EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 13.5.2015
COM(2015) 271 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Portugalin vuoden 2015 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Portugalin vuoden 2015 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Portugalin vuoden 2015 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Portugalin vuoden 2015 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97[1] ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16 päivänä marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011[2] ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen[3],

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat[4],

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 26 päivänä maaliskuuta 2010 Euroopan komission ehdotuksen, jolla käynnistetään uusi kasvu- ja työllisyysstrategia, Eurooppa 2020. Strategian lähtökohtana on tehostaa talouspolitiikan koordinointia, ja siinä keskitytään avainalueisiin, joilla tarvitaan toimia, jotta voidaan parantaa Euroopan mahdollisuuksia vauhdittaa kestävää kasvua ja lisätä kilpailukykyä.

(2) Neuvosto antoi 13 päivänä heinäkuuta 2010 komission ehdotusten pohjalta suosituksen jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista (2010–2014) ja hyväksyi 21 päivänä lokakuuta 2010 päätöksen jäsenvaltioiden

[1] EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 271.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

työllisyyspolitiikan suuntaviivoista. Yhdessä nämä muodostavat ns. yhdennetyt suuntaviivat, jotka jäsenvaltioita on kehotettu ottamaan huomioon kansallisessa talous- ja työllisyyspolitiikassaan.

(3) Neuvosto esitti 8 päivänä heinäkuuta 2014 suosituksen Portugalin vuoden 2014 kansallisesta uudistusohjelmasta ja lausunnon Portugalin vuoden 2014 tarkistetusta vakausohjelmasta. Komissio esitti 28 päivänä marraskuuta 2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 473/2013[5] mukaisesti lausuntonsa Portugalin alustavasta talousarviosuunnitelmasta vuodeksi 2015[6].

(4) Komissio hyväksyi 28 päivänä marraskuuta 2014 vuotuisen kasvuselvityksen[7], mikä aloitti vuoden 2015 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Komissio hyväksyi samana päivänä asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella myös varoitusmekanismia koskevan kertomuksen[8], jossa se katsoi, että Portugali kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu.

(5) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 18 päivänä joulukuuta 2014 investointien edistämisen, rakenneuudistusten vauhdittamisen ja julkisen talouden vastuullisen ja kasvua edistävän vakauttamisen painopisteet.

(6) Komissio julkaisi 26 päivänä helmikuuta 2015 Portugalia koskevan vuoden 2015 maaraportin[9]. Siinä arvioitiin Portugalin edistymistä 8 päivänä heinäkuuta 2014 hyväksyttyjen maakohtaisten suositusten noudattamisessa. Maaraportti sisältää myös asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla laaditun perusteellisen tarkastelun tulokset. Komissio päättelee analyysinsa perusteella, että Portugalin makrotaloudessa on liiallista epätasapainoa, joka edellyttää määrätietoisia politiikkatoimia ja erityisseurantaa. On totta, että talouden sopeutusohjelman avulla on saavutettu huomattavaa edistystä sekä talouden sopeutuksen että politiikkojen alalla. Tästä huolimatta jäljellä on merkittäviä riskejä, jotka liittyvät korkeaan sisäiseen ja ulkoiseen velkaantumisasteeseen monilla aloilla, ja niihin on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Myös velkavivun purkamispaineet ovat vahvoja tilanteessa, jolle on ominaista heikko kasvu, hidas inflaatio ja korkea työttömyysaste.

(7) Portugali toimitti vuoden 2015 kansallisen uudistusohjelmansa ja vuoden 2015 vakausohjelmansa 28 päivänä huhtikuuta 2015. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.

(8) Portugaliin sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavaa osiota. Vuoden 2015 vakausohjelman mukaan hallitus aikoo korjata julkisen talouden liiallisen alijäämän vuoteen 2015 mennessä eli neuvoston asettamassa määräajassa. Suunnitelmien mukaan julkisen sektorin alijäämä supistetaan 2,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2015 ja vähitellen edelleen 0,6 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2018. Vakausohjelman mukaan hallitus aikoo saavuttaa keskipitkän aikavälin tavoitteen – rakenteellinen alijäämä 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen – vuonna 2016. Julkisen talouden velan odotetaan supistuvan siten, että se on 124,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015 ja noin 112,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018. Julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on uskottava vuosina 2015 ja 2016, mutta varsin optimistinen vuosina 2017 ja 2018, joiden osalta myös Portugalin julkisen talouden neuvosto on määrittänyt eräitä

[5] EUVL L 140, 27.5.2013, s. 11.
[6] C(2014) 8812 final.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904.
[9] SWD(2015) 41 final.

riskejä. Komission kevään 2015 talousennusteen mukaan liiallisen alijäämän korjaamista oikea-aikaisesti ja kestävästi vuoteen 2015 mennessä ei ole vielä varmistettu, mutta tavoite on saavutettavissa. Samaan aikaan julkisen talouden toimien vaikutus jää alle neuvoston suosituksen. Jos oletetaan, että liiallinen alijäämä korjataan, Portugaliin sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota vuodesta 2016 alkaen. Tasapainoa parantavia toimenpiteitä, joilla tuetaan suunniteltujen alijäämätavoitteiden saavuttamista vuodesta 2016 eteenpäin, ei kuitenkaan ole täsmennetty riittävästi ja ne vaikuttavat liian kapea-alaisilta. Tästä syystä riskinä näyttää olevan, että edellytetystä sopeutuksesta kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta poiketaan merkittävästi vuonna 2016 ja lisää rakenteellisia toimenpiteitä tarvitaan. Neuvosto katsoo vakausohjelmasta tekemänsä arvioinnin ja komission kevään 2015 talousennusteen perusteella olevan vaarana, että Portugali ei noudata vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia.

(9) Julkisen talouden vakauttamista on tuettava lisäämällä julkisten menojen tehokkuutta ja laatua kaikilla hallintotasoilla ja uudistamalla edelleen julkisen talouden hoitoon sovellettavaa järjestelmää. Lisätoimia tarvitaan erityisesti, jotta varmistetaan menojen tiukka valvonta, panemalla täytäntöön sitoumusten valvontaa koskeva laki ja lujittamalla vastuuvelvollisuutta. Yhteistä palkkataulukkoa koskeva laki julkaistiin syyskuussa 2014, ja sitä on sovellettu tammikuusta 2015; yhteisestä palkanlisätaulukosta annetun asetuksen täytäntöönpanoa valmisteillaan parhaillaan. Valtion omistamien yritysten uudelleenjärjestelyä ei ole saatu päätökseen. Uusien kattavien toimenpiteiden kehittämisessä osana käynnissä olevaa eläkeuudistusta on edistytty vähän. Portugali on toteuttanut kahden viime vuoden aikana verojärjestelmänsä kattavan uudistuksen, joka on kohdistunut yhtiöverotukseen, henkilökohtaiseen tuloverotukseen ja ympäristöverotukseen. Tämän uudistuksen kokonaisvaikutusta olisi arvioitava. Tarvitaan kuitenkin lisää uudistuksia, joilla nykyaikaistetaan tulojen hallinnointia ja saadaan verovelvolliset noudattamaan säännöksiä paremmin.

(10) Työehtosopimusneuvottelujärjestelmään on äskettäin tehty useita uudistuksia, mutta kaikki niistä eivät edistä palkkojen mukauttamista tuottavuuteen ala- ja yritystasolla. Järjestelmän haasteena on mahdollistaa se, että yritykset voivat sopeutua erityisolosuhteisiin. Tämä tarkoittaa myös voimassa olevien säännösten tehokasta käyttöä siihen, että yritykset voivat erityisolosuhteissa poiketa alakohtaisista työehtosopimuksista. Vähimmäispalkka on viime vuosien jäädytyksestä huolimatta noussut huomattavasti nopeammin kuin nimellinen keskipalkka vuodesta 2008 (18,5 prosenttia vs. 3,5 prosenttia vuosina 2008–2014) ja vähimmäispalkan piiriin kuuluvien työntekijöiden osuus on noussut: se oli 5 prosenttia vuonna 2005 ja 12,9 prosenttia vuonna 2014.

(11) Merkittävää edistymistä on tapahtunut aktiivisten työmarkkinapolitiikkojen soveltamisen ja julkisten työvoimapalvelujen uudistuksen alalla. Haasteita on kuitenkin jäljellä niiden nuorten saavuttamisessa, jotka eivät ole työelämässä eivätkä yleissivistävän tai ammatillisen koulutuksen piirissä. On tarpeen lisätä työmarkkinoiden kohtaannosta vastaavien palvelujen digitalisointia. Keskeisenä haasteena on myös edelleen sosiaaliturvan kattavuuden asianmukaisuus, mukaan lukien vähimmäistoimeentulojärjestelmä. Koulutuksen laadun parantamisessa ja sen kohdentamisessa työmarkkinoiden tarpeisiin on edistytty jonkin verran. Portugali on uudistanut opetussuunnitelmia ja opettajia koskevia perussääntöjä, jotta voidaan parantaa koulutuksen laatua. Seurantavälineen käytön ja oppimisväylien monipuolistamisen sekä uusien ammatillisen koulutuksen ohjelmien odotetaan

vähentävän koulunkäynnin keskeyttämistä ja parantavan oppimistuloksia. Viimeaikaisten uudistusten tarkoituksena on ollut parantaa ammattikoulutusjärjestelmää, mutta haasteena on edelleen lisätä sen houkuttelevuutta opiskelijoille. Haasteena on myös korkeakoulujen, yksityissektorin ja tutkimuslaitosten välisen tietämyksen siirron kehittäminen.

(12) Portugalilaisten yritysten korkea velkaantumisaste rasittaa edelleen niiden suorituskykyä ja haittaa uusia investointeja. Kotitalouksien velkaantuneisuus väheni kuitenkin selvästi. Keskuspankki on tehostanut kattavan arvioinnin jälkeen pankkien maksuvalmiusasemaa ja pääomatilannetta koskevaa valvontaa. Se on myös arvioinut pankkien elvytyssuunnitelmat. Järjestämättömien yrityslainojen osuus edelleen suuri (yli 18 prosenttia) ja rasittaa pankkien taseita. Vuonna 2014 käynnistetyllä yhtiöverouudistuksella lisätään nettorahoituskulujen vähennyskelpoisuuden rajoituksia, mutta velkarahoituksen selkeään suosimiseen yhtiöverotuksessa olisi edelleen puututtava. Yritysten uudelleenjärjestelyvälineitä/prosesseja, PER ja SIREVE, uudistetaan keskittymällä erityisesti siihen, että yrityksiä autetaan pikemminkin liiketoiminnan jatkamisessa kuin selvitystilaan asettamisessa. Velkavivun purkamista vuonna 2014 kuvaavat luvut osoittavat, että yritysten velkataakan keventämiseen tähtäävien toimenpiteiden toteuttamisessa on edistytty huomattavasti. Toukokuussa 2014 julkaistu yritysten velkojen uudelleenjärjestelyä koskeva strateginen suunnitelma on vähitellen muotoutumassa erilaisten lainsäädäntötoimenpiteiden ansiosta. Edistystä on tapahtunut myös finanssialan ulkopuolisten yritysten käytettävissä olevien rahoitusvaihtoehtojen monipuolistamisessa, kun oman pääoman ehtoisia sijoituksia on kannustettu. Viralliseesti syyskuussa 2014 perustettu kehitysrahoituslaitos aikoo puuttua markkinahäiriöihin, jotka haittaavat pk-yritysten rahoituksen saantia.

(13) On tarpeen vahvistaa toimenpiteitä, joilla lisätään oikeusjärjestelmän tehokkuutta ja laatua, erityisesti tuomioistuinten toiminnan arvioinnin ja verkkosovellusten käytön osalta, ja toteuttaa tuomioistuinten palvelujen käyttäjiä tai oikeusalan ammattilaisia koskevia selvityksiä. Vuoden 2015 EU:n oikeusalan tulostaulun mukaan oikeudenkäynnit siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa kestävät edelleen melko pitkään (386 päivää). Täytäntöönpanoasioiden määrä on edelleen hieman vähentynyt, mutta käsittelyaika on edelleen pitkä (145 työpäivää vuonna 2014). Vero- ja hallinto-oikeuksiin liittyvät uudistukset etenevät hitaammin kuin muut oikeusalan uudistukset. Maksukyvyttömyystapausten määrän kasvu on korostanut tarvetta lisätä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinten käytössä olevia resursseja ja koulutusta tällä alalla. Yritysten maksuvalmiutta heikentävät edelleen pitkät maksuviiveet erityisesti julkisen sektorin suorittamissa maksuissa. Näihin maksuviivästyksiin ei ole puututtu uusilla toimenpiteillä eikä sitoumuksilla. Toiminta ei ole riittävän läpinäkyvää julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa paikallis- ja aluehallintotasolla eikä toimilupajärjestelyjen osalta millään hallintotasolla. Korruptiontorjuntaa vaikeuttaa nykyisten sääntelypuitteiden tehoton soveltaminen. Seurantaa, täytäntöönpanoa ja seuraamusten täytäntöönpanoa onkin tarpeen parantaa.

(14) Uusi liikennealan sääntelyviranomainen ei ole vielä aloittanut toimintaansa. Satamatoimilupien, rautateiden ja kaupunkialueiden julkisen liikenteen vapauttamistoimenpiteet ovat edenneet hitaasti, mikä aiheuttaa pidäkkeitä investoinneille. Pitkän aikavälin liikennesuunnitelman toteuttamisessa ja satama-alan uudistusaikataulussa on edistytty vain vähän. Lissabonin ja Porton kaupunkialueiden liikennettä koskevat toimilupajärjestelyt ovat viivästyneet. Lisäksi satamatoimilupien uudelleenneuvotteluissa ja rautatiealalla on edistytty rajallisesti. Rautatie- (REFER)

ja maantieinfrastruktuurin (EP) ylläpitäjien välisen sulautumisen tavoitteena oli parantaa uuden maantie- ja rautatieinfrastruktuuriviranomaisen rahoituksen kestävyyttä, mutta toimenpiteen toteutus on vielä kesken. Valtion omistamien liikennealan yritysten henkilöstömääriä on vähennetty.

(15) Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Portugalin talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2015 maaraportissa. Se on arvioinut myös vakausohjelman ja kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Portugalille viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon ei vain niiden merkityksen Portugalin finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyden kannalta vaan myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen tehostaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. Eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetut suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–5.

(16) Neuvosto on tutkinut Portugalin vakausohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto[10] ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1.

(17) Neuvosto on tutkinut kansallisen uudistusohjelman ja vakausohjelman komission perusteellisen tarkastelun ja tämän arvioinnin perusteella. Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 6 artiklan nojalla annetut neuvoston suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–4.

(18) Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana analysoinut myös koko euroalueen talouspolitiikkaa. Neuvosto on antanut tämän analyysin perusteella erityisiä suosituksia jäsenvaltioille, joiden rahayksikkö on euro. Myös Portugalin olisi varmistettava, että kyseiset suositukset pannaan täytäntöön täysimääräisesti ja oikea-aikaisesti,

SUOSITTAA, että Portugali toteuttaa vuosina 2015 ja 2016 toimia, joilla se

1. varmistaa liiallisen alijäämän korjaamisen kestävällä tavalla vuoteen 2015 mennessä toteuttamalla tarpeelliset toimenpiteet; sopeuttaa julkista taloutta kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2016; panee sitoumusten valvontaa koskevan lain täytäntöön tiukentaakseen menojen valvontaa; parantaa eläkejärjestelmän keskipitkän aikavälin kestävyyttä; turvaa valtion omistamien yritysten rahoituksen kestävyyden; jatkaa edelleen verosäännösten noudattamisen parantamista ja verohallinnon tehostamista;

2. edistää palkkojen mukauttamista tuottavuuteen työmarkkinaosapuolia kuullen ja kansallisia käytäntöjä noudattaen, kun otetaan huomioon ammattitaitoerot ja paikalliset työmarkkinaolosuhteet sekä eri alueiden, toimialojen ja yritysten taloudellisen suorituskyvyn erot; varmistaa, että vähimmäispalkan kehitys on linjassa työllisyyden ja kilpailukyvyn edistämistä koskevien tavoitteiden kanssa;

3. tehostaa julkisia työvoimapalveluja erityisesti työvoimapalvelujen käyttäjiksi rekisteröitymättömien nuorten tavoittamiseksi paremmin; varmistaa etuuksien saajien tehokkaan aktivoinnin ja vähimmäistoimeentulojärjestelmän asianmukaisen kattavuuden;

4. toteuttaa toimenpiteitä, joilla kevennetään yritysten velkataakkaa, puututaan pankkien järjestämättömien yrityslainojen osuuteen ja vähennetään yritysten velanoton suosimista verosäännöksissä; tehostetaan elinkelpoisten yritysten velkojen

[10] Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

uudelleenjärjestelyvälineitä luomalla kannustimia pankeille ja velallisille aloittaa uudelleenjärjestelyprosessi varhaisessa vaiheessa;

5. nopeuttaa toimenpiteitä ja lisää läpinäkyvyyttä toimilupien osalta, myös liikennealalla, sekä yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuksien osalta paikallis- ja aluetasolla.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja