EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 23.5.2022
COM(2022) 623 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reformem Portugalska na rok 2022 a stanovisko Rady k programu stability Portugalska z roku 2022

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

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reformem Portugalska na rok 2022 a stanovisko Rady k programu stability Portugalska z roku 2022

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik[1], a zejména na čl. 5 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy[2], a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 19. února 2021 vstoupilo v platnost nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241[3], kterým byl zřízen Nástroj pro oživení a odolnost. Nástroj pro oživení a odolnost poskytuje finanční podporu na provádění reforem a investic, a přináší tedy fiskální impuls financovaný Unií. Přispívá k hospodářskému oživení a k provádění udržitelných a prorůstových reforem a investic, zejména za účelem podpory zelené a digitální transformace, a současně zvyšuje odolnost ekonomik členských států a jejich potenciální růst. Pomáhá rovněž posílit udržitelné veřejné finance a podnítit růst a tvorbu pracovních míst ve střednědobém a dlouhodobém výhledu. Maximální finanční příspěvek na členský stát v rámci Nástroje pro oživení a odolnost [byl] dne [XX] června 2022 aktualizován v souladu s čl. 11 odst. 2 nařízení (EU) 2021/241.

(2) Dne 24. listopadu 2021 přijala Komise roční analýzu udržitelného růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2022. Analýza náležitě zohlednila společný závazek, který byl v květnu 2021 znovu potvrzen na sociálním

[1] Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost (Úř. věst. L 57, 18.2.2021, s. 17).

summitu v Portu a který spočívá v pokračujícím provádění evropského pilíře sociálních práv vyhlášeného Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 17. listopadu 2017. Dne 25. března 2022 potvrdila priority roční analýzy udržitelného růstu 2022 Evropská rada. Dne 24. listopadu 2021 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 také zprávu mechanismu varování, ve které je Portugalsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude zapotřebí hloubkový přezkum[4]. Téhož dne Komise rovněž přijala doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny, které Rada přijala dne 5. dubna 2022, jakož i návrh společné zprávy o zaměstnanosti 2022, který analyzuje provádění hlavních směrů politik zaměstnanosti a zásad evropského pilíře sociálních práv a který Rada přijala dne 14. března 2022.

(3) Po celosvětové pandemii došlo k invazi Ruska na Ukrajinu a tato událost významně změnila geopolitickou a hospodářskou situaci. Ekonomiky členských států invazi pocítily například v podobě zdražení energií a potravin a slabších vyhlídek na růst. Vyšší ceny energií zatěžují zejména nejzranitelnější domácnosti, jež se potýkají s energetickou chudobou nebo jsou touto chudobou ohroženy. Evropská unie rovněž zažívá bezprecedentní příliv uprchlíků z Ukrajiny. Za těchto okolností byla 4. března 2022 poprvé uplatněna[5] směrnice o dočasné ochraně, na jejímž základě mohou osoby vysídlené z Ukrajiny oprávněně pobývat v EU a získávají přístup na trh práce, jakož i ke vzdělávání a odborné přípravě, zdravotní péči, bydlení a sociálnímu zabezpečení.

(4) Ve světle rychle se měnící hospodářské a geopolitické situace se evropský semestr v roce 2022 vrací k široké koordinaci hospodářských politik a politik zaměstnanosti, přičemž se vyvíjí v souladu s požadavky na provádění Nástroje pro oživení a odolnost, jak je uvedeno v roční analýze udržitelného růstu 2022. Pro plnění politických priorit v rámci evropského semestru má zásadní význam provádění přijatých plánů pro oživení a odolnost, neboť tyto plány řeší všechna relevantní doporučení pro jednotlivé země vydaná v cyklech semestru 2019 a 2020 nebo jejich významnou část. Doporučení pro jednotlivé země z let 2019 a 2020 zůstávají stejně relevantní i pro plány pro oživení a odolnost, které byly revidovány, aktualizovány nebo pozměněny v souladu s články 14, 18 a 21 nařízení (EU) 2021/241, a relevantní jsou i veškerá doporučení pro jednotlivé země vydaná do dne předložení upraveného plánu.

(5) Od března 2020 je aktivována obecná úniková doložka[6]. Ve svém sdělení ze dne 3. března 2021[7] Komise také vyjádřila názor, že by rozhodnutí o deaktivaci nebo dalším uplatňování obecné únikové doložky mělo vycházet z celkového posouzení stavu ekonomiky, přičemž hlavním kvantitativním kritériem by měla být úroveň hospodářské činnosti v EU nebo v eurozóně ve srovnání s úrovní před krizí (konec roku 2019). Zvýšená nejistota a silná rizika nepříznivého vývoje pro hospodářský výhled v souvislosti s válkou v Evropě, bezprecedentní prudké zdražování energií a pokračující narušení dodavatelských řetězců opodstatňují prodloužení obecné únikové doložky Paktu o stabilitě a růstu do konce roku 2023.

---

4 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25).

5 Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (Úř. věst. L 71, 4.3.2022, s. 1)

6 Sdělení Komise Radě o aktivaci obecné únikové doložky v rámci Paktu o stabilitě a růstu, Brusel, 20. března 2020, COM(2020) 123 final.

7 Sdělení Komise Radě – Rok od vypuknutí pandemie COVID-19 – reakce v oblasti fiskální politiky, Brusel, 3. března 2021, COM(2021) 105 final.

(6) V souladu s přístupem uvedeným ve stanovisku Rady ze dne 18. června 2021 k programu stability z roku 2021 se nastavení fiskální politiky v současné době nejlépe měří změnou primárních výdajů (očištěných o diskreční opatření na straně příjmů), s vyloučením dočasných mimořádných opatření souvisejících s krizí COVID-19, ale se zahrnutím výdajů financovaných z nevratné podpory (grantů) v rámci Nástroje pro oživení a odolnost a dalších zdrojů EU, ve vztahu k střednědobému potenciálnímu růstu[8]. Nad rámec celkového nastavení fiskální politiky je taktéž věnována pozornost vývoji primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů[9] (očištěných o diskreční opatření na straně příjmů a s vyloučením dočasných mimořádných opatření souvisejících s krizí COVID-19) a investic, aby se posoudilo, zda je vnitrostátní fiskální politika obezřetná a zda její skladba přispívá k udržitelnému oživení v souladu se zelenou a digitální transformací.

(7) Dne 2. března 2022 přijala Komise sdělení, které poskytuje obecné pokyny pro fiskální politiku v roce 2023 s cílem podpořit přípravu programů stability a konvergenčních programů členských států, a tím posílit koordinaci politik[10]. Komise konstatovala, že na základě makroekonomického výhledu v zimní prognóze 2022 se v roce 2023 jeví jako vhodné přejít od podpůrného celkového nastavení fiskální politiky, které se uplatňovalo v období 2020–2022, k obecně neutrálnímu celkovému nastavení fiskální politiky, ale je třeba případně reagovat na vyvíjející se hospodářskou situaci. Komise oznámila, že fiskální doporučení pro rok 2023 by měla i nadále rozlišovat mezi členskými státy a zohledňovat možné efekty přelévání mezi zeměmi. Komise vyzvala členské státy, aby zmiňované pokyny zohlednily ve svých programech stability a konvergenčních programech. Komise se zavázala, že bude pozorně sledovat hospodářský vývoj a v případě potřeby své politické pokyny upraví, a to nejpozději v rámci jarního balíčku evropského semestru koncem května 2022.

(8) Pokud jde o fiskální pokyny poskytnuté dne 2. března 2022, fiskální doporučení pro rok 2023 zohledňují zhoršený hospodářský výhled, zvýšenou nejistotu a další rizika nepříznivého vývoje a vyšší inflaci ve srovnání se zimní prognózou. Vzhledem k těmto skutečnostem musí fiskální reakce rozšířit veřejné investice do zelené a digitální transformace a energetické bezpečnosti, podpořit kupní sílu nejzranitelnějších domácností, aby byl zmírněn dopad prudkého zdražení energií, a musí pomoci omezit inflační tlaky ze sekundárních účinků prostřednictvím cílených a dočasných opatření; fiskální politika musí zůstat aktivní, aby se přizpůsobila rychle se vyvíjejícím okolnostem, a musí být diferencovaná podle jednotlivých zemí v závislosti na jejich fiskální a hospodářské situaci, mimo jiné pokud jde o vystavení krizi a příliv vysídlených osob z Ukrajiny.

(9) Dne 22. dubna 2021 předložilo Portugalsko Komisi v souladu s čl. 18 odst. 1 nařízení (EU) 2021/241 svůj národní plán pro oživení a odolnost. Komise podle článku 19 nařízení (EU) 2021/241 posoudila relevanci, účinnost, efektivnost a ucelenost tohoto plánu pro oživení a odolnost v souladu s pokyny pro posuzování stanovenými v příloze V uvedeného nařízení. Dne 13. července přijala Rada rozhodnutí o schválení

---

8 Odhady týkající se nastavení fiskální politiky a jejích složek v tomto doporučení jsou odhady Komise založené na předpokladech, z nichž vychází prognóza Komise z jara 2022. Odhady Komise, pokud jde o střednědobý potenciální růst, nezahrnují pozitivní dopad reforem, které jsou součástí plánu pro oživení a odolnost a které mohou potenciální růst podpořit.

9 Nejsou financovány z grantů z Nástroje pro oživení a odolnost ani z dalších fondů EU.

10 Sdělení Komise Radě: Pokyny v oblasti fiskální politiky pro rok 2023, Brusel, 2. března 2022, COM(2022) 85 final.

posouzení plánu pro oživení a odolnost Portugalska[11]. Uvolnění splátek je podmíněno rozhodnutím Komise přijatým v souladu s čl. 24 odst. 5 nařízení (EU) 2021/241, že Portugalsko uspokojivě splnilo příslušné milníky a cíle stanovené v prováděcím rozhodnutí Rady. Předpokladem uspokojivého splnění je rovněž skutečnost, že nedošlo ke zvratu u dříve dosažených milníků a cílů.

(10) Dne 29. dubna 2022 předložilo Portugalsko svůj národní program reforem na rok 2022 a svůj program stability z roku 2022 v souladu se lhůtou stanovenou v článku 4 nařízení (ES) č. 1466/97. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány společně. V souladu s článkem 27 nařízení (EU) 2021/241 zohledňuje národní program reforem na rok 2022 rovněž zprávy, které Portugalsko dvakrát ročně podává o pokroku dosaženém při plnění svého plánu pro oživení a odolnost.

(11) Dne 23. května 2022 zveřejnila Komise zprávu o Portugalsku pro rok 2022[12]. Posoudila pokrok, který Portugalsko učinilo při plnění příslušných doporučení, jež pro něj přijala Rada v letech 2019, 2020 a 2021, a na základě srovnávacího přehledu oživení a odolnosti zhodnotila, jak Portugalsko provádí plán pro oživení a odolnost. Vycházejíc z této analýzy, zpráva o Portugalsku poukázala na mezery, pokud jde o výzvy, které plán pro oživení a odolnost neřeší nebo je řeší pouze částečně, a o nové a vyvíjející se výzvy včetně těch, jež vyplývají z ruské invaze na Ukrajinu. Posoudila rovněž pokrok Portugalska při provádění evropského pilíře sociálních práv a v plnění hlavních cílů EU v oblasti zaměstnanosti, dovedností a snižování chudoby, jakož i pokrok při dosahování cílů OSN v oblasti udržitelného rozvoje.

(12) Komise provedla hloubkový přezkum Portugalska podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011 a jeho výsledky zveřejnila dne 23. května 2022[13]. Komise dospěla k závěru, že Portugalsko se potýká s makroekonomickou nerovnováhou. Zranitelná místa se týkají zejména vysokého zahraničního, soukromého a veřejného dluhu v souvislosti s nízkým růstem produktivity.

(13) Dne 14. dubna 2022 předložilo Portugalsko nový návrh rozpočtového plánu na rok 2022. Úplné posouzení uvedeného plánu má být předloženo ve stanovisku Komise v souladu s článkem 7 nařízení (EU) č. 473/2013.

(14) Dne 20. července 2020 Rada Portugalsku doporučila, aby v letech 2020 a 2021 v souladu s obecnou únikovou doložkou přijalo veškerá nutná opatření k účinnému řešení pandemie, k udržení ekonomiky a k podpoře následného oživení. Rovněž Portugalsku doporučila, aby pokud to hospodářské podmínky dovolí, provádělo fiskální politiky zaměřené na dosažení obezřetných střednědobých fiskálních pozic a na zajištění udržitelnosti dluhu a současně posilovalo investice. Na základě údajů potvrzených Eurostatem se schodek sektoru vládních institucí Portugalska snížil z 5,8 % HDP v roce 2020 na 2,8 % v roce 2021. Reakce Portugalska v oblasti fiskální politiky podpořila v roce 2021 hospodářské oživení, přičemž dočasná mimořádná podpůrná opatření klesla z 2,3 % HDP v roce 2020 na 2,2 % v roce 2021. Opatření přijatá Portugalskem v roce 2021 jsou v souladu s doporučením Rady ze dne 20. července 2020. Diskreční rozpočtová opatření přijatá vládou v letech 2020 a 2021 byla převážně dočasná nebo je provázela kompenzační opatření. Některá z diskrečních opatření, která přijala vláda v období 2020–2021, však dočasná nebyla ani nebyla

[11] Prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 13. července 2021 o schválení posouzení plánu pro oživení a odolnost Portugalska (ST 10149/21+ADD 1 REV 1).

[12] SWD(2022) 623 final.

[13] SWD(2022) 637 final.

provázena kompenzačními opatřeními – jednalo se především o výdaje související se zdravím, včetně náboru dalších zdravotnických pracovníků ze strany Národní zdravotní služby za účelem posílení její schopnosti reagovat. Z údajů potvrzených Eurostatem vyplývá, že veřejný dluh v roce 2021 činil 127,4 % HDP.

(15) Makroekonomický scénář, z něhož vycházejí rozpočtové projekce v programu stability z roku 2022, je pro rok 2022 obezřetný a poté realistický[14]. Vláda předpokládá, že reálný HDP vzroste v roce 2022 o 5,0 % a v roce 2023 o 3,3 %. Pro srovnání, prognóza Komise z jara 2022 počítá se silnějším růstem reálného HDP ve výši 5,8 % v roce 2022 a nižším růstem reálného HDP ve výši 2,7 % v roce 2023. Rozdíl je způsoben silnějším růstem soukromé spotřeby a čistého vývozu v prognóze Komise na rok 2022 a dále nižším růstem investic a čistého vývozu v roce 2023. Ve svém programu stability z roku 2022 vláda očekává, že celkový schodek vládního sektoru v roce 2022 klesne na 1,9 % HDP a v roce 2023 na 0,7 %. Pokles v roce 2022 odráží zejména silný růst hospodářské aktivity a ukončení většiny mimořádných opatření souvisejících s pandemií. Poměr dluhu k HDP by se měl podle projekcí v programu stability snížit na 120,8 % v roce 2022 a klesnout na 115,4 % v roce 2023. Prognóza Komise z jara 2022 předpokládá na základě politických opatření známých ke dni její uzávěrky schodek veřejných financí ve výši 1,9 % HDP v roce 2022 a 1,0 % v roce 2023. Tento schodek se shoduje se schodkem předpokládaným v programu stability z roku 2022 pro rok 2022 a je mírně vyšší než schodek předpokládaný pro rok 2023, a to zejména v důsledku vyšších běžných výdajů Komise na rok 2023. Prognóza Komise z jara 2022 očekává v roce 2022 nižší poměr dluhu k HDP ve výši 119,9 % a podobný poměr dluhu k HDP ve výši 115,3 % v roce 2023. Rozdíl v roce 2022 je způsoben prognózou Komise týkající se silnějšího růstu nominálního HDP v uvedeném roce.

Na základě prognózy Komise z jara 2022 se střednědobý (desetiletý průměrný) růst potenciálního produktu odhaduje na 1,5 %. V tomto odhadu však není zahrnut dopad reforem, které jsou součástí plánu pro oživení a odolnost a které mohou potenciální hospodářský růst Portugalska podpořit.

(16) V roce 2022 vláda postupně zrušila většinu opatření, která byla přijata v reakci na krizi COVID-19, takže se předpokládá, že dočasná mimořádná podpůrná opatření klesnou z 2,2 % HDP v roce 2021 na 0,7 % v roce 2022. Na schodek veřejných financí v roce 2022 dopadají opatření, která byla přijata ke zmírnění hospodářských a sociálních důsledků růstu cen energií – ta jsou v prognóze Komise z jara 2022 odhadována na 0,6 % HDP v roce 2022 a do roku 2023 mají být zcela odvolána[15]. Tato opatření spočívají především v sociálních transferech chudším domácnostem, snížení nepřímých daní ze spotřeby energie a dotacích na spotřebu energie. Byla oznámena jako dočasná. Pokud však ceny energií zůstanou vysoké i v roce 2023, mohla by některá z nich pokračovat. Některá z těchto opatření nejsou cílená, což platí zejména o

[14] Program stability z roku 2022 předložený Komisi a Radě dne 29. dubna 2022 měl datum uzávěrky 25. března 2022, kdy byl předložen vnitrostátnímu parlamentu. Dne 14. dubna 2022 předložilo Portugalsko Komisi a Euroskupině návrh rozpočtového plánu na rok 2022, který obsahoval mírně aktualizovaný makroekonomický scénář pro rok 2022 ve srovnání s makroekonomickým scénářem uvedeným v programu. Konkrétně návrh rozpočtového plánu na rok 2022 obsahoval úpravu růstu reálného HDP mírně směrem dolů na 4,9 % v roce 2022 (z 5,0 % v programu) a revizi inflace spotřebitelských cen směrem nahoru (HISC) na 4,0 % v témže roce (z 3,3 % v programu). I přes mírně odlišnou skladbu veřejných financí zachoval návrh rozpočtového plánu na rok 2022 cíl schodku veřejných financí ve výši 1,9 % HDP pro rok 2022.

[15] Číselné údaje představují výši ročních rozpočtových nákladů na opatření přijatá od podzimu 2021, mimo jiné v oblasti běžných příjmů a výdajů a – je-li to relevantní – kapitálových výdajů.

plošném snížení daně z pohonných hmot. Na schodek veřejných financí rovněž dopadají náklady na poskytování dočasné ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny; prognóza Komise z jara 2022 tyto náklady odhaduje na 0,1 % HDP v roce 2022[16].

(17) Dne 18. června 2021 Rada Portugalsku doporučila, aby v roce 2022[17] využilo Nástroj pro oživení a odolnost k financování dodatečných investic na podporu oživení a zároveň sledovalo obezřetnou fiskální politiku. Kromě toho by mělo zachovat investice financované z vnitrostátních zdrojů. Rada rovněž Portugalsku doporučila, aby omezilo růst běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů. Rovněž Portugalsku doporučila, aby pokud to hospodářské podmínky dovolí, provádělo fiskální politiku zaměřenou na dosažení obezřetných střednědobých fiskálních pozic a na zajištění fiskální udržitelnosti ve střednědobém horizontu a současně posilovalo investice s cílem podpořit růstový potenciál.

(18) Na základě prognózy Komise z jara 2022 a informací obsažených v programu stability Portugalska z roku 2022 se v prognóze Komise z jara 2022 předpokládá, že nastavení fiskální politiky v roce 2022 bude podpůrné ve výši –2,0 % HDP[18]. Portugalsko plánuje setrvale podporovat oživení tím, že bude využívat Nástroj pro oživení a odolnost k financování dodatečných investic, jak doporučila Rada. Očekává se, že kladný příspěvek výdajů financovaných z grantů Nástroje pro oživení a odolnost a z dalších fondů EU k hospodářské činnosti se oproti roku 2021 zvýší 0,5 procentního bodu HDP. Příspěvek investic financovaných z vnitrostátních zdrojů k nastavení fiskální politiky bude mít v roce 2022 podle projekcí expanzivní povahu a bude činit 0,2 procentního bodu[19]. Portugalsko proto hodlá zachovat investice financované z vnitrostátních zdrojů, jak doporučila Rada. Zároveň se předpokládá, že příspěvek růstu primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů (bez započtení nových opatření na straně příjmů) k celkovému nastavení fiskální politiky bude mít v roce 2022 expanzivní povahu a bude činit 1,1 procentního bodu. Tento významný expanzivní příspěvek zahrnuje dodatečný dopad opatření k řešení hospodářských a sociálních důsledků růstu cen energií (0,6 % HDP), jakož i náklady na poskytování dočasné ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny (0,1 % HDP), přičemž se očekává, že rostoucí mzdové náklady ve veřejném sektoru, výdaje související se stárnutím obyvatelstva a mezispotřeba budou i nadále vyvíjet tlak na růst běžných výdajů. Zejména se předpokládá, že vyšší nárůst spotřebitelských cen ve srovnání s deflátorem HDP ovlivní expanzivní příspěvek primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů k celkovému nastavení fiskální politiky v roce 2022 zvýšením výdajů na spotřebu zboží a služeb veřejného sektoru. Očekává se, že Portugalsko v roce 2022 výrazně omezí růst běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů,

---

16 Předpokládá se, že celkový počet osob vysídlených z Ukrajiny do EU postupně dosáhne 6 milionů do konce roku 2022, a jejich zeměpisné rozložení je odhadováno na základě velikosti stávající diaspory, relativní populace přijímajícího členského státu a skutečného rozložení vysídlených osob z Ukrajiny v rámci EU k březnu 2022. Pokud jde o rozpočtové náklady na osobu, odhady vycházejí z mikrosimulačního modelu Euromod Společného výzkumného střediska Komise a berou v úvahu jak peněžní převody, na které mohou mít lidé nárok, tak věcné dávky, jako jsou vzdělávání a zdravotní péče.

17 Doporučení Rady ze dne 18. června 2021, kterým se vydává stanovisko Rady k programu stability Portugalska z roku 2021 (Úř. věst. C 304, 29.7.2021, s. 102).

18 Záporné (kladné) znaménko ukazatele odpovídá nadměrnému (deficitnímu) růstu primárních výdajů ve srovnání se střednědobým hospodářským růstem, což ukazuje na expanzivní (restriktivní) fiskální politiku.

19 Předpokládá se, že příspěvek ostatních kapitálových výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů bude mít expanzivní povahu a dosáhne 0,2 procentního bodu HDP.

neboť významný expanzivní příspěvek běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů v roce 2022 je způsoben zejména opatřeními k řešení hospodářských a sociálních důsledků růstu cen energií, jakož i náklady na poskytování dočasné ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny.

(19) Nedojde-li ke změně politiky, v roce 2023 by mělo nastavení fiskální politiky podle prognózy Komise z jara 2022 činit 0,0 % HDP[20]. Předpokládá se, že Portugalsko bude v roce 2023 dále využívat granty z Nástroje pro oživení a odolnost k financování dodatečných investic na podporu oživení. Očekává se, že kladný příspěvek výdajů financovaných z grantů Nástroje pro oživení a odolnost a z dalších fondů EU k hospodářské činnosti se oproti roku 2022 zvýší o 0,2 procentního bodu HDP. Příspěvek investic financovaných z vnitrostátních zdrojů k nastavení fiskální politiky bude mít v roce 2023 podle projekcí expanzivní povahu a bude činit 0,3 procentního bodu[21]. Zároveň se předpokládá, že příspěvek růstu primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů (bez započtení nových opatření na straně příjmů) k celkovému nastavení fiskální politiky bude mít v roce 2023 utlumující povahu a bude činit 0,7 procentního bodu. Toto zahrnuje dopad postupného zrušení opatření k řešení zvýšených cen energií (0,6 % HDP). Zároveň se předpokládá, že vyšší nárůst spotřebitelských cen ve srovnání s deflátorem HDP v roce 2022 ovlivní příspěvek primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů k celkovému nastavení fiskální politiky v roce 2023 zvýšením výdajů na důchody a sociální dávky v důsledku indexace.

(20) Podle programu stability z roku 2022 by měl schodek veřejných financí postupně klesat na 0,3 % HDP v roce 2024 a dosáhnout vyrovnaného stavu v roce 2025. Očekává se tedy, že schodek sektoru vládních institucí zůstane v průběhu programového období pod úrovní 3 % HDP. Poměr dluhu k HDP by měl podle projekcí v programu stability do roku 2025 klesnout, konkrétně se snížit na 109,8 % v roce 2024 a dále klesnout na 105,9 % v roce 2025. Na základě analýzy Komise se rizika udržitelnosti dluhu ve střednědobém horizontu jeví jako vysoká.

(21) Prorůstovější složení veřejných financí jak na příjmové, tak i na výdajové straně veřejného rozpočtu by podpořilo dlouhodobou fiskální udržitelnost Portugalska, zlepšilo podnikatelské prostředí a přispělo k oživení podporujícímu začlenění. Pokud jde o daňový systém Portugalska, existují důkazy[22] o tom, že systém daňových výhod v zemi je poněkud těžkopádný a není dostatečně transparentní (bylo zjištěno více než 500 daňových výhod, které jsou uvedeny ve více než 60 právních textech) a že by bylo vhodné důsledně sledovat a posuzovat ekonomickou účinnost daňových výdajů. Kromě toho je struktura sazeb daně z příjmů právnických osob doplněna státními a obecními přirážkami, což způsobuje složitost pro poplatníky a další zátěž pro daňovou správu. Přímé daňové srážky jsou často příliš vysoké, což vede ke značným nárokům na vrácení daně v následujícím roce. Běžné náklady na výběr daní jsou poměrně vysoké (v roce 2019 byly asi o 20 % vyšší než průměr EU-27) a investice daňové správy do informačních a komunikačních technologií jsou ve srovnání s průměrem EU

[20] Záporné (kladné) znaménko ukazatele odpovídá nadměrnému (deficitnímu) růstu primárních výdajů ve srovnání se střednědobým hospodářským růstem, což ukazuje na expanzivní (restriktivní) fiskální politiku.

[21] Předpokládá se, že příspěvek ostatních kapitálových výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů bude mít expanzivní povahu a dosáhne 0,2 procentního bodu HDP.

[22] „Daňové výhody v Portugalsku – koncepce, metodika a praxe“, Pracovní skupina pro daňové výhody, květen 2019.

nízké (v roce 2019 představovaly 5,7 % provozních nákladů daňové správy a v porovnání s průměrem EU-27 byly přibližně poloviční). V této situaci by zefektivnění správy příjmů pomohlo zkrátit dobu placení daní v Portugalsku a snížit zvýšený objem daňových nedoplatků (na konci roku 2019 tvořily 37,1 % celkových čistých příjmů a patřily k nejvyšším v EU). Pokud jde o portugalský systém sociální ochrany, účinnost sociálních transferů při snižování chudoby a nerovnosti je nižší než průměr EU. Zejména přiměřenost minimálního příjmu je nízká a činí 37,5 % hranice chudoby (EU: 58,9 %). Zároveň se zdá, že mnoho sociálních dávek slouží podobným účelům, což také činí celý systém složitějším. Z toho vyplývající roztříštěnost systému sociální ochrany má za následek poměrně nízkou míru využívání a nedostatečné zaměření na ty, kteří to nejvíce potřebují, což brání pokrytí a v konečném důsledku i přiměřenosti sociálních dávek. V této souvislosti je obzvlášť důležité provádění vnitrostátní strategie boje proti chudobě.

(22) V souladu s čl. 19 odst. 3 písm. b) a kritériem 2.2 přílohy V nařízení (EU) 2021/241 zahrnuje plán pro oživení a odolnost rozsáhlý soubor vzájemně se posilujících reforem a investic, které mají být provedeny do roku 2026. Ty pomáhají řešit všechny nebo významnou část hospodářských a sociálních výzev uvedených v doporučeních, která Portugalsku adresovala Rada v rámci evropského semestru v letech 2019 a 2020, jakož i ve veškerých doporučeních pro členský stát vydaných do dne přijetí plánu. Plán zejména podporuje investice do ekologické a digitální transformace. Ústředním bodem plánu je zlepšování kvality veřejných financí a finanční udržitelnosti státních podniků. Plán si klade za cíl posílit odolnost systému zdravotní péče a zlepšit přístup ke kvalitní zdravotní a dlouhodobé péči. Cílem plánu je zlepšit celkovou úroveň dovedností obyvatelstva včetně digitálních dovedností u různých skupin obyvatelstva a posílit nabídku odborného vzdělávání a přípravy. Plán zahrnuje významné investice do zlepšení sociálních služeb, včetně zvýšení nabídky sociálního a dostupného bydlení. Plán zavádí příslušná opatření na snížení segmentace trhu práce a na podporu kvalitní zaměstnanosti a zachování pracovních míst. Důležitým cílem plánu je podpořit využívání digitálních technologií občany a podniky. Významná je i skutečnost, že plán zavádí opatření na podporu přístupu k financování, zejména pro malé a střední podniky, a na podporu soukromých a veřejných investic pro hospodářské oživení země. Plán stanoví významné reformy a investice na podporu investic do výzkumu a inovací a na zvýšení jejich účinnosti a efektivnosti. Plán si klade za cíl řešit problémy týkající se podnikatelského prostředí a zvýšit účinnost soudního systému.

(23) Očekává se, že provádění plánu pro oživení a odolnost Portugalska přispěje k dalšímu pokroku v oblasti zelené a digitální transformace. Na opatření podporující klimatické cíle připadá v Portugalsku 37,9 % celkových prostředků, které byly na plán přiděleny, a na opatření podporující digitální cíle pak připadá 22,1 % z těchto celkových prostředků. Plnohodnotné provádění plánu pro oživení a odolnost v souladu s příslušnými milníky a cíli pomůže Portugalsku rychle se zotavit z dopadů krize COVID-19 a současně posílí jeho odolnost. Pro úspěšné provádění plánu pro oživení a odolnost i dalších hospodářských politik a politik zaměstnanosti, které jdou nad rámec plánu, je i nadále důležité systematické zapojování sociálních partnerů a dalších příslušných zúčastněných stran, aby měla celková politická agenda širokou podporu.

(24) Portugalsko předložilo Dohodu o partnerství[23] dne 4. března 2022, zatímco ostatní programové dokumenty politiky soudržnosti dosud předloženy nebyly. V souladu s

[23] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou

nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 Portugalsko při programování fondů politiky soudržnosti na období 2021–2027 zohlední příslušná doporučení, která mu byla vydána. To je předpokladem pro zlepšení účinnosti a pro maximalizaci přidané hodnoty finanční podpory, kterou má země obdržet z fondů politiky soudržnosti, a zároveň je tak podporována koordinace, doplňkovost a soudržnost mezi těmito fondy a dalšími nástroji a fondy Unie. Úspěšné provádění Nástroje pro oživení a odolnost a programů politiky soudržnosti také závisí na odstranění překážek, které stojí v cestě investicím na podporu zelené a digitální transformace a vyváženého územního rozvoje.

(25) Kromě hospodářských a sociálních výzev, jimiž se zabývá plán pro oživení a odolnost, čelí Portugalsko řadě dalších výzev souvisejících s oběhovým hospodářstvím. Portugalsko je v ukazatelích oběhového hospodářství a nakládání s odpady hluboko pod průměrem EU. Průměrná míra recyklace komunálního odpadu je nízká a klesá, přičemž existují rozdíly mezi jednotlivými regiony. Portugalsko nesplnilo cíl EU recyklovat 50 % komunálního odpadu do roku 2020. Celková míra recyklace činila 29 % v roce 2019 a 26,5 % v roce 2020 (předběžné údaje), zatímco průměr EU je 48 %. Splnění cílů EU pro příští desetiletí, včetně dosažení míry recyklace komunálního odpadu na úrovni 55 % do roku 2025, bude vyžadovat značné úsilí. Je třeba realizovat zlepšení v oblasti prevence, minimalizace, třídění, opětovného použití a recyklace odpadu, a tím přesměrovat odpady ze skládek a spaloven, a modernizovat zařízení na recyklaci a zpracování odpadů. Zvýšení poplatků za skládkování a spalování, zavedení daně ze zbytkového odpadu a zvýšení poplatků pro obce, které neplní cíle v oblasti recyklace, jsou dobrými příklady, jak těchto cílů lépe dosáhnout. Kromě toho by tento proces mohlo urychlit rozšíření odděleného sběru odpadu a další rozvoj systémů poplatků podle množství odpadu.

(26) Plán REPowerEU, který reaguje na mandát hlav států a předsedů vlád EU ve Versailleském prohlášení, má v co nejkratší době postupně odstranit závislost Evropské unie na dovozu fosilních paliv z Ruska. Za tímto účelem jsou ve spolupráci s členskými státy identifikovány nejvhodnější projekty, investice a reformy na vnitrostátní, regionální a unijní úrovni. Cílem těchto opatření je snížit celkovou závislost na fosilních palivech a při dovozu fosilních paliv se odklonit od Ruska.

(27) Portugalsko má vysoký podíl obnovitelných zdrojů (jedna třetina skladby zdrojů energie) a není příliš závislé na ruských fosilních palivech. Nicméně podle údajů z roku 2020 ropa a plyn (především zkapalněný zemní plyn (LNG)) stále představují dvě třetiny dodávek primární energie, přičemž u ropy činí tento podíl 42 % a u plynu 24 %. V roce 2021 se ve výrobě elektřiny přestalo používat uhlí, ale spotřeba plynu v posledních letech rychle vzrostla, částečně kvůli nižší dostupnosti vodní energie v důsledku sucha. Z Ruska pochází 10 % dováženého plynu, a díky velké míře využívání LNG je tak míra závislosti Portugalska výrazně pod průměrem EU (44 %), přičemž země z Ruska ani nedováží žádnou ropu či uhlí[24]. Portugalsko však dováží 100 % fosilních paliv. Ke snížení této celkové dovozní závislosti (prostřednictvím vyšších klimatických ambicí EU se zaměřením na cenově dostupnější, bezpečnější a

transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky. (Úř. věst. L 231, 30.6.2021, s. 159).

[24] Eurostat (2020), podíl ruského dovozu na celkovém dovozu zemního plynu, ropy a černého uhlí. U průměru EU-27 je celkový dovoz založen na dovozu ze zemí mimo EU-27. V případě Portugalska zahrnuje celkový dovoz obchod uvnitř EU. Ropa nezahrnuje rafinované ropné produkty.

udržitelnější energii) bude Portugalsko muset ještě více využívat svého solárního a větrného potenciálu, včetně toho na moři, a to především tím, že zjednoduší povolovací postupy a posílí správní kapacitu. Modernizace elektrické přenosové a distribuční sítě, včetně technologií stejnosměrného proudu, a umožnění investic do skladování elektřiny by umožnily dodávat flexibilní a rychle reagující energii, což je pro řízení systému s vysokým podílem obnovitelných zdrojů zásadní. Výzvou pro odolnost elektroenergetické soustavy Portugalska a EU je i nízká míra elektroenergetického propojení se Španělskem (a v konečném důsledku i s Francií). Další přeshraniční propojení by mohla podpořit větší integraci kapacity z obnovitelných zdrojů, kterou disponuje Pyrenejský poloostrov, do jednotného trhu s energií. V rámci zlepšování energetické účinnosti budov by účinnost investičního úsilí zásadně zvýšily vhodné systémy financování, osvětové kampaně a rozvoj zelených dovedností. Kromě toho existuje potřeba další dekarbonizace odvětví dopravy, mimo jiné urychlením výstavby elektrické dobíjecí infrastruktury a pokrokem v klíčových projektech železniční, cyklistické a veřejné dopravy. Má-li Portugalsko dostát cílům balíčku „Fit for 55“, bude zapotřebí dále zvýšit ambice, pokud jde o snižování emisí skleníkových plynů, i cíle v oblasti obnovitelných zdrojů energie a energetické účinnosti.

(28) Vzhledem k tomu, že urychlený přechod na klimatickou neutralitu a odklon od fosilních paliv si v několika odvětvích vyžádá značné náklady na restrukturalizaci, může Portugalsko v rámci politiky soudržnosti využívat mechanismus pro spravedlivou transformaci, aby zmírnilo socioekonomický dopad přechodu v nejpostiženějších regionech. Kromě toho může Portugalsko využít Evropský sociální fond plus ke zlepšení pracovních příležitostí a posílení sociální soudržnosti.

(29) Na základě posouzení Komise přezkoumala Rada program stability z roku 2022 a její stanovisko[25] je promítnuto do níže uvedeného doporučení č. 1.

(30) Vzhledem k úzké provázanosti ekonomik členských států eurozóny a jejich kolektivnímu příspěvku k fungování hospodářské a měnové unie Rada doporučila, aby členské státy eurozóny přijaly opatření k provedení doporučení týkajícího se hospodářské politiky eurozóny, a to i prostřednictvím svých plánů pro oživení a odolnost. V případě Portugalska se to odráží zejména v níže uvedených doporučeních č. 1 a 2.

(31) Na základě hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení přezkoumala Rada národní program reforem na rok 2022 a program stability z roku 2022. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1, 2 a 4. Doporučení č. 1 a 2 rovněž přispívají k provádění doporučení pro eurozónu, zejména prvního a čtvrtého doporučení pro eurozónu. Fiskální politiky uvedené v doporučení č. 1 pomáhají mimo jiné řešit nerovnováhy spojené s vysokým veřejným dluhem v souvislosti s nízkým růstem produktivity. Politiky uvedené v doporučení č. 2 pomáhají mimo jiné snížit veřejný, soukromý i vnější dluh, neboť plné provádění plánu pro oživení a odolnost podpoří růst a zároveň posílí odolnost hospodářství. Politiky uvedené v doporučení č. 4 pomáhají mimo jiné řešit zranitelná místa spojená s vysokým vnějším dluhem v dlouhodobějším horizontu,

[25] Podle čl. 5 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

DOPORUČUJE Portugalsku v letech 2022 a 2023:

1. V roce 2023 zajistit obezřetnou fiskální politiku, zejména omezením růstu běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů pod úroveň střednědobého růstu potenciálního produktu, a brát přitom v potaz pokračující dočasnou a cílenou podporu domácností a podniků, které jsou nejzranitelnější vůči prudkým nárůstům cen energií, a osob prchajících z Ukrajiny. Být připraveno přizpůsobit běžné výdaje vyvíjející se situaci. Rozšířit veřejné investice do zelené a digitální transformace a energetické bezpečnosti, mimo jiné s využitím Nástroje pro oživení a odolnost, plánu RePowerEU a dalších fondů EU. V období po roce 2023 provádět fiskální politiku zaměřenou na dosažení obezřetných střednědobých fiskálních pozic a zajištění věrohodného a postupného snižování dluhu a fiskální udržitelnosti ve střednědobém horizontu prostřednictvím postupné konsolidace, investic a reforem. Zlepšit účinnost daňového systému a systému sociální ochrany, zejména zjednodušením obou rámců, zefektivněním jejich příslušných správních orgánů a snížením související administrativní zátěže.

2. Pokračovat v provádění svého plánu pro oživení a odolnost v souladu s milníky a cíli uvedenými v prováděcím rozhodnutí Rady ze dne 13. července 2021. Předložit programové dokumenty v rámci politiky soudržnosti na období 2021–2027, aby mohly být projednány s Komisí a následně mohlo započít jejich provádění.

3. Zlepšit podmínky pro přechod k oběhovému hospodářství, zejména zvýšením míry předcházení vzniku odpadů, recyklace a opětovného využití, aby byly odkloněny odpady ze skládek a spaloven.

4. Snížit celkovou závislost na fosilních palivech, a to i v odvětví dopravy. Urychlit zavádění obnovitelných zdrojů modernizací elektrické přenosové a distribuční sítě, umožněním investic do skladování elektřiny a zjednodušením povolovacích postupů s cílem umožnit další rozvoj výroby elektřiny z větru, a to zejména na moři, a ze slunce. Posílit rámec pobídek pro investice do energetické účinnosti budov. Zvýšit propojení elektrických sítí.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda/předsedkyně