ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 23.5.2018
COM(2018) 421 final

Σύσταση για

ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της Πορτογαλίας για το 2018

και τη διατύπωση γνώμης του Συμβουλίου σχετικά με το πρόγραμμα σταθερότητας της Πορτογαλίας για το 2018

Σύσταση για

ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της Πορτογαλίας για το 2018

και τη διατύπωση γνώμης του Συμβουλίου σχετικά με το πρόγραμμα σταθερότητας της Πορτογαλίας για το 2018

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 121 παράγραφος 2 και το άρθρο 148 παράγραφος 4,

Έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών[1], και ιδίως το άρθρο 5 παράγραφος 2,

Έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1176/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών[2], και ιδίως το άρθρο 6 παράγραφος 1,

Έχοντας υπόψη τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής[3],

Έχοντας υπόψη τα ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου[4],

Έχοντας υπόψη τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη της Επιτροπής Απασχόλησης,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη της Επιτροπής Οικονομικής Πολιτικής,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

(1) Στις 22 Νοεμβρίου 2017, η Επιτροπή ενέκρινε την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης, με την οποία σηματοδοτήθηκε η έναρξη του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου του 2018 σχετικά με τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών. Λαμβάνει δεόντως υπόψη τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων, που διακηρύχθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή στις 17 Νοεμβρίου 2017. Οι προτεραιότητες της ετήσιας επισκόπησης της ανάπτυξης εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 22 Μαρτίου 2018. Στις 22 Νοεμβρίου 2017, βάσει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1176/2011, η Επιτροπή ενέκρινε επίσης την έκθεση του μηχανισμού επαγρύπνησης, στην οποία η Πορτογαλία συγκαταλέγεται μεταξύ των

[1] ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σ. 1.
[2] ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 25.
[3] COM(2018) 421 final.
[4] P8_TA(2018)0077 και P8_TA(2018)0078.

κρατών μελών για τα οποία επρόκειτο να πραγματοποιηθεί εμπεριστατωμένη επισκόπηση. Την ίδια ημέρα η Επιτροπή εξέδωσε επίσης σύσταση για σύσταση του Συμβουλίου σχετικά με την οικονομική πολιτική της ζώνης του ευρώ. Η σύσταση αυτή εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 22 Μαρτίου 2018. Στις 14 Μαΐου 2018 το Συμβούλιο εξέδωσε τη σύσταση για την οικονομική πολιτική της ζώνης του ευρώ («σύσταση για τη ζώνη του ευρώ»).

(2) Ως κράτος μέλος με νόμισμα το ευρώ και λαμβανομένης υπόψη της στενής διασύνδεσης των οικονομιών της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, η Πορτογαλία θα πρέπει να διασφαλίσει την πλήρη και έγκαιρη εφαρμογή της σύστασης σχετικά με την οικονομική πολιτική για τη ζώνη του ευρώ, όπως αντικατοπτρίζεται στις κατωτέρω συστάσεις 1 έως 3.

(3) Η έκθεση χώρας του 2018 για την Πορτογαλία[5] δημοσιεύθηκε στις 7 Μαρτίου 2018. Στην έκθεση αξιολογήθηκε η πρόοδος της Πορτογαλίας όσον αφορά την εφαρμογή των ειδικών ανά χώρα συστάσεων που εκδόθηκαν από το Συμβούλιο στις 11 Ιουλίου 2017, η συνέχεια που δόθηκε στις συστάσεις που είχαν εκδοθεί κατά τα προηγούμενα έτη και η πρόοδος της Πορτογαλίας ως προς την επίτευξη των εθνικών στόχων στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Επιπλέον, η έκθεση περιλάμβανε εμπεριστατωμένη επισκόπηση δυνάμει του άρθρου 5 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1176/2011, τα αποτελέσματα της οποίας δημοσιεύτηκαν επίσης στις 7 Μαρτίου 2018[6]. Με βάση την ανάλυσή της, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η Πορτογαλία εμφανίζει μακροοικονομικές ανισορροπίες. Ειδικότερα, η μεγάλη συσσώρευση καθαρών εξωτερικών υποχρεώσεων καθώς και ιδιωτικού και δημόσιου χρέους και το υψηλό ποσοστό μη εξυπηρετούμενων δανείων αποτελούν ευπάθειες σε ένα πλαίσιο χαμηλής αύξησης της παραγωγικότητας. Απαιτείται σύνεση όσον αφορά το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και διατήρηση των οφελών ανταγωνιστικότητας για να διασφαλιστεί η προσαρμογή των καθαρών εξωτερικών υποχρεώσεων. Τα υψηλά επίπεδα των δεικτών ιδιωτικού χρέους εξακολουθούν να μειώνονται λόγω της ανάκαμψης της ονομαστικής ανάπτυξης και των ελαφρώς αρνητικών πιστωτικών ροών, ενώ ο δείκτης του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ προβλέπεται να εμφανίσει πτωτική τάση, σε ένα πλαίσιο διαρκών αναγκών απομόχλευσης. Οι παρεμβάσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα συνέβαλαν στη μείωση των κινδύνων για τη σταθερότητα, αν και οι τράπεζες εξακολουθούν να υφίστανται τις αρνητικές συνέπειες της χαμηλής κερδοφορίας και της μεγάλης συσσώρευσης μη εξυπηρετούμενων δανείων, τα οποία ωστόσο έχουν αρχίσει να μειώνονται. Η υψηλότερη αύξηση της παραγωγικότητας έχει καίρια σημασία για τη βελτίωση των προοπτικών όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα, την απομόχλευση και τη δυνητική ανάπτυξη. Η μείωση της ανεργίας συνεχίζεται με ταχείς ρυθμούς επί σειρά ετών. Εξακολουθούν να υπάρχουν κενά πολιτικής, ιδίως όσον αφορά την εφαρμογή των μέτρων που είχαν σχεδιαστεί για τη μείωση του αριθμού των μη εξυπηρετούμενων δανείων και τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Θα πρέπει να παρακολουθείται η ψήφιση και εφαρμογή αρκετών σχεδίων μεταρρυθμίσεων, συμπεριλαμβανομένων μέτρων για την αντιμετώπιση του κατακερματισμού της αγοράς εργασίας και των δημοσιονομικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για τη βελτίωση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών.

(4) Στις 27 Απριλίου 2018, η Πορτογαλία υπέβαλε το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων για το 2018 και το πρόγραμμα σταθερότητας για το 2018. Προκειμένου να ληφθεί υπόψη η διασύνδεσή τους, τα δύο προγράμματα

[5] SWD(2018) 220 final.

[6] COM(2018) 120 final.

αξιολογήθηκαν ταυτοχρόνως. Το πρόγραμμα σταθερότητας προβλέπει σταθερή καθοδική πορεία του δείκτη δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ. Το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της Πορτογαλίας περιλαμβάνει δεσμεύσεις τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μεσοπρόθεσμα και καλύπτει τις προκλήσεις που προσδιορίστηκαν στην έκθεση για τη χώρα του 2018. Ειδικότερα, εξαγγέλλει μέτρα στους τομείς των επαγγελματικών προσόντων και της καινοτομίας, τα οποία μπορούν να τονώσουν την παραγωγικότητα και να αναβαθμίσουν την αξία των πορτογαλικών εξαγωγών. Η στρατηγική που παρουσιάζεται για τη μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων σε συνδυασμό με τις ενέργειες για την προώθηση της κεφαλαιοποίησης των επιχειρήσεων μπορούν να συμβάλουν στη μείωση του χρέους της πορτογαλικής οικονομίας και στην εξυγίανση των ισολογισμών των τραπεζών. Συνολικά, η αποτελεσματική εφαρμογή των υποβληθέντων προγραμμάτων θα στηρίξει τη διόρθωση των ανισορροπιών.

(5) Οι σχετικές ειδικές ανά χώρα συστάσεις ελήφθησαν υπόψη κατά τον προγραμματισμό των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων για την περίοδο 2014-2020. Όπως προβλέπεται στο άρθρο 23 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου[7], όπου είναι αναγκαίο για τη στήριξη της εφαρμογής σχετικών συστάσεων του Συμβουλίου, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από ένα κράτος μέλος να επανεξετάσει και να προτείνει τροποποιήσεις του οικείου συμφώνου εταιρικής σχέσης και των σχετικών προγραμμάτων. Η Επιτροπή έχει παράσχει περαιτέρω λεπτομέρειες για τον τρόπο με τον οποίο θα κάνει χρήση αυτής της διάταξης σε κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με την εφαρμογή των μέτρων που συνδέουν την αποτελεσματικότητα των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων με τη χρηστή οικονομική διακυβέρνηση[8].

(6) Η Πορτογαλία υπάγεται επί του παρόντος στο προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και υπόκειται στον μεταβατικό κανόνα για το χρέος. Στο οικείο πρόγραμμα σταθερότητας του 2018, η Πορτογαλία σχεδιάζει να επιτύχει ονομαστικό έλλειμμα ύψους 0,7 % του ΑΕΠ και 0,2 % του ΑΕΠ το 2018 και το 2019 αντίστοιχα, και περαιτέρω βελτίωση με πλεόνασμα ύψους 1,4 % του ΑΕΠ μέχρι το 2021. Στα εν λόγω σχέδια δεν περιλαμβάνονται οι πιθανές επιπτώσεις των μέτρων στήριξης των τραπεζών στην αύξηση του ελλείμματος από το 2019 και εξής. Ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος —διαρθρωτικό πλεόνασμα ύψους 0,25 % του ΑΕΠ — αναμένεται να επιτευχθεί έως το 2020. Το πρόγραμμα σταθερότητας του 2018 προβλέπει ότι ο δείκτης χρέους γενικής κυβέρνησης προς το ΑΕΠ θα ανέλθει σε 122,2 % το 2018 και σε 118,4 % το 2019, που στη συνέχεια θα μειωθεί σε 107,3 % το 2021. Το μακροοικονομικό σενάριο στο οποίο στηρίζονται οι εν λόγω δημοσιονομικές προβολές είναι ευλογοφανές για το 2018, αλλά ευνοϊκό για τα επόμενα έτη. Συγχρόνως, δεν έχουν ακόμη προσδιοριστεί επαρκώς τα αναγκαία μέτρα στήριξης των προβλεπόμενων στόχων για το έλλειμμα από το 2018 και μετά.

(7) Το πρόγραμμα σταθερότητας της Πορτογαλίας του 2018 δείχνει ότι οι δημοσιονομικές επιπτώσεις των μεγάλων δασικών πυρκαγιών που εκδηλώθηκαν το 2017 ήταν σοβαρές και παρέχει επαρκείς αποδείξεις της έκτασης και της φύσης

[7] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 320).

[8] COM(2014) 494 final.

αυτού του πρόσθετου δημοσιονομικού κόστους. Ειδικότερα, το πρόγραμμα σταθερότητας αναφέρει ότι ο προϋπολογισμός του 2018 περιλαμβάνει έκτακτες δαπάνες ύψους περίπου 0,07 % του ΑΕΠ σχετικά με προληπτικά μέτρα για την προστασία της εθνικής επικράτειας έναντι των δασικών πυρκαγιών. Το πρόγραμμα σταθερότητας καθορίζει τις δαπάνες που συνδέονται με τη διαχείριση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, που χαρακτηρίζονται ως έκτακτα μέτρα, καθώς και τις δαπάνες που συνδέονται με την πρόληψη. Λόγω του ολοκληρωμένου χαρακτήρα των εν λόγω δαπανών και της άμεσης σχέσης με τις μεγάλες δασικές πυρκαγιές του 2017, η ειδική μεταχείριση των δαπανών πρόληψης των δασικών πυρκαγιών μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί εφαρμογή της ρήτρας «ασυνήθεις περιστάσεις». Σύμφωνα με την Επιτροπή, οι επιλέξιμες πρόσθετες δαπάνες το 2018 ανέρχονται σε 0,07 % του ΑΕΠ για μέτρα πρόληψης. Οι διατάξεις του άρθρου 5 παράγραφος 1 και του άρθρου 6 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 καλύπτουν αυτές τις πρόσθετες δαπάνες, διότι οι πρωτοφανούς κλίμακας δασικές πυρκαγιές συνιστούν ασυνήθεις περιστάσεις, ο αντίκτυπός τους στα δημόσια οικονομικά της Πορτογαλίας είναι σημαντικός και η βιωσιμότητα δεν διακυβεύεται αν επιτραπεί προσωρινή απόκλιση από την πορεία προσαρμογής προς την κατεύθυνση της επίτευξης του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου. Η τελική αξιολόγηση, μεταξύ άλλων όσον αφορά τα επιλέξιμα ποσά, θα πραγματοποιηθεί την άνοιξη του 2019 βάσει των καταγεγραμμένων στοιχείων για το 2018 που θα παρασχεθούν από τις πορτογαλικές αρχές.

(8) Στις 11 Ιουλίου 2017, το Συμβούλιο συνέστησε στην Πορτογαλία να διασφαλίσει ότι ο ονομαστικός ρυθμός αύξησης των καθαρών πρωτογενών δημόσιων δαπανών[9] δεν θα υπερβεί το 0,1 % το 2018, ποσοστό που αντιστοιχεί σε ετήσια διαρθρωτική προσαρμογή τουλάχιστον 0,6 % του ΑΕΠ. Ταυτόχρονα, αναφέρθηκε ότι η αξιολόγηση του σχεδίου δημοσιονομικού προγράμματος του 2018 και η επακόλουθη αξιολόγηση των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων του 2018 θα πρέπει να λάβουν δεόντως υπόψη τον στόχο επίτευξης δημοσιονομικού προσανατολισμού που να συμβάλλει τόσο στην ενίσχυση της συνεχιζόμενης ανάκαμψης όσο και στη διασφάλιση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών. Μετά την αξιολόγηση της έντασης της ανάκαμψης στην Πορτογαλία, στην οποία προέβη η Επιτροπή στο πλαίσιο της γνώμης της όσον αφορά το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος της χώρας, δίνοντας παράλληλα τη δέουσα προσοχή στις προκλήσεις βιωσιμότητας που αντιμετωπίζει η Πορτογαλία, δεν υπάρχουν πρόσθετα στοιχεία ως προς το ζήτημα αυτό που πρέπει να ληφθούν υπόψη. Με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2018, υπάρχει κίνδυνος να σημειωθεί σημαντική απόκλιση από τη συνιστώμενη προσαρμογή το 2018, καθώς και για τα έτη 2017 και 2018 λαμβανόμενα από κοινού.

(9) Το 2019, δεδομένου ότι ο δείκτης χρέους της γενικής κυβέρνησης της Πορτογαλίας υπερβαίνει το 60 % του ΑΕΠ και προβλέπεται κενό παραγωγής της τάξης του 1,3 %, ο ονομαστικός ρυθμός αύξησης των καθαρών πρωτογενών δημόσιων δαπανών[9] δεν θα πρέπει να υπερβεί το 0,7 %, σύμφωνα με τη διαρθρωτική προσαρμογή ύψους 0,6 % του ΑΕΠ που προκύπτει από τον πίνακα απαιτήσεων βάσει του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Με βάση την παραδοχή των αμετάβλητων πολιτικών,

[9] Οι καθαρές πρωτογενείς δημόσιες δαπάνες αποτελούνται από τις συνολικές δημόσιες δαπάνες εξαιρουμένων των δαπανών για τόκους, των δαπανών για προγράμματα της Ένωσης που αναπληρώνονται στο σύνολό τους από ενωσιακά κονδύλια και των αλλαγών μη διακριτικής ευχέρειας στη χρηματοδότηση των παροχών ανεργίας. Ο εθνικά χρηματοδοτούμενος ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου εξομαλύνεται σε διάστημα τετραετίας. Συνυπολογίζονται τα μέτρα διακριτικής ευχέρειας ή οι αυξήσεις εσόδων που είναι υποχρεωτικές διά νόμου. Έκτακτα μέτρα από πλευράς τόσο εσόδων όσο και δαπανών, συμψηφίζονται.

υπάρχει κίνδυνος σημαντικής απόκλισης από την απαίτηση αυτή το 2019, καθώς και το 2018 και το 2019 συνολικά. Ταυτόχρονα, προβλέπεται ότι η Πορτογαλία θα συμμορφωθεί με τον μεταβατικό κανόνα για το χρέος το 2018 και το 2019. Γενικά, το Συμβούλιο είναι της γνώμης ότι τα αναγκαία μέτρα θα πρέπει να ληφθούν από το 2018 για τη συμμόρφωση με τις διατάξεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Θα αποτελούσε συνετή πράξη η χρήση τυχόν έκτακτων εσόδων για την περαιτέρω μείωση του δείκτη χρέους της γενικής κυβέρνησης.

(10) Η εξασφάλιση της βιωσιμότητας του δημοσίου χρέους εξαρτάται από τη βιώσιμη δημοσιονομική εξυγίανση χάρη σε μια διαρθρωτική βελτίωση των δημόσιων οικονομικών, που θα μπορέσει να επιτευχθεί μέσω της καλύτερης είσπραξης εσόδων και του ελέγχου των δαπανών. Για την ενίσχυση του ελέγχου των δαπανών, καθοριστικής σημασίας είναι η αποτελεσματική επιβολή του νόμου για τον έλεγχο των αναλήψεων υποχρεώσεων, η αυστηρή και έγκαιρη εφαρμογή του νόμου-πλαισίου για τον προϋπολογισμό και η συνέχιση της επανεξέτασης των δαπανών, καθώς και οι προσπάθειες εξορθολογισμού. Ο δημοσιονομικός προγραμματισμός και η εφαρμογή του εξακολουθούν να αποτελούν σημαντική πρόκληση, ιδίως στον τομέα της υγείας, όπου οι καθυστερήσεις πληρωμών (καθυστερούμενες οφειλές) εξακολουθούν να είναι πολύ υψηλές, στοιχείο που επίσης υποδηλώνει αδυναμίες στις πρακτικές λογιστικού ελέγχου και διαχείρισης. Για μια βιώσιμη δημοσιονομική εξυγίανση, θα πρέπει να αντιμετωπιστούν οι υψηλές και συνεχώς αυξανόμενες δαπάνες λόγω της γήρανσης του πληθυσμού. Μεσοπρόθεσμα, οι υψηλότεροι δημοσιονομικοί κίνδυνοι που συνδέονται με τη γήρανση του πληθυσμού θεωρείται ότι θα συνδέονται κυρίως με το κόστος χρηματοδότησης των συντάξεων, ενώ οι δαπάνες που σχετίζονται με την υγεία θα ασκήσουν μεγαλύτερη πίεση σε μακροπρόθεσμη βάση. Μέτρα για τη βελτίωση της μεσοπρόθεσμης βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος, σε συνδυασμό με μια ολοκληρωμένη στρατηγική για την αντιμετώπιση των δαπανών για την υγεία που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού, θα συνέβαλλαν στην αντιμετώπιση αυτών των κινδύνων.

(11) Στο ίδιο πνεύμα, ο έλεγχος των δαπανών, η διαχείριση του χρέους και η βελτίωση της συνολικής χρηματοοικονομικής βιωσιμότητάς των κρατικών επιχειρήσεων θα μπορούσαν να συμβάλουν σημαντικά στη διαρθρωτική βελτίωση των δημόσιων οικονομικών. Παρά το γεγονός ότι τα συνολικά καθαρά έσοδά τους εξακολουθούν να είναι αρνητικά, τα επιχειρησιακά αποτελέσματα των κρατικών επιχειρήσεων έχουν εν γένει βελτιωθεί τα τελευταία έτη, εκτός από τον τομέα της υγείας, όπου παρουσιάζουν επιδείνωση. Το συνολικό μη ενοποιημένο χρέος των δημόσιων επιχειρήσεων που περιλαμβάνονται στη γενική κυβέρνηση εξακολουθεί να είναι υψηλό, κυμαινόμενο σε περίπου 19,0 % του ΑΕΠ στα τέλη του 2017. Έχουν δρομολογηθεί μέτρα για τη βελτίωση της παρακολούθησης των κρατικών επιχειρήσεων, αλλά ο αντίκτυπός τους δεν έχει γίνει ακόμα αισθητός. Το εν εξελίξει σχέδιο για τη διαχείριση του χρέους και την ανακεφαλαιοποίηση των κρατικών επιχειρήσεων αναμένεται να μειώσει το χρέος και τις πληρωμές τόκων, αλλά τα θετικά κίνητρα θα μπορούσαν να ενισχυθούν με την εξασφάλιση ενός προβλέψιμου και διαφανούς πλαισίου δημοσιονομικών μεταβιβάσεων περιορισμένης κλίμακας.

(12) Η ανάκαμψη της πορτογαλικής αγοράς εργασίας συνεχίζεται, συμβαδίζοντας με τις βελτιωμένες οικονομικές επιδόσεις. Η οικονομία πρόσθεσε περίπου 150 000 θέσεις εργασίας το 2017 και το ποσοστό απασχόλησης (ατόμων ηλικίας 20-64 ετών) αυξήθηκε σε 73,4 % το 2017, επανερχόμενο στα προ της κρίσης επίπεδα. Το ποσοστό ανεργίας μειώθηκε σημαντικά και έχει πλέον διαμορφωθεί σε επίπεδα χαμηλότερα από τον μέσο όρο της ζώνης του ευρώ. Το ποσοστό της μακροχρόνιας

ανεργίας μειώθηκε επίσης με ταχύ ρυθμό, μολονότι εξακολουθεί να είναι σχετικά υψηλό. Εκτός από τις εν εξελίξει ενεργητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας, τις απαλλαγές από την καταβολή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και τη χρήση από μέρους των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης ενός μοντέλου για την εξατομικευμένη στήριξη όσων αναζητούν εργασία, η Πορτογαλία σχεδιάζει επίσης να εφαρμόσει υπηρεσίες ενιαίας εξυπηρέτησης για την απασχόληση το 2018. Αυτό θα μπορούσε να συμβάλει σημαντικά στη διασφάλιση μιας ευρύτερης κάλυψης των μέτρων ενεργοποίησης. Περαιτέρω βελτίωση παρουσίασαν επίσης οι δείκτες της φτώχειας και της ανισότητας. Το ποσοστό των ατόμων που αντιμετωπίζουν «κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού» προσεγγίζει περισσότερο τον μέσο όρο της ΕΕ και το μερίδιο εισοδήματος του φτωχότερου 20 % αυξήθηκε από το 2015 και μετά. Ωστόσο, το επίπεδο της εισοδηματικής ανισότητας εξακολουθεί να είναι υψηλό. Επιπλέον, η αποτελεσματικότητα των κοινωνικών μεταβιβάσεων (εξαιρουμένων των συντάξεων) για την έξοδο από τη φτώχεια είναι χαμηλή, η επάρκεια του συστήματος ελάχιστου εισοδήματος (μολονότι βελτιωμένη) παραμένει περιορισμένη και η εξασφάλιση οικονομικά προσιτής στέγης αποτελεί όλο και μεγαλύτερη πρόκληση για τα νοικοκυριά με χαμηλά εισοδήματα.

(13) Παρά τη σημαντική αύξηση του αριθμού των μόνιμων θέσεων εργασίας το 2017, το ποσοστό των προσωρινά απασχολούμενων παρέμεινε σταθερό στο 22 %, και εξακολουθεί να είναι ένα από τα υψηλότερα στην ΕΕ. Το 2017, περίπου το 82 % των προσωρινά απασχολούμενων βρίσκονταν στην κατάσταση αυτή παρά τη θέλησή τους. Ενώ αυξανόμενος αριθμός ατόμων μετακινείται από προσωρινές σε μόνιμες θέσεις απασχόλησης, οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου παραμένουν ο κανόνας για τους ανέργους που αναζητούν εργασία. Επιπλέον, το (ήδη ευρύ) μισθολογικό χάσμα μεταξύ έκτακτων και μόνιμων υπαλλήλων αυξήθηκε κατά τη διάρκεια της κρίσης. Τα μέτρα για την προώθηση της δημιουργίας μόνιμων θέσεων εργασίας (π.χ.. *Contrato-Emprego*) και η απαλλαγή από την καταβολή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης σε αντάλλαγμα για την πρόσληψη ατόμων που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες αποδείχθηκαν αποτελεσματικά αλλά είχαν περιορισμένη κάλυψη. Ορισμένες πτυχές της νομοθεσίας για την προστασία της απασχόλησης και οι επαχθείς δικαστικές διαδικασίες μπορεί να εξακολουθούν να αποθαρρύνουν τις προσλήψεις με συμβάσεις αορίστου χρόνου. Ωστόσο, επί του παρόντος δεν προβλέπεται επανεξέταση του νομικού πλαισίου των απολύσεων. Η κυβέρνηση προγραμματίζει μέτρα για την αντιμετώπιση του κατακερματισμού της αγοράς εργασίας μέσω τριμερούς διαλόγου με τους κοινωνικούς εταίρους.

(14) Το γενικό επίπεδο δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού ενηλίκων εξακολουθεί να είναι μεταξύ των χαμηλότερων στην Ευρώπη και παρεμποδίζει το δυναμικό καινοτομίας και την ανταγωνιστικότητα της χώρας. Όσον αφορά τις ψηφιακές δεξιότητες, το 2017 μόνο το 50 % των πολιτών ηλικίας 16-74 ετών διέθετε βασικό ή ανώτερο του βασικού επίπεδο ψηφιακών δεξιοτήτων (έναντι μέσου όρου 57 % της ΕΕ). Στο πλαίσιο αυτό έχουν δρομολογηθεί προγράμματα (ιδίως το πρόγραμμα *Qualifica* και η πρωτοβουλία εθνικών ψηφιακών δεξιοτήτων *Incode 2030*), αλλά η αποτελεσματικότητά τους όσον αφορά την αναβάθμιση βασικών δεξιοτήτων των εργαζομένων (αριθμητισμού, γραμματισμού και ψηφιακών δεξιοτήτων) και, τελικά, την αύξηση της παραγωγικότητας θα εξαρτηθεί από την κάλυψη και την ποιότητα της προσφερόμενης κατάρτισης, πέρα από την απλή αναγνώριση των δεξιοτήτων. Μολονότι τα στοιχεία δείχνουν ότι οι πρόσφατες αυξήσεις των κατώτατων μισθών (ανερχόμενες σωρευτικά σε αύξηση της τάξης του 18,3 % από το 2014) δεν έχουν επηρεάσει αρνητικά το ποσοστό απασχόλησης των εργαζομένων χαμηλής ειδίκευσης, η σημαντική αύξηση του αριθμού των εργαζομένων που καλύπτονται, σε

ποσοστό έως 20,4 % κατά το τρίτο τρίμηνο του 2017, οδήγησε σε μεγαλύτερη συμπίεση των μισθών. Αυτό απειλεί να μειώσει τη διαφορά στους μισθούς λόγω δεξιοτήτων, ιδίως μεταξύ των εργαζομένων χαμηλής και μέσης ειδίκευσης, με αποτέλεσμα την μείωση των κινήτρων για τα άτομα χαμηλής ειδίκευσης να επενδύσουν στην εκπαίδευση και την κατάρτιση. Η κυβέρνηση παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς την εξέλιξη των κατώτατων μισθών σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους.

(15) Η πρόωρη εγκατάλειψη του σχολείου παραμένει υψηλότερη από το μέσο όρο της ΕΕ, αλλά παρουσιάζει μακροπρόθεσμα καθοδική τάση, εν μέρει χάρη στην εφαρμογή των μέτρων για την προώθηση της εκπαιδευτικής επιτυχίας και τη μείωση των ποσοστών εγκατάλειψης των σπουδών. Τα εκπαιδευτικά αποτελέσματα εξακολουθούν να βελτιώνονται, αλλά υπάρχουν ανησυχίες για έλλειψη ισότητας, καθώς τα ποσοστά των σπουδαστών με χαμηλές επιδόσεις παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των υψηλότερων και των χαμηλότερων κοινωνικοοικονομικών τεταρτημορίων. Το ποσοστό ολοκλήρωσης της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ηλικίας 30-34 ετών) μειώθηκε από 34,6 % το 2016 σε 33,9 % το 2017, πολύ κάτω από τον εθνικό στόχο του 40 % έως το 2020. Παρά την υψηλή απασχολησιμότητα των αποφοίτων από τους κλάδους των επιστημών, της μηχανικής, της τεχνολογίας και μαθηματικών, υπάρχει χαμηλή διείσδυση των σπουδαστών στους τομείς αυτούς.

(16) Παρά τις θετικές εξελίξεις του πορτογαλικού συστήματος έρευνας & καινοτομίας κατά τα τελευταία έτη, ιδίως όσον αφορά την ποσότητα και την ποιότητα των ανθρώπινων πόρων και την επιστημονική παραγωγή, εξακολουθούν εν γένει να υπάρχουν εμπόδια για δημιουργία του κατάλληλου κλίματος και των συνθηκών που θα διευκόλυναν την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων και του επιχειρηματικού κόσμου. Συγκεκριμένα υπάρχουν φραγμοί για την μεταφορά γνώσης και τεχνολογίας, την εμπορική εκμετάλλευση των αποτελεσμάτων της έρευνας, ενώ δεν φαίνεται να προσφέρονται σταδιοδρομίες στον τομέα της έρευνας που παρέχουν επαρκή κίνητρα στους ερευνητές να διερευνήσουν τις δυνατότητες της «επιχειρηματικής έρευνας» και τις ευκαιρίες για συνεργασία με τη βιομηχανία. Η μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση και σαφήνεια στον τομέα της διανοητικής ιδιοκτησίας στις σχέσεις μεταξύ πανεπιστημιακών ιδρυμάτων και του επιχειρηματικού κόσμου θα μπορούσε να συμβάλει στη μείωση του χρόνου εκτέλεσης των συμβατικών στόχων, στη χρηματική αποτίμηση των επιστημονικών γνώσεων, καθώς και των οικονομικών δυνατοτήτων τους.

(17) Έχει τεθεί σε εφαρμογή μια ολοκληρωμένη στρατηγική για την ταχύτερη μείωση των μη αποδοτικών περιουσιακών στοιχείων. Αυτό συνέβαλε στη μείωση της αναλογίας των μη εξυπηρετούμενων δανείων από 17,2 % των ακαθάριστων δανείων στο τέλος του 2016 σε 14,6 % κατά το τρίτο τρίμηνο του 2017. Τα μη εξυπηρετούμενα εταιρικά δάνεια αποτελούν ιδιαίτερη πηγή ανησυχίας, δεδομένου ότι αντιπροσωπεύουν περίπου τα δύο τρίτα του συνολικού αποθέματος των μη εξυπηρετούμενων δανείων· το ποσοστό των μη εξυπηρετούμενων εταιρικών δανείων παραμένει υψηλό, καθώς φθάνει στο 26,6 % των ακαθάριστων δανείων. Η αντιμετώπιση του προβλήματος των επισφαλών περιουσιακών στοιχείων είναι το κλειδί για την απελευθέρωση της προσφοράς πιστώσεων για νέες επενδύσεις και βιώσιμη ανάπτυξη. Ωστόσο, οι διαδικασίες για τις αφερέγγυες επιχειρήσεις και οι ισχνές δευτερογενείς αγορές για προβληματικά στοιχεία ενεργητικού εξακολουθούν να αποτελούν σημαντικά εμπόδια για τη μείωση του ποσοστού των μη εξυπηρετούμενων δανείων. Μολονότι οι αυξήσεις κεφαλαίου, μαζί με τις συνεχιζόμενες προσπάθειες για τη μείωση του κόστους, βελτιώνουν τις προοπτικές

του χρηματοπιστωτικού τομέα, η κερδοφορία παραμένει χαμηλή, η έκθεση σε κινδύνους δημόσιου χρέους είναι μεγάλη και τα κεφαλαιακά αποθέματα ασφαλείας είναι περιορισμένα.

(18) Η πρόσβαση στη χρηματοδότηση και σε κεφάλαια εξακολουθεί να αποτελεί σημαντική πρόκληση για την πορτογαλική οικονομία. Η εξασφάλιση σταθερής πρόσβασης στη χρηματοδότηση, ιδίως σε ίδια κεφάλαια, θεωρείται μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι πορτογαλικές επιχειρήσεις, η οποία οξύνεται περαιτέρω από τις πιέσεις απομόχλευσης. Σε σχετικούς όρους, οι εναλλακτικές πηγές χρηματοδότησης παραμένουν περιθωριακές. Τα τελευταία χρόνια, δρομολογήθηκαν νέα προγράμματα και πιστωτικές γραμμές, σε συνδυασμό με περαιτέρω απλουστεύσεις του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, αλλά υπάρχουν ακόμα περιθώρια βελτίωσης. Παράλληλα, αν και εμφανίζουν μείωση, τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια και εταιρικά χρέη, διατηρούνται σε υψηλά επίπεδα και η βελτίωση της κατανομής των κεφαλαίων προς πιο παραγωγικές επιχειρήσεις θα ήταν επωφελής για το επενδυτικό περιβάλλον.

(19) Παρά την πρόοδο στη θέσπιση μέτρων διοικητικής απλούστευσης για οριζόντια θέματα που επηρεάζουν την καθημερινή ζωή των πολιτών και των επιχειρήσεων, τομεακά κανονιστικά και διοικητικά εμπόδια εξακολουθούν να αποτελούν τροχοπέδη για τις επενδύσεις και την αποτελεσματική κατανομή των πόρων. Η αναμόρφωση των διαδικαστικών διαδικασιών με τη συντόμευση των προθεσμιών λήψης αποφάσεων, την κατ' εξαίρεση μόνο παρέκκλιση από την αρχή της σιωπηρής έγκρισης και την αντικατάσταση των συστημάτων χορήγησης άδειας που απαιτούν την υποβολή πληθώρας εγγράφων από «υπεύθυνες δηλώσεις», αποτελούν απόλυτα αναγκαίες τομεακές μεταρρυθμίσεις προς την κατεύθυνση αυτή. Οι διοικητικές επιβαρύνσεις στον κατασκευαστικό τομέα θα πρέπει να προσαρμοστούν ανάλογα με το πραγματικό κόστος. Ο ανταγωνισμός στις δημόσιες συμβάσεις είναι ακόμη περιορισμένος. Ο αναθεωρημένος κώδικας δημόσιων συμβάσεων έχει ως στόχο να προωθήσει τη διαφάνεια, τον ανταγωνισμό και την καλύτερη διαχείριση των δημόσιων συμβάσεων. Η εφαρμογή των νέων κανόνων θα πρέπει να παρακολουθείται, περιλαμβανομένων των επιπτώσεων των αυστηρότερων κανόνων σχετικά με τη χρήση της απευθείας ανάθεσης. Παρόλο που το πορτογαλικό σύστημα δικαιοσύνης εξακολουθεί να βελτιώνει την αποτελεσματικότητά του, η διάρκεια των δικαστικών διαδικασιών σε διοικητικά δικαστήρια εξακολουθεί να αποτελεί πρόβλημα. Επιπλέον, η διαφθορά και η έλλειψη διαφάνειας εξακολουθούν να προκαλούν ανησυχίες στις επιχειρήσεις. Ενώ η πρόοδος συνεχίστηκε όσον αφορά την καταπολέμηση της διαφθοράς, οι προσπάθειες βελτίωσης της νοοτροπίας ακεραιότητας στους δημόσιους οργανισμούς δεν έχουν αποδώσει μέχρι στιγμής ικανοποιητικά αποτελέσματα.

(20) Οι κανονιστικές μεταρρυθμίσεις ήταν περιορισμένες αφότου άρχισε το πρόγραμμα χρηματοδοτικής συνδρομής, καθώς παρατηρήθηκε παύση ή ορισμένες φορές ακόμη και αντιστροφή των μεταρρυθμίσεων που είχαν συμφωνηθεί στο πλαίσιο αυτό. Οι όμιλοι επιχειρήσεων απαγορεύεται να παρέχουν διάφορες επαγγελματικές υπηρεσίες. Οι εσωτερικοί κανονισμοί που διέπουν ορισμένες επαγγελματικές επιχειρηματικές υπηρεσίες, ιδίως τις νομικές υπηρεσίες, είναι λιγότερο φιλόδοξοι από τον νόμο-πλαίσιο σε ορισμένες πτυχές καθοριστικής σημασίας, όπως η νομική μορφή, η κατοχή μετοχικού κεφαλαίου, η διαχείριση, η διαφήμιση και οι πολυτομεακές πρακτικές. Η μεταρρύθμιση της αδειοδότησης και καταχώρισης των παρόχων κατασκευαστικών υπηρεσιών δεν συνοδεύτηκε παρά ελάχιστα από χαλάρωση των ελέγχων για υπηρεσίες εγκατάστασης και ελέγχου κτιρίων.

(21) Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου του 2018, η Επιτροπή προέβη σε ολοκληρωμένη ανάλυση της οικονομικής πολιτικής της Πορτογαλίας και τη δημοσίευσε στην έκθεση του 2018 για τη χώρα. Επίσης αξιολόγησε το πρόγραμμα σταθερότητας για το 2018 και το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων για το 2018, καθώς και τη συνέχεια που δόθηκε στις συστάσεις που είχαν απευθυνθεί προς την Πορτογαλία κατά τα προηγούμενα έτη. Η Επιτροπή έλαβε υπόψη όχι μόνον τη συνάφειά τους για την άσκηση βιώσιμης δημοσιονομικής και κοινωνικοοικονομικής πολιτικής στην Πορτογαλία, αλλά και τον βαθμό συμμόρφωσής τους με τους κανόνες και τις κατευθύνσεις της Ένωσης, δεδομένης της ανάγκης ενδυνάμωσης της συνολικής οικονομικής διακυβέρνησης της Ένωσης, μέσω της συνεκτίμησης στοιχείων σε ενωσιακό επίπεδο κατά τη διαμόρφωση μελλοντικών εθνικών αποφάσεων.

(22) Υπό το πρίσμα της αξιολόγησης αυτής, το Συμβούλιο εξέτασε το πρόγραμμα σταθερότητας για το 2018 και η γνώμη[10] του αποτυπώνεται ιδίως στη σύσταση 1 κατωτέρω.

(23) Υπό το πρίσμα της εμπεριστατωμένης επισκόπησης της Επιτροπής και της παρούσας αξιολόγησης, το Συμβούλιο εξέτασε το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων και το πρόγραμμα σταθερότητας. Οι συστάσεις του βάσει του άρθρου 6 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1176/2011 αποτυπώνονται στις συστάσεις 1 έως 3 κατωτέρω.

ΣΥΝΙΣΤΑ στην Πορτογαλία να λάβει μέτρα το 2018 και το 2019 προκειμένου:

1. Να διασφαλίσει ότι, το 2019, ο ονομαστικός ρυθμός αύξησης των καθαρών πρωτογενών δημόσιων δαπανών δεν θα υπερβεί το 0,7 %, ποσοστό που αντιστοιχεί σε ετήσια διαρθρωτική προσαρμογή ύψους 0,6 % του ΑΕΠ. Να χρησιμοποιήσει τυχόν έκτακτα έσοδα για να επιταχύνει τη μείωση του δείκτη χρέους της γενικής κυβέρνησης. Να ενισχύσει τον έλεγχο των δαπανών, τη σχέση κόστους/αποτελεσματικότητας και τη δέουσα εγγραφή κονδυλίων στον προϋπολογισμό, ιδίως στον τομέα της υγείας, με έμφαση στη μείωση των καθυστερούμενων οφειλών στα νοσοκομεία. Να βελτιώσει την χρηματοοικονομική βιωσιμότητα των κρατικών επιχειρήσεων, ιδίως με την αύξηση των συνολικών καθαρών εσόδων τους και με τη μείωση του χρέους.

2. Να αναπτύξει περιβάλλον ευνοϊκό για προσλήψεις με συμβάσεις αορίστου χρόνου, μεταξύ άλλων μέσω της αναθεώρησης του νομικού πλαισίου σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους. Να αυξήσει το επίπεδο δεξιοτήτων των ενηλίκων, περιλαμβανομένου του ψηφιακού γραμματισμού, ενισχύοντας και διευρύνοντας την κάλυψη της κατάρτισης στα προγράμματα απόκτησης νέων προσόντων για ενήλικες. Να βελτιώσει τη διείσδυση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ιδίως στους τομείς της επιστήμης και της τεχνολογίας.

3. Να αυξήσει την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών αφερεγγυότητας και των διαδικασιών είσπραξης και να μειώσει τους φραγμούς στην ανάπτυξη δευτερογενούς αγοράς για μη εξυπηρετούμενα δάνεια. Να βελτιώσει την πρόσβαση στη χρηματοδότηση για τις επιχειρήσεις. Να μειώσει τη διοικητική επιβάρυνση με τη συντόμευση των διαδικαστικών προθεσμιών, τη μεγαλύτερη χρήση σιωπηρής έγκρισης και τη μείωση των υποχρεώσεων σχετικά με την υποβολή εγγράφων. Να καταργήσει τους συνεχιζόμενους περιορισμούς ρυθμιστικού χαρακτήρα διασφαλίζοντας τη σωστή εφαρμογή του νόμου-πλαισίου για τα υψηλής

[10] Δυνάμει του άρθρου 5 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου.

κατοχύρωσης επαγγέλματα. Να αυξήσει την αποτελεσματικότητα των διοικητικών δικαστηρίων, μεταξύ άλλων με τη μείωση της διάρκειας των διαδικασιών.

Βρυξέλλες,

Για το Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος