

Bruselj, 13. junij 2022
(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

DOPIS

Pošiljatelj:	Generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. dok. Kom.:	9422/22 - COM(2022) 623 final
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim reformnim programom Portugalske za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Portugalske za leto 2022

V prilogi vam pošiljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM(2022) 623 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Portugalske za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Portugalske za leto 2022

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ ter zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij² in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta³, s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem za okrevanje in odpornost zagotavlja finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira Unija. Prispeva h gospodarskemu okrevanju ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, ki spodbujajo rast, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda, hkrati pa krepi odpornost in potencialno rast gospodarstev držav članic. Poleg tega pomaga krepiti vzdržne javne finance ter srednje- in dolgoročno prispeva k spodbujanju rasti in ustvarjanju delovnih mest. V skladu s členom 11(2) Uredbe (EU) 2021/241 bo najvišji finančni prispevek na državo članico v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost junija 2022 posodobljen.
- (2) Komisija je 24. novembra 2021 sprejela letni pregled trajnostne rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2022. Ustrezno je upoštevala Socialno zavezo iz Porta, podpisano 7. maja 2021, da se nadalje izvaja evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je 25. marca 2022 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda trajnostne rasti za leto 2022. Komisija je 24. novembra 2021 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Portugalsko opredelila kot eno od držav članic, za katere bo potreben poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja in predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2022, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic. Svet je priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja⁴ (v nadaljnjem besedilu: priporočilo glede euroobmočja za leto 2022) sprejel 5. aprila 2022, skupno poročilo o zaposlovanju pa 14. marca 2022.

³ Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

⁴ Priporočilo Sveta z dne 5. aprila 2022 o ekonomski politiki euroobmočja (UL C 153, 7.4.2022, str. 1).

- (3) Ruska invazija na Ukrajino, ki je sledila globalni pandemiji, je bistveno spremenila geopolitične in gospodarske razmere. Vpliv invazije na gospodarstva držav članic je opazen tudi v višjih cenah energije, hrane in surovin ter slabših obetih za rast. Višje cene energije močno bremenijo zlasti najranljivejša gospodinjstva, ki se soočajo z energetske revščino ali jim ta grozi, ter podjetja, ki so najbolj ranljiva za povišanje cen energije. Unija je tudi priča doslej največjemu pritoku ljudi, ki bežijo iz Ukrajine. Gospodarski učinki ruske vojaške agresije so asimetrično prizadeli države članice. V zvezi s tem je bila 4. marca 2022 z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2022/382⁵ prvič uporabljena Direktiva Sveta 2001/55/ES⁶, s katero sta bila razseljenim osebam iz Ukrajine dodeljena pravica do zakonitega prebivanja v Uniji ter dostop do izobraževanja in usposabljanja, trga dela, zdravstvenega varstva, stanovanj in socialnega varstva.

⁵ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite (UL L 71, 4.3.2022, str. 1).

⁶ Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (UL L 212, 7.8.2001, str. 12).

- (4) Ob upoštevanju hitro spreminjajočih se gospodarskih in geopolitičnih razmer evropski semester v letu 2022 nadaljuje usklajevanje širših smernic ekonomskih politik in politik zaposlovanja, hkrati pa se razvija v skladu z zahtevami glede izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost, kot je opisano v letnem pregledu trajnostne rasti 2022. Izvajanje sprejetih načrtov za okrevanje in odpornost je bistveno za doseganje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra, saj načrti obravnavajo vsa zadevna specifična priporočila za države, izdana v ciklih evropskega semestra leta 2019 in 2020, ali pomemben del njih. Specifična priporočila za države iz let 2019 in 2020 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, kot so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241, poleg morebitnih drugih specifičnih priporočil za države, izdanih do datuma predložitve tako dopolnjenih, posodobljenih ali spremenjenih načrtov za okrevanje in odpornost.
- (5) Splošna odstopna klavzula Pakta za stabilnost in rast se uporablja od marca 2020. Komisija je v svojem sporočilu z naslovom „Eno leto po izbruhu COVID-19: odziv fiskalne politike“ z dne 3. marca 2021 navedla svoje mnenje, da bi morala biti odločitev o deaktivaciji ali nadaljnji uporabi splošne odstopne klavzule sprejeta na podlagi celovite ocene stanja gospodarstva, pri čemer bi bila raven gospodarske aktivnosti v Uniji ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo (konec leta 2019) ključno kvantitativno merilo. Večja negotovost in znatna negativna tveganja za gospodarske obete zaradi vojne v Evropi, rekordna povišanja cen energije in nenehne motnje v dobavni verigi upravičujejo podaljšanje splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast do leta 2023.

- (6) V skladu s pristopom iz Priporočila Sveta z dne 18. junija 2021⁷ z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Portugalske za leto 2021 se splošna fiskalna naravnost trenutno najbolj meri s spremembo primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19), ki pa vključujejo odhodke, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi Unije, glede na srednjeročno potencialno rast⁸. Poleg upoštevanja splošne fiskalne naravnosti se za oceno, ali je nacionalna fiskalna politika preudarna ter ali njena struktura podpira trajnostno okrevanje v skladu z zelenim in digitalnim prehodom, pozornost namenja tudi razvoju nacionalno financiranih⁹ tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19) in naložb.
- (7) Komisija je 2. marca 2022 sprejela sporočilo, ki zagotavlja širše smernice za fiskalno politiko v letu 2023 (v nadaljnjem besedilu: fiskalne smernice), da bi podprla pripravo programov stabilnosti in konvergenčnih programov držav članic ter s tem okrepila usklajevanje politik. Navedla je, da se zdi na podlagi makroekonomskih obetov iz zimske napovedi iz leta 2022 v letu 2023 ustrezen prehod s spodbujevalne skupne fiskalne naravnosti v obdobju 2020–2022 na splošno nevtralno skupno fiskalno naravnost, ob hkratni pripravljenosti odzivanja na spreminjajoče se gospodarske razmere. Napovedala je, da bi se morala priporočila glede javnih financ za leto 2023 še naprej razlikovati med državami članicami in upoštevati morebitne učinke čezmejnega prelivanja. Komisija je države članice pozvala, naj smernice upoštevajo v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih. Zavezala se je, da bo pozorno spremljala gospodarska gibanja in prilagodila svoje smernice za politiko po potrebi oziroma najpozneje v okviru pomladanskega svežnja evropskega semestra konec maja 2022.

⁷ Priporočilo Sveta z dne 18. junija 2021 z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Portugalske za leto 2021 (UL C 304, 29.7.2021, str. 102).

⁸ Ocene fiskalne naravnosti in njenih sestavnih delov v tem priporočilu so ocene Komisije na podlagi predpostavk, na katerih temelji pomladanska napoved Komisije 2022. Ocene Komisije glede srednjeročne potencialne rasti ne vključujejo pozitivnega učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki lahko povečajo potencialno rast.

⁹ Ki se ne financirajo z nepovratnimi sredstvi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ali drugimi sredstvi Unije.

- (8) Kar zadeva fiskalne smernice, fiskalna priporočila za leto 2023 upoštevajo slabše gospodarske obete, večjo negotovost, nadaljnja negativna tveganja in višjo inflacijo v primerjavi z zimsko napovedjo Komisije iz leta 2022. Glede na navedeno je treba s fiskalnim odzivom povečati javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetska varnost in ohraniti kupno moč najranljivejših gospodinjstev, da bi ublažili vpliv dviga cen energije in pomagali omejiti inflacijske pritiske zaradi sekundarnih učinkov s ciljno usmerjenimi in začasnimi ukrepi. Fiskalna politika mora ostati prožna, da se prilagodi hitro spreminjajočim se okoliščinam, tudi izzivom v zvezi z obrambo in varnostjo, ki izhajajo iz vojaške agresije Rusije v Ukrajini, in se mora med državami članicami razlikovati glede na njihov fiskalni in gospodarski položaj, tudi glede njihove izpostavljenosti krizi in dotoku razseljenih oseb iz Ukrajine.
- (9) Portugalska je 22. aprila 2021 Komisiji predložila nacionalni načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je na podlagi člena 19 Uredbe (EU) 2021/241 in v skladu s smernicami za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 13. julija 2021 sprejel Izvedbeni sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Portugalsko¹⁰. Izplačilo obrokov je pogojeno s sprejetjem sklepa Komisije v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, ki navaja, da Portugalska zadovoljivo izpolnjuje ustrezne mejnike in cilje, določene v izvedbenem sklepu Sveta. Predpogoj za zadovoljivo izpolnjevanje je, da pri doseganju predhodnih mejnikov in ciljev ni prišlo do nazadovanja.

¹⁰ ST 10149/2021 + ADD 1 REV 1.

- (10) Portugalska je 29. aprila 2022 predložila nacionalni reformni program za leto 2022 in program stabilnosti za leto 2022 v skladu z rokom iz člena 4 Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97. Programa sta bila ocenjena skupaj, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost. V skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241 nacionalni reformni program za leto 2022 odraža tudi polletno poročanje Portugalske o napredku pri izvajanju načrta za okrevanje in odpornost.
- (11) Komisija je 23. maja 2022 objavila poročilo o državi za Portugalsko za leto 2022. V njem je ocenila napredek Portugalske pri obravnavanju zadevnih specifičnih priporočil, ki jih je Svet sprejel v letih 2019, 2020 in 2021, ter ocenila izvajanje načrta za okrevanje in odpornost na Portugalskem glede na preglednico kazalnikov okrevanja in odpornosti. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi s tistimi izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, ter novimi in nastajajočimi izzivi, vključno s tistimi, ki izhajajo iz ruske invazije na Ukrajino. V njem je bil ocenjen tudi napredek Portugalske pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic in pri doseganju krovnih ciljev Unije glede zaposlovanja, znanj in spretnosti ter zmanjševanja revščine ter napredek pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja Združenih narodov.
- (12) Komisija je za Portugalsko opravila poglobljeni pregled v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011 in rezultate objavila 23. maja 2022. Ugotovila je, da na Portugalskem obstajajo makroekonomska neravnotežja. Ranljivosti so povezane zlasti z visokim zunanjim, zasebnim in javnim dolgom v razmerah nizke rasti produktivnosti.

- (13) Portugalska je 14. aprila 2022 predložila nov osnutek proračunskega načrta za leto 2022. Izčrpna ocena navedenega načrta se predloži v mnenju Komisije v skladu s členom 7 Uredbe (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta¹¹.
- (14) Svet je v svojem priporočilu z dne 20. julija 2020¹² Portugalski priporočil, naj v skladu s splošno odstopno klavzulo v letih 2020 in 2021 sprejme vse potrebne ukrepe za učinkovit odziv na pandemijo COVID-19, ohranitev gospodarstva in podporo okrevanju, ki bo sledilo. Prav tako je Portugalski priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalne politike, namenjene doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti dolga ob krepitvi naložb. Glede na podatke, ki jih je potrdil Eurostat, se je primanjkljaj sektorja država Portugalske zmanjšal z 5,8 % BDP v letu 2020 na 2,8 % BDP v letu 2021. Odziv fiskalne politike na Portugalskem je podprl okrevanje gospodarstva v letu 2021, začasni nujni ukrepi pa so se zmanjšali s 2,3 % BDP v letu 2020 na 2,2 % BDP v letu 2021. Ukrepi, ki jih je Portugalska sprejela v letu 2021, so bili v skladu s priporočilom Sveta z dne 20. julija 2020. Diskrecijski proračunski ukrepi, ki jih je vlada sprejela v letih 2020 in 2021, so bili večinoma začasni ali so jih spremljali izravnalni ukrepi. Hkrati nekateri diskrecijski ukrepi, ki jih je vlada sprejela v letih 2020 in 2021, niso bili začasni ali jih niso spremljali izravnalni ukrepi; predvsem je šlo za izdatke, povezane z zdravstvom, vključno z zaposlitvijo dodatnih zdravstvenih delavcev v nacionalni zdravstveni službi, da bi okrepili njene zmogljivosti odzivanja. Glede na podatke, ki jih je potrdil Eurostat, se je dolg sektorja država zmanjšal z 135,2 % BDP v letu 2020 na 127,4 % BDP v letu 2021.

¹¹ Uredba (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju (UL L 140, 27.5.2013, str. 11).

¹² Priporočilo Sveta z dne 20. julija 2020 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Portugalske za leto 2020 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Portugalske za leto 2020 (UL C 282, 26.8.2020, str. 142).

- (15) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije v programu stabilnosti za leto 2022, je za leto 2022 previden, zatem pa realističen¹³. Vlada napoveduje, da bo realni BDP v letu 2022 zrasel za 5,0 %, v letu 2023 pa za 3,3 %. Za primerjavo se v pomladanski napovedi Komisije 2022 pričakuje močnejša realna rast BDP v letu 2022, in sicer 5,8 %, ter nižja realna rast BDP v letu 2023, in sicer 2,7 %. Razlika je posledica večje rasti zasebne potrošnje in neto izvoza v napovedi Komisije za leto 2022 ter nižje rasti naložb in neto izvoza za leto 2023. Vlada v svojem programu stabilnosti za leto 2022 pričakuje, da se bo nominalni primanjkljaj v letu 2022 zmanjšal na 1,9 % BDP, v letu 2023 pa na 0,7 % BDP. Zmanjšanje v letu 2022 je predvsem posledica močne rasti gospodarske aktivnosti in odprave večine izrednih ukrepov, povezanih s pandemijo. Glede na program stabilnosti za leto 2022 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP v letu 2022 zmanjšal na 120,8 %, v letu 2023 pa na 115,4 %. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, pomladanska napoved Komisije 2022 za leti 2022 in 2023 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 1,9 % BDP oziroma 1,0 % BDP. Za leto 2022 je to v skladu s primanjkljajem, predvidenim v programu stabilnosti za leto 2022, za leto 2023 pa je nekoliko višje, predvsem zaradi višje tekoče porabe v napovedi Komisije za slednje leto. V pomladanski napovedi Komisije 2022 je predviden nižji dolg sektorja država kot odstotek BDP v višini 119,9 % v letu 2022 in podoben dolg sektorja država kot odstotek BDP v višini 115,3 % v letu 2023. Razlika v letu 2022 je posledica dejstva, da napoved Komisije predvideva močnejšo nominalno rast BDP v tem letu. Glede na pomladansko napoved Komisije 2022 je srednjeročna (10-letna povprečna) potencialna rast BDP ocenjena na 1,5 %. Vendar ta ocena ne upošteva učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki bi lahko okrepile potencialno rast Portugalske.

¹³ Presečni datum programa stabilnosti za leto 2022, ki je bil Komisiji in Svetu predložen 29. aprila 2022, je bil 25. marec 2022, kar je datum, ko je bil program predstavljen nacionalnemu parlamentu. Portugalska je 14. aprila 2022 Komisiji in Euroskupini predložila osnutek proračunskega načrta za leto 2022, ki je v primerjavi s programom stabilnosti vključeval nekoliko posodobljen makroekonomski scenarij za leto 2022. Natančneje je osnutek proračunskega načrta za leto 2022 vseboval manjši popravek realne rasti BDP navzdol na 4,9 % v letu 2022 (s 5,0 % v programu stabilnosti) in popravek inflacije cen življenjskih potrebščin navzgor na 4,0 % v istem letu (s 3,3 % v programu stabilnosti). Kljub nekoliko drugačni strukturi javnih financ je osnutek proračunskega načrta za leto 2022 ohranil ciljni primanjkljaj sektorja država v višini 1,9 % BDP za leto 2022.

- (16) Vlada je v letu 2022 postopno odpravila večino ukrepov, sprejetih v odziv na krizo zaradi COVID-19, tako da naj bi se začasni nujni ukrepi zmanjšali z 2,2 % BDP v letu 2021 na 0,7 % BDP v letu 2022. Na javnofinančni primanjkljaj v letu 2022 vplivajo ukrepi, sprejeti za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic zvišanja cen energije, ki so v pomladanski napovedi Komisije 2022 ocenjeni na 0,6 % BDP v letu 2022 in naj bi bili do leta 2023 v celoti odpravljeni¹⁴. Ti ukrepi vključujejo predvsem socialne transferje revnejšim gospodinjstvom, zmanjšanje posrednih dajatev na porabo energije in subvencije za porabo energije. Ti ukrepi so bili napovedani kot začasni. V primeru, da bi cene energije v letu 2023 ostale visoke, bi se lahko nekateri od teh ukrepov nadaljevali. Nekateri od teh ukrepov niso ciljno usmerjeni, zlasti splošno znižanje davka na gorivo. Na javnofinančni primanjkljaj vplivajo tudi stroški zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine, ki naj bi po pomladanski napovedi Komisije 2022 znašala 0,1 % BDP v letu 2022¹⁵.
- (17) Svet je v svojem priporočilu z dne 18. junija 2021 Portugalski priporočil, naj v letu 2022 uporabi mehanizem za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju in si ob tem prizadeva za preudarno fiskalno politiko. Poleg tega bi morala ohraniti nacionalno financirane naložbe. Svet je Portugalski priporočil tudi, naj omeji rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov. Prav tako je Portugalski priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju srednjeročne vzdržnosti javnih financ, hkrati pa okrepi naložbe za povečanje potenciala rasti.

¹⁴ Podatki predstavljajo raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, sprejetih od jeseni 2021, vključno s tekočimi prihodki in odhodki ter po potrebi ukrepi v zvezi z naložbami v osnovna sredstva.

¹⁵ Predvideva se, da bo skupno število oseb, razseljenih iz Ukrajine v Unijo, do konca leta 2022 postopoma doseglo 6 milijonov, njihova geografska porazdelitev pa se ocenjuje na podlagi velikosti obstoječe diaspore, gostote prebivalstva države članice sprejema in dejanske porazdelitve razseljenih oseb iz Ukrajine po vsej Uniji od marca 2022. Ocena proračunskih stroškov na osebo je opravljena na podlagi mikrosimulacijskega modela EUROMOD, ki ga je razvilo Skupno raziskovalno središče Komisije, pri čemer se upoštevajo denarni transferji, do katerih so te osebe lahko upravičene, in prejemki v naravi, kot sta izobraževanje in zdravstveno varstvo.

- (18) V letu 2022 naj bi bila glede na pomladansko napoved Komisije 2022 in vključno z informacijami iz programa stabilnosti Portugalske za leto 2022 fiskalna naravnost spodbujevalna v višini $-2,0\%$ BDP¹⁶. Portugalska namerava zagotavljati stalno podporo okrevanju z mehanizmom za okrevanje in odpornost, iz katerega bo financirala dodatne naložbe, kot je priporočil Svet. Pozitivni prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi Unije, h gospodarski aktivnosti naj bi se v primerjavi z letom 2021 povečal za 0,5 odstotne točke BDP. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2022 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 0,2 odstotne točke BDP¹⁷. Portugalska zato namerava ohraniti nacionalno financirane naložbe, kot je priporočil Svet. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2022 ekspanziven učinek na splošno fiskalno naravnost v višini 1,1 odstotne točke. Ta znaten ekspanziven učinek vključuje dodaten učinek ukrepov za obravnavanje gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije ($0,6\%$ BDP) ter stroškov zaradi zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine ($0,1\%$ BDP), pričakuje pa se, da bodo naraščajoči stroški za plače v javnem sektorju, odhodki, povezani s staranjem prebivalstva, in vmesna potrošnja še naprej pritiskali na rast tekoče potrošnje. Zlasti naj bi večje zvišanje cen življenjskih potrebščin v primerjavi z deflatorjem BDP vplivalo tudi na ekspanzivni učinek nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov k splošni fiskalni naravnosti v letu 2022, in sicer s povečanjem izdatkov za javno porabo blaga in storitev. Pričakuje se, da bo Portugalska v letu 2022 na splošno omejila rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov, saj je znaten ekspanzivni učinek nacionalno financiranih tekočih odhodkov v letu 2022 predvsem posledica ukrepov za odpravo gospodarskih in socialnih posledic zvišanja cen energije ter stroškov zaradi zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine.

¹⁶ Negativni predznak kazalnika ustreza presežku rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno fiskalno politiko.

¹⁷ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele ekspanziven učinek v višini 0,2 odstotne točke BDP.

- (19) V letu 2023 naj bi fiskalna naravnost glede na pomladansko napoved Komisije 2022 ob predpostavki nespremenjene politike znašala 0,0 % BDP¹⁸. Portugalska naj bi v letu 2023 še naprej uporabljala nepovratna sredstva v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju. Pozitivni prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi Unije, h gospodarski aktivnosti naj bi se v primerjavi z letom 2022 povečal za 0,2 odstotne točke BDP. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2023 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 0,3 odstotne točke¹⁹. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2023 restriktiven učinek na splošno fiskalno naravnost v višini 0,7 odstotne točke. To vključuje učinek postopne odprave ukrepov za obravnavanje višjih cen energije (0,6 % BDP). Hkrati naj bi večje zvišanje cen življenjskih potrebščin v primerjavi z deflatorjem BDP v letu 2022 vplivalo na prispevek nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov k splošni fiskalni naravnosti v letu 2023, in sicer s povečanjem porabe za pokojnine ter socialne prejemke in nadomestila zaradi indeksacije.
- (20) V skladu s programom stabilnosti za leto 2022 naj bi se primanjkljaj sektorja država v letu 2024 postopoma zmanjšal na 0,3 % BDP, v letu 2025 pa bil uravnotežen. Za primanjkljaj sektorja država se tako načrtuje, da bo v obdobju, ki ga zajema program, ostal pod 3 % BDP. V skladu s programom stabilnosti za leto 2022 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do leta 2025 zmanjšal, in sicer na 109,8 % v letu 2024 in na 105,9 % v letu 2025. Glede na analizo Komisije se zdijo tveganja za vzdržnost dolga v srednjeročnem obdobju visoka.

¹⁸ Pozitivni predznak kazalnika ustreza primanjkljaju rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na restriktivno fiskalno politiko.

¹⁹ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele ekspanziven učinek v višini 0,2 odstotne točke BDP.

- (21) Struktura javnih financ, ki bo bolj naklonjena rasti, tako na strani prihodkov kot odhodkov javnega proračuna, bi podprla dolgoročno vzdržnost javnih financ Portugalske, izboljšala poslovno okolje in prispevala k vključujočemu okrevanju. Kar zadeva davčni sistem Portugalske, obstajajo dokazi²⁰, da je sistem davčnih ugodnosti v državi precej zapleten in premalo pregleden (ugotovljenih je bilo več kot 500 davčnih ugodnosti v več kot 60 pravnih besedilih) ter da bi dosledno spremljanje in ocenjevanje koristilo gospodarski učinkovitosti davčnih odhodkov. Poleg tega strukturo stopenj davka od dohodkov pravnih oseb dopolnjujejo dodatne državne in občinske dajatve, kar povzroča kompleksnost za davkoplačevalce in dodatno breme za davčno upravo. Neposredni davčni odtegljaji so pogosto previsoki, zaradi česar so zahtevki za vračilo v naslednjem letu precejšnji. Ponavljajoči se stroški pobiranja davkov so razmeroma visoki (leta 2019 so bili približno 20 % višji od povprečja EU-27), naložbe davčne uprave v informacijske in komunikacijske tehnologije pa so v primerjavi s povprečjem Unije nizke (leta 2019 so znašale 5,7 % operativnih odhodkov davčne uprave in so bile skoraj polovico nižje od povprečja EU-27). Glede na navedeno bi povečanje učinkovitosti davčnih uprav pripomoglo k skrajšanju časa za plačilo davkov na Portugalskem in zmanjšanju obsega neplačanih zapadlih davčnih obveznosti (te so ob koncu leta 2019 znašale 37,1 % skupnih neto prihodkov in so bile med najvišjimi v Uniji). Kar zadeva portugalski sistem socialne zaščite, je učinkovitost socialnih transferjev pri zmanjševanju revščine in neenakosti pod povprečjem Unije. Zlasti je nizka ustreznost minimalnega dohodka, ki znaša 37,5 % praga revščine (Unija: 58,9 %). Hkrati se zdi, da številni socialni prejemki in nadomestila služijo podobnim ciljem, kar prav tako povzroča kompleksnost. Posledična razdrobljenost sistema socialne zaščite povzroča razmeroma nizke stopnje uporabe in pomanjkanje učinkovite osredotočenosti na tiste, ki pomoč najbolj potrebujejo, kar ovira pokritost in s tem ustreznost socialnih prejemkov. V tem okviru je še posebej pomembno izvajanje nacionalne strategije za boj proti revščini.

²⁰ Tax benefits in Portugal – Concept, methodology and practice (Davčne ugodnosti na Portugalskem – koncept, metodologija in praksa), delovna skupina za davčne ugodnosti, maj 2019.

- (22) V skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 iz Priloge V k navedeni uredbi načrt za okrevanje in odpornost vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se medsebojno krepijo, ter okvirni načrt za izvedbo do 31. avgusta 2026. Te prispevajo k reševanju vseh ali pomembnega dela gospodarskih in socialnih izzivov, opredeljenih v specifičnih priporočilih, ki jih je Svet v okviru evropskega semestra v letih 2019 in 2020 naslovil na Portugalsko, poleg morebitnih specifičnih priporočil za državo, izdanih do datuma sprejetja načrta za okrevanje in odpornost. Načrt za okrevanje in odpornost zlasti spodbuja naložbe za zeleni in digitalni prehod. Izboljšanje kakovosti javnih financ in finančne vzdržnosti podjetij v državni lasti je za načrt osrednjega pomena. Načrt je ambiciozen pri krepitvi odpornosti zdravstvenega sistema ter izboljšanju dostopa do kakovostnega sistema zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe. Cilj načrta je izboljšati splošno raven spretnosti in znanj prebivalstva, vključno z digitalnimi spretnostmi in znanji za različne skupine prebivalstva, ter okrepiti ponudbo poklicnega izobraževanja in usposabljanja. Načrt vključuje znatne naložbe za izboljšanje socialnih storitev, vključno s povečanjem ponudbe socialnih in cenovno dostopnih stanovanj. Načrt uvaja ustrezne ukrepe za zmanjšanje segmentacije trga dela ter podporo kakovostnemu zaposlovanju ter ustvarjanju in ohranjanju delovnih mest. Cilj načrta je predvsem podpora državljanom in podjetjem pri uporabi digitalnih tehnologij. Načrt uvaja ukrepe za spodbujanje dostopa do financiranja, zlasti za mala in srednja podjetja, ter za spodbujanje zasebnih in javnih naložb za gospodarsko okrevanje države. Načrt določa pomembne reforme in naložbe za spodbujanje naložb v raziskave in inovacije ter povečanje njihove učinkovitosti in uspešnosti. Načrt je ambiciozen pri reševanju izzivov poslovnega okolja in izboljšanju učinkovitosti pravosodnega sistema.

- (23) Izvajanje načrta za okrevanje in odpornost Portugalske naj bi prispevalo k doseganju nadaljnjega napredka pri zelenem in digitalnem prehodu. Ukrepi, ki podpirajo podnebne cilje na Portugalskem, predstavljajo 37,9 % skupnih dodeljenih sredstev iz načrta za okrevanje in odpornost, ukrepi, ki podpirajo digitalne cilje, pa 22,1 % skupnih dodeljenih sredstev iz načrta za okrevanje in odpornost. Celovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v skladu z zadevnimi mejniki in cilji bo Portugalski pomagalo hitro okrevati po posledicah krize zaradi COVID-19, hkrati pa bo okrepilo njeno odpornost. Sistematično vključevanje socialnih partnerjev in drugih ustreznih deležnikov ostaja pomembno za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost ter drugih ekonomskih politik in politik zaposlovanja, ki presegajo načrt za okrevanje in odpornost, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za celoten program politik.
- (24) Portugalska je partnerski sporazum iz Uredbe (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta²¹ predložila 4. marca 2022, druge programe kohezijske politike iz navedene uredbe pa 4. junija 2022. V skladu z Uredbo (EU) 2021/1060 naj bi Portugalska pri načrtovanju programov skladov kohezijske politike za obdobje 2021–2027 upoštevala zadevna specifična priporočila. To je predpogoj za izboljšanje učinkovitosti in povečanje dodane vrednosti finančne podpore, prejete iz skladov kohezijske politike, ob hkratnem spodbujanju usklajevanja, dopolnjevanja in skladnosti med temi skladi kohezijske politike ter drugimi instrumenti in skladi Unije. Uspešno izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost ter programov kohezijske politike je odvisno tudi od odprave ozkih grl za naložbe v podporo zelenemu in digitalnemu prehodu ter uravnoteženemu teritorialnemu razvoju.

²¹ Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L 231, 30.6.2021, str. 159).

- (25) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, ki jih obravnava načrt za okrevanje in odpornost, se Portugalska sooča s številnimi dodatnimi izzivi, povezanimi s krožnim gospodarstvom. Portugalska je precej pod povprečjem Unije zlasti pri kazalnikih ravnanja z odpadki. Povprečna stopnja recikliranja komunalnih odpadkov je nizka in se še niža, obstajajo pa razlike med regijami. Portugalska ni dosegla cilja Unije glede recikliranja 50 % komunalnih odpadkov do leta 2020. Skupna stopnja recikliranja je leta 2019 znašala 29 %, leta 2020 pa 26,5 % (začasni podatki), medtem ko povprečje Unije znaša 48 %. Za doseg ciljev Unije za naslednje desetletje, vključno z doseganjem 55-odstotne stopnje recikliranja komunalnih odpadkov do leta 2025, bodo potrebna znatna prizadevanja. Potrebne so izboljšave za spodbujanje preprečevanja odpadkov, zmanjševanja njihove količine, razvrščanja, ponovne uporabe in recikliranja odpadkov ter s tem preusmeritve odpadkov z odlagališč in iz sežigalnic, pa tudi za modernizacijo obratov za recikliranje in obdelavo odpadkov. Povečanje pristojbin za odlaganje in sežiganje odpadkov, uvedba davka na ostanek odpadkov in povišanje pristojbin za občine, ki ne dosegajo ciljev recikliranja, so dobri primeri za boljše doseganje teh ciljev. Poleg tega bi lahko postopek pospešili z razširitvijo ločenega zbiranja odpadkov in nadaljnjim razvojem sistemov „plačaj, kolikor zavržeš“.
- (26) V odziv na mandat voditeljev držav ali vlad Unije iz Izjave iz Versaillesa je cilj predloga Komisije za načrt REPowerEU čim prej postopno odpraviti odvisnost Unije od uvoza fosilnih goriv iz Rusije. V ta namen namerava Komisija v dialogu z državami članicami opredeliti najprimernejše projekte, naložbe in reforme na nacionalni in regionalni ravni ter na ravni Unije. Cilj teh ukrepov je zmanjšati splošno odvisnost od fosilnih goriv in nadomestiti uvoz fosilnih goriv iz Rusije s fosilnimi gorivi iz drugih držav.

- (27) Portugalska ima velik delež energije iz obnovljivih virov (tretjina mešanice energijskih virov) in ni močno odvisna od fosilnih goriv iz Rusije. Vendar po podatkih za leto 2020 nafta in plin (predvsem utekočinjeni zemeljski plin) še vedno predstavljata dve tretjini oskrbe s primarno energijo, in sicer 42 % za nafto in 24 % za plin. Premog je bil za proizvodnjo električne energije postopno opuščen do leta 2021, vendar se je poraba plina v zadnjih letih hitro povečala, deloma zaradi manjše razpoložljivosti električne energije iz hidroelektrarn zaradi suše. Ker Portugalska iz Rusije uvozi le 10 % plina, je njena odvisnost od utekočinjenega zemeljskega plina precej nižja od povprečja Unije, ki znaša 44 %, poleg tega pa iz Rusije ne uvaža nafte in premoga²². Vendar Portugalska uvozi 100 % fosilnih goriv. Za zmanjšanje te splošne odvisnosti od uvoza bo treba s povečanjem podnebnih ambicij Unije, ki so usmerjene v cenovno dostopnejšo, varnejšo in trajnostno energijo, še naprej izkoriščati potencial Portugalske na področju sončne in vetrne energije, predvsem na morju, zlasti z racionalizacijo postopkov za izdajo dovoljenj in krepitevijo upravnih zmogljivosti. Nadgradnja omrežij za prenos in distribucijo električne energije, vključno s tehnologijami enosmernega toka, ter omogočanje naložb v shranjevanje električne energije in obnovljivi vodik z ustreznimi dodatnimi zmogljivostmi za energijo iz obnovljivih virov bi omogočila oskrbo s prilagodljivo in hitro odzivno energijo, kar je ključnega pomena za upravljanje sistema z visokim deležem obnovljivih virov energije. Za odpornost elektroenergetskega sistema Portugalske in Unije je izziv tudi nizka raven povezanosti elektroenergetskih sistemov s Španijo (in prek nje s Francijo). Dodatne čezmejne povezave bi lahko pripomogle k boljši vključenosti zmogljivosti Iberskega polotoka za obnovljive vire energije v enotni energetske trg, tudi plinske infrastrukture, pripravljene za vodik, saj bi lahko prispevale k diverzifikaciji oskrbe s plinom na notranjem trgu in pomagale izkoristiti dolgoročni potencial za obnovljivi vodik.

²² Eurostat (2020), delež ruskega uvoza glede na celotni uvoz zemeljskega plina, surove nafte in črnega premoga. Za povprečje EU-27 skupni uvoz pomeni uvoz iz držav zunaj EU-27. Skupni uvoz Portugalske vključuje trgovino znotraj EU. Surova nafta ne vključuje rafiniranih naftnih derivatov.

Za izboljšanje energijske učinkovitosti stavb bi se z ustreznimi shemami financiranja, kampanjami ozaveščanja in razvojem zelenih znanj in spretnosti znatno povečala učinkovitost naložbenih prizadevanj. Poleg tega je treba nadalje razogljčiti prometni sektor, med drugim s pospešitvijo uvedbe infrastrukture za polnjenje električnih vozil ter spodbujanjem ključnih projektov železniškega, kolesarskega in javnega prevoza. Da bi se Portugalska uskladila s cilji svežnja „Pripravljeni na 55“, bo treba dodatno okrepiti prizadevanja glede ciljev zmanjšanja emisij toplogrednih plinov ter povečanja energije iz obnovljivih virov in energijske učinkovitosti.

- (28) Medtem ko bo pospešitev prehoda s fosilnih goriv na podnebno nevtralnost v več sektorjih povzročila znatne stroške prestrukturiranja, lahko Portugalska v okviru kohezijske politike uporabi mehanizem za pravični prehod, da v najbolj prizadetih regijah ublaži socialno-ekonomske posledice prehoda. Poleg tega lahko Portugalska uporabi Evropski socialni sklad plus, vzpostavljen z Uredbo (EU) 2021/1057 Evropskega parlamenta in Sveta²³, da izboljša zaposlitvene možnosti in okrepi socialno kohezijo.
- (29) Svet je ob upoštevanju ocene Komisije preučil program stabilnosti za leto 2022, njegovo mnenje²⁴ pa je izraženo v priporočilu 1.
- (30) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet priporočil, naj države članice euroobmočja sprejmejo ukrepe, tudi prek svojih načrtov za okrevanje in odpornost, da bi izvedle priporočila iz priporočila glede euroobmočja za leto 2022. Za Portugalsko je to izraženo zlasti v priporočilih 1 in 2.

²³ Uredba (EU) 2021/1057 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o vzpostavitvi Evropskega socialnega sklada plus (ESS+) in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1296/2013 (UL L 231, 30.6.2021, str. 21).

²⁴ V skladu s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

- (31) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda in ocene Komisije preučil nacionalni reformni program za leto 2022 in program stabilnosti za leto 2022. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1, 2 in 4. Priporočili 1 in 2 prispevata tudi k izvajanju priporočila glede euroobmočja za leto 2022, zlasti prvega in četrtega priporočila glede euroobmočja. Fiskalne politike iz priporočila 1 med drugim pomagajo obravnavati neravnotežja, povezana z visokim javnim dolgom v okviru nizke rasti proizvodne dejavnosti. Politike iz priporočila 2 med drugim prispevajo k zmanjšanju javnega, zasebnega in zunanjega dolga, saj bo celovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost podprlo rast in hkrati okrepilo odpornost gospodarstva. Politike iz priporočila 4 med drugim prispevajo k obravnavanju ranljivosti, dolgoročno povezanih z visokim zunanjim dolgom –

PRIPOROČA, da Portugalska v letih 2022 in 2023 ukrepa tako, da:

1. v letu 2023 zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo rasti nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov pod srednjeročno potencialno rast BDP, ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine; je pripravljena prilagoditi sedanjo porabo spreminjajočim se razmeram; razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetske varnost, ob upoštevanju pobude REPowerEU, med drugim tudi z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih sredstev Unije; v obdobju po letu 2023 izvaja fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev ter zagotavljanju verodostojnega in postopnega zmanjševanja dolga ter srednjeročne vzdržnosti javnih financ, s postopno konsolidacijo, naložbami in reformami; izboljša učinkovitost davčnega sistema in sistema socialne zaščite, zlasti s poenostavitvijo obeh okvirov, povečanjem učinkovitosti njunih uprav in zmanjšanjem s tem povezanega upravnega bremena;

2. nadaljuje izvajanje svojega načrta za okrevanje in odpornost v skladu z mejniki in cilji, določenimi v Izvedbenem sklepu Sveta z dne 13. julija 2021; hitro zaključi pogajanja s Komisijo o programskih dokumentih kohezijske politike za obdobje 2021–2027, da se lahko začnejo izvajati;
3. izboljša pogoje za prehod v krožno gospodarstvo, zlasti s spodbujanjem preprečevanja odpadkov, recikliranja in ponovne uporabe odpadkov, da bi jih preusmerila z odlagališč in iz sežigalnic;
4. zmanjša splošno odvisnost od fosilnih goriv, tudi v prometnem sektorju; pospeši uvajanje obnovljivih virov energije z nadgradnjo omrežij za prenos in distribucijo električne energije, omogočanjem naložb v shranjevanje električne energije in racionalizacijo postopkov za izdajo dovoljenj, da se omogoči nadaljnji razvoj proizvodnje vetrne energije, zlasti na morju, ter proizvodnje sončne energije in obnovljivega vodika; okrepi okvir spodbud za naložbe v energijsko učinkovitost stavb; poveča energetske povezave.

V Bruslju,

Za Svet

predsednik
