EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.5.2015
COM(2015) 271 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Portugals nationella reformprogram 2015

med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 2015

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Portugals nationella reformprogram 2015

med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 2015

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken[1], särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser[2], särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation[3],

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner[4],

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Den 26 mars 2010 godkände Europeiska rådet kommissionens förslag om en ny strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, som bygger på stärkt samordning av den ekonomiska politiken. Strategin fokuserar på de nyckelområden där åtgärder behövs för att stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt och konkurrenskraft i Europa.

(2) Den 13 juli 2010 antog rådet, på grundval av kommissionens förslag, en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik. Tillsammans utgör dessa de integrerade

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

riktlinjer som medlemsstaterna uppmanades att beakta i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

(3) Den 8 juli 2014 antog rådet en rekommendation om Portugals nationella reformprogram 2014 och avgav ett yttrande om Portugals uppdaterade stabilitetsprogram 2014. Den 28 november 2014 avgav kommissionen i enlighet med förordning (EU) nr 473/2013[5] ett yttrande om Portugals utkast till budgetplan för 2015[6].

(4) Den 28 november 2014 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten[7], som inledde 2015 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Samma dag antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om varningsmekanismen[8], i vilken Portugal angavs som en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(5) Den 18 december 2014 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för att främja investeringar, skynda på strukturreformerna och fortsätta med en ansvarsfull, tillväxtfrämjande konsolidering av de offentliga finanserna.

(6) Den 26 februari 2015 offentliggjorde kommissionen 2015 års landsrapport för Portugal[9]. Den innehöll en bedömning av hur väl Portugal hade lyckats med de landspecifika rekommendationer som antogs den 8 juli 2014. Landsrapporten innehåller också resultaten av den fördjupade granskningen i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Portugal har alltför stora makroekonomiska obalanser som kräver kraftfulla politiska åtgärder och särskild övervakning. Stora framsteg har förvisso gjorts genom anpassningsprogrammet, både vad gäller den ekonomiska anpassningen och politiska åtgärder. Trots det återstår betydande risker som rör de höga skuldsättningsnivåerna såväl internt som externt och inom olika sektorer, och detta kräver närmare uppmärksamhet. Trycket för att minska skuldsättningen är också stort i en situation med låg tillväxt, låg inflation och hög arbetslöshet.

(7) Den 28 april 2015 lade Portugal fram sitt nationella reformprogram 2015 och sitt stabilitetsprogram 2015. I syfte att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.

(8) Portugal omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del. Regeringen planerar i stabilitetsprogrammet 2015 att korrigera det alltför stora underskottet fram till 2015, i linje med rådets tidsfrist. Man avser att minska det nominella underskottet till 2,7 % av BNP under 2015 och därefter successivt till 0,6 % av BNP under 2018. I enlighet med stabilitetsprogrammet planerar regeringen att ha uppfyllt det medelfristiga målet om ett strukturellt underskott på 0,5 % av BNP år 2016. Den offentliga skuldkvoten förväntas minska till 124,2 % av BNP under 2015 och sedan minska ytterligare till runt 112,1 % av BNP 2018. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa finanspolitiska beräkningar är rimligt för 2015 och 2016, men alltför optimistiskt för 2017 och 2018, då även det portugisiska finanspolitiska rådet har fastställt vissa risker. Enligt kommissionens vårprognos 2015 är det ännu inte säkert att en snabb och hållbar korrigering av det alltför stora underskottet kan ske under 2015, men det är inom

5 EUT 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.

räckhåll. Samtidigt når den finanspolitiska insatsen inte upp till rådets rekommendation. Om det alltför stora underskottet korrigeras, skulle Portugal omfattas av den förebyggande delen av pakten från och med 2016. Beskrivningarna av vilka saldoförbättrande åtgärder som ska stödja de planerade underskottsmålen från 2016 och framåt har inte beskrivits tillräckligt och verkar inte heller tillräckligt omfattande. Det verkar därför finnas en risk för en stor avvikelse från den nödvändiga anpassningen mot det medelfristiga målet 2016, och ytterligare strukturåtgärder kommer att krävas. Rådet anser, på grundval av sin bedömning av stabilitetsprogrammet och med beaktande av kommissionens vårprognos 2015, att det finns risk för att Portugal inte kommer att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

(9) Den finanspolitiska konsolideringen måste understödjas av ökad effektivitet och kvalitet i de offentliga utgifterna på alla nivåer inom den offentliga förvaltningen och av fler reformer av systemet för förvaltning av de offentliga finanserna. Framför allt krävs ytterligare insatser för att garantera en strikt utgiftskontroll med hjälp av lagen om kontroll av åtaganden och genom en förstärkning av ansvarsskyldigheten. Lagen om en enda löneskala offentliggjordes i september 2014 och har tillämpats sedan januari 2015, och genomförandet av dekretlagen om en enda skala för lönetillägg håller på att tas fram. Omstruktureringen av de statsägda företagen har inte avslutats. Begränsade framsteg har gjorts mot att utarbeta nya heltäckande åtgärder som en del i den pågående pensionsreformen. Portugal har under de senaste två åren genomfört en omfattande reform av skattesystemet, inriktad på bolagsskatt, privat inkomstskatt och miljöbeskattning. Effekten av den här reformen ska utvärderas. Det finns stort utrymme för ytterligare reformer för att modernisera intäktsförvaltningen och för att ytterligare förbättra uppfyllandet av skattskyldigheten.

(10) Kollektivavtalssystemet har nyligen genomgått flera förändringar, även om inte alla av dem främjar en anpassning av lönerna till produktiviteten på sektors- och företagsnivå. En utmaning i systemet är att tillåta företag att göra anpassningar efter särskilda omständigheter. Det handlar exempelvis om att använda befintliga bestämmelser på ett effektivt sätt så att företag kan tillåtas avvika från branschens kollektivavtal under särskilda omständigheter. Trots en frysning av minimilönen under de senaste åren har den sedan 2008 stigit avsevärt snabbare än genomsnittslönen i nominella termer (med 18,5 % mot 3,5 % mellan 2008 och 2014), och andelen arbetstagare som omfattas av minimilön har stigit från 5 % år 2005 till 12,9 % år 2014.

(11) Avsevärda framsteg har gjorts vad gäller genomförandet av en aktiv arbetsmarknadspolitik och reformen av den offentliga arbetsförmedlingen. Det finns dock fortfarande problem när det gäller att nå ungdomar som varken arbetar eller studerar. Digitaliseringen av de tjänster som används för matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden måste öka. En annan stor utmaning är att se till att det sociala biståndet, inbegripet systemet med minimiinkomst, är tillräckligt täckande. Vissa framsteg har gjorts när det gäller att förbättra kvaliteten på utbildningen och dess relevans för arbetsmarknaden. Portugal har reformerat läroplanerna och lärarnas status för att höja kvaliteten på utbildningen. Användningen av övervakningsverktyg och en diversifiering av inriktningar med nya yrkesutbildningsprogram bör motverka att eleverna slutar skolan redan efter grundskolan och bidra till bättre resultat. På senare tid har reformer genomförts för att modernisera yrkesutbildningssystemet, men det är fortfarande en stor utmaning att göra systemet mer attraktivt för ungdomarna. Det är också en utmaning att främja

kunskapsöverföring mellan högre utbildning, företag inom den privata sektorn och forskningsorganisationer.

(12) De portugisiska företagens höga skuldsättning påverkar fortfarande deras resultat negativt och hindrar nya investeringar. Hushållens skuldsättning har minskat markant. Som ett led i uppföljningen av den omfattande bedömningen har centralbanken trappat upp sin övervakning av bankernas likviditet och kapitalsituation, och även bedömt bankernas återhämtningsplaner. Andelen nödlidande företagslån är fortfarande hög (över 18 %) och är en tung post i bankernas balansräkningar. Reformen av bolagsskatten inleddes 2014 och förstärker gränserna för skatteavdrag för finansiella nettokostnader, men den gynnsamma lånefinansieringen i bolagsbeskattningen skulle kunna motverkas ännu mer. Plattformarna/processerna för skuldsanering i företag, PER och SIREVE, håller på att göras om med större fokus på att hjälpa företag att bli kvar på marknaden i stället för att likvideras. Skuldminskningssiffrorna för 2014 visar på avsevärda framsteg vad gäller åtgärder för att minska företagens alltför stora skuldsättning. Den strategiska planen för omstruktureringen av företagens skuldsättning som offentliggjordes i maj 2014, håller successivt på att ta form i lagstiftningen genom olika åtgärder. Framsteg görs också med att bredda de icke-finansiella företagens finansieringsmöjligheter genom att uppmuntra till kapitalinvesteringar. Utvecklingsfinansinstitutet, som formellt bildades i september 2014, avser att ta itu med marknadsbrister som hindrar små- och medelstora företag att få tillgång till finansiering.

(13) Det finns utrymme för skärpta åtgärder för att öka effektiviteten och kvaliteten i rättssystemet, särskilt vad gäller utvärderingen av domstolarnas verksamhet och användningen av elektroniska verktyg, och för att genomföra undersökningar bland dem som varit i kontakt med rättsväsendet och bland yrkesverksamma. Enligt 2015 års resultattavla för rättskipningen i EU är förhandlingar i civila och handelsrättsliga fall fortfarande långdragna (386 dagar). Antalet verkställighetsärenden sjunker långsamt, samtidigt som målgenomströmningen fortfarande är lång (1 045 dagar 2014). Reformer av skatte- och förvaltningsdomstolar går långsammare än andra rättsliga reformer. Det ökande antalet insolvensärenden har satt fokus på behovet att öka resurserna och utbildningen för förstainstansdomstolar på detta område. Företagens likviditet fortsätter att försämras med långa betalningsförseningar, särskilt från den offentliga sektorn. Inga nya åtgärder har vidtagits och inga nya åtaganden har gjorts för att hantera dessa sena betalningar. Insynen är otillräcklig när det gäller offentlig-privata partnerskap på lokal och regional förvaltningsnivå och på alla nivåer när det gäller koncessioner. Förebyggandet av korruption hindras på alla nivåer av den ineffektiva tillämpningen av den befintliga lagstiftningen, där övervakning, genomförande och verkställighet av påföljder måste förbättras.

(14) Den nya tillsynsmyndigheten för transport är ännu inte igång. Liberaliseringsåtgärder för hamntillstånd, järnvägar och allmänna transporter i storstäder går långsamt och lyckas därför inte stimulera till investeringar. Begränsade framsteg har gjorts med att genomföra den långsiktiga transportplanen och tidsplanen för reformen av hamnsektorn. Det har uppstått förseningar i transporttillstånden för storstadsområdena Lissabon och Porto. Begränsade framsteg har också gjorts vad gäller omförhandlingarna av hamntillstånd och inom järnvägssektorn. Sammanslagningen av järnvägs- och väginfrastrukturen (REFER respektive EP), som är avsedd att förbättra den ekonomiska hållbarheten för det nya väg- och järnvägsinfrastrukturorganet, pågår fortfarande. Personalstyrkan har minskats i de statsägda företagen inom transportsektorn.

(15) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Portugals ekonomiska politik och offentliggjort den i 2015 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt stabilitetsprogrammet och det nationella reformprogrammet samt uppföljningen till de rekommendationer Portugal har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Portugal utan också i vilken utsträckning EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–5.

(16) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat Portugals stabilitetsprogram, och dess yttrande[10] återspeglas särskilt i rekommendation 1.

(17) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet och stabilitetsprogrammet. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1–4.

(18) I samband med den europeiska planeringsterminen har kommissionen dessutom analyserat den ekonomiska politiken i euroområdet som helhet. På grundval av analysen har rådet utfärdat särskilda rekommendationer till de medlemsstater som har euron som valuta. Portugal bör se till att utan dröjsmål genomföra även dessa rekommendationer till fullo.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Portugal att under 2015 och 2016 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa en varaktig korrigering av det alltför stora underskottet 2015 genom att vidta nödvändiga åtgärder. Uppnå en finanspolitisk korrigering på 0,6 % av BNP på väg mot det medelfristiga målet under 2016. Verkställa lagen om kontroll av åtaganden för att få bättre kontroll på utgifter. Förbättra pensionssystemets medelfristiga hållbarhet. Skydda de statsägda företagens ekonomiska hållbarhet. Ytterligare förbättra efterlevnaden av skattelagstiftningen och skatteförvaltningens effektivitet.

2. I samråd med arbetsmarknadens parter och i enlighet med nationell praxis främja att lönerna anpassas till produktivitetsutvecklingen, med beaktande av skillnader i kompetens och förhållanden på lokala arbetsmarknader, liksom skillnader i ekonomiskt resultat mellan regioner, branscher och företag. Se till att utvecklingen av minimilönen är förenlig med målen att främja sysselsättning och konkurrenskraft.

3. Förbättra de offentliga arbetsförmedlingarnas effektivitet, framför allt genom att bättre nå ut till oregistrerade ungdomar. Garantera att stödmottagarna aktiveras på ett effektivt sätt och att systemet med minimiinkomst är tillräckligt täckande.

4. Vidta åtgärder för att minska företagens alltför stora skuldsättning, ta itu med antalet nödlidande företagslån i banker och minska den gynnsamma behandlingen av företagslån i skattereglerna. Förbättra skuldsaneringsverktygens effektivitet för bärkraftiga företag genom att införa incitament för banker och gäldenärer att delta i omstruktureringsprocesserna i ett tidigt skede.

[10] Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

5. Skynda på åtgärder och öka insynen vad gäller koncessioner, bland annat i transportsektorn, och vad gäller offentlig-privata partnerskap på lokal och regional nivå.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande