EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 23. 5. 2022
COM(2022) 623 final

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Portugalska na rok 2022 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Portugalska na rok 2022

{SWD(2022) 623 final} - {SWD(2022) 640 final}

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Portugalska na rok 2022 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Portugalska na rok 2022

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii[1], a najmä na jeho článok 5 ods. 2,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh[2], a najmä na jeho článok 6 ods. 1,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu,

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

so zreteľom na stanovisko Hospodárskeho a finančného výboru,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre sociálnu ochranu,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre hospodársku politiku,

keďže:

(1) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/241[3], ktorým sa zriadil Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, nadobudlo účinnosť 19. februára 2021. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti poskytuje finančnú podporu na vykonávanie reforiem a investícií, pričom so sebou prináša fiškálny impulz financovaný Úniou. Prispieva k hospodárskej obnove a vykonávaniu udržateľných reforiem a investícií podporujúcich rast, najmä na podporu zelenej a digitálnej transformácie, a zároveň posilňuje odolnosť hospodárstiev členských štátov a ich potenciálny rast. Okrem toho prispieva aj k posilneniu udržateľných verejných financií a k podpore rastu a tvorby pracovných miest v strednodobom a dlhodobom horizonte. Maximálny finančný príspevok pre členský štát v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti [bol] aktualizovaný [XX.] júna 2022 v súlade s článkom 11 ods. 2 nariadenia (EÚ) 2021/241.

---

1 Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

2 Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25.

3 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/241 z 12. februára 2021, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (Ú. v. EÚ L 57, 18.2.2021, s. 17).

(2) Komisia 24. novembra 2021 prijala ročný prieskum udržateľného rastu, čo znamenalo začiatok európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2022. Náležite zohľadnila spoločný záväzok k ďalšiemu vykonávaniu Európskeho piliera sociálnych práv vyhláseného Európskym parlamentom, Radou a Komisiou 17. novembra 2017, opätovne potvrdený na sociálnom samite v Porte v máji 2021. Európska rada 25. marca 2022 schválila priority ročného prieskumu udržateľného rastu na rok 2022. Komisia 24. novembra 2021 prijala na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 aj správu o mechanizme varovania, v ktorej určila Portugalsko za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým bude potrebné hĺbkové preskúmanie[4]. V ten istý deň Komisia prijala aj odporúčanie na odporúčanie Rady o hospodárskej politike eurozóny, ktoré Rada prijala 5. apríla 2022, ako aj návrh spoločnej správy o zamestnanosti na rok 2022, v ktorej sa analyzuje vykonávanie usmernení pre politiky zamestnanosti a zásad Európskeho piliera sociálnych práv, prijatý Radou 14. marca 2022.

(3) Invázia Ruska na Ukrajinu, ktorá nasledovala po globálnej pandémii, výrazne zmenila geopolitický a hospodársky kontext. Vplyv tejto invázie na hospodárstva členských štátov sa prejavil napríklad vyššími cenami energií a potravín a horšími vyhliadkami rastu. Vyššie ceny energií majú negatívny dosah predovšetkým na najzraniteľnejšie domácnosti, ktoré žijú v energetickej chudobe alebo sú ňou ohrozené. Okrem toho EÚ zažíva bezprecedentný prílev ľudí, ktorí utekajú z Ukrajiny. V tejto súvislosti bola 4. marca 2022 prvýkrát aktivovaná smernica o dočasnej ochrane[5], ktorou sa vysídleným osobám z Ukrajiny udeľuje právo na oprávnený pobyt v EÚ, ako aj prístup k vzdelávaniu a odbornej príprave, trhu práce, zdravotnej starostlivosti, bývaniu a sociálnemu zabezpečeniu.

(4) Vzhľadom na rýchlo sa meniacu hospodársku a geopolitickú situáciu bude európsky semester v roku 2022 pokračovať v rozsiahlej koordinácii hospodárskych politík a politík zamestnanosti a zároveň sa bude vyvíjať v súlade s požiadavkami na vykonávanie Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ako sa uvádza v ročnom prieskume udržateľného rastu na rok 2022. Na plnenie priorít jednotlivých politík v rámci európskeho semestra je nevyhnutné, aby sa vykonávali prijaté plány obnovy a odolnosti, keďže tieto plány riešia všetky príslušné odporúčania pre jednotlivé krajiny vydané v cykloch semestra 2019 a 2020 alebo ich významnú podskupinu. Odporúčania pre jednotlivé krajiny na roky 2019 a 2020 sú naďalej rovnako relevantné aj pre plány obnovy a odolnosti, ktoré boli revidované, aktualizované alebo zmenené v súlade s článkami 14, 18 a 21 nariadenia (EÚ) 2021/241, a to popri všetkých odporúčaniach pre jednotlivé krajiny vydaných do dátumu predloženia zmeneného plánu.

(5) Všeobecná úniková doložka je aktívna od marca 2020[6]. Komisia vo svojom oznámení z 3. marca 2021[7] vyjadrila názor, že rozhodnutie o deaktivácii alebo pokračovaní v uplatňovaní všeobecnej únikovej doložky by sa malo prijať po celkovom posúdení

---

4 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25).

5 Vykonávacie rozhodnutie Rady (EÚ) 2022/382 zo 4. marca 2022, ktorým sa konštatuje skutočnosť, že došlo k hromadnému prílevu vysídlených osôb z Ukrajiny v zmysle článku 5 smernice 2001/55/ES, a zavádza sa dočasná ochrana (Ú. v. EÚ L 71, 4.3.2022, s. 1).

6 Oznámenie Komisie Rade o aktivácii všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu, Brusel, 20. 3. 2020, COM(2020) 123 final.

7 Oznámenie Komisie Rade – Rok od vypuknutia pandémie COVID-19: reakcia fiškálnej politiky, Brusel, 3. 3. 2021, COM(2021) 105 final.

stavu hospodárstva, pričom kľúčovým kvantitatívnym kritériom by mala byť úroveň hospodárskej činnosti v EÚ alebo eurozóne v porovnaní s predkrízovými úrovňami (z konca roku 2019). Zvýšená neistota a výrazné riziká horšieho než očakávaného vývoja v súvislosti s hospodárskym výhľadom v kontexte vojny v Európe, bezprecedentných zvýšení cien energií a pokračujúcich narušení dodávateľských reťazcov si vyžadujú predĺženie všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu aj na rok 2023.

(6) V súlade s prístupom uvedeným v stanovisku Rady z 18. júna 2021 k programu stability na rok 2021 sa zámery fiškálnej politiky v súčasnosti najlepšie merajú ako zmena primárnych výdavkov (bez diskrečných príjmových opatrení), s vylúčením dočasných núdzových opatrení súvisiacich s krízou COVID-19, ale so započítaním výdavkov financovaných z nenávratnej podpory (grantov) Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov EÚ, vo vzťahu k strednodobému potenciálnemu rastu[8]. Nad rámec celkových zámerov fiškálnej politiky a s cieľom posúdiť, či je vnútroštátna fiškálna politika obozretná a či jej zloženie prispieva k udržateľnej obnove v súlade so zelenou a digitálnou transformáciou, sa pozornosť venuje aj vývoju primárnych bežných výdavkov (bez diskrečných príjmových opatrení a bez dočasných núdzových opatrení súvisiacich s krízou COVID-19) a investícií financovaných z vnútroštátnych zdrojov[9].

(7) Komisia 2. marca 2022 prijala oznámenie, ktoré obsahovalo všeobecné usmernenia v oblasti fiškálnej politiky na rok 2023 a ktorého cieľom bolo podporiť prípravu programov stability a konvergenčných programov členských štátov, a tým posilniť koordináciu politík[10]. Komisia konštatovala, že na základe makroekonomického výhľadu prognózy zo zimy 2022 bude v roku 2023 zrejme vhodné prejsť z podporných súhrnných zámerov fiškálnej politiky z rokov 2020 – 2022 na všeobecne neutrálne súhrnné zámery fiškálnej politiky, pričom treba pohotovo reagovať na vyvíjajúcu sa hospodársku situáciu. Komisia oznámila, že fiškálne odporúčania pre jednotlivé členské štáty na rok 2023 by mali byť aj naďalej diferencované, pričom by sa v nich mali zohľadňovať možné cezhraničné účinky presahovania. Komisia vyzvala členské štáty, aby usmernenia zohľadnili vo svojich programoch stability a konvergenčných programoch. Komisia sa zaviazala, že bude pozorne monitorovať hospodársky vývoj a podľa potreby upraví svoje politické usmernenia, a to najneskôr v rámci jarného balíka semestra koncom mája 2022.

(8) Pokiaľ ide o fiškálne usmernenia poskytnuté 2. marca 2022, vo fiškálnych odporúčaniach na rok 2023 je zohľadnený zhoršený hospodársky výhľad, zvýšená neistota a ďalšie riziká horšieho než očakávaného vývoja, ako aj vyššia inflácia v porovnaní so zimnou prognózou. Na základe uvedených skutočností je v rámci fiškálnej reakcie nutné zvýšiť verejné investície do zelenej a digitálnej transformácie a energetickej bezpečnosti, ako aj prostredníctvom cielených a dočasných opatrení zachovať kúpnu silu najzraniteľnejších domácností s cieľom zmierniť vplyv zvýšenia cien energie a pomôcť obmedziť inflačné tlaky vyplývajúce z druhotných účinkov;

---

8 Odhady týkajúce sa zámerov fiškálnej politiky a ich zložiek uvedené v tomto odporúčaní sú odhady Komisie založené na predpokladoch, z ktorých vychádza prognóza Komisie z jari 2022. Komisiou odhadovaný strednodobý potenciálny rast nepočíta s pozitívnym vplyvom reforiem, ktoré sú súčasťou plánu obnovy a odolnosti a ktoré môžu posilniť potenciálny rast.

9 Nie sú financované z grantov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov EÚ.

10 Oznámenie Komisie Rade: Usmernenia v oblasti fiškálnej politiky na rok 2023, Brusel, 2. 3. 2022, COM(2022) 85 final.

fiškálna politika musí byť aj naďalej pružná, aby sa mohla prispôsobiť rýchlo sa meniacim okolnostiam, a musí byť diferencovaná v jednotlivých krajinách v závislosti od ich fiškálnej a hospodárskej situácie, a to aj z hľadiska vystavenia danej krajiny kríze a prílevu vysídlených osôb z Ukrajiny.

(9) V súlade s článkom 18 ods. 1 nariadenia (EÚ) 2021/241 Portugalsko predložilo Komisii 22. apríla 2021 svoj národný plán obnovy a odolnosti. Komisia podľa článku 19 nariadenia (EÚ) 2021/241 posúdila relevantnosť, efektívnosť, účinnosť a koherentnosť plánu obnovy a odolnosti, a to v súlade s usmerneniami pre posudzovanie uvedenými v prílohe V k uvedenému nariadeniu. Rada 13. júla prijala rozhodnutie o schválení posúdenia plánu obnovy a odolnosti Portugalska[11]. Uvoľnenie splátok je podmienené rozhodnutím Komisie prijatým v súlade s článkom 24 ods. 5 nariadenia (EÚ) 2021/241, že Portugalsko uspokojivo splnilo príslušné míľniky a ciele stanovené vo vykonávacom rozhodnutí Rady. Keď sa hovorí o uspokojivom splnení, predpokladá sa, že v súvislosti s predchádzajúcimi míľnikmi a cieľmi, ktoré už boli dosiahnuté, nedošlo k zvratu.

