

Bruksela, 13 czerwca 2022 r.
(OR. fr, en)

9770/22

ECOFIN 559
UEM 162
SOC 353
EMPL 235
COMPET 456
ENV 557
EDUC 226
RECH 349
ENER 265
JAI 820
GENDER 98
ANTIDISCRIM 78
JEUN 109
SAN 354

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr dok. Kom.:	9422/22 - COM(2022) 623 final
Dotyczy:	Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2022 r., zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2022 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu wspomniany wyżej projekt zalecenia Rady, w wersji zmienionej i uzgodnionej przez różne komitety Rady, oparty na wniosku Komisji COM(2022) 623 final.

ZALECENIE RADY

z dnia ...

w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2022 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania², w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

- (1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241³, którym ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczynia się on do odbudowy gospodarczej oraz wdrażania zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększając jednocześnie odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić stabilność finansów publicznych oraz pobudzić wzrost i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie. Maksymalny wkład finansowy dla każdego państwa członkowskiego w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zostanie zaktualizowany w czerwcu 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.
- (2) W dniu 24 listopada 2021 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej na 2022 r. Należycie uwzględniono w niej Zobowiązanie społeczne z Porto, podpisane w dniu 7 maja 2021 r., do dalszego wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych, proklamowanego przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. W dniu 25 marca 2022 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. W dniu 24 listopada 2021 r., na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Portugalię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2022 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. W dniu 5 kwietnia 2022 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro⁴ („zalecenie dla strefy euro na 2022 r.”), a w dniu 14 marca 2022 r. – wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

⁴ Zalecenie Rady z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C 153 z 7.4.2022, s. 1).

- (3) Inwazja Rosji na Ukrainę, która nastąpiła wkrótce po globalnej pandemii, znacząco zmieniła kontekst geopolityczny i gospodarczy. Skutki tej inwazji odczuwane przez gospodarki państw członkowskich to między innymi wyższe ceny energii, żywności i surowców oraz słabsze perspektywy wzrostu gospodarczego. Wyższe ceny energii stanowią duże obciążenie zwłaszcza dla gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, które doświadczają ubóstwa energetycznego lub są nim zagrożone, oraz dla przedsiębiorstw najbardziej podatnych na podwyżki cen energii. Unia doświadczająca również bezprecedensowego napływu osób uciekających z Ukrainy. Skutki gospodarcze wynikające z prowadzonej przez Rosję wojny napastniczej w różnym stopniu odciskają się na poszczególnych państwach członkowskich. W tym kontekście w dniu 4 marca 2022 r. decyzją wykonawczą Rady (UE) 2022/382⁵ uruchomiono po raz pierwszy dyrektywę Rady 2001/55/WE⁶, przyznając wysiedleńcom z Ukrainy prawo do legalnego pobytu w Unii, a także dostęp do kształcenia i szkolenia, rynku pracy, opieki zdrowotnej, mieszkań i opieki społecznej.

⁵ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.U. L 71 z 4.3.2022, s. 1).

⁶ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U. L 212 z 7.8.2001, s. 12).

- (4) Biorąc pod uwagę szybko zmieniającą się sytuację gospodarczą i geopolityczną, europejski semestr ponownie służy do zakrojonej na szeroką skalę koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia w 2022 r., ewoluując jednocześnie zgodnie z wymogami dotyczącymi wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, jak opisano w rocznej analizie zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. Realizacja przyjętych planów odbudowy i zwiększania odporności jest istotna dla realizacji priorytetów polityki w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia krajowe, wydane w cyklach europejskiego semestru w latach 2019 i 2020, lub znaczną część tych zaleceń. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020 pozostają aktualne również w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241, obok wszelkich innych zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych do dnia przedłożenia takich uzupełnionych, zaktualizowanych lub zmodyfikowanych planów odbudowy i zwiększania odporności.
- (5) Ogólna klauzula wyjścia przewidziana w pakcie stabilności i wzrostu została uruchomiona w marcu 2020 r. W swoim komunikacie z dnia 3 marca 2021 r., zatytułowanym „Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej”, Komisja przedstawiła swoją opinię, z której wynika że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym jednym z kluczowych kryteriów ilościowych powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Zwiększona niepewność i poważne ryzyko pogorszenia się perspektyw gospodarczych w związku z wojną w Europie, bezprecedensowe podwyżki cen energii oraz utrzymujące się zakłócenia w łańcuchu dostaw uzasadniają przedłużenie na 2023 r. ogólnej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu.

- (6) Zgodnie z podejściem przyjętym w zaleceniu Rady z dnia 18 czerwca 2021 r.⁷, zawierającym opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2021 r., ogólny kurs polityki fiskalnej jest obecnie najlepiej mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów oraz z wyłączeniem tymczasowych środków nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19), ale z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych, w stosunku do średniookresowego potencjalnego wzrostu⁸. Wykraczając poza ogólny kurs polityki fiskalnej, aby ocenić, czy krajowa polityka fiskalna ma ostrożny charakter, a jej struktura sprzyja trwałej odbudowie gospodarczej zgodnej z celami zielonej i cyfrowej transformacji, należy zwrócić uwagę także na zmiany bieżących wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów oraz z wyłączeniem tymczasowych środków nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19) i inwestycji finansowanych z zasobów krajowych⁹.
- (7) W dniu 2 marca 2022 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający ogólne wytyczne dotyczące polityki fiskalnej w 2023 r. (zwane dalej „wytycznymi fiskalnymi”), aby wesprzeć państwa członkowskie w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a tym samym wzmocnić koordynację polityki. Opierając się na perspektywach makroekonomicznych w prognozie z zimy 2022 r., Komisja zwróciła uwagę, że w 2023 r. stosowne wydawałoby się przejście od ogółem wspierającego kursu polityki fiskalnej w latach 2020–2022 do zasadniczo neutralnego ogólnego kursu polityki fiskalnej, przy jednoczesnym zachowaniu gotowości do reagowania na zmieniającą się sytuację gospodarczą. Komisja stwierdziła, że zalecenia fiskalne na 2023 r. nadal powinny być różne dla poszczególnych państw członkowskich i uwzględniać potencjalne efekty zewnętrzne dla innych krajów. Komisja wezwała państwa członkowskie do uwzględnienia wytycznych w ich programach stabilności i konwergencji. Komisja zobowiązała się, że będzie ściśle monitorować sytuację gospodarczą i w razie potrzeby dostosuje swoje wytyczne polityczne, najpóźniej pod koniec maja 2022 r. w wiosennym pakiecie europejskiego semestru.

⁷ Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady w sprawie programu stabilności Portugalii na 2021 r. (Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 102).

⁸ Szacunki dotyczące kursu polityki fiskalnej i jego elementów zawarte w niniejszym zaleceniu są szacunkami Komisji opartymi na założeniach leżących u podstaw prognozy Komisji z wiosny 2022 r. Szacunki Komisji dotyczące średniookresowego potencjalnego wzrostu nie uwzględniają pozytywnego wpływu reform, które są częścią planu odbudowy i zwiększania odporności i mogą pobudzić potencjalny wzrost.

⁹ Niefinansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ani innych funduszy unijnych.

- (8) W odniesieniu do wytycznych fiskalnych zalecenia fiskalne na 2023 r. biorą pod uwagę gorsze perspektywy gospodarcze, zwiększoną niepewność i dalsze ryzyko pogorszenia się koniunktury oraz wyższą inflację, niż zakładano w prognozie Komisji z zimy 2022 r. W związku z powyższym działania fiskalne muszą mieć na celu rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, a także zachowanie siły nabywczej gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, tak aby złagodzić skutki podwyżek cen energii i pomóc ograniczyć presję inflacyjną wynikającą z efektów drugiej rundy za pomocą ukierunkowanych i tymczasowych środków. Polityka fiskalna musi pozostać elastyczna, aby można było ją dostosować do szybko zmieniających się okoliczności, w tym wyzwań, jakie pojawiają się w zakresie obrony i bezpieczeństwa w związku z prowadzoną przez Rosję wojną napastniczą przeciwko Ukrainie, oraz musi być zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od ich sytuacji fiskalnej i gospodarczej, w tym ich narażenia na kryzys i napływu wysiedleńców z Ukrainy.
- (9) W dniu 22 kwietnia 2021 r. Portugalia przedłożyła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zamieszczonymi w załączniku V do tego rozporządzenia. W dniu 13 lipca 2021 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą w sprawie zatwierdzenia oceny przedstawionego przez Portugalię planu odbudowy i zwiększania odporności¹⁰. Uruchomienie transz jest uzależnione od przyjęcia przez Komisję decyzji, zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241, stwierdzającej, że Portugalia osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.

¹⁰ ST 10149/2021+ADD 1 REV 1.

- (10) W dniu 29 kwietnia 2022 r. Portugalia przedłożyła swój krajowy program reform na 2022 r. i swój program stabilności na 2022 r., zgodnie z terminem ustanowionym w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je równoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2022 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Portugalii z postępów w realizacji jej planu odbudowy i zwiększania odporności.
- (11) W dniu 23 maja 2022 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Portugalii na 2022 r. Oceniono w nim postępy Portugalii we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019, 2020 i 2021 i podsumowano realizację przez Portugalie planu odbudowy i zwiększania odporności, z uwzględnieniem tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki dotyczące wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowych i pojawiających się wyzwań, w tym związanych z inwazją Rosji na Ukrainę. Oceniono w nim również postępy Portugalii we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie zrównoważonego rozwoju.
- (12) Komisja przeprowadziła w odniesieniu do Portugalii szczegółową ocenę sytuacji na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 i opublikowała jej wyniki w dniu 23 maja 2022 r. Komisja stwierdziła, że Portugalia boryka się z zakłóceniami równowagi makroekonomicznej. Podatności na zagrożenia wiążą się zwłaszcza z wysokim poziomem zadłużenia zagranicznego, prywatnego i publicznego przy słabym wzroście wydajności.

- (13) W dniu 14 kwietnia 2022 r. Portugalia przedłożyła nowy projekt planu budżetowego na 2022 r. Pełna ocena tego planu zostanie przedstawiona w opinii Komisji, zgodnie z art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013¹¹.
- (14) W swoim zaleceniu z dnia 20 lipca 2020 r.¹² Rada zaleciła Portugalii przyjęcie w 2020 i 2021 r. wszelkich środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, niezbędnych do skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Portugalii – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Według danych zweryfikowanych przez Eurostat, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Portugalii zmniejszył się z 5,8 % PKB w 2020 r. do 2,8 % w 2021 r. Działania w zakresie polityki fiskalnej podjęte przez Portugalię wspierały odbudowę gospodarki w 2021 r., podczas gdy wartość tymczasowych nadzwyczajnych środków obniżyła się z 2,3 % PKB w 2020 r. do 2,2 % w 2021 r. Środki przyjęte przez Portugalię w 2021 r. były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Środki dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które rząd przyjął w latach 2020 i 2021, miały w większości charakter tymczasowy lub były zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Jednocześnie niektóre działania dyskrecjonalne, które rząd podjął w latach 2020–2021, nie miały charakteru tymczasowego lub nie były zrównoważone środkami kompensacyjnymi, i obejmowały głównie wydatki związane ze zdrowiem, w tym zatrudnienie dodatkowych pracowników opieki zdrowotnej przez krajową służbę zdrowia w celu wzmocnienia jej zdolności reagowania. Według danych zweryfikowanych przez Eurostat dług sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszył się z 135,2 % PKB w 2020 r. do 127,4 % PKB w 2021 r.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11).

¹² Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 142).

- (15) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności na 2022 r., jest ostrożny w 2022 r. i realistyczny w dalszym okresie¹³. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2022 r. o 5,0 %, a w 2023 r. – o 3,3 %. Z kolei w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się większy wzrost realnego PKB w 2022 r. – o 5,8 %, natomiast niższy wzrost w 2023 r. – o 2,7 %. Różnica ta wynika z większego wzrostu spożycia prywatnego i eksportu netto w prognozie Komisji na 2022 r. oraz niższego wzrostu inwestycji i eksportu netto w 2023 r. W programie stabilności na 2022 r. rząd oczekuje, że w 2022 r. deficyt nominalny zmniejszy się do poziomu 1,9 % PKB, a w 2023 r. – do poziomu 0,7 %. Spadek w 2022 r. odzwierciedla głównie silny wzrost działalności gospodarczej oraz zniesienie większości środków nadzwyczajnych związanych z pandemią. W programie stabilności na 2022 r. przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmniejszy się w 2022 r. do 120,8 %, a w 2023 r. – do 115,4 %. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dniu granicznym prognozy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2022 i 2023 przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. ma wynieść odpowiednio 1,9 % PKB i 1,0 % PKB. Poziom deficytu na 2022 r. jest zgodny z poziomem deficytu prognozowanym w programie stabilności na 2022 r., zaś w odniesieniu do 2023 r. jest nieco wyższy, głównie ze względu na wyższe wydatki bieżące w prognozie Komisji w tym ostatnim roku. W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się na 2022 r. niższą relację długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB – na poziomie 119,9 % i podobny poziom na 2023 r. wynoszący 115,3 %. Różnica w 2022 r. wynika z przewidywanego w prognozie Komisji większego wzrostu nominalnego PKB w tym roku. Według prognozy Komisji z wiosny 2022 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego szacowany jest na 1,5 %. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które są częścią planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogą zwiększyć potencjalny wzrost gospodarczy Portugalii.

¹³ Program stabilności na 2022 r. przedłożony Komisji i Radzie w dniu 29 kwietnia 2022 r. miał dzień graniczny 25 marca 2022 r., kiedy to został przedstawiony parlamentowi narodowemu. W dniu 14 kwietnia 2022 r. Portugalia przedłożyła Komisji i Eurogrupie projekt planu budżetowego na 2022 r., który zawiera nieco zaktualizowany scenariusz makroekonomiczny na 2022 r. w porównaniu z scenariuszem przewidzianym w programie stabilności. Projekt planu budżetowego na 2022 r. zawierał w szczególności niewielką korektę w dół wzrostu realnego PKB na 4,9 % w 2022 r. (w porównaniu z 5,0 % w programie stabilności) oraz korektę w górę inflacji cen konsumpcyjnych (HICP) na 4,0 % w tym samym roku (w porównaniu z 3,3 % w programie stabilności). Pomimo nieco innej struktury finansów publicznych w projekcie planu budżetowego na 2022 r. utrzymano docelowy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 1,9 % PKB w 2022 r.

- (16) W 2022 r. rząd stopniowo wycofał większość środków wprowadzonych w reakcji na kryzys związany z COVID-19, w związku z czym prognozuje się, że tymczasowe nadzwyczajne środki zmaleją z 2,2 % PKB w 2021 r. do 0,7 % PKB w 2022 r. Na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 r. mają wpływ środki, które przyjęto, aby przeciwdziałać gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii, i których wartość w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. szacuje się na 0,6 % PKB w 2022 r.; środki te mają być całkowicie wycofane do 2023 r.¹⁴ Środki te obejmują głównie transfery socjalne na rzecz uboższych gospodarstw domowych, obniżki podatków pośrednich od zużycia energii oraz dotacje do zużycia energii. Środki te ogłoszono jako tymczasowe. Jeżeli jednak ceny energii pozostaną wysokie w 2023 r., niektóre z tych środków mogłyby zostać utrzymane. Niektóre z tych środków nie są ukierunkowane, w szczególności ogólna obniżka podatków od paliw. Na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ma również wpływ koszt zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy, który według prognozy Komisji z wiosny 2022 r. ma wynieść 0,1 % PKB w 2022 r.¹⁵
- (17) W zaleceniu z dnia 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, by w 2022 r. Portugalia skorzystała z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji wspierających odbudowę i jednocześnie prowadziła ostrożną politykę fiskalną. Państwo to powinno ponadto utrzymać inwestycje finansowane z zasobów krajowych. Rada zaleciła również Portugalii ograniczenie wzrostu wydatków bieżących finansowanych z zasobów krajowych. Zaleciła też, by Portugalia prowadziła – gdy warunki ekonomiczne na to pozwolą – politykę fiskalną mającą na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej oraz zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.

¹⁴ Dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków wprowadzanych od jesieni 2021 r., w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

¹⁵ Zakłada się, że łączna liczba wysiedleńców, którzy dotrą z Ukrainy do Unii, osiągnie stopniowo 6 mln do końca 2022 r., a ich rozmieszczenie geograficzne szacuje się na podstawie wielkości istniejącej diaspory, względnej liczby ludności przyjmującego państwa członkowskiego oraz rzeczywistego rozmieszczenia wysiedleńców z Ukrainy w całej Unii od marca 2022 r. W przypadku kosztów budżetowych na osobę szacunki opierają się na modelu mikrosymulacyjnym Euromod opracowanym przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji, z uwzględnieniem zarówno transferów pieniężnych, do których osoby te mogą być uprawnione, jak i świadczeń rzeczowych, takich jak edukacja i opieka zdrowotna.

- (18) Według prognozy Komisji z wiosny 2022 r. oraz z uwzględnieniem informacji zawartych w programie stabilności Portugalii na 2022 r. prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej w 2022 r. będzie wspierający, na poziomie -2,0 % PKB¹⁶. Portugalia planuje dalsze wspieranie odbudowy gospodarki przez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji, zgodnie z zaleceniem Rady. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki na działalność gospodarczą mają wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych, wzrośnie o 0,5 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2021 r. Przewiduje się, że inwestycje finansowane z zasobów krajowych będą miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej i że wyniesie on 0,2 punktu procentowego PKB w 2022 r.¹⁷ W związku z tym Portugalia planuje utrzymać inwestycje finansowane z zasobów krajowych, zgodnie z zaleceniem Rady. Jednocześnie prognozuje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2022 r. będzie mieć ekspansywny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej i że wyniesie 1,1 punktu procentowego. Ten znaczący ekspansywny wpływ obejmuje dodatkowy wpływ środków mających zaradzić gospodarczemu i społecznym skutkom wzrostu cen energii (0,6 % PKB), a także koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,1 % PKB), przy czym prognozuje się, że wzrost kosztów wynagrodzeń w sektorze publicznym, wydatki związane ze starzeniem się oraz zużycie pośrednie będą nadal wywierać presję wzrostową na wydatki bieżące. W szczególności prognozuje się, że również wyższy wzrost cen konsumpcyjnych w porównaniu z deflatorem PKB będzie oddziaływać na ekspansywny wpływ bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych na ogólny kurs polityki fiskalnej w 2022 r. poprzez zwiększenie wydatków na spożycie publiczne. Oczekuje się, że Portugalia zasadniczo ograniczy wzrost wydatków bieżących finansowanych z zasobów krajowych w 2022 r., ponieważ znaczny ekspansywny wpływ wydatków bieżących finansowanych z zasobów krajowych w 2022 r. jest głównie efektem środków mających zaradzić gospodarczemu i społecznym skutkom podwyżek cen energii oraz kosztów zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy.

¹⁶ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na ekspansywną politykę fiskalną.

¹⁷ Prognozuje się, że inne wydatki kapitałowe finansowane z zasobów krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,2 punktu procentowego PKB.

- (19) W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się, że w 2023 r. kurs polityki fiskalnej będzie na poziomie 0,0 % PKB, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki¹⁸. Prognozuje się, że w 2023 r. Portugalia będzie nadal wykorzystywać dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji wspierających odbudowę. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki na działalność gospodarczą mają wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych, wzrośnie o 0,2 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2022 r. Przewiduje się, że inwestycje finansowane z zasobów krajowych będą miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,3 punktu procentowego w 2023 r.¹⁹ Jednocześnie przewiduje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć restrykcyjny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,7 punktu procentowego. Obejmuje to wpływ wycofywania środków wprowadzonych w obliczu wzrostu cen energii (0,6 % PKB). Jednocześnie prognozuje się, że wyższy wzrost cen konsumpcyjnych w porównaniu z deflatorem PKB w 2022 r. będzie oddziaływać na wpływ bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych na ogólny kurs polityki fiskalnej w 2023 r. poprzez zwiększenie wydatków na emerytury i świadczenia socjalne w wyniku indeksacji.
- (20) W programie stabilności na 2022 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie się stopniowo obniżać do poziomu 0,3 % PKB w 2024 r. i osiągnie zrównoważoną sytuację w 2025 r. W związku z tym planuje się, że w okresie objętym programem deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się na poziomie poniżej 3 % PKB. W programie stabilności na 2022 r. przewidziano spadek relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB do 2025 r. – w 2024 r. ma ona obniżyć się najpierw do 109,8 %, a potem w 2025 r. – do 105,9 %. Z analizy przeprowadzonej przez Komisję wynika, że zagrożenie dla długookresowej zdolności do obsługi długu wydaje się wysokie w średnim okresie.

¹⁸ Dodatnia wartość wskaźnika odpowiada niedoborowi wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na restrykcyjną politykę fiskalną.

¹⁹ Prognozuje się, że inne wydatki kapitałowe finansowane z zasobów krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,2 punktu procentowego PKB.

- (21) Struktura finansów publicznych sprzyjająca wzrostowi gospodarczemu zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków z budżetu publicznego będzie wspierać długoterminową stabilność fiskalną Portugalii, przyczyni się do poprawy otoczenia biznesowego i wspierania odbudowy gospodarczej sprzyjającej włączeniu społecznemu. Jeżeli chodzi o portugalski system podatkowy, istnieją dowody²⁰ wskazujące na to, że krajowy system ulg podatkowych jest dość uciążliwy i niewystarczająco przejrzysty (zidentyfikowano ponad 500 korzyści podatkowych, przewidzianych w ponad 60 aktach prawnych) oraz że konsekwentne monitorowanie i ocena byłyby korzystne dla efektywności ekonomicznej wydatków podatkowych. Ponadto opłaty państwowe i gminne pogarszają strukturę stawek podatku dochodowego od osób prawnych, przez co jest ona jeszcze bardziej skomplikowana dla podatników i dodatkowo obciąża administrację podatkową. Podatki bezpośrednie potrącane u źródła są często zbyt wysokie, co skutkuje wnioskami o znaczne zwroty podatku w kolejnym roku. Stałe koszty poboru podatków są stosunkowo wysokie (w 2019 r. były one o około 20 % wyższe niż średnia dla UE-27), zaś inwestycje administracji podatkowej w technologie informacyjno-komunikacyjne są niskie w porównaniu ze średnią unijną (wyniosły 5,7 % wydatków operacyjnych administracji podatkowej w 2019 r., a więc mniej więcej połowę średniej dla UE-27). W tym kontekście zwiększenie efektywności administracji skarbowej pomogłoby skrócić czas oczekiwania na zapłacenie podatków w Portugalii oraz zmniejszyć zaległości podatkowe (na koniec 2019 r. wynosiły one 37,1 % całkowitych dochodów netto, co stanowiło jeden z najwyższych poziomów w UE). Jeśli chodzi o portugalski system ochrony socjalnej, skuteczność transferów socjalnych w ograniczaniu ubóstwa i nierówności jest poniżej średniej unijnej. W szczególności adekwatność dochodu minimalnego jest niska i wynosi 37,5 % progu ubóstwa (w Unii: 58,9 %). Jednocześnie wydaje się, że wiele świadczeń społecznych służy podobnym celom, co przyczynia się do złożoności systemu. Wynikająca z tego fragmentacja systemu ochrony socjalnej powoduje stosunkowo niską absorpcję świadczeń i brak skutecznego ukierunkowania na osoby najbardziej potrzebujące, co utrudnia objęcie tych osób świadczeniami społecznymi i – co za tym idzie – zapewnienie adekwatności tych świadczeń. W tym kontekście szczególne znaczenie ma realizacja krajowej strategii na rzecz zwalczania ubóstwa.

²⁰ „Tax benefits in Portugal – concept, methodology and practice” [Ulgi podatkowe w Portugalii – koncepcja, metodyka i praktyka], Grupa Robocza ds. Korzyści Podatkowych, maj 2019 r.

- (22) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 załącznika V do tego rozporządzenia plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które należy zakończyć do dnia 31 sierpnia 2026 r., wraz z orientacyjnym harmonogramem ich realizacji. Pomagają one sprostać wszystkim wyzwaniom gospodarczym i społecznym, które zostały wskazane w stosownych zaleceniach krajowych skierowanych do Portugalii przez Radę w ramach europejskiego semestru w latach 2019 i 2020, obok zaleceń dla tego kraju wydanych do dnia przyjęcia planu odbudowy i zwiększania odporności, lub znacznej części tych wyzwań. Plan odbudowy i zwiększania odporności promuje zwłaszcza inwestycje na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji. Poprawa jakości finansów publicznych i stabilności finansowej przedsiębiorstw państwowych jest kwestią zasadniczą w tym planie. Ten plan jest ambitny, jeśli chodzi o wzmacnianie odporności systemu ochrony zdrowia i poprawę dostępu do wysokiej jakości opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. Ma on na celu poprawę ogólnego poziomu umiejętności ludności, w tym umiejętności cyfrowych różnych grup ludności, oraz poszerzenie oferty kształcenia i szkolenia zawodowego. Plan obejmuje znaczne inwestycje mające na celu poprawę usług społecznych, w tym poprzez zwiększenie oferty przystępnych cenowo mieszkań i mieszkań socjalnych. Wprowadza odpowiednie środki mające na celu zmniejszenie segmentacji rynku pracy, wspieranie wysokiej jakości zatrudnienia oraz tworzenie i utrzymanie miejsc pracy. Plan przewiduje w szczególności wspieranie wykorzystywania technologii cyfrowych przez obywateli i przedsiębiorstwa. Co istotne, plan wprowadza środki promujące dostępu do finansowania, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw, oraz sprzyjające inwestycjom prywatnym i publicznym przyczyniającym się do odbudowy gospodarczej kraju. Przewiduje również ważne reformy i inwestycje promujące inwestycje w badania naukowe i innowacje i przyczyniające się do zwiększenia ich efektywności i skuteczności. Plan jest ambitny, jeśli chodzi o podejmowanie wyzwań związanych z otoczeniem biznesowym i poprawą wydajności systemu wymiaru sprawiedliwości.

- (23) Oczekuje się, że realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Portugalii przyczyni się do dalszych postępów w zakresie zielonej i cyfrowej transformacji. Środki wspierające realizację celów klimatycznych w Portugalii stanowią 37,9 % łącznej alokacji w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności, a środki wspierające realizację celów cyfrowych – 22,1 %. Pełna realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z odpowiednimi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi, pomoże Portugalii szybko przezwyciężyć skutki kryzysu związanego z COVID-19, wzmacniając jednocześnie jej odporność. Systematyczne angażowanie partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje ważne dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, ponieważ służy zapewnieniu szerokiego poczucia odpowiedzialności za cały program polityczny.
- (24) Portugalia przedłożyła umowę partnerstwa przewidzianą w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060²¹ w dniu 4 marca 2022 r., a przewidziane w tym rozporządzeniu programy polityki spójności – w dniu 4 czerwca 2022 r. Zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2021/1060 Portugalia ma uwzględnić w programowaniu funduszy polityki spójności na lata 2021–2027 stosowne zalecenia krajowe. Jest to jeden z warunków wstępnych poprawy skuteczności i zmaksymalizowania wartości dodanej wsparcia finansowego otrzymywanego z funduszy polityki spójności, przy jednoczesnym przyczynianiu się do koordynacji, komplementarności i spójności między tymi funduszami polityki spójności a innymi instrumentami i funduszami unijnymi. Pomyślne wdrożenie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz programów polityki spójności zależy również od usunięcia wąskich gardeł dla inwestycji wspierających zieloną i cyfrową transformację oraz zrównoważony rozwój terytorialny.

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159).

- (25) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności Portugalia mierzy się z szeregiem dodatkowych wyzwań w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym. W szczególności znacznie niższe od średniej unijnej pozostają w Portugalii wskaźniki dotyczące gospodarowania odpadami. Średni współczynnik recyklingu odpadów komunalnych jest niski i maleje, przy czym występują różnice regionalne. Portugalia nie osiągnęła unijnego celu zakładającego, że do 2020 r. poziom recyklingu odpadów komunalnych wyniesie 50 %. Ogólny współczynnik recyklingu wyniósł 29 % w 2019 r. i 26,5 % w 2020 r. (dane wstępne), podczas gdy średnia unijna wynosiła 48 %. Osiągnięcie celów unijnych na kolejną dekadę, w tym osiągnięcie poziomu 55 % recyklingu odpadów komunalnych do 2025 r., będzie wymagało znacznych wysiłków. Konieczne są usprawnienia w celu zwiększenia zapobiegania powstawaniu odpadów, ich minimalizacji, sortowania, ponownego użycia i recyklingu, a tym samym zmniejszenia odsetka odpadów trafiających na składowiska lub do spalarni, a także modernizacji zakładów recyklingu i przetwarzania odpadów. Dobrymi przykładami sposobów pozwalających skuteczniej osiągnąć te cele są: podniesienie opłat za składowanie i spalanie odpadów, wprowadzenie podatku od odpadów resztkowych oraz podniesienie opłat nakładanych na gminy, które nie wywiązują się z obowiązku osiągnięcia celów w zakresie recyklingu. Ponadto rozszerzenie selektywnej zbiórki odpadów i dalszy rozwój systemów „płać za to, co wyrzucasz” mogłyby przyspieszyć ten proces.
- (26) Celem wniosku Komisji w sprawie planu REPowerEU – przygotowanego na podstawie mandatu powierzonego Komisji przez szefów państw lub rządów Unii w Deklaracji wersalskiej – jest jak najszybsze uniezależnienie Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. W tym celu Komisja zamierza określić najodpowiedniejsze projekty, inwestycje i reformy na poziomie krajowym, regionalnym i unijnym w porozumieniu z państwami członkowskimi. Środki te służą zmniejszeniu zależności od paliw kopalnych ogółem, a także znalezieniu innych źródeł importu paliw kopalnych niż Rosja.

- (27) System energetyczny Portugalii charakteryzuje się wysokim udziałem odnawialnych źródeł energii (jedna trzecia koszyka energetycznego) i nie jest w wysokim stopniu zależny od paliw kopalnych z Rosji. Ropa naftowa i gaz [głównie skroplony gaz ziemny (LNG)] nadal stanowią jednak dwie trzecie podaży energii pierwotnej (odpowiednio 42 % i 24 %) według danych z 2020 r. Portugalia odeszła od wykorzystywania węgla do produkcji energii elektrycznej w 2021 r., ale gwałtownie wzrosło w ostatnich latach zużycie gazu, częściowo w związku z mniejszą dostępnością energii hydroelektrycznej z powodu suszy. Portugalia importuje z Rosji 10 % swojego gazu, a więc wskaźnik jej zależności od tego importu jest znacznie niższy od średniej unijnej, która wynosi 44 %. Wynika to ze stosowania na dużą skalę LNG. Ponadto Portugalia nie sprowadza z Rosji ropy naftowej ani węgla²². Portugalia importuje jednak 100 % swoich paliw kopalnych. Aby możliwe było zmniejszenie tej ogólnej zależności od importu, z wykorzystaniem większej unijnej ambicji w dziedzinie klimatu koncentrującej się na bardziej przystępnej cenowo, bezpiecznej i zrównoważonej energii, konieczne będzie dalsze wykorzystywanie portugalskiego potencjału energii słonecznej i wiatrowej, w szczególności z obszarów morskich, w szczególności poprzez usprawnienie procedur wydawania zezwoleń oraz wzmocnienie zdolności administracyjnych. Modernizacja sieci przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej, m.in. za pomocą technologii prądu stałego, a także umożliwienie inwestycji w magazynowanie energii elektrycznej i produkcję wodoru odnawialnego, przy wykorzystaniu odnośnych dodatkowych mocy wytwórczych w zakresie odnawialnych źródeł energii, umożliwiłoby dostarczanie elastycznej i szybko reagującej energii, co ma kluczowe znaczenie dla zarządzania systemem o wysokim udziale odnawialnych źródeł energii. Niski poziom elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych z Hiszpanią (a ostatecznie z Francją) również stanowi wyzwanie dla odporności systemu elektroenergetycznego Portugalii i UE. Dalsza rozbudowa transgranicznych połączeń międzysystemowych mogłaby przyczynić się do większej integracji mocy wytwórczych Półwyspu Iberyjskiego w zakresie energii ze źródeł odnawialnych w ramach jednolitego rynku energii, w tym infrastruktury gazowej przystosowanej do stosowania wodoru, ponieważ może dodatkowo wnieść wkład w dywersyfikację dostaw gazu na unijnym rynku wewnętrznym i pomóc wykorzystywać długoterminowy potencjał związany z wodorem odnawialnym.

²² Eurostat (2020), udział importu z Rosji w łącznym imporcie gazu ziemnego, surowej ropy naftowej i węgla kamiennego. Średnia wielkość całkowitego importu dla UE-27 opiera się na wielkości importu spoza UE-27. W przypadku Portugalii całkowity import obejmuje handel wewnątrz UE. Dane dla ropy naftowej nie obejmują produktów rafinowanych.

Skuteczność działań inwestycyjnych służących poprawie efektywności energetycznej budynków znacznie zyskałaby dzięki odpowiednim systemom finansowania, kampaniom uświadamiającym i rozwojowi umiejętności ekologicznych. Ponadto istnieje potrzeba dalszej dekarbonizacji sektora transportu, m.in. przez przyspieszenie rozmieszczenia infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych oraz realizacji kluczowych projektów dotyczących transportu kolejowego, rowerowego i publicznego. Realizacja przez Portugalię celów pakietu „Gotowi na 55” będzie wymagać dalszego zwiększenia ambicji w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenia docelowych poziomów wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej.

- (28) Chociaż przyspieszenie transformacji w kierunku neutralności klimatycznej oraz odchodzenia od paliw kopalnych spowoduje znaczne koszty restrukturyzacji w kilku sektorach, Portugalia może skorzystać z mechanizmu sprawiedliwej transformacji w kontekście polityki spójności, aby złagodzić społeczno-gospodarcze skutki transformacji w najbardziej dotkniętych nimi regionach. Ponadto Portugalia może wykorzystać Europejski Fundusz Społeczny Plus, ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057²³, do poprawy możliwości zatrudnienia i wzmocnienia spójności społecznej.
- (29) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2022 r., a jej opinia²⁴ znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1.
- (30) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła państwom członkowskim należącym do strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich plany odbudowy i zwiększania odporności, w celu wdrożenia zaleceń określonych w zaleceniu dotyczącym polityki gospodarczej strefy euro na 2022 r. W przypadku Portugalii kwestia ta znalazła odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniach 1 i 2.

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 21).

²⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

- (31) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i niniejszej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2022 r. i program stabilności na 2022 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1, 2 i 4. Zalecenia 1 i 2 przyczyniają się również do wdrożenia zaleceń dla strefy euro na 2022 r., w szczególności pierwszego i czwartego z nich. Polityki fiskalne, o których mowa w zaleceniu 1, pomagają m.in. przeciwdziałać zakłóceniom równowagi związanym z wysokim długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych w kontekście niskiego wzrostu wydajności. Polityki, o których mowa w zaleceniu 2, pomagają m.in. zmniejszyć dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, zadłużenie sektora prywatnego i zadłużenie zewnętrzne, ponieważ pełna realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności przyczyni się do wzrostu gospodarczego, a jednocześnie wzmocni odporność gospodarki. Polityki, o których mowa w zaleceniu 4, pomagają m.in. przeciwdziałać zagrożeniom związanym z wysokim zadłużeniem zewnętrznym w dłuższym okresie,

NINIEJSZYM ZALECA Portugalii podjęcie w latach 2022 i 2023 działań mających na celu:

1. W 2023 r. – zapewnienie ostrożnej polityki fiskalnej, zwłaszcza przez ograniczenie wzrostu pierwotnych wydatków bieżących finansowanych z zasobów krajowych do poziomu poniżej średniookresowego wzrostu produktu potencjalnego, przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Zapewnienie gotowości do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, z uwzględnieniem inicjatywy REPowerEU, w tym poprzez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. W okresie po 2023 r. – prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie oraz zapewnienie rzetelnej i stopniowej redukcji długu oraz stabilności fiskalnej w średnim okresie poprzez stopniową konsolidację, inwestycje i reformy. Poprawę skuteczności systemu podatkowego i systemu ochrony socjalnej zwłaszcza dzięki uproszczeniu ich ram, zwiększeniu efektywności ich administracji i zmniejszeniu powiązanych obciążeń administracyjnych.

2. Kontynuowanie realizacji jej planu odbudowy i zwiększania odporności zgodnie z kamieniami milowymi i wartościami docelowymi zawartymi w decyzji wykonawczej Rady z dnia 13 lipca 2021 r. Szybkie sfinalizowanie negocjacji z Komisją w sprawie dokumentów programowych dotyczących polityki spójności na lata 2021–2027 w celu rozpoczęcia ich wdrażania.
3. Poprawę warunków przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, w szczególności przez skuteczniejsze zapobieganie powstawaniu odpadów, zwiększenie udziału recyklingu i ponownego użycia w celu zmniejszenia ilości odpadów trafiających na składowiska i do spalarni.
4. Ograniczenie zależności od paliw kopalnych ogółem, w tym w sektorze transportu. Przyspieszenie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii przez modernizację sieci przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej, wspomaganie inwestycji w magazynowanie energii elektrycznej oraz usprawnienie procedur wydawania zezwoleń, aby umożliwić dalszy rozwój produkcji energii wiatrowej, w szczególności na obszarach morskich, i energii słonecznej, a także produkcji wodoru ze źródeł odnawialnych. Wzmocnienie ram zachęt dla inwestycji w efektywność energetyczną budynków. Rozbudowę połączeń międzysystemowych.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady

Przewodniczący/Przewodnicząca