EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 23.5.2022
COM(2022) 623 final

Soovitus:

NÕUKOGU SOOVITUS,

milles käsitletakse Portugali 2022. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Portugali 2022. aasta stabiilsusprogrammi kohta

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

Soovitus:

NÕUKOGU SOOVITUS,

milles käsitletakse Portugali 2022. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Portugali 2022. aasta stabiilsusprogrammi kohta

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 121 lõiget 2 ja artikli 148 lõiget 4,

võttes arves nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrust (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta,[1] eriti selle artikli 5 lõiget 2,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrust (EL) nr 1176/2011 makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja korrigeerimise kohta,[2] eriti selle artikli 6 lõiget 1,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni soovitust,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi resolutsioone,

võttes arvesse Euroopa Ülemkogu järeldusi,

võttes arvesse tööhõivekomitee arvamust,

võttes arvesse majandus- ja rahanduskomitee arvamust,

võttes arvesse sotsiaalkaitsekomitee arvamust,

võttes arvesse majanduspoliitika komitee arvamust

ning arvestades järgmist:

(1) 19. veebruaril 2021 jõustus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/241,[3] millega loodi taaste- ja vastupidavusrahastu. Taaste- ja vastupidavusrahastust antakse rahalist toetust reformide ja investeeringute elluviimiseks ning sellega kaasneb liidu rahastatav fiskaalne impulss. See aitab majandusel taastuda ja teha eelkõige rohe- ja digipöörde edendamiseks kestlikke ja majanduskasvu soodustavaid reforme ja investeeringuid, tugevdades samas liikmesriikide majanduse vastupidavust ja potentsiaalset majanduskasvu. Samuti aitab see tugevdada riigi rahanduse kestlikkust ning edendada majanduskasvu ja töökohtade loomist keskpikas ja pikas perspektiivis. [XX.] juunil 2022 ajakohastati kooskõlas määruse (EL) 2021/241 artikli 11 lõikega 2 taaste- ja vastupidavusrahastust igale liikmesriigile eraldatavat maksimaalset rahalist toetust.

(2) 24. novembril 2021 võttis komisjon vastu iga-aastase kestliku majanduskasvu analüüsi, mis tähistas majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta (2022)

[1] EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1.

[2] ELT L 306, 23.11.2011, lk 25.

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. veebruari 2021. aasta määrus (EL) 2021/241, millega luuakse taaste- ja vastupidavusrahastu (ELT L 57, 18.2.2021, lk 17).

algust. Selles võeti nõuetekohaselt arvesse 2021. aasta mais Portos toimunud sotsiaaltippkohtumisel veelkord kinnitatud ühist kohustust rakendada edasi Euroopa sotsiaalõiguste sammast, mille Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon kuulutasid välja 17. novembril 2017. Euroopa Ülemkogu kiitis 2022. aasta kestliku majanduskasvu analüüsi prioriteedid heaks 25. märtsil 2022. 24. novembril 2021 võttis komisjon määruse (EL) nr 1176/2011 alusel vastu ka häiremehhanismi aruande,[4] milles nimetati Portugali ühe liikmesriigina, kelle olukorda tuleb põhjalikult analüüsida. Samal kuupäeval võttis komisjon vastu ka soovituse euroala majanduspoliitikat käsitleva nõukogu soovituse kohta, mille nõukogu võttis vastu 5. aprillil 2022, ning ettepaneku 2022. aasta ühise tööhõivearuande kohta, milles analüüsitakse tööhõivesuuniste ja Euroopa sotsiaalõiguste samba põhimõtete rakendamist ning mille nõukogu võttis vastu 14. märtsil 2022.

(3) Venemaa sissetung Ukrainasse pärast ülemaailmset pandeemiat on märkimisväärselt muutnud geopoliitilist ja majanduslikku olukorda. Sissetungi mõju liikmesriikide majandusele avaldub näiteks kõrgemates energia- ja toiduhindades ning kehvemates kasvuväljavaadetes. Kõrgemad energiahinnad mõjutavad eelkõige kõige haavatavamaid leibkondi, kes kannatavad energiaostuvõimetuse all või elavad selle ohus. EL seisab silmitsi ka Ukrainast põgenevate inimeste enneolematu sissevooluga. Sellega seoses käivitati 4. märtsil 2022 esimest korda ajutise kaitse direktiiv,[5] millega anti Ukrainast pärit põgenikele õigus seaduslikult ELis viibida ning juurdepääs haridusele ja koolitusele, tööturule, tervishoiule, eluasemele ja sotsiaalhoolekandele.

(4) Võttes arvesse kiiresti muutuvat majanduslikku ja geopoliitilist olukorda, jätkub Euroopa poolaasta raames 2022. aastal majandus- ja tööhõivepoliitika ulatuslik koordineerimine, lähtudes samal ajal taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamisnõuetest, nagu on märgitud 2022. aasta kestliku majanduskasvu analüüsis. Vastuvõetud taaste- ja vastupidavuskavade rakendamine on oluline poliitiliste prioriteetide elluviimiseks Euroopa poolaasta raames, kuna kavades käsitletakse kõiki 2019. ja 2020. aasta poolaasta tsüklites esitatud asjakohaseid riigipõhiseid soovitusi või märkimisväärset osa neist. 2019. ja 2020. aasta riigipõhised soovitused on jätkuvalt sama asjakohased ka taaste- ja vastupidavuskavade puhul, mida on läbi vaadatud, ajakohastatud või muudetud vastavalt määruse (EL) 2021/241 artiklitele 14, 18 ja 21, nagu ka riigipõhised soovitused, mis esitati enne muudetud kava esitamise kuupäeva.

(5) Alates 2020. aasta märtsist on kohaldatud üldist vabastusklauslit[6]. Oma 3. märtsi 2021. aasta teatises[7] esitas komisjon seisukoha, et otsuse tegemisel üldise vabastusklausli kohaldamise lõpetamise või jätkamise kohta tuleks lähtuda majandusolukorra üldhinnangust, kusjuures peamiseks kvantitatiivseks kriteeriumiks peaks olema ELi või euroala majandustegevuse tase võrreldes kriisieelse tasemega (2019. aasta lõpp). Euroopas toimuva sõja kontekstis kasvanud ebakindlus ja

[4] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1176/2011 makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja korrigeerimise kohta (ELT L 306, 23.11.2011, lk 25).

[5] Nõukogu 4. märtsi 2022. aasta rakendusotsus (EL) 2022/382, millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse (ELT L 71, 4.3.2022, lk 1).

[6] Komisjoni teatis nõukogule stabiilsuse ja kasvu pakti üldise vabastusklausli aktiveerimise kohta, Brüssel, 20.3.2020 (COM(2020) 123 final).

[7] Komisjoni teatis nõukogule „Üks aasta pärast COVID-19 puhangu algust: eelarvepoliitika meetmed“, Brüssel, 3.3.2021 (COM(2021) 105 final).

majandusväljavaateid ohustavad suured langusriskid, enneolematu energiahindade tõus ja jätkuvad häired tarneahelates õigustavad stabiilsuse ja kasvu pakti üldise vabastusklausli kohaldamise pikendamist 2023. aasta lõpuni.

(6) Sarnaselt 2021. aasta stabiilsusprogrammi käsitlevas nõukogu 18. juuni 2021. aasta arvamuses esitatud lähenemisviisile on eelarvepoliitika seisundit praegu kõige parem mõõta esmaste kulude (ilma kaalutlusõigusel põhinevate tulumeetmeteta) muutusena keskpika perioodi potentsiaalse majanduskasvu suhtes, jättes välja COVID-19 kriisiga seotud ajutised erakorralised meetmed, kuid võttes arvesse taaste- ja vastupidavusrahastust saadud tagastamatute toetuste ja muude ELi vahenditega rahastatavaid kulusid[8]. Selleks et hinnata, kas riigi eelarvepoliitika on konservatiivne ja kas eelarve struktuur soodustab kestlikku taastumist kooskõlas rohe- ja digipöördega, pööratakse üldisest eelarvepoliitika seisundist kaugemale minnes tähelepanu ka riiklikult rahastatavate[9] esmaste jooksvate kulude (millest on arvatud maha kaalutlusõiguse alusel võetud tulumeetmed ja jäetud välja COVID-19 kriisiga seotud ajutised erakorralised meetmed) ja investeeringute arengule.

(7) 2. märtsil 2022 võttis komisjon vastu teatise, milles esitatakse 2023. aasta eelarvepoliitika üldised suunised, et toetada liikmesriike stabiilsus- ja lähenemisprogrammide koostamisel ning seeläbi tugevdada poliitika koordineerimist[10]. Komisjon märkis, et 2022. aasta talveprognoosis kirjeldatud makromajanduslike väljavaadete põhjal näib olevat asjakohane minna 2020.–2022. aasta üldiselt toetavalt eelarvepoliitikalt 2023. aastal üle üldiselt neutraalsele eelarvepoliitikale, olles samal ajal valmis reageerima muutuvale majandusolukorrale. Komisjon teatas, et 2023. aasta eelarvesoovitused peaksid jätkuvalt olema liikmesriigiti erinevad ja neis tuleks arvesse võtta võimalikku ülekanduvat mõju riikide vahel. Komisjon kutsus liikmesriike üles võtma neid suuniseid oma stabiilsus- ja lähenemisprogrammides arvesse. Komisjon võttis kohustuse jälgida tähelepanelikult majandussuundumusi ja kohandada oma poliitikasuuniseid vastavalt vajadusele ning hiljemalt 2022. aasta mai lõpus esitatavas Euroopa poolaasta kevadpaketis.

(8) Seoses 2. märtsil 2022 esitatud eelarvesuunistega võetakse 2023. aastaks antavates eelarvesoovitustes arvesse halvenenud majandusväljavaateid, suurenenud ebakindlust ja edasisi langusriske ning talveprognoosiga võrreldes kiiremat inflatsiooni. Neid kaalutlusi arvesse võttes tuleb eelarvepoliitika kaudu suurendada avaliku sektori investeeringuid rohe- ja digipöördesse ja energiajulgeolekusse ning säilitada kõige haavatavamate leibkondade ostujõud, rakendades sihipäraseid ajutisi meetmeid selleks, et leevendada energiahindade tõusu mõju ja aidata piirata sellest tulenevat inflatsioonisurvet; eelarvepoliitika peab jääma paindlikuks ja kiiresti muutuvate oludega kohandatavaks ning see peab olema riigiti erinev, sõltudes iga riigi eelarve- ja majandusolukorrast, sealhulgas kriisi mõjust ja Ukraina põgenike sissevoolust.

(9) 22. aprillil 2021 esitas Portugal vastavalt määruse (EL) 2021/241 artikli 18 lõikele 1 komisjonile oma riikliku taaste- ja vastupidavuskava. Komisjon on määruse (EL)

---

8 Käesolevas soovituses esitatud hinnangud eelarvepoliitika ja selle komponentide kohta on komisjoni hinnangud, mis põhinevad komisjoni 2022. aasta kevadprognoosi aluseks olevatel eeldustel. Komisjoni hinnangud keskpika perioodi potentsiaalse majanduskasvu kohta ei hõlma selliste reformide positiivset mõju, mis on ette nähtud taaste- ja vastupidavuskavaga ja mis võivad potentsiaalset majanduskasvu hoogustada.

9 Ei rahastata taaste- ja vastupidavusrahastu toetustega ega muude ELi vahenditega.

10 Komisjoni teatis nõukogule „Eelarvepoliitika suunised 2023. aastaks“, Brüssel, 2.3.2022, (COM(2022) 85 final).

2021/241 artikli 19 kohaselt hinnanud taaste- ja vastupidavuskava asjakohasust, tulemuslikkust, tõhusust ja sidusust kooskõlas kõnealuse määruse V lisas esitatud hindamissuunistega. Nõukogu võttis 13. juulil vastu otsuse Portugali taaste- ja vastupidavuskavale antud hinnangu heakskiitmise kohta[11]. Osamaksete tegemine sõltub komisjoni otsusest, mis on tehtud vastavalt määruse (EL) 2021/241 artikli 24 lõikele 5 selle kohta, et Portugal on rahuldavalt täitnud nõukogu rakendusotsuses sätestatud asjakohased eesmärgid ja sihid. Rahuldav täitmine eeldab, et varem saavutatud eesmärke ja sihte ei ole tagasi pööratud.

(10) 29. aprillil 2022 esitas Portugal kooskõlas määruse (EÜ) nr 1466/97 artiklis 4 sätestatud tähtajaga oma 2022. aasta riikliku reformikava ja 2022. aasta stabiilsusprogrammi. Selleks et võtta arvesse kõnealuste dokumentide omavahelisi seoseid, hinnati neid koos. Vastavalt määruse (EL) 2021/241 artiklile 27 kajastab 2022. aasta riiklik reformikava ka Portugali kaks korda aastas esitatavat aruannet taaste- ja vastupidavuskava täitmisel tehtud edusammude kohta.

(11) 23. mail 2022 avaldas komisjon Portugali kohta 2022. aasta riigiaruande[12]. Selles hinnati Portugali edusamme nõukogu poolt 2019., 2020. ja 2021. aastal vastu võetud asjaomaste riigipõhiste soovituste järgimisel ning tehti taaste ja vastupidavuse tulemustabelile tuginedes kokkuvõte sellest, kuidas Portugal on taaste- ja vastupidavuskava rakendanud. Selle analüüsi põhjal tehti riigiaruandes kindlaks puudused seoses probleemidega, mida taaste- ja vastupidavuskavas ei käsitleta või käsitletakse ainult osaliselt, ning uute ja esilekerkivate probleemidega, sealhulgas nendega, mis tekivad seoses Venemaa sissetungiga Ukrainasse. Samuti hinnati Portugali edusamme Euroopa sotsiaalõiguste samba rakendamisel ning ELi peamiste tööhõive, oskuste ja vaesuse vähendamise eesmärkide ning ÜRO kestliku arengu eesmärkide saavutamisel.

(12) Komisjon tegi määruse (EL) nr 1176/2011 artikli 5 alusel Portugali kohta põhjaliku analüüsi ja avaldas selle tulemused 23. mail 2022[13]. Komisjon järeldas, et Portugalis esineb makromajanduslik tasakaalustamatus. Haavatavus on seotud suure välisvõla, erasektori võla ja valitsemissektori võlaga olukorras, kus tootlikkuse kasv on aeglane.

(13) 14. aprillil 2022 esitas Portugal 2022. aasta uue eelarvekava. Täielik hinnang sellele kavale esitatakse komisjoni arvamuses vastavalt määruse (EL) nr 473/2013 artiklile 7.

(14) 20. juulil 2020 soovitas nõukogu Portugalil võtta 2020. ja 2021. aastal kooskõlas üldise vabastusklausliga kõik vajalikud meetmed, et tulemuslikult reageerida pandeemiale ning toetada majandust ja selle taastumist. Samuti soovitati Portugalil juhul, kui majandustingimused seda võimaldavad, rakendada eelarvepoliitikat, mille eesmärk on saavutada usaldusväärne eelarvepositsioon keskpikas perspektiivis ja tagada võla jätkusuutlikkus, suurendades samal ajal investeeringuid. Eurostati kinnitatud andmete põhjal vähenes Portugali valitsemissektori eelarvepuudujääk 2020. aasta 5,8 %-lt SKPst 2021. aastal 2,8 %-le SKPst. Portugali eelarvepoliitilised meetmed toetasid majanduse taastumist 2021. aastal, samal ajal kui ajutiste erakorraliste toetusmeetmete maht vähenes 2020. aasta 2,3 %-lt SKPst 2021. aastal 2,2 %-le SKPst. Portugalis 2021. aastal võetud meetmed on nõukogu 20. juuli 2020. aasta soovitusega kooskõlas. 2020. ja 2021. aastal valitsuse poolt

[11] Nõukogu 13. juuli 2021. aasta rakendusotsus Portugali taaste- ja vastupidavuskavale antud hinnangu heakskiitmise kohta (ST 10149/21+ADD 1 REV 1).

[12] SWD(2022) 623 final.

[13] SWD(2022) 637 final.

kaalutlusõiguse alusel võetud eelarvemeetmed olid enamasti ajutised või kompenseeritud tasakaalustavate meetmetega. Mõned valitsuse poolt 2020. ja 2021. aastal kaalutlusõiguse alusel võetud meetmed ei olnud ajutised ega kompenseeritud tasakaalustavate meetmetega, kusjuures peamiselt hõlmasid need tervishoiuga seotud kulutusi, sealhulgas täiendavate tervishoiutöötajate palkamist riikliku tervishoiuteenistuse reageerimissuutlikkuse tugevdamiseks. Eurostati kinnitatud andmete kohaselt moodustas valitsemissektori koguvõlg 2021. aastal 127,4 % SKPst.

(15) 2022. aasta stabiilsusprogrammi eelarveprognooside aluseks olev makromajanduslik stsenaarium on 2022. aasta puhul ettevaatlik ja edaspidise perioodi puhul realistlik[14]. Valitsuse prognoosi kohaselt kasvab reaalne SKP 2022. aastal 5,0 % ja 2023. aastal 3,3 %. Seevastu komisjoni 2022. aasta kevadprognoosi kohaselt on SKP reaalkasv 2022. aastal 5,8 % ja 2023. aastal 2,7 %. Erinevus tuleneb sellest, et komisjon prognoosib 2022. aastaks suuremat eratarbimise ja netoekspordi kasvu ning 2023. aastaks väiksemat investeeringute ja netoekspordi kasvu. Valitsus eeldab oma 2022. aasta stabiilsusprogrammis, et valitsemissektori nominaalne eelarvepuudujääk väheneb 2022. aastal 1,9 %-le SKPst ja 2023. aastal 0,7 %-le SKPst. Vähenemine 2022. aastal tuleneb peamiselt majandustegevuse kiirest kasvust ja enamiku pandeemiaga seotud erakorraliste meetmete lõpetamisest. Programmi kohaselt peaks valitsemissektori võla suhe SKPsse vähenema 2022. aastal 120,8 %-le ja 2023. aastal 115,4 %-le. Prognoosi koostamise ajal teada olevate poliitikameetmete põhjal hinnatakse komisjoni 2022. aasta kevadprognoosis, et valitsemissektori eelarvepuudujääk moodustab 2022. ja 2023. aastal vastavalt 1,9 % ja 1,0 % SKPst. See on kooskõlas 2022. aasta stabiilsusprogrammis 2022. aastaks prognoositud puudujäägiga ja 2023. aastaks prognoositud veidi suurema puudujäägiga, mis on peamiselt tingitud suurematest jooksvatest kulutustest 2023. aastal. Komisjoni 2022. aasta kevadprognoosi kohaselt on valitsemissektori võla suhe SKPsse 2022. aastal väiksem ehk 119,9 % ja 2023. aastal sarnane ehk 115,3 %. Erinevus 2022. aasta puhul on seletatav sellega, et komisjon eeldab sel aastal suuremat SKP nominaalkasvu.

Komisjoni 2022. aasta kevadprognoosi kohaselt on keskpika perioodi (kümne aasta keskmine) potentsiaalne majanduskasv hinnanguliselt 1,5 %. See hinnang ei hõlma aga nende reformide mõju, mis on ette nähtud taaste- ja vastupidavuskavaga ning mis võivad hoogustada Portugali potentsiaalset majanduskasvu.

(16) 2022. aastal kaotab valitsus järkjärgult enamiku COVID-19 kriisile reageerimiseks võetud meetmetest, nii et ajutiste erakorraliste toetusmeetmete maht peaks prognooside kohaselt vähenema 2021. aasta 2,2 %-lt SKPst 2022. aastal 0,7 %-le SKPst. Valitsemissektori 2022. aasta eelarvepuudujääki mõjutavad energiahindade tõusu majandusliku ja sotsiaalse mõju leevendamiseks võetavad meetmed, mille maht on komisjoni 2022. aasta kevadprognoosi kohaselt 2022. aastal hinnanguliselt 0,6 %

[14] 2022. aasta stabiilsusprogramm, mis esitati komisjonile ja nõukogule 29. aprillil 2022, pidi olema koostatud 25. märtsi 2022. aasta seisuga, mil see esitati riigi parlamendile. 14. aprillil 2022 esitas Portugal komisjonile ja eurorühmale 2022. aasta eelarvekava, mis sisaldas programmis esitatuga võrreldes veidi ajakohastatud makromajanduslikku stsenaariumi 2022. aasta kohta. Täpsemalt sisaldas 2022. aasta eelarvekava 2022. aasta puhul SKP reaalkasvu mõningast allapoole korrigeerimist (programmis esitatud 5,0 %-lt 4,9 %-le) ja tarbijahinnaindeksi inflatsiooni (ühtlustatud tarbijahinnaindeksi) ülespoole korrigeerimist (programmis esitatud 3,3 %-lt 4,0 %-le). Vaatamata riigi rahanduse veidi muudetud ülesehitusele säilitati 2022. aasta eelarvekavas valitsemissektori eelarvepuudujäägi eesmärk 1,9 % SKPst 2022. aastaks.

SKPst ja mis 2023. aastaks täielikult kaotatakse[15]. Need meetmed hõlmavad peamiselt sotsiaalsiirdeid vaesematele leibkondadele, energiatarbimise kaudsete maksude alandamist ja energia tarbimise toetusi. Need meetmed on kavandatud ajutistena. Kui energiahinnad jäävad kõrgeks ka 2023. aastal, võidakse mõned neist meetmetest siiski säilitada. Mõned meetmed, eelkõige kütusemaksu üldine vähendamine, ei ole täpselt suunatud. Valitsemissektori eelarvepuudujääki mõjutavad ka Ukraina põgenikele ajutise kaitse pakkumise kulud, mis komisjoni 2022. aasta kevadprognoosi kohaselt moodustavad 2022. aastal 0,1 % SKPst[16].

(17) 18. juunil 2021 soovitas nõukogu[17] Portugalil kasutada 2022. aastal taaste- ja vastupidavusrahastut selleks, et rahastada majanduse taastumise toetamiseks tehtavaid lisainvesteeringuid, rakendades samal ajal konservatiivset eelarvepoliitikat. Lisaks soovitati jätkata riiklikult rahastatavaid investeeringuid. Ühtlasi soovitas nõukogu Portugalil piirata riiklikult rahastatavate jooksvate kulude kasvu. Samuti soovitati Portugalil juhul, kui majandustingimused seda võimaldavad, viia ellu eelarvepoliitikat, mille eesmärk on saavutada usaldusväärne eelarvepositsioon ja tagada riigi rahanduse jätkusuutlikkus keskpikas perspektiivis, ning samal ajal suurendada investeeringuid kasvupotentsiaali suurendamiseks.

(18) Komisjoni 2022. aasta kevadprognoosi ja Portugali 2022. aasta stabiilsusprogrammis sisalduva teabe põhjal peaks eelarvepoliitika 2022. aastal olema toetav (–2,0 % SKPst)[18]. Portugal kavatseb jätkuvalt toetada majanduse taastumist, kasutades taaste- ja vastupidavusrahastut täiendavate investeeringute rahastamiseks, nagu on soovitanud nõukogu. Taaste- ja vastupidavusrahastu toetustest ja muudest ELi vahenditest rahastatavate kulutuste positiivne panus majandustegevusse peaks võrreldes 2021. aastaga suurenema 0,5 protsendipunkti võrra SKPst. Riiklikult rahastatavad investeeringud peaksid 2022. aastal andma eelarvepoliitikasse ekspansiivse panuse 0,2 protsendipunkti ulatuses[19]. Seepärast kavatseb Portugal nõukogu soovituse kohaselt jätkata riiklikult rahastatavaid investeeringuid. Samal ajal peaks riiklikult rahastatavate esmaste jooksvate kulude kasv (ilma uute tulumeetmeteta) 2022. aastal andma üldisesse eelarvepoliitikasse ekspansiivse panuse 1,1 protsendipunkti ulatuses. See märkimisväärne ekspansiivne panus hõlmab energiahindade tõusu majandusliku ja sotsiaalse mõju vähendamiseks võetavate meetmete (0,6 % SKPst) ning Ukraina põgenikele ajutise kaitse pakkumise kulude (0,1 % SKPst) täiendavat mõju, samal ajal kui avaliku sektori palgakulude suurenemine, elanikkonna vananemisega seotud kulutused ja vahetarbimine avaldavad eeldatavasti jätkuvalt survet jooksvate kulude suurendamiseks. Prognooside kohaselt mõjutab ka tarbijahindade suurem kasv võrreldes SKP deflaatoriga 2022. aastal riiklikult rahastatavate esmaste jooksvate

---

15 Näitajad kajastavad alates 2021. aasta sügisest võetavate meetmetega kaasnevate aastaste eelarvekulude taset, sisaldades jooksvaid tulusid ja kulusid ning asjakohasel juhul kapitalimahutusi.

16 Eeldatakse, et Ukrainast ELi põgenenud isikute koguarv jõuab 2022. aasta lõpuks järkjärgult 6 miljonini ning nende geograafiline jaotus põhineb olemasoleva diasporaa suurusel, vastuvõtva liikmesriigi elanikkonna suhtelisel suurusel ja Ukraina põgenike tegelikul jaotusel kogu ELis 2022. aasta märtsi seisuga. Inimese kohta arvutatud eelarvekulude hinnangud põhinevad komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse Euromodi mikrosimulatsiooni mudelil, milles võetakse arvesse nii rahaülekandeid, mida inimestel võib olla õigus saada, kui ka mitterahalisi hüvesid, nagu haridus ja tervishoid.

17 Nõukogu 18. juuni 2021. aasta soovitus, milles esitatakse nõukogu arvamus Portugali 2021. aasta stabiilsusprogrammi kohta (ELT C 304, 29.7.2021, lk 102).

18 Miinusmärgiga (plussmärgiga) näitaja kajastab esmaste kulude liigset (vähest) kasvu võrreldes keskpika perioodi majanduskasvuga, osutades ekspansiivsele (piiravale) eelarvepoliitikale.

19 Muud riiklikult rahastatavad investeeringukulud peaksid andma ekspansiivse panuse 0,2 protsendipunkti ulatuses SKPst.

kulude ekspansiivset panust üldisesse eelarvepoliitikasse, suurendades kulutusi valitsemissektori poolt kaupade ja teenuste tarbimisele. Eelduste kohaselt hoiab Portugal riiklikult rahastatavate jooksvate kulude kasvu 2022. aastal üldjoontes kontrolli all, kuna riiklikult rahastatavate jooksvate kulude märkimisväärne ekspansiivne panus 2022. aastal on peamiselt tingitud meetmetest, millega leevendatakse energiahindade tõusu majanduslikku ja sotsiaalset mõju, ning kuludest, mis on seotud Ukraina põgenikele ajutise kaitse pakkumisega.

(19) Komisjoni 2022. aasta kevadprognoosi kohaselt on eelarvepoliitika seisund, kui poliitikat ei muudeta, 2023. aastal +0,0 % SKPst[20]. Prognooside kohaselt jätkab Portugal 2023. aastal taaste- ja vastupidavusrahastust saadavate toetuste kasutamist selleks, et rahastada majanduse taastumise toetamiseks tehtavaid lisainvesteeringuid. Taaste- ja vastupidavusrahastu toetustest ja muudest ELi vahenditest rahastatavate kulutuste positiivne panus majandustegevusse peaks võrreldes 2022. aastaga suurenema 0,2 protsendipunkti võrra SKPst. Riiklikult rahastatavad investeeringud peaksid 2023. aastal andma eelarvepoliitikasse ekspansiivse panuse 0,3 protsendipunkti ulatuses[21]. Samal ajal peaks riiklikult rahastatavate esmaste jooksvate kulude kasv (ilma uute tulumeetmeteta) 2023. aastal andma üldisse eelarvepoliitikasse piirava panuse 0,7 protsendipunkti ulatuses. See hõlmab energiahindade tõusu leevendamiseks võetavate meetmete järkjärgulise kaotamise mõju (0,6 % SKPst). Samal ajal peaks 2022. aasta suurem tarbijahindade kasv võrreldes SKP deflaatoriga mõjutama riiklikult rahastatavate esmaste jooksvate kulude panust üldisesse eelarvepoliitikasse 2023. aastal, suurendades indekseerimise kaudu kulutusi pensionidele ja sotsiaalhüvitistele.

(20) 2022. aasta stabiilsusprogrammi kohaselt peaks valitsemissektori eelarvepuudujääk 2024. aastaks järkjärgult vähenema 0,3 %-le SKPst ja jõudma 2025. aastal tasakaalustatud seisundisse. Seega on valitsemissektori eelarvepuudujääk kavandatud jääma programmiperioodi jooksul alla 3 % SKPst. Programmi kohaselt peaks valitsemissektori võla suhe SKPsse 2025. aastaks vähenema, langedes 2024. aastal 109,8 %-le ja 2025. aastal 105,9 %-le. Komisjoni analüüsi põhjal näivad võla jätkusuutlikkusega seotud riskid keskpikas perspektiivis suured.

(21) Majanduskasvu soodustavam riigi rahanduse ülesehitus nii riigieelarve tulude kui ka kulude poolel toetaks Portugali rahanduse pikaajalist jätkusuutlikkust, parandaks ettevõtluskeskkonda ja aitaks kaasa kaasavale taastumisele. Mis puudutab Portugali maksusüsteemi, siis on tõendeid[22] selle kohta, et riigi maksusoodustuste süsteem on üsna kohmakas ja see ei ole piisavalt läbipaistev (kindlaks tehti üle 500 maksusoodustuse, mis on määratletud enam kui 60 õigusaktis) ning et maksukulutuste majanduslikule tasuvusele tuleks kasuks järjepidev jälgimine ja hindamine. Pealegi lisanduvad äriühingu tulumaksu määradele riiklikud ja kohalikud lisamaksud, mis muudavad maksude tasumise maksumaksjate jaoks keeruliseks ja tekitavad maksuametile lisakoormust. Otse allikas kinnipeetavate maksude summad on sageli liiga suured, mis toob kaasa märkimisväärsed tagasimaksenõuded järgmisel aastal. Maksukogumise korduvad kulud on suhteliselt suured (2019. aastal olid need EL 27 keskmisest ligikaudu 20 % suuremad) ning maksuameti investeeringud info- ja

[20] Miinusmärgiga (plussmärgiga) näitaja kajastab esmaste kulude liigset (vähest) kasvu võrreldes keskpika perioodi majanduskasvuga, osutades ekspansiivsele (piiravale) eelarvepoliitikale.

[21] Muud riiklikult rahastatavad investeeringukulud peaksid andma ekspansiivse panuse 0,2 protsendipunkti ulatuses SKPst.

[22] „Tax benefits in Portugal – concept, methodology and practice“, maksusoodustuste töörühm, mai 2019.

kommunikatsioonitehnoloogiasse on ELi keskmisega võrreldes väikesed (2019. aastal moodustasid need 5,7 % maksuameti tegevuskuludest, mis oli peaaegu pool EL 27 keskmisest näitajast). Seda arvesse võttes aitaks maksuhalduse tõhustamine vähendada Portugalis nii maksude tasumiseks kuluvat aega kui ka maksuvõlgnevuste suurt mahtu (2019. aasta lõpus oli see 37,1 % kogu puhastulust, mis oli üks suuremaid näitajaid ELis). Portugali sotsiaalkaitsesüsteemis on sotsiaalsiirete tulemuslikkus vaesuse ja ebavõrdsuse vähendamisel alla ELi keskmise. Miinimumsissetulek ei ole piisav, moodustades 37,5 % vaesuspiirist (EL: 58,9 %). Samal ajal näib, et paljud sotsiaalhüvitised teenivad sarnaseid eesmärke, mis samuti muudab süsteemi keerukaks. Sellest on tingitud sotsiaalkaitsesüsteemi killustatus, mille tulemuseks omakorda on suhteliselt madal kasutusmäär ja puudulik keskendumine neile, kes kõige enam abi vajavad, mis kahjustab sotsiaalhüvitiste katvust ja lõppkokkuvõttes ka nende piisavust. Sellega seoses on eriti oluline rakendada vaesuse vastu võitlemise riiklikku strateegiat.

(22) Vastavalt määruse (EL) 2021/241 artikli 19 lõike 3 punktile b ja V lisa kriteeriumile 2.2 sisaldab taaste- ja vastupidavuskava ulatuslikke üksteist vastastikku tugevdavaid reforme ja investeeringuid, mis tuleb rakendada 2026. aastaks. Need aitavad lahendada kõiki majanduslikke ja sotsiaalseid probleeme või olulist osa majanduslikest ja sotsiaalsetest probleemidest, millele on osutatud riigipõhistes soovitustes, mille nõukogu esitas Portugalile Euroopa poolaasta raames 2019. ja 2020. aastal, nagu ka riigipõhistes soovitustes, mis esitati enne kava vastuvõtmise kuupäeva. Kavaga edendatakse investeeringuid rohe- ja digipöördesse. Kava keskmes on riigi rahanduse kvaliteedi ja riigile kuuluvate ettevõtete rahalise jätkusuutlikkuse parandamine. Lisaks on kavas seatud eesmärk tugevdada tervishoiusüsteemi vastupidavust ning parandada kvaliteetse tervishoiu ja pikaajalise hoolduse kättesaadavust. Peale selle on seatud eesmärk tõsta elanikkonna üldist oskuste taset, sealhulgas digioskuste taset eri elanikkonnarühmades, ning laiendada kutsehariduse ja koolituse pakkumist. Kava hõlmab märkimisväärseid investeeringuid sotsiaalteenuste parandamiseks, sealhulgas sotsiaaleluruumide ja taskukohaste eluasemete pakkumise suurendamise kaudu. Kavas nähakse ette asjakohased meetmed tööturu killustatuse vähendamiseks ning kvaliteetse tööhõive ja töökohtade säilitamise toetamiseks. Kava oluline eesmärk on toetada digitaaltehnoloogia kasutamist kodanike ja ettevõtjate poolt. Kava näeb ette meetmed, millega edendatakse eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate juurdepääsu rahastamisele ning era- ja avaliku sektori investeeringuid riigi majanduse elavdamiseks. Lisaks nähakse ette olulised reformid ja investeeringud eesmärgiga edendada investeerimist teadusuuringutesse ja innovatsiooni ning muuta need tõhusamaks ja tulemuslikumaks. Samuti sisaldab kava ettevõtluskeskkonna probleemide lahendamise ja kohtusüsteemi tõhususe parandamise eesmärke.

(23) Portugali taaste- ja vastupidavuskava rakendamine aitab eeldatavasti teha täiendavaid edusamme rohe- ja digipöörde valdkonnas. Portugali kliimaeesmärkide saavutamist toetavad meetmed moodustavad kava kogueraldisest 37,9 %, samas kui digieesmärke toetavad meetmed moodustavad kava kogueraldisest 22,1 %. Taaste- ja vastupidavuskava täielik rakendamine kooskõlas asjakohaste eesmärkide ja sihtidega aitab Portugalil COVID-19 kriisist kiiresti taastuda, tugevdades samal ajal tema vastupanuvõimet. Sotsiaalpartnerite ja muude asjaomaste sidusrühmade süstemaatiline kaasamine on jätkuvalt oluline taaste- ja vastupidavuskava ning muu kavast kaugemale ulatuva majandus- ja tööhõivepoliitika edukaks rakendamiseks, et tagada laialdane isevastutus üldise poliitilise tegevuskava eest.

(24) Portugal esitas partnerluslepingu[23] 4. märtsil 2022, kuid ei ole veel esitanud muid ühtekuuluvuspoliitika programmidokumente. Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määrusele (EL) 2021/1060 peab Portugal 2021.–2027. aasta ühtekuuluvuspoliitika vahendite kavandamisel võtma arvesse asjaomaseid riigipõhiseid soovitusi. See on eeltingimus ühtekuuluvuspoliitika fondidest saadava rahalise toetuse tulemuslikkuse suurendamiseks ja lisaväärtuse maksimeerimiseks, edendades samal ajal nende fondide ning muude liidu vahendite ja fondide vahelist koordineerimist, vastastikust täiendavust ja sidusust. Taaste- ja vastupidavusrahastu ja ühtekuuluvuspoliitika programmide edukas rakendamine sõltub ka selliste kitsaskohtade kõrvaldamisest, mis pärsivad investeeringuid, mis toetavad rohe- ja digipööret ning tasakaalustatud territoriaalset arengut.

(25) Lisaks taaste- ja vastupidavuskavas käsitletud majanduslikele ja sotsiaalsetele probleemidele seisab Portugal silmitsi mitmete muude probleemidega, mis on seotud ringmajandusega. Portugali ringmajanduse ja jäätmekäitlusega seotud näitajad jäävad ELi keskmisest tunduvalt allapoole. Keskmine olmejäätmete ringlussevõtu määr on madal ja vähenev ning piirkonniti on see määr väga erinev. Portugal ei suutnud saavutada ELi eesmärki võtta 2020. aastaks ringlusse 50 % olmejäätmetest. Üldine ringlussevõtu määr oli 2019. aastal 29 % ja 2020. aastal 26,5 % (esialgsed andmed), samas kui ELi keskmine oli 48 %. Selleks et saavutada ELi järgmise aastakümne eesmärgid, sealhulgas eesmärk võtta 2025. aastaks ringlusse 55 % olmejäätmetest, on vaja teha märkimisväärseid jõupingutusi. Olukorda on vaja parandada jäätmete vältimise, vähendamise, sorteerimise, korduskasutamise ja ringlussevõtu suurendamise vallas, et vältida jäätmete prügilasse ladestamist või põletamist, ning ringlussevõtu- ja käitlusrajatiste ajakohastamise vallas. Head näited selle kohta, kuidas neid eesmärke paremini saavutada, on prügila- ja põletamistasude suurendamine, jäätmejääkide maksu kehtestamine ja tasude suurendamine omavalitsuste puhul, kus ringlussevõtu eesmärke ei täideta. Lisaks võiks protsessi kiirendada jäätmete liigiti kogumise laiendamise ja jäätmete kogusest sõltuva tasu süsteemide edasiarendamise abil.

(26) Versailles' deklaratsioonis ELi riigipeade ja valitsusjuhtidelt saadud volituste kohaselt soovitakse kavaga „REPowerEU" kaotada võimalikult kiiresti Euroopa Liidu sõltuvus Venemaalt imporditavast fossiilkütusest. Selleks määratakse dialoogis liikmesriikidega kindlaks kõige sobivamad projektid, investeeringud ja reformid riiklikul, piirkondlikul ja ELi tasandil. Nende meetmete eesmärk on vähendada üldist sõltuvust fossiilkütustest ja loobuda fossiilkütuste impordist Venemaalt.

(27) Taastuvate energiaallikate osakaal on Portugalis suur (üks kolmandik energiaallikate kogumist) ja riik ei ole väga sõltuv Venemaa fossiilkütustest. Nafta ja gaasi (enamasti veeldatud maagaasi) arvele langeb siiski kaks kolmandikku Portugali primaarenergiavarustusest; 2020. aasta andmete kohaselt olid nende osakaalud vastavalt 42 % ja 24 %. 2021. aastal lõpetati järkjärgult kivisöe kasutamine elektritootmises, kuid gaasitarbimine on viimastel aastatel kiiresti kasvanud, osaliselt hüdroenergia väiksema kättesaadavuse tõttu, mille põhjuseks on põuad. Portugali sõltuvuse määr on tublisti alla ELi keskmise (44 %), kuna riik tugineb peamiselt veeldatud maagaasile, Venemaalt tuleb vaid 10 % gaasiimpordist ning Venemaalt ei

[23] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid (ELT L 231, 30.6.2021, lk 159).

impordita ka naftat ega kivisütt[24]. Sellegipoolest impordib Portugal 100 % kasutatavatest fossiilkütustest. Selleks et vähendada oma üldist impordisõltuvust kooskõlas ELi ambitsioonikama kliimapoliitikaga, mis nõuab taskukohasemat, turvalisemat ja säästvamat energiat, peab Portugal veelgi rohkem kasutama oma päikese- ja tuuleenergia, sealhulgas meretuuleenergia potentsiaali, eelkõige loamenetluste lihtsustamise ja haldussuutlikkuse tugevdamise kaudu. Elektri ülekande- ja jaotusvõrkude ajakohastamine, sealhulgas alalisvoolutehnoloogiaga, ning elektri salvestamisse investeerimine võimaldaks paindlikku ja väga kiiresti reageerivat energiavarustust, mis on suure taastuvenergia osakaaluga süsteemi haldamiseks väga oluline. Portugali ja ELi elektrisüsteemi vastupidavuse seisukohast on probleemiks ka elektrivõrkude vähene ühendatus Hispaaniaga (ja Hispaania kaudu Prantsusmaaga). Täiendavad piiriülesed ühendused võiksid toetada Pürenee poolsaare taastuvenergia võimsuse suuremat integreerimist ühtsele energiaturule. Mis puudutab hoonete energiatõhususe parandamist, siis asjakohased rahastamiskavad, teadlikkuse tõstmise kampaaniad ja keskkonnasäästlike kutseoskuste arendamine suurendaksid märkimisväärselt investeeringute tulemuslikkust. Lisaks on vaja veelgi vähendada transpordisektori CO_2-heidet, sealhulgas kiirendades laadimistaristu kasutuselevõttu ning edendades olulisi raudtee-, jalgrattataristu- ja ühistranspordiprojekte. Paketi „Eesmärk 55“ eesmärkide saavutamiseks tuleb Portugalil tõsta ambitsioonitaset kasvuhoonegaaside heite vähendamisel ning taastuvate energiaallikate kasutuselevõtu ja energiatõhususe suurendamisel.

(28) Kuigi kliimaneutraalsusele ülemineku ja fossiilkütustest loobumise kiirendamine tekitab mitmes sektoris märkimisväärseid ümberkorralduskulusid, saab Portugal ühtekuuluvuspoliitika raames kasutada õiglase ülemineku mehhanismi, et leevendada ülemineku sotsiaal-majanduslikku mõju kõige enam mõjutatud piirkondades. Lisaks saab Portugal kasutada Euroopa Sotsiaalfond+, et parandada tööhõivevõimalusi ja tugevdada sotsiaalset ühtekuuluvust.

(29) Võttes arvesse komisjoni hinnangut, on nõukogu 2022. aasta stabiilsusprogrammi läbi vaadanud ja tema arvamus[25] kajastub allpool esitatud soovituses 1.

(30) Arvestades euroala liikmesriikide majanduse tihedat seotust ning nende ühist panust majandus- ja rahaliidu toimimisse, soovitas nõukogu euroala liikmesriikidel võtta meetmeid, sealhulgas oma taaste- ja vastupidavuskavade kaudu, et rakendada soovitust euroala majanduspoliitika kohta. Portugali puhul kajastub see eelkõige allpool esitatud soovitustes 1 ja 2.

(31) Võttes arvesse komisjoni põhjalikku analüüsi ja kõnealust hindamist, on nõukogu 2022. aasta riikliku reformikava ja 2022. aasta stabiilsusprogrammi läbi vaadanud. Määruse (EL) nr 1176/2011 artikli 6 alusel antavad nõukogu soovitused kajastuvad allpool esitatud soovitustes 1, 2 ja 4. Soovitused 1 ja 2 aitavad kaasa ka euroala käsitleva soovituse, eelkõige esimese ja neljanda soovituse rakendamisele. Soovituses 1 osutatud eelarvepoliitilised meetmed aitavad muu hulgas vähendada valitsemissektori suurest võlast tingitud tasakaalustamatust olukorras, kus tootlikkus kasvab aeglaselt. Soovituses 2 osutatud poliitikameetmed aitavad muu hulgas vähendada valitsemissektori võlga, erasektori võlga ja välisvõlga, kuna taaste- ja

[24] Eurostat (2020), Venemaa impordi osakaal maagaasi, toornafta ja kivisöe koguimpordis. ELi 27 liikmesriigi keskmise impordi puhul põhineb koguimport ELi 27 liikmesriigist väljastpoolt pärit impordil. Portugali puhul hõlmab koguimport ELi-sisest kaubandust. Toornafta ei hõlma rafineeritud naftatooteid.

[25] Vastavalt nõukogu määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 5 lõikele 2.

vastupidavuskava täielik rakendamine toetab majanduskasvu, tugevdades samal ajal majanduse vastupanuvõimet. Soovituses 4 osutatud poliitikameetmed aitavad muu hulgas pikas perspektiivis toime tulla suure välisvõlaga seotud haavatavusega,

SOOVITAB Portugalil võtta 2022. ja 2023. aastal järgmisi meetmeid.

1. Tagada 2023. aastal konservatiivne eelarvepoliitika, eelkõige piirates riiklikult rahastatavate jooksvate kulude kasvu nii, et see jääks allapoole keskpika perioodi potentsiaalset majanduskasvu, võttes arvesse jätkuvat ajutist ja suunatud toetust kodumajapidamistele ja ettevõtetele, kes on energiahindade tõusu suhtes kõige haavatavamad, ning Ukraina põgenikele. Olla valmis kohandama jooksvaid kulutusi vastavalt muutuvale olukorrale. Suurendada avaliku sektori investeeringuid rohe- ja digipöördesse ning energiajulgeolekusse, sealhulgas kasutades taaste- ja vastupidavusrahastut, kava „RePowerEU“ ja muid ELi vahendeid. Rakendada pärast 2023. aastat eelarvepoliitikat, mille eesmärk on saavutada usaldusväärne keskpika perioodi eelarvepositsioon ning tagada võla usaldusväärne järkjärguline vähendamine ja riigi rahanduse jätkusuutlikkus keskpikas perspektiivis järkjärgulise konsolideerimise, investeeringute ja reformide abil. Parandada maksu- ja sotsiaalkaitsesüsteemi tulemuslikkust, eelkõige lihtsustades kummagi süsteemi raamistikku, suurendades vastavate haldusasutuste tõhusust ja vähendades nende süsteemidega seotud halduskoormust.

2. Jätkata oma taaste- ja vastupidavuskava rakendamist kooskõlas nõukogu 13. juuli 2021. aasta rakendusotsuses esitatud eesmärkide ja sihtidega. Esitada 2021.–2027. aasta ühtekuuluvuspoliitika programmidokumendid, et viia lõpule läbirääkimised komisjoniga ja seejärel alustada nende dokumentide rakendamist.

3. Parandada ringmajandusele ülemineku tingimusi, eelkõige suurendades jäätmetekke vältimist, jäätmete ringlussevõttu ja korduskasutust, et kõrvaldada jäätmeid muul viisil kui prügilasse ladestamise või põletamise teel.

4. Vähendada üldist sõltuvust fossiilkütustest, sealhulgas transpordisektoris. Kiirendada taastuvate energiaallikate kasutuselevõttu, ajakohastades elektri ülekande- ja jaotusvõrke, võimaldades investeeringuid elektri salvestamisse ja lihtsustades loamenetlusi, et arendada edasi tuuleenergia, eelkõige meretuuleenergia ja päikeseenergia tootmist. Tugevdada hoonete energiatõhususse investeerimise stiimulite raamistikku. Suurendada elektrivõrkude omavahelisi ühendusi.

Brüssel,

Nõukogu nimel
eesistuja