

ZALECENIE RADY**z dnia 20 lipca 2020 r.****w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2020 r.**

(2020/C 282/22)

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 2020 dotyczące Portugalii zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2020 r. Zawiera ono ocenę postępów Portugalii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 9 lipca 2019 r. ⁽³⁾ (zwanych dalej „zaleceniami z 2019 r.”), działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Portugalii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki także 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 dług publiczny, a także wysoki odsetek kredytów zagrożonych.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 301 z 5.9.2019, s. 129.

- (3) W dniu 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia oficjalnie uznała epidemię COVID-19 za globalną pandemię. Stanowi ona poważne zagrożenie w zakresie zdrowia publicznego dla obywateli, społeczeństw i gospodarek. Znacznie obciąża krajowe systemy ochrony zdrowia, zakłóca globalne łańcuchy dostaw, powoduje wahania na rynkach finansowych, wywołuje wstrząsy popytu konsumpcyjnego oraz negatywne efekty w różnych sektorach. Stwarza zagrożenie dla zatrudnienia i dochodów obywateli oraz dla działalności przedsiębiorstw. Spowodowała silny wstrząs gospodarczy, który już teraz wywołuje w Unii poważne konsekwencje. W dniu 13 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat wzywający do skoordynowanej reakcji gospodarczej na kryzys, obejmującej wszystkie podmioty na poziomie krajowym i unijnym.
- (4) Kilka państw członkowskich ogłosiło stan nadzwyczajny lub wprowadziło środki nadzwyczajne. Wszelkie tego typu środki powinny być 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. Ogólna klauzula korekcyjna określona 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 Rady (WE) nr 1467/97⁽⁴⁾ ułatwia koordynację polityk budżetowych w czasie poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W swoim komunikacie z dnia 20 marca 2020 r. Komisja uznała, że w świetle spodziewanego poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej w związku z pandemią COVID-19 spełnione zostały warunki uruchomienia tej ogólnej klauzuli korekcyjnej, oraz zwróciła się do Rady o zatwierdzenie tego stwierdzenia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Uzgodnili, że poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej wymaga zdecydowanej, ambitnej i skoordynowanej reakcji. Uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W przypadku części naprawczej Rada może również zdecydować, na podstawie zalecenia Komisji, o przyjęciu zmienionego kursu polityki fiskalnej. Ogólna klauzula korekcyjna nie zawieszają procedur paktu stabilności i wzrostu. Pozwala ona państwom członkowskim na odstępstwo od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach, a jednocześnie umożliwia Komisji i Radzie wprowadzenie koniecznych środków koordynacji polityki w ramach paktu stabilności i wzrostu.
- (6) Potrzebne są stałe działania, aby ograniczać i kontrolować rozprzestrzenianie się pandemii COVID-19, wzmocnić odporność krajowych systemów ochrony zdrowia, złagodzić społeczno-gospodarcze skutki pandemii za pomocą środków wspierających przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe oraz zapewnić odpowiednie warunki bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy w celu wznowienia działalności gospodarczej. Unia powinna w pełni wykorzystywać różne dostępne jej narzędzia, aby wspierać wysiłki państw członkowskich w tych obszarach. 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 uwypuklił elastyczność, jaką zapewnia rynek wewnętrzny, 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 środki wyjątkowe utrudniające normalne funkcjonowanie rynku wewnętrznego, gdy tylko przestaną one być konieczne. Obecny kryzys pokazał, że sektor ochrony zdrowia musi dysponować planami gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej. Kluczowymi elementami koniecznymi do opracowania szerszej zakrojonych planów gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej są między innymi ulepszone strategie zakupów, zdywersyfikowane łańcuchy dostaw oraz rezerwy strategiczne podstawowych produktów i materiałów.
- (8) Prawodawca Unii już znowelizował odpowiednie uregulowania, przyjmując rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460⁽⁵⁾ oraz (UE) 2020/558⁽⁶⁾, 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 upro-

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ 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).

szczą i usprawnią procedury. Aby zmniejszyć presję na przepływy środków pieniężnych, państwu członkowskim umożliwiono również skorzystanie w roku obrachunkowym 2020–2021 ze stopy współfinansowania z budżetu Unii w wysokości 100 %. Zachęca się Portugalię do pełnego wykorzystania tych możliwości w celu wspierania najbardziej dotkniętych osób i sektorów.

- (9) Społeczno-gospodarcze skutki pandemii COVID-19 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 dysproporcji regionalnych i terytorialnych w Portugalii. Obecna sytuacja, która grozi również przejściowym cofnięciem procesu konwergencji między państwami członkowskimi, wymaga ukierunkowanych działań politycznych.
- (10) W dniu 16 maja 2020 r. Portugalia przedłożyła swój krajowy program reform na 2020 r. oraz 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 regule dotyczącej zadłużenia. W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Portugalii zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽⁷⁾ nie przekroczyła 0,7 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % produktu krajowego brutto (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 ani relacji długu do PKB nawet w odniesieniu do 2020 r. Zawarto w nim jednak szacunki, zgodnie z którymi każde 30 dni roboczych środków izolacji – tj. ok. 1,5 pełnego miesiąca – może mieć średni negatywny wpływ na roczne PKB w wysokości 6,5 punktu procentowego. Na perspektywy makroekonomiczne i fiskalne wpływa duża niepewność spowodowana pandemią COVID-19. Prognozą budżetową zagrażają pewne ryzyka wynikające z wzrostu publicznych zobowiązań warunkowych w przypadku niektórych podmiotów prawa publicznego oraz z wprowadzonych w związku z pandemią COVID-19 środków dotyczących sektora prywatnego. Chodzi o zobowiązania dodatkowe oprócz zaciągniętych wcześniej zobowiązań warunkowych.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 oraz w ramach skoordynowanego unijnego podejścia Portugalia przyjęła w odpowiednim czasie środki budżetowe mające na celu zwiększenie zdolności swojego systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie nią dotknięte. 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 lub skrócenie normalnego czasu pracy (przymusowy urlop bezpłatny, 373,3 mln EUR lub 0,2 % PKB przez każdy miesiąc obowiązywania) oraz zakup środków ochrony indywidualnej przez system ochrony zdrowia (0,1 % PKB przez każdy miesiąc obowiązywania) ⁽⁸⁾. Komisja szacuje, że w 2020 r. środki te przełożą się na bezpośrednie koszty budżetowe w wysokości ok. 2,5 % PKB. Portugalia zapowiedziała ponadto środki, które wprawdzie co do zasady nie mają bezpośredniego wpływu na budżet, ale przyczynią się do wsparcia płynności przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Wartość tych środków oszacowano w programie stabilności na 2020 r. na blisko 25,1 mld EUR, czyli 12,5 % PKB. Środki te obejmują odroczenia płatności podatku od wartości dodanej, podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych oraz składek na ubezpieczenie społeczne (7,9 mld EUR lub 3,9 % PKB), a także linie kredytowe z gwarancjami rządowymi państwa oraz podobne inicjatywy (4,0 mld EUR lub 2,0 % PKB). Ogólnie rzecz biorąc, działania podjęte przez Portugalię są zgodne z wytycznymi określonymi w komunikacie Komisji z dnia 13 marca 2020 r. Pełne wdrożenie środków nadzwyczajnych i wspierających środków fiskalnych, a następnie przeorientowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie, kiedy pozwolą na to warunki ekonomiczne, przyczyni się do ochrony stabilności fiskalnej w średnim terminie.

⁽⁷⁾ 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 dyskrecyjne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Działania jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

⁽⁸⁾ Wpływ na budżet przedstawiono jako odsetek PKB w 2020 r. zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2020 r. (200,4 mld EUR).

- (14) Według prognozy Komisji z wiosny 2020 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki saldo 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 Portugalie w 2020 r. prognozy deficytu wynoszącego 3 % PKB. Ogólnie rzecz biorąc, analiza Komisji wskazuje, że kryterium deficytu określone w Traktacie i rozporządzeniu (WE) nr 1467/97 nie zostało 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 branżę 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 %, po czym w 2021 r. nastąpi odbicie o 5,8 %.
- (17) Aby ograniczyć bezpośredni wpływ pandemii COVID-19 na ludzkie zdrowie, przeznaczają się duże kwoty na szeroko zakrojone wydatki związane z systemem 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 ośrodków opieki długoterminowej w Portugalii, w których odnotowano wyższe wskaźniki zachorowań. Pomimo poprawy terytorialnego zasięgu opieki długoterminowej w ciągu ostatnich dziesięciu lat ogólne wskaźniki dostępu do tej opieki są niskie we wszystkich regionach kraju. Jednocześnie już przed wybuchem pandemii COVID-19 prognozowano, że w perspektywie długoterminowej wydatki na ochronę zdrowia, wyrażone jako odsetek PKB, znacznie wzrosną. 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 ochrony zdrowia 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 lub skrócenia normalnego czasu pracy. Ukierunkowane wykorzystanie programów unijnych i krajowych mogłoby pomóc w utrzymaniu miejsc pracy i działalności gospodarczej, zwłaszcza w przypadku 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 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 objętych niestandardowymi formami zatrudnienia, 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 w celu 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 unijnej wynoszącej 34 %. Adekwatność systemu dochodu minimalnego należy ponadto do najniższych w Unii, zapewnia bowiem 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 kształcenia i szkoleń oraz ciągłości działalności gospodarczej w związku z koniecznością przyjęcia środków narzucających ograniczenie kontaktów personalnych. W Portugalii zamknięto szkoły i ośrodki szkoleniowe, przerwano tradycyjną naukę stacjonarną i zastąpiono ją ofertą nauczania na odległość. Ok. 6 % gospodarstw domowych nadal nie ma dostępu do internetu, co dotyczy ok. 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 ok. 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 nauczania 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 przede wszystkim 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 kontaktów personalnych przekładających się na ograniczenie działalności gospodarczej i spadek popytu krajowego i światowego. Środki te koncentrują się na zapewnianiu wsparcia płynności, w tym poprzez gwarancje finansowane przez państwo i instytucje finansowe, bezpośrednie dotacje, odroczenia płatności podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz obniżki tych składek, a także odroczenia płatności czynszów; obejmują również ustawowe moratorium na spłaty kredytów bankowych gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. 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 w sposób terminowy i skuteczny. W tym kontekście rząd Portugalii zoptymalizował proces dostępu do linii kredytowych, w szczególności w zakresie dokumentów, jakie mają być składane przez przedsiębiorstwa. Przy opracowywaniu i wdrażaniu tych środków należy wziąć pod uwagę odporność sektora bankowego oraz warunki finansowania w danej gospodarce. Dodatkowe działania z zakresu polityki mają na celu wspieranie przedsiębiorczości i osób samozatrudnionych.
- (22) W celu wspierania odbudowy 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 konektywności oraz transformację ekologiczną przyczynią się do odbudowy 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 z transformacją klimatyczną i energetyczną. Nadal istnieje szeroki margines pozwalający na poprawę efektywności energetycznej budynków i zmniejszenie zużycia energii przez przedsiębiorstwa. Lepsza łączność energetyczna w ramach Półwyspu Iberyjskiego mogłaby umożliwić większą konkurencję i ułatwić wykorzystanie 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 przewidzianego we wniosku Komisji 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 2020. 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 zaostriżyć utrzymujące się problemy, w szczególności takie jak długi przebieg postępowań i duże zaległości w sądach administracyjnych i podatkowych. Większa wydajność i odporność systemu wymiaru sprawiedliwości mogłaby poprawić otoczenie biznesowe, co byłoby szczególnie korzystne dla krajowych MŚP i inwestorów.

- (24) Podczas gdy zalecenia zawarte w niniejszym zaleceniu (zwane dalej „zaleceniami z 2020 r.”) koncentrują się na łagodzeniu społeczno-gospodarczych skutków pandemii i ułatwianiu odbudowy gospodarki, zalecenia z 2019 r. obejmowały również reformy, które są niezbędne do podjęcia średnio- i długoterminowych wyzwań strukturalnych. Zalecenia z 2019 r. pozostają aktualne i będą nadal monitorowane w ramach kolejnego europejskiego semestru w przyszłym roku. Obejmuje to zalecenia z 2019 r. dotyczące polityk gospodarczych związanych z inwestycjami. Wszystkie zalecenia z 2019 r. powinny być uwzględniane przy strategicznym programowaniu finansowania w ramach polityki spójności w okresie po 2020 r., w tym na potrzeby środków łagodzących i strategii wyjścia wdrażanych w odpowiedzi na obecny kryzys.
- (25) W ubiegłych latach odnotowano szereg ogólnych 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 unijnej. Wskaźnik kredytów zagrożonych od wielu lat wykazuje tendencję spadkową, ale pozostaje dwukrotnie wyższy od wskaźnika unijnego. Zdolność generowania dochodów przy niskich stopach oprocentowania i wciąż wysokim zadłużeniu gospodarki nadal stanowi wyzwanie. Kryzys związany z COVID-19, niskie stopy procentowe, a także pewne narażenie na ryzyko ze strony krajów, których gospodarka opiera się na produkcji ropy naftowej, stwórzają wyzwania dla sektora bankowego i zostaną odzwierciedlone w jakości kredytowej udzielonych kredytów.
- (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 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 przypadku których najtrudniej jest zastosować szybkie ujednolicone metody. 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 odnoszą korzyści w postaci czystej karty.
- (27) Europejski semestr zapewnia ramy stałej koordynacji polityki gospodarczej i zatrudnienia w Unii, co 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 zapewnienie pełnej realizacji zaleceń z 2020 r. Portugalia przyczyni się do postępów w realizacji celów zrównoważonego rozwoju oraz do wspólnych wysiłków na rzecz zapewnienia konkurencyjnej zrównoważoności 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 członkowskie, którego walutą jest euro, Portugalia powinna – uwzględniając wskazówki polityczne Eurogrupy – zapewnić, aby jej polityka była spójna z zaleceniami dla strefy euro na 2020 r. i skoordynowana z polityką innych państw członkowskich strefy euro.
- (29) W ramach europejskiego semestru 2020 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Portugalii, a następnie opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym 2020. Komisja oceniła również program stabilności na 2020 r. i krajowy program reform na 2020 r. oraz działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Portugalii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej 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 opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (30) W świetle niniejszej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2020 r., a jej opinia ^(*) znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

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

- (31) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i niniejszej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2020 r. i program stabilności na 2020 r. W zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2020 r. uwzględniono fakt, że w ramach dążenia do korekty zakłóceń równowagi należy w pierwszej kolejności stawić czoła pandemii COVID-19 i sprzyjać odbudowie gospodarki. Zalecenia dla poszczególnych krajów z 2020 r. 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 w latach 2020 i 2021:

1. Podjęcie wszelkich działań, zgodnie z ogólną klauzulą korekcyjną w ramach paktu stabilności i wzrostu, niezbędnych do skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19 i do wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Wzmocnienie odporności systemu ochrony zdrowia i zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości ochrony zdrowia i opieki 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 dochodu. Wspieranie wykorzystywania 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 MŚP, dostęp do płynności. Przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych i promowanie inwestycji prywatnych, aby wspierać odbudowę 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 20 lipca 2020 r.

W imieniu Rady
J. KLOECKNER
Przewodnicząca
