EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2015.5.13.
COM(2015) 271 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Portugália 2015. évi nemzeti reformprogramjáról,

amelyben véleményezi Portugália 2015. évi stabilitási programját

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Portugália 2015. évi nemzeti reformprogramjáról,

amelyben véleményezi Portugália 2015. évi stabilitási programját

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre[1] és különösen annak 5. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló, 2011. november 16-i 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre[2] és különösen annak 6. cikke (1) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására[3],

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira[4],

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményére,

tekintettel a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdaságpolitikai Bizottság véleményére,

mivel:

(1) Az Európai Tanács 2010. március 26-án elfogadta a Bizottság „*Európa 2020*” elnevezésű, a gazdaságpolitikák fokozott összehangolásán alapuló, a növekedést és a foglalkoztatást célzó új stratégia elindításáról szóló javaslatát. A stratégia azokra a kulcsfontosságú területekre összpontosít, amelyeken intézkedésekre van szükség annak érdekében, hogy javuljanak Európa lehetőségei a fenntartható növekedés és a versenyképesség terén.

(2) A Tanács a Bizottság javaslatai alapján 2010. július 13-án elfogadta a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról szóló ajánlást (2010–2014), 2010. október 21-én pedig elfogadta a tagállamok

[1] HL L 209., 1997.8.2., 1. o.
[2] HL L 306., 2011.11.23., 25. o.
[3] COM(2015) 271.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló határozatot. Ezek együttesen alkotják az „integrált iránymutatásokat”, és a tagállamok felkérést kaptak, hogy nemzeti gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukban vegyék figyelembe ezeket.

(3) A Tanács 2014. július 8-án ajánlást fogadott el Portugália 2014. évi nemzeti reformprogramjáról, valamint véleményezte Portugália 2014. évi aktualizált stabilitási programját. A Bizottság 2014. november 28-án a 473/2013/EU rendeletnek[5] megfelelően kiadta Portugália 2015-re vonatkozó költségvetésiterv-javaslatáról szóló véleményét[6].

(4) A Bizottság 2014. november 28-án elfogadta az éves növekedési jelentést[7], amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2015. évi európai szemeszterét. Szintén 2014. november 28-án a Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést[8], amelyben Portugáliát azon tagállamok közé sorolta, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.

(5) Az Európai Tanács 2014. december 18-án meghatározta a beruházások fokozásához, a strukturális reformok felgyorsításához és a felelősségteljes, növekedésbarát költségvetési konszolidációhoz szükséges prioritásokat.

(6) A Bizottság 2015. február 26-án közzétette a Portugáliára vonatkozó 2015. évi országjelentését[9]. Az országjelentésben a Bizottság megvizsgálta a 2014. július 8-án elfogadott országspecifikus ajánlások kapcsán Portugália által elért eredményeket. Az országjelentés tartalmazza az 1176/2011/EU rendelet 5. cikke szerinti részletes vizsgálat eredményeit is. Vizsgálata alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Portugáliában túlzott makrogazdasági egyensúlyhiányok tapasztalhatók, amelyek határozott szakpolitikai intézkedéseket és egyedi nyomon követést tesznek szükségessé. Tény, hogy a kiigazítási program révén számottevő előrehaladás valósult meg mind a gazdasági kiigazítások, mind a szakpolitikák tekintetében. Ennek ellenére továbbra is jelentős kockázatok állnak fenn ahhoz kapcsolódóan, hogy számos ágazatban magas a belső és külső eladósodottság szintje, és ezek különös figyelmet érdemelnek. A lassú növekedéssel, az alacsony inflációval és a magas munkanélküliséggel összefüggésben erőteljes hitelállomány-leépítési nyomás is tapasztalható.

(7) Portugália 2015. április 28-án benyújtotta 2015. évi nemzeti reformprogramját és 2015. évi stabilitási programját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.

(8) Portugália jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum korrekciós ágához tartozik. 2015. évi stabilitási programjában a kormány – a Tanács által meghatározott határidővel összhangban – 2015-re tervezi megvalósítani a túlzott költségvetési hiány korrekcióját. A program az államháztartási hiányt 2015-re a GDP 2,7 %-ának megfelelő szintre, majd 2018-ra fokozatosan a GDP 0,6 %-ának megfelelő szintre tervezi csökkenteni. A stabilitási program szerint a kormány 2016-ra tervezi elérni a GDP 0,5 %-ának megfelelő mértékű strukturális hiányként megjelölt középtávú költségvetési célt. A GDP-arányos államadósság a várakozások szerint 2015-re 124,2 %-ra, majd 2018-ra 112,1 %-ra csökken. A fenti költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv 2015-re és 2016-ra megalapozott, 2017 és

5 HL L 140., 2013.5.27., 11. o.
6 C(2014) 8812 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 41 final.

2018 tekintetében viszont meglehetősen optimista – erre az időszakra vonatkozóan a portugál államháztartási tanács is bizonyos kockázatokat azonosított. A Bizottság 2015. tavaszi előrejelzése alapján 2015-ig a túlzott hiány időben történő és tartós kiigazítása még nincs biztosítva, de elérhető. Ugyanakkor a költségvetési kiigazítás mértéke elmarad a Tanács által ajánlottól. Amennyiben a túlzott hiány kiigazítása megvalósul, Portugália 2016-tól a Paktum prevenciós ágába fog tartozni. A 2016-tól kezdődően a kitűzött hiánycélok elérését támogató egyenlegjavító intézkedések nincsenek kellőképpen kidolgozva, és nem tűnnek elégséges mértékűnek. Így fennáll a kockázata annak, hogy 2016-ban jelentős eltérés mutatkozik a középtávú költségvetési célhoz szükséges kiigazítástól, és további strukturális intézkedésekre lesz szükség. A stabilitási program értékelése alapján és a Bizottság 2015. tavaszi előrejelzésének figyelembevételével a Tanács véleménye szerint fennáll a kockázata annak, hogy Portugália nem fog megfelelni a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek.

(9) A költségvetési konszolidáció alátámasztására az állami kiadások hatékonyságát és minőségét a közigazgatás minden szintjén javítani kell, valamint további reformokat kell bevezetni az államháztartás igazgatásának rendszerére vonatkozóan. Mindenekelőtt további erőfeszítések szükségesek annak érdekében, hogy a kötelezettségvállalások ellenőrzéséről szóló törvény végrehajtása és az elszámoltathatóság megerősítése révén biztosítsák a kiadások szigorú ellenőrzését. 2014 szeptemberében kihirdették az egységes bértábláról szóló törvényt, amelyet 2015 januárjától alkalmaznak; az egységes bérpótléktábláról szóló törvényerejű rendelet végrehajtásának előkészítése folyamatban van. Az állami tulajdonú vállalatok szerkezetátalakítása még nem zárult le. Korlátozott mértékű előrehaladás történt a folyamatban lévő nyugdíjreform részét képező új átfogó intézkedések kialakításában. Portugáliában az elmúlt két évben az adórendszer átfogó reformjára került sor, amely a társasági adóra, a személyi jövedelemadóra és a környezetvédelmi adókra irányult. E reform átfogó hatását értékelni kell. Sok lehetőség van még további reformokra az adóigazgatás korszerűsítése és az adózási fegyelem további erősítése érdekében.

(10) A kollektív béralku rendszerére az elmúlt időszakban számos reform irányult, bár ezeknek nem mindegyike segíti elő a bérek hozzáigazítását az ágazati és/vagy vállalati szintű termelékenységhez. A rendszer számára kihívást jelent, hogy milyen módon teheti lehetővé a vállalkozások számára a speciális körülményekhez való alkalmazkodást. Ide tartozik azoknak a már meglévő rendelkezéseknek a hatékony alkalmazása is, amelyek lehetővé teszik, hogy a vállalatok speciális körülmények esetén eltérhessenek az ágazati szintű kollektív szerződésektől. Az elmúlt években alkalmazott befagyasztás ellenére 2008 óta a minimálbér nominálértéken jóval gyorsabban emelkedett az átlagbérnél (a 2008 és 2014 közötti időszakban 18,5 %-kal, míg az átlagbér 3,5 %-kal), és a minimálbért kereső munkavállalók aránya a 2005-ös 5 %-ról 2014-re 12,9 %-ra nőtt.

(11) Az aktív munkaerő-piaci intézkedések alkalmazása és az állami foglalkoztatási szolgálat reformja tekintetében jelentős előrehaladás valósult meg. Mindazonáltal vannak még megoldásra váró kihívások a nem foglalkoztatott, és oktatásban vagy képzésben sem részesülő fiatalok elérése terén. A munkaerő-piaci kereslet és kínálat összehangolásáért felelős szolgálatoknál nagyobb fokú digitalizálásra van szükség. Szintén továbbra is fontos kihívást jelent a szociális ellátások – és azokkal együtt a minimáljövedelem-rendszer – általi megfelelő lefedettség biztosítása. Némi előrehaladás történt az oktatás minőségének és munkaerő-piaci relevanciájának

javítása terén. Portugália az oktatás minőségének javítása érdekében a tanterveket és a tanári pályára vonatkozó jogszabályt érintő reformot hajtott végre. A nyomonkövetési eszköz alkalmazása, valamint az új szakoktatási és szakképzési programoknak köszönhetően diverzifikáltabbá váló képzési útirányok megoldást jelenthetnek a korai iskolaelhagyás kezelésére, és hozzájárulhatnak a teljesítményráták javításához. A közelmúltban reformokra került sor a szakoktatási és szakképzési rendszer fejlesztése terén, ugyanakkor van még tennivaló annak érdekében, hogy az vonzóbbá váljék a diákok számára. Szintén kihívást jelent, hogy miképpen ösztönözhető a tudástranszfer a felsőoktatás, a magánvállalkozások és a kutatószervezetek között.

(12) A portugál vállalkozások jelentős adósságállománya továbbra is visszafogja teljesítményüket és hátráltatja az új beruházásokat, miközben a háztartások eladósodottsága nagymértékben visszaesett. Az elvégzett átfogó értékelésre építve a központi bank megerősítette a bankok likviditási és tőkepozíciójának nyomon követését, továbbá értékelte a bankok helyreállítási terveit. A nemteljesítő vállalati hitelek aránya továbbra is magas (meghaladja a 18 %-ot), és megterheli a bankok mérlegét. A 2014-ben indított társaságiadó-reform megerősíti a nettó pénzügyi költségek adóból való levonhatóságára vonatkozó korlátokat, azonban a társasági adózás eladósodást ösztönző elemeire további figyelmet kell fordítani. A PER és a SIREVE nevű vállalati szerkezetátalakítási platformok/eljárások átalakítása folyamatban van annak érdekében, hogy a felszámolással szemben még inkább a cégek életben tartását segítsék elő. A hitelállomány-leépítésre vonatkozó 2014. évi adatok szerint jelentős előrelépés történt a kiugró vállalati adósságállomány csökkentését célzó intézkedések végrehajtása terén. A vállalati adósságrendezés 2014 májusában közzétett stratégiai terve fokozatosan jogszabályokban is testet ölt, különböző intézkedések révén. Szintén előrelépés történt a nem pénzügyi vállalkozások számára elérhető finanszírozási alternatívák körének a részesedésszerzés ösztönzésével történő kiszélesítése terén. A hivatalosan 2014 szeptemberében létrejött fejlesztésfinanszírozási intézet célja a kkv-k finanszírozáshoz jutását gátló piaci hiányosságok kezelése.

(13) Vannak még lehetőségek az igazságügyi rendszer hatékonyságának és minőségének javítására irányuló intézkedések megerősítésére, különösen a bíróságok tevékenységének értékelése és az online eszközök alkalmazása tekintetében, valamint a bíróságokat igénybe vevők és a jogi szakemberek körében folytatandó felmérések végzésére. A 2015. évi uniós igazságügyi eredménytábla szerint a polgári és kereskedelmi peres ügyek eljárásai továbbra is hosszadalmasak (386 nap). A végrehajtási ügyek száma továbbra is némi visszaesést mutat, az ügyintézési idő pedig még mindig hosszú (2014-ben 1045 nap). Az adóügyi és a közigazgatósági bíróságokra vonatkozó reformok lassúbb ütemben haladnak, mint a többi igazságügyi reformé. A fizetésképtelenségi ügyek számának emelkedése felhívja a figyelmet arra, hogy e terület első fokú bíróságai esetében fokozni kell az erőforrásokat és a képzési lehetőségeket. A vállalkozások likviditását továbbra is hátráltatják a késedelmes kifizetések, különös tekintettel a közszférából származó kifizetésekre. E késedelmes kifizetések kezelése érdekében nem került sor semmilyen új intézkedésre vagy kötelezettségvállalásra. Nem elégséges az átláthatóság mértéke a köz-magán társulások esetében helyi és regionális szinten, a koncessziók esetében pedig egyik szinten sem. A korrupció megelőzését hátráltatja, hogy nem hatékonyan alkalmazzák a hatályos jogi keretet, amelyben fejlesztésre szorul a szankciók nyomon követése, végrehajtása és érvényesítése.

(14) Az új nemzeti közlekedési szabályozó hatóság még nem kezdte meg működését. A kikötői koncessziókra, a vasútra és a nagyvárosi tömegközlekedésre vonatkozó liberalizációs intézkedések lassúak, így nem ösztönzik a beruházásokat. Korlátozott előrehaladás történt a hosszú távú közlekedési terv és a kikötői ágazat reformjának menetrendje tekintetében. A Lisszabon és Porto nagyvárosi területeire vonatkozó közlekedési koncessziós eljárások során több ízben is késedelmet tapasztaltak. Ezenfelül csak korlátozott előrelépések valósultak meg a kikötői koncessziók újratárgyalása tekintetében és a vasúti ágazatban. Még folyamatban van a vasúti és a közúti infrastruktúra üzemeltetőjének (REFER, illetve EP) egyesülése, amelynek célja az új közúti és vasúti infrastruktúra-kezelő szerv pénzügyi fenntarthatóságának javítása. A közlekedési ágazatban működő állami tulajdonú vállalatoknál csökkentették az alkalmazottak számát.

(15) Az európai szemeszter keretében a Bizottság elvégezte Portugália gazdaságpolitikájának átfogó elemzését, és azt közzétette a 2015. évi országjelentésben. A Bizottság értékelte továbbá a stabilitási programot és a nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Portugáliának címzett ajánlások nyomán hozott intézkedéseket. Figyelembe vette nemcsak a programoknak Portugália fenntartható költségvetési, valamint társadalom- és gazdaságpolitikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy azok megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintve, hogy az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzását az uniós szempontoknak a jövőbeli nemzeti döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni. Az alábbi 1–5. ajánlás tükrözi az európai szemeszter keretében tett ajánlásokat.

(16) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta Portugália stabilitási programját, és arról alkotott véleményét[10] mindenekelőtt az alábbi 1. ajánlás tükrözi.

(17) A Bizottság által elvégzett részletes vizsgálat és ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta Portugália nemzeti reformprogramját és stabilitási programját. A Tanácsnak az 1176/2011/EU rendelet 6. cikke szerinti ajánlásait az alábbi 1–4. ajánlás tükrözi.

(18) Az európai szemeszter keretében a Bizottság elkészítette az euróövezet egészének gazdaságpolitikájára vonatkozó elemzését is. Ezen elemzés alapján a Tanács külön ajánlásokat adott ki azon tagállamok számára, amelyek pénzneme az euró. Portugáliának az említett ajánlások teljes körű és megfelelő időben történő végrehajtásáról is gondoskodnia kell,

AJÁNLJA, hogy Portugália 2015–2016-ban tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. Biztosítsa 2015-ben a túlzott hiány tartós kiigazítását az ehhez szükséges intézkedések megtételével. A középtávú költségvetési cél elérése érdekében 2016-ban hajtson végre a GDP 0,6 %-ának megfelelő mértékű költségvetési kiigazítást. Hajtsa végre a kötelezettségvállalások ellenőrzéséről szóló törvényt a kiadások megfelelőbb ellenőrzése érdekében. Javítsa a nyugdíjrendszer középtávú fenntarthatóságát. Őrizze meg az állami tulajdonú vállalatok pénzügyi fenntarthatóságát. Javítsa tovább az adózási fegyelmet és az adóigazgatás hatékonyságát.

2. A szociális partnerekkel konzultálva és a nemzeti gyakorlattal összhangban ösztönözze a bérek és a termelékenység jobb összhangját, figyelembe véve a készségek és a helyi munkaerő-piaci feltételek különbségeit, valamint az egyes

[10] Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 5. cikkének (2) bekezdése szerint.

régiók, ágazatok és társaságok gazdasági teljesítménye közötti eltéréseket is. Biztosítsa, hogy a minimálbér alakulása összhangban álljon a foglalkoztatás és versenyképesség előmozdításának célkitűzéseivel.

3. Javítsa az állami foglalkoztatási szolgálatok hatékonyságát, különösen a nem regisztrált fiatalok elérésének javításával. Biztosítsa az ellátásban részesülők hatékony aktivizálását, valamint a minimáljövedelem-rendszer általi megfelelő lefedettséget.

4. Tegyen intézkedéseket a kiugró vállalati adósságállomány csökkentése, a bankok nemteljesítő vállalati hitelei arányának visszaszorítása, valamint a társasági adózás eladósodást ösztönző elemeinek korlátozása érdekében. Javítsa az életképes vállalatokra vonatkozó adósság-átütemezési eszközök hatékonyságát olyan ösztönzők bevezetésével, amelyek előmozdítják a bankok és a hitelezők korai szerepvállalását a szerkezetátalakítási folyamatban.

5. A koncessziókkal kapcsolatban – többek között a közlekedési ágazat, valamint a helyi és regionális szintű köz-magán társulások tekintetében is – gyorsítsa fel az intézkedéseket és fokozza az átláthatóságot.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

a Tanács részéről
az elnök