

Bruksela, 12 czerwca 2017 r.
(OR. en)

9308/17

ECOFIN 411
UEM 160
SOC 391
EMPL 305
COMPET 408
ENV 507
EDUC 235
RECH 191
ENER 230
JAI 490

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr dok. Kom.:	ST 9252/17 ECOFIN 382 UEM 131 SOC 360 EMPL 275 COMPET 377 ENV 477 EDUC 205 RECH 161 ENER 201 JAI 452 - COM(2017) 521 final
Dotyczy:	Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2017 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2017 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu wyżej wymieniony projekt zalecenia Rady, w wersji zmienionej i uzgodnionej przez różne komitety Rady, oparty na wniosku Komisji COM(2017) 521 final.

ZALECENIE RADY

z dnia...

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 gospodarczych¹,
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
korygowania², 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,

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

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, 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 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 i wskazała w nim 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, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”)³.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej Portugalia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, jak odzwierciedlono w zaleceniach nr 1–4 poniżej.

³ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

- (3) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Portugalii 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 następnych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju 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 również opublikowano w dniu 22 lutego 2017 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Portugalii występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W kontekście wysokiego, choć malejącego bezrobocia oraz 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, jednak 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 utrzymującej się konieczności 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 krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie. Krajowy program reform Portugalii na 2017 r. obejmuje zobowiązania zarówno krótko-, jak i średnioterminowe. 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 ożywienia inwestycji i zapewnienia stabilności finansów publicznych. Jeżeli program zostanie w pełni wdrożony we wskazanym terminie, środki te przyczynią się do usunięcia zakłóceń równowagi makroekonomicznej w Portugalii oraz pomogą w realizacji zaleceń 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 polityki będzie uważnie obserwowane za pomocą szczególnego monitorowania.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów zostały uwzględnione w programach dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁴ Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (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. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – nadwyżka strukturalna wynosząca 0,25 % PKB – zostanie osiągnięty do 2021 r. W programie stabilności na 2017 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniesie 127,9 % w 2017 r. i 124,2 % w 2018 r., a następnie 117,6 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest dla 2017 r. przekonujący, ale w odniesieniu do kolejnych lat – optymistyczny. 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 fiskalnej 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 zalecanej korekty w 2017 r.

- (8) Oczekuje 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 wysokości 0,25 % PKB. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą korekt na mocy paktu stabilności i wzrostu, korekta ta wymaga, aby stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁵ nie przekroczyła 0,1 % w 2018 r. 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. Z pobieżnej oceny wynika, 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 w sprawie europejskiego semestru 2017 towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów przypomniano, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały odpowiednio uwzględniać cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Portugalii. W związku z tym Rada zauważa, że Komisja zamierza dokonać wszechstronnej oceny zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, w szczególności w świetle sytuacji koniunkturalnej w Portugalii.

⁵ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecyjne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (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 ma jednak szerokiego zakresu, jako że obejmuje jedynie instytucje rządowe na szczeblu centralnym i skupia się na oszczędnościach uzyskanych dzięki zwiększeniu efektywności w wyniku 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 wydajny i zrównoważony, na przykład dzięki scentralizowaniu zamówień lub większemu wykorzystaniu leków generycznych. Jednocześnie, mimo iż reforma szpitalnictwa jest w 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 wciąż stanowią zagrożenie dla stabilności fiskalnej. 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 znacznym stopniu wynika z reform systemu emerytalnego i z założenia 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 fiskalnej. 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 do zlikwidowania znaczącego zadłużenia.

- (10) W 2016 r. sytuacja na portugalskim rynku pracy w dalszym ciągu polepszała 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. Duża segmentacja rynków pracy niekorzystnie wpływa na perspektywy zawodowe pracowników i ich dochody, zwłaszcza 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 brak pewności co do kosztów zwalniania, w przypadkach gdy indywidualne zwolnienia pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony uznane zostaje za nieuzasadnione. Wynika to częściowo z faktu, że możliwe jest nakazanie ponownego zatrudnienia pracownika, jeżeli jego zwolnienie zostanie uznane za nieuzasadnione, oraz z 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 zmniejsza się 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 młodzieży⁶. To może częściowo wyjaśnić, dlaczego liczba młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (NEET) jest niższa niż średnia unijna. 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 zaspokojenia. Istotnym krokiem w tym kierunku byłoby utworzenie zapowiadanych punktów kompleksowej obsługi w sprawach dotyczących zatrudnienia.

⁶ Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (Dz.U. C 120 z 26.4.2013, s. 1).

- (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 płaca minimalna będzie miała coraz bardziej wiążący charakter, 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 w przypadku 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 poczyniła znaczne postępy, jeśli chodzi o wyniki kształcenia szkolnego, co wykazały ostatnie wyniki Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA) w ramach OECD. Kraj ten należy jednak do krajów OECD o najwyższym wskaźniku powtarzania klasy, które to zjawisko zwiększa ryzyko wczesnego kończenia nauki i znacznie wpływa na koszty kształcenia. Ogólny poziom umiejętności siły roboczej nadal należy do najniższych w Europie i negatywnie 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 unijną 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 i umiejętności cyfrowych, ustanawiając program *Qualifica* i krajową inicjatywę na rzecz umiejętności cyfrowych (inicjatywę INCoDe2030). 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) Mimo że sytuacja się poprawia, duży udział zagrożonych kredytów przedsiębiorstw wraz z niską rentownością, narażeniem na ryzyko związane z długiem państwowym oraz niskimi buforami kapitałowymi nadal stanowi wyzwanie dla sektora bankowego. 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. Poziom kredytów zagrożonych spada, jednak wskaźnik kredytów zagrożonych pozostaje wysoki (19,5 % wobec 19,6 % na koniec 2015 r.) i nadal wzrasta dla niektórych sektorów gospodarki, w szczególności dla przedsiębiorstw z sektora budowlanego i sektora nieruchomości. 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, ale dostęp MŚP do finansowania nadal wymaga poprawy. Odsetek portugalskich MŚP, którym nie udało się uzyskać pełnej kwoty wnioskowanych kredytów, wzrósł z 34 % do 42 %, podczas gdy średnia unijna spada i wyniosła 30 % w 2016 r. Innowacyjne i konkurencyjne przedsiębiorstwa o silnym potencjale wzrostu skorzystałyby na lepszym dostępie do kapitału. Ograniczyłyby 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 w 2016 r. sytuowała Portugalię na piątym miejscu w Unii i kształtowała się znacznie powyżej średniej unijnej. Mimo że zmiany systemu opodatkowania ograniczyły zachęty do finansowania dłużnego, jest jeszcze za wcześnie, aby widoczny był 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 tego 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 zaangażowany). Program pomoże im w zdobywaniu finansowania kapitałowego przez oferowanie ulg podatkowych, przez co najwyżej 3 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 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 2017, 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 pewne 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 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. Niedawno wprowadzono w życie zmianę kodeksu zamówień publicznych; jej realizacja będzie ściśle monitorowana przez Komisję. 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 unijnej. 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, ale 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 były w dużej mierze formalistyczne. Nie są one w pełni dostosowane do poszczególnych organizacji ani nie towarzyszy im odpowiednie monitorowanie.

- (19) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Portugalii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. Oceniała również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 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 fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Portugalii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi Unii, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (20) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia⁷ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu nr 1.
- (21) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. Zalecenia Rady wydane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach nr 1–4 poniżej,

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

1. Zapewnienie trwałości korekty nadmiernego deficytu. Kontynuowanie znacznego wysiłku fiskalnego w 2018 r. zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, z uwzględnieniem potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych Portugalii. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji relacji długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB. Zintensyfikowanie działań w celu rozszerzenia przeglądu wydatków z myślą o objęciu nim znacznej części wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych z różnych obszarów polityki. Wzmocnienie kontroli wydatków, efektywności kosztowej i adekwatnego budżetowania, zwłaszcza 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.

⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

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 oraz 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

*W imieniu Rady
Przewodniczący*
