

**DOPORUČENÍ RADY****ze dne 18. června 2021****kterým se vydává stanovisko Rady k programu stability Portugalska z roku 2021**

(2021/C 304/22)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie,

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 <sup>(1)</sup>, a zejména na čl. 5 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 20. března 2020 přijala Komise sdělení o aktivaci obecné únikové doložky v rámci Paktu o stabilitě a růstu. Obecná úniková doložka, jak je stanovena v čl. 5 odst. 1, čl. 6 odst. 3, čl. 9 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97 a v čl. 3 odst. 5 a čl. 5 odst. 2 nařízení (ES) č. 1467/97 <sup>(2)</sup>, usnadňuje koordinaci rozpočtových politik v dobách prudkého hospodářského propadu. Komise v uvedeném sdělení předestřela názor, že vzhledem k očekávanému prudkému hospodářskému propadu v důsledku pandemie COVID-19 byly podmínky pro aktivaci obecné únikové doložky splněny. S hodnocením Komise vyjádřili dne 23. března 2020 souhlas ministři financí členských států. Obecná úniková doložka poskytuje členským státům rozpočtovou flexibilitu při zvládnání krize vyvolané pandemií COVID-19. Usnadňuje koordinaci rozpočtových politik v době prudkého hospodářského propadu. Její aktivace umožňuje jednotlivým členským státům dočasně se odchýlit od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle, pokud to neohrozí fiskální udržitelnost ve střednědobém horizontu. Dne 17. září 2020 Komise ve svém sdělení o roční strategii pro udržitelný růst pro rok 2021 oznámila, že obecná úniková doložka zůstane aktivována i v roce 2021.
- (2) Dne 20. července 2020 přijala Rada doporučení <sup>(3)</sup> (dále jen „doporučení Rady ze dne 20. července 2020“). Portugalsku v něm doporučila, aby v souladu s obecnou únikovou doložkou přijalo veškerá nutná opatření k účinnému zvládnutí pandemie COVID-19, k udržení ekonomiky a k podpoře následného oživení. Rovněž Portugalsku doporučila, aby pokud to hospodářské podmínky dovolí, provádělo fiskální politiky zaměřené na dosažení obezřetné střednědobé fiskální pozice a na zajištění udržitelnosti dluhu při souběžném zvyšování investic.
- (3) Rada ve svém doporučení z roku 2021 týkajícím se hospodářské politiky eurozóny uvádí, že by si fiskální politiky ve všech členských státech eurozóny měly zachovat svůj podpůrný charakter po celý rok 2021 a že by opatření politiky měla být uzpůsobena konkrétní situaci v jednotlivých zemích a být včasná, dočasná a cílená. Jakmile to dovolí epidemiologické a hospodářské podmínky, měla by být mimořádná opatření postupně rušena a zároveň je třeba se zaměřit na řešení dopadu, který má krize na trh práce a sociální oblast. Členské státy by měly provádět takové fiskální politiky, které budou usilovat o dosažení obezřetných střednědobých fiskálních pozic a o zajištění udržitelnosti dluhu a současně zvyšovat investice. Členské státy by měly uskutečňovat reformy, které posílí zdravotnické systémy a systémy sociální ochrany tak, aby se vztahovaly na všechny a byly přiměřené a udržitelné.

---

<sup>(1)</sup> Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 6).

<sup>(3)</sup> Doporučení Rady ze dne 20. července 2020 k národnímu programu reforem Portugalska na rok 2020 a stanovisko Rady k programu stability Portugalska z roku 2020 (Úř. věst. C 282, 26.8.2020, s. 142).

- (4) Dne 18. listopadu 2020 přijala Komise stanoviska k návrhům rozpočtových plánů členských států eurozóny na rok 2021, která vycházela z kvalitativního posouzení fiskálních opatření. Komise byla toho názoru, že návrh rozpočtového plánu Portugalska je celkově v souladu s doporučeními fiskální politiky stanovenými v doporučení Rady ze dne 20. července 2020 a že většina opatření obsažených v návrhu rozpočtového plánu podporuje v této značně nejisté situaci hospodářskou činnost.
- (5) Next Generation EU, včetně Nástroje pro oživení a odolnost, zajistí udržitelné, inkluzivní a spravedlivé oživení. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 (\*), kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost, vstoupilo v platnost dne 19. února 2021. Nástroj pro oživení a odolnost bude poskytovat finanční podporu při provádění reforem a investic, což zahrnuje i fiskální impuls financovaný Unií. Přispěje k hospodářskému oživení a k provádění udržitelných reforem a investic podporujících růst, zejména s cílem podpořit zelenou a digitální transformaci, a posílí odolnost ekonomik členských států a jejich potenciální růst. Rovněž pomůže veřejným financím vrátit se v blízké budoucnosti do příznivějšího stavu a ve střednědobém a dlouhodobém horizontu přispěje k posílení udržitelnosti veřejných financí a k růstu a vytváření pracovních míst.
- (6) Dne 3. března 2021 přijala Komise sdělení, které uvádí další směry politiky pro usnadnění koordinace fiskálních politik a přípravy programů stability a konvergenčních programů členských států. S přihlédnutím k vnitrostátním rozpočtům a k Nástroji pro oživení a odolnost by si celkové nastavení fiskální politiky mělo v letech 2021 a 2022 zachovat podpůrný charakter. Vzhledem k tomu, že se ve druhé polovině roku 2021 očekává postupná normalizace hospodářské činnosti, měly by být fiskální politiky členských států v roce 2022 zároveň více diferencovány. Fiskální politiky členských států by měly zohledňovat stav oživení, fiskální udržitelnost a potřebu snižovat hospodářské, sociální a územní rozdíly. Vzhledem k tomu, že je třeba v Unii podporovat udržitelné oživení, měly by členské státy s nízkým rizikem pro udržitelnost zaměřit své rozpočty tak, aby byla v roce 2022 zachována podpůrná fiskální politika, a to s přihlédnutím k dopadu Nástroje pro oživení a odolnost. Členské státy s vysokou mírou zadlužení by měly provádět obezřetnou fiskální politiku, zachovat investice financované z vnitrostátních zdrojů a využívat granty z Nástroje pro oživení a odolnost k financování dalších vysoce kvalitních investičních projektů a strukturálních reforem. V období po roce 2022 by fiskální politiky měly i nadále zohledňovat sílu oživení, míru hospodářské nejistoty a aspekty fiskální udržitelnosti. K zajištění fiskální udržitelnosti ve střednědobém horizontu přispěje změna orientace fiskálních politik směrem k dosažení obezřetných střednědobých fiskálních pozic, mimo jiné i tím, že budou v patřičnou dobu postupně ukončovány podpůrná opatření.
- (7) Ve sdělení ze dne 3. března 2021 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 Unii nebo v eurozóně ve srovnání s úrovní před krizí (konec roku 2019). Na základě prognózy Komise z jara 2021 dospěla Komise dne 2. června 2021 k závěru, že jsou splněny podmínky pro další uplatňování obecné únikové doložky v roce 2022 a pro její deaktivaci od roku 2023. Po deaktivaci obecné únikové doložky budou nadále zohledňovány konkrétní podmínky v jednotlivých zemích.
- (8) Portugalsko předložilo svůj program stability z roku 2021 dne 30. dubna 2021 v souladu s článkem 4 nařízení (ES) č. 1466/97.
- (9) Na základě údajů potvrzených Eurostatem činil v roce 2020 schodek sektoru vládních institucí Portugalska 5,7 % hrubého domácího produktu (HDP), zatímco veřejný dluh vzrostl na 133,6 % HDP. Meziroční změna primárního rozpočtového salda činila - 6 % HDP, včetně diskrečních rozpočtových opatření v objemu přibližně 3 % HDP na podporu hospodářství a působení automatických stabilizátorů. Portugalsko rovněž poskytlo podnikům a domácnostem podporu likvidity (například záruky a odklady daně, které nemají přímý a bezprostřední dopad na rozpočet) v odhadované výši téměř 4 % HDP; skutečné využití veřejných záruk v roce 2020 odhaduje Komise přibližně ve výši 3½ % HDP.
- (10) Dne 2. června 2021 vydala Komise zprávu podle čl. 126 odst. 3 Smlouvy. Tato zpráva se zabývá rozpočtovou situací Portugalska, neboť jeho schodek sektoru vládních institucí překročil v roce 2020 referenční hodnotu 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě a jeho veřejný dluh překročil referenční hodnotu 60 % HDP stanovenou ve Smlouvě a nesnižoval se uspokojivým tempem. Zpráva dospěla k závěru, že ani kritérium schodku ani kritérium dluhu není splněno.

(\*) 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).

- (11) Makroekonomický scénář, z něhož rozpočtové projekce vycházejí, je v letech 2021 a 2022 realistický. Podle programu stability z roku 2021 by reálné HDP mělo v roce 2021 růst o 4 % a v roce 2022 o 4,9 %. To je v souladu s prognózou Komise z jara 2021. Krize COVID-19 zasáhla zejména odvětví, v nichž dochází k častým kontaktům. V důsledku vysoké závislosti Portugalska na zahraničním cestovním ruchu, u něhož je na cestě k oživení stále vysoká míra nejistoty, zůstávají rizika vývoje makroekonomického výhledu nadále vychýlená směrem dolů.
- (12) Vláda ve svém programu stability z roku 2021 plánuje snížení schodku sektoru vládních institucí z 5,7 % HDP v roce 2020 na 4,5 % HDP v roce 2021, zatímco míra zadlužení se má v roce 2021 snížit na 128 % HDP. Změna primárního rozpočtového salda v roce 2021 má podle programu stability z roku 2021 ve srovnání s úrovní před krizí (2019) dosáhnout - 5 % HDP, což odráží diskreční rozpočtová opatření v objemu přibližně 3 % HDP určená na podporu hospodářství a působení automatických stabilizátorů. Tyto projekce jsou v souladu s prognózou Komise z jara 2021.
- (13) Portugalsko v reakci na pandemii COVID-19 a související hospodářský propad přijalo rozpočtová opatření, aby posílilo kapacitu svého systému zdravotní péče, zabránilo šíření pandemie COVID-19 a poskytlo pomoc obzvláště zasaženým jednotlivcům a odvětvím. Tato důrazná politická reakce zmírnila pokles HDP, což následně omezilo růst schodku sektoru vládních institucí a veřejného dluhu. Fiskální opatření by měla maximalizovat podporu oživení, aniž by předjímalá budoucí fiskální trajektorie. Opatření by proto neměla vytvářet trvalou zátěž pro veřejné finance. Pokud členské státy zavedou trvalá opatření, měly by je řádně financovat tak, aby byla ve střednědobém horizontu zajištěna rozpočtová neutralita. Opatření přijatá Portugalskem v roce 2020 a 2021 jsou v souladu s doporučením Rady ze dne 20. července 2020. Zdá se, že některá z diskrečních opatření přijatých vládou v letech 2020 a 2021 nejsou dočasné povahy nebo nejsou doprovázena kompenzačními opatřeními. V období za časovým horizontem prognózy Komise z jara 2021, v roce 2023, se zbývající kumulativní dopad těchto opatření, která nejsou dočasné povahy, předběžně odhaduje zhruba na 1 % HDP a tvoří jej zejména dodatečné výdaje na mzdy ve veřejném sektoru. Uvedená opatření, která nejsou dočasné povahy, zahrnují rovněž investice v přibližné výši  $\frac{1}{10}$  % HDP, které by měly podpořit střednědobý potenciální růst, a tím i udržitelnost.
- (14) Program stability z roku 2021 předpokládá, že investice a reformy financované z grantů v rámci Nástroje pro oživení a odolnost dosáhnou v roce 2021 objemu 0,3 % HDP, v roce 2022 1,3 % HDP, v roce 2023 1,5 % HDP, v roce 2024 1,3 % HDP a v roce 2025 1,1 % HDP. Program stability z roku 2021 rovněž počítá s půjčkami v rámci Nástroje pro oživení a odolnost ve výši 0,7 % HDP v roce 2021, 0,2 % HDP v roce 2022 a 0,1 % HDP v období 2023 až 2025. Prognóza Komise z jara 2021 tyto granty do svých rozpočtových projekcí zahrnuje.
- (15) Zavedené ukazatele fiskální korekce stanovené v nařízení (ES) č. 1466/97 je třeba posuzovat v kontextu současné situace. Za prvé panuje značná nejistota ohledně odhadů mezery výstupu. Za druhé je třeba, aby fiskální politika byla připravena rychle se přizpůsobit vývoji pandemie COVID-19, a jakmile se zdravotní rizika sníží, přešla od mimořádné pomoci k cílenějším opatřením. Za třetí je současná situace charakterizována výraznou politickou reakcí, která má podpořit hospodářskou činnost. V případě velkých převodů z rozpočtu Unie (jako jsou převody z Nástroje pro oživení a odolnost) nezachycujících zavedené ukazatele celý impuls, který fiskální politiky ekonomie dodávají. S ohledem na tuto skutečnost se strukturální saldo za současných okolností nejvíce jako přiměřený indikátor. Výdajové kritérium pak musí být upraveno <sup>(2)</sup> a doplněno o další informace, aby bylo možné orientaci fiskální politiky plně posoudit.
- (16) Podobně jako při posuzování návrhů rozpočtových plánů na rok 2021 byla z celkových výdajů vyloučena dočasná mimořádná opatření. Tato dočasná mimořádná opatření související s krizí podporují systémy zdravotní péče a odškodňují pracovníky a podniky za ztráty příjmů, které jim způsobilo omezení volného pohybu osob a narušení dodavatelského řetězce; orgány veřejné správy je budou moci zrušit, až se hospodářská situace a situace v oblasti veřejného zdraví vrátí do normálního stavu. Aby bylo možné v současné situaci posoudit celkové nastavení fiskální politiky, měly by být navíc do příslušného ukazatele celkových výdajů zahrnuty významné převody z rozpočtu Unie

<sup>(2)</sup> Konkrétně čtyřleté průměrování investic použité v rámci výdajového kritéria neumožňuje řádně posoudit fiskální podporu oživení, kterou zajistí vnitrostátně financované investice.

(jako například převody z Nástroje pro oživení a odolnost). Celkové nastavení fiskální politiky se proto poměruje změnou primárních výdajů (očištěných o diskreční opatření na straně příjmů a s vyloučením dočasných mimořádných opatření souvisejících s krizí), včetně výdajů financovaných z grantů Nástroje pro oživení a odolnost a dalších fondů Unie. Kromě celkového nastavení fiskální politiky má analýza rovněž za cíl posoudit, zda je vnitrostátní fiskální politika obezřetná a zda její složení přispívá k udržitelnému oživení v souladu s ekologickou a digitální transformací. Z tohoto důvodu je zvláštní pozornost věnována vývoji primárních běžných výdajů a investic financovaných z vnitrostátních zdrojů.

- (17) Podle programu stability Portugalska z roku 2021 se má jeho schodek sektoru vládních institucí v roce 2022 snížit na 3,2 % HDP, hlavně z důvodu ukončení dočasných podpůrných opatření přijatých v letech 2020 a 2021 a očekávaného hospodářského oživení. Míra zadlužení se má v roce 2022 snížit na 123 % HDP. Tyto projekce jsou v souladu s prognózou Komise z jara 2021. Na základě prognózy Komise z jara 2021 a specifické metodologie zohledňující výše uvedené výzvy se celkové nastavení fiskální politiky, včetně dopadu investic financovaných z vnitrostátního rozpočtu i z rozpočtu Unie (zejména z Nástroje pro oživení a odolnost) na agregátní poptávku v roce 2022, odhaduje na -1,1 % HDP <sup>(6)</sup>. Kladný příspěvek výdajů financovaných z grantů Nástroje pro oživení a odolnost a z dalších fondů Unie by se měl zvýšit o 0,1 procentního bodu HDP. Předpokládá se, že příspěvek investic financovaných z vnitrostátních zdrojů bude mít expanzivní povahu a bude činit 0,2 procentního bodu HDP <sup>(7)</sup>. Příspěvek primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů (očištěných od diskrečních opatření na straně příjmů) by podle prognózy měl mít expanzivní povahu a měl by činit 0,7 procentního bodu HDP.
- (18) Jako obzvláště důležitá se jeví kvalita rozpočtových opatření členských států. Fiskální strukturální reformy zaměřené na lepší skladbu vnitrostátních rozpočtů mohou podpořit potenciální růst, vytvořit tolik potřebný fiskální prostor a pomoci zajistit dlouhodobější fiskální udržitelnost, a to i s ohledem na změnu klimatu a problémy v oblasti zdraví. Pokud jde o příjmovou stranu, posílila krize COVID-19 význam reforem pro účinnější a spravedlivější systémy veřejných příjmů. Na straně výdajů to znamená, že je ještě důležitější zvýšit úroveň a kvalitu udržitelných investic podporujících růst, což by mělo vést ke splnění cílů v oblasti posílení růstového potenciálu, hospodářské a sociální odolnosti a souběžné zelené a digitální transformace. Díky národním plánům pro oživení a odolnost bude možno skladbu vnitrostátních rozpočtů zlepšit.
- (19) Podle střednědobých rozpočtových plánů uvedených v programu stability z roku 2021 se plánuje snížení schodku sektoru vládních institucí z 2,2 % HDP v roce 2023 na 1,6 % HDP v roce 2024. V roce 2023 schodek sektoru vládních institucí tedy podle plánu již nepřekročí referenční hodnotu 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě. Podle programu stability z roku 2021 se celkové nastavení fiskální politiky – včetně dopadu investic financovaných z vnitrostátního rozpočtu i z rozpočtu Unie (zejména z Nástroje pro oživení a odolnost) na agregátní poptávku – v letech 2023 a 2024 odhaduje v průměru na 0,3 % HDP. Kladný příspěvek výdajů financovaných z grantů Nástroje pro oživení a odolnost a z dalších fondů Unie by měl podle projekcí zůstat beze změny. Předpokládá se, že příspěvek investic financovaných z vnitrostátních zdrojů bude mít expanzivní povahu a bude činit 0,1 procentního bodu HDP <sup>(8)</sup>. Příspěvek primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů (očištěných od diskrečních opatření na straně příjmů) by podle prognózy měl mít utlumující povahu a měl by činit 0,3 procentního bodu HDP. Desetiletý průměrný nominální potenciální růst se v současnosti odhaduje na 3 % <sup>(9)</sup>. V tomto odhadu však není zahrnut dopad reforem, které jsou součástí plánu pro oživení a odolnost a které by mohly potenciální hospodářský růst Portugalska podpořit.
- (20) Míra zadlužení se má z 120,7 % HDP v roce 2023 snížit na 117,1 % HDP v roce 2024. Vzhledem k vysoké míře zadlužení, která se má postupně snižovat, bude Portugalsko ve střednědobém horizontu pravděpodobně čelit vysokým rizikům z hlediska fiskální udržitelnosti, jak vyplývá z nejnovější analýzy udržitelnosti dluhu.
- (21) S ohledem na míru nejistoty, která je v současné době stále mimořádně vysoká, by pokyny v oblasti fiskální politiky měly zůstat převážně kvalitativní. Přesnější kvantifikované pokyny pro pozdější období by měly být poskytnuty v roce 2022, jestliže se míra nejistoty do té doby dostatečně sníží.

<sup>(6)</sup> Záporné znaménko ukazuje na nadměrný růst primárních výdajů ve srovnání se střednědobým hospodářským růstem, což ukazuje na expanzivní fiskální politiku.

<sup>(7)</sup> Předpokládá se, že příspěvek ostatních kapitálových výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů bude mít expanzivní povahu a dosáhne 0,1 procentního bodu HDP.

<sup>(8)</sup> Předpokládá se, že příspěvek ostatních kapitálových výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů bude mít utlumující povahu a dosáhne 0,2 procentního bodu HDP.

<sup>(9)</sup> Odhad Komise podle společně dohodnuté metodiky.

- (22) Rada posoudila program stability z roku 2021 a opatření přijatá Portugalskem v návaznosti na doporučení Rady ze dne 20. července 2020,

DOPORUČUJE PORTUGALSKU:

1. V roce 2022 využít Nástroj pro oživení a odolnost k financování dodatečných investic na podporu oživení a současně provádět obezřetnou fiskální politiku. Zachovat investice financované z vnitrostátních zdrojů. Omezit růst běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů.
2. Pokud to hospodářské podmínky dovolí, provádět fiskální politiku zaměřenou na dosažení obezřetných střednědobých fiskálních pozic a zajištění fiskální udržitelnosti ve střednědobém horizontu. Zároveň posilovat investice s cílem podpořit růstový potenciál.
3. Věnovat zvláštní pozornost skladbě veřejných financí na příjmové i výdajové straně vnitrostátního rozpočtu a kvalitě rozpočtových opatření, aby se zajistilo udržitelné a inkluzivní oživení. Upřednostňovat udržitelné investice podporující růst, zejména investice podporující zelenou a digitální transformaci. Upřednostňovat fiskální strukturální reformy, které pomohou zajistit financování priorit veřejné politiky a přispějí k dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, mimo jiné posílením, kde je to relevantní, zdravotnických systémů a systémů sociální ochrany tak, aby se vztahovaly na všechny a byly přiměřené a udržitelné.

V Lucemburku dne 18. června 2021.

*Za Radu*

*předseda*

J. LEÃO

---