ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.5.2022 г.
COM(2022) 623 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Португалия за 2022 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Португалия за 2022 г.

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

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Португалия за 2022 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Португалия за 2022 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики[1], и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси[2], и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

(1) Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета[3], с който бе създаден Механизъм за възстановяване и устойчивост, влезе в сила на 19 февруари 2021 г. По Механизма за възстановяване и устойчивост се предоставя финансова подкрепа за осъществяването на реформи и инвестиции, водещи до фискален стимул, финансиран от Съюза. Той допринася за икономическото възстановяване и за осъществяването на устойчиви и увеличаващи растежа реформи и инвестиции, по-специално за насърчаването на екологичния и цифровия преход, като същевременно укрепва устойчивостта и потенциалния растеж на икономиките на държавите членки. Той спомага също за укрепване на устойчивите публични финанси и за стимулиране на растежа и създаването на работни места в средносрочен и дългосрочен план. Максималното финансово участие на държава членка в рамките на Механизма за възстановяване и

[1] ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

[2] ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

[3] Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17).

устойчивост [беше] актуализирано на [XX] юни 2022 г. в съответствие с член 11, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/241.

(2) На 24 ноември 2021 г. Комисията прие годишния обзор на устойчивия растеж, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2022 г. Тя взе надлежно предвид съвместния ангажимент, потвърден на социалната среща на върха в Порто през май 2021 г., за по-нататъшно прилагане на Европейския стълб на социалните права, провъзгласен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. На 25 март 2022 г. Европейският съвет одобри приоритетите на годишния обзор на устойчивия растеж за 2022 г. На 24 ноември 2021 г., въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, Комисията прие доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Португалия е една от държавите членки, за които ще е необходим задълбочен преглед[4]. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше приета от Съвета на 5 април 2022 г., както и предложението за съвместния доклад за заетостта за 2022 г., в който се анализира прилагането на насоките за заетостта и принципите на Европейския стълб на социалните права, което беше прието от Съвета на 14 март 2022 г.

(3) След световната пандемия нахлуването на Русия в Украйна значително промени геополитическия и икономическия контекст. Последиците от нахлуването върху икономиките на държавите членки бе усетено например чрез по-високите цени на енергията и храните и по-слабите перспективи за растеж. По-високите цени на енергията са особено тежки за най-уязвимите домакинства, засегнати от енергийна бедност или изложени на риск от енергийна бедност. В ЕС се наблюдава и безпрецедентен приток на хора, бягащи от Украйна. В този контекст на 4 март 2022 г. за първи път беше задействана[5] Директивата за временна закрила, с която на разселените лица от Украйна беше предоставено правото на законно пребиваване в ЕС, както и достъп до образование и обучение, пазар на труда, здравеопазване, жилищно настаняване и социално подпомагане.

(4) Като се има предвид бързо променящата се икономическа и геополитическа ситуация, през 2022 г. европейският семестър възобновява широкообхватната си координация на икономическите политики и политиките по заетостта, като същевременно се усъвършенства в съответствие с изискванията за изпълнение на Механизма за възстановяване и устойчивост, както е посочено в годишния обзор на устойчивия растеж за 2022 г. Изпълнението на приетите планове за възстановяване и устойчивост е от съществено значение за постигането на приоритетите на политиките в рамките на европейския семестър, тъй като плановете обхващат поне значителна част от съответните специфични за всяка държава препоръки, отправени през циклите на семестъра за 2019 г. и 2020 г. Специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г. и 2020 г. продължават да бъдат също токова важни и за плановете за възстановяване и устойчивост, които

[4] Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25).

[5] Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 г. за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила (ОВ L 71, 4.3.2022 г., стр. 1).

са преразгледани, актуализирани или изменени в съответствие с членове 14, 18 и 21 от Регламент (ЕС) 2021/241, в допълнение към всички специфични за всяка държава препоръки, отправени до датата, на която е представен измененият план.

(5) Общата клауза за дерогация е активирана от март 2020 г.[6] В съобщението си от 3 март 2021 г.[7] Комисията изложи също така становището си, че решението за дезактивиране или продължаване на прилагането на общата клауза за дерогация следва да се основава на цялостна оценка на състоянието на икономиката, като равнището на икономическата активност в ЕС или еврозоната се сравнява с равнищата отпреди кризата (края на 2019 г.) като ключов количествен критерий. Повишената несигурност и силните рискове от влошаване на икономическите перспективи в контекста на войната в Европа, безпрецедентното покачване на цените на енергията и продължаващите смущения във веригата на доставки оправдават удължаването на срока на действие на общата клауза за дерогация на Пакта за стабилност и растеж до 2023 г.

(6) Съгласно подхода, изложен в становището на Съвета от 18 юни 2021 г. относно програмата за стабилност за 2021 г., понастоящем фискалната позиция се измерва най-добре като промяната в първичните разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите), с изключение на свързаните с COVID-19 временни извънредни мерки, но включително разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) от Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, в сравнение със средносрочния потенциален растеж[8]. Отвъд общата фискална позиция, за да се прецени дали националната фискална политика е предпазлива и дали съставът ѝ допринася за устойчиво възстановяване, което е в съответствие с екологичния и цифровия преход, се обръща внимание и на развитието на финансираните на национално равнище[9] първични текущи разходи (без дискреционните мерки по отношение на приходите и без свързаните с кризата, предизвикана от COVID-19, временни извънредни мерки) и инвестиции.

(7) На 2 март 2022 г. Комисията прие съобщение, в което се предоставят общи насоки за фискалната политика през 2023 г., като целта е да се подпомогне изготвянето на програмите за стабилност и конвергенция на държавите членки и по този начин да се засили координацията на политиките[10]. Комисията отбеляза, че въз основа на макроикономическа перспектива на зимната прогноза преминаването от съвкупна подкрепяща фискална позиция през 2020—2022 г. към в голяма степен неутрална съвкупна фискална позиция през 2023 г.

---

6 Съобщение на Комисията до Съвета относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж, Брюксел, 20.3.2020 г. (COM (2020) 123 final).

7 Съобщение на Комисията до Съвета „Една година от началото на пандемията от COVID-19: ответни мерки на фискалната политика“, 3.3.2021 г. (COM(2021) 105 final).

8 Прогнозите за фискалната позиция и нейните компоненти в настоящата препоръка са оценки на Комисията, основани на допусканията, залегнали в прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. Оценките на Комисията на средносрочния потенциален растеж не включват положителното въздействие на реформите, които са част от плана за възстановяване и устойчивост и които могат да стимулират потенциалния растеж.

9 Не се финансират с безвъзмездни средства от Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС.

10 Съобщение от Комисията до Съвета „Насоки за фискалната политика за 2023 г.“, 3.3.2021 г. (COM(2022) 85 final).

изглежда подходящо, като същевременно остава готовността да се реагира на променящата се икономическа ситуация. Комисията обяви, че фискалните препоръки за 2023 г. следва да продължат да се различават между държавите членки и да вземат предвид възможните странични ефекти между отделните държави. Комисията прикани държавите членки да отразят насоките в своите програми за стабилност и конвергенция. Комисията пое ангажимент да следи отблизо икономическото развитие и да коригира насоките си за политиките, при необходимост, най-късно в края на май 2022 г. в пролетния пакет на Комисията за европейския семестър.

(8) По отношение на фискалните насоки, предоставени на 2 март 2022 г., фискалните препоръки за 2023 г. отчитат влошените икономически перспективи, повишената несигурност и допълнителните рискове от влошаване, както и по-високата инфлация в сравнение със зимната прогноза. На фона на тези съображения фискалните мерки трябва да увеличат публичните инвестиции за екологичния и цифровия преход и енергийната сигурност и да поддържат покупателната способност на най-уязвимите домакинства, така че да се смекчи въздействието на покачването на цените на енергията и да се спомогне за ограничаване на инфлационния натиск от вторичните ефекти чрез целенасочени и временни мерки; фискалната политика трябва да остане гъвкава, за да се адаптира към бързо променящите се обстоятелства, и да бъде диференцирана в отделните държави в зависимост от тяхното фискално и икономическо положение, включително по отношение на излагането на кризата и притока на разселени лица от Украйна.

(9) На 22 април 2021 г. Португалия представи на Комисията своя национален план за възстановяване и устойчивост в съответствие с член 18, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241. Съгласно член 19 от Регламент (ЕС) 2021/241 Комисията оцени целесъобразността, ефективността, ефикасността и съгласуваността на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие с насоките за оценка в приложение V към посочения регламент. На 13 юли Съветът прие своето решение за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Португалия[11]. Отпускането на траншовете зависи от решение на Комисията, взето в съответствие с член 24, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2021/241, че Португалия е изпълнила задоволително съответните ключови етапи и цели, определени в решението за изпълнение на Съвета. Задоволителното изпълнение предполага, че постигането на предходните ключови етапи и цели е запазено.

(10) На 29 април 2022 г. Португалия представи своята национална програма за реформи за 2022 г., както и програмата си за стабилност за 2022 г. в съответствие с крайния срок, установен в член 4 от Регламент (ЕО) № 1466/97. Двете програми бяха оценени заедно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях. В съответствие с член 27 от Регламент (ЕС) 2021/241 националната програма за реформи за 2022 г. отразява също шестмесечното докладване на Португалия относно напредъка, постигнат при изпълнението на нейния план за възстановяване и устойчивост.

[11] Решение за изпълнение на Съвета от 13 юли 2021 г. за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Португалия (ST 10149/21 + ADD 1 REV 1).

(11) На 23 май 2022 г. Комисията публикува доклада за Португалия[12] за 2022 г. В него беше оценен напредъкът на Португалия в изпълнението на съответните специфични за държавата препоръки, приети от Съвета през 2019 г., 2020 г. и 2021 г., и беше направен преглед на изпълнението от страна на Португалия на плана за възстановяване и устойчивост въз основа на набора от показатели за възстановяване и устойчивост. Въз основа на този анализ в доклада за държавата бяха посочени пропуски по отношение на предизвикателствата, които не са разгледани или са само частично разгледани в плана за възстановяване и устойчивост, както и по отношение на новите и нововъзникващите предизвикателства, включително породените от руското нахлуване в Украйна. В него бяха оценени също напредъкът на Португалия при прилагането на Европейския стълб на социалните права и постигането на водещите цели на ЕС в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, както и напредъкът в постигането на целите на ООН за устойчиво развитие.

(12) Комисията извърши задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 за Португалия и публикува резултатите от него на 23 май 2022 г.[13] Комисията заключи, че в Португалия са налице макроикономически дисбаланси. По-специално уязвимостите са свързани с високия външен, частен и държавен дълг в контекста на нисък ръст на производителността.

(13) На 14 април 2022 г. Португалия представи нов проект на бюджетен план за 2022 г. Пълна оценка на този план ще да бъде представена в становище на Комисията в съответствие с член 7 от Регламент (ЕС) № 473/2013.

(14) На 20 юли 2020 г. Съветът препоръча на Португалия да предприеме през 2020 г. и 2021 г. всички необходими мерки, в съответствие с общата клауза за дерогация, за ефективно справяне с пандемията, поддържане на икономиката и подпомагане на последващото възстановяване. Той препоръча също на Португалия, когато икономическите условия позволяват това, да провежда фискални политики, насочени към постигане на благоразумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на устойчивостта на дълга, като същевременно засили инвестициите. През 2021 г. въз основа на данни, потвърдени от Евростат, дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Португалия намаля от 5,8 % от БВП през 2020 г. на 2,8 % през 2021 г. Ответните мерки на фискалната политика на Португалия подпомогнаха икономическото възстановяване през 2021 г., а временните извънредни мерки за подкрепа спаднаха от 2,3 % от БВП през 2020 г. на 2,2 % през 2021 г. Мерките, предприети от Португалия през 2021 г., са в съответствие с препоръката на Съвета от 20 юли 2020 г. Дискреционните бюджетни мерки, приети от правителството през 2020 г. и 2021 г., бяха предимно временни или съпътствани от компенсаторни мерки. В същото време някои от дискреционните мерки, приети от правителството през периода 2020—2021 г., не бяха временни или съпътствани от компенсаторни мерки, като се състояха главно от разходи, свързани със здравеопазването, включително наемане на допълнителни здравни служители от Националната здравна служба с цел укрепване на капацитета ѝ за реагиране. Въз основа на данни, потвърдени от Евростат, през 2021 г. консолидираният държавен дълг възлизаше на 127,4 % от БВП.

[12] SWD(2022)623 final.
[13] SWD(2022)637 final.

(15) Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози в програмата за стабилност за 2022 г. е предпазлив за 2021 г. и реалистичен за периода след това[14]. Правителството предвижда растеж на реалния БВП от 5,0 % през 2022 г. и 3,3 % през 2023 г. За сравнение в прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се предвижда по-силен растеж на реалния БВП от 5,8 % през 2022 г. и по-нисък растеж на реалния БВП от 2,7 % през 2022 г. Разликата се дължи на по-силния растеж на частното потребление и нетния износ в прогнозата на Комисията за 2022 г. и на по-ниския растеж на инвестициите и нетния износ за 2023 г. В програмата си за стабилност за 2022 г. правителството очаква, че номиналният дефицит ще намалее до 1,9 % от БВП през 2022 г. и до 0,7 % през 2023 г. Намалението през 2022 г. отразява предимно силния растеж на икономическата активност и прекратяването на повечето извънредни мерки, свързани с пандемията. Съгласно програмата отношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да намалее до 120,8 % през 2022 г. и да спадне до 115,4 % през 2023 г. Въз основа на мерките на политиката, известни към крайната дата за изготвяне на прогнозата, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се предвижда бюджетен дефицит за 2022 г. и 2023 г. в размер съответно на 1,9 % от БВП и 1,0 % от БВП. Това е в съответствие с дефицита, предвиден в програмата за стабилност за 2022 г. за същата година, и малко по-висок за 2023 г., главно поради по-високите текущи разходи в прогнозата на Комисията за последната година. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се предвижда отношението на консолидирания държавен дълг към БВП да възлиза на 119,9 % през 2022 г., както и подобно отношение на консолидирания държавен дълг към БВП от 115,3 % през 2023 г. Разликата през 2022 г. се дължи на прогнозата на Комисията за по-силен растеж на номиналния БВП през същата година.

Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. средносрочният (10-годишният среден) потенциален ръст на производството се оценява на 1,5 %. Тази прогноза не включва обаче въздействието на реформите, които са част от плана за възстановяване и устойчивост и могат да стимулират потенциалния растеж на Португалия.

(16) През 2022 г. правителството постепенно премахна по-голямата част от мерките, предприети в отговор на кризата, предизвикана от COVID-19, така че се очаква временните извънредни мерки за подкрепа да намалеят от 2,2 % от БВП през 2021 г. на 0,7 % през 2022 г. Държавният дефицит е засегнат от мерките, приети за противодействие на икономическото и социалното въздействие на увеличението на цените на енергията, които според прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се оценяват на 0,6 % от БВП през 2022 г., като те ще бъдат

[14] Програмата за стабилност за 2022 г., представена на Комисията и на Съвета на 29 април 2022 г., имаше крайна дата 25 март 2022 г., когато беше представена на националния парламент. На 14 април 2022 г. Португалия представи на Комисията и на Еврогрупата проекта на бюджетен план за 2022 г., който включваше леко актуализиран макроикономически сценарий за 2022 г. в сравнение с този в програмата. По-конкретно, в проекта на бюджетен план за 2022 г. се съдържа леко понижаване на растежа на реалния БВП до 4,9 % през 2022 г. (от 5,0 % в програмата) и увеличение на инфлацията на потребителските цени (ХИПЦ) на 4,0 % през същата година (от 3,3 % в програмата). Въпреки леко различаващата се структура на публичните финанси, в проекта на бюджетен план за 2022 г. се запазва целта за дефицита по консолидирания държавен бюджет от 1,9 % от БВП за 2022 г.

напълно отменени през 2023 г.[15] Тези мерки се състоят главно от социални трансфери за по-бедните домакинства, намаляване на косвените данъци върху потреблението на енергия и субсидии за потреблението на енергия. Тези мерки бяха обявени като временни. Ако обаче цените на енергията останат високи и през 2023 г., някои от тези мерки биха могли да бъдат продължени. Някои от тези мерки не са целеви, по-специално общото намаляване на данъка върху горивата. Бюджетният дефицит е повлиян и от разходите за осигуряване на временна закрила на разселените лица от Украйна, които според прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се очаква да възлизат на 0,1 % от БВП през 2022 г.[16]

(17) На 18 юни 2021 г. Съветът препоръча през 2022 г. Португалия[17] да използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването, като същевременно следва разумна фискална политика. Освен това тя следва да запази инвестициите, финансирани на национално равнище. Съветът също така препоръча на Португалия да ограничи нарастването на финансираните на национално равнище текущи разходи. Освен това той препоръча на Португалия, когато икономическите условия позволяват това, да провежда фискални политики, насочени към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на фискална устойчивост в средносрочен план, като същевременно увеличи инвестициите, за да стимулира потенциала за растеж.

(18) Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г., и включително информацията, съдържаща се в програмата за стабилност на Португалия за 2022 г., фискалната позиция се очаква да бъде подкрепяща в размер на -2,0 % % от БВП[18]. Португалия планира да предоставя непрекъсната подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции съгласно препоръката на Съвета. Очаква се положителният принос по отношение на икономическата дейност на разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други средства на ЕС, да се увеличи с 0,5 процентни пункта от БВП в сравнение с 2021 г. Предвижда се финансираните на национално равнище инвестиции да имат експанзионистичен принос от 0,2 процентни пункта за фискалната позиция през 2022 г.[19] Поради това Португалия

---

15 Числата представят равнището на годишните бюджетни разходи за мерките, предприети от есента на 2021 г. насам, включително текущите приходи и разходи, както и, когато е уместно, мерките за капиталови разходи.

16 Очаква се общият брой на разселените лица от Украйна в ЕС постепенно да достигне 6 милиона до края на 2022 г., като тяхното географско разпределение се изчислява въз основа на размера на съществуващата диаспора, относителното население на приемащата държава членка и действителното разпределение на разселените лица от Украйна в целия ЕС към март 2022 г. За бюджетните разходи на човек оценките се основават на модела за микросимулация Euromod на Съвместния изследователски център на Комисията, като се вземат предвид както паричните преводи, така и обезщетенията в натура, като например образование и здравеопазване.

17 Препоръка на Съвета от 18 юни 2021 г., съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност за 2021 г. на Португалия (ОВ C 304, 29.7.2021 г., стр. 102).

18 Отрицателният (положителният) знак на показателя съответства на превишение (спад) на растежа на първичните разходи в сравнение със средносрочния икономически растеж, което показва експанзионистична (рестриктивна) фискална политика.

19 Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да имат експанзионистичен принос от 0,2 процентни пункта от БВП.

планира да запази инвестициите, финансирани на национално равнище, както се препоръчва от Съвета. Същевременно ръстът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (без новите мерки по отношение на приходите) през 2022 г. се очаква да доведе до експанзионистичен принос в размер на 1,1 процентни пункта към цялостната фискална позиция. Този значителен експанзионистичен принос включва допълнителното въздействие на мерките за справяне с икономическото и социалното въздействие на увеличението на цените на енергията (0,6 % от БВП), както и разходите за предоставяне на временна закрила на разселените лица от Украйна (0,1 % от БВП), докато растящите разходи за заплати в публичния сектор, свързаните със застаряването разходи и междинното потребление се очаква да упражнят натиск за повишаване на текущите разходи. По-специално по-високото увеличение на потребителските цени в сравнение с дефлатора на БВП също се очаква да повлияе на експанзионистичния принос на финансираните на национално равнище първични текущи разходи към цялостната фискална позиция през 2022 г. чрез увеличаване на разходите за публичното потребление на стоки и услуги. Очаква се Португалия до голяма степен да ограничи растежа на текущите разходи, финансирани на национално равнище, през 2022 г., тъй като значителният експанзионистичен принос на финансираните на национално равнище текущи разходи през 2022 г. се дължи главно на мерките за справяне с икономическото и социалното въздействие на увеличението на цените на енергията, както и на разходите за предоставяне на временна закрила на разселените лица от Украйна.

(19) В прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се очаква фискалната позиция през 2023 г. да бъде 0,0 % от БВП при допускане, че няма да има промяна в политиката[20]. Очаква се Португалия да продължи да използва безвъзмездните средства от Механизма за възстановяване и устойчивост през 2023 г. за финансиране на допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването. Очаква се положителният принос по отношение на икономическата дейност на разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други средства на ЕС, да се увеличи с 0,2 процентни пункта от БВП в сравнение с 2022 г. Предвижда се финансираните на национално равнище инвестиции да имат експанзионистичен принос от 0,3 процентни пункта за фискалната позиция през 2023 г.[21] В същото време увеличението на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на новите мерки по отношение на приходите) през 2023 г. се очаква да осигури рестриктивен принос от 0,7 процентни пункта за общата фискална позиция. Това включва въздействието от постепенното премахване на мерките спрямо повишените цени на енергията (0,6 % от БВП). Същевременно по-високото увеличение на потребителските цени в сравнение с дефлатора на БВП през 2022 г. се предвижда да повлияе на приноса на финансираните на национално равнище първични текущи разходи към цялостната фискална позиция през 2023 г. чрез увеличаване на разходите за пенсии и социални обезщетения в резултат на индексирането.

---

[20] Отрицателният (положителният) знак на показателя съответства на превишение (спад) на растежа на първичните разходи в сравнение със средносрочния икономически растеж, което показва експанзионистична (рестриктивна) фискална политика.

[21] Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да имат експанзионистичен принос от 0,2 процентни пункта от БВП.

(20) В програмата за стабилност за 2022 г. се очаква дефицитът по консолидирания държавен бюджет спадне постепенно до 0,3 % от БВП през 2024 г. и до достигне балансирана позиция през 2025 г. Ето защо се планира дефицитът по консолидирания държавен бюджет да остане под 3,0 % от БВП през периода на програмата. Съгласно програмата отношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да намалее до 2025 г., по-конкретно намаление до 109,8 % през 2024 г., и да спадне допълнително до 105,9 % през 2025 г. Въз основа на анализа на Комисията рисковете за устойчивостта на дълга изглеждат високи в средносрочен план.

(21) Структура на публичните финанси, която е по-благоприятна за растежа, по отношение както на приходите, така и на разходите на публичния бюджет, би подпомогнала дългосрочната фискалната устойчивост на Португалия, би подобрила стопанската среда и би допринесла за приобщаващо възстановяване. Що се отнася до данъчната система на Португалия, има данни[22], че системата за данъчни облекчения на страната е доста тромава и недостатъчно прозрачна (бяха установени повече от 500 данъчни облекчения, разпръснати в повече от 60 правни текста) и че за икономическата ефективност на данъчните разходи би било от полза, ако тя бъде последователно наблюдавана и оценявана. Освен това структурата на ставките на корпоративния подоходен данък се усложнява от държавни и общински допълнителни такси, което създава усложнения за данъкоплатците и допълнителна тежест за данъчната администрация. Преките данъци, удържани при източника, често са твърде високи, което води до значителни искания за възстановяване през следващата година. Периодичните разходи за събиране на данъци са относително високи (през 2019 г. са били с около 20 % по-високи от средните за ЕС-27), а инвестициите на данъчната администрация в информационни и комуникационни технологии са ниски в сравнение със средните за ЕС (с размер 5,7 % от оперативните разходи на данъчната администрация през 2019 г. те са били близо половината от средните за ЕС-27). В този контекст повишаването на ефективността на приходната администрация би спомогнало за намаляване на времето за плащане на данъци в Португалия и на големия размер на просрочените данъчни задължения (с размер 37,1 % от общите нетни приходи в края на 2019 г. те са сред най-високите в ЕС). Що се отнася до системата за социална закрила на Португалия, ефективността на социалните трансфери за намаляване на бедността и неравенството е под средната за ЕС. По-специално адекватността на минималния доход е ниска — 37,5 % от прага на бедността (58,9 % за ЕС). В същото време множество социални помощи изглежда обслужват сходни цели, което също води до усложняване. Произтичащата от това разпокъсаност на системата за социална закрила води до относително ниска степен на усвояване и липса на ефективно съсредоточаване върху най-нуждаещите се, като така възпрепятства покритието и, в крайна сметка, адекватността на социалните обезщетения.. В този контекст изпълнението на националната стратегия за борба с бедността е особено важно.

(22) В съответствие с член 19, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕС) 2021/241 и критерий 2.2 от приложение V към него планът за възстановяване и устойчивост включва широк набор от взаимно подсилващи се реформи и инвестиции, които

[22] „Tax benefits in Portugal — concept, methodology and practice“ („Данъчните облекчения в Португалия — концепция, методика и практика“), Работна група по данъчните облекчения, май 2019 г.

трябва да бъдат изпълнени до 2026 г. Те спомагат за преодоляването на всички или на значителна част от икономическите и социалните предизвикателства, очертани в специфичните за държавата препоръки, отправени от Съвета към Португалия в рамките на европейския семестър през 2019 г. и 2020 г., в допълнение към всички специфични за държавата препоръки, отправени до датата на приемане на плана. По-специално планът насърчава инвестициите за екологичния и цифровия преход. Подобряването на качеството на публичните финанси и финансовата устойчивост на държавните предприятия е от основно значение за плана. Планът е амбициозен по отношение на засилването на устойчивостта на здравната система и подобряването на достъпа до качествени здравни и дългосрочни грижи. Планът има за цел да подобри общото равнище на уменията на населението, включително цифровите умения за различни групи от населението, и да укрепи професионалното образование и предлаганото обучение. Планът включва значителни инвестиции за подобряване на социалните услуги, включително чрез увеличаване на предлагането на социални жилища на достъпни цени. С плана се въвеждат подходящи мерки за намаляване на сегментацията на пазара на труда и за подкрепа на качествената заетост и запазването на работните места. От значение е, че планът има за цел да подкрепи използването на цифрови технологии от гражданите и предприятията. Също от значение е, че с плана се въвеждат мерки за насърчаване на достъпа до финансиране, по-специално за малките и средните предприятия, и за поощряване на частните и публичните инвестиции за икономическото възстановяване на страната. С плана се определят значителни реформи и инвестиции за насърчаване на инвестициите в научни изследвания и иновации и за повишаване на тяхната ефикасност и ефективност. Планът е амбициозен по отношение на справянето с предизвикателствата на стопанската средата и за подобряване на ефективността на правосъдната система.

(23) Очаква се изпълнението на плана за възстановяване и устойчивост на Португалия да допринесе за постигането на по-нататъшен напредък в екологичния и цифровия преход. Мерките в подкрепа на целите в областта на климата в Португалия възлизат на 37,9 % от общия размер на отпуснатите средства по плана, докато мерките в подкрепа на целите в областта на цифровите технологии възлизат на 22,1 % от този общ размер. Пълноценното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие със съответните ключови етапи и цели ще помогне на Португалия бързо да се възстанови от последиците от кризата, предизвикана от COVID-19, като същевременно укрепи своята устойчивост. Системното участие на социалните партньори и други съответни заинтересовани страни продължава да бъде важно за успешното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, както и на други икономически политики и политики в областта на заетостта, които излизат извън рамките на плана, за да се гарантира широка ангажираност с цялостната програма, свързана с политиките.

(24) Португалия представи споразумението за партньорство[23] на 4 март 2022 г., а останалите програмни документи в областта на политиката на сближаване все

[23] Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд

още не са представени. В съответствие с Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. Португалия е взела предвид съответните специфични за нея препоръки при програмирането на фондовете на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. Това е предварително условие за подобряване на ефективността и максимално увеличаване на добавената стойност на финансовата подкрепа, която ще бъде получена от фондовете на политиката на сближаване, като същевременно се насърчават координацията, взаимното допълване и съгласуваността между тези фондове и други инструменти и фондове на Съюза. Успешното прилагане на Механизма за възстановяване и устойчивост и програмите по линия на политиката на сближаване зависи и от премахването на пречките пред инвестициите в подкрепа на екологичния и цифровия преход и балансираното териториално развитие.

(25) Освен икономическите и социалните предизвикателства, разгледани в плана за възстановяване и устойчивост, Португалия е изправена пред редица допълнителни предизвикателства, свързани с кръговата икономика. Португалия е далеч под средната за ЕС стойност при показателите за кръговата икономика и управлението на отпадъците. Средният процент на рециклиране в общините е нисък и намалява, като се наблюдават регионални различия. Португалия не изпълни целта на ЕС за рециклиране на 50 % от битовите отпадъци до 2020 г. Общият процент на рециклиране е бил 29 % през 2019 г. и 26,5 % през 2020 г. (предварителни данни) при средна стойност за ЕС от 48 %. Постигането на целите на ЕС за следващото десетилетие, включително постигането на 55 % рециклиране на битовите отпадъци до 2025 г., ще изисква значителни усилия. Необходими са подобрения, за да се увеличат предотвратяването, свеждането до минимум, сортирането, повторното използване и рециклирането на отпадъците, при което отпадъците се отклоняват от депата или инсталациите за изгаряне, както и за да се модернизират съоръженията за рециклиране и третиране на отпадъците. Увеличаването на таксите за депониране и изгаряне, въвеждането на данък върху остатъчните отпадъци и увеличаването на таксите за общините, които не успяват да постигнат целите за рециклиране, са добри примери за това как по-добре да се постигнат тези цели. Освен това разширяването на разделното събиране на отпадъци и по-нататъшното развитие на системите „плащаш повече, ако изхвърляш повече“ биха могли да ускорят процеса.

(26) В отговор на мандата от държавните и правителствените ръководители на ЕС във Версайската декларация, планът REPowerEU има за цел постепенно да бъде премахната зависимостта на Европейския съюз от вноса на изкопаеми горива от Русия във възможно най-кратък срок. За тази цел в диалог с държавите членки се определят най-подходящите проекти, инвестиции и реформи на национално, регионално и европейско равнище. Целта на тези мерки е да се намали цялостната зависимост от изкопаеми горива и да се замени вносът на изкопаеми горива от Русия.

(27) Португалия има висок дял на възобновяемите енергийни източници (една трета от нейния енергиен микс) и не е силно зависима от руските изкопаеми горива. По данни от 2020 г. обаче нефтът и газът (предимно втечнен природен газ (ВПГ) все още представляват две трети от доставките на първична енергия —

„Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика. ОВ L 231, 30.6.2021, стр. 159.

съответно 42 % и 24 %. Въглищата бяха извадени от производството на електроенергия през 2021 г., но потреблението на газ нарасна бързо през последните години, отчасти поради по-ниската наличност на водноелектрическа енергия, дължаща се на суши. При 10 % на Русия от вноса на газ Португалия има коефициент на зависимост доста под средната стойност за ЕС от 44 %, което се дължи на това, че разчита във висока степен на ВПГ и въобще не внася нефт и въглища от Русия[24]. Независимо от това, Португалия внася 100 % от своите изкопаеми горива. Намаляването на цялостната зависимост от вноса чрез повишаване на амбициите на ЕС в областта на климата, съсредоточено върху по-достъпна, сигурна и устойчива енергия, ще изисква по-нататъшно използване на португалския потенциал за слънчева и вятърна енергия, включително в морето, по-специално чрез рационализиране на процедурите за издаване на разрешения и укрепване на административния капацитет. Модернизирането на мрежите за пренос и разпределение на електроенергия, включително с технологии за постоянен ток, както и създаването на условия за инвестиции в съхранението на електроенергия, би дало възможност за доставка на гъвкава и бързо реагираща енергия, което е от решаващо значение за управлението на система с висок дял на възобновяеми енергийни източници. Ниското равнище на междусистемна електроенергийна свързаност с Испания (и в крайна сметка с Франция) също представлява предизвикателство за устойчивостта на електроенергийната система на Португалия и ЕС. Допълнителни трансгранични междусистемни връзки биха могли да подпомогнат по-голямата интеграция на енергийните мощности от възобновяеми източници на Иберийския полуостров в единния енергиен пазар. За да се подобри енергийната ефективност на сградите, подходящите схеми за финансиране, кампаниите за повишаване на осведомеността и развитието на „зелени“ умения биха повишили значително ефикасността на инвестиционните усилия. Освен това е необходимо допълнително декарбонизиране на транспортния сектор, включително чрез ускоряване на разгръщането на инфраструктура за зареждане с електроенергия и постигане на напредък по ключови проекти в областта на железопътния, велосипедния и обществения транспорт. За да бъде Португалия в съответствие с целите „Подготвени за цел 55“, ще е необходимо допълнително повишаване на амбициите за намаляване на емисиите на парникови газове и увеличаване на целите за възобновяемите енергийни източници и енергийната ефективност.

(28) При все че ускоряването на прехода към неутралност по отношение на климата и премахване на изкопаемите горива ще доведе до значителни разходи за преструктуриране в няколко сектора, Португалия може да използва Механизма за справедлив преход в контекста на политиката на сближаване, за да смекчи социално-икономическото въздействие на прехода в най-засегнатите региони. Освен това Португалия може да използва Европейския социален фонд плюс, за да подобри възможностите за заетост и да засили социалното сближаване.

(29) С оглед на оценката на Комисията Съветът разгледа програмата за стабилност за 2022 г., като становището му[25] е изразено в препоръка 1 по-долу.

---

[24] Евростат (2020), дял на руския внос спрямо общия внос на природен газ, суров нефт и антрацитни въглища. За средните стойности за ЕС-27 общият внос се основава на вноса извън ЕС-27. За Португалия общият внос включва търговията в рамките на ЕС. Суровият нефт не включва рафинираните нефтопродукти.

[25] По силата на член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

(30) С оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките на държавите членки от еврозоната и колективния им принос за функционирането на Икономическия и паричен съюз Съветът препоръча на държавите членки от еврозоната да предприемат действия, включително чрез своите планове за възстановяване и устойчивост, за да изпълнят препоръката относно икономическата политика на еврозоната. За Португалия това е отразено по-специално в препоръки (1) и (2) по-долу.

(31) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи за 2022 г. и програмата за стабилност за 2022 г. Неговите препоръки съгласно член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени по-специално в препоръки (1), (2) и (4) по-долу. Препоръките (1) и (2) допринасят също за изпълнението на препоръката за еврозоната, и по-специално първата и четвъртата препоръка за еврозоната. Фискалните политики, посочени в препоръка (1), спомагат, наред с другото, за преодоляване на дисбалансите, свързани с високия държавен дълг, в контекста на нисък растеж на производителността. Политиките, посочени в препоръка (2), спомагат, наред с другото, за намаляването на държавния, частния и външния дълг, тъй като пълното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост ще подкрепи растежа, като същевременно ще укрепи устойчивостта на икономиката. Политиките, посочени в препоръка (4) , спомагат, наред с друго, за преодоляване на уязвимостите, свързани с високия външен дълг в дългосрочен план.

ПРЕПОРЪЧВА на Португалия да предприеме следните действия през 2022 г. и 2023 г.:

1. Да гарантира през 2023 г. разумна фискална политика, по-специално като ограничи растежа на финансираните на национално равнище текущи разходи под средносрочния потенциален ръст на производството, като вземе предвид продължаващата временна и целева подкрепа за домакинствата и предприятията, които са най-уязвими на покачването на цените на енергията, както и за хората, бягащи от Украйна. Да има готовност да адаптира текущите разходи към променящата се ситуация. Да разшири публичните инвестиции за екологичния и цифровия преход и за енергийната сигурност, включително чрез използване на Механизма за възстановяване и устойчивост, RePowerEU и други фондове на ЕС. Да провежда, за периода след 2023 г., фискална политика, насочена към постигането на разумни средносрочни фискални позиции и осигуряването на надеждно и постепенно намаляване на дълга и фискална устойчивост в средносрочен план чрез постепенна консолидация, инвестиции и реформи. Да подобри ефективността и адекватността на данъчната система и системата за социална закрила, по-специално чрез опростяване на двете рамки, засилване на ефективността на съответните им администрации и намаляване на свързаната с тях административна тежест.

2. Да пристъпи към изпълнение на своя план за възстановяване и устойчивост в съответствие с договорените ключовите етапи и цели, включени в Решението за изпълнение на Съвета от 13 юли 2021 г. Да представи програмните документи в областта на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. с оглед приключване на преговорите с Комисията и последващо започване на тяхното изпълнение.

3. Да подобри условията за преход към кръгова икономика, по-специално чрез увеличаване на предотвратяването, рециклирането и повторната употреба на

отпадъците с цел отклоняване на отпадъците от депата за отпадъци и инсталациите за изгаряне на отпадъци

4. Да намали цялостната зависимост от изкопаеми горива, включително в транспортния сектор. Да ускори внедряването на възобновяеми енергийни източници чрез модернизиране на електропреносните и разпределителните мрежи, създаване на условия за инвестиции в съхранението на електроенергия и рационализиране на процедурите за издаване на разрешения, за да се даде възможност за по-нататъшно развитие на производството на вятърна енергия, особено на енергия от разположени в морето инсталации, и на производство на слънчева електроенергия. Да укрепи рамката на стимули за инвестиции в енергийна ефективност на сградите. Да увеличи електроенергийните междусистемни връзки.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател