EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.5.2015
COM(2015) 271 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Portugals nationale reformprogram for 2015

og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2015

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Portugals nationale reformprogram for 2015

og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2015

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker[1], særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer[2], særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen[3],

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet[4],

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens forslag til en ny strategi for beskæftigelse og vækst, Europa 2020, baseret på en øget samordning af de økonomiske politikker. Strategien fokuserer på de nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge Europas potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.

(2) På grundlag af Kommissionens forslag vedtog Rådet den 13. juli 2010 en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014), og den 21. oktober 2010 vedtog Rådet en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker. Disse udgør tilsammen

[1] EFT L 209 af 2.8 1997, s. 1.
[2] EUT L 306 af 23.11 2011, s. 25.
[3] COM(2015) 271.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068 og P8_TA(2015)0069.

de "integrerede retningslinjer", som medlemsstaterne blev opfordret til at tage i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

(3) Den 8. juli 2014 vedtog Rådet en henstilling om Portugals nationale reformprogram for 2014 og afgav sin udtalelse om Portugals opdaterede stabilitetsprogram for 2014. Den 28. november 2014 fremlagde Kommissionen i overensstemmelse med forordning (EU) nr. 473/2013[5] sin udtalelse om Portugals udkast til budgetplan for 2015[6].

(4) Den 28. november 2014 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse[7], som markerede starten på det europæiske semester om samordning af de økonomiske politikker for 2015. Samme dag vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen[8], hvori Portugal blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.

(5) Den 18. december 2014 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne om at sætte skub i investeringer, fremskynde strukturreformer og forfølge en ansvarlig vækstfremmende finanspolitisk konsolidering.

(6) Den 26. februar 2015 offentliggjorde Kommissionen sin landerapport om Portugal for 2015[9]. Den analyserede Portugals fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget den 8. juli 2014. Landerapporten indeholder også resultaterne af den dybdegående undersøgelse, jf. artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Kommissionen konkluderer på grundlag af sin analyse, at Portugal har uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer, som kræver beslutsom politisk handling og særlig overvågning. Der er ganske vist gjort betydelige fremskridt via tilpasningsprogrammet, både med hensyn til den økonomiske tilpasning og de økonomiske politikker, men til trods herfor er der stadig store risici forbundet med den høje gældsætning, både internt og eksternt og på tværs af forskellige sektorer, og disse risici bør følges nøje. Der er også et kraftigt nedgearingspres på grund af lav vækst, lav inflation og høj arbejdsløshed.

(7) Den 28. april 2015 afleverede Portugal sit nationale reformprogram for 2015 og sit stabilitetsprogram for 2015. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(8) Portugal er i øjeblikket omfattet af stabilitets- og vækstpagtens korrigerende del. I henhold til Portugals stabilitetsprogram for 2015 er det regeringens plan at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud inden udgangen af 2015 i overensstemmelse med den frist, som Rådet har fastsat. Den vil nedbringe det samlede underskud til 2,7 % af BNP i 2015 og derefter gradvist nedbringe det til 0,6 % af BNP i 2018. Ifølge stabilitetsprogrammet agter regeringen at opfylde den mellemfristede målsætning – et strukturelt underskud på 0,5 % af BNP – i 2016. Den offentlige gældskvote forventes at falde til 124,2 % i 2015 og til ca. 112,1 % i 2018. Det makroøkonomiske scenarie, der understøtter disse budgetfremskrivninger, er sandsynligt for 2015 og 2016, men temmelig optimistisk for 2017 og 2018, hvor også det portugisiske råd vedrørende de offentlige finanser har påpeget visse risici. I henhold til Kommissionens forårsprognose fra 2015 er den rettidige og holdbare

5 EUT L 140 af 27.5 2013, s. 11.
6 C(2014) 8812 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 41 final.

korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud inden udgangen af 2015 endnu ikke sikret, men den er inden for rækkevidde. Samtidig gøres der finanspolitisk ikke så meget, som Rådet har henstillet til. Hvis det antages, at det uforholdsmæssigt store underskud bliver korrigeret, vil Portugal blive omfattet af pagtens forebyggende del fra 2016. De foranstaltninger, der skal skabe en bedre balance og understøtte de planlagte underskudsmål fra 2016 og frem, er ikke håndgribelige nok, og de synes ikke at være tilstrækkeligt vidtrækkende. Der synes derfor at være risiko for en betydelig afvigelse fra den krævede tilpasning hen imod den mellemfristede målsætning i 2016, og der bliver behov for yderligere strukturelle foranstaltninger. Rådet finder på grundlag af sin vurdering af stabilitetsprogrammet og i lyset af Kommissionens forårsprognose fra 2015, at der er en risiko for, at Portugal ikke vil kunne overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten.

(9) Det er nødvendigt at understøtte den finanspolitiske konsolidering ved at forbedre de offentlige udgifters effektivitet og kvalitet på alle niveauer i den offentlige forvaltning og ved at gennemføre yderligere reformer af systemet for forvaltning af de offentlige finanser. Der skal navnlig gøres en større indsats for at sikre en streng udgiftskontrol ved at håndhæve loven om kontrol af forpligtelser og styrke ansvarligheden. Loven om den fælles lønskala blev offentliggjort i september 2014 og er blevet anvendt siden januar 2015, og gennemførelsen af bekendtgørelsen om den fælles løntillægsskala er undervejs. Omstruktureringen af statsejede virksomheder er endnu ikke afsluttet. Der er sket begrænsede fremskridt med udformningen af omfattende foranstaltninger som led i den igangværende pensionsreform. Portugal har i løbet af de seneste to år gennemført en vidtrækkende reform af sit skatte- og afgiftssystem med fokus på selskabsskat, personlig indkomstskat og miljøafgifter. De samlede virkninger af denne reform bør vurderes. Der er rig mulighed for at gennemføre yderligere reformer med henblik på at modernisere forvaltningen af indtægter og sikre, at skatteyderne i højere grad overholder skattereglerne.

(10) Der er for nylig blevet gennemført adskillige reformer af det kollektive overenskomstsystem, men det er ikke alle reformerne, der fremmer en bedre overensstemmelse mellem løn og produktivitet på sektor- og virksomhedsniveau. Udfordringen er at give virksomhederne mulighed for at tilpasse sig særlige omstændigheder. Dette omfatter en effektiv udnyttelse af eksisterende bestemmelser, som giver virksomheder mulighed for under særlige omstændigheder at fravige kollektive overenskomster på sektorniveau. Trods de seneste års fastfrysning er mindstelønnen siden 2008 steget væsentligt hurtigere end den nominelle gennemsnitsløn (med 18,5 % sammenlignet med 3,5 % mellem 2008 og 2014), og andelen af arbejdstagere, der tjener mindstelønnen, er steget fra 5 % i 2005 til 12,9 % i 2004.

(11) Der er gjort væsentlige fremskridt med hensyn til anvendelsen af aktive arbejdsmarkedspolitikker og reformen af de offentlige arbejdsformidlinger. Det er dog stadig et problem at nå ud til unge, som hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse. Det er nødvendigt at øge digitaliseringen af de serviceorganer, der har til opgave at afstemme udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet. Det er fortsat også afgørende at sikre, at de sociale ydelsers dækning er tilstrækkelig, herunder minimumsindkomstordningens dækning. Der er gjort visse fremskridt med at forbedre uddannelsernes kvalitet og arbejdsmarkedsrelevans. Portugal har ændret læseplanerne og lærernes ansættelsesbetingelser for at forbedre kvaliteten af undervisningen. Anvendelsen af overvågningsværktøjet og diversificeringen af

adgangsmulighederne ved hjælp af nye erhvervsuddannelsesprogrammer forventes at kunne afhjælpe skolefrafaldet og være med til at forbedre gennemførelsesprocenterne. Nye reformer har til formål at modernisere erhvervsuddannelsessystemet, men det er fortsat vanskeligt at gøre disse uddannelser mere attraktive for de studerende. Det er også stadig vanskeligt at skabe videnoverførsler mellem videregående uddannelsesinstitutioner, firmaer i den private sektor og forskningsorganisationer.

(12) Portugisiske virksomheders store gæld belaster fortsat deres resultater og forhindrer nye investeringer, hvorimod husholdningernes gældsætning er faldet markant. Som opfølgning på den omfattende vurdering har centralbanken skærpet sin kontrol med bankernes likviditet og kapitalpositioner og også vurderet bankernes genopretningsplaner. Procentdelen af misligholdte erhvervslån er stadigt høj (over 18 %), og lånene er en byrde i bankernes regnskaber. Med reformen af selskabsbeskatningen, som blev påbegyndt i 2014, sænkes fradraget for finansielle nettoudgifter, men der kan gøres mere for at modvirke selskabsbeskatningens gældsfremmende virkninger. Virksomhedsomstruktureringsværktøjerne PER og SIREVE er ved at blive ændret for at lægge større vægt på at hjælpe virksomheder til at fortsætte driften og undgå konkurs. Nedgearingstallene for 2014 viser en betydelig fremgang med gennemførelsen af foranstaltninger, der skal mindske virksomhedernes gældsbyrde. Den strategiske plan for omstrukturering af virksomhedernes gæld, som blev offentliggjort i maj 2014, tager gradvist form i lovgivningen via forskellige foranstaltninger. Det går også fremad med at øge udbuddet af finansieringsmuligheder for virksomheder uden for den finansielle sektor gennem fremme af egenkapitalinvesteringer. Den udviklingsfinansieringsinstitution, der formelt blev oprettet i september 2014, har til opgave at håndtere markedssvigt, som begrænser SMV'ers adgang til finansiering.

(13) Der er muligt at styrke de foranstaltninger, som skal øge retsvæsenets effektivitet og kvalitet, især hvad angår evalueringen af retternes aktiviteter og anvendelsen af onlineværktøjer, og foretage undersøgelser blandt brugerne af retterne og retsvæsenets aktører. Ifølge EU's resultattavle for retsvæsenet for 2015 er sagsbehandlingstiden i civil- og handelsretlige sager fortsat lang (386 dage). Antallet af tvangsfuldbyrdelsessager falder stadig en smule, men gennemløbstiden er fortsat lang (1 045 dage i 2014). Det går langsommere fremad med reformerne af skatte- og forvaltningsretterne end med andre reformer af retsvæsenet. Stigningen i antallet af konkurssager har understreget behovet for flere ressourcer og mere uddannelse til retterne i første instans på dette område. Virksomhedernes likviditet forværres fortsat på grund af især den offentlige sektors store overskridelser af betalingsfristerne. Der er ikke truffet nye foranstaltninger eller givet nye tilsagn med henblik på at rette op på disse forsinkede betalinger. Der er ikke tilstrækkelig stor gennemsigtighed i de offentligt-private partnerskaber på lokalt og regionalt forvaltningsniveau og på koncessionsområdet på alle niveauer. Forebyggelsen af korruption hæmmes af en ineffektiv håndhævelse af det eksisterende regelværk, og der er behov for bedre kontrol, gennemførelse og håndhævelse af sanktioner.

(14) Den nye tilsynsmyndighed på transportområdet er endnu ikke operationel. Det går langsomt med liberaliseringstiltagene inden for havnekoncessioner, jernbaner og offentlig transport i storbyområder, og det lykkes derfor ikke at fremme investeringerne. Der er kun sket begrænsede fremskridt med gennemførelsen af den langsigtede transportplan og tidsplanen for reformen af havnesektoren. Der har været forsinkelser i forbindelse med transportkoncessionerne for storbyområderne Lissabon

og Porto. Der er desuden gjort begrænsede fremskridt i genforhandlingerne af havnekoncessionerne og i jernbanesektoren. Fusionen mellem infrastrukturoperatøren på jernbaneområdet (REFER) og på vejområdet (EP), som skulle forbedre den finansielle stabilitet i det nye organ for vej- og jernbaneinfrastruktur, er endnu ikke gennemført. Antallet af ansatte i statsejede virksomheder i transportsektoren er blevet reduceret.

(15) Som led i det europæiske semester har Kommissionen foretaget en omfattende analyse af Portugals økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2015. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram samt de foranstaltninger, som Portugal har truffet som opfølgning på de henstillinger, der blev rettet til landet de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Portugal, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union ved på EU-plan at give input til kommende nationale beslutninger. De henstillinger, der afgives som led i det europæiske semester, er afspejlet i henstilling 1-5 nedenfor.

(16) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Portugals stabilitetsprogram og Rådets udtalelse[10] afspejles især i henstilling 1 nedenfor.

(17) På baggrund af resultaterne af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og stabilitetsprogrammet. Rådets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 er afspejlet i henstilling 1-4 nedenfor.

(18) Som led i det europæiske semester har Kommissionen også foretaget en analyse af den økonomiske politik i euroområdet som helhed. På dette grundlag har Rådet vedtaget særlige henstillinger rettet til de medlemsstater, der har euroen som valuta. Portugal bør også sikre fuld og rettidig gennemførelse af disse henstillinger,

HENSTILLER, at Portugal i 2015 og 2016 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Sikre en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud i 2015 ved at træffe de nødvendige foranstaltninger. Opnå en finanspolitisk tilpasning på 0,6 % af BNP hen imod den mellemsigtede målsætning for 2016. Håndhæve loven om kontrol af forpligtelser for at sikre en bedre udgiftskontrol. Forbedre pensionssystemets holdbarhed på mellemlang sigt. Beskytte statsejede virksomheders finansielle stabilitet. Forbedre overholdelsen af skattereglerne og effektiviteten i skatteforvaltningen yderligere.

2. Fremme overensstemmelsen mellem løn og produktivitet på sektor- og/eller virksomhedsniveau i samråd med arbejdsmarkedets parter og i overensstemmelse med portugisisk praksis samt under hensyntagen til forskelle i kvalifikationer og lokale arbejdsmarkedsforhold og forskelle mellem de økonomiske resultater i forskellige regioner, sektorer og selskaber. Sikre, at udviklingen i mindstelønnen er i tråd med målsætningen om at fremme beskæftigelsen og konkurrenceevnen.

3. Forbedre effektiviteten i de offentlige arbejdsformidlinger, især gennem flere opsøgende aktiviteter rettet mod unge, der ikke er registreret hos arbejdsformidlingen. Sikre en effektiv aktivering af personer på overførselsindkomst og sikre, at mindsteindkomstordningens dækning er passende.

[10] I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

4. Træffe foranstaltninger, der kan reducere virksomhedernes gældsbyrde, nedbringe procentdelen af misligholdte erhvervslån hos bankerne og mindske selskabsbeskatningens gældsfremmende virkninger. Forbedre effektiviteten af gældsomlægningsværtøjerne for rentable virksomheder ved at indføre incitamenter for banker og låntagere til at iværksætte omlægninger på et tidligt tidspunkt.

5. Fremskynde foranstaltningerne og øge gennemsigtigheden med hensyn til koncessioner, bl.a. i transportsektoren, og offentligt-private partnerskaber på lokalt og regionalt plan.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand