EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.5.2015
COM(2015) 271 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Portugalske za leto 2015

in mnenje Sveta o programu Portugalske za stabilnost za leto 2015

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Portugalske za leto 2015

in mnenje Sveta o programu Portugalske za stabilnost za leto 2015

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik[1], zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij[2], zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije[3],

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta[4],

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije, da začne izvajati novo strategijo za delovna mesta in rast *Evropa 2020*, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik. Strategija se osredotoča na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za povečanje potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je na predlog Komisije 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic. Skupaj tvorita „integrirane

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

smernice“ in države članice so bile pozvane, naj jih upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

(3) Svet je 8. julija 2014 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim programom reform Portugalske za leto 2014 in dal mnenje o dopolnjenem programu Portugalske za stabilnost za leto 2014. Komisija je 28. novembra 2014 predložila mnenje o osnutku proračunskega načrta Portugalske za leto 2015[5] v skladu z Uredbo (EU) št. 473/2013[6].

(4) Komisija je 28. novembra 2014 sprejela letni pregled rasti[7], ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2015. Komisija je isti dan na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja[8], v katerem je Portugalsko opredelila kot eno od držav članic, za katere je treba opraviti poglobljeni pregled.

(5) Evropski svet je 18. decembra 2014 potrdil prednostne naloge za spodbujanje naložb, pospeševanje strukturnih reform ter prizadevanje za odgovorno in rasti prijazno konsolidacijo javnih financ.

(6) Komisija je 26. februarja 2015 objavila poročilo o državi za Portugalsko za leto 2015[9]. V njem je bil ocenjen napredek Portugalske pri izvajanju priporočil za posamezne države, sprejetih 8. julija 2014. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da na Portugalskem obstajajo čezmerna makroekonomska neravnotežja, zaradi katerih so potrebni odločni ukrepi politike in posebno spremljanje. Resda je bil s programom za prilagoditev dosežen precejšen napredek na področju ekonomske prilagoditve in politik. Kljub temu pa so še vedno prisotna precejšnja tveganja, ki so povezana z visoko notranjo in zunanjo zadolženostjo v več sektorjih, ki si zasluži posebno pozornost. V razmerah nizke rasti, nizke inflacije in visoke brezposelnosti obstajajo tudi močni pritiski za razdolževanje.

(7) Portugalska je 28. aprila 2015 predložila nacionalni program reform za leto 2015 in program za stabilnost za leto 2015. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

(8) Za Portugalsko trenutno velja korektivni del Pakta za stabilnost in rast. Vlada v programu za stabilnost za leto 2015 načrtuje odpravo čezmernega primanjkljaja do konca leta 2015 v skladu z rokom, ki ga je določil Svet. Načrtuje znižanje nominalnega primanjkljaja na 2,7 % BDP v letu 2015 in nato postopoma na 0,6 % BDP v letu 2018. Vlada v skladu s programom za stabilnost načrtuje, da bo leta 2016 dosegla srednjeročni cilj, tj. strukturni primanjkljaj v višini 0,5 % BDP. Delež javnega dolga v DBP naj bi se v letu 2015 zmanjšal na 124,2 % in nadalje na okoli 112,1 % v letu 2018. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je za leti 2015 in 2016 verjeten, za leti 2017 in 2018 pa precej optimističen; nekaj tveganj za ti dve leti je opredelil tudi portugalski svet za javne finance. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 pravočasna in trajna odprava čezmernega primanjkljaja do konca leta 2015 še ni zagotovljena, je pa dosegljiva. Obenem je fiskalni napor manjši od tistega, ki ga je priporočil Svet. Ob

5 C(2014) 8812 final.
6 UL L 140, 27.5.2013, str. 11.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 41 final.

predpostavki, da bo čezmerni primanjkljaj odpravljen, bo za Portugalsko od leta 2016 veljal preventivni del Pakta. Ukrepi za izboljšanje proračunske bilance in v podporo načrtovanim ciljem glede primanjkljaja od leta 2016 dalje niso bili dovolj podrobno opredeljeni, prav tako pa se ne zdijo dovolj obsežni. Zato se zdi, da obstaja tveganje znatnega odklona od zahtevane prilagoditve za dosego srednjeročnega cilja v letu 2016 in da bodo potrebni dodatni strukturni ukrepi. Svet na podlagi ocene programa za stabilnost in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 meni, da obstaja tveganje, da Portugalska ne bo izpolnila določb Pakta za stabilnost in rast.

(9) Konsolidacijo javnih financ je treba podpreti s povečanjem učinkovitosti in kakovosti javnofinančnih odhodkov na vseh ravneh javne uprave in z nadaljnjimi reformami sistema za upravljanje javnih financ. Zlasti so potrebna dodatna prizadevanja, da se zagotovi strog nadzor nad odhodki z okrepitvijo zakona o nadzoru obveznosti in povečanjem odgovornosti. Zakon o enotni plačni lestvici je bil objavljen septembra 2014 in se uporablja od januarja 2015, izvajanje uredbe-zakona o enotni lestvici dodatkov pa je v pripravi. Prestrukturiranje podjetij v državni lasti še ni zaključeno. Pri oblikovanju novih celovitih ukrepov v okviru trenutne pokojninske reforme je bil dosežen le omejen napredek. Portugalska je v zadnjih dveh letih izvedla celovito reformo davčnega sistema s poudarkom na davku od dohodkov pravnih oseb, dohodnini in okoljskih davkih. Oceniti bi bilo treba skupni učinek te reforme. Dovolj je še možnosti za dodatne reforme, namenjene posodobitvi upravljanja prihodkov in nadaljnjemu izboljšanju izpolnjevanja obveznosti davkoplačevalcev.

(10) Pri sistemu kolektivnega pogajanja je v zadnjem času prišlo do številnih reform, niso pa vse spodbujale usklajevanja plač s produktivnostjo na ravni sektorja in podjetja. Izziv sistema je omogočiti podjetjem, da se prilagodijo posebnim okoliščinam. To vključuje učinkovito uporabo obstoječih določb za podjetja, da lahko v posebnih okoliščinah odstopajo od sektorskih kolektivnih pogodb. Kljub zamrznitvi v zadnjih letih se je minimalna plača od leta 2008 nominalno povečevala precej hitreje kot povprečna plača, in sicer za 18,5 % proti 3,5 % v obdobju 2008–2014, delež delavcev z minimalno plačo pa se je s 5 % v letu 2005 povečal na 12,9 % v letu 2014.

(11) Znaten napredek je bil dosežen pri uvajanju aktivnih politik zaposlovanja in pri reformi javnega zavoda za zaposlovanje. Kljub temu ostajajo izzivi glede doseganja mladih, ki niso niti zaposleni niti se ne izobražujejo ali usposabljajo. Treba je povečati digitalizacijo služb, odgovornih za usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela. Zagotavljanje ustrezne pokritosti s socialnimi pomočmi, tudi v okviru sheme minimalnega dohodka, ravno tako ostaja ključni izziv. Nekaj napredka je bilo doseženega glede izboljšanja kakovosti in ustreznosti izobraževanja glede na potrebe trga dela. Za izboljšanje kakovosti izobraževanja je Portugalska izvedla reformo učnih načrtov in statutov učiteljev. Uporaba instrumentov za spremljanje ter diverzifikacija povezav z novimi programi poklicnega izobraževanja in usposabljanja bi morali obravnavati zgodnje opuščanje šolanja in izboljšati učne rezultate. Namen nedavnih reform je posodobitev sistema za poklicno izobraževanje in usposabljanje, izziv pa še vedno predstavlja vprašanje, kako izobraževanje narediti privlačnejše za učence. Izziv ravno tako predstavlja spodbujanje prenosa znanja med visokošolskim izobraževanjem, podjetji v zasebnem sektorju in raziskovalnimi organizacijami.

(12) Velik dolg portugalskih podjetij še vedno negativno vpliva na njihovo uspešnost in jih ovira pri novih naložbah, visoka zadolženost gospodinjstev pa se je občutno

zmanjšala. Po izčrpni oceni je centralna banka poostrila spremljanje likvidnosti in kapitalskega položaja bank ter ocenila njihove načrte za reševanje. Delež slabih posojil podjetjem ostaja visok (tj. nad 18 %) in predstavlja breme za bilance stanja bank. Z reformo davka od dohodkov pravnih oseb, ki se je začela leta 2014, so se okrepile omejitve glede odbitka neto finančnih odhodkov, vendar bi bilo treba nadalje obravnavati znatne davčne spodbude pri obdavčitvi pravnih oseb. V teku je preoblikovanje platform/postopkov za prestrukturiranje podjetij PER in SIREVE, ki bosta okrepila pomoč podjetjem, da namesto likvidacije nadaljujejo s poslovanjem. Podatki o razdolževanju za leto 2014 kažejo precejšen napredek pri izvajanju ukrepov za zmanjšanje presežka dolga podjetij. Strateški načrt za prestrukturiranje dolga podjetij, objavljen maja 2014, se z različnimi ukrepi postopoma oblikuje v zakonodaji. Napredek je bilo opaziti tudi glede razširitve obsega alternativnih možnosti financiranja, ki so na voljo nefinančnim podjetjem, in sicer s spodbujanjem kapitalskih naložb. Namen institucije za financiranje razvoja, uradno ustanovljene septembra 2014, je obravnavanje nedelovanja trga, ki MSP ovira pri dostopu do financiranja.

(13) Obstajajo možnosti za okrepitev ukrepov, namenjenih povečanju učinkovitosti in kakovosti pravosodnega sistema, zlasti glede ocenjevanja dejavnosti sodišč in uporabe spletnih orodij, ter anketiranju uporabnikov sodišč ali pravnih strokovnjakov. Glede na pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2015 so postopki v civilnih in gospodarskih zadevah še vedno dolgotrajni (386 dni.) Število izvršilnih zadev še naprej nekoliko upada, za izdajo sodne odločbe pa še vedno preteče precej časa (1045 dni v letu 2014). Reforme v zvezi z davčnimi in upravnimi sodišči se odvijajo počasneje kot druge reforme sodstva. V odgovor na porast števila primerov zaradi insolventnosti je treba na tem področju povečati sredstva in okrepiti usposabljanje za prvostopenjska sodišča. Likvidnost podjetij še naprej otežujejo velike zamude pri plačilih, kar velja zlasti za javni sektor. Za odpravo teh zamud pri plačilih niso bili sprejeti nobeni novi ukrepi ali zaveze. Preglednost je pomanjkljiva glede javno-zasebnih partnerstev na lokalni in regionalni ravni ter na področju koncesij na vseh ravneh. Preprečevanje korupcije ovira neučinkovita uporaba obstoječega pravnega okvira, spremljanje, izvajanje in izvrševanje sankcij pa je treba izboljšati.

(14) Nacionalni regulativni organ za promet še ni operativen. Ukrepi za liberalizacijo pristaniških koncesij, železnice in mestnega javnega prevoza se izvajajo počasi, kar ne spodbuja naložb. Omejen napredek je bil dosežen pri izvajanju dolgoročnega načrta na področju prometa in razporeda za reformo pristaniškega sektorja. Pri prometnih koncesijah za mestni območji Lizbone in Porta je prišlo do zamud. Poleg tega je bil omejen napredek dosežen pri ponovnih pogajanjih o pristaniških koncesijah in v železniškem sektorju. Združitev upravljavcev infrastrukture za železniški (REFER) in cestni (EP) promet, ki naj bi izboljšala finančno vzdržnost novega organa za železniško in cestno infrastrukturo, je še vedno v teku. Število zaposlenih v podjetjih v državni lasti v prometnem sektorju se je zmanjšalo.

(15) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo portugalske ekonomske politike in jo objavila v poročilu o državi za leto 2015. Prav tako je ocenila program za stabilnost in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Portugalska prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko na Portugalskem,

ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih 1 do 5 spodaj.

(16) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program Portugalske za stabilnost, njegovo mnenje[10] pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj.

(17) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni reformni program in program za stabilnost. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1 do 4 spodaj.

(18) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla tudi analizo ekonomske politike euroobmočja kot celote. Na tej podlagi je Svet izdal posebna priporočila za države članice, katerih valuta je euro. Portugalska bi morala zagotoviti tudi popolno in pravočasno izvedbo teh priporočil –

PRIPOROČA, da Portugalska v obdobju 2015–2016 ukrepa, tako da:

1. S potrebnimi ukrepi zagotovi trajno odpravo čezmernega primanjkljaja v letu 2015. Doseže fiskalno prilagoditev v višini 0,6 % BDP za dosego srednjeročnega cilja v letu 2016. Okrepi zakon o nadzoru obveznosti za izboljšanje nadzora nad odhodki. Izboljša srednjeročno vzdržnost pokojninskega sistema. Zagotovi finančno vzdržnost podjetij v državni lasti. Nadalje izboljša izpolnjevanje davčnih obveznosti in učinkovitost davčne uprave.

2. V posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalnimi praksami spodbudi uskladitev plač s produktivnostjo ob upoštevanju različnih spretnosti in pogojev na lokalnem trgu dela ter razlik v gospodarski uspešnosti po posameznih regijah, sektorjih in podjetjih. Zagotovi, da so trendi na področju minimalne plače skladni s cilji spodbujanja zaposlovanja in konkurenčnosti.

3. Izboljša učinkovitost javnega zavoda za zaposlovanje, zlasti z večjim doseganjem mladih, ki niso prijavljeni na zavodu. Zagotovi učinkovito aktiviranje prejemnikov nadomestil in ustrezno pokritost s shemo minimalnega dohodka.

4. Sprejme ukrepe za zmanjšanje presežka dolga podjetij, obravnavanje deleža slabih posojil podjetjem v bankah in zmanjšanje davčnih ugodnosti pri obdavčitvi pravnih oseb. Izboljša učinkovitost instrumentov za prestrukturiranje dolga za uspešna podjetja z uvedbo spodbud za vključevanje bank in dolžnikov že v zgodnjo fazo procesa prestrukturiranja.

5. Pospeši ukrepanje in poveča preglednost glede koncesij, tudi v prometnem sektorju, in javno-zasebnih partnerstev na lokalni in regionalni ravni.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik

[10] V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.