EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 20.5.2020.
COM(2020) 522 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Portugala za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2020.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Portugala za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2020.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika[1], a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža[2], a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Komisija je17. prosinca 2019. donijela Godišnju strategiju održivog rasta i time označila početak Europskog semestra 2020. za koordinaciju ekonomskih politika. Posebnu je pozornost posvetila europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Komisija je 17. prosinca 2019. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu se navodi da je Portugal jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja.

(2) Izvješće za Portugal[3] za 2020. objavljeno je 26. veljače 2020. U izvješću je ocijenjen napredak Portugala u smislu preporuka za Portugal koje je Vijeće donijelo 9. srpnja 2019.[4], mjera poduzetih nakon preporuka donesenih prethodnih godina te napredak Portugala u ostvarenju njegovih nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020. Izvješće

[1] SL L 209, 2.8.1997., str. 1.
[2] SL L 306, 23.11.2011., str. 25.
[3] SWD(2020) 521 final.
[4] SL C 301, 5.9.2019., str. 117.

sadržava i detaljno preispitivanje u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, čiji su rezultati također objavljeni 26. veljače 2020. Komisija u svojoj analizi zaključuje da u Portugalu postoje makroekonomske neravnoteže. Konkretno, u kontekstu niskog rasta produktivnosti slabe su točke velike neto vanjske obveze, privatni i javni dug te visok udio neprihodonosnih kredita.

(3) Svjetska zdravstvena organizacija službeno je 11. ožujka 2020. proglasila globalnu pandemiju bolesti COVID-19. Pandemija je ozbiljna javnozdravstvena kriza koja pogađa građane, društva i gospodarstva. Veliko je opterećenje za nacionalne zdravstvene sustave, uzrokuje poremećaje u globalnim lancima opskrbe, kolebanja na financijskim tržištima, šokove potražnje potrošača i negativno utječe na razne sektore. Ugrožava radna mjesta, dohotke radnika i poslovanje poduzećâ. Uzrokovala je snažan gospodarski udar čije se ozbiljne negativne posljedice već osjećaju u Europskoj uniji. Komisija je 13. ožujka 2020. donijela Komunikaciju[5] u kojoj je pozvala na koordiniran gospodarski odgovor na krizu suradnjom svih dionika na nacionalnoj razini i na razini Unije.

(4) Više država članica proglasilo je izvanredno stanje ili je uvelo izvanredne mjere. Sve izvanredne mjere trebale bi biti strogo proporcionalne, nužne, ograničena trajanja i u skladu s europskim i međunarodnim standardima. Trebale bi biti predmet demokratskog nadzora i neovisnog sudskog preispitivanja.

(5) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu[6]. Ta klauzula olakšava koordinaciju proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe (EZ) 1467/97. Komisija je u Komunikaciji Vijeću iznijela stajalište da trenutni uvjeti dopuštaju aktivaciju te klauzule zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada prouzročenog pandemijom bolesti COVID-19. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s Komisijinom procjenom. Aktivacijom opće klauzule o odstupanju dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Vijeće na preporuku Komisije može za korektivni dio donijeti i odluku o usvajanju revidirane fiskalne putanje. Aktivacijom opće klauzule o odstupanju ne obustavljaju se postupci u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, nego se državama članicama omogućuje da odstupe od proračunskih zahtjeva koji bi se obično primjenjivali, a Komisiji i Vijeću da u okviru Pakta poduzmu potrebne mjere za koordinaciju politika.

(6) Nužno je kontinuirano djelovanje radi ograničenja i nadzora širenja pandemije, povećanja otpornosti nacionalnih zdravstvenih sustava, ublažavanja socioekonomskih posljedica mjerama potpore poduzećima i kućanstvima te radi uvođenja adekvatnih zdravstvenih i sigurnosnih uvjeta na radnom mjestu u cilju nastavka gospodarske aktivnosti. Unija bi trebala u cijelosti iskoristiti razne instrumente koji su joj na raspolaganju i tako poduprijeti napore država članica u tim područjima. Istodobno bi države članice i Unija, izvlačeći pouke iz krize, trebale surađivati na pripremi mjera potrebnih za povratak na normalno funkcioniranje naših društava i gospodarstava te na održiv rast, koje bi među ostalim uključivale zelenu tranziciju i digitalnu transformaciju.

---

5 COM(2020) 112 final.

6 COM(2020) 123 final.

(7) Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 naglasila je fleksibilnost koju jedinstveno tržište nudi radi prilagodbe u izvanrednim situacijama. Međutim, da bi se osigurao brz i neometan prelazak na fazu oporavka i slobodnog kretanja robe, usluga i radnika, izvanredne mjere koje sprječavaju normalno funkcioniranje jedinstvenog tržišta moraju se ukinuti čim prestanu biti neophodne. Aktualna je kriza pokazala da su u zdravstvu potrebni planovi pripravnosti za krizne situacije, uz poboljšane strategije nabave, diversificirane lance opskrbe i strateške rezerve osnovne medicinske opreme. Ključni su to elementi za izradu širih planova pripravnosti za krizne situacije.

(8) Zakonodavac Unije već je izmijenio relevantne zakonodavne okvire[7] kako bi se državama članicama omogućilo da sva neiskorištena sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova mobiliziraju za ublažavanje izvanrednih posljedica pandemije bolesti COVID-19. Te će izmjene osigurati dodatnu fleksibilnost, ali i znatno jednostavnije i povezanije procedure. Kako bi ublažile pritisak na novčane tokove, države članice u obračunskoj godini 2020.–2021. mogu iskoristiti i stopu sufinanciranja sredstvima iz proračuna Unije od 100 %. Portugal se potiče da u cijelosti iskoristi te mogućnosti i tako pomogne najugroženijim građanima i sektorima.

(9) Socioekonomske posljedice pandemije vjerojatno će biti neravnomjerno raspoređene po portugalskim regijama zbog različitih modela specijalizacije, a najviše će se osjetiti u regijama koje se uvelike oslanjaju na turizam, kao što su Algarve te najudaljenije regije Madeire i Azora. Zbog toga je velik i rizik od povećanja regionalnih i teritorijalnih nejednakosti unutar Portugala. U kombinaciji s rizikom od privremenog prekida procesa konvergencije među državama članicama, trenutačna situacija zahtijeva ciljane odgovore politika.

(10) Portugal je 16. svibnja 2020. dostavio Nacionalni program reformi za 2020. i Program stabilnosti za 2020. Kako bi se uzela u obzir njihova povezanost, programi su ocijenjeni istodobno.

(11) Na Portugal se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu te pravilo o dugu. Vijeće je 13. srpnja 2018. preporučilo Portugalu da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda[8] u 2019. ne premaši 0,7 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,6 % BDP-a. Ukupna Komisijina ocjena potvrđuje veliko odstupanje od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2019. i u 2018. i 2019. kad se zajedno uzmu u obzir. Međutim, budući da je aktivirana opća klauzula o odstupanju, daljnji koraci za Portugal u okviru postupka zbog značajnog odstupanja nisu opravdani.

(12) Vlada u Program stabilnosti za 2020. nije uključila makroekonomski scenarij i planove za saldo opće države i udio duga u BDP-u barem za 2020. Ali u Programu stabilnosti

---

[7] Uredba (EU) 2020/460 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. ožujka 2020. o izmjeni uredaba (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 508/2014 s obzirom na posebne mjere za mobilizaciju ulaganja u zdravstvene sustave država članica i u druge sektore njihovih gospodarstava u odgovoru na izbijanje bolesti COVID-19 (Investicijska inicijativa kao odgovor na koronavirus) (SL L 99, 31.3.2020., str. 5) i Uredba (EU) 2020/558 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2020. o izmjeni uredbi (EU) br. 1301/2013 i (EU) br. 1303/2013 u pogledu posebnih mjera radi pružanja iznimne fleksibilnosti za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova u odgovoru na izbijanje bolesti COVID-19 (SL L 130, 24.4.2020., str. 1).

[8] Neto primarni državni rashodi sastoje se od ukupnih državnih rashoda bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti usklađeni s prihodima iz fondova Unije i nediskrecijskih promjena u rashodima za naknade za nezaposlenost. Nacionalno financirane bruto investicije u fiksni kapital izglađuju se za četverogodišnje razdoblje. Uračunane su diskrecijske mjere na prihodovnoj strani ili povećanja prihoda propisana zakonom, dok se jednokratne mjere na prihodovnoj i rashodovnoj strani poništavaju.

za 2020. procjenjuje se da svakih 30 radnih dana, odnosno oko mjesec i pol ograničenja kretanja, u prosjeku može izazvati negativan učinak na godišnji BDP od 6,5 postotnih bodova. Na makroekonomske i fiskalne izglede utječe vrlo izražena nesigurnost izazvana pandemijom bolesti COVID-19. Neke rizike specifične za Portugal treba uzeti u obzir pri proračunskim projekcijama, a povezani su s naglim povećanjem nepredviđenih javnih obveza koje su povezane s javnim poduzećima i s mjerama koje se odnose na pandemiju bolesti COVID-19, a usmjerene su na privatni sektor. To je povrh onih već velikih postojećih obveza koje su dijelom povezane s mogućim dodatnim utjecajem na proračun dodatnih mjera za pomoć bankama.

(13) Portugal je u okviru koordiniranog Unijina pristupa na pandemiju bolesti COVID-19 odgovorio donošenjem proračunskih mjera za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije i pomoć osobito ugroženim građanima i sektorima. U Programu stabilnosti za 2020. navode se procjene utjecaja tih mjera na proračun na mjesečnoj ili godišnjoj osnovi, a ne navodi se predviđeni ukupni godišnji iznos za 2020. Mjere uključuju, među ostalim, jednokratnu posebnu potporu poduzećima za nastavak poslovanja (508,0 milijuna EUR ili 0,3 % BDP-a), pojednostavnjeni program privremenog prekida rada („otpuštanje”, 373,3 milijuna EUR ili 0,2 % BDP-a po mjesecu primjene) te kupnju osobne zaštitne opreme u zdravstvenom sustavu (0,1 % BDP-a po mjesecu primjene)[9]. Komisija procjenjuje da iz tih mjera u 2020. može proizaći ukupni izravni proračunski trošak od oko 2,5 % BDP-a. Osim toga, Portugal je najavio mjere koje će pridonijeti potpori likvidnosti poduzeća, u pravilu bez izravnog proračunskog učinka, koje se u Programu stabilnosti za 2020. procjenjuju na skoro 25,2 milijarde EUR, odnosno 12,5 % BDP-a. Te mjere uključuju odgodu plaćanja poreza na dodanu vrijednost, poreza na osobni dohodak i poreza na dobit te socijalnih doprinosa (7,9 milijardi EUR ili 3,9 % BDP-a), kao i kreditne linije za koje jamči država te druge slične inicijative (4,0 milijardi EUR ili 2,0 % BDP-a). Mjere koje je Portugal poduzeo općenito su u skladu sa smjernicama iz Komunikacije Komisije o koordiniranom gospodarskom odgovoru na pandemiju bolesti COVID-19. Puna provedba tih mjera uz preusmjeravanje fiskalnih politika prema ostvarenju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija kada to gospodarski uvjeti dopuste, pridonijet će očuvanju fiskalne održivosti u srednjem roku.

(14) Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2020. predviđa se da će ne bude li promjene politika u Portugalu ukupni saldo opće države iznositi 6,5 % BDP-a u 2020. te 1,8 % u 2021. Predviđa se da će udio duga opće države u BDP-u dosegnuti 131,6 % u 2020. te da će se u 2021. smanjiti na 124,4 %.

(15) Komisija je 20. svibnja 2020. objavila izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora jer je Portugal u 2020. planirao premašiti referentnu vrijednost deficita od 3 % BDP-a. Analiza općenito upućuje na zaključak da kriterij deficita kako je definiran u Ugovoru i Uredbi (EZ) br. 1467/1997 nije ispunjen.

(16) Pandemija bolesti COVID-19 pogodila je Portugal početkom ožujka 2020. te je njegov zdravstveni sustav izložila velikom pritisku. Vlada je od 18. ožujka 2020. do 2. svibnja uvela izvanredno stanje i brzo provela stroge i opsežne mjere protiv širenja zaraze kako bi što bolje smanjila mogućnost širenja bolesti i gubitka života. Poduzetim mjerama Portugal je omogućio zdravstvenom sustavu da bolje reagira i da se krivulja broja zaraženih izravna, kako bolnice ne bi bile preopterećene. Nacionalnim i

[9] Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. učinci na proračun izraženi su kao postotak BDP-a u 2020.

globalnim mjerama sprečavanja širenja zaraze ozbiljno su ograničene gospodarske aktivnosti u većini sektora, što je najteže pogodilo turizam i povezane aktivnosti te pokvarilo socijalne i gospodarske izglede Portugala, a posebno njegovih mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća (MSP). U 2020. predviđa se pad gospodarstva za 6,8 % te oporavak od 5,8 % u 2021.

(17) Kako bi se ublažile izravne posljedice pandemije bolesti COVID-19 za zdravlje ljudi, u zdravstvu su nastali veliki rashodi. Bit će potrebna ulaganja kako bi se poboljšala otpornost zdravstvenog sustava, osigurala oprema, proizvodi i infrastruktura potrebni za jačanje kapaciteta za odgovor na krizne situacije, što se odnosi na intenzivnu njegu, testiranje, tehnološka i primijenjena medicinska istraživanja te dostupnost svima, i izvan urbanih područja, i u najudaljenijim regijama Madeire i Azora. Na početku epidemije bolesti COVID-19 postupno se provodio plan uvođenja novog modela upravljanja javnim bolnicama, uz znatna povećanja godišnjih proračuna. Nastavak njegove provedbe u ovom bi trenutku pridonio jačanju otpornosti zdravstvenog sustava. COVID-19 pokazao je slabost portugalskih ustanova za dugotrajnu skrb, u kojima su zabilježene veće stope zaraze i smrtnosti. Iako se u zadnjih desetak godina poboljšala teritorijalna pokrivenost ustanovama za dugotrajnu skrb, u svim je portugalskim regijama stopa pristupa i dalje niska. Istodobno, prije izbijanja pandemije bolesti COVID-19 predviđalo se da će rashodi za dugotrajnu zdravstvenu skrb ostvariti jedno od najvećih povećanja u Uniji, izraženo kao postotak BDP-a. Za rješavanje trenutačne krize i izazova povezanih sa starenjem potreban je stalan trud da se poprave učinkovitost i kapaciteti zdravstvene i dugotrajne skrbi.

(18) Nakon stalnih pozitivnih kretanja na tržištu rada od 2014. Portugal će se sada zbog pandemije suočiti s izvanrednim izazovima u području zapošljavanja. Prema Komisijinoj prognozi u 2020. očekuje se porast nezaposlenosti na 9,7 % aktivnog stanovništva, zatim spuštanje na 7,4 % u 2021., a u 2019. nezaposlenost je bila 6,5 %. Kako bi potaknuo zapošljavanje i ublažio rizik od gubitka radnih mjesta, Portugal je pojednostavnio i prilagodio upotrebu postojećeg programa privremenog prekida rada. Ciljanom uporabom Unijinih i nacionalnih programa mogla bi se očuvati radna mjesta i gospodarska aktivnost, posebno među malim i srednjim poduzećima (MSP). U fazi oporavka personalizirane i ciljane aktivne politike tržišta rada, osobito usavršavanje i prekvalifikacije, imat će odlučujuću ulogu u održavanju spremnosti radne snage na tržištu rada. Suradnja među poslodavcima, ustanovama za obrazovanje i osposobljavanje te javnim službama za zapošljavanje bit će ključna za rast zapošljavanja.

(19) Kako se zbog izbijanja pandemije bolesti COVID-19 nejednakosti ne bi pogoršale, potrebne su mjere za ublažavanje socijalnih učinaka i zaštitu ugroženih osoba. Među njima su naknada za nezaposlenost i potpora dohotku za najpogođenije radnike, uključujući samozaposlene i nestandardne radnike, te pristup uslugama i mjerama za poticanje ponovnog uključivanja na tržište rada. Provedba nacionalnog socijalnog kriznog plana u suradnji sa socijalnim partnerima i civilnim društvom pridonijela bi neposrednom i koordiniranom odgovoru i ublažavanju socijalnih posljedica krize. Pozitivan učinak na raspodjelu dohotka posljednjih godina imale su promjene politike kojima je zaustavljen pad učinkovitosti socijalnih transfera, npr. povećanje minimalnog dohotka, dodatak solidarnosti na naknade za starije osobe, na mirovine i obiteljske naknade. Međutim, udio stanovništva izloženog riziku od siromaštva u Portugalu socijalnim transferima (ne računajući mirovine) smanjen je za samo 23,8 % u 2018., što je znatno ispod prosjeka EU-a od 34 %. Primjerenost programa

zajamčenog minimalnog dohotka među najnižima je u Uniji jer se njime osigurava dohodak koji čini samo 40 % iznosa nacionalnog praga siromaštva.

(20) Zbog pandemije bolesti COVID-19 i mjera ograničavanja socijalnih kontakata povećani su zahtjevi za upotrebu digitalnih tehnologija za kontinuirani pristup obrazovanju i poslovnoj aktivnosti. Portugalske škole i centri za osposobljavanje zatvoreni su i prekinuto je tradicionalno obrazovanje koje zahtijeva fizičko prisustvo. Oko 6 % kućanstava još nema pristup internetu, odnosno oko 50 000 učenika, a urbana i ruralna područja znatno se razlikuju po pristupu internetu i pokrivenosti telekomunikacijskom mrežom. Učenici boljeg socioekonomskog položaja imaju veće izglede za prevladavanje problema koje donosi učenje na daljinu. Portugal usto ima i izražen manjak digitalnih vještina. U 2019. 48 % stanovništva nije imalo osnovne digitalne vještine, među njima je oko 26 % bilo sasvim bez digitalnih vještina, a udio onih koji se nikada nisu koristili internetom bio je dvostruko veći od prosjeka EU-a. Trenutačne okolnosti zahtijevaju intenzivnu provedbu e-osposobljavanja, a onima koji su „digitalno isključeni” treba pomoći da svladaju prepreke koje im otežavaju učenje na daljinu. Usvajanjem digitalnih tehnologija u poduzećima kako bi se ponudili alternativni načini rada i digitalne usluge omogućio bi se kontinuitet poslovanja poduzećima čije se usluge mogu pružati na internetu i tako bi se ublažio učinak ograničenja u nekim sektorima. To je posebno važno u Portugalu čije gospodarstvo uglavnom karakteriziraju mikropoduzeća koncentrirana u tradicionalnim sektorima. Nedovoljna digitalna znanja uvelike ometaju digitalizaciju MSP-ova, a posljedica su općenito niske razine digitalne pismenosti među rukovoditeljima i zaposlenicima.

(21) Kako bi se spriječili stečajevi koji se mogu izbjeći te kako bi poduzeća preživjela ovaj šok i ostala konkurentna, Portugal je donio niz mjera za pomoć održivim poduzećima, osobito MSP-ovima, kojima su naštetile mjere ograničavanja socijalnih kontakata, jer im je zbog tih mjera ograničeno poslovanje i pala je domaća i globalna potražnja. Tim je mjerama cilj pružanje potpore likvidnosti, a riječ je, među ostalim, o jamstvima koja financiraju država i financijske institucije, izravnim subvencijama, odgodama plaćanja poreza i smanjenju socijalnih doprinosa. Usmjerene su na najteže pogođene sektore, kao što su turizam, ugostiteljstvo i srodne gospodarske djelatnosti te na proizvodna i izvozna poduzeća. Važno je da javne institucije i privatni posrednici pravodobno i učinkovito provedu te mjere. U tom je kontekstu portugalska vlada pojednostavnila postupak za pristup kreditnim linijama, odnosno dokumentaciju koju poduzeća moraju dostaviti. U procesu izrade i provedbe tih mjera treba voditi računa o otpornosti bankarskog sektora. Dodatnim mjerama politike pomaže se poduzetništvu i samozaposlenima.

(22) Kako bi se potaknuo gospodarski oporavak, bit će važno dati prednost provedbi i financiranju već razrađenih projekata javnih ulaganja i promicati privatna ulaganja, među ostalim na temelju relevantnih reformi. Ulaganja u istraživanje i inovacije, digitalizaciju, povezivost i zelenu tranziciju potiču rast i pridonijet će oporavku portugalskog gospodarstva i preusmjeriti ga prema dugoročnom održivom rastu. Ulaganjima u prometnu infrastrukturu, ponajviše dovršetkom željezničke mreže prema Španjolskoj i iskorištavanjem nedovoljno iskorištenog potencijala portugalskih luka, mogli bi se ublažiti nedostaci povezani s perifernim položajem Portugala. U Nacionalnom energetskom i klimatskom planu Portugala navode se velike potrebe za ulaganjima u energetsku i klimatsku tranziciju. I dalje postoji velik prostor za poboljšanje energetske učinkovitosti u zgradama i smanjenje potrošnje energije u poslovnom sektoru. Boljom energetskom povezanošću Pirenejskog poluotoka moglo bi se omogućiti veće tržišno natjecanje i olakšati uvođenje obnovljive energije.

Ulaganja mogu pomoći i da se preduhitre negativni učinci klimatskih promjena, kao što su poplave i šumski požari, da se poboljša gospodarenje vodom i otpadom te da se razvije potencijal kružnoga gospodarstva. Portugal bi izradom programa za korištenje sredstava iz Fonda za pravednu tranziciju u razdoblju 2021.–2027. mogao lakše odgovoriti na neke izazove prelaska na klimatski neutralno gospodarstvo, osobito u područjima iz Priloga D Izvješću za Portugal[10]. To bi mu omogućilo da na najbolji način iskoristi sredstva iz tog fonda.

(23) Zbog niza mjera koje se i dalje provode portugalski pravosudni sustav posljednjih je godina postao učinkovitiji. Međutim, pandemija i posljedična recesija mogu dovesti do povećanja broja sporova, što bi moglo pogoršati preostala uska grla, a to se posebno odnosi na dugotrajne postupke i velik broj neriješenih predmeta na upravnim i poreznim sudovima. Veća učinkovitost i otpornost pravosudnog sustava poboljšala bi poslovnu klimu, najviše u korist domaćih MSP-ova i ulagača.

(24) Iako se ove preporuke prije svega odnose na ublažavanje socioekonomskih posljedica pandemije i olakšavanje gospodarskog oporavka, preporuke za Hrvatsku iz 2019. koje je Vijeće usvojilo 9. srpnja 2019. odnosile su se i na reforme koje su iznimno važne za uklanjanje srednjoročnih i dugoročnih strukturnih nedostataka. Te su preporuke i dalje relevantne i kontinuirano će se pratiti tijekom godišnjeg ciklusa europskog semestra sljedeće godine. Isto vrijedi i za preporuke koje se odnose na investicijske politike. O tim potonjim preporukama trebalo bi voditi računa pri izradi strateških programa financiranja kohezijske politike nakon 2020., među ostalim i pri izradi mjera ublažavanja i strategija izlaska iz aktualne krize.

(25) Proteklih je godina zabilježeno nekoliko ukupnih poboljšanja u portugalskom bankarskom sustavu. Parametri profitabilnosti popravili su se zahvaljujući naporima da se poveća učinkovitost tog sektora te smanje rezervacije i umanjenja vrijednosti. Zahvaljujući povećanoj profitabilnosti bankarski je sustav nastavio jačati stope kapitala. No razina vlastitih sredstava i dalje je ispod prosjeka EU-a. Udio neprihodonosnih kredita nastavio je s višegodišnjim trendom smanjenja, ali je i dalje dvostruko veći nego u EU-u. Kapacitet generiranja dohotka i dalje je problematičan jer su kamatne stope niske, a portugalsko gospodarstvo još karakterizira velika zaduženost. Oslabljeno gospodarstvo, kriza koju je izazvala pandemija bolesti COVID-19 te niske kamatne stope otežat će poslovanje bankarskom sektoru i to će se odraziti na kreditnu kvalitetu odobrenih zajmova. Osim toga, portugalske banke još su izložene određenim geografskim područjima koja umnogome ovise o kretanju cijena robe, točnije nafte. Izloženost tim geografskim područjima karakterizira osjetljivost na tržišni, valutni i kreditni rizik te to može utjecati na kreditnu kvalitetu zajmova odobrenih poduzećima izloženima tim geografskim područjima.

(26) Kao jedan od ključnih čimbenika zbog kojih banke ne mogu brzo rješavati problem neprihodonosnih kredita utvrđeni su dugotrajni stečajni postupci. Oni uvelike utječu i na određivanje cijena te imovine na sekundarnom tržištu jer su rezultati, s aspekta isplata vjerovnicima, nezadovoljavajući. Raščlambom neprihodonosnih kredita pokazuje se da je i dalje visok udio korporativnih kredita (oko dvije trećine), a oni su najmanje prikladni za brzi i standardizirani pristup. Posljednjih je godina uvedeno više izmjena i u stečajnom i u građanskom ovršnom postupku. Daljnje prilagodbe, posebno radi sprečavanja neopravdanih odgoda, pomogle bi i vjerovnicima i zajmoprimcima, a zajmoprimcima bi omogućile nov početak.

[10] SWD(2020) 251 final.

(27) Europski semestar pruža okvir za kontinuiranu koordinaciju gospodarskih politika i politika zapošljavanja u Uniji, što može pridonijeti održivom gospodarstvu. Države članice u svojim su nacionalnim programima reformi za 2020. razmotrile postignuti napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja. Osigura li punu provedbu preporuka navedenih u nastavku, Portugal će pridonijeti napretku u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja i zajedničkim nastojanjima da se u Uniji zajamči konkurentna održivost.

(28) Bliska koordinacija među gospodarstvima u ekonomskoj i monetarnoj uniji ključna je za brz oporavak od negativnog gospodarskog učinka bolesti COVID-19. Kao država članica čija je valuta euro i s obzirom na političke smjernice Euroskupine, Portugal bi svoje politike trebao uskladiti s preporukama za europodručje i koordinirati s politikama drugih država članica europodručja.

(29) Komisija je u okviru Europskog semestra 2020. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Portugala i objavila je u Izvješću za Portugal za 2020. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2020. i Nacionalni program reformi za 2020. te mjere poduzete nakon preporuka upućenih Portugalu prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Portugalu nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije jer je potrebno unaprijediti opće gospodarsko upravljanje u Uniji na način da se s razine Unije pridonosi budućim nacionalnim odlukama.

(30) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2020. i njegovo je mišljenje[11] posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.

(31) Uzimajući u obzir detaljno ispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ocijenilo Nacionalni program reformi za 2020. i Program stabilnosti za 2020. U ovim se preporukama vodilo računa o tome da je potrebna pomoć u borbi protiv pandemije i olakšanju gospodarskog oporavka prvi korak u pravcu korekcije neravnoteža. Preporuke koje se izravno odnose na makroekonomske neravnoteže koje je Komisija utvrdila u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1., 2., 3. i 4.

PREPORUČUJE da Portugal u 2020. i 2021. poduzme djelovanje kojemu je cilj:

1. U skladu s općom klauzulom o odstupanju, poduzeti sve potrebne mjere i učinkovito odgovoriti na pandemiju, održati gospodarstvo i pružiti potporu oporavku koji će uslijediti. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Ojačati otpornost zdravstvenog sustava i omogućiti jednak pristup kvalitetnoj zdravstvenoj i dugotrajnoj skrbi.

2. Potaknuti zapošljavanje i naglasiti važnost mjera za očuvanje radnih mjesta. Osigurati dovoljnu i učinkovitu socijalnu zaštitu i potporu dohotku. Potaknuti upotrebu digitalnih tehnologija radi jednakog pristupa kvalitetnom obrazovanju i osposobljavanju te povećanja konkurentnosti poduzeća.

3. Provesti privremene mjere kojima će poduzećima omogućiti pristup likvidnosti, posebno malim i srednjim poduzećima. Dati prednost provedbi i financiranju već razrađenih projekata javnih ulaganja i promicati privatna ulaganja za potporu oporavku gospodarstva. Usmjeriti ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju, posebno u

[11] U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

čistu i učinkovitu proizvodnju i uporabu energije, željezničku infrastrukturu i inovacije.

4. Povećati učinkovitost upravnih i poreznih sudova.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik