

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/22)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Portugalię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami dla strefy euro”).
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Portugalia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej. W szczególności, koncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na określonych dziedzinach i wykorzystywanie nieoczekiwanych zysków do obniżania długu publicznego przyczyni się do realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro w zakresie wspierania inwestycji i odbudowania buforów. Środki służące ograniczeniu segmentacji rynku pracy oraz poprawie umiejętności i skuteczności siatki bezpieczeństwa socjalnego pomogą w wykonaniu trzeciego zalecenia dla strefy euro w zakresie funkcjonowania rynku pracy i systemów ochrony socjalnej. Środki służące zmniejszeniu obciążenia regulacyjnego pomogą w realizacji pierwszego zalecenia dla strefy euro w zakresie otoczenia biznesowego i poprawy wydajności na rzecz przywrócenia równowagi w strefie euro. Zwiększenie skuteczności postępowań upadłościowych i procedur odzyskiwania należności przyczyni się do realizacji czwartego zalecenia dla strefy euro w zakresie redukcji kredytów zagrożonych.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Portugalii zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Portugalii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Portugalii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki także opublikowano w dniu 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Portugalii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności w kontekście niskiej dynamiki wzrostu wydajności słabymi punktami są wysokie poziomy zobowiązań zagranicznych netto, zadłużenia prywatnego i długu publicznego, a także wysoki odsetek kredytów zagrożonych. Utrzymują się luki w polityce, w szczególności w zakresie wdrażania zapowiadanych środków mających zredukować kredyty zagrożone i poprawić otoczenie biznesowe. Konieczne będzie monitorowanie przyjęcia i wdrożenia planów kilku reform, w tym strukturalnych reform fiskalnych w celu wzmocnienia stabilności finansów publicznych.
- (4) W dniu 30 kwietnia 2019 r. Portugalia przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r. i swój program stabilności na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyłym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Portugalia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2019 r. Portugalia planuje osiągnięcie deficytu nominalnego w wysokości 0,2 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2019 r., nadwyżkę w wysokości 0,3 % PKB w 2020 r. oraz dalszą poprawę do 2022 r. w postaci nadwyżki wynoszącej 0,7 % PKB. Plany te jedynie częściowo uwzględniają potencjalny wpływ, jaki środki wspierające banki mogą wywrzeć na zwiększenie deficytu, począwszy od 2020 r. W oparciu o przeliczone saldo strukturalne planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – zmieniony z nadwyżki strukturalnej w wysokości 0,25 % PKB w 2019 r. na równowagę budżetową w kategoriach strukturalnych począwszy od 2020 r. – zostanie osiągnięty w 2020 r. W programie stabilności na 2019 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniesie 118,6 % w 2019 r. i 115,2 % w 2020 r.; następnie relacja ta osiągnie 103,7 % w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny dla 2019 r. i 2020 r., a w odniesieniu do kolejnych lat opiera się na korzystnych założeniach. Jednocześnie środki niezbędne do wsparcia realizacji planowanych celów dotyczących deficytu począwszy od 2019 r. nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane.
- (7) Program stabilności na 2019 r. nie zawiera informacji na temat wpływu na budżet nadzwyczajnych wydatków związanych ze środkami zapobiegawczymi mającymi na celu ochronę terytorium państwa przed pożarami lasów, poczynionych w następstwie katastrofalnych pożarów lasów, które miały miejsce w 2017 r. W piśmie z dnia 9 maja 2019 r. władze portugalskie przedstawiły jednak odpowiednie dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. W szczególności, w piśmie wskazano, że wykonanie budżetu na 2018 r. obejmuje nadzwyczajne wydatki wynoszące ok. 0,04 % PKB związane ze środkami zapobiegawczymi mającymi na celu ochronę terytorium państwa przed pożarami lasów. W piśmie z dnia 9 maja 2019 r. wskazano wydatki związane z zarządzaniem sytuacjami wyjątkowymi, zaklasyfikowane jako środki jednorazowe, oraz wydatki na środki zapobiegawcze. Ze względu na zintegrowany charakter tych wydatków i ich bezpośrednie powiązanie z katastrofalnymi pożarami lasów w 2017 r., szczególne traktowanie wydatków na zapobieganie pożarom lasów można uznać za zgodne z klauzulą dotyczącą zdarzeń nadzwyczajnych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wynoszą w 2018 r. 0,04 % PKB z tytułu środków zapobiegawczych. Przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 mają zastosowanie do tych dodatkowych wydatków, jako że katastrofalne pożary lasów stanowią zdarzenie nadzwyczajne mające znaczny wpływ na finanse publiczne Portugalii, a zezwolenie na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności finansów publicznych. Aby uwzględnić te dodatkowe koszty, zmniejszono zatem skalę wymaganego dostosowania prowadzącego do średniookresowego celu budżetowego na 2018 r.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 92.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (8) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Portugalii zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽⁶⁾ nie przekroczyła 0,7 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znaczącego odstępstwa od tego zalecanego dostosowania w 2019 r.
- (9) Portugalia powinna osiągnąć w 2020 r. swój średniookresowy cel budżetowy, przy uwzględnieniu odstępstwa związanego ze zdarzeniami nadzwyczajnymi, w odniesieniu do których dopuszczono czasowe odstępstwo. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 1,5 %, co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej w wysokości 0,5 % PKB. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko znaczącego odstępstwa od tego wymogu w 2020 r. Równocześnie prognozuje się, że w 2019 r. Portugalia spełni warunki przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia, dzięki dozwolonemu rocznemu odstępstwu wynoszącemu 0,25 %, jednak z pobieżnej oceny wynika, że w 2020 r. nie osiągnie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2019 r. należy podjąć niezbędne działania w celu przestrzegania przepisów paktu stabilności i wzrostu. Ważne byłoby wykorzystanie wszelkich nieoczekiwanych zysków do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- (10) Wzmocnienie stabilności fiskalnej Portugalii zależy od dalszej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu. Istnieje jednak możliwość poprawy jakości finansów publicznych i uczynienia wydatków bardziej sprzyjającymi wzrostowi gospodarczemu poprzez wspieranie inwestycji (zob. poniżej). Pomimo wzrostu w 2018 r. inwestycje publiczne utrzymywały się na bardzo niskim poziomie w porównaniu ze standardami unijnymi i stałe poniżej własnych celów rządu. Egzekwowanie ustawy o kontroli zobowiązań, rygorystyczne i terminowe wdrażanie ustawy o ramach budżetowych oraz stałe działania na rzecz racjonalizacji nadal mają kluczowe znaczenie dla poprawy kontroli wydatków i zwiększenia ich efektywności. Niedawne niezależne oddolne przeglądy wydatków w określonych sektorach doprowadziły do ogólnie ograniczonych oszczędności w zakresie wydajności. Aby osiągnąć wyższy przyrost wydajności, przeglądy wydatków powinny stać się w związku z tym stałym elementem ram budżetowych Portugalii. Ponadto nadal potrzebne są głębsze reformy w celu zwiększenia wydajności i wyraźny ogólny nacisk na ograniczenie ogólnych wydatków. Należy w dużej mierze oprzeć się przy tym na strategii na rzecz reformy administracji publicznej, mającej na celu lepsze dostosowanie poziomów zatrudnienia w sektorze publicznym do potrzeby świadczenia skutecznych usług, co wiąże się m.in. ze wspieraniem relokacji pracowników i przekwalifikowania oraz promowaniem indywidualnych wyników i atrakcyjności służb publicznych dla wysoko wykwalifikowanych pracowników.
- (11) Finanse publiczne Portugalii znajdują się pod ciągłą presją ze względu na niekorzystne tendencje demograficzne, w szczególności starzenie się społeczeństwa, co pociąga za sobą negatywne skutki, zwłaszcza w odniesieniu do stabilności systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej. Przeprowadzone w przeszłości reformy poprawiły długoterminową stabilność systemu emerytalnego, jednak bieżące podwyżki emerytur specjalnych i reformy systemu przechodzenia na wcześniejszą emeryturę wiążą się z dalszym wzrostem wydatków na emerytury, a to wszystko oprócz zasadniczej tendencji zwykłej związanej ze starzeniem się społeczeństwa. Może to negatywnie wpłynąć na ogólną stabilność systemu emerytalnego, jeżeli nie zostaną wprowadzone odpowiednie środki wyrównawcze. W sektorze opieki zdrowotnej w 2018 r. w dalszym ciągu promowano opłacalność ekonomiczną, w tym poprzez poleganie w większym stopniu na scentralizowanych zakupach i szersze wykorzystanie leków generycznych i biopodobnych. Jednocześnie utrzymujący się wysoki poziom zaległości finansowych szpitali wynika z nieodpowiedniego planowania i wykonania budżetu oraz ze słabości w zakresie kontroli rachunkowości i w zakresie praktyk zarządczych. Tymczasowe spadki zaległości finansowych szpitali w 2018 r. wynikały zasadniczo ze znaczących nadzwyczajnych środków naprawczych. Nowy program na 2019 r. ma na celu strukturalne rozwiązanie problemu zaległości finansowych szpitali poprzez wprowadzenie nowego modelu zarządzania dla szpitali publicznych, w połączeniu ze znacznym zwiększeniem ich rocznych budżetów. Zdolność tego programu do spowolnienia narastania zaległości finansowych szpitali w perspektywie krótkoterminowej, a tym samym do strukturalnego zmniejszenia ich łącznych zaległości, zależy w dużym stopniu od jego terminowego i skutecznego wdrożenia.
- (12) Zwiększenie dochodów netto przedsiębiorstw państwowych i zmniejszenie ich długu przyczyniłoby się do zwiększenia stabilności finansów publicznych w Portugalii. Władze planują, że dochody netto przedsiębiorstw państwowych jako całość zbliżą się do poziomu bliskiego równowadze w 2019 r., co oznacza opóźnienie w porównaniu z wcześniejszymi zapowiedziami mającymi na celu osiągnięcie podobnych wyników już w 2018 r. Ponadto opóźniły się środki mające na celu zapewnienie przestrzegania wstępnych planów działania i wysiłków na rzecz zapewnienia bardziej terminowego, przejrzystego i kompleksowego monitorowania, a w sytuacjach, gdy środki te były niezbędne, wolno przekładały się one na działania naprawcze. W szczególności nie zapewniono wystarczającego poziomu przejrzystości *ex ante* w odniesieniu do finansowania przedsiębiorstw państwowych poprzez dokapitalizowanie i udzielanie pożyczek.

⁽⁶⁾ Publiczne wydatki pierwotne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (13) Pomimo trwającego wdrażania niektórych środków mających na celu zmniejszenie segmentacji rynku pracy, takich jak wzmocnienie inspekcji pracy oraz uruchomienie programu integracji osób zatrudnionych na niepewnych warunkach w służbie publicznej, odsetek pracowników tymczasowych w Portugalii nadal przekracza średnią unijną. Bardziej szczegółowe środki uzgodnione między przedstawicielami rządu, pracodawców i pracowników, mające na celu dalsze zmniejszenie segmentacji rynku pracy i niepewności zatrudnienia oraz promowanie negocjacji zbiorowych, muszą jeszcze zostać zatwierdzone przez Parlament i przełożone na konkretne akty prawne.
- (14) Poprawa warunków na rynku pracy doprowadziła do zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Pomimo tej poprawy nierówności dochodowe są nadal duże, a wpływ transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa jest niewielki. Chociaż nierówności dochodowe w Portugalii maleją, to nadal znacznie przewyższają one średnią unijną. Adekwatność systemu dochodu minimalnego należy do najniższych w Unii, zapewniając dochody w wysokości zaledwie 40 % krajowego progu ubóstwa. O ile nie zostaną wprowadzone zmiany, system transferów socjalnych, którego skuteczność jest bardzo niska, może odczuć poważne konsekwencje w przypadku przyszłego spowolnienia gospodarczego, a w nadzwyczaj trudnej sytuacji znajdują się osoby ze szczególnie wrażliwych grup.
- (15) Niski poziom kwalifikacji pracowników stanowi przeszkodę dla inwestycji i wzrostu wydajności. Około 50 % ludności w wieku 25–64 lat ma niski poziom wykształcenia, co znacznie przewyższa średnią unijną wynoszącą w 2018 r. 22 %. Przedsiębiorstwa sygnalizują, że niska dostępność wykwalifikowanych pracowników stanowi istotną przeszkodę dla inwestycji. W szczególności w przypadku kształcenia dorosłych istnieje możliwość dalszego angażowania nisko wykwalifikowanych pracowników (których udział w uczeniu się jest niższy od średniej unijnej) oraz rozszerzania skierowanych zachęt publicznych dla małych i średnich przedsiębiorstw do szkolenia swoich pracowników. Szczególne wyzwania stanowią umiejętności cyfrowe: 50 % ludności Portugalii nie posiada podstawowych umiejętności cyfrowych, podczas gdy średnia unijna wynosi 43 %. Inwestycje w kształcenie i szkolenie, w tym w infrastrukturę, mają kluczowe znaczenie dla poprawy szans na zatrudnienie i mobilności społecznej.
- (16) Realizowane obecnie środki na rzecz zwiększenia liczby osób podejmujących studia wyższe, takie jak znaczne zwiększenie liczby stypendiów, stanowią element działań na rzecz zwiększenia liczby absolwentów szkół wyższych. Wśród osób w wieku od 30 do 34 lat w Portugalii 33,5 % posiada wykształcenie wyższe, czyli kraj ten nadal plasuje się poniżej średniej unijnej wynoszącej 40,7 %. Utrzymywanie się tak niskich wartości, w szczególności w przypadku absolwentów w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych, nauk przyrodniczych, matematyki i statystyki, może mieć negatywne skutki dla wzrostu wydajności Portugalii i jej zdolności do innowacji. Chociaż rząd stara się rozwiązać ten problem, zwiększając liczbę miejsc na studiach wyższych w tych dziedzinach i prowadząc przegląd systemu szkolnictwa wyższego, konieczne są dalsze wysiłki.
- (17) Odsetek kredytów zagrożonych obecnym w systemie finansowym utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie wynoszącym 9,4 %. Większość banków poczyniła jednak znaczne postępy w realizacji celów dotyczących redukcji kredytów zagrożonych i ogólny poziom kredytów zagrożonych zmniejszył się o 50 % w okresie od czerwca 2016 r., kiedy to odnotowano szczytowy poziom tych kredytów, do grudnia 2018 r. Zwiększyło się tempo wzrostu rynku wtórnego aktywów zagrożonych, natomiast banki przyspieszyły również proces odpisów oraz obniżanie poziomu kredytów zagrożonych. Zestawienie kredytów zagrożonych w dalszym ciągu pokazuje stały wysoki udział (65 %) zagrożonych kredytów korporacyjnych. W ciągu ostatnich kilku lat władze wdrożyły szereg reform prawnych i instytucjonalnych w zakresie niewypłacalności i postępowań egzekucyjnych. Średnia długość postępowań upadłościowych utrzymuje się jednak na wysokim poziomie, podobnie jak liczba zawisłych spraw sądowych. Ramy prawne i sądowe wywierają silny wpływ na proces windykacji należności oraz na perspektywę skutecznego odzyskiwania zabezpieczeń. Długi średni czas trwania procedury windykacji należności ma wpływ na ceny stosowane na rynku w odniesieniu do aktywów zagrożonych.
- (18) Reformy mające na celu uproszczenie administracyjne były w większości ograniczone do ogólnego wdrożenia dematerializacji procedur i zasady jednorazowości. Osiągnięcia w zakresie modernizacji administracyjnej powinny zostać uzupełnione bardziej istotnymi uproszczeniami administracyjnymi. Priorytetem powinno być przede wszystkim ograniczenie liczby dokumentów, które należy składać oraz albo zastąpienie systemów zezwoleń zwykłymi deklaracjami zgodności z mającymi zastosowanie warunkami, albo, w przypadku bardziej wrażliwych sektorów, uproszczenie zezwoleń poprzez skrócenie czasu na podjęcie decyzji i przyjęcie procedury milczącej zgody. Nadal brakuje optymalizacji procedur dla określonych sektorów. W dalszym ciągu pokutują nadmierne obciążenia administracyjne, zwłaszcza w sektorze budowlanym. Ponadto niedociągnięcia w zakresie planowania i monitorowania zamówień publicznych ograniczają konkurencję. Skuteczność udzielania zamówień publicznych można poprawić poprzez wprowadzenie strukturalnego i ilościowego planowania oraz zapewnienie ściślejszego nadzoru nad etapem realizacji zamówień. Pomimo znacznego zmniejszenia w latach 2017 i 2018 liczby zamówień udzielanych w drodze bezpośredniego udzielenia zamówienia, zjawisko to jest wciąż powszechne.

- (19) W kontekście programu pomocy finansowej Portugalia podjęła działania w celu zmniejszenia obciążeń regulacyjnych nałożonych na wysoce regulowane zawody, w szczególności poprzez wprowadzenie ustawy ramowej z 2013 r. W niektórych przypadkach zmiany te zostały jednak zatrzymane lub nawet odwołane wraz z przyjęciem przepisów wykonawczych dla poszczególnych zawodów oraz wprowadzeniem zakazu dla grup przedsiębiorstw. Utrzymują się ograniczenia regulacyjne i administracyjne dla przedsiębiorstw i usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych, co budzi obawy związane z konkurencją, poziomem cen, innowacyjnością i jakością usług. Do tej pory nie ogłoszono żadnych planów reform w odpowiedzi na zalecenia Komisji w sprawie regulacji usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych lub w odpowiedzi na przegląd oceny konkurencji przeprowadzony przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w 2018 r. dotyczący zawodów podlegających samoregulacji w Portugalii (we współpracy z portugalskim organem ochrony konkurencji).
- (20) Warunki dostępu przedsiębiorstw do finansowania uległy poprawie w ciągu ostatnich kilku lat, a odsetek przedsiębiorstw zgłaszających dostęp do finansowania jako główne ograniczenie dla inwestycji odpowiada obecnie średniej unijnej. Władze Portugalii zainicjowały i wzmocniły szereg inicjatyw w tej dziedzinie, takich jak program „Capitalizar” i inne programy ukierunkowane na określone rodzaje przedsiębiorstw lub sektorów. Jednak portugalskie przedsiębiorstwa zwykle w dalszym ciągu są w dużym stopniu uzależnione od własnych zasobów, jeśli chodzi o finansowanie inwestycji, a niewystarczająca kwota pożyczek bankowych trafia do firm o wyższej wydajności. Niski poziom zainwestowanego kapitału w przeliczeniu na jednego pracownika stanowi jedną z głównych przeszkód w modernizacji struktury produkcyjnej portugalskiej gospodarki. W tym kontekście ważne jest, by inwestycje produkcyjne zwiększały się, przy ich jednoczesnym stopniowym przekierowywaniu do przedsiębiorstw mających potencjał wzrostu oraz do sektorów o wysokim profilu wydajności. Mimo że inne źródła finansowania, takie jak kapitał wysokiego ryzyka i kapitał własny, zwiększały się w ciągu ostatnich kilku lat, pozostają one znacznie poniżej średniej unijnej.
- (21) System wymiaru sprawiedliwości staje się bardziej wydajny, ale nadal boryka się z poważnymi wyzwaniami związanymi z długotrwałymi postępowaniami i dużymi zaległościami w rozpatrywaniu spraw, w szczególności w sądach administracyjnych i podatkowych. Mimo że nadal podejmowane są wysiłki na rzecz zwalczania korupcji, zapobieganie korupcji pozostaje problemem ze względu na brak skoordynowanej strategii i rozdrobnienie odpowiedzialności.
- (22) Ostatnio ponownie zwiększono inwestycje w badania i rozwój, ale wciąż nie są one wystarczające, aby zmodernizować portugalski krajowy system badań i innowacji. Po latach spadków udział wydatków na badania i rozwój w odniesieniu do PKB wzrósł ostatnio, a w 2017 r. nakłady przedsiębiorstw na badania i rozwój nieznacznie przekroczyły publiczne nakłady na badania i rozwój. Poczyniono niewielkie postępy w modernizacji struktury gospodarczej Portugalii; celem tej modernizacji jest zwiększenie udziału wartości dodanej w zaawansowanych technologicznie sektorach przemysłu przetwórczego i sektorach opartych na wiedzy. Wspieranie inwestycji w aktywa niematerialne i prawne, w tym w badania i rozwój, ale także umiejętności menedżerskie, wiedzę finansową i umiejętności cyfrowe, aby przedsiębiorstwa mogły się rozwijać, zwiększać swoje zdolności innowacyjne i wchodzić na rynki eksportowe, sprawia, że Portugalia dysponuje znacznym potencjałem w zakresie pobudzania inwestycji i wzrostu wydajności.
- (23) Niewystarczająca liczba połączeń morskich i kolejowych utrudnia przedsiębiorstwom zorientowanym na eksport pełne wykorzystanie potencjału jednolitego rynku. Z uwagi na swoje położenie geograficzne Portugalia jest naturalnym morskim punktem wejścia, w szczególności na trasach transatlantyckich. Terminowe inwestycje w nowe terminale kontenerowe w Sines (terminal Vasco da Gama), Leixões i Barreiro oraz finalizacja realizowanych projektów inwestycyjnych w pozostałych głównych portach portugalskich (Viana do Castelo, Leixões, Aveiro, Figueira da Foz oraz Setubal) zwiększyłyby zdolność przeładunkową tych portów. W połączeniach z Hiszpanią (zarówno w korytarzach wschód-zachód, jak i północ-południe) kolej jest nadal w większości przypadków wykorzystywana w niewystarczającym stopniu. Opracowanie kompleksowego planu iberyjskiego, obejmującego określenie etapów pośrednich, terminali i wzajemnych połączeń niezbędnych do uzyskania korzyści z modernizacji sieci hiszpańskiej oraz rozbudowę sieci torów zgodnych ze standardami Międzynarodowego Związku Kolei, przyczyniłyby się do zwiększenia efektywności kolei międzynarodowej w Portugalii.
- (24) Inwestycje w efektywne gospodarowanie zasobami oraz łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej przyczyniłyby się do osiągnięcia długotrwałego zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Zapobieganie niekorzystnym skutkom zmiany klimatu, takim jak powodzie i pożary lasów, pozostaje wyzwaniem w Portugalii. Wyzwaniem pozostaje też osiągnięcie celu w zakresie efektywności energetycznej na 2020 r., a najnowsze dane za 2017 r. pokazują, że zużycie energii rośnie. Nadal istnieje szeroki margines pozwalający na poprawę efektywności energetycznej budynków i zmniejszenie zużycia energii przez przedsiębiorstwa. Lepsza transgraniczna łączność energetyczna mogłaby umożliwić większą konkurencję i ułatwić rozwój energii ze źródeł odnawialnych.
- (25) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Portugalii na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych i szczególnej sytuacji regionów najbardziej oddalonych. Ważnym czynnikiem wpływającym na powodzenie tej inwestycji jest wzmocnienie krajowych zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania tymi funduszami.

- (26) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Portugalii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Oceeniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Portugalii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Portugalii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (27) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r., a jej opinia ⁽⁷⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (28) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej. Zalecenia te przyczyniają się również do wdrożenia zalecenia dla strefy euro na 2019 r., w szczególności zalecenia pierwszego, drugiego i czwartego dla strefy euro. Polityki fiskalne, o których mowa w zaleceniu 1 poniżej, przyczyniają się między innymi do eliminowania zakłóceń równowagi związanych z wysokim długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych,

NINIEJSZYM ZALECA Portugalii podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie w 2020 r. średniookresowego celu budżetowego, przy uwzględnieniu odstępstwa związanego ze zdarzeniami nadzwyczajnymi, w odniesieniu do których dopuszczono czasowe odstępstwo. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Poprawę jakości finansów publicznych poprzez priorytetowe traktowanie wydatków pobudzających wzrost gospodarczy przy jednoczesnym wzmocnieniu ogólnej kontroli wydatków, efektywności kosztowej i odpowiedniego budżetowania, ze szczególnym naciskiem na trwałe zmniejszenie zaległości finansowych szpitali. Poprawę stabilności finansowej przedsiębiorstw państwowych, przy jednoczesnym zapewnieniu bardziej terminowego, przejrzystego i kompleksowego monitorowania.
2. Przyjęcie środków zmierzających do rozwiązania kwestii segmentacji rynku pracy. Podnoszenie poziomu umiejętności obywateli, w szczególności umiejętności cyfrowych, w tym poprzez lepsze dostosowanie kształcenia dorosłych do potrzeb rynku pracy. Zwiększenie liczby absolwentów szkół wyższych, w szczególności w dziedzinie nauk ścisłych i technologii informacyjnej. Poprawę skuteczności i adekwatności siatki bezpieczeństwa socjalnego.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach i innowacjach, transporcie kolejowym i infrastrukturze portowej, ograniczaniu emisji i transformacji energetycznej oraz rozbudowie połączeń międzysystemowych, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
4. Umożliwienie szybszego odzyskiwania zabezpieczeń związanych z kredytami zagrożonymi przez zwiększenie skuteczności postępowań upadłościowych i procedur odzyskiwania należności. Zmniejszenie obciążeń administracyjnych i regulacyjnych dla przedsiębiorstw, głównie poprzez ograniczenie sektorowych barier utrudniających przyznawanie licencji. Opracowanie planu działania w celu zmniejszenia ograniczeń w zawodach wysoce regulowanych. Zwiększenie wydajności sądów administracyjnych i podatkowych, w szczególności poprzez skrócenie czasu trwania postępowań.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady

M. LINTILÄ

Przewodniczący

⁽⁷⁾ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.