KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 522 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2020 r.

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2020 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,

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 17 grudnia 2019 r. Komisja przyjęła roczną strategię zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2020 r. Uwzględniła ona w należytym stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. W dniu 17 grudnia 2019 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.

(2) Sprawozdanie krajowe na 2020 r. dotyczące Portugalii[3] zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2020 r. Zawiera ono ocenę postępów Portugalii w realizacji zaleceń dla tego

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
[3] SWD(2020) 521 final.

kraju, przyjętych przez Radę w dniu 9 lipca 2019 r.[4], 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 26 lutego 2020 r. 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.

(3) W dniu 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia oficjalnie uznała epidemię COVID-19 za globalną pandemię. Pandemia stanowi poważne zagrożenie w zakresie zdrowia publicznego dla obywateli, społeczeństw i gospodarek. Znacznie obciąża krajowe systemy ochrony zdrowia i wywołuje zakłócenia w globalnych łańcuchach dostaw, wahania na rynkach finansowych, wstrząsy popytu konsumpcyjnego oraz negatywne efekty w różnych sektorach. Stwarza zagrożenie dla zatrudnienia, dochodów obywateli oraz działalności przedsiębiorstw. Doprowadziła do silnego wstrząsu gospodarczego, który już teraz ma poważne konsekwencje dla Unii Europejskiej. W dniu 13 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat[5] wzywający do skoordynowanej reakcji gospodarczej na kryzys, obejmującej wszystkie istotne podmioty na poziomie krajowym i unijnym.

(4) Kilka państw członkowskich ogłosiło stan nadzwyczajny lub wprowadziło środki nadzwyczajne. Wszelkie tego typu środki powinny być wprowadzane pod warunkiem, że są ściśle proporcjonalne, konieczne, ograniczone w czasie i zgodne ze standardami europejskimi i międzynarodowymi. Powinny one podlegać nadzorowi demokratycznemu i niezależnej kontroli sądowej.

(5) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu[6]. Klauzula, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, ułatwia koordynację polityk budżetowych w czasie poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W swoim komunikacie Komisja podzieliła opinię Rady, że w świetle spodziewanego znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w związku z pandemią COVID-19 obecne warunki pozwalają na uruchomienie tej klauzuli. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem, że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie. W przypadku części naprawczej Rada może również zdecydować, na podstawie zalecenia Komisji, o przyjęciu zmienionego kursu polityki budżetowej. Ogólna klauzula korekcyjna nie zawiesza procedur paktu stabilności i wzrostu. Pozwala ona państwom członkowskim na odstąpienie od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach, a jednocześnie umożliwia Komisji i Radzie wprowadzenie niezbędnych środków koordynacji polityki w ramach paktu.

---

4 Dz.U. C 301 z 5.9.2019, s. 117.
5 COM(2020) 112 final.
6 COM(2020) 123 final.

(6) Potrzebne są stałe działania, aby ograniczać i kontrolować rozprzestrzenianie się pandemii, wzmocnić odporność krajowych systemów ochrony zdrowia, złagodzić skutki społeczno-ekonomiczne za pomocą środków wspierających przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe oraz aby zapewnić odpowiednie warunki bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy w celu wznowienia aktywności gospodarczej. Unia powinna w pełni wykorzystywać dostępne jej narzędzia, aby wspierać wysiłki państw członkowskich w tym zakresie. Jednocześnie państwa członkowskie i Unia powinny wspólnie przygotowywać środki konieczne do przywrócenia normalnego funkcjonowania naszych społeczeństw i gospodarek oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego, uwzględniając między innymi transformację ekologiczną i cyfrową oraz wyciągając wnioski z kryzysu.

(7) Kryzys związany z COVID-19 unaocznił elastyczność, jaką zapewnia jednolity rynek, umożliwiając dostosowanie się do nadzwyczajnych sytuacji. Aby jednak zapewnić szybkie i sprawne przejście do etapu odbudowy gospodarki oraz przywrócenia swobodnego przepływu towarów, usług i pracowników, należy znieść nadzwyczajne środki utrudniające normalne funkcjonowanie jednolitego rynku, gdy tylko przestaną one być konieczne. Obecny kryzys pokazał, że sektor ochrony zdrowia musi dysponować planami gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej, które powinny w szczególności obejmować ulepszone strategie zakupów, zdywersyfikowane łańcuchy dostaw oraz rezerwy strategiczne podstawowych produktów i materiałów. Są to kluczowe elementy konieczne do opracowania szerzej zakrojonych planów gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej.

(8) Prawodawca Unii już znowelizował odpowiednie ramy legislacyjne[7], aby umożliwić państwom członkowskim uruchomienie wszystkich niewykorzystanych zasobów z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu przeciwdziałania nadzwyczajnym skutkom pandemii COVID-19. Zmiany te zapewnią dodatkową elastyczność oraz uproszczą i usprawnią procedury. Aby zmniejszyć presję na przepływy środków pieniężnych, państwom członkowskim umożliwiono również skorzystanie w roku obrachunkowym 2020–2021 ze stopy dofinansowania z budżetu Unii w wysokości 100 %. Zachęca się Portugalię do pełnego wykorzystania tych możliwości, aby wesprzeć osoby i sektory, które są najbardziej narażone na trudności.

(9) Społeczno-ekonomiczne skutki pandemii będą się najprawdopodobniej rozkładać nierównomiernie w poszczególnych regionach Portugalii ze względu na różne modele specjalizacji. Dotyczy to w szczególności regionów, które w znacznym stopniu zależą od turystyki, takich jak Algarve i regiony najbardziej oddalone – Madera i Azory. Pociąga to za sobą znaczne ryzyko pogłębienia różnic regionalnych i terytorialnych w Portugalii. Obecna sytuacja, która grozi również przejściowym zniweczeniem procesu konwergencji między państwami członkowskimi, wymaga ukierunkowanych działań politycznych.

---

[7] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich oraz w innych sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa) (Dz.U. L 99 z 31.3.2020, s. 5) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 i (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do szczególnych środków zapewniających wyjątkową elastyczność na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Dz.U. L 130 z 24.4.2020, s. 1).

(10) W dniu 16 maja 2020 r. Portugalia przedłożyła swój krajowy program reform na 2020 r. i swój program stabilności na 2020 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(11) Portugalia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Portugalii zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto[8] nie przekroczyła 0,7 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Ocena ogólna Komisji potwierdza znaczne odchylenie od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2019 r. oraz w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. W związku z uruchomieniem ogólnej klauzuli korekcyjnej dalsze kroki w ramach procedury znacznego odchylenia w odniesieniu do Portugalii nie są jednak uzasadnione.

(12) W programie stabilności na 2020 r. rząd nie przedstawił scenariusza makroekonomicznego ani planów dotyczących salda sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz relacji długu do PKB przynajmniej w odniesieniu do 2020 r. Zawarto w nim jednak szacunki, zgodnie z którymi każde 30 dni roboczych środków izolacji – tj. około 1,5 pełnego miesiąca – może mieć średni negatywny wpływ na roczne PKB w wysokości 6,5 punktu procentowego. Na perspektywy makroekonomiczne i budżetowe wpływa duża niepewność spowodowana pandemią COVID-19. Prognozom budżetowym zagrażają pewne ryzyka specyficzne dla Portugalii związane ze wzrostem publicznych zobowiązań warunkowych w przypadku niektórych podmiotów prawa publicznego oraz z wprowadzonymi w związku z pandemią COVID-19 środkami dotyczącymi sektora prywatnego. Oprócz tego istnieje już znaczne ryzyko związane z potencjalnym wpływem na budżet dodatkowych środków wspierających banki

(13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 oraz w ramach skoordynowanego unijnego podejścia Portugalia wprowadziła środki budżetowe mające na celu zwiększenie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Program stabilności na 2020 r. zawiera szacunki dotyczące wpływu tych środków na budżet w ujęciu miesięcznym lub rocznym, nie przedstawia jednak prognozowanej łącznej kwoty rocznej na 2020 r. Środki te obejmują m.in. jednorazowe specjalne wsparcie dla przedsiębiorstw na wznowienie działalności gospodarczej (508,0 mln EUR lub 0,3 % PKB), uproszczony program tymczasowego przerwania pracy (przestoje w pracy, 373,3 mln EUR lub 0,2 % PKB przez każdy miesiąc obowiązywania) oraz zakup środków ochrony indywidualnej na potrzeby systemu ochrony zdrowia (0,1 % PKB przez każdy miesiąc obowiązywania)[9]. Komisja szacuje, że w 2020 r. środki te przełożą się na bezpośrednie koszty budżetowe w wysokości około 2,5 % PKB. Portugalia zapowiedziała ponadto środki, które co do zasady nie mają bezpośredniego wpływu na budżet, ale przyczynią się do wsparcia płynności przedsiębiorstw

[8] 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 działania dyskrecjonalne po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Działania jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

[9] Wpływ na budżet przedstawiono jako odsetek PKB w 2020 r. zgodnie z tegoroczną wiosenną prognozą Komisji.

i gospodarstw domowych. Wartość tych środków oszacowano w programie stabilności na 2020 r. na blisko 25,2 mld EUR, czyli 12,5 % PKB. Środki te obejmują odroczenie płatności podatku od wartości dodanej, podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych oraz składek na ubezpieczenie społeczne (7,9 mld EUR lub 3,9 % PKB), a także linie kredytowe z gwarancją skarbu państwa oraz podobne inicjatywy (4,0 mld EUR lub 2,0 % PKB). Ogólnie rzecz biorąc, środki wprowadzane przez Portugalię są zgodne z wytycznymi określonymi w komunikacie Komisji w sprawie skoordynowanej reakcji gospodarczej na pandemię COVID-19. Pełne wdrożenie tych środków, a następnie zmiana kierunku polityki budżetowej w sposób, który umożliwi osiągnięcie rozważnej średniookresowej sytuacji budżetowej, kiedy pozwolą na to warunki ekonomiczne, przyczyni się do zachowania stabilności finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej.

(14) Według prognozy Komisji z wiosny 2020 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Portugalii w 2020 r. wyniesie 6,5 % PKB, a w 2021 r. – 1,8 % PKB. Prognozuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie najwyższy poziom – 131,6 % PKB – w 2020 r., a następnie spadnie do poziomu 124,4 % w 2021 r.

(15) W dniu 20 maja 2020 r. Komisja opublikowała sprawozdanie sporządzone zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu w związku z prognozowanym przekroczeniem przez Portugalię w 2020 r. progu deficytu wynoszącego 3 % PKB. Ogólnie rzecz biorąc, analiza wskazuje, że kryterium deficytu określone w Traktacie i rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 nie jest spełnione.

(16) Wybuch pandemii COVID-19 w Portugalii miał miejsce na początku marca 2020 r. i spowodował, że krajowy system ochrony zdrowia znalazł się pod ogromną presją. Rząd szybko wprowadził szereg rygorystycznych środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się wirusa oraz przewidziany w konstytucji stan nadzwyczajny (który obowiązywał od dnia 18 marca 2020 r. do dnia 2 maja 2020 r.), aby maksymalnie ograniczyć zasięg choroby i liczbę ofiar śmiertelnych. Wprowadzono też środki mające na celu wzmocnienie zdolności reagowania systemu ochrony zdrowia i spłaszczenie krzywej zakażeń, aby uniknąć przeciążenia szpitali. Krajowe i globalne środki powstrzymujące rozprzestrzenianie się wirusa poważnie ograniczyły działalność gospodarczą w większości sektorów, uderzając szczególnie silnie w turystykę i branże pokrewne. Pogorszyły też perspektywy społeczne i gospodarcze w Portugalii, zwłaszcza w przypadku mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Prognozuje się, że w 2020 r. gospodarka skurczy się o 6,8 %, a w 2021 r. wzrośnie o 5,8 %.

(17) Aby ograniczyć bezpośredni wpływ pandemii COVID-19 na ludzkie zdrowie, na wielką skalę wydaje się wysokie kwoty na system ochrony zdrowia. Potrzebne są inwestycje w celu poprawienia odporności systemu ochrony zdrowia oraz zapewnienia sprzętu, wyrobów i infrastruktury niezbędnych do wzmocnienia zdolności reagowania kryzysowego, w tym intensywnej opieki medycznej, testowania, technologicznych i stosowanych badań medycznych oraz powszechnego dostępu do opieki zdrowotnej, m.in. poza obszarami miejskimi oraz w regionach najbardziej oddalonych, tj. na Maderze i Azorach. Kiedy wybuchła pandemia COVID-19, stopniowo wdrażano już plan wprowadzenia nowego modelu zarządzania szpitalami publicznymi. Przewidywał on znaczny wzrost budżetów rocznych. Konsekwentne wdrażanie tego planu w obecnej sytuacji mogłoby przyczynić się do wzmocnienia odporności systemu ochrony zdrowia. Pandemia COVID-19 odsłoniła słabości zakładów opieki długoterminowej w Portugalii, w których odnotowano wyższe wskaźniki zachorowań

i śmiertelności. Pomimo poprawy zasięgu terytorialnego opieki długoterminowej w ciągu ostatnich dziesięciu lat ogólne wskaźniki dostępu do tej opieki są niskie we wszystkich regionach kraju. Jednocześnie przed wybuchem pandemii COVID-19 prognozowano wzrost wydatków na opiekę długoterminową, który – wyrażony jako odsetek PKB – miał należeć do największych w Unii. Aby poradzić sobie z obecnym kryzysem oraz sprostać wyzwaniom związanym ze starzeniem się społeczeństwa, konieczne są dalsze wysiłki na rzecz poprawy wydajności i zdolności w zakresie opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej.

(18) Po długotrwałych pozytywnych zmianach na rynku pracy, jakie nastąpiły od 2014 r., Portugalia będzie musiała obecnie stawić czoła nadzwyczajnym wyzwaniom w zakresie zatrudnienia związanym z pandemią. Prognoza Komisji przewiduje, że w porównaniu z 2019 r., kiedy to bezrobocie wyniosło 6,5 %, w 2020 r. obejmie ono 9,7 % ludności aktywnej zawodowo, a w 2021 r. spadnie do 7,4 %. Aby wspierać zatrudnienie i zmniejszyć ryzyko utraty miejsc pracy, Portugalia uprościła i dostosowała wykorzystanie istniejącego programu tymczasowego przerwania pracy. Ukierunkowane wykorzystanie programów unijnych i krajowych mogłoby pomóc w utrzymaniu miejsc pracy i działalności gospodarczej, zwłaszcza w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). W okresie odbudowy gospodarki decydującą rolę w utrzymaniu gotowości siły roboczej odgrywać będą spersonalizowane i ukierunkowane aktywne polityki rynku pracy, w szczególności w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji. Kluczowe znaczenie dla wzrostu zatrudnienia będzie miała współpraca między pracodawcami, instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi oraz publicznymi służbami zatrudnienia.

(19) Aby nie dopuścić do pogłębienia nierówności w związku z pandemią COVID-19, trzeba będzie wprowadzić środki mające na celu złagodzenie skutków społecznych i ochronę osób znajdujących się w trudnej sytuacji. Do takich środków należą programy świadczeń dla bezrobotnych i wsparcie dochodu w przypadku osób pracujących, które najbardziej ucierpiały na skutek kryzysu, w tym osób samozatrudnionych i pracowników nietypowych, a także dostęp do usług i środków wspierających reintegrację na rynku pracy. Wdrożenie krajowego planu społecznego na wypadek zagrożenia, we współpracy z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim, mogłoby przyczynić się do natychmiastowej i skoordynowanej reakcji na kryzys i złagodzenia jego skutków społecznych. Wprowadzone w ostatnich latach zmiany w polityce mające na celu poprawę skuteczności transferów socjalnych, takie jak podwyższenie dochodu minimalnego, dodatku solidarnościowego na rzecz osób starszych, emerytur i świadczeń rodzinnych, wywarły pozytywny wpływ na rozkład dochodów. Niemniej jednak transfery socjalne w Portugalii (z wyłączeniem emerytur) obniżyły w 2018 r. odsetek osób zagrożonych ubóstwem jedynie o 23,8 %, czyli znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 34 %. Adekwatność systemu dochodu minimalnego należy ponadto do najniższych w Unii, zapewniając dochody w wysokości zaledwie 40 % krajowego progu ubóstwa.

(20) Pandemia COVID-19 stwarza znaczne potrzeby w zakresie wykorzystania technologii cyfrowych w celu zapewnienia stałego dostępu do edukacji i ciągłości działalności gospodarczej w związku z koniecznością przyjęcia środków narzucających ograniczenie kontaktów personalnych. W Portugalii zamknięto szkoły i ośrodki szkoleniowe i przerwano naukę stacjonarną. Około 6 % gospodarstw domowych nadal nie ma dostępu do internetu, co dotyczy około 50 tys. uczniów, a zasięg sieci internetowych i telekomunikacyjnych na obszarach miejskich i wiejskich znacznie się różni. Uczniowie z rodzin w korzystnej sytuacji społecznej i materialnej są lepiej

przygotowani do radzenia sobie z wyzwaniami związanymi z nauczaniem na odległość. W Portugalii odnotowuje się ponadto duży niedobór umiejętności cyfrowych. W 2019 r. 48 % ludności nie posiadało podstawowych umiejętności cyfrowych, w tym około 26 % nie posiadało żadnych umiejętności cyfrowych, a odsetek osób, które nigdy nie korzystały z internetu, stanowi dwukrotność średniej unijnej. Obecna sytuacja wymaga podjęcia intensywnych działań w zakresie szkoleń internetowych oraz wysiłków mających pomóc osobom dotkniętym wykluczeniem cyfrowym w pokonywaniu przeszkód w dostępie do kształcenia na odległość. Wykorzystanie technologii cyfrowych umożliwiających wprowadzenie alternatywnych rozwiązań w zakresie organizacji pracy i oferowanie usług cyfrowych pozwoliłoby przedsiębiorstwom, których usługi można świadczyć przez internet, na utrzymanie ciągłości działania, a tym samym złagodziłoby skutki ograniczeń w niektórych sektorach. Ma to szczególne znaczenie w Portugalii, gdzie zasadniczym elementem gospodarki są mikroprzedsiębiorstwa działające w tradycyjnych sektorach. Jednym z głównych czynników utrudniających cyfryzację MŚP jest luka w wiedzy cyfrowej, która wynika z ogólnie niskiego poziomu umiejętności cyfrowych kadry kierowniczej i pracowników.

(21) Aby zapobiec możliwym do uniknięcia upadłościom oraz umożliwić przedsiębiorstwom przetrwanie wstrząsu związanego z pandemią i utrzymanie konkurencyjności, Portugalia przyjęła zestaw środków mających na celu wspieranie rentownych przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, które ucierpiały na skutek wprowadzonych ograniczeń w kontaktach personalnych przekładających się na ograniczenie działalności gospodarczej i spadek popytu krajowego i światowego. Środki te koncentrują się na zapewnianiu pomocy na utrzymanie płynności finansowej, w tym gwarancji finansowanych przez państwo i instytucje finansowe, bezpośrednich dotacji, obniżek składek na ubezpieczenia społeczne i odroczeń płatności podatków. Koncentrują się one w szczególności na sektorach najbardziej dotkniętych kryzysem, w tym na turystyce, sektorze hotelarsko-gastronomicznym i powiązanej działalności gospodarczej, jak również na przedsiębiorstwach zajmujących się przetwórstwem przemysłowym i eksportem. Ważne jest, aby instytucje publiczne oraz prywatni pośrednicy wdrażali takie środki terminowo i skutecznie. W tym kontekście rząd Portugalii zoptymalizował proces dostępu do linii kredytowych, w szczególności w zakresie dokumentów, jakie mają być składane przez przedsiębiorstwa. Podczas prac nad wspomnianymi środkami oraz podczas wdrażania tych środków należy uwzględnić odporność sektora bankowego. Dodatkowe działania z zakresu polityki mają na celu wspieranie przedsiębiorczości i osób samozatrudnionych.

(22) W celu sprzyjania odbudowie gospodarki ważne będzie przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych i promowanie inwestycji prywatnych, m.in. w drodze odpowiednich reform. Pobudzające wzrost inwestycje w badania naukowe i innowacje, cyfryzację, poprawę jakości połączeń oraz transformację ekologiczną przyczynią się do ożywienia portugalskiej gospodarki i skierują ją na ścieżkę długoterminowego zrównoważonego wzrostu. Dzięki inwestycjom w infrastrukturę transportową można by zaradzić niedogodnościom związanym z peryferyjnym położeniem Portugalii, w szczególności poprzez usunięcie luk w połączeniach kolejowych z Hiszpanią i umożliwienie lepszego wykorzystania potencjału portugalskich portów, które nie są dostatecznie eksploatowane. W krajowym planie działania w dziedzinie energii i klimatu Portugalia wskazuje na znaczne potrzeby inwestycyjne związane ze zmianą klimatu i transformacją energetyczną. Nadal istnieje szeroki margines pozwalający na poprawę efektywności

energetycznej budynków i zmniejszenie zużycia energii przez przedsiębiorstwa. Lepsza łączność energetyczna na Półwyspie Iberyjskim mogłaby umożliwić większą konkurencję i ułatwić rozwój energii ze źródeł odnawialnych. Inwestycje mogą również wspierać zapobieganie przewidywanym negatywnym skutkom zmiany klimatu, takim jak powodzie i pożary lasów, poprawę gospodarowania zasobami wodnymi i odpadami oraz wykorzystanie potencjału gospodarki o obiegu zamkniętym. Programowanie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021–2027 mogłoby pomóc Portugalii sprostać niektórym wyzwaniom związanym z przejściem na gospodarkę neutralną dla klimatu, w szczególności na terytoriach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego[10]. Pozwoliłoby to Portugalii optymalnie wykorzystać ten fundusz.

(23) W ostatnich latach – dzięki szeregowi środków, które nadal są wdrażane – poprawiła się wydajność portugalskiego wymiaru sprawiedliwości. Pandemia i wynikająca z niej recesja mogą jednak prowadzić do wzrostu liczby spraw sądowych, co może zaostrzyć utrzymujące się problemy, takie jak długotrwałe postępowania i zaległości w sądach administracyjnych i podatkowych. Większa wydajność i odporność systemu wymiaru sprawiedliwości mogłaby poprawić otoczenie działalności gospodarczej, co byłoby szczególnie korzystne dla krajowych MŚP i inwestorów.

(24) Obecne zalecenia koncentrują się na łagodzeniu społeczno-gospodarczych skutków pandemii i ułatwianiu ożywienia gospodarczego, jednak wydane w 2019 r. zalecenia dla tego kraju, przyjęte przez Radę w dniu 9 lipca 2019 r., obejmowały również reformy, które są niezbędne do podjęcia średnio- i długoterminowych wyzwań strukturalnych. Zalecenia te pozostają aktualne i będą nadal monitorowane w ramach kolejnego rocznego cyklu europejskiego semestru. Podobnie jest w przypadku zaleceń dotyczących polityk gospodarczych związanych z inwestycjami. Zalecenia te należy uwzględniać do celów strategicznego programowania finansowania w ramach polityki spójności w okresie po 2020 r., w tym do celów środków ograniczających i strategii wyjścia wdrażanych w odpowiedzi na obecny kryzys.

(25) W ubiegłych latach odnotowano szereg udoskonaleń w portugalskim systemie bankowym. Wskaźniki rentowności tego sektora poprawiły się w związku z wysiłkami na rzecz zwiększenia jego efektywności oraz zmniejszenia liczby przepisów i ograniczeń. Dzięki wyższej rentowności system bankowy poprawiał stopniowo współczynniki kapitałowe. Jego poziomy funduszy własnych są jednak nadal poniżej średniej UE. Wskaźnik kredytów zagrożonych od wielu lat wykazuje tendencję spadkową, ale pozostaje dwukrotnie wyższy od wskaźnika UE. Zdolność generowania dochodów przy niskich stopach oprocentowania i wysokim zadłużeniu gospodarki nadal stanowi wyzwanie. Osłabienie gospodarki, kryzys związany z pandemią COVID-19 oraz niskie stopy procentowe obserwowane w ostatnim czasie przysporzą wyzwań sektorowi bankowemu i odbiją się na jakości kredytowej udzielonych pożyczek. Należy też dodać, że na portugalskie banki nadal wpływa sytuacja na obszarach w wysokim stopniu uzależnionych od zmian cen surowców, w szczególności ropy naftowej. Sytuacja ta wiąże się z podatnością na ryzyko rynkowe, walutowe i kredytowe oraz może mieć wpływ na jakość kredytową pożyczek udzielanych przedsiębiorstwom uzależnionym od takich obszarów.

(26) Jako jeden z głównych czynników uniemożliwiających bankom szybkie obniżenie poziomu kredytów zagrożonych wskazuje się długotrwałe postępowania upadłościowe. Mają one również istotny wpływ na ustalanie cen takich aktywów na

[10] SWD(2020) 251 final.

rynku wtórnym, ponieważ wyniki, mierzone jako płatności na rzecz wierzycieli, są niewystarczające. Struktura kredytów zagrożonych w dalszym ciągu wskazuje na wysoki odsetek kredytów korporacyjnych (około dwóch trzecich), w ich przypadku najtrudniej jest bowiem zastosować szybkie metody standardowe. W ostatnich latach dokonano kilku zmian zarówno w postępowaniu upadłościowym, jak i cywilnym postępowaniu egzekucyjnym. Dalsze dostosowania, w szczególności dotyczące nieuzasadnionych opóźnień, pomogłyby zarówno wierzycielom, jak i pożyczkobiorcom, przy czym ci ostatni odniosą korzyści w postaci czystej karty.

(27) Europejski semestr zapewnia ramy stałej koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia w Unii, która może przyczynić się do osiągnięcia gospodarki zrównoważonej. W swoich krajowych programach reform na 2020 r. państwa członkowskie podsumowały postępy w realizacji określonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych celów zrównoważonego rozwoju. Poprzez pełną realizację poniższych zaleceń Portugalia przyczyni się do postępów w realizacji celów zrównoważonego rozwoju oraz do wspólnych wysiłków na rzecz zapewnienia trwałej konkurencyjności w Unii.

(28) Zasadnicze znaczenie dla szybkiego zniwelowania skutków gospodarczych pandemii COVID-19 ma ścisła koordynacja między gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej. Jako państwo, którego walutą jest euro, Portugalia powinna – uwzględniając wskazówki polityczne Eurogrupy – zapewnić, aby jej polityka była spójna z zaleceniami dla strefy euro i skoordynowana z polityką innych państw członkowskich tej strefy.

(29) W ramach europejskiego semestru w 2020 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Portugalii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2020 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2020 r. i krajowy program reform na 2020 r., 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 unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.

(30) W świetle tej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2020 r.[11], a jej opinia znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

(31) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2020 r. i program stabilności na 2020 r. W niniejszych zaleceniach uwzględniono fakt, że w ramach dążenia do korekty zakłóceń równowagi należy w pierwszej kolejności stawić czoła pandemii i sprzyjać ożywieniu gospodarczemu. Zalecenia odnoszące się bezpośrednio do zakłóceń równowagi makroekonomicznej stwierdzonych przez Komisję na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1, 2, 3 i 4,

NINIEJSZYM ZALECA Portugalii podjęcie w latach 2020 i 2021 działań mających na celu:

1. Zgodnie z ogólną klauzulą korekcyjną podjęcie wszelkich działań niezbędnych do skutecznego zwalczania pandemii, utrzymania gospodarki i w dalszej kolejności wsparcia ożywienia gospodarczego. Gdy pozwolą na to warunki gospodarcze –

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

prowadzenie polityki budżetowej mającej na celu osiągnięcie rozważnej średniookresowej sytuacji budżetowej i zapewnienie zdolności obsługi zadłużenia, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Wzmocnienie odporności systemu ochrony zdrowia i zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości opieki zdrowotnej i długoterminowej.

2. Wspieranie zatrudnienia i priorytetowe traktowanie środków mających na celu utrzymanie miejsc pracy. Zagwarantowanie wystarczającej i skutecznej ochrony socjalnej oraz wystarczającego i skutecznego wsparcia dochodów. Wspieranie wykorzystania technologii cyfrowych w celu zapewnienia równego dostępu do wysokiej jakości kształcenia i szkolenia oraz w celu zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw.

3. Wdrożenie środków tymczasowych mających zapewnić przedsiębiorstwom, w szczególności małym i średnim przedsiębiorstwom, dostęp do płynności. Przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych i promowanie prywatnych inwestycji, aby wspierać przywracanie normalnego funkcjonowania gospodarki. Ukierunkowanie inwestycji na transformację ekologiczną i cyfrową, w szczególności na czyste i wydajne wytwarzanie i wykorzystanie energii, infrastrukturę kolejową oraz innowacje.

4. Zwiększenie wydajności sądów administracyjnych i podatkowych.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

W imieniu Rady
Przewodniczący