(10) Portugalsko predložilo 29. apríla 2022 svoj národný program reforiem na rok 2022 a svoj program stability na rok 2022 v súlade s lehotou stanovenou v článku 4 nariadenia (ES) č. 1466/97. Obidva programy sa s cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi posudzovali spoločne. V súlade s článkom 27 nariadenia (EÚ) 2021/241 sa v národnom programe reforiem na rok 2022 zohľadňujú aj polročné správy Portugalska o pokroku dosiahnutom pri plnení jeho plánu obnovy a odolnosti.

(11) Komisia 23. mája 2022 uverejnila správu o Portugalsku na rok 2022[12]. Posudzoval sa v nej pokrok, ktorý Portugalsko dosiahlo pri plnení príslušných odporúčaní pre danú krajinu prijatých Radou v rokoch 2019, 2020 a 2021, a na základe hodnotiacej tabuľky obnovy a odolnosti sa zhodnotilo vykonávanie plánu obnovy a odolnosti Portugalskom. Na základe tejto analýzy sa v správe o krajine identifikovali nedostatky v súvislosti s výzvami, ktoré plán obnovy a odolnosti nerieši alebo ich rieši len čiastočne, ako aj v súvislosti s novými a vznikajúcimi výzvami vrátane výziev vyplývajúcich z invázie Ruska na Ukrajinu. Okrem toho sa v nej posudzoval pokrok Portugalska pri vykonávaní Európskeho piliera sociálnych práv a pri dosahovaní hlavných cieľov EÚ v oblasti zamestnanosti, zručností a znižovania chudoby, ako aj pokrok pri dosahovaní cieľov OSN v oblasti udržateľného rozvoja.

(12) Komisia vykonala v súvislosti s Portugalskom hĺbkové preskúmanie podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 a jeho výsledky uverejnila 23. mája 2022[13]. Komisia dospela k záveru, že v Portugalsku existujú makroekonomické nerovnováhy. Zraniteľné miesta sa týkajú najmä vysokého verejného, súkromného a zahraničného dlhu v kontexte nízkeho rastu produktivity.

(13) Portugalsko predložilo 14. apríla 2022 nový návrh rozpočtového plánu na rok 2022. Úplné posúdenie uvedeného plánu sa má predložiť v stanovisku Komisie v súlade s článkom 7 nariadenia (EÚ) č. 473/2013.

(14) Rada 20. júla 2020 odporučila Portugalsku, aby v súlade so všeobecnou únikovou doložkou prijalo v rokoch 2020 a 2021 všetky potrebné opatrenia na účinné riešenie pandémie, posilnenie hospodárstva a podporu následnej obnovy. Zároveň mu

[11] Vykonávacie rozhodnutie Rady z 13. júla 2021 o schválení posúdenia plánu obnovy a odolnosti Portugalska (ST 10149/21+ADD 1 REV 1).

[12] SWD(2022)623 final.

[13] SWD(2022)637 final.

odporučila, aby – ak to hospodárske podmienky umožnia – uskutočňovalo fiškálne politiky zamerané na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a zabezpečenie udržateľnosti dlhovej služby pri súčasnom zvyšovaní investícií. Podľa údajov overených Eurostatom sa deficit verejných financií Portugalska znížil z 5,8 % HDP v roku 2020 na 2,8 % HDP v roku 2021. V rámci reakcie fiškálnej politiky Portugalsko v roku 2021 podporovalo obnovu hospodárstva, pričom objem dočasných núdzových podporných opatrení klesol z 2,3 % HDP v roku 2020 na 2,2 % HDP v roku 2021. Opatrenia, ktoré Portugalsko prijalo v roku 2021, sú v súlade s odporúčaním Rady z 20. júla 2020. Diskrečné rozpočtové opatrenia, ktoré vláda prijala v rokoch 2020 a 2021, boli väčšinou dočasné alebo vyvážené kompenzačnými opatreniami. Zároveň však niektoré diskrečné opatrenia, ktoré vláda prijala v období 2020 – 2021, neboli dočasné ani vyvážené kompenzačnými opatreniami, pričom išlo najmä o výdavky spojené so zdravotnou starostlivosťou vrátane najímania ďalších zdravotníckych pracovníkov štátnou zdravotnou službou s cieľom posilniť jej reakčnú schopnosť. Podľa údajov overených Eurostatom bol verejný dlh v roku 2021 na úrovni 127,4 % HDP.

(15) Makroekonomický scenár, z ktorého vychádzajú rozpočtové prognózy v programe stability na rok 2022, je na rok 2022 opatrný a na nasledujúce obdobie realistický[14]. Vláda predpokladá, že reálny HDP sa v roku 2022 zvýši o 5,0 % a v roku 2023 o 3,3 %. Na porovnanie, v prognóze Komisie z jari 2022 sa v roku 2022 predpokladá výraznejší rast reálneho HDP na úrovni 5,8 % a v roku 2023 nižší rast reálneho HDP na úrovni 2,7 %. Rozdiel je spôsobený výraznejším rastom súkromnej spotreby a čistého vývozu v prognóze Komisie na rok 2022 a nižším rastom investícií a čistého vývozu v roku 2023. Vláda vo svojom programe stability na rok 2022 očakáva, že celkový deficit klesne na 1,9 % HDP v roku 2022 a ďalej na 0,7 % HDP v roku 2023. V poklese v roku 2022 sa odzrkadľuje najmä silný rast hospodárskej činnosti a ukončenie väčšiny núdzových opatrení súvisiacich s pandémiou. Podľa programu sa očakáva, že pomer dlhu verejnej správy k HDP klesne v roku 2022 na 120,8 % a v roku 2023 na 115,4 %. Na základe opatrení v príslušných oblastiach politiky, ktoré boli známe k dátumu uzávierky prognózy, sa v prognóze Komisie z jari 2022 predpokladá deficit verejných financií na úrovni 1,9 % HDP v roku 2022 a 1,0 % HDP v roku 2023. Je to v súlade s deficitom predpokladaným v programe stability na rok 2022 a mierne vyššie v roku 2023, a to najmä v dôsledku vyšších bežných výdavkov v Komisii v roku 2023. V prognóze Komisie z jari 2022 sa počíta s nižším pomerom dlhu verejnej správy k HDP v roku 2022 na úrovni 119,9 % a s podobným pomerom dlhu verejnej správy k HDP v roku 2023 na úrovni 115,3 %. Rozdiel v roku 2022 je spôsobený prognózou Komisie obsahujúcou výraznejší rast nominálneho HDP v danom roku.

Na základe prognózy Komisie z jari 2022 sa strednodobý (desaťročný priemerný) rast potenciálneho HDP odhaduje na 1,5 %. Tento odhad však nepočíta s vplyvom

[14] Program stability na rok 2022, ktorý bol Komisii a Rade predložený 29. apríla 2022, mal uzávierku 25. marca 2022, keď bol predložený národnému parlamentu. Portugalsko 14. apríla 2022 predložilo Komisii a Euroskupine návrh rozpočtového plánu na rok 2022, ktorý v porovnaní s makroekonomickým scenárom v programe obsahoval mierne aktualizovaný makroekonomický scenár na rok 2022. Návrh rozpočtového plánu na rok 2022 konkrétne obsahoval revíziu rastu reálneho HDP smerom nadol na 4,9 % v roku 2022 (z 5,0 % v programe) a revíziu inflácie spotrebiteľských cien (HICP) smerom nahor na 4,0 % v tom istom roku (z 3,3 % v programe). Napriek mierne odlišnému zloženiu verejných financií sa v návrhu rozpočtového plánu na rok 2022 zachoval cieľový deficit verejných financií na rok 2022 na úrovni 1,9 % HDP.

reformiem, ktoré sú súčasťou plánu obnovy a odolnosti a môžu posilniť potenciálny rast Portugalska.

(16) Vláda v roku 2022 postupne zrušila väčšinu opatrení prijatých v reakcii na krízu COVID-19, takže sa predpokladá, že objem dočasných núdzových podporných opatrení klesne z 2,2 % HDP v roku 2021 na 0,7 % HDP v roku 2022. Deficit verejných financií v roku 2022 je ovplyvnený opatreniami prijatými na odolávanie hospodárskemu a sociálnemu vplyvu zvýšenia cien energie, ktoré sa v prognóze Komisie z jari 2022 odhadujú na 0,6 % HDP v roku 2022, pričom sa očakáva, že v roku 2023 sa tento trend úplne otočí[15]. Tieto opatrenia pozostávajú najmä zo sociálnych transferov pre chudobnejšie domácnosti, zníženia nepriamych daní zo spotreby energie a dotácií na spotrebu energie. Tieto opatrenia boli oznámené ako dočasné. Ak však ceny energií zostanú zvýšené aj v roku 2023, niektoré z nich by sa mohli uplatňovať aj naďalej. Niektoré z týchto opatrení nie sú cielené, najmä plošné zníženie dane z palív. Deficit verejných financií je ovplyvnený aj nákladmi na poskytnutie dočasnej ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny, pričom v prognóze Komisie z jari 2022 sa predpokladá, že v roku 2022 budú na úrovni 0,1 % HDP[16].

(17) Rada 18. júna 2021 odporučila, aby Portugalsko[17] v roku 2022 využilo Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti na financovanie dodatočných investícií na podporu obnovy a zároveň uskutočňovalo obozretnú fiškálnu politiku. Okrem toho by malo zachovať investície financované z vnútroštátnych zdrojov. Rada zároveň Portugalsku odporučila, aby obmedzilo rast bežných výdavkov financovaných z vnútroštátnych zdrojov. Zároveň Portugalsku odporučila, aby – ak to hospodárske podmienky umožnia – uskutočňovalo fiškálnu politiku zameranú na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a zabezpečenie fiškálnej udržateľnosti v strednodobom horizonte a aby súčasne zvyšovalo investície s cieľom posilniť rastový potenciál.

(18) Na základe prognózy Komisie z jari 2022, ako aj informácií uvedených v programe stability Portugalska na rok 2022 sa v prognóze Komisie z jari 2022 predpokladá, že zámery fiškálnej politiky budú v roku 2022 podporné a dosiahnu úroveň –2,0 % HDP[18]. Portugalsko plánuje pokračovať v podpore obnovy tým, že bude využívať Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti na financovanie ďalších investícií v súlade s odporúčaním Rady. Kladný príspevok výdavkov financovaných z grantov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov EÚ k hospodárskej činnosti sa má v porovnaní s rokom 2021 zvýšiť o 0,5 percentuálneho bodu HDP.

---

15 Tieto údaje predstavujú úroveň ročných rozpočtových nákladov na uvedené opatrenia prijaté od jesene 2021, a to vrátane bežných príjmov a výdavkov, ako aj prípadných opatrení v oblasti kapitálových výdavkov.

16 Predpokladá sa, že do konca roka 2022 sa celkový počet vysídlených osôb z Ukrajiny prichádzajúcich do EÚ postupne zvýši na 6 miliónov, pričom ich geografické rozloženie je odhadnuté na základe veľkosti existujúcej diaspóry, relatívneho počtu obyvateľov prijímajúceho členského štátu a skutočného rozmiestnenia vysídlených osôb z Ukrajiny v rámci EÚ v marci 2022. Pokiaľ ide o rozpočtové náklady na osobu, odhady vychádzajú z mikrosimulačného modelu Spoločného výskumného centra Komisie s názvom Euromod, pričom sa zohľadňujú tak peňažné transfery, na ktoré ľudia môžu mať nárok, ako aj vecné dávky, ako je vzdelávanie a zdravotná starostlivosť.

17 Odporúčanie Rady z 18. júna 2021, ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Portugalska na rok 2021 (Ú. v. EÚ C 304, 29.7.2021, s. 102).

18 Záporné znamienko ukazovateľa znamená, že rast primárnych výdavkov je vyšší než strednodobý hospodársky rast, čo poukazuje na expanzívnu fiškálnu politiku; kladné znamienko ukazovateľa naopak znamená, že rast primárnych výdavkov je nižší než strednodobý hospodársky rast, čo poukazuje na reštriktívnu fiškálnu politiku.

Predpokladá sa, že investície financované z vnútroštátnych zdrojov budú v roku 2022 predstavovať expanzívny príspevok k zámerom fiškálnej politiky na úrovni 0,2 percentuálneho bodu[19]. Portugalsko preto plánuje v súlade s odporúčaním Rady zachovať investície financované z vnútroštátnych zdrojov. Zároveň sa predpokladá, že rast primárnych bežných výdavkov financovaných z vnútroštátnych zdrojov (bez nových príjmových opatrení) bude v roku 2022 predstavovať expanzívny príspevok k celkovým zámerom fiškálnej politiky na úrovni 1,1 percentuálneho bodu. Tento významný expanzívny príspevok zahŕňa dodatočný vplyv opatrení na riešenie hospodárskeho a sociálneho vplyvu zvýšenia cien energie (0,6 % HDP), ako aj náklady na poskytovanie dočasnej podpory vysídleným osobám po ruskej invázii na Ukrajinu (0,1 % HDP), pričom sa očakáva, že rastúce mzdové náklady vo verejnom sektore, výdavky súvisiace so starnutím obyvateľstva a medzispotreba budú stále vyvíjať tlak na zvyšovanie bežných verejných výdavkov. Predpokladá sa, že najmä vyšší nárast spotrebiteľských cien v porovnaní s deflátorom HDP ovplyvní aj expanzívny príspevok primárnych bežných výdavkov financovaných z vnútroštátnych zdrojov k celkovým zámerom fiškálnej politiky v roku 2022, a to v dôsledku vyšších výdavkov spojených so spotrebou tovarov a služieb verejnou správou. Očakáva sa, že Portugalsko vo všeobecnosti v roku 2022 obmedzí rast bežných výdavkov financovaných z vnútroštátnych zdrojov, keďže významný expanzívny príspevok bežných výdavkov financovaných z vnútroštátnych zdrojov v roku 2022 je spôsobený najmä opatreniami na riešenie hospodárskeho a sociálneho vplyvu zvýšenia cien energie, ako aj nákladmi na poskytovanie dočasnej podpory vysídleným osobám po ruskej invázii na Ukrajinu.

(19) V prognóze Komisie z jari 2022 sa uvádza, že zámery fiškálnej politiky budú v roku 2023 na základe predpokladu nezmenenej politiky predstavovať 0,0 % HDP[20]. Predpokladá sa, že Portugalsko bude v roku 2023 naďalej využívať granty Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti na financovanie ďalších investícií na podporu obnovy. Kladný príspevok výdavkov financovaných z grantov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov EÚ k hospodárskej činnosti sa má v porovnaní s rokom 2022 zvýšiť o 0,2 percentuálneho bodu HDP. Predpokladá sa, že investície financované z vnútroštátnych zdrojov budú v roku 2023 predstavovať expanzívny príspevok k zámerom fiškálnej politiky na úrovni 0,3 percentuálneho bodu[21]. Zároveň sa predpokladá, že rast primárnych bežných výdavkov financovaných z vnútroštátnych zdrojov (bez nových príjmových opatrení) bude v roku 2023 predstavovať reštriktívny príspevok k celkovým zámerom fiškálnej politiky na úrovni 0,7 percentuálneho bodu. Zahŕňa to vplyv postupného rušenia opatrení na riešenie zvýšených cien energie (0,6 % HDP). Zároveň sa predpokladá, že vyšší nárast spotrebiteľských cien v porovnaní s deflátorom HDP v roku 2022 ovplyvní príspevok primárnych bežných výdavkov financovaných z vnútroštátnych zdrojov k celkovým zámerom fiškálnej politiky v roku 2023, a to v dôsledku zvýšenia výdavkov na dôchodky a sociálne dávky spôsobeného indexáciou.

---

19 Predpokladá sa, že ostatné kapitálové výdavky financované z vnútroštátnych zdrojov budú predstavovať expanzívny príspevok vo výške 0,2 percentuálneho bodu HDP.

20 Záporné znamienko ukazovateľa znamená, že rast primárnych výdavkov je vyšší než strednodobý hospodársky rast, čo poukazuje na expanzívnu fiškálnu politiku; kladné znamienko ukazovateľa naopak znamená, že rast primárnych výdavkov je nižší než strednodobý hospodársky rast, čo poukazuje na reštriktívnu fiškálnu politiku.

21 Predpokladá sa, že ostatné kapitálové výdavky financované z vnútroštátnych zdrojov budú predstavovať expanzívny príspevok vo výške 0,2 percentuálneho bodu HDP.

(20) V programe stability na rok 2022 sa očakáva, že deficit verejných financií postupne klesne na úroveň 0,3 % HDP v roku 2024, pričom v roku 2025 sa má dosiahnuť vyrovnaný rozpočet. Deficit verejných financií má teda v horizonte programu zostať pod úrovňou 3 % HDP. Podľa programu sa očakáva, že pomer dlhu verejnej správy k HDP sa bude do roku 2025 znižovať, a to konkrétne na 109,8 % v roku 2024 a ďalej na 105,9 % v roku 2025. Na základe analýzy Komisie sa zdá, že riziká v oblasti udržateľnosti dlhovej služby sú v strednodobom horizonte vysoké.

(21) Zloženie verejných financií, ktoré viac podporuje rast, a to na príjmovej aj výdavkovej strane verejného rozpočtu, by podporilo dlhodobú fiškálnu udržateľnosť Portugalska, zlepšilo podnikateľské prostredie a prispelo by k inkluzívnej obnove. Pokiaľ ide o portugalský daňový systém, existujú dôkazy[22] naznačujúce, že systém daňových výhod v krajine je pomerne ťažkopádny a nie je dostatočne transparentný (zistilo sa viac než 500 daňových výhod rozložených do viac než 60 právnych textov) a že hospodárska efektívnosť daňových výdavkov by sa zvýšila v dôsledku dôsledného monitorovania a posudzovania. Štruktúru sadzby dane z príjmov právnických osôb navyše znásobujú štátne a obecné príplatky, čo pre daňovníkov znamená neprehľadnosť a spôsobuje dodatočné zaťaženie daňovej správy. Priame zrážkové dane sú často privysoké, čo vedie k značným nárokom na vrátenie dane v nasledujúcom roku. Opakujúce sa náklady na výber daní sú pomerne vysoké (v roku 2019 boli približne o 20 % vyššie než priemer EÚ27) a investície daňovej správy do informačných a komunikačných technológií sú v porovnaní s priemerom EÚ nízke (na úrovni 5,7 % prevádzkových výdavkov daňovej správy v roku 2019, takmer na úrovni polovice priemeru EÚ27). V tejto súvislosti by zefektívnenie správy príjmov pomohlo skrátiť čas potrebný na zaplatenie daní v Portugalsku a znížiť vysoký objem nevyrovnaných daňových nedoplatkov (na úrovni 37,1 % celkových čistých príjmov na konci roku 2019, čo patrilo medzi najvyššie v EÚ). Pokiaľ ide o portugalský systém sociálnej ochrany, účinnosť sociálnych transferov pri znižovaní chudoby a nerovnosti je pod priemerom EÚ. Primeranosť minimálneho príjmu je obzvlášť nízka na úrovni 37,5 % hranice chudoby (EÚ: 58,9 %). Zároveň sa zdá, že mnohé sociálne dávky sú zamerané na podobné ciele, čo takisto vedie k neprehľadnosti. Následná fragmentácia systému sociálnej ochrany vedie k relatívne nízkej miere ich využívania a nedostatočnému účinnému zameraniu na tých, ktorí to najviac potrebujú, čo bráni pokrytiu a v konečnom dôsledku primeranosti sociálnych dávok. V tejto súvislosti je obzvlášť dôležité vykonávanie Národnej stratégie boja proti chudobe.

(22) V súlade s článkom 19 ods. 3 písm. b) nariadenia (EÚ) 2021/241 a kritériom 2.2 prílohy V k uvedenému nariadeniu plán obnovy a odolnosti zahŕňa rozsiahly súbor vzájomne sa posilňujúcich reforiem a investícií, ktoré sa majú vykonať do roku 2026. Tieto reformy a investície prispievajú k riešeniu všetkých hospodárskych a sociálnych výziev uvedených v odporúčaniach pre danú krajinu, ktoré Rada v rámci európskeho semestra v rokoch 2019 a 2020 adresovala Portugalsku, alebo ich významnej podskupiny, ako aj k plneniu všetkých odporúčaní pre danú krajinu vydaných pred dátumom prijatia plánu. V pláne sa podporujú najmä investície do zelenej a digitálnej transformácie. Ústredným prvkom plánu je zlepšovanie kvality verejných financií a finančnej udržateľnosti štátom vlastnených podnikov. Plán je ambiciózny, pokiaľ ide o posilňovanie odolnosti systému zdravotnej starostlivosti a zlepšovanie prístupu ku kvalitnej zdravotnej a dlhodobej starostlivosti. Cieľom plánu je zlepšiť celkovú úroveň

[22] „Daňové výhody v Portugalsku – koncepcia, metodika a prax“, pracovná skupina pre daňové výhody, máj 2019.

zručností obyvateľstva vrátane digitálnych zručností pre rôzne skupiny obyvateľstva a posilniť ponuku odborného vzdelávania a prípravy. Zahŕňa vysoké investície do zlepšenia sociálnych služieb, a to aj zvyšovaním ponuky sociálneho a cenovo dostupného bývania. V pláne sa zavádzajú príslušné opatrenia na zníženie segmentácie trhu práce a na podporu kvalitných pracovných miest a zachovania pracovných miest. Jeho cieľom je výrazne podporiť využívanie digitálnych technológií občanmi a podnikmi. V pláne sa zavádzajú opatrenia na podporu prístupu k financiám, najmä pre malé a stredné podniky, a na podporu súkromných a verejných investícií na obnovu hospodárstva krajiny. Stanovujú sa v ňom významné reformy a investície na podporu investícií do výskumu a inovácií a na zvýšenie ich efektívnosti a účinnosti. Plán je ambiciózny pri riešení výziev podnikateľského prostredia a zlepšovaní efektívnosti justičného systému.

(23) Očakáva sa, že vykonávanie plánu obnovy a odolnosti Portugalska prispeje k ďalšiemu pokroku v oblasti zelenej a digitálnej transformácie. Opatrenia na podporu cieľov v oblasti klímy predstavujú v Portugalsku 37,9 % celkových prostriedkov pridelených v rámci plánu, zatiaľ čo opatrenia na podporu digitálnych cieľov predstavujú 22,1 % celkových prostriedkov pridelených v rámci plánu. Plnohodnotné vykonávanie plánu obnovy a odolnosti v súlade s príslušnými míľnikmi a cieľmi pomôže Portugalsku rýchlo sa zotaviť z dôsledkov krízy COVID-19 a zároveň posilní jeho odolnosť. Pre úspešné vykonávanie plánu obnovy a odolnosti, ako aj iných hospodárskych politík a politík zamestnanosti, ktoré presahujú rámec plánu, je naďalej dôležité systematické zapojenie sociálnych partnerov a iných príslušných zainteresovaných strán, ktorým sa má zabezpečiť všeobecná zodpovednosť za celkový program v danej oblasti politiky.

(24) Portugalsko 4. marca 2022 predložilo partnerskú dohodu[23], kým ostatné programové dokumenty politiky súdržnosti ešte neboli predložené. V súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1060 z 24. júna 2021 musí Portugalsko pri programovaní fondov politiky súdržnosti na roky 2021 – 2027 zohľadniť príslušné odporúčania pre danú krajinu. Predstavuje to predpoklad na zlepšenie účinnosti a maximalizáciu pridanej hodnoty finančnej podpory, ktorá sa má získať z fondov politiky súdržnosti, ako aj podporu koordinácie, komplementárnosti a koherentnosti medzi týmito fondmi a inými nástrojmi a fondmi Únie. Úspešné vykonávanie Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ako aj programov politiky súdržnosti závisí aj od odstránenia prekážok brániacich investíciám na podporu zelenej a digitálnej transformácie a vyváženého územného rozvoja.

(25) Nad rámec hospodárskych a sociálnych výziev, ktoré sa riešia v pláne obnovy a odolnosti, Portugalsko čelí viacerým ďalším výzvam súvisiacim s obehovým hospodárstvom. Portugalsko je hlboko pod priemerom EÚ, pokiaľ ide o ukazovatele obehového hospodárstva a odpadového hospodárstva. Priemerná miera recyklácie komunálneho odpadu je nízka a stále klesá, pričom existujú regionálne rozdiely Portugalsko nesplnilo cieľ EÚ, aby do roku 2020 recyklovalo 50 % komunálneho odpadu. Celková miera recyklácie bola 29 % v roku 2019 a 26,5 % v roku 2020

[23] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1060 z 24. júna 2021, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde plus, Kohéznom fonde, Fonde na spravodlivú transformáciu a Európskom námornom, rybolovnom a akvakultúrnom fonde a rozpočtové pravidlá pre uvedené fondy, ako aj pre Fond pre azyl, migráciu a integráciu, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku (Ú. v. EÚ L 231, 30.6.2021, s. 159).

(predbežné údaje) v porovnaní s priemerom EÚ na úrovni 48 %. Dosiahnutie cieľov EÚ na nasledujúce desaťročie vrátane dosiahnutia 55 % recyklácie komunálneho odpadu do roku 2025 si vyžiada značné úsilie. Sú potrebné zlepšenia na zvýšenie prevencie, minimalizácie, triedenia, opätovného použitia a recyklácie odpadu, ktorých cieľom je, aby menej odpadu smerovalo na skládky alebo do spaľovní, a na modernizáciu zariadení na recykláciu a spracovanie odpadu. Medzi dobré príklady toho, ako lepšie dosiahnuť tieto ciele, patrí zvýšenie poplatkov za skládkovanie a spaľovanie, zavedenie dane zo zvyškového odpadu a zvýšenie poplatkov pre obce, ktoré nespĺňajú ciele v oblasti recyklácie. Rozšírenie triedeného zberu odpadu a ďalší rozvoj systémov „platieb podľa množstva odpadu“ by navyše mohli tento proces urýchliť.

(26) Vzhľadom na mandát hláv štátov, resp. predsedov vlád EÚ, ktorý je stanovený vo vyhlásení z Versailles, je cieľom plánu REPowerEU čo najskôr ukončiť závislosť Európskej únie od dovozu fosílnych palív z Ruska. Na tento účel sa v dialógu s členskými štátmi určujú najvhodnejšie projekty, investície a reformy na vnútroštátnej a regionálnej úrovni a na úrovni EÚ. Cieľom týchto opatrení je znížiť celkovú závislosť od fosílnych palív a prejsť na dovoz fosílnych palív z iných krajín, než je Rusko.

(27) Portugalsko má vysoký podiel obnoviteľných zdrojov energie (jedna tretina jeho energetického mixu) a nie je vo veľkej miere závislé od ruských fosílnych palív. Podľa údajov z roku 2020 však ropa a plyn (väčšinou skvapalnený zemný plyn) stále predstavujú dve tretiny dodávok primárnej energie na úrovni 42 %, resp. 24 %. Pri výrobe elektrickej energie sa v roku 2021 postupne znižovala rola uhlia, ale spotreba plynu v posledných rokoch rýchlo rástla, čiastočne kvôli nižšej dostupnosti vodnej energie v dôsledku sucha. Keďže 10 % dovozu plynu pochádza z Ruska, podiel závislosti Portugalska je výrazne pod priemerom EÚ na úrovni 44 %, keďže krajina sa do veľkej miery spolieha na skvapalnený zemný plyn, a z Ruska nedováža žiadnu ropu ani uhlie[24]. Portugalsko však dováža 100 % fosílnych palív. Zníženie tejto celkovej závislosti od dovozu prostredníctvom vyšších ambícií EÚ v oblasti klímy zameraných na cenovo dostupnejšiu, bezpečnejšiu a udržateľnejšiu energiu si bude vyžadovať ďalšie využívanie portugalského solárneho a veterného potenciálu, a to aj na mori, a to najmä zjednodušením schvaľovacích postupov a posilnením administratívnych kapacít. Modernizácia prenosových a distribučných sústav elektrickej energie vrátane technológií jednosmerného prúdu, ako aj umožnenie investícií do uskladňovania elektrickej energie by otvorili možnosti pre dodávky flexibilnej a rýchlo reagujúcej energie, čo je kľúčové pre riadenie systému s vysokým podielom energie z obnoviteľných zdrojov. Nízka úroveň prepojenia elektrických sietí so Španielskom (a v konečnom dôsledku s Francúzskom) takisto predstavuje výzvu pre odolnosť elektrizačnej sústavy Portugalska a EÚ. Dodatočné cezhraničné prepojenia by mohli pomôcť začleniť kapacity energie z obnoviteľných zdrojov na Pyrenejskom polostrove do jednotného trhu s energiou. V záujme zlepšenia energetickej efektívnosti budov by sa účinnosť investičného úsilia výrazne zvýšila pomocou vhodných systémov financovania, osvety a rozvoja zelených zručností. Okrem toho je potrebné ďalej dekarbonizovať odvetvie dopravy, a to aj urýchlením zavádzania infraštruktúry elektronického nabíjania a pokrokom v kľúčových projektoch v oblasti železničnej,

[24] Eurostat (2020), podiel dovozu z Ruska na celkovom dovoze zemného plynu, ropy a čierneho uhlia. Pokiaľ ide o priemer EÚ27, celkový dovoz je založený na dovoze z krajín mimo EÚ27. V prípade Portugalska celkový dovoz zahŕňa obchod v rámci EÚ. Ropa nezahŕňa rafinované ropné produkty.

cyklistickej a verejnej dopravy. Na to, aby Portugalsko dosiahlo súlad s cieľmi balíka „Fit for 55“, bude potrebné ďalšie zvýšenie ambícií v oblasti znižovania emisií skleníkových plynov a zvýšenie cieľov v oblasti obnoviteľných zdrojov energie a energetickej efektívnosti.

(28) Hoci zrýchlenie prechodu ku klimatickej neutralite a odklonu od fosílnych palív bude mať v niektorých odvetviach za následok značné náklady na reštrukturalizáciu, Portugalsko môže v rámci politiky súdržnosti využiť Mechanizmus spravodlivej transformácie, aby zmiernilo sociálno-ekonomický dosah tohto prechodu v najviac zasiahnutých regiónoch. Portugalsko môže okrem toho využiť Európsky sociálny fond plus na zlepšenie pracovných príležitostí a posilnenie sociálnej súdržnosti.

(29) Rada na základe posúdenia Komisie preskúmala program stability na rok 2022 a jej stanovisko[25] je zohľadnené v odporúčaní 1, ktoré je uvedené ďalej.

(30) Vzhľadom na úzke prepojenia medzi ekonomikami členských štátov eurozóny a ich kolektívny príspevok k fungovaniu hospodárskej a menovej únie Rada odporučila, aby členské štáty eurozóny aj prostredníctvom svojich plánov obnovy a odolnosti prijali opatrenia, ktorými vykonajú odporúčanie o hospodárskej politike eurozóny. V prípade Portugalska je to zohľadnené najmä v ďalej uvedených odporúčaniach 1 a 2.

(31) Rada na základe hĺbkového preskúmania, ktoré uskutočnila Komisia, a tohto posúdenia preskúmala národný program reforiem na rok 2022 a program stability na rok 2022. Jej odporúčania podľa článku 6 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 sú zohľadnené v ďalej uvedených odporúčaniach 1, 2 a 4. Odporúčania 1 a 2 prispievajú aj k plneniu odporúčaní pre eurozónu, predovšetkým prvého a štvrtého z nich. Fiškálne politiky uvedené v odporúčaní 1 pomáhajú okrem iného riešiť nerovnováhy spojené s vysokou úrovňou verejného dlhu v kontexte nízkeho rastu produktivity. Politiky uvedené v odporúčaní 2 pomáhajú okrem iného znížiť verejný, súkromný aj zahraničný dlh a zlepšiť konkurencieschopnosť, keďže plnou realizáciou plánu obnovy a odolnosti sa podporí rast a zároveň sa posilní odolnosť hospodárstva. Politiky uvedené v odporúčaní 4 v dlhodobejšom horizonte pomáhajú riešiť okrem iného zraniteľné miesta súvisiace s vysokým zahraničným dlhom,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Portugalsko v rokoch 2022 a 2023 prijalo opatrenia s týmto cieľom:

1. v roku 2023 zabezpečiť obozretnú fiškálnu politiku, najmä obmedzením rastu bežných výdavkov financovaných z vnútroštátnych zdrojov pod úroveň strednodobého rastu potenciálneho HDP, pričom sa zohľadní pokračujúca dočasná a cielená podpora pre domácnosti a firmy, ktoré sú najviac ohrozené zvýšením cien energie, a pre ľudí, ktorí utekajú z Ukrajiny; byť pripravené prispôsobiť súčasné výdavky vyvíjajúcej sa situácii; zvýšiť verejné investície do zelenej a digitálnej transformácie a energetickej bezpečnosti, a to aj využitím Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, RePowerEU a iných fondov EÚ; v období po roku 2023 uskutočňovať fiškálnu politiku zameranú na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a zabezpečenie dôveryhodného a postupného znižovania dlhu a fiškálnej udržateľnosti v strednodobom horizonte prostredníctvom postupnej konsolidácie, investícií a reforiem; zlepšiť účinnosť daňového systému a systému sociálnej ochrany, najmä zjednodušením oboch rámcov, posilnením efektívnosti ich príslušných správ a znížením súvisiacej administratívnej záťaže;

[25] Podľa článku 5 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97.

2. pokračovať vo vykonávaní svojho plánu obnovy a odolnosti v súlade s míľnikmi a cieľmi uvedenými vo vykonávacom rozhodnutí Rady z 13. júla 2021; predložiť programové dokumenty politiky súdržnosti na roky 2021 – 2027 s cieľom dokončiť príslušné rokovania s Komisiou a následne začať ich uplatňovanie;

3. zlepšiť podmienky prechodu na obehové hospodárstvo, a to najmä zvýšením predchádzania vzniku odpadu, jeho recyklácie a opätovného použitia s cieľom znížiť objem odpadu smerujúceho na skládky a do spaľovní;

4. znížiť celkovú závislosť od fosílnych palív, a to aj v odvetví dopravy; urýchliť zavádzanie obnoviteľných zdrojov energie modernizáciou prenosových a distribučných sústav elektrickej energie, umožnením investícií do uskladňovania elektrickej energie a zjednodušením schvaľovacích postupov s cieľom umožniť ďalší rozvoj výroby veternej elektrickej energie, najmä na mori, a solárnej elektrickej energie; posilniť rámec stimulov pre investície do energetickej efektívnosti budov; zvýšiť prepojenia elektrických sietí.

V Bruseli

Za Radu
predseda