KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.5.2015 r.
COM(2015) 271 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2015 r.

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2015 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 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych. Strategia ta jest skupiona na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. na podstawie wniosków Komisji Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 271.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

(na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich. Razem stanowią one „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o ich uwzględnienie w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 8 lipca 2014 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2014 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Portugalię zaktualizowanego programu stabilności na 2014 r. W dniu 28 listopada 2014 r., zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 473/2013[5], Komisja przedstawiła swoją opinię na temat projektu planu budżetowego Portugalii na 2015 r.[6]

(4) W dniu 28 listopada 2014 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[7], rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2015 r. W tym samym dniu na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania[8], w którym wskazała Portugalię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

(5) W dniu 18 grudnia 2014 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety zakładające pobudzanie inwestycji, przyspieszenie reform strukturalnych oraz przeprowadzenie odpowiedzialnej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu.

(6) W dniu 26 lutego 2015 r. Komisja opublikowała swoje sprawozdanie krajowe za 2015 r. dotyczące Portugalii[9]. W sprawozdaniu tym zawarto ocenę postępów Portugalii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych w dniu 8 lipca 2014 r. Sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Portugalii występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają zdecydowanych działań politycznych i odrębnego monitorowania. Należy przyznać, że dzięki programowi dostosowawczemu poczyniono znaczne postępy, zarówno pod względem dostosowań gospodarczych, jak i strategii politycznych. Nadal istnieją jednak poważne zagrożenia związane z wysokim poziomem zadłużenia, zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego, w różnych sektorach gospodarki, które wymagają bacznej uwagi. Obserwuje się również silną presję na zmniejszenie zadłużenia w kontekście niskiego wzrostu gospodarczego i wysokiego bezrobocia przy niskiej inflacji.

(7) W dniu 28 kwietnia 2015 r. Portugalia przedłożyła swój krajowy program reform na 2015 r. oraz swój program stabilności na 2015 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(8) Portugalia podlega obecnie funkcji naprawczej paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie stabilności na 2015 r. rząd przedstawił zamiar skorygowania nadmiernego deficytu do końca 2015 r., czyli w terminie wskazanym przez Radę. Rząd planuje zredukować w 2015 r. deficyt nominalny do poziomu 2,7 % PKB, a następnie stopniowo obniżać go aż do poziomu 0,6 % PKB, który ma zostać osiągnięty w 2018 r. Zgodnie z przedstawionym programem stabilności rząd planuje osiągnąć

[5] Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11.
[6] C(2014) 8812 final.
[7] COM(2014) 902
[8] COM(2014) 904.
[9] SWD(2015) 41 final.

średniookresowy cel budżetowy w 2016 r. Cel ten zakłada deficyt strukturalny na poziomie 0,5 % PKB. Oczekuje się, że w 2015 r. relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 124,2 %, osiągając w 2018 r. poziom około 112,1 %. Scenariusz makroekonomiczny leżący u podstaw prognoz budżetowych jest wiarygodny w odniesieniu do lat 2015 i 2016 i dość optymistyczny w odniesieniu do lat 2017 i 2018, w odniesieniu do którego to okresu portugalska rada ds. finansów publicznych również wskazała pewne zagrożenia. Według prognozy Komisji przedstawionej wiosną 2015 r. terminowa i trwała korekta nadmiernego deficytu do końca 2015 r. jest możliwa, nie jest jednak pewna. Jednocześnie podjęty wysiłek fiskalny jest mniejszy od zalecanego przez Radę. Zakładając, że nadmierny deficyt zostanie faktycznie skorygowany, od 2016 r. Portugalia zostałaby objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. Środki na rzecz poprawy bilansu mające wspierać realizację planowanych celów w zakresie deficytu począwszy od 2016 r. nie zostały wystarczająco precyzyjnie określone, a ich skala wydaje się zbyt ograniczona. W związku z tym wydaje się, że istnieje ryzyko znacznego odchylenia od wymaganej korekty zmierzającej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2016 r., i potrzebne będą dalsze środki strukturalne. W oparciu o przeprowadzoną ocenę programu stabilności, oraz biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2015 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, że Portugalia nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu.

(9) Konsolidacji budżetowej musi towarzyszyć poprawa efektywności i jakości wydatków publicznych na wszystkich poziomach administracji publicznej oraz dalsze reformy systemu zarządzania finansami publicznymi. W szczególności konieczne są dalsze wysiłki w celu zapewnienia ścisłej kontroli wydatków przez wykonanie ustawy o kontroli zobowiązań oraz poprawę rozliczalności. We wrześniu 2014 r. opublikowano ustawę w sprawie jednolitej skali wynagrodzeń, którą zaczęto stosować od stycznia 2015 r.; ponadto prowadzone są przygotowania do wdrożenia dekretu z mocą ustawy w sprawie jednolitej skali dodatków. Nie zakończono restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych. Poczyniono ograniczone postępy w zakresie prac nad kompleksowymi środkami w ramach bieżącej reformy emerytalnej. W ciągu ostatnich dwóch lat Portugalia przeprowadziła kompleksową reformę swojego systemu podatkowego, ukierunkowaną na podatek od przedsiębiorstw, podatek dochodowy od osób fizycznych oraz podatki środowiskowe. Należy przeprowadzić ocenę ogólnego wpływu tej reformy. Konieczne są dalsze reformy w odniesieniu do szerokiego spektrum zagadnień w celu modernizacji administracji podatkowej i dalszej poprawy przestrzegania prawa podatkowego.

(10) Niedawno przeprowadzono też szereg reform dotyczących systemu rokowań zbiorowych, jednak nie wszystkie one sprzyjają dostosowaniu wysokości wynagrodzeń do wydajności na poziomie sektorów i poszczególnych przedsiębiorstw. Zasadniczym wyzwaniem w tym zakresie jest zapewnienie przedsiębiorstwom możliwości dostosowania się do szczególnych okoliczności. Obejmuje to skuteczne wykorzystanie istniejących przepisów w celu umożliwienia przedsiębiorstwom odstępstwa od sektorowych układów zbiorowych w szczególnych okolicznościach. Mimo że w ostatnich latach zamrożono płace, od 2008 r. tempo wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę było znacznie szybsze niż tempo wzrostu średniego wynagrodzenia w ujęciu nominalnym (wzrost o 18,5 % w stosunku do 3,5 % w latach 2008–2014), a odsetek pracowników utrzymujących minimalne wynagrodzenie wzrósł z 5 % w 2005 r. do 12,9 % w 2014 r.

(11) Poczyniono znaczne postępy w realizacji aktywnej polityki w zakresie rynku pracy oraz reformy publicznych służb zatrudnienia. Nadal istnieją pewne problemy z dotarciem do młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się. Należy zwiększyć cyfryzację usług służących dopasowaniu umiejętności do potrzeb rynku pracy. Ważnym wyzwaniem pozostaje też zapewnienie odpowiedniego zasięgu pomocy socjalnej, w tym programu minimalnego dochodu. Zauważalne są pewne postępy w działaniach na rzecz poprawy jakości systemu oświaty i jego dostosowania do potrzeb rynku pracy. Aby poprawić jakość edukacji, Portugalia zmieniła programy nauczania oraz kartę nauczyciela. Wykorzystanie narzędzia do monitorowania oraz dywersyfikacja ścieżek dzięki nowym programom kształcenia i szkolenia zawodowego powinny zapobiec zbyt wczesnemu porzucaniu nauki i poprawić wyniki kształcenia. Niedawne reformy zostały opracowane z myślą o udoskonaleniu systemu kształcenia i szkolenia zawodowego, niemniej jednak uczynienie go bardziej atrakcyjnym dla uczniów jest nadal trudne. Wyzwaniem jest również wspieranie transferu wiedzy między szkolnictwem wyższym, przedsiębiorstwami sektora prywatnego oraz instytutami badawczymi.

(12) Wysokie zadłużenie portugalskich przedsiębiorstw nadal osłabia ich wyniki oraz uniemożliwia inwestycje, natomiast zadłużenie gospodarstw domowych uległo znacznemu obniżeniu. Po kompleksowej ocenie bilansów bank centralny nasilił w ramach działań następczych monitorowanie poziomu płynności i pozycji kapitałowej banków, jak również przeprowadził ocenę ich planów naprawczych. Wskaźnik zagrożonych kredytów korporacyjnych pozostaje nadal wysoki (ponad 18 %) i stanowi obciążenie dla bilansów banków. Zapoczątkowana w 2014 r. reforma podatku od przedsiębiorstw ograniczyła możliwości odliczania wydatków finansowych netto, możliwe są jednak dalsze działania w celu rozwiązania problemu preferencyjnego traktowania zadłużenia w systemie opodatkowania przedsiębiorstw. Wprowadzane są zmiany w platformach i narzędziach restrukturyzacji przedsiębiorstw PER i SIREVE, zwiększające nacisk na pomoc w utrzymaniu się na rynku i unikanie likwidacji. Dane liczbowe za 2014 r. dotyczące zmniejszenia udziału finansowania dłużnego wskazują na znaczne postępy we wdrażaniu środków na rzecz ograniczenia nadwyżki zadłużenia przedsiębiorstw. Dzięki różnym środkom opublikowany w maju 2014 r. plan strategiczny na rzecz restrukturyzacji długu przedsiębiorstw przybiera stopniowo kształt prawny. Odnotowano również postępy w poszerzaniu możliwości finansowania przedsiębiorstw spoza sektora finansowego poprzez zachęcanie do inwestycji kapitałowych. Ustanowiona formalnie we wrześniu 2014 r. instytucja finansowania rozwoju zamierza usunąć niedoskonałości rynku utrudniające MŚP dostęp do finansowania.

(13) Nadal możliwe jest wzmocnienie środków na rzecz zwiększenia efektywności i jakości sądownictwa, w szczególności w odniesieniu do oceny działań sądów i wykorzystania narzędzi online. Można też przeprowadzić badania klientów usług sądowych lub prawników. Według unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2015 r. postępowania w sprawach cywilnych i handlowych nadal były długie (386 dni). Nadal nieznacznie spada liczba postępowań egzekucyjnych, a postępowania są długotrwałe (1045 dni w 2014 r.). Tempo reform sądów podatkowych i administracyjnych jest wolniejsze niż tempo pozostałych reform sądownictwa. Wzrost liczby spraw dotyczących nadmiernego zadłużenia wyraźnie wskazuje na potrzebę zapewnienia większych zasobów i odpowiednich szkoleń sądom pierwszej instancji w tej dziedzinie. Płynność przedsiębiorstw jest osłabiana przez duże opóźnienia w płatnościach, w szczególności w sektorze publicznym. Nie podjęto żadnych nowych środków ani zobowiązań w celu zaradzenia temu

problemowi. Obszar partnerstw publiczno-prywatnych na szczeblu władz lokalnych i regionalnych oraz koncesji na wszystkich szczeblach jest niewystarczająco przejrzysty. Walkę z korupcją blokuje nieskuteczne stosowanie obowiązujących ram prawnych, które wymagają udoskonaleń w zakresie monitorowania, wdrażania oraz egzekwowania sankcji.

(14) Nowy organ regulacyjny ds. transportu nie podjął jeszcze działalności. Działania na rzecz liberalizacji koncesji na eksploatację portów, sieci kolejowych i miejskiego transportu publicznego mają zbyt wolne tempo i w związku nie stymulują inwestycji. Poczyniono ograniczone postępy we wdrażaniu długofalowego planu rozwoju transportu oraz harmonogramu reform sektora portowego. Odnotowano opóźnienia w udzielaniu koncesji na usługi transportowe dla obszarów metropolitalnych Lizbony i Porto. Ponadto poczyniono ograniczone postępy w zakresie renegocjacji koncesji na eksploatację portów oraz w sektorze kolejowym. Połączenie operatorów infrastruktury kolejowej (REFER) oraz drogowej (EP) zmierzające do poprawy stabilności finansowej nowego podmiotu jest w toku. Obniżono liczbę personelu zatrudnionego w przedsiębiorstwach państwowych w sektorze transportu.

(15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Portugalii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2015 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Portugalii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Portugalii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej.

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

(17) 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 1–4 poniżej.

(18) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na podstawie tej analizy Rada wydała osobne zalecenia skierowane do państw członkowskich, których walutą jest euro. Portugalia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie również tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Portugalii podjęcie w latach 2015 i 2016 działań mających na celu:

1. Zapewnienie trwałej korekty nadmiernego deficytu w 2015 r. poprzez podjęcie koniecznych działań. Osiągnięcie korekty budżetowej 0,6 % PKB zmierzającej do realizacji średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. Wykonanie ustawy o kontroli zobowiązań w celu lepszego kontrolowania wydatków. Poprawę średniookresowej stabilności systemu emerytalnego. Zabezpieczenie stabilności finansowej przedsiębiorstw państwowych. Dalszą poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego oraz efektywności administracji podatkowej.

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

2. Wspieranie dostosowania wysokości wynagrodzeń do wydajności, w konsultacji z partnerami społecznymi oraz zgodnie z praktykami krajowymi, z uwzględnieniem różnic w umiejętnościach, lokalnych warunkach rynku pracy oraz wynikach gospodarczych poszczególnych regionów, sektorów i przedsiębiorstw. Zagwarantowanie, by zmiany w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę były spójne z celami dotyczącymi wspierania zatrudnienia i konkurencyjności.

3. Poprawę efektywności publicznych służb zatrudnienia, w szczególności poprzez skuteczniejsze docieranie do młodych osób nigdzie niezarejestrowanych. Zapewnienie rzeczywistej aktywizacji beneficjentów świadczeń oraz odpowiedniego zakresu programu pomocy socjalnej.

4. Podjęcie środków na rzecz ograniczenia nadwyżki zadłużenia przedsiębiorstw, obniżenia wskaźnika zagrożonych kredytów korporacyjnych w bankach oraz ograniczenia preferencyjnego traktowania zadłużenia przedsiębiorstw w przepisach podatkowych. Poprawę efektywności narzędzi służących do restrukturyzacji długu rentownych przedsiębiorstw poprzez wprowadzenie środków zachęcających banki i dłużników do podejmowania procesu restrukturyzacji już na wczesnym etapie.

5. Przyspieszenie realizacji środków i zwiększenie przejrzystości w zakresie udzielania koncesji, m.in. w sektorze transportu, oraz w obszarze partnerstw publiczno-prywatnych na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący