KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.5.2018
COM(2018) 421 final

Zalecenie

# ZALECENIE RADY

## w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2018 r.

## oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2018 r.

Zalecenie

# ZALECENIE RADY

## w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2018 r.

## oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2018 r.

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[3],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[4],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należytym stopniu 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 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,

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2018) 421 final.
[4] P8_TA(2018)0077 i P8_TA(2018)0078.

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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem 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 w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.

(3) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Portugalii[5] zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Portugalii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami 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 opublikowano w dniu 7 marca 2018 r.[6] W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Portugalii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W kontekście słabego wzrostu wydajności powody do niepokoju dają w szczególności znaczne zobowiązania zagraniczne netto oraz zadłużenie sektora prywatnego i publicznego, a także wysoki odsetek kredytów zagrożonych. Do zapewnienia korekty zobowiązań zagranicznych netto konieczne jest utrzymywanie ostrożnego salda na rachunku obrotów bieżących i zapewnienie wzrostu konkurencyjności. Wysokie zadłużenie sektora prywatnego zaczęło spadać dzięki odbiciu się wzrostu nominalnego i nieznacznie ujemnym przepływom kredytowym. W świetle konieczności dalszego zmniejszania zadłużenia prognozowana jest również tendencja spadkowa relacji długu do PKB. Dzięki interwencjom w sektorze finansowym udało się ograniczyć ryzyko zagrażające jego stabilności. Banki ponoszą jednak w dalszym ciągu negatywne konsekwencje w postaci niskiej rentowności i dużego (choć malejącego) odsetka kredytów zagrożonych w ich portfelach. Wyższy wzrost wydajności ma kluczowe znaczenie dla poprawy konkurencyjności, potencjalnego wzrostu gospodarczego i zmniejszania zadłużenia. Od kilku lat bezrobocie szybko spada. Utrzymują się pewne luki w polityce, zwłaszcza w zakresie wdrażania zapowiedzianych środków mających zmniejszyć liczbę kredytów zagrożonych i poprawić otoczenie biznesowe. Konieczne będzie monitorowanie przyjęcia i wdrożenia planów kilku reform, w tym środków przeciwdziałających segmentacji rynku pracy oraz strukturalnych reform budżetowych mających poprawić długoterminową stabilność finansów publicznych.

(4) W dniu 27 kwietnia 2018 r. Portugalia przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r. i swój program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. W programie stabilności przewidziano, że relacja długu publicznego do PKB będzie w dalszym ciągu wykazywać zdecydowaną tendencję spadkową. Krajowy program reform Portugalii zawiera zobowiązania dotyczące zarówno krótkiego, jak i średniego okresu, oraz uwzględnia wyzwania wskazane w sprawozdaniu krajowym na 2018 r., zapowiada w szczególności środki w obszarze kwalifikacji pracowników i innowacji, które mogą zwiększyć wydajność pracy i wartość portugalskiego eksportu.

[5] SWD(2018) 220 final.
[6] COM(2018) 120 final.

Przedstawiona strategia ograniczenia puli kredytów zagrożonych oraz działania na rzecz zwiększenia poziomu kapitałów przedsiębiorstw przyczyniają się do oddłużenia portugalskiej gospodarki i oczyszczenia bilansów banków. Skuteczne wprowadzenie w życie przedstawionych programów pomogłoby usunąć zakłócenia równowagi makroekonomicznej.

(5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013[7], Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym[8].

(6) Portugalia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2018 r. Portugalia planuje osiągnięcie deficytu nominalnego w wysokości 0,7 % PKB w 2018 r. i 0,2 % PKB w 2019 r. oraz dalszą poprawę do 2021 r. w postaci nadwyżki wynoszącej 1,4 % PKB. Plany te nie uwzględniają możliwego wpływu środków wspierających banki, powodujących zwiększenie deficytu począwszy od 2019 r. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – nadwyżka strukturalna wynosząca 0,25 % PKB – zostanie osiągnięty do 2020 r. W programie stabilności na 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniesie 122,2 % w 2018 r. i 118,4 % w 2019 r., a następnie 107,3 % w 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny dla 2018 r., ale w odniesieniu do kolejnych lat opiera się na korzystnych założeniach. Oprócz tego środki niezbędne do osiągnięcia planowanych poziomów deficytu docelowego, począwszy od 2018 r., nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane.

(7) W programie stabilności Portugalii na 2018 r. wskazano, że wpływ, jaki wywarły na budżet katastrofalne pożary lasów w 2017 r., był znaczny, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. W szczególności, w programie stabilności wskazano, że budżet na 2018 r. obejmuje nadzwyczajne wydatki wynoszące około 0,07 % PKB związane ze środkami zapobiegawczymi mającymi na celu ochronę terytorium państwa przed pożarami lasów. Program stabilności wskazuje wydatki związane z zarządzaniem sytuacjami wyjątkowymi, zaklasyfikowane jako wydatki 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 należy uznać za

[7] 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] COM(2014) 494 final.

zastosowanie klauzuli dotyczącej wydarzeń nadzwyczajnych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wynoszą w 2018 r. 0,07 % 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 wydarzenie nadzwyczajne, jego wpływ na finanse publiczne Portugalii jest znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrozi stabilności finansów publicznych. Ostateczna ocena, obejmująca kwalifikowalne kwoty, zostanie przeprowadzona wiosną 2019 r. na podstawie danych za 2018 r. przedstawionych przez władze portugalskie.

(8) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Portugalii zapewnienie, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto[9] nie przekroczyła 0,1 % w 2018 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej co najmniej 0,6 % PKB. Jednocześnie stwierdzono, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały uwzględniać w należytym stopniu cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki budżetowej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych. Po dokonaniu przez Komisję oceny skali ożywienia gospodarczego w Portugalii, w kontekście jej opinii o projekcie planu budżetowego Portugalii i przy zwróceniu należytej uwagi na wyzwania dotyczące stabilności finansów publicznych, nie ma konieczności uwzględnienia dodatkowych elementów w tym zakresie. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od zalecanej korekty w 2018 r. oraz w latach 2017 i 2018 w ujęciu łącznym.

(9) W 2019 r., w związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia Portugalii będzie wyższy niż 60 % PKB a jej prognozowana luka produktowa wyniesie 1,3 %, stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto[9] nie powinna przekroczyć 0,7 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,6 % PKB według tabeli wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. oraz w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. Jednocześnie prognozuje się, że w latach 2018 i 2019 Portugalia spełni przejściowe ustalenia w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2018 r. konieczne będą dodatkowe działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu. Ostrożność wymagałaby, aby wszelkie nieoczekiwane zyski zostały wykorzystane do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia.

(10) Zapewnienie zrównoważonego charakteru długu publicznego zależy od trwałej konsolidacji budżetowej wynikającej ze strukturalnej poprawy stanu finansów publicznych, co można osiągnąć poprzez sprawniejszy pobór dochodów podatkowych i bardziej rygorystyczne kontrole wydatków. Kluczowe w kwestii wzmocnienia kontroli wydatków są skuteczne egzekwowanie przepisów o kontroli zobowiązań, ścisłe i terminowe wdrożenie ramowej ustawy budżetowej oraz stały

[9] 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 4 lat. Uwzględnia się działania dyskrecjonalne po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Działania jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

przegląd wydatków publicznych i dalsze działania na rzecz ich racjonalizacji. Planowanie i wykonanie budżetu w dalszym ciągu stanowi istotne wyzwanie zwłaszcza w sektorze opieki zdrowotnej, w którym opóźnienia w płatnościach (zaległe płatności) utrzymują się na bardzo wysokim poziomie, co także wskazuje na niedociągnięcia mechanizmów kontroli w zakresie rachunkowości i praktyk zarządczych. Aby osiągnąć zrównoważoną konsolidację budżetową, należy podjąć działania w odniesieniu do wysokich i rosnących kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Oczekuje się, że w perspektywie średnioterminowej wyższe ryzyko fiskalne związane ze starzeniem się społeczeństwa będzie w dużej mierze dotyczyć kosztów finansowania emerytur, natomiast w perspektywie długoterminowej odczuwalna będzie presja ze względu na koszty opieki zdrowotnej. Podjęcie działań na rzecz poprawy stabilności systemu emerytalnego w średnim okresie oraz przyjęcie kompleksowej strategii dotyczącej problemu kosztów opieki zdrowotnej związanych ze starzeniem się społeczeństwa pomogłyby w wyeliminowaniu tych zagrożeń.

(11) Podobnie kontrolowanie wydatków, zarządzanie długiem i poprawa ogólnej stabilności finansowania przedsiębiorstw państwowych mogłyby znacząco przyczynić się do strukturalnej poprawy stanu finansów publicznych. Chociaż ogólny dochód netto przedsiębiorstw państwowych nadal jest ujemny, ich wyniki operacyjne zasadniczo poprawiły się w ostatnich latach, poza przedsiębiorstwami w sektorze zdrowia, w którym wyniki się pogorszyły. Nieskonsolidowane zadłużenie przedsiębiorstw publicznych należących do sektora instytucji rządowych i samorządowych ogółem również utrzymuje się na wysokim poziomie ok. 19,0 % PKB na koniec 2017 r. Wprowadzane są środki w celu lepszego monitorowania przedsiębiorstw państwowych, lecz wpływ tych środków będzie można ocenić dopiero po pewnym czasie. Realizowany plan zarządzania długiem i rekapitalizacji przedsiębiorstw państwowych powinien ograniczyć zadłużenie i obniżyć koszty odsetek; właściwe zachęty można jednak zintensyfikować poprzez zagwarantowanie przewidywalnych i przejrzystych ram dla ograniczonych przesunięć budżetowych.

(12) Nadal następuje ożywienie rynku pracy w Portugalii, zgodne z lepszymi wynikami gospodarczymi. W 2017 r. w gospodarce powstało ok. 150 000 nowych miejsc pracy, a wskaźnik zatrudnienia (wśród osób w przedziale wiekowym 20–64 lata) wzrósł do 73,4 % w 2017 r., czyli poziomu sprzed kryzysu. Stopa bezrobocia znacząco się zmniejszyła i obecnie utrzymuje się na poziomie poniżej średniej dla strefy euro. Odnotowano również szybki spadek stopy bezrobocia długotrwałego, chociaż pozostaje ono na względnie wysokim poziomie. Poza realizowaną aktywną polityką rynku pracy, zwolnieniami w zakresie zabezpieczeń społecznych i mechanizmem zindywidualizowanego wsparcia dla osób poszukujących zatrudnienia ze strony publicznych służb zatrudnienia Portugalia planuje również wdrożenie punktów kompleksowej obsługi w dziedzinie zatrudnienia w 2018 r. Mogłoby to odegrać istotną rolę w zapewnianiu szerszego zasięgu stosowania środków aktywizujących. Odnotowano dalszą poprawę w przypadku wskaźników ubóstwa i nierówności. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczenia społecznego zbliża się do unijnej średniej, a udział najuboższych 20 % ludności w dochodach zwiększył się od 2015 r. Poziom nierówności dochodowych jest jednak nadal wysoki. Poza tym transfery socjalne (z wyłączeniem emerytur) nie są skuteczne w wydźwiganiu ludzi z ubóstwa, adekwatność systemu minimalnego dochodu wciąż jest ograniczona (mimo pewnej poprawy), a przystępność cenowa mieszkań staje się coraz większym wyzwaniem dla gospodarstw domowych o niskich dochodach.

(13) Pomimo istotnego wzrostu liczby stałych miejsc pracy w 2017 r. odsetek osób zatrudnionych na czas określony utrzymuje się na stałym poziomie 22 % i nadal jest jednym z najwyższych w UE. W 2017 r. około 82 % osób zatrudnionych na czas określony znajdowało się w tej sytuacji nie z własnej woli. Podczas gdy coraz więcej osób znajduje stałe zatrudnienie po zatrudnieniu na czas określony, umowy o pracę na czas określony pozostają normą oferowaną osobom bezrobotnym szukającym pracy. Podczas kryzysu zwiększyły się (już znaczne) dysproporcje płacowe pomiędzy pracownikami zatrudnionymi na czas określony i pracownikami zatrudnionymi na czas nieokreślony. Środki podjęte w celu propagowania tworzenia stałych miejsc pracy (np. *Contrato-Emprego*) i zwolnienia ze składek na ubezpieczenie społeczne przy zatrudnianiu osób należących do słabszych grup społecznych okazały się skuteczne, mają one jednak ograniczony zakres. Niektóre aspekty przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia oraz uciążliwe procedury sądowe w dalszym ciągu mogą zniechęcać do zatrudniania na czas nieokreślony. Obecnie nie zaplanowano jednak żadnych działań w celu dokonania przeglądu ram prawnych w zakresie zwolnień. Rząd planuje wdrożenie środków zmierzających do rozwiązania kwestii segmentacji rynku pracy za pomocą trójstronnych rozmów z partnerami społecznymi.

(14) Ogólny poziom umiejętności osób dorosłych nadal należy do najniższych w Europie i negatywnie wpływa na potencjał innowacyjny i konkurencyjność Portugalii. Obejmuje to umiejętności cyfrowe: w 2017 r. wśród osób w wieku 16–74 lata tylko 50 % obywateli posiadało podstawowe lub więcej niż podstawowe umiejętności cyfrowe (unijna średnia to 57 %). W celu rozwiązania tego problemu wdrażane są programy (w szczególności *Qualifica* i krajowa inicjatywa na rzecz umiejętności cyfrowych *Incode 2030*), lecz ich skuteczność w zwiększaniu podstawowych umiejętności pracowników (umiejętności rozumowania matematycznego, czytania i pisania i umiejętności cyfrowych) oraz w docelowym podniesieniu wydajności będzie zależeć od zakresu i jakości oferowanych szkoleń, wykraczając poza zwykłe uznawanie umiejętności. Chociaż dowody wskazują, że niedawne podwyżki minimalnego wynagrodzenia (które dają łącznie wzrost w wysokości 18,3 % od 2014 r.) nie wpłynęły negatywnie na wskaźnik zatrudnienia osób o niskich umiejętnościach zawodowych, to znaczące zwiększenie liczby pracowników, których to dotyczy, do poziomu 20,4 % w trzecim kwartale 2017 r., spowodowało większą kompresję wynagrodzeń. Taka kompresja grozi zmniejszeniem różnicy w wynagrodzeniu wynikającej z umiejętności, w szczególności pomiędzy osobami o niskich umiejętnościach zawodowych i średnio wykwalifikowanymi pracownikami, ograniczając zachęty dla tych pierwszych do inwestowania w kształcenie i szkolenie. Rząd, wspólnie z partnerami społecznymi, uważnie monitoruje dynamikę sytuacji w odniesieniu do płacy minimalnej.

(15) Liczba osób wcześnie kończących naukę utrzymuje się na poziomie wyższym od unijnej średniej, ale w perspektywie długoterminowej wykazuje tendencję spadkową, również dzięki środkom wdrażanym, by zachęcać do osiągania sukcesów edukacyjnych i ograniczać odsetek osób wcześnie kończących naukę. Wyniki w kształceniu są coraz lepsze, obawy budzą jednak kwestie równości, gdyż istnieją wyraźne różnice w liczbie osób osiągających słabe wyniki w nauce wśród uczniów pochodzących z dolnego i górnego kwartyla społeczno-gospodarczego. Odsetek osób, które uzyskały wyższe wykształcenie (wśród osób w wieku 30–34 lata), zmniejszył się z 34,6 % w 2016 r. do 33,9 % w 2017 r. i nadal pozostaje daleki od osiągnięcia krajowego celu na poziomie 40 % do 2020 r. Liczba studentów takich

kierunków, jak nauki przyrodnicze, kierunki techniczne, inżynieria i matematyka jest niewielka, chociaż ich absolwenci mają wysokie szanse na zatrudnienie.

(16) Pomimo pozytywnych zmian w portugalskim systemie badań naukowych i innowacji w ostatnich latach, szczególnie pod względem ilości i jakości zasobów ludzkich i wyników pracy naukowej, nadal istnieją poważne problemy w tworzeniu warunków umożliwiających ściślejszą współpracę między środowiskiem akademickim a środowiskiem biznesu i w budowaniu kultury takiej współpracy. Problemy te obejmują bariery dla transferu wiedzy i technologii, komercyjne wykorzystywanie wyników badań, a także ścieżki kariery naukowo-badawczej, w niewystarczającym stopniu zachęcające naukowców do zajęcia się badaniami, których wyniki można wykorzystać w przedsiębiorstwach, i do zgłębienia możliwości współpracy z przemysłem. Dalsze doprecyzowanie prawa własności intelektualnej i podnoszenie świadomości w zakresie tego prawa w stosunkach między środowiskiem akademickim a środowiskiem biznesu mogłoby przyczynić się do skrócenia czasu osiągnięcia celów umownych, „spieniężenia" wiedzy naukowej i jej potencjału gospodarczego.

(17) Kompleksowa strategia na rzecz szybszego zmniejszenia liczby aktywów zagrożonych jest obecnie wprowadzana w życie. Przyczyniło się to do ograniczenia odsetka kredytów zagrożonych w stosunku do kredytów ogółem z 17,2 % na koniec 2016 r. do 14,6 % w trzecim kwartale 2017 r. Szczególne obawy budzą zagrożone kredyty korporacyjne, ponieważ stanowią około dwóch trzecich całkowitej liczby kredytów zagrożonych; wskaźnik zagrożonych kredytów korporacyjnych utrzymuje się na wysokim poziomie wynoszącym 26,6 % kredytów ogółem. Rozwiązanie kwestii kłopotliwych aktywów jest kluczem do uwolnienia podaży kredytów dla nowych inwestycji i trwałego wzrostu gospodarczego. Procedury w przypadku niewypłacalności przedsiębiorstw i niepłynnych rynków wtórnych dla aktywów o obniżonej jakości nadal stanowią istotne przeszkody w zmniejszaniu odsetka kredytów zagrożonych. Mimo że podwyższenie kapitału i bieżące działania zmierzające do ograniczenia kosztów pozytywnie wpływają na perspektywy sektora finansowego, rentowność pozostaje niska, zaangażowanie w dług państwowy znaczne, a bufory kapitałowe niewielkie.

(18) Dostęp do finansowania i kapitału wciąż jest poważnym wyzwaniem dla portugalskiej gospodarki. Uzyskanie stabilnego dostępu do finansowania, w szczególności do kapitału własnego, uznaje się za jedno z największych wyzwań, przed jakimi stają portugalskie przedsiębiorstwa; wyzwanie to jest dodatkowo spotęgowane ze względu na presję na zmniejszenie zadłużenia. Alternatywne źródła finansowania nadal mają niewielkie znaczenie w ujęciu względnym. W ostatnich latach uruchamiano nowe programy i linie kredytowe, a także wprowadzano dalsze uproszczenia w odniesieniu do otoczenia działalności gospodarczej, lecz wciąż istnieją możliwości poprawy. Jednocześnie ilość kredytów zagrożonych i zadłużenie przedsiębiorstw utrzymują się na wysokich poziomach, pomimo tendencji spadkowej. Korzystna dla otoczenia inwestycyjnego byłaby poprawa alokacji kapitału na rzecz bardziej produktywnych przedsiębiorstw byłaby.

(19) Pomimo postępów we wprowadzaniu uproszczeń administracyjnych dotyczących kwestii przekrojowych, które mają wpływ na codzienne życie obywateli i działalność przedsiębiorstw, sektorowe bariery regulacyjne i administracyjne nadal utrudniają inwestycje i efektywną alokację zasobów. W związku z tym niezwykle potrzebne są reformy sektorowe: modernizacja przebiegu procedur przez skrócenie terminów podejmowania decyzji, przyznawanie odstępstw od procedury milczącej zgody

jedynie w bardzo ograniczonych przypadkach i zastąpienie systemów zezwoleń, w ramach których wymaga się przedłożenia wielu dokumentów, „konstruktywnymi oświadczeniami”. Opłaty administracyjne w sektorze budownictwa powinny być proporcjonalne do kosztów rzeczywistych. Konkurencja w sektorze zamówień publicznych pozostaje ograniczona. Zmieniony kodeks zamówień publicznych ma na celu propagowanie przejrzystości, konkurencji i lepszego zarządzania zamówieniami publicznymi. Należy monitorować wprowadzanie w życie nowych przepisów, w tym wpływ bardziej rygorystycznych przepisów na bezpośrednie udzielanie zamówień. Chociaż portugalski system wymiaru sprawiedliwości staje się coraz skuteczniejszy, wyzwaniem pozostaje długość postępowań w sądach administracyjnych. Według przedsiębiorstw powody do niepokoju stanowią nadal korupcja i brak przejrzystości. Portugalia osiąga w dalszym ciągu postępy w ściganiu korupcji, ale działania propagujące kulturę uczciwości w instytucjach publicznych nie przyniosły jak dotąd dostatecznych rezultatów.

(20) Reformy regulacyjne zostały ograniczone od czasu wdrożenia programu pomocy finansowej, który spowodował zatrzymanie reform lub czasami wręcz odwrócenie procesu reform podjętych w tym kontekście. Grupy przedsiębiorstw są objęte zakazem wykonywania niektórych usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych. Przepisy regulujące niektóre usługi świadczone w ramach zawodów regulowanych, w szczególności usługi prawne, są mniej ambitne niż przepisy ramowe w takich decydujących aspektach, jak forma prawna, udziały w spółce, praktyki w zakresie zarządzania i reklamy i praktyki multidyscyplinarne. Reformę systemu udzielania zezwoleń dostawcom usług budowlanych i rejestracji takich dostawców w minimalnym stopniu uzupełniono poprzez złagodzenie kontroli usług instalacyjnych i nadzoru budowlanego.

(21) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Portugalii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r. i krajowy program reform na 2018 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 budżetowej 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.

(22) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia[10] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

(23) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Portugalii podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 0,7 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych

[10] Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

i samorządowych. Wzmocnienie kontroli wydatków, efektywności kosztowej i adekwatnego budżetowania, zwłaszcza w sektorze zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem zmniejszenia kwoty zaległych płatności w szpitalach. Poprawę stabilności finansowej przedsiębiorstw państwowych, w szczególności poprzez zwiększenie ich całkowitych dochodów netto oraz zmniejszanie zadłużenia.

2. Promowanie otoczenia prawnego sprzyjającego zatrudnianiu na podstawie umów na czas nieokreślony, w tym poprzez przegląd obowiązujących ram prawnych po konsultacjach z partnerami społecznymi. Zwiększenie poziomu umiejętności osób dorosłych, między innymi umiejętności cyfrowych, poprzez zintensyfikowanie i poszerzenie zakresu szkoleń w programach potwierdzania kwalifikacji dla dorosłych. Zwiększenie liczby osób zdobywających wyższe wykształcenie, zwłaszcza w dziedzinach nauk przyrodniczych i technologii.

3. Zwiększenie skuteczności postępowań upadłościowych i procedur odzyskiwania należności oraz ograniczenie zakłóceń rynku wtórnego dla kredytów zagrożonych. Poprawę dostępu do finansowania dla przedsiębiorstw. Zmniejszenie obciążenia administracyjnego poprzez skrócenie terminów proceduralnych, częstsze stosowanie procedury milczącej zgody i ograniczenie wymogów dotyczących składania dokumentów. Wyeliminowanie utrzymujących się ograniczeń regulacyjnych poprzez zapewnienie właściwego stosowania ram prawnych w odniesieniu do niektórych zawodów regulowanych. Zwiększenie wydajności sądów administracyjnych, między innymi poprzez skrócenie czasu trwania postępowań.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

*W imieniu Rady*
*Przewodniczący*