EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 23.5.2022
COM(2022) 623 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

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

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

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

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 politik[1] 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 neravnotežij[2] 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) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta[3], 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 je bil najvišji finančni prispevek na državo članico v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost [XX] 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.

---

1 UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

2 UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

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).

Ustrezno je upoštevala ponovno potrjeno skupno zavezo, sprejeto na socialnem vrhu v Portu 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 poglobljeni pregled[4]. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Svet sprejel 5. aprila 2022, ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2022, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic ter ki ga je Svet sprejel 14. marca 2022.

(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 na primer v višjih cenah energentov in hrane ter slabših obetih za rast. Višje cene energentov bremenijo zlasti najranljivejša gospodinjstva, ki se soočajo z energetsko revščino ali jim ta grozi. EU je tudi priča doslej največjemu pritoku ljudi, ki bežijo iz Ukrajine. V zvezi s tem je bila 4. marca 2022 prvič uporabljena direktiva o začasni zaščiti[5], s katero sta bila razseljenim osebam iz Ukrajine dodeljena pravica do zakonitega prebivanja v EU ter dostop do izobraževanja in usposabljanja, trga dela, zdravstvenega varstva, stanovanj in socialnega varstva.

(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 vse ali pomemben del zadevnih specifičnih priporočil za države, izdanih v ciklih semestra leta 2019 in 2020. 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 specifičnih priporočil za države, izdanih do datuma predložitve spremenjenega načrta.

(5) Splošna odstopna klavzula se uporablja od marca 2020[6]. Komisija je v svojem sporočilu z dne 3. marca 2021[7] izrazila stališče, 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 EU ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo (konec leta 2019) ključno kvantitativno merilo. Povečana negotovost in močna negativna tveganja za gospodarske obete zaradi vojne v Evropi, najizrazitejšega dviga cen energentov doslej

---

4 Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

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 Sporočilo Komisije Svetu o uporabi splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast, Bruselj (COM(2020) 123 final z dne 20. marca 2020).

7 Sporočilo Komisije Svetu – Eno leto po izbruhu COVID-19: odziv fiskalne politike, Bruselj (COM(2021) 105 final z dne 3. marca 2021).

in nenehnih motenj v dobavni verigi upravičujejo podaljšanje splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast do leta 2023.

(6) V skladu s pristopom iz mnenja Sveta z dne 18. junija 2021 o programu stabilnosti za leto 2021 se fiskalna naravnanost trenutno najbolje meri s spremembo primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov), ki ne vključujejo začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19, vključujejo pa odhodke, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU, glede na srednjeročno potencialno rast[8]. Poleg upoštevanja splošne fiskalne naravnanosti 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 financiranih[9] tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in začasnih izrednih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19) in naložb.

(7) Komisija je 2. marca 2022 sprejela sporočilo, v katerem so predstavljene širše smernice za fiskalno politiko v letu 2023, da bi države članice podprla pri pripravi programov stabilnosti in konvergenčnih programov ter s tem okrepila usklajevanje politik[10]. Komisija je ugotovila, da se na podlagi makroekonomskih obetov zimske napovedi iz leta 2022 prehod s spodbujevalne skupne fiskalne naravnanosti v obdobju 2020–2022 na splošno nevtralno skupno fiskalno naravnanost v letu 2023 zdi ustrezen, hkrati pa se je pripravljena odzvati na spreminjajoče se gospodarske razmere. Komisija je napovedala, da bi se morala priporočila glede javnih financ za leto 2023 še naprej razlikovati med državami članicami in upoštevati morebitne čezmejne učinke prelivanja. Komisija je države članice pozvala, naj smernice upoštevajo v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih. Komisija se je zavezala, da bo pozorno spremljala gospodarska gibanja in po potrebi prilagodila svoje smernice za politiko, in sicer najpozneje do konca maja 2022 v svojem pomladanskem svežnju v okviru semestra.

(8) Kar zadeva fiskalne smernice, podane 2. marca 2022, so v priporočilih glede javnih financ za leto 2023 upoštevani poslabšanje gospodarskih obetov, povečana negotovost in nadaljnja negativna tveganja ter višja inflacija v primerjavi z zimsko napovedjo. Glede na navedeno je treba s fiskalnim odzivom povečati javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost in ohraniti kupno moč najranljivejših gospodinjstev, da bi se ublažil vpliv, ki ga ima dvig cen energentov, in da bi se s ciljno usmerjenimi in začasnimi ukrepi prispevalo k omejitvi inflacijskih pritiskov zaradi sekundarnih učinkov; fiskalna politika mora ostati prožna, da se lahko prilagodi hitro spreminjajočim se okoliščinam, poleg tega pa se mora razlikovati med državami glede na njihov fiskalni in gospodarski položaj, tudi kar zadeva izpostavljenost krizi in pritok razseljenih oseb iz Ukrajine.

---

8 Ocene fiskalne naravnanosti in njenih postavk v tem priporočilu so ocene Komisije, ki izhajajo iz predpostavk, na katerih temelji pomladanska napoved Komisije iz leta 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 Niso financirani z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU.

10 Sporočilo Komisije Svetu: Smernice za fiskalno politiko za leto 2023, Bruselj (COM(2022) 85 final z dne 2. marca 2022).

(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 v skladu s členom 19 Uredbe (EU) 2021/241 in na podlagi smernic za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 13. julija sprejel sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Portugalsko[11]. Izplačilo obrokov je pogojeno s sklepom Komisije, sprejetim v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, 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) 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 uresničevanju načrta za okrevanje in odpornost.

(11) Komisija je 23. maja 2022 objavila poročilo o državi za Portugalsko[12] 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, doseganju krovnih ciljev EU glede zaposlovanja, znanj in spretnosti ter zmanjševanja revščine ter napredek pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja ZN.

(12) Komisija je za Portugalsko opravila poglobljeni pregled v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011 in rezultate objavila 23. maja 2022[13]. 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. Popolna ocena navedenega načrta se predloži v mnenju Komisije v skladu s členom 7 Uredbe (EU) št. 473/2013.

(14) Svet je 20. julija 2020 Portugalski priporočil, naj v skladu s splošno odstopno klavzulo v letih 2020 in 2021 sprejme vse potrebne ukrepe za učinkovit odziv na pandemijo, 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. Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, se je primanjkljaj sektorja država Portugalske v letu 2021 zmanjšal s 5,8 % BDP v letu 2020 na 2,8 % BDP v letu 2021. Odziv fiskalne politike na Portugalskem je

[11] Izvedbeni sklep Sveta z dne 13. julija 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Portugalsko (ST 10149/21+ADD 1 REV 1).

[12] SWD(2022) 623 final.

[13] SWD(2022) 637 final.

podprl okrevanje gospodarstva v letu 2021, začasni ukrepi nujne pomoči pa so se zmanjšali z 2,3 % BDP v letu 2020 na 2,2 % BDP v letu 2021. Ukrepi, ki jih je Portugalska sprejela leta 2021, so 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. Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, je dolg sektorja država v letu 2021 znašal 127,4 % BDP.

(15) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije v programu stabilnosti za leto 2022, je za leto 2022 previden, pozneje pa realističen[14]. Vlada napoveduje, da bo realni BDP leta 2022 zrasel za 5,0 %, leta 2023 pa za 3,3 %. Za primerjavo se v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2022 pričakuje višja realna rast BDP v višini 5,8 % v letu 2022 in nižja realna rast BDP v višini 2,7 % v letu 2023. 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 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. V skladu s programom se pričakuje, da se bo dolg sektorja država kot odstotek BDP v letu 2022 znižal na 120,8 % BDP, leta 2023 pa na 115,4 % BDP. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, je v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2022 za leto 2022 predviden javnofinančni primanjkljaj v višini 1,9 % BDP, za leto 2023 pa 1,0 %. 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 Komisije za slednje leto. V pomladanski napovedi Komisije iz leta 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.

Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2022 je srednjeročna (10-letno povprečje) 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.

(16) Vlada je leta 2022 postopno odpravila večino ukrepov, sprejetih kot odziv na krizo zaradi COVID-19, zaradi česar se bodo začasni ukrepi nujne pomoči predvidoma znižali s 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 energentov, ki so v pomladanski napovedi Komisije iz

[14] 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 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) in popravek inflacije cen življenjskih potrebščin navzgor na 4,0 % v istem letu (s 3,3 % v programu). 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.

leta 2022 ocenjeni na 0,6 % BDP v letu 2022 in naj bi bili do leta 2023 v celoti odpravljeni[15]. Ti ukrepi vključujejo predvsem socialne transferje revnejšim gospodinjstvom, zmanjšanje posrednih dajatev na porabo energije in subvencije za porabo energije. Ti ukrepi so po napovedih začasni. Če bi cene energentov ostale visoke tudi v letu 2023, pa bi se izvajanje nekaterih ukrepov lahko nadaljevalo. 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 v letu 2022 v skladu s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2022 znašali 0,1 % BDP[16].

(17) Svet je 18. junija 2021 priporočil, naj Portugalska[17] 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.

(18) Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2022 in ob upoštevanju informacij iz programa stabilnosti Portugalske za leto 2022 naj bi bila v letu 2022 fiskalna naravnanost spodbujevalna pri –2,0 % BDP[18]. 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 iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU, h gospodarski aktivnosti naj bi se povečal za 0,5 odstotne točke BDP v primerjavi z letom 2021. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2022 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,2 odstotne točke[19]. 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 naravnanost v višini 1,1 odstotne točke. Ta znatni ekspanzivni prispevek vključuje dodaten učinek ukrepov za obravnavanje gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energentov (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

---

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

16 Skupno število razseljenih oseb iz Ukrajine v EU naj bi do konca leta 2022 postopoma doseglo 6 milijonov, njihova geografska porazdelitev pa se ocenjuje na podlagi velikosti obstoječe diaspore, relativnega števila prebivalstva države članice sprejema, in dejanske porazdelitve razseljenih oseb iz Ukrajine po vsej EU 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.

17 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).

18 Negativni (pozitivni) predznak kazalnika ustreza presežku (primanjkljaju) rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno (restriktivno) fiskalno politiko.

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

naj bi večje zvišanje cen življenjskih potrebščin v primerjavi z deflatorjem BDP vplivalo tudi na ekspanzivni prispevek nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov k splošni fiskalni naravnanosti 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 prispevek nacionalno financiranih tekočih odhodkov v letu 2022 predvsem posledica ukrepov za odpravo gospodarskih in socialnih posledic zvišanja cen energentov ter stroškov zaradi zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine.

(19) V skladu s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2022 naj bi fiskalna naravnanost v letu 2023 ob predpostavki nespremenjenih politik znašala 0,0 % BDP[20]. Portugalska naj bi v letu 2023 še naprej uporabljala nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost, s katerimi bo financirala dodatne naložbe za podporo okrevanju. Pozitivni prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU, h gospodarski aktivnosti naj bi se povečal za 0,2 odstotne točke BDP v primerjavi z letom 2022. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2023 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,3 odstotne točke[21]. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2023 restriktiven učinek na splošno fiskalno naravnanost v višini 0,7 odstotne točke. To vključuje učinek postopnega opuščanja ukrepov za odziv na višje cene energentov (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 naravnanosti 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 načrtuje, da bo v obdobju, ki ga zajema program, še naprej ostal pod 3 % BDP. V skladu s programom se pričakuje, da se bo dolg sektorja država kot odstotek BDP do leta 2025 zmanjšal, in sicer na 109,8 % v letu 2024 in nato na 105,9 % BDP v letu 2025. Na podlagi analize Komisije se tveganja za vzdržnost dolga v srednjeročnem obdobju zdijo visoka.

(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 dokazi[22], 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

---

20 Negativni (pozitivni) predznak kazalnika ustreza presežku (primanjkljaju) rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno (restriktivno) fiskalno politiko.

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

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

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 EU 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 zajetnega obsega neplačanih zapadlih davčnih obveznosti (te so ob koncu leta 2019 znašale 37,1 % skupnih neto prihodkov in so bile med najvišjimi v EU). Kar zadeva portugalski sistem socialne zaščite, je učinkovitost socialnih transferjev pri zmanjševanju revščine in neenakosti pod povprečjem EU. Zlasti je nizka ustreznost minimalnega dohodka, ki znaša 37,5 % praga revščine (EU: 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.

(22) V skladu s členom 19(3), točka (b), in merilom 2.2 iz Priloge V k Uredbi (EU) 2021/241 načrt za okrevanje in odpornost vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se medsebojno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 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. Načrt 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 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) Pričakuje se, da bo izvajanje načrta za okrevanje in odpornost Portugalske prispevalo k nadaljnjemu napredku glede zelenega in digitalnega prehoda. Ukrepi, ki podpirajo podnebne cilje na Portugalskem, predstavljajo 37,9 % skupnih dodeljenih sredstev za načrt, ukrepi, ki podpirajo digitalne cilje, pa 22,1 % skupnih dodeljenih sredstev za načrt. 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/njegovo 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, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za celoten program politik.

(24) Portugalska je partnerski sporazum predložila 4. marca 2022[23], drugi programski dokumenti kohezijske politike pa še niso bili predloženi. V skladu z Uredbo (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 bo 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 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.

(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 pri kazalnikih krožnega gospodarstva in ravnanja z odpadki daleč pod povprečjem EU. Povprečna stopnja recikliranja komunalnih odpadkov je nizka in se še niža, obstajajo pa razlike med regijami. Portugalska ni dosegla cilja EU 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 EU znaša 48 %. Za dosego ciljev EU 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 EU iz izjave iz Versaillesa je cilj načrta REPowerEU čim prej postopno odpraviti odvisnost Evropske unije od uvoza fosilnih goriv iz Rusije. V ta namen se v dialogu z državami članicami opredeljujejo najprimernejši projekti, naložbe in reforme na nacionalni, regionalni in EU ravni. 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

[23] 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).

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 EU, ki znaša 44 %, poleg tega pa iz Rusije ne uvaža nafte in premoga[24]. Vendar Portugalska uvozi 100 % fosilnih goriv. Za zmanjšanje te splošne odvisnosti od uvoza bo treba s povečanjem podnebnih ambicij EU, ki se osredotočajo na cenovno dostopnejšo, varnejšo in trajnostno energijo, še naprej izkoriščati potencial Portugalske na področju sončne in vetrne energije, tudi na morju, zlasti z racionalizacijo postopkov za izdajo dovoljenj in krepitvijo upravnih zmogljivosti. Nadgradnja omrežij za prenos in distribucijo električne energije, vključno s tehnologijami enosmernega toka, ter omogočanje naložb v shranjevanje električne energije 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 EU je izziv tudi nizka raven povezanosti elektroenergetskih sistemov s Španijo (in prek nje s Francijo). Dodatne čezmejne povezave bi lahko podprle večje vključevanje zmogljivosti Iberskega polotoka za obnovljive vire energije v enotni trg z energijo. 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 razogljičiti prometni sektor, med drugim s pospešitvijo uvedbe infrastrukture za polnjenje električnih vozil ter spodbujanjem ključnih projektov železniškega, kolesarskega in javnega prevoza. Da bi Portugalska dosegala cilje iz svežnja „Pripravljeni na 55“, bosta potrebna nadaljnja krepitev prizadevanj za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in dvig ciljev glede rabe obnovljivih virov energije 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 tudi sredstva Evropskega socialnega sklada plus, da bi izboljšala zaposlitvene možnosti in okrepila socialno kohezijo.

(29) Svet je ob upoštevanju ocene Komisije preučil program stabilnosti za leto 2022, njegovo mnenje[25] pa je izraženo v priporočilu 1 spodaj.

(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 priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja. Za Portugalsko je to izraženo zlasti v priporočilih 1 and 2 spodaj.

(31) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda in te 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 spodaj. Priporočili 1 in 2 prispevata tudi k izvajanju priporočila za euroobmočje, zlasti prvega in četrtega priporočila za euroobmočje. Fiskalne politike iz priporočila 1 med drugim pomagajo obravnavati neravnotežja, povezana z visokim

[24] Eurostat (2020), delež uvoza iz Rusije glede na skupni 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.

[25] V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

javnim dolgom v okviru nizke rasti proizvodne dejavnosti. Politike iz priporočila 2 med drugim pomagajo zmanjševati javni, zasebni in zunanji dolg, saj bo celovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost podprlo rast, hkrati pa 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 omejevanjem rasti nacionalno financiranih tekočih odhodkov pod srednjeročno potencialno rast BDP, ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki bi jih najbolj prizadel dvig cen energije, ter osebam, ki bežijo iz Ukrajine; je pripravljena prilagoditi sedanjo porabo spreminjajočim se razmeram; razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energijsko varnost, tudi z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost, načrta RePowerEU in drugih sredstev EU; 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; predloži programske dokumente kohezijske politike za obdobje 2021–2027, da se zaključijo pogajanja s Komisijo, in nato začne njihovo izvajanje;

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, in sončne energije; okrepi okvir spodbud za naložbe v energijsko učinkovitost stavb; poveča elektroenergetske povezave.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik