ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.5.2015 г.
COM(2015) 271 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Португалия за 2015 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Португалия за 2015 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Португалия за 2015 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Португалия за 2015 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики[1], и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси[2], и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия[3],

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент[4],

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

(1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики. Стратегията е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.

(2) На 13 юли 2010 г. въз основа на предложенията на Комисията Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите

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

членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките за заетост на държавите членки. Заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“, с които държавите членки бяха приканени да се съобразят при провеждането на националната си икономическа политика и политика за заетост.

(3) На 8 юли 2014 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Португалия за 2014 г. и даде становището си относно актуализираната програма за стабилност на Португалия за 2014 г. На 28 ноември 2014 г., в съответствие с Регламент (ЕС) № 473/2013[5], Комисията представи становището си относно проекта на бюджетен план на Португалия за 2015 г.[6]

(4) На 28 ноември 2014 г. Комисията прие Годишния обзор на растежа[7], с което постави началото на европейския семестър за 2015 г. за координация на икономическите политики. На същия ден въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение[8], в който беше посочено, че Португалия е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.

(5) На 18 декември 2014 г. Европейският съвет одобри приоритетите за стимулиране на инвестициите, ускоряване на структурните реформи и продължаване на фискалната консолидация, благоприятстваща растежа.

(6) На 26 февруари 2015 г. Комисията публикува своя доклад от 2015 г. за Португалия[9]. В него се оценява напредъкът на Португалия в изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки, приети на 8 юли 2014 г. Докладът включва също резултатите от задълбочения преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията дава основание да се заключи, че в Португалия съществуват прекомерни макроикономически дисбаланси, които изискват решителни политически действия и специфичен мониторинг. Действително беше постигнат значителен напредък чрез програмата за приспособяване, както по отношение на икономическите реформи, така и по отношение на политиките. Въпреки това остават значителни рискове, свързани с високите равнища на вътрешния и външния дълг в различни сектори, като тези рискове заслужават специално внимание. Съществува също така силен натиск за намаляване на задлъжнялостта в условията на нисък растеж, ниска инфлация и висока безработица.

(7) На 28 април 2015 г. Португалия представи своята национална програма за реформи за 2015 г. и своята програма за стабилност за 2015 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(8) По отношение на Португалия понастоящем се прилагат коригиращите мерки на Пакта за стабилност и растеж (ПСР). В своята програма за стабилност за 2015 г. правителството планира да коригира прекомерния дефицит до 2015 г. в съответствие с определения от Съвета краен срок. Правителството предвижда да намали номиналния дефицит до 2,7 % от БВП през 2015 г. и постепенно до 0,6 % от БВП през 2018 г. Според програмата за стабилност правителството

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

планира да постигне средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит от 0,5 % от БВП — през 2016 г. Съотношението на държавния дълг спрямо БВП се очаква да намалее на 124,2 % през 2015 г. и да достигне около 112,1 % през 2018 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е реалистичен за 2015 г. и 2016 г., но по-скоро оптимистичен за годините 2017—2018 г., за които и Съветът на публичните финанси на Португалия установи някои рискове. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г., все още не е сигурно постигането на навременна и трайна корекция на прекомерния дефицит до 2015 г., но е възможно. В същото време структурната корекция е под препоръчаното от Съвета. Ако прекомерният дефицит бъде коригиран, от 2016 г. нататък за Португалия ще се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. Мерките за подобряване на салдото, които да подкрепят постигането на планираните цели по отношение на дефицита от 2016 г. нататък, не са достатъчно конкретни и изглеждат недостатъчни по размер. Ето защо изглежда, че съществува риск от значително отклонение от изискваната корекция за постигане на средносрочната цел през 2016 г. и ще бъдат необходими допълнителни структурни мерки. Въз основа на своята оценка на програмата за стабилност и като взема предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г., Съветът е на мнение, че съществува риск Португалия да не се съобрази с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.

(9) Фискалната консолидация трябва да бъде подкрепена от повишена ефективност и качество на публичните разходи на всички равнища на публичната администрация и по-нататъшни реформи на системата за управление на публичните финанси. По-специално, необходими са допълнителни усилия, за да се гарантира строг контрол на разходите, като се приложи законът за контрол на поетите задължения и се засили отчетността. Законът за единната скала на трудовите възнаграждения бе публикуван през септември 2014 г. и се прилага от януари 2015 г.; подготвя се прилагането на наредбата за единна схема за допълнителните заплащания към възнагражденията. Не беше завършено преструктурирането на държавните предприятия. Ограничен бе напредъкът в разработването на нови всеобхватни мерки като част от провеждащата се пенсионна реформа. През последните две години Португалия проведе всеобхватна реформа на своята данъчна система, обхващаща корпоративния подоходен данък, данъка върху доходите на физическите лица и данъчното облагане, свързано с околната среда. Следва да се направи цялостна оценка на въздействието на тази реформа. Има широка възможност за допълнителни реформи, с които да се модернизира управлението на приходите и допълнително да се подобри спазването на данъчното законодателство от страна на данъкоплатците.

(10) Системата на колективно договаряне наскоро претърпя няколко реформи, въпреки че не всички от тях насърчават привеждането на възнагражденията в съответствие с производителността на секторно равнище и на равнище предприятия. Предизвикателството на системата е да даде възможност на дружествата да се адаптират към специфичните обстоятелства. Това включва ефективното използване на съществуващите разпоредби, които позволяват на дружествата да се отклонят от колективните споразумения на секторно равнище при специфични обстоятелства. Въпреки замразяването през последните години, минималната работна заплата се е увеличила значително по-бързо в сравнение със средната заплата в номинално изражение от 2008 г.

насам (с 18,5 % в сравнение с 3,5 % за периода 2008—2014 г.), а делът на работниците на минимална работна заплата се увеличи от 5 % през 2005 г. на 12,9 % през 2014 г.

(11) Постигнат беше значителен напредък по отношение на въвеждането на активни политики на пазара на труда и реформата на публичните служби по заетостта. Въпреки това все още е трудно да се достигне до младите хора, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение. Необходимо е по-интензивна цифровизация на службите, които отговарят за постигането на съответствие между предлаганите умения и потребностите на пазара на труда. Друго ключово предизвикателство продължава да бъде осигуряването на адекватно покритие на социалното подпомагане, включително схемата за минимален доход. Постигнат бе известен напредък при подобряване на качеството и съответствието на образованието с изискванията на пазара на труда. Португалия проведе реформа на учебните програми и уредбата за учителите, за да подобри качеството на образованието. Използването на инструмента за мониторинг и разнообразяването на възможностите в рамките на новите програми за професионално образование и обучение следва да спомагат за преодоляване на преждевременното напускане на училище и за подобряване на постигнатите резултати. Неотдавнашните реформи целят модернизиране на системата за професионално образование и обучение, но подобряването на привлекателността ѝ за студентите продължава да бъде предизвикателство. Друго предизвикателство е насърчаването на обмен на знания между висшите учебни заведения, частните фирми и научноизследователските организации.

(12) Високата задлъжнялост на португалските дружества все още влияе върху тяхната дейност и пречи на новите инвестиции, докато задлъжнялостта на домакинствата спадна значително. След процеса на цялостна оценка централната банка засили своя мониторинг на ликвидността и капиталовите позиции на банките и също така направи оценка на плановете за възстановяване на банките. Съотношението на необслужваните корпоративни кредити остава високо (над 18 %) и е тежест за счетоводните баланси на банките. Стартираната през 2014 г. реформа на корпоративния данък засилва ограниченията за приспадане на нетни финансови разходи, но тенденцията при корпоративното облагане към висока задлъжнялост би могла да бъде допълнително разгледана. Платформите/процесите за корпоративно преструктуриране PER и SIREVE са в процес на преработване, със засилен акцент върху подпомагането на предприятията да продължат да функционират, вместо да стигат до ликвидация. Данните за намаляване на задлъжнялостта за 2014 г. показват значителен напредък в прилагането на мерки за намаляване на корпоративния дълг. Чрез въвеждането на различни мерки постепенно се дава законодателна форма на стратегическия план за преструктуриране на корпоративния дълг, публикуван през май 2014 г. Постигнат е напредък и при разширяване на възможностите за финансиране, които се предоставят на нефинансовите дружества, чрез насърчаване на капиталовите инвестиции. Финансовата институция за развитие, учредена официално през септември 2014 г., има за цел да разгледа пазарните слабости, които възпрепятстват достъпа на МСП до финансиране.

(13) Има възможност да се засилят мерките за увеличаване на ефикасността и качеството на съдебната система, по-специално що се отнася до оценката на

дейността на съдилищата и използването на онлайн инструменти, и да се проведат проучвания на удовлетворението на използващите услугите на съдилищата и анкети сред юристите. Според Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2015 г. производствата по граждански и търговски дела продължават да бъдат прекалено дълги (386 дни). Броят на изпълнителните дела продължава слабо да намалява, докато необходимото време за разглеждане на висящите дела остава дълго (1045 дни през 2014 г.). Реформите, свързани с данъчните и административните съдилища, напредват с по-бавно темпо, отколкото другите съдебни реформи. Увеличаването на броя на делата за несъстоятелност подчертава необходимостта от отделянето на повече ресурси и организирането на обучения за първоинстанционните съдилища в тази област. Ликвидността на предприятията продължава да се затруднява от дългите забавяния на плащанията, по-специално от публичния сектор. Не бяха предприети нови мерки или ангажименти за справяне с тези закъснели плащания. Няма достатъчно прозрачност по отношение на публично-частните партньорства на местно и регионално равнище и в областта на концесиите на всички равнища. Предотвратяването на корупцията е възпрепятствано от неефективното прилагане на съществуващата правна рамка, като е необходимо подобряване на наблюдението, изпълнението и прилагането на санкциите.

(14) Новият регулаторен орган за транспорта все още не е оперативен. Мерките за либерализация на пристанищните концесии, железопътния транспорт и градския обществен транспорт се осъществяват бавно, като по този начин не успяват да насърчават инвестициите. Постигнат бе ограничен напредък в прилагането на дългосрочния план за транспорта и графика за реформа на сектора на пристанищата. Имаше закъснения при транспортните концесии за градските райони на Лисабон и Порто. Освен това беше постигнат ограничен напредък при предоговарянето на пристанищните концесии и в железопътния сектор. Все още не е завършено сливането на операторите на железопътната (REFER) и пътната (EP) инфраструктура, което има за цел да подобри финансовата стабилност на новия орган за пътна и железопътна инфраструктура. Броят на служителите в държавните предприятия в транспортния сектор беше намален.

(15) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Португалия и го публикува в доклада от 2015 г. Освен това Комисията направи оценка на програмата за стабилност, националната програма за реформи и последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Португалия през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Португалия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1 — 5 по-долу.

(16) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност на Португалия, като становището му[10] е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

[10] Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

(17) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за стабилност. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени по-специално в препоръки 1—4 по-долу.

(18) В контекста на европейския семестър Комисията направи също така анализ на икономическата политика в еврозоната като цяло. Въз основа на този анализ Съветът отправи специфични препоръки към държавите членки, чиято парична единица е еврото. Португалия също следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на тези препоръки,

ПРЕПОРЪЧВА на Португалия да предприеме следните действия през периода 2015—2016 г.:

1. Да осигури трайна корекция на прекомерния дефицит през 2015 г. като вземе мерки според необходимото. Да постигне фискална корекция от 0,6 % от БВП за изпълнение на средносрочната цел през 2016 г. Да приведе в изпълнение закона за контрол на поетите задължения с цел по-добър контрол върху разходите. Да подобри средносрочната устойчивост на пенсионната система. Да опази финансовата устойчивост на държавните предприятия. Да подобри допълнително спазването на данъчното законодателство и ефикасността на данъчната администрация.

2. Да насърчава привеждането на заплатите в съответствие с производителността, след консултации със социалните партньори и в съответствие с националните практики, като отчита различията в уменията и местните условия на пазара на труда, както и различията в икономическите показатели в отделните региони, отрасли и дружества. Да гарантира, че промените, свързани с минималната заплата, са в съответствие с целите за насърчаване на заетостта и конкурентоспособността.

3. Да подобри ефективността на публичните служби по заетостта, по-специално като бъдат обхванати по-добре нерегистрираните млади хора. Да гарантира ефективно активиране на лицата, получаващите обезщетения за безработица, и адекватно покритие на схемата за минимален доход.

4. Да предприеме мерки за намаляване на корпоративния дълг, за разглеждане на съотношението на необслужваните заеми на предприятията в банките и за намаляване на тенденцията в данъчните разпоредби за благоприятстване на задлъжнялостта на предприятията. Да подобри ефикасността на инструментите за преструктуриране на дълга на жизнеспособни предприятия чрез въвеждането на стимули, които да насърчават банките и длъжниците да започнат процесите на преструктуриране на ранен етап.

5. Да ускори мерките и да увеличи прозрачността по отношение на концесиите, включително в транспортния сектор, и на публично-частните партньорства на местно и регионално равнище.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател