EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 23.5.2022.
COM(2022) 623 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Portugala za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2022.

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

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Portugala za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2022.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika[1], a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

Uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža[2], a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća[3] kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora provedbi reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Mehanizam doprinosi gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, uz jačanje otpornosti i potencijalnog rasta gospodarstava država članica. Pomaže i jačanju održivih javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost ažuriran [je] [XX] lipnja 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.

(2) Komisija je 24. studenoga 2021. donijela Godišnji pregled održivog rasta, čime je označen početak Europskog semestra 2022. za koordinaciju ekonomskih politika. Uzela je u obzir zajedničku predanost daljnjoj provedbi europskog stupa socijalnih

[1] SL L 209, 2.8.1997., str. 1.
[2] SL L 306, 23.11.2011., str. 25.
[3] Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017., ponovno potvrđenu na socijalnom samitu u Portu u svibnju 2021. Europsko vijeće potvrdilo je 25.ožujka 2022. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta 2022. Komisija je 24. studenoga 2021. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojem je utvrđeno da je Portugal jedna od država članica za koje je potrebno detaljno preispitivanje[4]. Komisija je istog dana donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Vijeće donijelo 5. travnja 2022., kao i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2022., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načela europskog stupa socijalnih prava i koji je Vijeće donijelo 14. ožujka 2022.

(3) Ruska invazija na Ukrajinu, koja je uslijedila nakon globalne pandemije, znatno je izmijenila geopolitički i gospodarski kontekst. Posljedice invazije na gospodarstva država članica očituju se primjerice u višim cijenama energenata i hrane te slabijim izgledima za rast. Više cijene energije posebno opterećuju najranjivija kućanstva koja žive u energetskom siromaštvu ili su izložena riziku od energetskog siromaštva. EU se suočava i s dosad nezabilježenim priljevom osoba koje bježe iz Ukrajine. U tom je kontekstu 4. ožujka 2022. prvi put aktivirana primjena[5] Direktive o privremenoj zaštiti, kojom se raseljenim osobama iz Ukrajine daje pravo na zakonit boravak u EU-u, kao i pristup obrazovanju i izobrazbi, tržištu rada, zdravstvu, stanovanju i socijalnoj skrbi.

(4) Uzimajući u obzir gospodarsku i geopolitičku situaciju koja se ubrzano mijenja, europski semestar u 2022. nastavlja opsežnu koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja te se istodobno razvija u skladu sa zahtjevima provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost, kako je navedeno u Godišnjem pregledu održivog rasta 2022. Provedba donesenih planova za oporavak i otpornost ključna je za ostvarivanje prioriteta politika u postupku europskog semestra jer se planovi odnose na sve relevantne preporuke ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih u ciklusima semestra 2019. i 2020. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019. i 2020. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241, uz sve preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma dostave izmijenjenog plana.

(5) Opća klauzula o odstupanju aktivirana je u ožujku 2020.[6] Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021.[7] iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u EU-u ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Povećana neizvjesnost i znatni negativni rizici za gospodarske izglede u kontekstu rata u Europi, dosad nezabilježeno povećanje cijena energije i kontinurani poremećaji u

---

4 Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža, SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

5 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite, SL L 71, 4.3.2022., str. 1.

6 Komunikacija Komisije Vijeću o aktivaciji opće klauzule o odstupanju Pakta o stabilnosti i rastu, Bruxelles, 20.3.2020., COM(2020) 123 final.

7 Komunikacija Komisije Vijeću „Godinu dana od izbijanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike”, Bruxelles, 3.3.2021., COM(2021) 105 final.

lancu opskrbe opravdavaju produljenje opće klauzule o odstupanju u okviru Pakta o stabilnosti i rastu tijekom 2023.

(6) U skladu s pristupom iz mišljenja Vijeća od 18. lipnja 2021. o Programu stabilnosti za 2021., smjer fiskalne politike trenutačno se najbolje mjeri kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda), isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, ali uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast[8]. Kako bi se ocijenilo je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom, uz opći smjer fiskalne politike pozornost se posvećuje i razvoju primarnih tekućih rashoda koje financira država[9] (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) i razvoju ulaganja.

(7) Komisija je 2. ožujka 2022. donijela Komunikaciju s općim smjernicama za fiskalnu politiku u 2023., čiji je cilj poduprijeti pripremu programa stabilnosti i konvergencije država članica i time ojačati koordinaciju politika[10]. Na temelju makroekonomskih izgleda iz zimske prognoze 2022., Komisija smatra da je prelazak s ukupno poticajnog smjera fiskalne politike u razdoblju 2020.–2022. na uglavnom neutralan opći smjer fiskalne politike primjeren za 2023., uz spremnost na reagiranje na promjenjivo gospodarsko stanje. Komisija je najavila da bi se fiskalne preporuke za 2023. trebale i dalje razlikovati po državama članicama te bi se u njima trebalo voditi računa o mogućim prelijevanjima među državama. Komisija je pozvala države članice da te smjernice uzmu u obzir u svojim programima stabilnosti i konvergencije. Komisija se obvezala da će pomno pratiti gospodarska kretanja i prema potrebi prilagoditi svoje smjernice politika, a najkasnije u okviru proljetnog paketa europskog semestra potkraj svibnja 2022.

(8) U pogledu fiskalnih smjernica od 2. ožujka 2022., u fiskalnim preporukama za 2023. uzimaju se u obzir pogoršani gospodarski izgledi, povećana neizvjesnost i dodatni negativni rizici te viša inflacija u usporedbi sa zimskom prognozom. Na temelju tih razmatranja, fiskalnim odgovorom treba povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetsku sigurnost te održati kupovnu moć najranjivijih kućanstava kako bi se ciljanim i privremenim mjerama ublažio učinak povećanja cijena energije i ograničio inflacijski pritisak zbog sekundarnih učinaka; fiskalna politika trebala bi ostati fleksibilna radi prilagodbe okolnostima koje se brzo mijenjaju i trebala bi se razlikovati po državama članicama, ovisno o njihovoj fiskalnoj i gospodarskoj situaciji, među ostalim u pogledu izloženosti krizi i priljevu raseljenih osoba iz Ukrajine.

(9) Portugal je 22. travnja 2021. Komisiji dostavio svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost,

---

8 Preporuka sadržava Komisijine procjene smjera fiskalne politike i njezinih komponenti na temelju pretpostavki iz Komisijine proljetne prognoze 2022. Komisijine procjene srednjoročnog potencijalnog rasta ne uključuju pozitivan učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast.

9 Ne financira se bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova EU-a.

10 Komunikacija Komisije Vijeću: Smjernice za fiskalnu politiku za 2023., Bruxelles, 2.3.2022., COM(2022) 85 final.

učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 13. srpnja donijelo Odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Portugala[11]. Isplata obroka ovisi o odluci Komisije, donesenoj u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, da je Portugal u zadovoljavajućoj mjeri ostvario relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da mjere povezane s ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima nisu ukinute.

(10) Portugal je 29. travnja 2022. dostavio Nacionalni program reformi za 2022. i Program stabilnosti za 2022., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Zbog njihove uzajamne povezanosti, ta su dva programa ocijenjena zajedno. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241, u Nacionalnom programu reformi za 2022. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Portugala o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.

(11) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila Izvješće za Portugal[12] za 2022. Ocijenila je napredak Portugala u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 2019., 2020. i 2021. te je analizirala provedbu plana za oporavak i otpornost Portugala na temelju tablice pokazatelja oporavka i otpornosti. Na temelju te analize, u izvješću su utvrđeni nedostaci u pogledu izazova koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i nadolazeći izazovi, uključujući one koji proizlaze iz ruske invazije na Ukrajinu. Ocijenila je i napredak Portugala u provedbi europskog stupa socijalnih prava i postizanju glavnih ciljeva EU-a u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

(12) Komisija je provela detaljno preispitivanje za Portugal u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011 i objavila rezultate 23. svibnja 2022.[13] Komisija je zaključila da u Portugalu postoje makroekonomske neravnoteže. Posebno, slabosti se odnose na visoki vanjski, privatni i državni dug u kontekstu niskog rasta produktivnosti.

(13) Portugal je 14. travnja 2022. dostavio novi nacrt proračunskog plana za 2022. Potpuna ocjena tog plana navest će se u Mišljenju Komisije u skladu s člankom 7. Uredbe (EU) br. 473/2013.

(14) Vijeće je 20. srpnja 2020. Portugalu preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju u 2020. i 2021. poduzme sve potrebne mjere za djelotvoran odgovor na pandemiju, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Portugal, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Portugalu se u 2021. smanjio na 2,8 % sa 5,8 % BDP-a koliko je iznosio u 2020. Portugal je odgovorom u okviru fiskalne politike pomogao gospodarski oporavak u 2021., a privremene hitne mjere potpore smanjile su se s 2,3 % BDP-a u 2020. na 2,2 % u 2021. Mjere koje je Portugal poduzeo u 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. uglavnom su bile privremene ili popraćene kompenzacijskim

[11] Provedbena odluka Vijeća od 13. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Portugala (ST 10149/21+ADD 1 REV 1).

[12] SWD(2022) 623 final.

[13] SWD(2022) 637 final.

mjerama. Istodobno, neke diskrecijske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu bile privremene niti popraćene kompenzacijskim mjerama i uglavnom su se sastojale od rashoda za zdravstvo, uključujući zapošljavanje dodatnih zdravstvenih djelatnika u Nacionalnoj zdravstvenoj službi kako bi se ojačao njezin kapacitet za odgovor. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, dug opće države u 2021. iznosio je 127,4 % BDP-a.

(15) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu stabilnosti za 2022. oprezan je za 2022., a nakon toga realan. [14] Vlada predviđa da će se realni BDP povećati za 5,0 % u 2022. i za 3,3 % u 2023. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se snažniji rast realnog BDP-a od 5,8 % u 2022. i niži rast realnog BDP-a od 2,7 % u 2023. Razlika je posljedica snažnijeg rasta privatne potrošnje i neto izvoza u Komisijinoj prognozi za 2022. te manjeg rasta ulaganja i neto izvoza u 2023. Vlada u Programu stabilnosti za 2022. očekuje da će se ukupni deficit neznatno smanjiti na 1,9 % BDP-a u 2022. i na 0,7 % u 2023. Smanjenje u 2022. uglavnom je rezultat snažnog rasta gospodarske aktivnosti i ukidanja većine hitnih mjera povezanih s pandemijom. Prema programu, očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 120,8 % u 2022. i pasti na 115,4 % u 2023. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se državni deficit od 1,9 % BDP-a za 2022. i 1,0 % BDP-a za 2023. To je u skladu s deficitom predviđenim za 2022. u Programu stabilnosti za 2022. i neznatno više za 2023., uglavnom zbog viših tekućih rashoda u Komisiji za kasniju godinu. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se manji udio duga opće države u BDP-u od 119,9 % u 2022. i sličan udio duga opće države u BDP-u od 115,3 % u 2023. Razlika u 2022. posljedica je Komisijine prognoze snažnijeg rasta nominalnog BDP-a u toj godini.

Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2022. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje iznositi 1,5 %. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru Plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast Portugala.

(16) Vlada je 2022. postupno ukinula većinu mjera poduzetih kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, pa se predviđa da će se privremene mjere hitne potpore smanjiti s 2,2 % BDP-a u 2021. na 0,7 % BDP-a u 2022. Na državni deficit u 2022. utječu mjere donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije, za koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuje 0,6 % BDP-a u 2022. i potpuno ukidanje u 2023[15]. Te se mjere uglavnom sastoje od socijalnih transfera siromašnijim kućanstvima i smanjenja neizravnih poreza na potrošnju energije i subvencija za potrošnju energije. Mjere su bile najavljene kao privremene, no ako cijene energije ostanu povišene i 2023., neke od tih mjera mogle bi se nastaviti. Neke od tih mjera nisu ciljane, primjerice opće smanjenje

---

[14] Program stabilnosti za 2022. koji je dostavljen Komisiji i Vijeću 29. travnja 2022. imao je datum zaključenja 25. ožujka 2022., kad je predstavljen nacionalnom parlamentu. Portugal je 14. travnja 2022. Komisiji i Euroskupini dostavio nacrt proračunskog plana za 2022. koji je sadržavao neznatno ažurirani makroekonomski scenarij za 2022. u odnosu na onaj iz Programa. Konkretno, u nacrtu proračunskog plana za 2022. rast realnog BDP-a blago je revidiran naniže na 4,9 % u 2022. (s 5,0 % u Programu), a inflacija potrošačkih cijena (HIPC) revidirana naviše na 4,0 % u istoj godini (s 3,3 % u Programu). Unatoč nešto različitijem sastavu javnih financija, u nacrtu proračunskog plana za 2022. zadržan je cilj deficita opće države od 1,9 % BDP-a u 2022.

[15] Iznosi predstavljaju razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera poduzetih od jeseni 2021., uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

poreza na gorivo. Na državni deficit utječu i troškovi pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, za koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa da će iznositi 0,1 % BDP-a u 2022.[16]

(17) Vijeće je 18. lipnja 2021. preporučilo[17] da bi Portugal u 2022. trebao iskoristi Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku uz provedbu razborite fiskalne politike. Osim toga, trebao bi zadržati ulaganja koja financira država. Vijeće je Portugalu preporučilo i da zadrži pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država. Preporučilo je i da Portugal, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti, uz istodobno poticanje ulaganja radi povećanja potencijala za rast.

(18) Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2022. i podataka iz portugalskog Programa stabilnosti za 2022., u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike biti poticajan i iznositi –2.0 % BDP-a[18]. Portugal namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja u skladu s preporukom Vijeća. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a povećati za 0,5 postotna boda BDP-a u odnosu na 2021. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na fiskalni smjer politike u 2022. biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a[19]. Stoga u skladu s preporukom Vijeća Portugal namjerava očuvati ulaganja koja financira država. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2022. imati ekspanzivan učinak od 1,1 postotna boda na opći smjer fiskalne politike. Taj znatan ekspanzivni učinak uključuje dodatni učinak mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije (0,6 % BDP-a) i troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine (0,1 % BDP-a), a predviđa se da će pritisku na rast tekućih neto rashoda i dalje doprinositi povećanje rashoda za plaće u javnom sektoru, rashodi povezani sa starenjem stanovništva i intermedijarna potrošnja. Posebno, predviđa se i da će veći porast potrošačkih cijena u odnosu na deflator BDP-a u 2022. utjecati na ekspanzivni učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država na opći smjer fiskalne politike, jer će se povećati rashodi za vladinu potrošnju roba i usluga. Očekuje se da će Portugal uglavnom ograničiti rast tekućih rashoda koje financira država u 2022., jer je znatan ekspanzivni učinak rashoda koje financira država u 2022. uglavnom posljedica mjera za ublažavanje

---

16 Pretpostavlja se da će ukupan broj raseljenih osoba iz Ukrajine u EU postupno dosegnuti 6 milijuna do kraja 2022., a njihova se geografska razmještenost procjenjuje na temelju veličine postojeće dijaspore, relativnog broja stanovnika države članice primateljice i stvarne razmještenosti raseljenih osoba iz Ukrajine diljem Unije od ožujka 2022. Kad je riječ o proračunskim troškovima po osobi, procjene se temelje na modelu mikrosimulacije Euromod Zajedničkog istraživačkog centra Komisije, pri čemu se u obzir uzimaju novčane naknade na koje bi građani mogli imati pravo i naknade u naravi kao što su obrazovanje i zdravstvena zaštita.

17 Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2021., SL C 304, 29.7.2021., str. 102.

18 Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja odgovara prekomjernom (nedovoljnom) rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

19 Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije te troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine.

(19) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike iznositi 0,0 % BDP-a na temelju pretpostavke nepromijenjenih politika[20]. Predviđa se da će Portugal 2023. nastaviti upotrebljavati bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a povećati za 0,2 postotna boda BDP-a u odnosu na 2022. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na fiskalni smjer politike u 2023. biti ekspanzivan i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a[21]. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2023. imati ekspanzivan učinak od 0,7 postotnih bodova na opći smjer fiskalne politike. To uključuje učinak postupnog ukidanja mjera za ublažavanje posljedica povećanja cijena energije (0,6 % BDP-a). Istodobno se predviđa se da će veći porast potrošačkih cijena u odnosu na deflator BDP-a u 2022. utjecati na učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država na opći smjer fiskalne politike u 2023., jer će se povećati rashodi za mirovine i socijalne naknade zbog indeksacije.

(20) U Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se deficit opće države postupno smanjiti na 0,3 % BDP-a u 2024. i dosegnuti uravnoteženo stanje u 2025. Stoga se predviđa da će deficit opće države tijekom trajanja Programa ostati ispod 3 % BDP-a do 2025. Prema programu, očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti do 2025., točnije na 109,8 % u 2024. i zatim dalje pasti na 105,9 % u 2025. Na temelju analize Komisije čini se da su rizici za održivost duga u srednjoročnom razdoblju srednje razine.

(21) Sastav javnih financija koji je povoljniji za rast, na strani prihoda i strani rashoda javnog proračuna, podržao bi dugoročnu fiskalnu održivost Portugala, poboljšao poslovno okruženje i dao doprinos uključivom oporavku. Kad je riječ o poreznom sustavu Portugala, dokazi[22] upućuju na to da je sustav poreznih olakšica u zemlji prilično složen i nedovoljno transparentan (utvrđeno je više od 500 poreznih olakšica, raspoređenih u više od 60 pravnih tekstova) te da bi bilo korisno dosljedno pratiti i procjenjivati gospodarsku učinkovitost poreznih rashoda. Osim toga, struktura stope poreza na dobit uvećana je za državne i općinske dodatne naknade, što uzrokuje kompleksnost za porezne obveznike i dodatno opterećenja za poreznu upravu. Izravni porezi po odbitku često su previsoki, što dovodi do znatnih zahtjeva za povrat u sljedećoj godini. Periodični troškovi naplate poreza relativno su visoki (2019. bili su oko 20 % veći od prosjeka EU-27), a ulaganja porezne uprave u informacijske i komunikacijske tehnologije niska su u usporedbi s prosjekom EU-a (5,7 % rashoda poslovanja porezne uprave u 2019., što je skoro pola od prosjeka EU-27). S obzirom na to, povećanjem učinkovitosti poreznih uprava doprinijelo bi se smanjenju vremena potrebnog za plaćanje poreza u Portugalu i visoke razine nepodmirenih poreznih

[20] Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja odgovara prekomjernom (nedovoljnom) rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

[21] Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

[22] „Tax benefits in Portugal – concept, methodology and practice”, radna skupina za porezne povlastice, svibanj 2019.

dugova (s 37,1 % ukupnih neto prihoda krajem 2019. među najvišima u EU-u). Kad je riječ o portugalskom sustavu socijalne zaštite, djelotvornost socijalnih transfera u smanjenju siromaštva i nejednakosti ispod je prosjeka EU-a. Konkretno, primjerenost zajamčenog minimalnog dohotka je niska i iznosi 37,5 % iznosa praga siromaštva (EU: 58.9 %). Istodobno se čini da brojne socijalne naknade imaju slične svrhe, što također uzrokuje kompleksnost. Rascjepkanost sustava socijalne zaštite koja iz toga proizlazi za posljedicu ima relativno nisku stopu korištenja i nedostatak učinkovitog fokusa na one kojima je pomoć najpotrebnija, otežava obuhvat i u konačnici adekvatnost socijalnih naknada. U tom je kontekstu posebno važna provedba nacionalne strategije za suzbijanje siromaštva.

(22) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) i kriterijem 2.2. iz Priloga V. Uredbi (EU) 2021/241 plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno dopunjuju i trebaju se provesti do 2026. Doprinose svladavanju svih ili znatnog dijela ekonomskih i socijalnih izazova navedenih u preporukama za pojedinu zemlju koje je Vijeće uputilo Portugalu u postupku europskog semestra 2019. i 2020., uz sve preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma donošenja plana. Planom se posebno promiču ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju. Poboljšanje kvalitete javnih financija i financijske održivosti poduzeća u državnom vlasništvu ima središnju ulogu u planu. Plan je ambiciozan u jačanju otpornosti zdravstvenog sustava i poboljšanju pristupa kvalitetnoj zdravstvenoj i dugotrajnoj skrbi. Planom se nastoji poboljšati ukupnu razinu vještina stanovništva, uključujući digitalne vještine za različite skupine stanovništva i ojačati strukovno obrazovanje i ponudu osposobljavanja. Plan uključuje znatna ulaganja u poboljšanje socijalnih usluga, među ostalim povećanjem ponude socijalnog stanovanja i stanovanja po pristupačnim cijenama. Planom se uvode relevantne mjere za smanjenje segmentacije tržišta rada i podupiranje kvalitetnog zapošljavanja i očuvanju radnih mjesta. Planom se znatno nastoji poduprijeti građane i poduzeća u primjeni digitalnih tehnologija. Planom se uvode mjere za promicanje pristupa financiranju, posebno za mala i srednja poduzeća i za promicanje privatnih i javnih ulaganja za gospodarski oporavak zemlje. U planu se utvrđuju znatne reforme i ulaganja za promicanje ulaganja u istraživanje i inovacije te za povećanje njihove učinkovitosti i djelotvornosti. Plan ima ambicije savladati izazove poslovnog okruženja i poboljšati učinkovitost pravosudnog sustava.

(23) Očekuje se da će provedba plana za oporavak i otpornost Portugala doprinijeti daljnjem napretku u zelenoj i digitalnoj tranziciji. Mjerama potpore klimatskim ciljevima u Portugalu namijenjeno je 37,9 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana, dok je mjerama potpore digitalnim ciljevima namijenjeno 22,1 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana. Potpuna provedba plana za oporavak i otpornost, u skladu s relevantnim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima, pomoći će Portugalu da se brzo oporavi od posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19, uz istodobno jačanje otpornosti. Sustavno uključivanje socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika i dalje je važno za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost, kao i drugih ekonomskih politika i politika zapošljavanja izvan okvira plana, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.

(24) Portugal je 4. ožujka 2022. dostavio sporazum o partnerstvu[23], a druge programske dokumente kohezijske politike još nije dostavio. U skladu s Uredbom (EU) 2021/1060

[23] Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil,

Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. Portugal uzima u obzir relevantne preporuke za pojedinu zemlju pri programiranju fondova kohezijske politike za razdoblju 2021.–2027. To je preduvjet za poboljšanje učinkovitosti i maksimalno povećanje dodane vrijednosti financijske potpore koju će primiti iz fondova kohezijske politike, uz istodobno promicanje koordinacije, komplementarnosti i usklađenosti između tih fondova i drugih instrumenata i fondova Unije. Uspješna provedba Mehanizma za oporavak i otpornost i programa kohezijske politike ovisi i o uklanjanju prepreka ulaganjima radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji i uravnoteženom teritorijalnom razvoju.

(25) Osim gospodarskih i socijalnih izazova obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost, Portugal se suočava s brojnim dodatnim izazovima koji se odnose na kružno gospodarstvo. Portugal je znatno ispod prosjeka EU-a u pogledu pokazatelja kružnog gospodarstva i gospodarenja otpadom. Prosječna stopa recikliranja komunalnog otpada niska je i još se smanjuje, uz regionalne razlike. Portugal nije ispunio EU-ov cilj recikliranja 50 % komunalnog otpada do 2020. Ukupna stopa recikliranja u 2019. iznosila je 29 %, a u 2020. 26,5 % (privremeni podaci) u odnosu na prosjek EU-a od 48 %. Za postizanje ciljeva EU-a za sljedeće desetljeće, uključujući dostizanje stope recikliranja komunalnog otpada od 55 % do 2025. bit će potrebni znatni napori. Potrebna su poboljšanja da se poveća sprečavanje nastanka otpada, smanjivanje količine, odvajanje, oporaba i recikliranje otpada, čime bi se otpad preusmjerio s odlagališta ili spalionica te da se moderniziraju postrojenja za recikliranje i obradu. Povećanje naknada za odlaganje i spaljivanje, uvođenje poreza na ostatni otpad i povećanje naknada za općine koje ne ispunjavaju ciljeve recikliranja dobri su primjeri za bolje postizanje tih ciljeva. Osim toga, proširenjem odvojenog skupljanja otpada i daljnjim razvojem sustava „plati koliko baciš” mogao bi se ubrzati taj proces.

(26) Na temelju ovlasti koje su šefovi država ili vlada EU-a utvrdili u Izjavi iz Versaillesa, planom REPowerEU nastoji se čim prije postupno ukinuti ovisnost Europske unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. U tu svrhu, u dijalogu s državama članicama utvrđeni su najprikladniji projekti, ulaganja i reforme na nacionalnoj i regionalnoj razini te na razini EU-a. Cilj je tih mjera smanjiti sveukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i potaknuti odmak od uvoza fosilnih goriva iz Rusije.

(27) Portugal ima visok udio obnovljivih izvora energije (jedna trećina njegove strukture izvora energije) i ne ovisi u velikoj mjeri o ruskim fosilnim gorivima. Međutim, prema podacima iz 2020. nafta i plin (uglavnom ukapljeni prirodni plin (UPP)) i dalje čine dvije trećine opskrbe primarnom energijom te iznose 42 % odnosno 24 %. Ugljen se postupno prestao koristiti za proizvodnju električne energije u 2021., no potrošnja plina naglo se povećala posljednjih godina, djelomično zbog manje dostupnosti hidroenergije zbog suša. Portugal 10 % uvoznog plina pribavlja iz Rusije i njegova je stopa ovisnosti znatno niža od prosjeka EU-a od 44 % jer se uvelike oslanja na UPP i naftu i ugljen ne uvozi iz Rusije[24]. Ipak, Portugal uvozi 100 % fosilnih goriva. Da bi se u okviru povećanih klimatskih ambicija EU-a usmjerenih na pristupačniju, sigurniju i održiviju energiju smanjila ta ukupna ovisnost o uvozu, bit će potrebno dodatno iskoristiti potencijal Portugala za proizvodnju solarne energije i energije vjetra, među

migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike. SL L 231, 30.6.2021., str. 159.

[24] Eurostat (2020.), udio uvoza iz Rusije u odnosu na ukupni uvoz prirodnog plina, sirove nafte i kamenog ugljena. U prosjeku za EU-27 ukupni uvoz obuhvaća uvoz iz zemalja izvan EU-27. Ukupni uvoz za Portugal uključuje trgovinu unutar EU-a. Sirova nafta ne uključuje rafinirane naftne derivate.

ostalim na moru, posebno pojednostavnjenjem procedura izdavanja dozvola te jačanjem administrativnih kapaciteta. Modernizacija mreže za prijenos i distribuciju električne energije, među ostalim tehnologijama istosmjerne struje, kao i omogućavanje ulaganja u skladištenje električne energije omogućili bi opskrbu fleksibilnom i brzom energijom, što je ključno za upravljanje sustavom s visokim udjelom obnovljivih izvora energije. I niska razina elektroenergetskih interkonekcija sa Španjolskom (u konačnici i s Francuskom) izazov je za otpornost elektroenergetskog sustava Portugala i EU-a. Dodatne prekogranične interkonekcije mogle bi pridonijeti većoj integraciji kapaciteta za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora Pirenejskog poluotoka u jedinstveno energetsko tržište. Odgovarajućim programima financiranja, informativnim kampanjama i razvojem zelenih vještina znatno bi se povećala učinkovitost ulaganja s ciljem poboljšanja energetske učinkovitosti zgrada. Osim toga, potrebno je nastaviti dekarbonizaciju prometnog sektora, među ostalim bržim uvođenjem infrastrukture za punjenje električnih vozila te poticanjem ključnih projekata željezničkog, biciklističkog i javnog prijevoza. Ciljevi za smanjenje emisija stakleničkih plinova i povećanje korištenja obnovljivih izvora energije i energetske učinkovitosti trebaju biti ambiciozniji radi usklađenja Portugala s ciljevima paketa „Spremni za 55 %”.

(28) Iako će ubrzanje prelaska na klimatsku neutralnost i napuštanja fosilnih goriva stvoriti znatne troškove restrukturiranja u više sektora, Portugal može iskoristiti mehanizam za pravednu tranziciju u kontekstu kohezijske politike kako bi smanjio socioekonomske posljedice tranzicije u najteže pogođenim regijama. Osim toga, Portugal može iskoristiti i Europski socijalni fond plus kako bi poboljšao mogućnosti za zapošljavanje i ojačao socijalnu koheziju.

(29) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2022. i njegovo je mišljenje[25] navedeno u preporuci 1. u nastavku.

(30) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuke o ekonomskoj politici europodručja poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Portugal se to posebno odražava u preporukama 1. i 2. u nastavku.

(31) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2022. i Program stabilnosti za 2022. Preporuke Vijeća donesene u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1., 2. i 4. u nastavku. Preporukama 1. i 2. doprinosi se i provedbi Preporuke za europodručje, konkretno provedbi prve i četvrte preporuke za europodručje. Fiskalnim politikama iz preporuke 1. doprinosi se, među ostalim, uklanjanju neravnoteža povezanih s visokim državnim dugom u kontekstu niskog rasta produktivnosti. Politikama iz preporuke 2. doprinosi se, među ostalim, smanjenju državnog, privatnog i vanjskog duga jer će potpuna provedba plana za oporavak i otpornost poduprijeti rast jačanjem otpornosti gospodarstva. Politikama iz preporuke 4. doprinosi se, među ostalim, uklanjanju slabosti povezanih s dugoročno visokim vanjskim dugom.

[25] U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

PREPORUČUJE da Portugal u 2022. i 2023. poduzme mjere kojima je cilj:

1. U 2023. osigurati razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem rasta tekućih rashoda koje financira država ispod srednjoročnog potencijalnog rasta proizvodnje, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na porast cijena energije i osobama koje bježe iz Ukrajine. Pripremiti se za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetsku sigurnost, među ostalim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost, plana RePowerEU i drugih fondova EU-a. U razdoblju nakon 2023. provoditi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja vjerodostojnog i postupnog smanjenja duga i fiskalne održivosti u srednjoročnom razdoblju zahvaljujući postupnoj konsolidaciji, ulaganjima i reformama. Poboljšati djelotvornost poreznog sustava i sustava socijalne zaštite, posebno pojednostavnjenjem oba okvira, jačanjem učinkovitosti njihovih uprava i smanjenjem povezanog administrativnog opterećenja.

2. Nastaviti s provedbom plana za oporavak i otpornost, u skladu s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima iz Provedbene odluke Vijeća od 13. srpnja 2021. Dostaviti programske dokumente kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. u cilju dovršetka pregovora s Komisijom i zatim početka njihove provedbe.

3. Poboljšati uvjete za prelazak na kružno gospodarstvo, posebno povećanim sprečavanjem nastanka otpada, recikliranjem i oporabom radi preusmjeravanja otpada s odlagališta i spalionica.

4. Smanjiti ukupnu ovisnost o fosilnim gorivima, među ostalim u sektoru prometa. Ubrzati uvođenje obnovljivih izvora energije modernizacijom prijenosnih i distribucijskih elektroenergetskih mreža, omogućavanjem ulaganja u skladištenje električne energije i pojednostavnjenjem procedura izdavanja dozvola kako bi se omogućio daljnji razvoj proizvodnje električne energije iz vjetra, posebno na moru, i sunca. Ojačati okvir poticaja za ulaganja u energetsku učinkovitost zgrada. Povećati elektroenergetske interkonekcije.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik