

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА****от 18 юни 2021 година****съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност за 2021 г. на Португалия**

(2021/C 304/22)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

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

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

- (1) На 20 март 2020 г. Комисията прие Съобщение относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж. Общата клауза за дерогация, както е посочена в член 5, параграф 1, член 6, параграф 3, член 9, параграф 1 и член 10, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 и в член 3, параграф 5 и член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета <sup>(2)</sup>, улеснява координацията на бюджетните политики във време на сериозен икономически спад. В своето съобщение Комисията изрази становището си, че като се има предвид очакваният сериозен икономически спад в резултат на пандемията от COVID-19, условията за активиране на общата клауза за дерогация са изпълнени. На 23 март 2020 г. министрите на финансите на държавите членки се съгласиха с оценката на Комисията. С общата клауза за дерогация на държавите членки бе предоставена бюджетна гъвкавост за справяне с кризата във връзка с COVID-19. Клаузата улесни координацията на бюджетните политики във време на сериозен икономически спад. Активирането ѝ позволява временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел на всяка държава членка, при условие че това не излага на риск фискалната устойчивост в средносрочен план. На 17 септември 2020 г. в съобщението си относно годишната стратегия за устойчив растеж за 2021 г. Комисията обяви, че общата клауза за дерогация ще продължи да действа през 2021 г.
- (2) На 20 юли 2020 г. Съветът прие препоръка <sup>(3)</sup> (наричана по-нататък „препоръката на Съвета от 20 юли 2020 г.“). С нея той препоръча на Португалия да предприеме всички необходими мерки, в съответствие с общата клауза за дерогация, за ефективно справяне с пандемията от COVID-19, поддържане на икономиката и подпомагане на последващото възстановяване. Той препоръча също на Португалия, когато икономическите условия позволяват това, да провежда фискални политики, насочени към постигане на благоразумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на устойчивостта на дълга, като същевременно засили инвестициите.
- (3) В Препоръката на Съвета за 2021 г. относно икономическата политика на еврозоната се посочва, че фискалните политики следва да останат подкрепящи във всички държави членки от еврозоната през цялата 2021 г. и че мерките на политиката следва да бъдат съобразени със специфичните за всяка държава обстоятелства и да бъдат навременни, временни и целенасочени. Когато епидемичните и икономическите условия позволяват това, извънредните мерки следва постепенно да бъдат премахнати, като същевременно се води борба със социалните последици от кризата и въздействието ѝ върху пазара на труда. Държавите членки следва да се провеждат фискални политики, насочени към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на устойчивостта на дълга, като същевременно се увеличат инвестициите. Държавите членки следва да провеждат реформи, които засилват обхвата, адекватността и устойчивостта на системите за здравеопазване и социална закрила за всички.

<sup>(1)</sup> ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

<sup>(2)</sup> Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за определяне и изсяняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 6).

<sup>(3)</sup> Препоръка на Съвета от 20 юли 2020 г. относно националната програма за реформи на Португалия за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Португалия за 2020 г. (ОВ C 282, 26.8.2020 г., стр. 142).

- (4) На 18 ноември 2020 г. Комисията прие становищата си относно проектите на бюджетни планове за 2021 г. на държавите членки от еврозоната, които се основаваха на качествена оценка на фискалните мерки. Комисията беше на мнение, че проектът на бюджетен план на Португалия като цяло е в съответствие с препоръките за фискалната политика, определени в препоръката на Съвета от 20 юли 2020 г., както и че повечето мерки, включени в проекта на бюджетен план, подпомагат икономическата активност в условията на съществена несигурност.
- (5) Next Generation EU, включително Механизъмът за възстановяване и устойчивост, ще гарантира устойчиво, приобщаващо и справедливо възстановяване. Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета<sup>(4)</sup>, с който бе създаден Механизъмът за възстановяване и устойчивост, влезе в сила на 19 февруари 2021 г. По Механизма за възстановяване и устойчивост ще се предоставя финансова подкрепа за осъществяването на реформи и инвестиции, водещи до фискален стимул, финансиран от Съюза. Той ще допринесе за икономическото възстановяване и за осъществяването на устойчиви и увеличаващи растежа реформи и инвестиции, по-специално за насърчаването на екологичния и цифровия преход, и ще укрепи устойчивостта и потенциалния растеж на икономиките на държавите членки. Той ще спомогне и за това публичните финанси да се върнат към по-благоприятни позиции в краткосрочен план и ще допринесе за укрепването на устойчивите публични финанси, растежа и създаването на работни места в средносрочен и дългосрочен план.
- (6) На 3 март 2021 г. Комисията прие съобщение, предоставящо допълнителни насоки на политиката за улесняване на координацията на фискалните политики и изготвянето на програмите за стабилност и конвергенция на държавите членки. Общата фискална позиция, като се вземат предвид националните бюджети и Механизъмът за възстановяване и устойчивост, следва да остане подкрепяща през 2021 г. и 2022 г. Същевременно, предвид очакваното постепенно нормализиране на икономическата активност през втората половина на 2021 г., фискалните политики на държавите членки следва да станат по-диференцирани през 2022 г. Фискалните политики на държавите членки следва да отчетат състоянието на възстановяването, фискалната устойчивост и необходимостта от намаляване на икономическите, социалните и териториалните различия. Предвид необходимостта от подкрепа за устойчивото възстановяване в Съюза, държавите членки със слаби рискове за устойчивостта следва да насочат бюджетите си към поддържане на подкрепяща фискална политика през 2022 г., като вземат предвид въздействието на Механизма за възстановяване и устойчивост. Държавите членки с високи равнища на задлъжнялост следва да провеждат разумни фискални политики, като същевременно запазят финансираните на национално равнище инвестиции и използват безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост за финансиране на допълнителни висококачествени инвестиционни проекти и структурни реформи. За периода след 2022 г. за фискалните политики следва да продължат да се вземат предвид силата на възстановяването, степента на икономическа несигурност и съображенията за фискална устойчивост. Пренасочването на фискалните политики към постигане на разумни средносрочни фискални позиции, включително чрез постепенно премахване на мерките за подкрепа в подходящ момент, ще допринесе за осигуряването на фискална устойчивост в средносрочен план.
- (7) В съобщението си от 3 март 2021 г. Комисията изрази също така становище, че решението за деактивиране или продължаване на прилагането на общата клауза за дерогация следва да се основава на цялостна оценка на състоянието на икономиката, като равнището на икономическата активност в Съюза или еврозоната се сравнява с равнищата отпреди кризата (края на 2019 г.) като ключов количествен критерий. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2021 г. на 2 юни 2021 г. Комисията съчете, че условията за продължаване на прилагането на общата клауза за дерогация през 2022 г. и за деактивирането ѝ, считано от 2023 г., са изпълнени. Специфичните за всяка държава ситуации ще продължат да се вземат под внимание след деактивирането на общата клауза за дерогация.
- (8) На 30 април 2021 г. Португалия представи своята програма за стабилност за 2021 г. в съответствие с член 4 от Регламент (ЕО) № 1466/97.
- (9) През 2020 г. въз основа на данни, потвърдени от Евростат, дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Португалия беше 5,7 % от брутният вътрешен продукт (БВП), а консолидираният държавен дълг нарасна на 133,6 % от БВП. Годишната промяна в първичното бюджетно салдо възлиза на - 6 % от БВП, включително дискреционните бюджетни мерки в размер на около 3 % от БВП в подкрепа на икономиката и действието на автоматичните стабилизатори. Освен това Португалия предостави подкрепа за ликвидността на предприятията и домакинствата (като например гаранции и отсрочване на данъци, които нямат пряко и непосредствено отражение върху бюджета), оценена на почти 4 % от БВП. реалното усвояване на публичните гаранции през 2020 г. се оценява от Комисията на приблизително равно на 3½ % от БВП.
- (10) На 2 юни 2021 г. Комисията представи доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора. В този доклад се разглежда състоянието на бюджета на Португалия, тъй като неговият дефицит по консолидирания държавен бюджет през 2020 г. надхвърли референтната стойност по Договора от 3 % от БВП, а неговият консолидиран държавен дълг надхвърли референтната стойност по Договора от 60 % от БВП и не намалая със задоволителни темпове. В доклада се стига до заключението, че критерият за дефицита не е изпълнен и критерият за дълга не е спазен.

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

- (11) Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози е реалистичен през 2021 г. и 2022 г. Според програмата за стабилност за 2021 г. реалният БВП се очаква се увеличи с 4 % през 2021 г. и с 4,9 % през 2022 г. Това е в съответствие с прогнозата на Комисията от пролетта на 2021 г. Секторите, свързани с контакти между хората, бяха особено тежко засегнати от кризата с COVID-19. Рисковете за макроикономическите перспективи продължават да клонят към влошаване поради силната зависимост на Португалия от международния туризъм, чието възстановяване все още е крайно несигурно.
- (12) В своята програма за стабилност за 2021 г. правителството планира намаление на дефицита по консолидирания държавен бюджет от 5,7 % от БВП през 2020 г. на 4,5 % от БВП през 2021 г., а съотношението на дълга към БВП се планира да намалее до 128 % от БВП през 2021 г. Според програмата за стабилност за 2021 г. промяната в първичното бюджетно салдо през 2021 г. в сравнение с равнището отпреди кризата (2019 г.) се очаква да възлезе на - 5 % от БВП, което отразява дискреционните бюджетни мерки в размер на около 3 % от БВП в подкрепа на икономиката и действието на автоматичните стабилизатори. Тези прогнози са в съответствие с прогнозата на Комисията от пролетта на 2021 г.
- (13) В отговор на пандемията от COVID-19 и свързания с нея икономически спад Португалия прие бюджетни мерки за увеличаване на капацитета на здравната си система, ограничаване на пандемията от COVID-19 и предоставяне на помощ на хората и секторите, които са особено засегнати. Тези решителни ответни мерки на политиката смекчиха свиването на БВП, което на свой ред намали нарастването на бюджетния дефицит и на публичния дълг. Фискалните мерки следва да предоставят максимална подкрепа за възстановяването, без да предопределят бъдещите фискални траектории. Следователно при изготвянето на мерките следва да се избягва създаването на постоянна тежест за публичните финанси. Когато държавите членки въведат постоянни мерки, те следва да ги финансират по подходящ начин, за да гарантират неутралност по отношение на бюджета в средносрочен план. Мерките, предприети от Португалия през 2020 г. и 2021 г., са в съответствие с препоръката на Съвета от 20 юли 2020 г. Някои от дискреционните бюджетни мерки, приети от правителството през 2020 г. и 2021 г., не изглеждат временни или съпътствани от компенсаторни мерки. Отвъд времевия хоризонт на прогнозата на Комисията от пролетта на 2021 г., през 2023 г. оставащото кумулативно въздействие на тези невременни мерки се оценява предварително на около 1 % от БВП, като се състои предимно от допълнителни разходи за заплати в публичния сектор. Тези невременни мерки включват също инвестиции в размер на приблизително  $\frac{1}{10}$  % от БВП, които се очаква да подпомогнат средносрочния потенциален растеж, а по този начин и устойчивостта.
- (14) В програмата за стабилност за 2021 г. се допуска, че инвестициите и реформите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, възлизат на 0,3 % от БВП през 2021 г., 1,3 % от БВП през 2022 г., 1,5 % от БВП през 2023 г., 1,3 % от БВП през 2024 г. и 1,1 % от БВП през 2025 г. В програмата за стабилност за 2021 г. се допуска също, че заемите в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост възлизат на 0,7 % от БВП през 2021 г., 0,2 % от БВП през 2022 г. и 0,1 % от БВП за всяка година в периода 2023—2025 г. Прогнозата на Комисията от пролетта на 2021 г. включва тези безвъзмездни средства в своите бюджетни прогнози.
- (15) Установените показатели за фискалната корекция, определени в Регламент (ЕО) № 1466/97, трябва да бъдат разглеждани в контекста на настоящите обстоятелства. Първо, съществува значителна несигурност по отношение на прогнозите за разликата между фактическия и потенциалния БВП. Второ, фискалната политика трябва да може да бъде бързо адаптирана към развитието на пандемията от COVID-19, като премине от спешна помощ към по-целенасочени мерки, след като рисковете за здравето намалели. Трето, настоящият контекст се характеризира със значителни ответни мерки на политиката, за да бъде подкрепена икономическата активност. При наличието на значителни трансфери от бюджета на Съюза (като например тези от Механизма за възстановяване и устойчивост), установените показатели не отразяват пълния стимул, който фискалните политики дават на икономиката. В този контекст структурното салдо не изглежда подходящо при настоящите обстоятелства. Целевият показател за разходите също трябва да бъде адаптиран <sup>(5)</sup> и допълнен с информация с цел извършване на цялостна оценка на ориентацията на фискалната политика.
- (16) Подобно на подхода, възприет при оценката на проектите на бюджетни планове за 2021 г., временните извънредни мерки са изключени от съвкупните разходи. Тези временни извънредни мерки, свързани с кризата, подпомагат здравните системи и компенсират работниците и предприятията за загубите на доходи вследствие на ограничителните мерки и смущенията във веригата на доставките; отмяната им от страна на публичните органи зависи от възстановяването на нормалната ситуация в областта на общественото здраве и на нормалната икономическа ситуация. За да бъде оценена общата фискална позиция в настоящия момент, значителните трансфери от бюджета на

<sup>(5)</sup> По-конкретно 4-годишното изглаждане на инвестициите, използвано в целевия показател за разходите, не позволява да бъде извършена подходяща оценка на фискалната подкрепа за възстановяването, предоставена от финансираните на национално равнище инвестиции.

Съюза (като например тези от Механизма за възстановяване и устойчивост) следва да бъдат включени в съответните съвкупни разходи. Поради това общата фискална позиция се измерва с промяната в първичните разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и временните извънредни мерки, свързани с кризата), включително разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други средства на Съюза. Освен общата фискална позиция анализът има също така за цел да оцени дали националната фискална политика е разумна и дали нейният състав допринася за устойчиво възстановяване, което е в съответствие с екологичния и цифровия преход. По тази причина се обръща специално внимание на развитието на финансираните на национално равнище първични текущи разходи и инвестиции.

- (17) В нейната програма за стабилност за 2021 г. се планира дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Португалия да намалее на 3,2 % от БВП през 2022 г., главно поради спиране на временните мерки за подкрепа, приети през 2020 г. и 2021 г., и очакваното икономическо възстановяване. Планира се съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП да намалее до 123 % от БВП през 2022 г. Тези предвиждания са в съответствие с прогнозата на Комисията от пролетта на 2021 г. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2021 г. и въз основа на специфичната методика, която отразява гореспоменатите предизвикателства, общата фискална позиция — включително въздействието върху съвкупното търсене през 2022 г. на инвестициите, финансирани от националния бюджет и от бюджета на Съюза, в частност Механизма за възстановяване и устойчивост — се оценява на -1,1 % от БВП <sup>(6)</sup>. Очаква се положителният принос на разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други средства на Съюза, да нарасне с 0,1 процентни пункта от БВП. Инвестициите, финансирани на национално равнище, се очаква да имат експанзионистичен принос от 0,2 процентни пункта от БВП <sup>(7)</sup>. Очаква се финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите) да имат експанзионистичен принос от 0,7 процентен пункт от БВП.
- (18) Качеството на бюджетните мерки на държавите членки изглежда особено важно. Фискалните структурни реформи, насочени към подобряване на състава на националните бюджети, могат да подпомогнат потенциалния растеж, да създадат така необходимото фискално пространство и да спомогнат за осигуряване на фискална устойчивост в по-дългосрочен план, включително с оглед на изменението на климата и здравните предизвикателства. Що се отнася до приходите, кризата във връзка с COVID-19 увеличи значението на реформите за постигане на по-ефикасни и по-справедливи системи за публични приходи. Що се отнася до разходите, стана още по-важно да се повишат равнището и качеството на устойчивите и увеличаващи растежа инвестиции, по начин, който е в съответствие с целите за повишаване на потенциала за растеж, икономическата и социалната устойчивост и двойния екологичен и цифров преход. Националните планове за възстановяване и устойчивост ще позволят да бъде подобрен съставът на националните бюджети.
- (19) Според средносрочните бюджетни планове на програмата за стабилност за 2021 г. се планира дефицитът по консолидирания държавен бюджет да намалее от 2,2 % от БВП през 2023 г. на 1,6 % от БВП през 2024 г. Следователно се планира дефицитът по консолидирания държавен бюджет през 2023 г. вече да не надхвърля референтната стойност по Договора от 3 % от БВП. Въз основа на програмата за стабилност за 2021 г. общата фискална позиция — включително въздействието върху съвкупното търсене на инвестициите, финансирани от националния бюджет и от бюджета на Съюза, в частност Механизма за възстановяване и устойчивост — се оценява средно на 0,3 % от БВП през 2023 г. и 2024 г. Очаква се положителният принос на разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други средства на Съюза, да остане непроменен. Инвестициите, финансирани на национално равнище, се очаква да имат експанзионистичен принос от 0,1 процентни пункта от БВП <sup>(8)</sup>. Финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите) се очаква да имат рестриктивен принос от 0,3 процентни пункта от БВП. Понастоящем 10-годишният среден номинален потенциален растеж се прогнозира да възлиза на 3 % <sup>(9)</sup>. Тази прогноза не включва обаче въздействието на реформите, които са част от плана за възстановяване и устойчивост и могат да стимулират потенциалния растеж на Португалия.
- (20) Съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се планира да намалее от 120,7 % от БВП през 2023 г. на 117,1 % от БВП през 2024 г. Предвид високото съотношение на дълга към БВП, което се очаква постепенно да намалява с течение на времето, се счита, че Португалия е изправена пред големи рискове за фискалната устойчивост в средносрочен план съгласно последния анализ на устойчивостта на обслужването на дълга.
- (21) Поради продължаващата понастоящем изключително голяма несигурност насоките за фискалната политика следва да останат с предимно качествен характер. По-точни количествени насоки за по-късните години следва да бъдат предоставени през 2022 г., ако дотогава степента на несигурност е намаляла в достатъчна степен.

<sup>(6)</sup> Отрицателният знак на показателя съответства на превишение на растежа на първичните разходи в сравнение със средносрочния икономически растеж, което е индикация за експанзионистична фискална политика.

<sup>(7)</sup> Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да имат експанзионистичен принос от 0,1 процентни пункта от БВП.

<sup>(8)</sup> Другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, се очаква да имат рестриктивен принос от 0,2 процентни пункта от БВП.

<sup>(9)</sup> По оценка на Комисията в съответствие с общоприетата методика.

- (22) Съветът оцени програмата за стабилност за 2021 г. и последващите действия от страна на Португалия във връзка с препоръката на Съвета от 20 юли 2020 г.,

ПРЕПОРЪЧВА НА ПОРТУГАЛИЯ:

1. През 2022 г. да използва Механизма за възстановяване и устойчивост за финансиране на допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването, като същевременно провежда разумна фискална политика. Да запази инвестициите, финансирани на национално равнище. Да ограничи растежа на текущите разходи, финансирани на национално равнище.
2. Когато икономическите условия го позволяват, да провежда фискална политика, насочена към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на фискална устойчивост в средносрочен план. В същото време да увеличи инвестициите, за да стимулира потенциала за растеж.
3. Да обърне специално внимание на състава на публичните финанси — от гледна точка както на приходите, така и на разходите в националния бюджет — и на качеството на бюджетните мерки, за да гарантира устойчиво и приобщаващо възстановяване. Да третира с приоритет устойчивите и увеличаващи растежа инвестиции, по-конкретно инвестициите, подкрепящи екологичния и цифровия преход. Да даде приоритет на фискалните структурни реформи, които ще помогнат да се осигури финансиране за приоритетите на публичната политика и ще допринесат за дългосрочната устойчивост на публичните финанси, включително, когато е уместно, чрез подобряване на обхвата, адекватността и устойчивостта на системите за здравеопазване и социална закрила за всички.

Съставено в Люксембург на 18 юни 2021 година.

За Съвета  
Председател  
J. LEÃO

---