KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.5.2017 r.
COM(2017) 521 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2017 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2017 r.

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2017 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2017 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[5], rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania[6], w którym wskazała Portugalię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2017) 521 final.
[4] P8_ TA(2017)0038, P8_ TA(2017)0039 i P8_ TA(2017)0040.
[5] COM(2016) 725 final.
[6] COM(2016) 728 final.

samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 9–10 marca 2017 r. i przyjęte przez Radę w dniu 21 marca[7].

(2) Jako kraj, 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, które znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.

(3) Sprawozdanie krajowe za 2017 r. dotyczące Portugalii[8] zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Portugalii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 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 22 lutego 2017 r.[9]. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Portugalii występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W kontekście malejącego, ale wciąż wysokiego bezrobocia i słabego wzrostu wydajności powody do niepokoju dają w szczególności znaczne zobowiązania zagraniczne netto oraz zadłużenie sektora prywatnego i publicznego, a także wysoki udział kredytów zagrożonych. Potencjalny wzrost nie osiągnął poziomu sprzed kryzysu, na co mają wpływ utrzymujące się problemy na rynku produktów i rynku pracy oraz sztywność tych rynków, jak również zakłócenia równowagi zewnętrznej. Saldo obrotów bieżących wykazuje pewną poprawę, mimo iż konieczne są dodatkowe wysiłki, aby dokonać bardziej znaczącej korekty zobowiązań zagranicznych netto. Po znaczącej korekcie w ostatnich latach jednostkowy koszt pracy zaczął wzrastać ze względu na spowolniony wzrost wydajności i rosnące wynagrodzenia. Spada zadłużenie sektora prywatnego, ustabilizował się też dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w kontekście utrzymujących się potrzeb w zakresie zmniejszenia zadłużenia. Udział pożyczek zagrożonych pozostaje wysoki, a wraz z niską rentownością i stosunkowo niskimi buforami kapitałowymi stanowi zagrożenie dla bilansów bankowych. Warunki na rynku pracy poprawiły się, lecz bezrobocie osób młodych i bezrobocie długotrwałe, jak również udział pracowników tymczasowych utrzymują się na wysokim poziomie.

(4) W dniu 28 kwietnia 2017 r. Portugalia przedłożyła swój krajowy program reform na 2017 r. i swój program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Krajowy program reform Portugalii obejmuje zobowiązania zarówno krótko-, jak i średniookresowe. W szczególności przewiduje środki mające poprawić zarządzanie finansami publicznymi oraz otoczenie biznesowe, a także rozwiązać problem zadłużenia przedsiębiorstw. Zakłada ambitne reformy w celu modernizacji administracji publicznej, zwiększenia ochrony socjalnej, podwyższenia poziomu umiejętności siły roboczej oraz poprawy zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Uwzględnia również wyzwania określone w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. i w zaleceniu dotyczącym strefy euro, w tym potrzebę ponownego uruchomienia inwestycji i zapewnienia stabilności finansów publicznych. Jeżeli program zostanie w pełni

[7] 2017/C92/01.
[8] SWD(2017) 87 final.
[9] COM(2017) 90 final.

wdrożony we wskazanym terminie, środki te przyczynią się do usunięcia zakłóceń równowagi makroekonomicznej w Portugalii oraz pomogą w realizacji zalecenia dla tego kraju. Opierając się na ocenie zobowiązań Portugalii w zakresie polityki, Komisja potwierdza swoją poprzednią ocenę, zgodnie z którą na obecnym etapie dalsze kroki w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej nie są uzasadnione. Wdrażanie programu reform politycznych będzie uważnie obserwowane za pomocą szczególnego monitorowania.

(5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów zostały uwzględnione w programach państw członkowskich dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w przepisach dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych[10], Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu odpowiednich programów w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz wprowadzenie w nich zmian wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń dla poszczególnych krajów. Komisja przedstawiła dalsze wytyczne dotyczące stosowania tych przepisów[11].

(6) Po uchyleniu procedury nadmiernego deficytu Portugalia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2017 r. Portugalia planuje osiągnięcie deficytu nominalnego w wysokości 1,5 % PKB w 2017 r. i 1,0 % PKB w 2018 r. oraz dalszą poprawę w postaci nadwyżki wynoszącej 0,4 % PKB w 2020 r. Plany te nie uwzględniają możliwego wpływu środków wspierających banki powodującego zwiększenie deficytu[12]. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – nadwyżka strukturalna wynosząca 0,25 % PKB – zostanie osiągnięty do 2021 r. W programie stabilności prognozuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie 127,9 w 2017 r. i 124,2 % 2018 r., a w 2020 r. wyniesie 117,6 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny dla 2017 r., ale odzwierciedla korzystne założenia w odniesieniu do późniejszego okresu. Oprócz tego środki niezbędne do osiągnięcia planowanych poziomów deficytu docelowego, począwszy od 2017 r., nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane.

(7) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Portugalii dokonanie rocznej korekty budżetowej wynoszącej co najmniej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. Prognoza Komisji z wiosny 2017 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2017 r.

(8) Przewiduje się, że w 2018 r. Portugalia – w świetle swojej sytuacji budżetowej, a w szczególności poziomu zadłużenia – dokona dalszej korekty w celu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, jakim jest nadwyżka strukturalna w

---

[10] Art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego 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 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

[11] COM(2014) 494 final.

[12] Decyzja Komisji z dnia 10 marca 2017 r. – SA.47178 – Portugalia – Rekapitalizacja Caixa Geral de Depósitos, S.A.

wysokości 0,25 % PKB. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą dostosowań na mocy paktu stabilności i wzrostu korekta ta wymaga uzyskania stopy wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto[13] nieprzekraczającej 0,1 %. Odpowiadałoby to korekcie strukturalnej w wysokości co najmniej 0,6 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. Prognozuje się *prima facie*, że w latach 2017 i 2018 Portugalia nie spełni warunków przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2017 r. konieczne będą dodatkowe środki w celu spełnienia warunków paktu stabilności i wzrostu. Jak przewidziano w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97, w ocenie planów i wyników budżetowych należy wziąć jednak pod uwagę saldo budżetowe państwa członkowskiego przy uwzględnieniu warunków cyklicznych. W komunikacie Komisji towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów przypomniano, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. oraz późniejsza ocena wyniku budżetu na 2018 r. będą musiały uwzględniać cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki budżetowej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Portugalii. W tym kontekście Komisja zamierza wykorzystać obowiązujący margines swobody ze względu na sytuację koniunkturalną w Portugalii.

(9) Skuteczna konsolidacja budżetowa zależy od terminowego i ścisłego wdrażania nowych ramowych przepisów budżetowych, przeglądu i racjonalizacji wydatków publicznych oraz dalszej poprawy poboru dochodów podatkowych. Portugalia rozpoczęła przegląd wydatków publicznych, oparty głównie na środkach w zakresie wydajności, które obejmują ministerstwa zdrowia i edukacji, przedsiębiorstwa państwowe i (scentralizowane) zarządzanie zamówieniami publicznymi i nieruchomościami. Przegląd wydatków nie zakłada jednak kompleksowego podejścia, jako że obejmuje jedynie instytucje rządowe na szczeblu centralnym i skupia się na oszczędnościach uzyskanych ze zwiększania efektywności wynikających z usprawnienia usług. W przypadku sektora zdrowia rząd przyjął środki ukierunkowane na promowanie profilaktyki zdrowotnej i polityki w zakresie zdrowia publicznego. Ponadto wprowadzono szereg środków, aby sektor opieki zdrowotnej stał się bardziej skuteczny i zrównoważony, na przykład za pośrednictwem scentralizowanych zamówień lub większego wykorzystania leków generycznych. Jednocześnie, mimo iż reforma szpitalnictwa jest toku, planowanie budżetowe i wykonanie budżetu w szpitalach nadal wymaga uwagi. Wciąż wzrasta liczba opóźnień w płatnościach (zaległych płatności), co wskazuje na niedociągnięcia mechanizmów kontroli w zakresie rachunkowości i praktyk zarządczych. Prawidłowe i zrównoważone budżetowanie, zwiększone kontrole i skuteczne egzekwowanie przepisów o kontroli zobowiązań mogłyby przyczynić się do ograniczenia liczby zaległych płatności oraz podniesienia wydajności i jakości tego sektora. Wysokie i nadal rosnące koszty starzenia się społeczeństwa stanowią zagrożenie dla stabilności budżetowej. Przewiduje się, że w średnim okresie wyższe ryzyko budżetowe będzie związane w dużej mierze z kosztami finansowania emerytur. Ocenia się, że długookresowe ryzyko budżetowe jest niskie, co w

[13] Wydatki publiczne netto to suma wydatków publicznych 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 dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

znacznym stopniu spowodowane jest reformami systemu emerytalnego i założeniem niezmienności kursu polityki, a ponadto w dalszym stopniu zmniejszono uzależnienie systemu emerytalnego od transferów budżetowych. Nadal jeszcze w pełni nie przeprowadzono restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych w celu zapewnienia ich stabilności budżetowej. W drugim kwartale 2016 r. przedsiębiorstwa państwowe nadzorowane przez jednostkę monitorującą ministerstwa finansów (UTAM) wykazały całkowite zadłużenie w wysokości 32 mld EUR. Ramy określające cele mające zapewnić stabilność finansowania przedsiębiorstw państwowych mogłyby przyczynić się do zmniejszenia uzależnienia tych przedsiębiorstw od transferów z budżetu państwa i zlikwidowania znaczącego zadłużenia.

(10) W 2016 r. sytuacja na portugalskim rynku pracy w dalszym ciągu poprawiała się, czego oznaką jest stała poprawa wskaźników rynku pracy, w szczególności spadek stopy bezrobocia. Znaczna część nowo tworzonych miejsc pracy oferowana jest na podstawie umowy na czas nieokreślony. Udział umów tymczasowych nadal utrzymuje się jednak na wysokim poziomie. Wysoka segmentacja rynków pracy niekorzystnie wpływa na perspektywy zawodowe pracowników i ich dochody, w szczególności wśród osób młodych. W styczniu 2017 r. Portugalia dokonała zmiany swojego programu wspierania zatrudnienia, aby promować zatrudnienie na podstawie umów na czas nieokreślony. Wydaje się jednak, że przewidywany wpływ programu na zmniejszenie segmentacji będzie ograniczony, jako że stosunkowo niewiele osób zostanie objętych programem. Mimo że niedawno przeprowadzone reformy rynku pracy zwiększyły zachęty do tworzenia miejsc pracy, niektóre aspekty ram prawnych mogą nadal zniechęcać przedsiębiorstwa do zatrudniania pracowników na podstawie umowy na czas nieokreślony. W szczególności pracodawcy narażeni są na wysokie i niestabilne koszty zwalniania w przypadku indywidualnych zwolnień pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony. Wynika to częściowo z istniejącej możliwości nakazu ponownego zatrudnienia pracownika, jeżeli jego zwolnienie zostanie uznane za nieuzasadnione, oraz nieefektywności postępowań sądowych.

(11) Dzięki spadkowi bezrobocia od 2014 r. zmniejsza się również bezwzględna liczba długotrwale bezrobotnych. Ponad połowa bezrobotnych pozostaje jednak bez zatrudnienia rok lub dłużej, a liczba ta nie spada wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy. Wysoki poziom bezrobocia długotrwałego i bezrobocia osób młodych zwiększa ryzyko, iż osoby bez pracy wycofają się z rynku pracy, stopniowo utracą swoje umiejętności i zdolność do zatrudnienia, co z kolei negatywnie odbije się na możliwym wzroście gospodarczym. Bezrobocie osób młodych, choć nadal jest znaczące, zmniejsza się dzięki szeregowi środków wdrożonych w poprzednich latach, w tym środków informacyjnych w kontekście gwarancji dla młodzieży. To może częściowo wyjaśnić, dlaczego liczba młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (NEET) jest niższa niż średnia UE. Portugalia prowadzi również działania na rzecz usprawnienia środków aktywnej polityki rynku pracy oraz zlikwidowania bezrobocia osób młodych. Obejmuje to wprowadzenie w kwietniu 2017 r. zachęt wspierających zatrudnienie (za pomocą rabatów z tytułu zabezpieczenia społecznego), ukierunkowanych na zatrudnianie osób młodych i osób długotrwale bezrobotnych na podstawie umów na czas nieokreślony. Aby jednak zapewnić pomyślną aktywizację długotrwale bezrobotnych, publiczne służby zatrudnienia muszą skutecznie współpracować ze służbami socjalnymi w celu bardziej dokładnego określenia potrzeb tej grupy i ich realizacji. Istotnym krokiem w

tym kierunku byłoby utworzenie zapowiadanych punktów kompleksowej obsługi w sprawach dotyczących zatrudnienia.

(12) Realizując ogłoszony harmonogram działań, w 2017 r. rząd podniósł płacę minimalną trzeci rok z kolei. Przewiduje się, że ostatnia podwyżka, powyżej oczekiwanej inflacji i średniej wydajności, sprawi, iż płace minimalne będą miały coraz większe znaczenie, jako że udział pracowników otrzymujących płacę minimalną wyniósł w 2016 r. jedną piątą całkowitej liczby zatrudnionych. Wzrost płacy minimalnej przyczynia się do ograniczenia wysokiego poziomu ubóstwa pracujących i może pozytywnie wpłynąć na popyt zagregowany. Może się jednak wiązać z zagrożeniami dla zatrudnienia, w szczególności dla osób o niskich umiejętnościach. Zagrożenia te dotychczas nie wystąpiły w obecnej sytuacji poprawy gospodarczej, lecz nadal pozostają wyzwaniem. Rząd monitoruje skutki zmian płacy minimalnej, publikując kwartalne sprawozdania, które są omawiane z partnerami społecznymi.

(13) Portugalia dokonała znacznych postępów, jeśli chodzi o wyniki kształcenia szkolnego, co wykazały ostatnie wyniki badania PISA. Kraj ten należy jednak do krajów OECD o najwyższym wskaźniku powtarzania klasy, które to zjawisko zwiększa ryzyko wczesnego kończenia nauki i znacznie obciąża koszty kształcenia. Ogólny poziom umiejętności siły roboczej nadal należy do najniższych w Europie i ujemnie wpływa na potencjał innowacyjny i konkurencyjność Portugalii. Ponadto brak umiejętności cyfrowych tworzy barierę dla podniesienia umiejętności siły roboczej. Około 22 % pracowników w Portugalii nie posiada umiejętności cyfrowych, co przekracza średnią UE mniej więcej dwukrotnie. Dzieje się tak głównie ze względu na fakt, że pracownicy ci nie korzystają regularnie z internetu. Rząd podjął działania w celu promowania kształcenia dorosłych, tworząc ośrodki „Qualifica" i paszporty umiejętności. W celu zapewnienia ich skuteczności kluczowe będzie, aby dostarczały one wysokiej jakości możliwości podniesienia umiejętności pracowników lub przekwalifikowania, zgodnie z zapotrzebowaniem na rynku pracy. Rząd wprowadził również szereg środków wspierających współpracę między szkolnictwem wyższym a sektorem przedsiębiorstw, dotyczących wyników badań i działań naukowych. Struktury uniwersyteckie będą jednak musiały odpowiednio się dostosować, aby skorzystać z tej współpracy.

(14) Duży udział zagrożonych kredytów przedsiębiorstw, niska rentowność, narażenie na ryzyko związane z długiem państwowym oraz niskie bufory kapitałowe wywierają presję na sektor bankowy. Pogorszenie jakości aktywów, w szczególności w sektorze przedsiębiorstw, wywiera wpływ na rentowność sektora bankowego. Jest to jeden z czynników, wraz z niskimi buforami kapitałowymi, hamujących skuteczną alokację kredytów i inwestycji. Wskaźnik kredytów zagrożonych pozostaje wysoki (20,1 % wobec 19,6 % na koniec 2015 r.) i nadal wzrasta dla niektórych sektorów gospodarki, w szczególności dla przedsiębiorstw z sektora budowlanego i nieruchomości. Ostatnio podjęto pewne kroki, aby rozwiązać kwestię wysokiego wskaźnika kredytów zagrożonych. Aby zapewnić znaczące zmniejszenie instrumentów dłużnych, które utraciły wartość, nadal konieczna jest jednak kompleksowa strategia, obejmująca wspieranie rozwoju rynków wtórnych w celu umożliwienia bankom sprzedaży części portfela zagrożonych instrumentów.

(15) Warunki kredytowe stopniowo się poprawiają, zarówno po stronie popytu, jak i po stronie podaży, lecz dostęp do finansowania nadal stanowi znaczący problem dla MŚP. Odsetek portugalskich MŚP, którym nie udało się uzyskać pełnej kwoty wnioskowanych kredytów, wzrósł z 34 % do 42 %, podczas gdy średnia UE spada i

wyniosła 30 % w 2016 r. Innowacyjne i konkurencyjne przedsiębiorstwa o silnym potencjale wzrostu skorzystałyby na lepszym dostępie do kapitału. Ograniczyłoby to ich zależność od finansowania dłużnego i poprawiło dostęp do finansowania, co pomogłoby przedsiębiorstwom zwiększyć skalę działalności i rozszerzyć ją na rynki międzynarodowe. Różnica w koszcie kapitału między inwestycjami finansowanymi przez dług a inwestycjami finansowanymi przez kapitał znajdowała się w 2016 r. na piątym miejscu w UE i kształtowała się znacznie powyżej średniej UE. Mimo że zmiany systemu opodatkowania ograniczyły zachęty do finansowania dłużnego, jest jeszcze za wcześnie, aby odczuć ich wpływ na stosunkowo istotne preferencyjne traktowanie zadłużenia przedsiębiorstw przez system opodatkowania osób prawnych. W lipcu 2016 r. władze uruchomiły program Capitalizar, służący głównie pobudzeniu inwestycji sektora prywatnego. W ramach programu utworzono nowe linie kredytowe dla MŚP oraz wyspecjalizowane fundusze, które będą zaangażowane w inwestycje sektora prywatnego, a ponadto wprowadzono zmiany systemu opodatkowania, aby wspierać inwestycje. Jednocześnie rząd rozpoczął nowy program (Programa Semente), mający zapewnić finansowanie dla przedsiębiorstw typu start-up i małych przedsiębiorstw na początku ich działalności (kapitał zalążkowy). Program pomoże im w zdobywaniu finansowania kapitałowego przez oferowanie ulg podatkowych, przez co najmniej 2 lata, inwestorom indywidualnym, którzy nabędą nowe udziały w takich przedsiębiorstwach. Przewiduje się, że oba programy poprawią finansowanie przedsiębiorstw w Portugalii, o ile zostaną wdrożone szybko i w pełnym zakresie.

(16) W styczniu 2017 r., w ramach pakietu środków mających usunąć bariery na rynkach usług, Komisja przedstawiła wszystkim państwom członkowskim wskazówki[14] dotyczące konieczności przeprowadzenia reform krajowych w celu stworzenia przepisów dotyczących zawodów regulowanych o wysokich możliwościach wzrostu i generowania miejsc pracy. Przedstawione zalecenia dotyczące reform odnoszą się do szerokiego spektrum wymogów; opracowano je na podstawie analizy porównawczej prowadzonej przez ostatnie trzy lata z udziałem państw członkowskich w duchu wzajemnej oceny i zgodnie z wysiłkami podejmowanymi w kontekście tej oceny. Portugalia aktywnie uczestniczyła w tych działaniach. Portugalia wyjaśnia w swoim krajowym planie działania, iż – jako że od 2011 r. przeprowadzono znaczące reformy i przegląd zawodów regulowanych – w nadchodzących latach nie przewiduje większych zmian. Wskazówki dostarczone przez Komisję uzupełniają oceny w ramach europejskiego semestru, ponieważ dotyczą konkretnie wymagań mających zastosowanie do tych zawodów. Istnieją znaczące bariery regulacyjne i administracyjne, jeśli chodzi o dostęp do świadczenia usług w niektórych sektorach. W ramach programu pomocy finansowej uzgodniono reformy ukierunkowane na sektor budowlany i usługi dla przedsiębiorstw objęte największymi ograniczeniami, w tym zawody regulowane, lecz reformy te zostały wstrzymane lub wycofano się z nich. Jeśli chodzi o otwarcie tych zawodów na konkurencję, przepisy szczególne regulujące te zawody są mniej ambitne niż ustawa ramowa. Wzbudzają również obawy co do bezpośrednich lub pośrednich skutków ograniczenia konkurencji na rynku zawodów regulowanych.

(17) Administracja publiczna w Portugalii nadal wykazuje się niskim poziomem wydajności i przejrzystości. Konkurencja w sektorze zamówień publicznych pozostaje ograniczona. Mimo poczynionych postępów nadal widoczne są braki, jeśli

[14] COM(2016) 820 final, COM(2016) 821 final, COM(2016) 822 final, COM(2016) 823 final, COM(2016) 824 final.

chodzi o przejrzystość i wiarygodność danych i procedur związanych z udzielaniem zamówień publicznych. Przejrzystość w przypadku umów koncesji i partnerstw publiczno-prywatnych jest nadal utrudniona, ponieważ instytucje zamawiające nie posiadają wiedzy fachowej koniecznej do zarządzania złożonymi umowami. Poziom wykorzystania procedury bezpośredniego udzielania zamówień publicznych nadal pozostaje wysoki. Obciążenia administracyjne i brak jednolitych praktyk wykonawczych w całym kraju opóźniają reformę procedur. Mimo pewnych postępów odnotowano opóźnienia w upraszczaniu procedur administracyjnych na szczeblu lokalnym i centralnym, a koordynacja między poszczególnymi szczeblami administracji publicznej jest niewielka. Władze portugalskie zatwierdziły nowy program uproszczeń SIMPLEX+. Zawiera on dość ambitny pakiet środków skierowanych do obywateli i przedsiębiorstw. Środki te wyglądają obiecująco i pakiet SIMPLEX+ należy szybko wdrożyć, aby program mógł zacząć przynosić widoczne skutki. Obecnie trwa już wdrażanie większości środków zawartych w pakiecie i mających znaczenie dla przedsiębiorstw. Efektywność portugalskiego systemu wymiaru sprawiedliwości nadal utrzymuje się poniżej średniej UE. W Portugalii wskaźniki wydajności w przypadku sporów z zakresu prawa cywilnego, handlowego i podatkowego pozostają na niskim poziomie. Wywiera to negatywny wpływ na dynamikę działalności gospodarczej i przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Wydajność sądów podatkowych i administracyjnych nadal wymaga poprawy, jeśli chodzi o liczbę rozstrzygniętych spraw, a postępowania nadal są zbyt długie. Postępowanie sądowe w sprawie upadłości nadal może trwać do 40 miesięcy, co wzbudza obawy co do wydajności ram SIREVE.

(18) Portugalia poczyniła postępy, jeśli chodzi o zwiększenie przejrzystości i zwalczanie korupcji w administracji publicznej, lecz nie opracowano nadrzędnej strategii w tym zakresie. Wydaje się, że działania antykorupcyjne stały się priorytetem dla krajowych organów ścigania, wprowadzono również bardziej skuteczne procedury zarządzania sprawami i zasobami. Dopiero okaże się jednak, czy działania te spowodują zwiększenie liczby prawomocnych wyroków skazujących w sprawach dotyczących korupcji na dużą skalę oraz czy doprowadzą do wymierzania kar, które będą miały większy efekt odstraszający. Jeśli chodzi o działania prewencyjne, jak dotąd plany dotyczące zapobiegania korupcji stworzone w każdej instytucji publicznej są zbyt sformalizowane. Nie są one w pełni dostosowane do każdej organizacji, ani nie towarzyszy im odpowiednie monitorowanie.

(19) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Portugalii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 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.

(20) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia[15] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

(21) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia

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

Rady wydane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Portugalii podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Zapewnienie trwałości korekty nadmiernego deficytu. Prowadzenie polityki budżetowej zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, co będzie oznaczało konieczność znacznego wysiłku fiskalnego w 2018 r. Podejmując działania w ramach polityki, należy uwzględnić potrzebę osiągnięcia kursu polityki budżetowej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Portugalii. Zintensyfikowanie działań w celu zakończenia kompleksowego przeglądu wydatków na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Wzmocnienie kontroli wydatków, efektywności kosztowej i adekwatnego budżetowania, w szczególności w sektorze zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem zmniejszenia kwoty zaległych płatności w szpitalach, oraz zapewnienie stabilności systemu emerytalnego. Zwiększenie stabilności finansowania przedsiębiorstw państwowych oraz określenie celów w zakresie wydajności dla poszczególnych sektorów przed uchwaleniem budżetu na 2018 r., aby zwiększyć ogólny dochód netto przedsiębiorstw państwowych i zmniejszyć obciążenie dla budżetu państwa.

2. Promowanie zatrudniania na podstawie umów na czas nieokreślony, w tym przez przegląd obowiązujących ram prawnych. Zapewnienie skutecznej aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych. Zapewnienie, wraz z partnerami społecznymi, aby dynamika płacy minimalnej nie hamowała zatrudnienia osób o niskich kwalifikacjach.

3. Zwiększenie wysiłków w celu uzdrowienia bilansów instytucji kredytowych przez wdrożenie kompleksowej strategii w sprawie kredytów zagrożonych, w tym przez poprawę warunków na rynkach wtórnych aktywów o obniżonej jakości. Poprawę dostępu do kapitału, w szczególności dla przedsiębiorstw typu start-up i małych i średnich przedsiębiorstw.

4. Wdrożenie planu działania, aby w dalszym stopniu ograniczyć obciążenie administracyjne i usunąć bariery regulacyjne w sektorze budowlanym i sektorze usług dla przedsiębiorstw do końca 2017 r. Zwiększenie efektywności postępowań upadłościowych i podatkowych.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący