EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.5.2015.
COM(2015) 271 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Portugala za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2015.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Portugala za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2015.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika[1], a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža[2], a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije[3],

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta[4],

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Europsko vijeće prihvatilo je 26. ožujka 2010. prijedlog Komisije o pokretanju nove strategije za rast i radna mjesta *Europa 2020.*, koja se temelji na proširenoj koordinaciji ekonomskih politika. Strategija je usmjerena na ključna područja u kojima je potrebno djelovanje radi jačanja potencijala Europe u području održivog rasta i konkurentnosti.

(2) Vijeće je 13. srpnja 2010. na temelju prijedloga Komisije donijelo preporuku o općim smjernicama za ekonomske politike država članica i Unije (2010. – 2014.), a 21. listopada 2010. donijelo je odluku o smjernicama za politike zapošljavanja država članica. One zajedno čine „integrirane smjernice”, a države članice pozvane

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

su da ih uzmu u obzir u svojim nacionalnim ekonomskim politikama i politikama zapošljavanja.

(3) Vijeće je 8. srpnja 2014. donijelo preporuku o Nacionalnom programu reformi Portugala za 2014. i dostavilo mišljenje o ažuriranom Programu stabilnosti Portugala za 2014. Komisija je 28. studenoga 2014. dostavila mišljenje o nacrtu proračunskog plana Portugala za 2015.[5] u skladu s Uredbom (EU) br. 473/2013[6].

(4) Komisija je 28. studenoga 2014. donijela Godišnji pregled rasta[7], čime je označen početak europskog semestra 2015. za koordinaciju ekonomskih politika. Istog je dana Komisija na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja[8], u kojem Portugal smatra jednom od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.

(5) Europsko vijeće podržalo je 18. prosinca 2014. prioritete za poticanje ulaganja, ubrzanje strukturnih reformi i provedbu odgovorne fiskalne konsolidacije kojom se potiče rast.

(6) Komisija je 26. veljače 2015. objavila izvješće za Portugal za 2015.[9]. Njime je ocijenjen napredak Portugala u vezi s preporukama za pojedine države članice donesenima 8. srpnja 2014. Izvješće uključuje i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. U analizi Komisija zaključuje da u Portugalu postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže koje zahtijevaju snažno djelovanje u okviru politika i posebno praćenje. Točno je da je programom prilagodbe postignut znatan napredak u pogledu ekonomske prilagodbe i u pogledu politika. Unatoč tomu i dalje su prisutni znatni rizici povezani s visokom razinom unutarnjeg i vanjskog duga u raznim sektorima te im je potrebno posvetiti posebnu pozornost. Prisutni su i snažni pritisci za razduživanje u kontekstu slabog rasta, niske inflacije i visoke nezaposlenosti.

(7) Portugal je 28. travnja 2015. podnio svoj Nacionalni program reformi za 2015. i svoj Program stabilnosti za 2015. Kako bi se u obzir uzela njihova međusobna povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.

(8) Na Portugal se trenutačno primjenjuje korektivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. U svojem Programu stabilnosti za 2015. vlada namjerava smanjiti prekomjerni deficit do 2015. u skladu s rokom koji je odredilo Vijeće. Predviđa se smanjenje ukupnog deficita na 2,7 % BDP-a u 2015., a zatim postupno na 0,6 % BDP-a u 2018. Prema Programu stabilnosti vlada namjerava ostvariti srednjoročni cilj, a to je strukturni deficit od 0,5 % BDP-a u 2016. Očekuje se smanjenje udjela državnog duga u BDP-u na 124,2 % u 2015. te daljnje smanjenje na približno 112,1 % u 2018. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije djeluje uvjerljivo za 2015. i 2016., ali prilično je optimističan za 2017. i 2018. za koje je i portugalsko Vijeće za javne financije utvrdilo određene rizike. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2015. još nije osigurano pravovremeno i trajno smanjenje prekomjernog deficita do 2015., ali moguće ga je ostvariti. Istovremeno fiskalni napor niži je od razine koju preporučuje Vijeće. Pod pretpostavkom da se prekomjerni deficit smanji, na Portugal bi se od 2016. primjenjivao preventivni dio Pakta. Mjere poboljšanja ravnoteže kojima će se podržati planirani iznosi smanjenja

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

deficita od 2016. nadalje nisu dovoljno razrađene i nisu dovoljnog opsega. Stoga postoji rizik od znatnog odstupanja od potrebne prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog cilja 2016. i bit će potrebne daljnje strukturne mjere. Na temelju ocjene Programa stabilnosti i uzimajući u obzir Komisijinu proljetnu prognozu 2015., Vijeće smatra da postoji rizik da Portugal neće ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.

(9) Fiskalna konsolidacija mora se temeljiti na povećanoj učinkovitosti i kvaliteti javnih rashoda na svim razinama javne uprave te na daljnjim reformama sustava za upravljanje javnim financijama. Osobito su potrebni daljnji napori kako bi se provedbom zakona o kontroli obveza i jačanjem odgovornosti osigurala stroga kontrola rashoda. Zakon o jedinstvenoj ljestvici plaća objavljen je u rujnu 2014., a primjenjuje se od siječnja 2015.; u pripremi je provedba uredbe sa zakonskom snagom o jedinstvenoj ljestvici dodataka. Nije dovršeno restrukturiranje poduzeća u državnom vlasništvu. Ograničeni napredak ostvaren je u razvoju novih sveobuhvatnih mjera u okviru mirovinske reforme koja je u tijeku. Portugal je u zadnje dvije godine proveo sveobuhvatnu reformu svojeg poreznog sustava usmjerenu na porez na dobit, porez na osobni dohodak i ekološke poreze. Potrebno je ocijeniti cjelokupni utjecaj te reforme. Dovoljno je prostora za daljnje reforme kako bi se moderniziralo upravljanje prihodima i dodatno poboljšala porezna disciplina.

(10) Nedavno je provedeno nekoliko reformi sustava kolektivnih pregovora, iako se njima ne promiče uvijek usklađivanje plaća s produktivnošću na razini sektora i poduzeća. Izazov sustava jest da se poduzećima omogući prilagodba određenim okolnostima. To uključuje učinkovitu primjenu postojećih odredbi od strane poduzeća kako bi u određenim okolnostima odstupala od sektorskih kolektivnih ugovora. Unatoč zamrzavanju posljednjih godina, minimalna plaća rasla je od 2008. znatno brže od prosječne plaće u nominalnom smislu (između 2008. i 2014. za 18,5 % u odnosu na 3,5 %), a udio radnika koji primaju minimalnu plaću porastao je s 5 % u 2005. na 12,9 % u 2014.

(11) Znatan napredak ostvaren je u pogledu provođenja aktivnih politika tržišta rada i reforme javnih službi za zapošljavanje. Međutim, i dalje postoje izazovi u pogledu uključivanja mladih ljudi koji nisu zaposleni, ne obrazuju se niti se stručno usavršavaju. Potrebna je veća digitalizacija službi nadležnih za usklađivanje ponude i potražnje na tržištu rada. Isto tako, osiguravanje odgovarajuće pokrivenosti socijalne pomoći, uključujući program minimalnog dohotka, i dalje je ključni izazov. Određeni napredak ostvaren je u poboljšanju kvalitete obrazovanja i njegove usklađenosti s potrebama tržišta rada. Kako bi poboljšao kvalitetu obrazovanja, Portugal je proveo reformu nastavnih programa te pravilnika za nastavnike. Primjena alata za praćenje i unošenje raznolikosti u nastavne metode s novim programima strukovnog obrazovanja i osposobljavanja trebalo bi biti rješenje za rani prekid školovanja i pomoć za postizanje boljeg uspjeha. Najnovije reforme osmišljene su tako da se njima unapređuje sustav strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, ali i dalje je izazov kako ga učiniti privlačnijim učenicima. Izazov je i poticati razmjenu znanja između visokog školstva, poduzeća u privatnom sektoru i istraživačkih organizacija.

(12) Visoki dug portugalskih poduzeća i dalje opterećuje njihove rezultate i koči nova ulaganja, a zaduženost kućanstva znatno se smanjila. Nakon provođenja sveobuhvatne procjene središnja banka pojačala je nadzor nad likvidnošću i raspoloživim kapitalom banaka te je ocijenila planove sanacije banaka. Udio loših kredita poduzećima i dalje je visok (iznad 18 %) i opterećuje bilance banaka. Reformom poreza na dobit pokrenutom 2014. pojačana su ograničenja za odbitak

neto financijskih izdataka, ali mogle bi se dodatno ograničiti velike porezne olakšice pri oporezivanju pravnih osoba. Preoblikuju se platforme/procesi za korporativno restrukturiranje PER i SIREVE s pojačanim naglaskom na pomoći poduzećima da im poslovanje opstane umjesto da idu u likvidaciju. Podaci o razduživanju za 2014. pokazuju znatan napredak u provedbi mjera za smanjenje viška korporativnog duga. Strateški plan za restrukturiranje korporativnog duga objavljen u svibnju 2014. raznim se mjerama postupno uvodi u zakonodavstvo. Poticanjem vlasničkih ulaganja napredak je isto tako ostvaren u proširenju alternativnih mogućnosti financiranja koje su na raspolaganju nefinancijskim poduzećima. Institut za financiranje razvoja, službeno uspostavljen u rujnu 2014., namjerava riješiti nedostatke na tržištu koji MSP-ovima onemogućuju pristup financiranju.

(13) Postoji prostor za jačanje mjera za povećanje učinkovitosti i kvalitete pravosudnog sustava, osobito u pogledu ocjene rada sudova i primjene internetskih alata, i za provođenje istraživanja među korisnicima sudova ili pravnim stručnjacima. Prema rang listi pravosudnih sustava EU-a iz 2015. postupci u građanskim i trgovačkim predmetima i dalje su dugotrajni (386 dana). Broj ovršnih postupaka i dalje se lagano smanjuje, dok je vrijeme za donošenje odluke i dalje dugo (1045 dana u 2014.). Reforme povezane sa poreznim i upravnim sudovima provode se sporije od ostalih pravosudnih reformi. Povećanjem broja stečajnih postupaka ističe se potreba za povećanjem sredstava i osposobljavanja za prvostupanjske sudove u tom području. Likvidnost poduzeća i dalje je otežana zbog velikih kašnjenja u plaćanju, osobito u javnom sektoru. Nisu poduzete nove mjere niti preuzete obveze kako bi se riješila ta kašnjenja u plaćanju. Nema dovoljno transparentnosti u pogledu javno-privatnih partnerstava na lokalnoj i regionalnoj razini i u području koncesija na svim razinama. Suzbijanje korupcije otežano je zbog neučinkovite primjene postojećeg pravnog okvira, u kojem je potrebno poboljšati nadzor, provedbu i primjenu sankcija.

(14) Novo regulatorno tijelo za promet još nije započelo s radom. Mjere liberalizacije koncesija za luke, željeznički i javni prijevoz u širim gradskim područjima spore su pa se ne potiču ulaganja. Ograničeni napredak ostvaren je u provedbi dugoročnog plana prometa i plana reformi u lučkom sektoru. Došlo je do kašnjenja s koncesijama za prijevoz u širim gradskim područjima Lisabona i Porta. Uz to, ograničeni napredak ostvaren je u ponovljenim pregovorima o koncesijama za luke i u željezničkom sektoru. Još je u tijeku spajanje upravitelja željezničke (REFER) i upravitelja cestovne (EP) infrastrukture koje bi trebalo poboljšati financijsku održivost novog tijela za cestovnu i željezničku infrastrukturu. Smanjen je broj zaposlenih u državnim poduzećima u prometnom sektoru.

(15) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu portugalske ekonomske politike i objavila je u izvješću za Portugal za 2015. Također je ocijenila Program stabilnosti i Nacionalni program reformi te provedbu preporuka upućenih Portugalu prethodnih godina. U obzir je uzela njihov značaj za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Portugalu, ali i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama EU-a zbog potrebe jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja Europskom unijom pružanjem doprinosa na razini EU-a budućim nacionalnim odlukama. Preporuke u okviru europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 5. u nastavku.

(16) Vijeće je u okviru ocjenjivanja preispitalo portugalski Program stabilnosti, a njegovo je mišljenje[10] navedeno u preporuci 1. u nastavku.

[10] U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

(17) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje Komisije i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo nacionalni program reformi i program stabilnosti. Njegove preporuke na temelju članka 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1. do 4. u nastavku.

(18) U kontekstu europskog semestra Komisija je provela i analizu ekonomske politike cjelokupnog europodručja. Vijeće je na temelju te analize izdalo posebne preporuke upućene državama članicama čija je valuta euro. Portugal bi također trebao osigurati cjelovitu i pravovremenu provedbu tih preporuka,

OVIME PREPORUČUJE Portugalu da u 2015. i 2016. poduzme mjere kojima je cilj:

1. Osigurati trajno smanjenje prekomjernog deficita u 2015. poduzimanjem potrebnih mjera. Postići fiskalnu prilagodbu od 0,6 % BDP-a prema ostvarenju srednjoročnog cilja u 2016. Primijeniti zakon o kontroli obveza kako bi se bolje kontrolirali rashodi. Poboljšati srednjoročnu održivost mirovinskog sustava. Očuvati financijsku održivost poduzeća u državnom vlasništvu. Dodatno poboljšati poreznu disciplinu i učinkovitost porezne uprave.

2. Promicati usklađivanje plaća i produktivnosti u suradnji sa socijalnim partnerima i u skladu s nacionalnim praksama, uzimajući u obzir razlike u vještinama i lokalnim uvjetima na tržištu rada te odstupanja u gospodarskim rezultatima među regijama, sektorima i poduzećima. Osigurati da kretanja povezana s minimalnom plaćom budu u skladu s ciljevima promicanja zaposlenosti i tržišnog natjecanja.

3. Poboljšati učinkovitost javnih službi za zapošljavanje, osobito povećanjem uspostavljanja kontakta s neprijavljenim mladim osobama. Osigurati učinkovitu aktivaciju primatelja naknada i odgovarajuću pokrivenost programom minimalnog dohotka.

4. Poduzeti mjere za smanjenje viška korporativnog duga, rješavanje loših kredita poduzećima u bankama i za smanjenje poreznih olakšica za pravne osobe u okviru poreznih odredbi. Poboljšati učinkovitost alata za restrukturiranje duga za održiva poduzeća uvođenjem poticaja za banke i dužnike da rano započnu s postupcima restrukturiranja.

5. Ubrzati mjere i povećati transparentnost u pogledu koncesija, među ostalim u prometnom sektoru, i javno-privatnih partnerstava na lokalnoj i regionalnoj razini.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik