ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 23.5.2022
COM(2022) 623 final

Σύσταση για

ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων 2022 της Πορτογαλίας και τη διατύπωση γνώμης του Συμβουλίου σχετικά με το πρόγραμμα σταθερότητας 2022 της Πορτογαλίας

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

Σύσταση για

ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων 2022 της Πορτογαλίας και τη διατύπωση γνώμης του Συμβουλίου σχετικά με το πρόγραμμα σταθερότητας 2022 της Πορτογαλίας

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 121 παράγραφος 2 και το άρθρο 148 παράγραφος 4,

Έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών[1], και ιδίως το άρθρο 5 παράγραφος 2,

Έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1176/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών[2], και ιδίως το άρθρο 6 παράγραφος 1,

Έχοντας υπόψη τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Έχοντας υπόψη τα ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,

Έχοντας υπόψη τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη της Επιτροπής Απασχόλησης,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη της Επιτροπής Οικονομικής Πολιτικής,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

(1) Ο κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου[3], με τον οποίο θεσπίστηκε ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, άρχισε να ισχύει στις 19 Φεβρουαρίου 2021. Ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας παρέχει χρηματοδοτική στήριξη για την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων, που συνεπάγεται δημοσιονομική ώθηση χρηματοδοτούμενη από την Ένωση. Συμβάλλει στην οικονομική ανάκαμψη και στην υλοποίηση βιώσιμων μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων που ενισχύουν την ανάπτυξη, ιδίως για την προώθηση της πράσινης και της ψηφιακής μετάβασης, ενισχύοντας παράλληλα την ανθεκτικότητα και τη δυνητική ανάπτυξη των οικονομιών των κρατών μελών. Συμβάλλει επίσης στην ενίσχυση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών και στην τόνωση της ανάπτυξης και της δημιουργίας θέσεων εργασίας μεσοπρόθεσμα και

[1] ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σ. 1.

[2] ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 25.

[3] Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Φεβρουαρίου 2021, για τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΕΕ L 57 της 18.2.2021, σ. 17).

μακροπρόθεσμα. Η μέγιστη χρηματοδοτική συνεισφορά ανά κράτος μέλος στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας επικαιροποιήθηκε την/στις [XX] Ιουνίου 2022, σύμφωνα με το άρθρο 11 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241.

(2) Στις 24 Νοεμβρίου 2021, η Επιτροπή ενέκρινε την ετήσια έρευνα για τη βιώσιμη ανάπτυξη, η οποία σηματοδότησε την έναρξη του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών 2022. Ελήφθη δεόντως υπόψη η επιβεβαιωθείσα κοινή δέσμευση της κοινωνικής συνόδου κορυφής του Πόρτο, του Μαΐου του 2021, για την περαιτέρω υλοποίηση του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων που διακηρύχθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή στις 17 Νοεμβρίου 2017. Στις 25 Μαρτίου 2022, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε τις προτεραιότητες της ετήσιας έρευνας για τη βιώσιμη ανάπτυξη 2022. Στις 24 Νοεμβρίου 2021, βάσει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1176/2011, η Επιτροπή ενέκρινε επίσης την έκθεση του μηχανισμού επαγρύπνησης, στην οποία η Πορτογαλία συγκαταλέγεται μεταξύ των κρατών μελών για τα οποία απαιτείται εμπεριστατωμένη επισκόπηση[4]. Την ίδια ημερομηνία, η Επιτροπή ενέκρινε επίσης σύσταση για σύσταση του Συμβουλίου σχετικά με την οικονομική πολιτική της ζώνης του ευρώ, η οποία εκδόθηκε από το Συμβούλιο στις 5 Απριλίου 2022, καθώς και την πρόταση σχετικά με την κοινή έκθεση για την απασχόληση 2022 όπου αναλύεται η εφαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών για την απασχόληση και των αρχών του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων, η οποία εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 14 Μαρτίου 2022.

(3) Η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία, μετά την παγκόσμια πανδημία, μετέβαλε σημαντικά το γεωπολιτικό και οικονομικό πλαίσιο. Ο αντίκτυπος της εισβολής στις οικονομίες των κρατών μελών, για παράδειγμα, έγινε αισθητός με την αύξηση των τιμών της ενέργειας και των τροφίμων και τις προοπτικές ασθενέστερης ανάπτυξης. Οι υψηλότερες τιμές της ενέργειας επιβαρύνουν ιδίως τα πλέον ευάλωτα νοικοκυριά που δοκιμάζονται ή κινδυνεύουν από την ενεργειακή φτώχεια. Η ΕΕ διαπιστώνει επίσης μια άνευ προηγουμένου εισροή ανθρώπων που εγκαταλείπουν την Ουκρανία. Στο πλαίσιο αυτό, στις 4 Μαρτίου 2022, ενεργοποιήθηκε[5] για πρώτη φορά η οδηγία για την προσωρινή προστασία, η οποία παρέχει στους εκτοπισθέντες από την Ουκρανία το δικαίωμα νόμιμης διαμονής στην ΕΕ, καθώς και πρόσβαση στην εκπαίδευση και την κατάρτιση, στην αγορά εργασίας, στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, στη στέγαση και στην κοινωνική πρόνοια.

(4) Λαμβανομένης υπόψη της ταχέως μεταβαλλόμενης οικονομικής και γεωπολιτικής κατάστασης, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο συνεχίζει τον εκτεταμένο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και των πολιτικών απασχόλησης το 2022, ενώ παράλληλα εξελίσσεται σύμφωνα με τις απαιτήσεις εφαρμογής του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, όπως περιγράφεται στην ετήσια έρευνα για τη βιώσιμη ανάπτυξη 2022. Η εφαρμογή των εγκριθέντων σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας είναι απαραίτητη για την υλοποίηση προτεραιοτήτων πολιτικής στο πλαίσιο του

[4] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1176/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών (ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 25).

[5] Εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2022/382 του Συμβουλίου, της 4ης Μαρτίου 2022, που διαπιστώνει την ύπαρξη μαζικής εισροής εκτοπισθέντων από την Ουκρανία κατά την έννοια του άρθρου 5 της οδηγίας 2001/55/ΕΚ και έχει ως αποτέλεσμα την εφαρμογή προσωρινής προστασίας (ΕΕ L 71 της 4.3.2022, σ. 1).

Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, δεδομένου ότι τα σχέδια αφορούν το σύνολο ή ένα σημαντικό υποσύνολο των σχετικών ειδικών ανά χώρα συστάσεων που εκδόθηκαν στους κύκλους των Εξαμήνων του 2019 και του 2020. Οι ειδικές ανά χώρα συστάσεις του 2019 και του 2020 παραμένουν εξίσου συναφείς και για τα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας που αναθεωρούνται, επικαιροποιούνται ή τροποποιούνται σύμφωνα με τα άρθρα 14, 18 και 21 του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241, επιπλέον των ειδικών ανά χώρα συστάσεων που έχουν εκδοθεί έως την ημερομηνία υποβολής του τροποποιημένου σχεδίου.

(5) Η γενική ρήτρα διαφυγής εφαρμόζεται από τον Μάρτιο του 2020[6]. Στην ανακοίνωσή της της 3ης Μαρτίου 2021[7], η Επιτροπή εξέφρασε την άποψη ότι η απόφαση όσον αφορά την απενεργοποίηση ή τη συνέχιση της εφαρμογής της γενικής ρήτρας διαφυγής θα πρέπει να ληφθεί υπό μορφή συνολικής αξιολόγησης της κατάστασης της οικονομίας, με βασικό ποσοτικό κριτήριο το επίπεδο της οικονομικής δραστηριότητας στην ΕΕ ή στη ζώνη του ευρώ σε σύγκριση με τα προ κρίσης επίπεδα (τέλη του 2019). Η αυξημένη αβεβαιότητα και οι έντονοι κίνδυνοι δυσμενέστερων αποτελεσμάτων για τις οικονομικές προοπτικές στο πλαίσιο του πολέμου στην Ευρώπη, οι άνευ προηγουμένου αυξήσεις των τιμών της ενέργειας και οι συνεχιζόμενες διαταραχές στην αλυσίδα εφοδιασμού δικαιολογούν την επέκταση της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης έως το 2023.

(6) Σύμφωνα με την προσέγγιση που υιοθετήθηκε στη γνώμη του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 2021 σχετικά με το πρόγραμμα σταθερότητας 2021, ο δημοσιονομικός προσανατολισμός επί του παρόντος μετράται καλύτερα ως η μεταβολή των πρωτογενών δαπανών (εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων) και εξαιρουμένων των προσωρινών μέτρων έκτακτης ανάγκης που συνδέονται με την κρίση COVID-19 αλλά συμπεριλαμβανομένων των δαπανών που χρηματοδοτούνται από μη επιστρεπτέα στήριξη (επιχορηγήσεις) στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και άλλων ταμείων της ΕΕ, σε σχέση με τη μεσοπρόθεσμη δυνητική ανάπτυξη[8]. Πέραν του συνολικού δημοσιονομικού προσανατολισμού, προκειμένου να αξιολογηθεί αν η εθνική δημοσιονομική πολιτική είναι συνετή και αν η σύνθεσή της συμβάλλει σε μια βιώσιμη ανάκαμψη που συνάδει με την πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση, δίνεται επίσης προσοχή στην εξέλιξη των εθνικά χρηματοδοτούμενων[9] πρωτογενών τρεχουσών δαπανών (εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων και εξαιρουμένων των προσωρινών μέτρων έκτακτης ανάγκης που συνδέονται με την κρίση COVID-19) και των επενδύσεων.

(7) Στις 2 Μαρτίου 2022, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση με την οποία παρέχει ευρεία καθοδήγηση για τη δημοσιονομική πολιτική το 2023, με στόχο τη στήριξη της

---

6 Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο για την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, Βρυξέλλες [COM(2020) 123 final της 20.3.2020].

7 Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο «Ένας χρόνος από την έξαρση της πανδημίας COVID-19: απόκριση σε επίπεδο δημοσιονομικής πολιτικής, Βρυξέλλες [COM(2021) 105 final της 3.3.2021].

8 Οι εκτιμήσεις σχετικά με τον δημοσιονομικό προσανατολισμό και τις συνιστώσες του στην παρούσα σύσταση αποτελούν εκτιμήσεις της Επιτροπής βάσει των παραδοχών στις οποίες βασίζονται οι εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής για το 2022. Οι εκτιμήσεις της Επιτροπής για τη μεσοπρόθεσμη δυνητική ανάπτυξη δεν περιλαμβάνουν τον θετικό αντίκτυπο των μεταρρυθμίσεων που αποτελούν μέρος του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και μπορούν να τονώσουν τη δυνητική ανάπτυξη.

9 Δεν χρηματοδοτούνται από επιχορηγήσεις στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και άλλων ταμείων της ΕΕ.

προετοιμασίας των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης των κρατών μελών και, ως εκ τούτου, την ενίσχυση του συντονισμού των πολιτικών[10]. Η Επιτροπή επισήμανε ότι, με βάση τη μακροοικονομική προοπτική των χειμερινών προβλέψεων για το 2022, η μετάβαση από έναν συνολικό υποστηρικτικό δημοσιονομικό προσανατολισμό την περίοδο 2020-2022 σε έναν γενικά ουδέτερο συνολικό δημοσιονομικό προσανατολισμό θα φαινόταν πρόσφορη το 2023, ενώ βρίσκεται σε ετοιμότητα ώστε να αντιδρά ανάλογα με την εξελισσόμενη οικονομική κατάσταση. Η Επιτροπή ανακοίνωσε ότι οι δημοσιονομικές συστάσεις για το 2023 θα πρέπει να εξακολουθήσουν να διαφοροποιούνται μεταξύ των κρατών μελών και να λαμβάνουν υπόψη πιθανές δευτερογενείς συνέπειες μεταξύ των χωρών. Η Επιτροπή κάλεσε τα κράτη μέλη να αποτυπώσουν τις κατευθυντήριες γραμμές στα οικεία προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης. Η Επιτροπή δεσμεύτηκε να παρακολουθεί στενά τις οικονομικές εξελίξεις και να προσαρμόζει τις κατευθύνσεις πολιτικής της ανάλογα με τις ανάγκες και, το αργότερο, στην εαρινή δέσμη μέτρων του Εξαμήνου, στα τέλη Μαΐου 2022.

(8) Όσον αφορά τις δημοσιονομικές κατευθύνσεις που παρασχέθηκαν στις 2 Μαρτίου 2022, οι δημοσιονομικές συστάσεις για το 2023 λαμβάνουν υπόψη την επιδείνωση των οικονομικών προοπτικών, την αυξημένη αβεβαιότητα και περαιτέρω κινδύνους δυσμενέστερων αποτελεσμάτων, καθώς και τον υψηλότερο πληθωρισμό σε σύγκριση με τις χειμερινές προβλέψεις. Σε αυτό το πλαίσιο, η δημοσιονομική αντίδραση θα πρέπει να επεκτείνει τις δημόσιες επενδύσεις για την πράσινη και ψηφιακή μετάβαση και την ενεργειακή ασφάλεια, και να διατηρήσει την αγοραστική δύναμη των πλέον ευάλωτων νοικοκυριών, ώστε να μετριαστεί ο αντίκτυπος της αύξησης των τιμών της ενέργειας και να περιοριστούν οι πληθωριστικές πιέσεις από τις δευτερογενείς επιπτώσεις μέσω στοχευμένων και προσωρινών μέτρων· η δημοσιονομική πολιτική θα πρέπει να παραμείνει ευέλικτη ώστε να προσαρμόζεται στις ραγδαία εξελισσόμενες συνθήκες και να διαφοροποιείται μεταξύ των χωρών ανάλογα με τη δημοσιονομική και οικονομική τους κατάσταση, μεταξύ άλλων όσον αφορά την έκθεση στην κρίση και την εισροή εκτοπισθέντων από την Ουκρανία.

(9) Στις 22 Απριλίου 2021, η Πορτογαλία υπέβαλε στην Επιτροπή το εθνικό σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, σύμφωνα με το άρθρο 18 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241. Δυνάμει του άρθρου 19 του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241, η Επιτροπή αξιολόγησε τη συνάφεια, την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και τη συνοχή του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές αξιολόγησης του παραρτήματος V του εν λόγω κανονισμού. Στις 13 Ιουλίου το Συμβούλιο εξέδωσε την απόφασή του σχετικά με την έγκριση της αξιολόγησης του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Πορτογαλίας[11]. Η αποδέσμευση των δόσεων εξαρτάται από απόφαση της Επιτροπής, η οποία λαμβάνεται σύμφωνα με το άρθρο 24 παράγραφος 5 του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241, ότι η Πορτογαλία έχει εκπληρώσει ικανοποιητικά τα σχετικά ορόσημα και τους στόχους που έχουν καθοριστεί στην εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου. Η ικανοποιητική εκπλήρωση προϋποθέτει ότι η επίτευξη των προηγούμενων οροσήμων και στόχων δεν έχει αναιρεθεί.

---

10 Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: «Κατευθύνσεις δημοσιονομικής πολιτικής για το 2023», Βρυξέλλες [COM(2022) 85 final της 2.3.2022].

11 Εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2021, για την έγκριση της αξιολόγησης του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Πορτογαλίας (ST 10149/21+ADD 1 REV 1).

(10) Στις 29 Απριλίου 2022, η Πορτογαλία υπέβαλε το οικείο εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων 2022 και το οικείο πρόγραμμα σταθερότητας 2022, σύμφωνα με την προθεσμία που ορίζεται στο άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97. Τα δύο προγράμματα αξιολογήθηκαν από κοινού για να ληφθεί υπόψη η διασύνδεσή τους. Σύμφωνα με το άρθρο 27 του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241, το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων 2022 αποτυπώνει επίσης την εξαμηνιαία έκθεση της Πορτογαλίας σχετικά με την πρόοδο που έχει σημειωθεί όσον αφορά την υλοποίηση του οικείου σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας.

(11) Στις 23 Μαΐου 2022, η Επιτροπή δημοσίευσε την έκθεση χώρας 2022 για την Πορτογαλία[12]. Αξιολόγησε την πρόοδο της Πορτογαλίας όσον αφορά την εφαρμογή των σχετικών ειδικών ανά χώρα συστάσεων που εκδόθηκαν από το Συμβούλιο το 2019, το 2020 και το 2021 και προέβη σε απολογισμό της εφαρμογής του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Πορτογαλίας, με βάση τον πίνακα αποτελεσμάτων για την ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα. Με βάση την ανάλυση αυτή, η έκθεση χώρας εντόπισε κενά σε σχέση με τις προκλήσεις που δεν περιλαμβάνονται, ή περιλαμβάνονται μόνο εν μέρει, στο σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, καθώς και τις νέες και αναδυόμενες προκλήσεις, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που προκύπτουν από την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία. Αξιολόγησε επίσης την πρόοδο της Πορτογαλίας όσον αφορά την υλοποίηση του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων και την επίτευξη των πρωταρχικών στόχων της ΕΕ για την απασχόληση, τις δεξιότητες και τη μείωση της φτώχειας, καθώς και την πρόοδο όσον αφορά την επίτευξη των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών.

(12) Η Επιτροπή διενήργησε εμπεριστατωμένη επισκόπηση βάσει του άρθρου 5 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1176/2011 για την Πορτογαλία και δημοσίευσε τα αποτελέσματά της στις 23 Μαΐου 2022[13]. Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Πορτογαλία αντιμετωπίζει μακροοικονομικές ανισορροπίες. Ειδικότερα, οι ευπάθειες σχετίζονται με το υψηλό εξωτερικό, ιδιωτικό και δημόσιο χρέος σε συνθήκες χαμηλής αύξησης της παραγωγικότητας.

(13) Στις 14 Απριλίου 2022 η Πορτογαλία υπέβαλε νέο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2022. Η πλήρης αξιολόγηση του εν λόγω σχεδίου θα πρέπει να παρουσιαστεί σε γνώμη της Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 7 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 473/2013.

(14) Στις 20 Ιουλίου 2020, το Συμβούλιο συνέστησε στην Πορτογαλία να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα το 2020 και το 2021, σύμφωνα με τη γενική ρήτρα διαφυγής, για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της πανδημίας, την ενίσχυση της οικονομίας και τη στήριξη της επακόλουθης ανάκαμψης. Συνέστησε επίσης στην Πορτογαλία να επιδιώξει, όταν το επιτρέψουν οι οικονομικές συνθήκες, την εφαρμογή δημοσιονομικών πολιτικών που αποσκοπούν στην επίτευξη συνετών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών θέσεων και στη διασφάλιση της βιωσιμότητας του χρέους, με παράλληλη ενίσχυση των επενδύσεων. Το 2021, με βάση στοιχεία επικυρωμένα από την Eurostat, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης της Πορτογαλίας μειώθηκε από 5,8 % του ΑΕΠ το 2020 σε 2,8 % το 2021. Η απόκριση της Πορτογαλίας σε επίπεδο δημοσιονομικής πολιτικής στήριξε την οικονομική ανάκαμψη το 2021, ενώ τα προσωρινά έκτακτα μέτρα στήριξης μειώθηκαν από 2,3 % του ΑΕΠ το 2020 σε 2,2 % το 2021. Τα μέτρα που ελήφθησαν από την Πορτογαλία το 2021 συνάδουν με τη

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

σύσταση του Συμβουλίου της 20ής Ιουλίου 2020. Τα δημοσιονομικά μέτρα διακριτικής ευχέρειας που εγκρίθηκαν από την κυβέρνηση το 2020 και το 2021 ήταν ως επί το πλείστον προσωρινά ή συνοδεύονταν από αντισταθμιστικά μέτρα. Ταυτόχρονα, ορισμένα από τα μέτρα διακριτικής ευχέρειας που εγκρίθηκαν από την κυβέρνηση κατά την περίοδο 2020-2021 δεν ήταν προσωρινά ούτε συνοδεύονταν από αντισταθμιστικά μέτρα, τα οποία συνίσταντο κυρίως σε δαπάνες σχετικές με την υγεία, συμπεριλαμβανομένης της πρόσληψης πρόσθετων επαγγελματιών του τομέα της υγείας από το εθνικό σύστημα υγείας, προκειμένου να ενισχυθεί η ικανότητα αντίδρασής του. Με βάση στοιχεία επικυρωμένα από την Eurostat, το χρέος της γενικής κυβέρνησης ανήλθε στο 127,4 % του ΑΕΠ το 2021.

(15) Το μακροοικονομικό σενάριο στο οποίο στηρίζονται οι δημοσιονομικές προβολές στο πρόγραμμα σταθερότητας 2022 είναι συντηρητικό το 2022 και ρεαλιστικό στη συνέχεια[14]. Η κυβέρνηση προβλέπει αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά 5,0 % το 2022 και κατά 3,3 % το 2023. Συγκριτικά, στις εαρινές προβλέψεις 2022 της Επιτροπής προβλέπεται εντονότερη αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά 5,8 % το 2022 και μικρότερη αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά 2,7 % το 2023. Η διαφορά οφείλεται στην εντονότερη αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης και των καθαρών εξαγωγών στις προβλέψεις της Επιτροπής για το 2022, καθώς και στη μικρότερη αύξηση των επενδύσεων και των καθαρών εξαγωγών για το 2023. Στο πρόγραμμα σταθερότητας του 2022, η κυβέρνηση αναμένει ότι το ονομαστικό έλλειμμα θα μειωθεί στο 1,9 % του ΑΕΠ το 2022 και στο 0,7 % το 2023. Η μείωση το 2022 αντικατοπτρίζει κυρίως την ισχυρή ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας και την άρση των περισσότερων έκτακτων μέτρων που σχετίζονταν με την πανδημία. Σύμφωνα με το πρόγραμμα, ο δείκτης του χρέους γενικής κυβέρνησης προς το ΑΕΠ αναμένεται να υποχωρήσει σε 120,8 % το 2022 και να μειωθεί σε 115,4 % το 2023. Με βάση τα μέτρα πολιτικής που ήταν γνωστά κατά την καταληκτική ημερομηνία των προβλέψεων, οι εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής για το 2022 προβλέπουν δημόσιο έλλειμμα 1,9 % του ΑΕΠ και 1,0 % του ΑΕΠ για το 2022 και το 2023, αντίστοιχα. Το γεγονός αυτό συνάδει με το έλλειμμα που προβλέπεται στο πρόγραμμα σταθερότητας 2022 για το 2022, το οποίο είναι ελαφρώς υψηλότερο για το 2023, κυρίως λόγω των υψηλότερων τρεχουσών δαπανών στην Επιτροπή για το δεύτερο έτος. Οι εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής για το 2022 προβλέπουν χαμηλότερο δείκτη χρέους της γενικής κυβέρνησης ως προς το ΑΕΠ σε ποσοστό 119,9 % το 2022 και παρόμοιο δείκτη χρέους της γενικής κυβέρνησης ως προς το ΑΕΠ σε ποσοστό 115,3 % το 2023. Η διαφορά το 2022 οφείλεται στις προβλέψεις της Επιτροπής για ισχυρότερη αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ κατά το εν λόγω έτος.

Με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής για το 2022, η μεσοπρόθεσμη αύξηση του δυνητικού προϊόντος (10ετής μέσος ρυθμός) εκτιμάται σε 1,5 %. Ωστόσο, η

[14] Το πρόγραμμα σταθερότητας 2022 που υποβλήθηκε στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο στις 29 Απριλίου 2022 είχε καταληκτική ημερομηνία την 25η Μαρτίου 2022, όταν παρουσιάστηκε στο εθνικό κοινοβούλιο. Στις 14 Απριλίου 2022, η Πορτογαλία υπέβαλε στην Επιτροπή και στην Ευρωομάδα το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2022, το οποίο περιλάμβανε ελαφρώς επικαιροποιημένο μακροοικονομικό σενάριο για το 2022, σε σύγκριση με εκείνο του προγράμματος. Αναλυτικότερα, το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος για το 2022 περιείχε ελαφρώς καθοδική αναθεώρηση της αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ σε 4,9 % το 2022 (από 5,0 % στο πρόγραμμα) και ανοδική αναθεώρηση του πληθωρισμού των τιμών καταναλωτή (ΕνΔΤΚ) σε 4,0 % το ίδιο έτος (από 3,3 % στο πρόγραμμα). Παρά την ελαφρώς διαφορετική σύνθεση των δημόσιων οικονομικών, το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος του 2022 διατήρησε τον στόχο του 1,9 % του ΑΕΠ για το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης για το 2022.

εκτίμηση αυτή δεν περιλαμβάνει τις επιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας οι οποίες μπορούν να τονώσουν τη δυνητική ανάπτυξη της Πορτογαλίας.

(16) Το 2022, η κυβέρνηση κατάργησε σταδιακά τα περισσότερα από τα μέτρα που ελήφθησαν για την αντιμετώπιση της κρίσης COVID-19, με αποτέλεσμα τα προσωρινά έκτακτα μέτρα στήριξης να προβλέπεται να μειωθούν από 2,2 % του ΑΕΠ το 2021 σε 0,7 % το 2022. Το δημόσιο έλλειμμα του 2022 επηρεάζεται από τα μέτρα που θεσπίστηκαν για την αντιμετώπιση των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων της αύξησης των τιμών της ενέργειας, τα οποία, σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής για το 2022, εκτιμώνται σε 0,6 % του ΑΕΠ το 2022, ενώ πρόκειται να αντιστραφούν πλήρως έως το 2023[15]. Τα μέτρα αυτά συνίστανται κυρίως σε κοινωνικές μεταβιβάσεις προς τα φτωχότερα νοικοκυριά, περικοπές στους έμμεσους φόρους κατανάλωσης ενέργειας και επιδοτήσεις για την κατανάλωση ενέργειας. Τα μέτρα αυτά ανακοινώθηκαν ως προσωρινά. Ωστόσο, σε περίπτωση που οι τιμές της ενέργειας παραμείνουν υψηλές και το 2023, ορισμένα από τα μέτρα αυτά θα μπορούσαν να συνεχιστούν. Ορισμένα από τα μέτρα αυτά δεν είναι στοχευμένα, ιδίως η γενική μείωση του φόρου επί των καυσίμων. Το δημόσιο έλλειμμα επηρεάζεται επίσης από το κόστος παροχής προσωρινής προστασίας σε εκτοπισθέντες από την Ουκρανία, το οποίο στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής για το 2022 προβλέπεται να ανέλθει στο 0,1 % του ΑΕΠ το 2022[16].

(17) Στις 18 Ιουνίου 2021, το Συμβούλιο συνέστησε στην Πορτογαλία[17] να χρησιμοποιήσει το 2022 τον μηχανισμό ανάκαμψης και ανθεκτικότητας για τη χρηματοδότηση πρόσθετων επενδύσεων για τη στήριξη της ανάκαμψης και, παράλληλα, να ακολουθήσει συνετή δημοσιονομική πολιτική. Επιπλέον, θα πρέπει να διατηρήσει τις εθνικά χρηματοδοτούμενες επενδύσεις. Το Συμβούλιο συνέστησε επίσης στην Πορτογαλία να περιορίσει την αύξηση των εθνικά χρηματοδοτούμενων τρεχουσών δαπανών. Συνέστησε επίσης στην Πορτογαλία να επιδιώξει, όταν το επιτρέψουν οι οικονομικές συνθήκες, την εφαρμογή δημοσιονομικής πολιτικής που θα αποσκοπεί στην επίτευξη συνετών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών θέσεων και στη διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας μεσοπρόθεσμα, με παράλληλη ενίσχυση των επενδύσεων για την τόνωση του αναπτυξιακού δυναμικού.

(18) Το 2022, με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής για το 2022 και συμπεριλαμβανομένων των πληροφοριών που ενσωματώνονται στο πρόγραμμα σταθερότητας 2022 της Πορτογαλίας, ο δημοσιονομικός προσανατολισμός προβλέπεται στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής για το 2022 να είναι

---

15 Τα αριθμητικά στοιχεία αντιπροσωπεύουν το επίπεδο του ετήσιου δημοσιονομικού κόστους των εν λόγω μέτρων που έχουν ληφθεί από το φθινόπωρο του 2021, συμπεριλαμβανομένων των τρεχόντων εσόδων και δαπανών, καθώς και —κατά περίπτωση— των μέτρων για τις κεφαλαιουχικές δαπάνες.

16 Ο συνολικός αριθμός των εκτοπισθέντων από την Ουκρανία στην ΕΕ αναμένεται να ανέλθει σταδιακά στα 6 εκατομμύρια έως το τέλος του 2022, ενώ η γεωγραφική κατανομή τους εκτιμάται με βάση το μέγεθος της υφιστάμενης διασποράς, τον σχετικό πληθυσμό του κράτους μέλους υποδοχής και την πραγματική κατανομή των εκτοπισθέντων από την Ουκρανία σε ολόκληρη την ΕΕ από τον Μάρτιο του 2022. Όσον αφορά το δημοσιονομικό κόστος ανά άτομο, οι εκτιμήσεις βασίζονται στο μοντέλο μικροπροσομοίωσης Euromod του Κοινού Κέντρου Ερευνών της Επιτροπής, ενώ λαμβάνονται επίσης υπόψη τόσο οι μεταφορές μετρητών τις οποίες ενδεχομένως να δικαιούνται οι άνθρωποι, όσο και οι παροχές σε είδος, όπως η εκπαίδευση και η υγειονομική περίθαλψη.

17 Σύσταση του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 2021, για τη διατύπωση γνώμης του Συμβουλίου σχετικά με το πρόγραμμα σταθερότητας 2021 της Πορτογαλίας (ΕΕ C 304 της 29.7.2021, σ. 102).

υποστηρικτικός στο -2,0 % του ΑΕΠ[18]. Η Πορτογαλία σχεδιάζει να παράσχει συνεχή στήριξη για την ανάκαμψη, χρησιμοποιώντας τον μηχανισμό ανάκαμψης και ανθεκτικότητας για να χρηματοδοτήσει επιπλέον επενδύσεις, σύμφωνα με τις συστάσεις του Συμβουλίου. Η θετική συμβολή των δαπανών που χρηματοδοτούνται από επιχορηγήσεις του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και από άλλα κονδύλια της ΕΕ στην οικονομική δραστηριότητα προβλέπεται να αυξηθεί κατά 0,5 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ σε σύγκριση με το 2021. Οι εθνικά χρηματοδοτούμενες επενδύσεις προβλέπεται να έχουν επεκτατική συμβολή στον δημοσιονομικό προσανατολισμό, ύψους 0,2 εκατοστιαίων μονάδων το 2022[19]. Ως εκ τούτου, η Πορτογαλία σχεδιάζει να διατηρήσει τις εθνικά χρηματοδοτούμενες επενδύσεις, σύμφωνα με τις συστάσεις του Συμβουλίου. Ταυτόχρονα, η αύξηση των εθνικά χρηματοδοτούμενων πρωτογενών τρεχουσών δαπανών (εκτός των νέων μέτρων για τα έσοδα) το 2022, προβλέπεται να έχει επεκτατική συμβολή ύψους 1,1 εκατοστιαίας μονάδας στον συνολικό δημοσιονομικό προσανατολισμό. Αυτή η σημαντική επεκτατική συμβολή περιλαμβάνει τον πρόσθετο αντίκτυπο των μέτρων για την αντιμετώπιση των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων της αύξησης των τιμών της ενέργειας (0,6 % του ΑΕΠ), καθώς και το κόστος παροχής προσωρινής προστασίας σε εκτοπισθέντες από την Ουκρανία (0,1 % του ΑΕΠ), ενώ η αύξηση του μισθολογικού κόστους του δημόσιου τομέα, οι δαπάνες που συνδέονται με τη γήρανση του πληθυσμού και η ενδιάμεση κατανάλωση αναμένεται να συνεχίσουν να ασκούν ανοδική πίεση στις τρέχουσες δαπάνες. Ειδικότερα, η υψηλότερη αύξηση των τιμών καταναλωτή σε σύγκριση με τον αποπληθωριστή ΑΕΠ προβλέπεται επίσης να επηρεάσει την επεκτατική συμβολή των εθνικά χρηματοδοτούμενων πρωτογενών τρεχουσών δαπανών στον συνολικό δημοσιονομικό προσανατολισμό το 2022, αυξάνοντας τις δαπάνες για τη δημόσια κατανάλωση αγαθών και υπηρεσιών. Η Πορτογαλία αναμένεται να περιορίσει γενικά την αύξηση των εθνικά χρηματοδοτούμενων τρεχουσών δαπανών το 2022, δεδομένου ότι η σημαντική επεκτατική συμβολή των εθνικά χρηματοδοτούμενων τρεχουσών δαπανών το 2022 οφείλεται κυρίως στα μέτρα για την αντιμετώπιση των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων της αύξησης των τιμών της ενέργειας, καθώς και στο κόστος παροχής προσωρινής προστασίας σε εκτοπισθέντες από την Ουκρανία.

(19) Το 2023, ο δημοσιονομικός προσανατολισμός προβλέπεται στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής για το 2022 να ανέλθει στο 0,0 % του ΑΕΠ εφόσον δεν υπάρξει αλλαγή πολιτικής[20]. Το 2023, η Πορτογαλία προβλέπεται να συνεχίσει να χρησιμοποιεί τις επιχορηγήσεις στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας για να χρηματοδοτήσει επιπλέον επενδύσεις προς στήριξη της ανάκαμψης. Η θετική συμβολή των δαπανών που χρηματοδοτούνται από επιχορηγήσεις του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και από άλλα κονδύλια της ΕΕ στην οικονομική δραστηριότητα προβλέπεται να αυξηθεί κατά 0,2 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ σε σύγκριση με το 2022. Οι εθνικά χρηματοδοτούμενες επενδύσεις προβλέπεται να έχουν επεκτατική συμβολή στον

[18] Το αρνητικό (θετικό) πρόσημο του δείκτη αντιστοιχεί σε υπέρβαση (έλλειμμα) της αύξησης των πρωτογενών δαπανών σε σύγκριση με τη μεσοπρόθεσμη οικονομική ανάπτυξη, το οποίο υποδηλώνει επεκτατική (συσταλτική) δημοσιονομική πολιτική.

[19] Άλλες εθνικά χρηματοδοτούμενες κεφαλαιουχικές δαπάνες προβλέπεται να έχουν επεκτατική συμβολή ύψους 0,2 εκατοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ.

[20] Το αρνητικό (θετικό) πρόσημο του δείκτη αντιστοιχεί σε υπέρβαση (έλλειμμα) της αύξησης των πρωτογενών δαπανών σε σύγκριση με τη μεσοπρόθεσμη οικονομική ανάπτυξη, το οποίο υποδηλώνει επεκτατική (συσταλτική) δημοσιονομική πολιτική.

δημοσιονομικό προσανατολισμό, ύψους 0,3 εκατοστιαίων μονάδων το 2023[21]. Ταυτόχρονα, η αύξηση των εθνικά χρηματοδοτούμενων πρωτογενών τρεχουσών δαπανών (εκτός των νέων μέτρων στο σκέλος των εσόδων) προβλέπεται να έχει συσταλτική συμβολή ύψους 0,7 εκατοστιαίων μονάδων στον συνολικό δημοσιονομικό προσανατολισμό το 2023. Αυτό περιλαμβάνει τον αντίκτυπο της σταδιακής κατάργησης των μέτρων για την αντιμετώπιση των αυξημένων τιμών ενέργειας (0,6 % του ΑΕΠ). Ταυτόχρονα, η υψηλότερη αύξηση των τιμών καταναλωτή σε σύγκριση με τον αποπληθωριστή ΑΕΠ το 2022 προβλέπεται επίσης να επηρεάσει τη συμβολή των εθνικά χρηματοδοτούμενων πρωτογενών τρεχουσών δαπανών στον συνολικό δημοσιονομικό προσανατολισμό το 2023, αυξάνοντας τις δαπάνες για τις συντάξεις και τις κοινωνικές παροχές ως αποτέλεσμα της τιμαριθμικής αναπροσαρμογής.

(20) Στο πρόγραμμα σταθερότητας 2022, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης αναμένεται να μειωθεί σταδιακά στο 0,3 % του ΑΕΠ το 2024 και να επιτύχει ισοσκελισμένη θέση το 2025. Ως εκ τούτου, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης προβλέπεται να διατηρηθεί σε επίπεδο κάτω του 3 % του ΑΕΠ κατά τη διάρκεια της περιόδου που καλύπτει το πρόγραμμα. Σύμφωνα με το πρόγραμμα, ο δείκτης του χρέους της γενικής κυβέρνησης ως προς το ΑΕΠ αναμένεται να υποχωρήσει έως το 2025, ιδίως με τη μείωσή του σε 109,8 % το 2024 και την περαιτέρω μείωσή του σε 105,9 % το 2025. Με βάση την ανάλυση της Επιτροπής, οι κίνδυνοι για τη βιωσιμότητα του χρέους φαίνονται υψηλοί μεσοπρόθεσμα.

(21) Μια πιο φιλική προς την ανάπτυξη σύνθεση των δημόσιων οικονομικών, τόσο στο σκέλος των εσόδων όσο και στο σκέλος των δαπανών του δημόσιου προϋπολογισμού, θα στηρίξει τη μακροπρόθεσμη δημοσιονομική βιωσιμότητα της Πορτογαλίας, θα βελτιώσει το επιχειρηματικό περιβάλλον και θα συμβάλει σε μια ανάκαμψη χωρίς αποκλεισμούς. Όσον αφορά το φορολογικό σύστημα της Πορτογαλίας, υπάρχουν στοιχεία[22] που δείχνουν ότι το σύστημα φορολογικών ελαφρύνσεων της χώρας είναι μάλλον επαχθές και όχι επαρκώς διαφανές (έχουν εντοπιστεί περισσότερες από 500 φορολογικές ελαφρύνσεις, κατανεμημένες σε περισσότερα από 60 νομικά κείμενα) και ότι η οικονομική αποτελεσματικότητα των φορολογικών δαπανών θα ωφεληθεί από τη συνεπή παρακολούθηση και αξιολόγησή τους. Επιπλέον, η διάρθρωση των συντελεστών φορολογίας εταιρειών επιδεινώνεται από κρατικά και δημοτικά τέλη, γεγονός που περιπλέκει την κατάσταση για τους φορολογούμενους και δημιουργεί πρόσθετη επιβάρυνση για τη φορολογική διοίκηση. Οι άμεσες παρακρατήσεις φόρου είναι συχνά υπερβολικά υψηλές, με αποτέλεσμα να προκύπτει μεγάλος αριθμός αιτημάτων επιστροφής κατά το επόμενο έτος. Το πάγιο κόστος της είσπραξης φόρων είναι σχετικά υψηλό (το 2019 ήταν περίπου 20 % υψηλότερο από τον μέσο όρο της ΕΕ-27) και οι επενδύσεις της φορολογικής διοίκησης σε τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών είναι χαμηλές σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ (στο 5,7 % των λειτουργικών δαπανών της φορολογικής διοίκησης το 2019, ήτοι σχεδόν το ήμισυ του μέσου όρου της ΕΕ-27). Στο πλαίσιο αυτό, η αύξηση της αποτελεσματικότητας των φορολογικών αρχών θα συμβάλει στη μείωση του χρόνου καταβολής των φόρων στην Πορτογαλία και του αυξημένου όγκου των ληξιπρόθεσμων φορολογικών οφειλών (στο 37,1 % των συνολικών καθαρών εσόδων στο τέλος του 2019, ήταν μεταξύ των

[21] Άλλες εθνικά χρηματοδοτούμενες κεφαλαιουχικές δαπάνες προβλέπεται να έχουν επεκτατική συμβολή ύψους 0,2 εκατοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ.

[22] «Tax benefits in Portugal — concept, methodology and practice» (Φορολογικές ελαφρύνσεις στην Πορτογαλία — έννοια, μεθοδολογία και πρακτική), Ομάδα εργασίας για τις φορολογικές ελαφρύνσεις, Μάιος 2019.

υψηλότερων στην ΕΕ). Όσον αφορά το σύστημα κοινωνικής προστασίας της Πορτογαλίας, η αποτελεσματικότητα των κοινωνικών μεταβιβάσεων για τη μείωση της φτώχειας και των ανισοτήτων είναι κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ. Ειδικότερα, η επάρκεια του ελάχιστου εισοδήματος είναι σε χαμηλό επίπεδο που ανέρχεται στο 37,5 % του ορίου φτώχειας (ΕΕ: 58,9 %). Ταυτόχρονα, πολλές κοινωνικές παροχές φαίνεται να εξυπηρετούν παρόμοιους στόχους, γεγονός που οδηγεί επίσης σε πολυπλοκότητα. Ο επακόλουθος κατακερματισμός του συστήματος κοινωνικής προστασίας οδηγεί σε σχετικά χαμηλά ποσοστά αξίωσης δικαιωμάτων και σε έλλειψη αποτελεσματικής εστίασης σε όσους έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη, γεγονός που εμποδίζει την κάλυψη και κατ' επέκταση την επάρκεια των κοινωνικών παροχών. Στο πλαίσιο αυτό, είναι ιδιαίτερα σημαντική η εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της φτώχειας.

(22) Σύμφωνα με το άρθρο 19 παράγραφος 3 στοιχείο β) και το παράρτημα V κριτήριο 2.2 του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241, το σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας περιλαμβάνει εκτεταμένο σύνολο αλληλοενισχυόμενων μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων που πρέπει να υλοποιηθούν έως το 2026. Τα μέτρα αυτά συμβάλλουν στην αντιμετώπιση του συνόλου ή σημαντικού υποσυνόλου των οικονομικών και κοινωνικών προκλήσεων που περιγράφονται στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις τις οποίες απηύθυνε το Συμβούλιο στην Πορτογαλία στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου το 2019 και το 2020, επιπλέον των ειδικών ανά χώρα συστάσεων που έχουν εκδοθεί έως την ημερομηνία έγκρισης του σχεδίου. Ειδικότερα, το σχέδιο προωθεί τις επενδύσεις για την πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση. Η βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων οικονομικών και της οικονομικής βιωσιμότητας των κρατικών επιχειρήσεων είναι καίριας σημασίας για το σχέδιο. Το σχέδιο φιλοδοξεί να ενισχύσει την ανθεκτικότητα του συστήματος υγείας και να βελτιώσει την πρόσβαση σε ποιοτική υγειονομική περίθαλψη και μακροχρόνια φροντίδα. Το σχέδιο αποσκοπεί στη βελτίωση του συνολικού επιπέδου δεξιοτήτων του πληθυσμού, συμπεριλαμβανομένων των ψηφιακών δεξιοτήτων για διάφορες πληθυσμιακές ομάδες, καθώς και να ενισχύσει την προσφορά προγραμμάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης. Το σχέδιο περιλαμβάνει σημαντικές επενδύσεις για τη βελτίωση των κοινωνικών υπηρεσιών, μεταξύ άλλων με την αύξηση της προσφοράς κοινωνικής και οικονομικά προσιτής στέγασης. Το σχέδιο θεσπίζει σχετικά μέτρα για τη μείωση του κατακερματισμού της αγοράς εργασίας και τη στήριξη της ποιοτικής απασχόλησης και της διατήρησης των θέσεων εργασίας. Το σχέδιο αποσκοπεί σε μεγάλο βαθμό στη στήριξη της χρήσης των ψηφιακών τεχνολογιών από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Ιδιαίτερα, το σχέδιο θεσπίζει μέτρα για την προώθηση της πρόσβασης στη χρηματοδότηση, ιδίως για τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, καθώς και για την προώθηση των ιδιωτικών και δημόσιων επενδύσεων με σκοπό την οικονομική ανάκαμψη της χώρας. Το σχέδιο θεσπίζει σημαντικές μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις για την προώθηση των επενδύσεων στην έρευνα και την καινοτομία και την αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητάς τους. Το σχέδιο φιλοδοξεί να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα του δικαστικού συστήματος.

(23) Η εφαρμογή του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Πορτογαλίας αναμένεται να συμβάλει στην επίτευξη περαιτέρω προόδου όσον αφορά την πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση. Τα μέτρα για τη στήριξη των κλιματικών στόχων στην Πορτογαλία αντιπροσωπεύουν το 37,9 % των συνολικών πιστώσεων του σχεδίου, ενώ τα μέτρα για τη στήριξη των ψηφιακών στόχων αντιπροσωπεύουν το 22,1 % των συνολικών πιστώσεων του σχεδίου. Η πλήρης εφαρμογή του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, σύμφωνα με τα σχετικά ορόσημα και τους στόχους, θα βοηθήσει την

Πορτογαλία να ανακάμψει γρήγορα από τις επιπτώσεις της κρίσης COVID-19, ενισχύοντας παράλληλα την ανθεκτικότητά της. Η συστηματική συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και άλλων σχετικών ενδιαφερόμενων μερών παραμένει σημαντική για την επιτυχή εφαρμογή του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, καθώς και άλλων οικονομικών πολιτικών και πολιτικών απασχόλησης που υπερβαίνουν το σχέδιο, και για να διασφαλιστεί η ευρεία οικειοποίηση του συνολικού θεματολογίου πολιτικής.

(24) Η Πορτογαλία υπέβαλε το σύμφωνο εταιρικής σχέσης[23] στις 4 Μαρτίου 2022, αλλά δεν έχει υποβάλει ακόμη τα άλλα έγγραφα προγραμματισμού της πολιτικής συνοχής. Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) 2021/1060 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 2021, η Πορτογαλία λαμβάνει υπόψη τις σχετικές ειδικές ανά χώρα συστάσεις κατά τον προγραμματισμό των ταμείων της πολιτικής συνοχής για την περίοδο 2021-2027. Αυτό αποτελεί προϋπόθεση για να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα και να μεγιστοποιηθεί η προστιθέμενη αξία της χρηματοδοτικής στήριξης που θα ληφθεί από τα ταμεία της πολιτικής συνοχής, ενώ παράλληλα θα προωθηθούν ο συντονισμός, η συμπληρωματικότητα και η συνοχή μεταξύ αυτών των ταμείων και άλλων μέσων και ταμείων της Ένωσης. Η επιτυχής εφαρμογή του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και των προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής εξαρτάται επίσης από την άρση των εμποδίων στις επενδύσεις, ώστε να στηριχθούν η πράσινη και η ψηφιακή μετάβαση και η ισόρροπη εδαφική ανάπτυξη.

(25) Πέρα από τις οικονομικές και κοινωνικές προκλήσεις που πραγματεύεται το σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, η Πορτογαλία αντιμετωπίζει ορισμένες πρόσθετες προκλήσεις που σχετίζονται με την κυκλική οικονομία. Η Πορτογαλία βρίσκεται πολύ κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ όσον αφορά τους δείκτες κυκλικής οικονομίας και διαχείρισης αποβλήτων. Το μέσο ποσοστό ανακύκλωσης σε επίπεδο δήμων είναι χαμηλό και διαρκώς μειώνεται, ενώ καταγράφονται και περιφερειακές ανισότητες. Η Πορτογαλία δεν πέτυχε τον στόχο της ΕΕ για ανακύκλωση σε ποσοστό 50 % των αστικών αποβλήτων έως το 2020. Το συνολικό ποσοστό ανακύκλωσης ανερχόταν σε 29 % το 2019 και σε 26,5 % το 2020 (προσωρινά στοιχεία), έναντι του μέσου όρου της Ένωσης (48 %). Η επίτευξη των στόχων της ΕΕ για την επόμενη δεκαετία, συμπεριλαμβανομένης της επίτευξης ποσοστού 55 % όσον αφορά την ανακύκλωση αστικών αποβλήτων έως το 2025, θα απαιτήσει σημαντικές προσπάθειες. Απαιτούνται βελτιώσεις για την αύξηση της πρόληψης, της ελαχιστοποίησης, της διαλογής, της επαναχρησιμοποίησης και της ανακύκλωσης των αποβλήτων, ώστε να απομακρυνθούν τα απόβλητα από χώρους υγειονομικής ταφής ή αποτεφρωτήρες, αλλά και για τον εκσυγχρονισμό των εγκαταστάσεων ανακύκλωσης και επεξεργασίας αποβλήτων. Η αύξηση των τελών υγειονομικής ταφής και αποτέφρωσης, η θέσπιση φόρου για τα υπολειμματικά απόβλητα και η αύξηση των τελών στους δήμους που δεν επιτυγχάνουν τους στόχους ανακύκλωσης αποτελούν καλά παραδείγματα για την καλύτερη επίτευξη αυτών των στόχων. Επιπλέον, η επέκταση της χωριστής συλλογής των αποβλήτων και η περαιτέρω ανάπτυξη συστημάτων «πληρωμής κατά την απόρριψη» θα μπορούσαν να επιταχύνουν τη διαδικασία.

[23] Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 2021, για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής, το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας, Αλιείας και Υδατοκαλλιέργειας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Χρηματοδοτική Στήριξη της Διαχείρισης των Συνόρων και την Πολιτική των Θεωρήσεων (ΕΕ L 231 της 30.6.2021, σ. 159).

(26) Κατόπιν εντολής των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ η οποία περιλαμβάνεται στη διακήρυξη των Βερσαλλιών, το σχέδιο REPowerEU αποσκοπεί στη σταδιακή κατάργηση της εξάρτησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τις εισαγωγές ορυκτών καυσίμων από τη Ρωσία το συντομότερο δυνατόν. Για τον σκοπό αυτόν, προσδιορίζονται τα έργα, οι επενδύσεις και οι μεταρρυθμίσεις που είναι τα πλέον κατάλληλα σε εθνικό, περιφερειακό και ενωσιακό επίπεδο, στο πλαίσιο διαλόγου με τα κράτη μέλη. Τα μέτρα αυτά αποσκοπούν στη μείωση της συνολικής εξάρτησης από τα ορυκτά καύσιμα και στην παύση των εισαγωγών ορυκτών καυσίμων από τη Ρωσία.

(27) Η Πορτογαλία έχει υψηλό ποσοστό ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (το ένα τρίτο του ενεργειακού της μείγματος) και δεν εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τα ρωσικά ορυκτά καύσιμα. Ωστόσο, σύμφωνα με στοιχεία του 2020, το πετρέλαιο και το αέριο [κυρίως το υγροποιημένο φυσικό αέριο (ΥΦΑ)] εξακολουθούν να αντιπροσωπεύουν τα δύο τρίτα του πρωτογενούς ενεργειακού εφοδιασμού της, σε ποσοστό 42 % και 24 % αντίστοιχα. Ο άνθρακας καταργήθηκε σταδιακά για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας το 2021, αλλά η κατανάλωση αερίου αυξήθηκε ραγδαία τα τελευταία χρόνια, εν μέρει λόγω της χαμηλότερης διαθεσιμότητας υδροηλεκτρικής ενέργειας λόγω ξηρασίας. Δεδομένου ότι το 10 % των εισαγωγών αερίου προέρχεται από τη Ρωσία, η Πορτογαλία έχει δείκτη εξάρτησης πολύ χαμηλότερο από τον μέσο όρο της ΕΕ (44 %), λόγω της μεγάλης εξάρτησής της από το ΥΦΑ, ενώ δεν εισάγει καθόλου πετρέλαιο και άνθρακα από τη Ρωσία[24]. Παρ' όλα αυτά, η Πορτογαλία εισάγει το 100 % των ορυκτών καυσίμων της. Για να μειωθεί αυτή η συνολική εξάρτηση από τις εισαγωγές μέσω της αυξημένης κλιματικής φιλοδοξίας της ΕΕ που επικεντρώνεται σε πιο προσιτή, ασφαλή και βιώσιμη ενέργεια, απαιτείται περαιτέρω αξιοποίηση του δυναμικού ηλιακής και αιολικής ενέργειας της Πορτογαλίας, συμπεριλαμβανομένων των υπεράκτιων δραστηριοτήτων, ιδίως με τον εξορθολογισμό των διαδικασιών αδειοδότησης και την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας. Η αναβάθμιση των δικτύων μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικής ενέργειας, μεταξύ άλλων με τεχνολογίες συνεχούς ρεύματος, καθώς και η διευκόλυνση των επενδύσεων στην αποθήκευση ηλεκτρικής ενέργειας θα καταστήσουν δυνατή την παροχή ευέλικτης ενέργειας ταχείας αντίδρασης, η οποία είναι ζωτικής σημασίας για τη διαχείριση ενός συστήματος με υψηλό μερίδιο ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Το χαμηλό επίπεδο διασύνδεσης ηλεκτρικής ενέργειας με την Ισπανία (και κατ' επέκταση με τη Γαλλία) αποτελεί μία ακόμη πρόκληση για την ανθεκτικότητα του συστήματος ηλεκτρικής ενέργειας της Πορτογαλίας και της ΕΕ. Η ύπαρξη πρόσθετων διασυνοριακών διασυνδέσεων θα μπορούσε να στηρίξει τη μεγαλύτερη ενσωμάτωση της δυναμικότητας της Ιβηρικής Χερσονήσου από ανανεώσιμες πηγές στην ενιαία αγορά ενέργειας. Για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων, τα κατάλληλα συστήματα χρηματοδότησης, οι εκστρατείες ευαισθητοποίησης και η ανάπτυξη πράσινων δεξιοτήτων θα αυξήσουν σημαντικά την αποτελεσματικότητα των επενδυτικών προσπαθειών. Επιπλέον, υπάρχει ανάγκη για περαιτέρω απαλλαγή του τομέα των μεταφορών από τις ανθρακούχες εκπομπές, μεταξύ άλλων με την επιτάχυνση της ανάπτυξης υποδομών φόρτισης ηλεκτρικών οχημάτων και την προώθηση βασικών έργων στον τομέα των σιδηροδρόμων, των ποδηλατοδρόμων και των δημόσιων μεταφορών. Θα χρειαστεί περαιτέρω αύξηση της φιλοδοξίας όσον αφορά τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και την αύξηση των στόχων

[24] Eurostat (2020), μερίδιο των ρωσικών εισαγωγών επί των συνολικών εισαγωγών φυσικού αερίου, αργού πετρελαίου και λιθάνθρακα. Για τον μέσο όρο της ΕΕ-27, οι συνολικές εισαγωγές βασίζονται σε εισαγωγές από χώρες εκτός της ΕΕ-27. Για την Πορτογαλία, οι συνολικές εισαγωγές περιλαμβάνουν τις ενδοενωσιακές συναλλαγές. Το αργό πετρέλαιο δεν περιλαμβάνει τα προϊόντα διύλισης πετρελαίου.

για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και την ενεργειακή απόδοση ώστε η Πορτογαλία να ευθυγραμμιστεί με τους στόχους της δέσμης μέτρων «Fit for 55».

(28) Μολονότι η επιτάχυνση της μετάβασης προς την κλιματική ουδετερότητα και της απομάκρυνσης από τα ορυκτά καύσιμα θα δημιουργήσει σημαντικό κόστος αναδιάρθρωσης σε διάφορους τομείς, η Πορτογαλία μπορεί να κάνει χρήση του Μηχανισμού Δίκαιης Μετάβασης στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής για την άμβλυνση των κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων της μετάβασης στις περιφέρειες που πλήττονται περισσότερο. Επιπλέον, η Πορτογαλία μπορεί να κάνει χρήση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου+ για τη βελτίωση των ευκαιριών απασχόλησης και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.

(29) Υπό το πρίσμα της αξιολόγησης της Επιτροπής, το Συμβούλιο εξέτασε το πρόγραμμα σταθερότητας 2022 και η γνώμη του[25] αποτυπώνεται στη σύσταση 1 κατωτέρω.

(30) Δεδομένης της στενής διασύνδεσης των οικονομιών των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ και της συλλογικής συνεισφοράς τους στη λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, το Συμβούλιο συνέστησε στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ να λάβουν μέτρα, μεταξύ άλλων μέσω των οικείων σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, για να εφαρμόσουν τη σύσταση σχετικά με την οικονομική πολιτική της ζώνης του ευρώ. Για την Πορτογαλία, αυτό αντικατοπτρίζεται ιδίως στις συστάσεις 1 και 2 κατωτέρω.

(31) Υπό το πρίσμα της εμπεριστατωμένης επισκόπησης της Επιτροπής και της εν λόγω αξιολόγησης, το Συμβούλιο εξέτασε το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων 2022 και το πρόγραμμα σταθερότητας 2022. Οι συστάσεις του βάσει του άρθρου 6 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1176/2011 αποτυπώνονται στις συστάσεις 1, 2 και 4 κατωτέρω. Οι συστάσεις 1 και 2 συμβάλλουν επίσης στην υλοποίηση της σύστασης για τη ζώνη του ευρώ, ειδικότερα δε της πρώτης και της τέταρτης σύστασης. Οι δημοσιονομικές πολιτικές που αναφέρονται στη σύσταση 1 συμβάλλουν, μεταξύ άλλων, στην αντιμετώπιση των ανισορροπιών που συνδέονται με το υψηλό δημόσιο χρέος σε συνθήκες χαμηλής αύξησης της παραγωγικότητας. Οι πολιτικές που αναφέρονται στη σύσταση 2 συμβάλλουν, μεταξύ άλλων, στη μείωση του δημόσιου, ιδιωτικού και εξωτερικού χρέους, καθώς η πλήρης εφαρμογή του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας θα στηρίξει την ανάπτυξη, ενώ παράλληλα θα ενισχύσει την ανθεκτικότητα της οικονομίας. Οι πολιτικές που αναφέρονται στη σύσταση 4 συμβάλλουν, μεταξύ άλλων, στην αντιμετώπιση των ευπαθειών που συνδέονται με το υψηλό εξωτερικό χρέος σε πιο μακροπρόθεσμο ορίζοντα.

ΣΥΝΙΣΤΑ στην Πορτογαλία να λάβει μέτρα, το 2022 και το 2023, προκειμένου:

1. Το 2023, να διασφαλίσει συνετή δημοσιονομική πολιτική, ιδίως περιορίζοντας την αύξηση των εθνικά χρηματοδοτούμενων τρεχουσών δαπανών κάτω από τη μεσοπρόθεσμη αύξηση του δυνητικού προϊόντος, λαμβάνοντας υπόψη τη συνεχιζόμενη προσωρινή και στοχευμένη στήριξη των πλέον ευάλωτων στις αυξήσεις των τιμών της ενέργειας νοικοκυριών και επιχειρήσεων και των ατόμων που εγκαταλείπουν την Ουκρανία. Να είναι έτοιμη να προσαρμόσει τις τρέχουσες δαπάνες στην εξελισσόμενη κατάσταση. Να επεκτείνει τις δημόσιες επενδύσεις για την πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση και για την ενεργειακή ασφάλεια, μεταξύ άλλων κάνοντας χρήση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, του RePowerEU και άλλων ταμείων της ΕΕ. Για την περίοδο μετά το 2023, να επιδιώξει

[25] Βάσει του άρθρου 5 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου.

την εφαρμογή δημοσιονομικής πολιτικής που θα αποσκοπεί στην επίτευξη συνετών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών θέσεων και τη διασφάλιση αξιόπιστης και σταδιακής μείωσης του χρέους και δημοσιονομικής βιωσιμότητας μεσοπρόθεσμα μέσω της σταδιακής εξυγίανσης, των επενδύσεων και των μεταρρυθμίσεων. Να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα του φορολογικού συστήματος και του συστήματος κοινωνικής προστασίας, ιδίως με την απλούστευση και των δύο πλαισίων, την ενίσχυση της αποδοτικότητας των αντίστοιχων αρχών και τη μείωση του σχετικού διοικητικού φόρτου.

2. Να προχωρήσει στην εφαρμογή του οικείου σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, σύμφωνα με τα ορόσημα και τους στόχους που καθορίζονται στην εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2021. Να υποβάλει τα έγγραφα προγραμματισμού της πολιτικής συνοχής για την περίοδο 2021-2027, ώστε να ολοκληρωθούν οι διαπραγματεύσεις με την Επιτροπή και, στη συνέχεια, να αρχίσει η εφαρμογή τους.

3. Να βελτιώσει τις συνθήκες για τη μετάβαση σε μια κυκλική οικονομία, ιδίως με την αύξηση της πρόληψης, της ανακύκλωσης και της επαναχρησιμοποίησης των αποβλήτων, ώστε να εκτρέπονται τα απόβλητα από χώρους υγειονομικής ταφής και αποτεφρωτήρες.

4. Να μειώσει τη συνολική εξάρτηση από τα ορυκτά καύσιμα, μεταξύ άλλων στον τομέα των μεταφορών. Να επιταχύνει την ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας με την αναβάθμιση των δικτύων μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικής ενέργειας, τη διευκόλυνση των επενδύσεων στην αποθήκευση ηλεκτρικής ενέργειας και τον εξορθολογισμό των διαδικασιών αδειοδότησης, ώστε να καταστεί δυνατή η περαιτέρω ανάπτυξη της παραγωγής ηλεκτρισμού από αιολική, ιδίως υπεράκτια, και ηλιακή ενέργεια. Να ενισχύσει το πλαίσιο κινήτρων για επενδύσεις ενεργειακής απόδοσης σε κτίρια. Να αυξήσει τις διασυνδέσεις ηλεκτρικής ενέργειας.

Βρυξέλλες,

Για το Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος