EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 22.5.2017
COM(2017) 521 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Portugalin vuoden 2017 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Portugalin vuoden 2017 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Portugalin vuoden 2017 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Portugalin vuoden 2017 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97[1] ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16 päivänä marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011[2] ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen,[3]

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat[4],

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Komissio hyväksyi 16 päivänä marraskuuta 2016 vuotuisen kasvuselvityksen[5], mikä aloitti vuoden 2017 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Eurooppa-neuvosto vahvisti vuotuisen kasvuselvityksen ensisijaiset tavoitteet 9 ja 10 päivänä maaliskuuta 2017. Komissio hyväksyi 16 päivänä marraskuuta 2016 asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella varoitusmekanismia koskevan kertomuksen[6], jossa se katsoi, että Portugali kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu. Samana päivänä komissio hyväksyi myös suosituksen neuvoston

1 EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2017) 521 final.
4 P8_ TA(2017)0038, P8_ TA(2017)0039 ja P8_ TA(2017)0040.
5 COM(2016) 725 final.
6 COM(2016) 728 final.

suositukseksi euroalueen talouspolitiikasta. Eurooppa-neuvosto vahvisti suosituksen 9 ja 10 päivänä maaliskuuta 2017, ja neuvosto antoi sen 21 päivänä maaliskuuta[7].

(2) Koska Portugali kuuluu maihin, joiden rahayksikkö on euro, ja koska taloudet ovat talous- ja rahaliitossa vahvasti yhteydessä toisiinsa, Portugalin olisi varmistettava, että jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–4 ilmenevä euroalueen suositus pannaan täytäntöön täysimääräisesti ja oikea-aikaisesti.

(3) Portugalia koskeva vuoden 2017 maaraportti[8] julkaistiin 22 päivänä helmikuuta 2017. Siinä arvioitiin Portugalin edistymistä neuvoston 12 päivänä heinäkuuta 2016 hyväksymien maakohtaisten suositusten noudattamisessa, aiempina vuosina annettujen suositusten noudattamisessa ja kansallisten Eurooppa 2020 -tavoitteidensa saavuttamisessa. Lisäksi siihen sisältyi asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla laadittu perusteellinen tarkastelu, jonka tulokset julkaistiin samaten 22 päivänä helmikuuta 2017[9]. Komissio päätteli analyysinsa perusteella, että Portugalin makrotaloudessa on liiallisia epätasapainoja. Erityisesti suuri ulkomainen nettovelkakanta, yksityinen ja julkinen velka sekä järjestämättömien lainojen merkittävä osuus ovat haavoittuvuustekijöitä tilanteessa, jossa työttömyysaste on laskusuunnasta huolimatta edelleen korkea ja tuottavuuden kasvu hidasta. Potentiaalinen kasvu on yhä jäljessä kriisiä edeltäneestä tasosta. Siihen vaikuttavat tuote- ja työmarkkinoiden pullonkaulat ja jäykkyydet sekä ulkoiset epätasapainot. Vaihtotase on parantunut jonkin verran, mutta lisätoimia tarvitaan, jotta ulkomaista nettovelkaa saadaan sopeutettua merkittävämmin. Sopeutustoimenpiteet ovat olleet viime vuosina huomattavia, mutta yksikkötyökustannukset ovat alkaneet kasvaa tuottavuuden heikon kasvun ja palkkojen nousun vuoksi. Yksityinen velka vähenee eikä julkinen velka enää kasva tilanteessa, jossa velkaantuneisuutta on edelleen tarpeen vähentää. Järjestämättömien lainojen määrä on edelleen suuri, ja yhdessä alhaisen kannattavuuden ja suhteellisen ohuiden pääomapuskureiden kanssa ne ovat riski pankkien taseille. Työmarkkinaolosuhteet ovat parantuneet, mutta nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyysasteet ovat edelleen korkeat ja tilapäisten työsuhteiden osuus suuri.

(4) Portugali toimitti vuoden 2017 kansallisen uudistusohjelmansa ja vuoden 2017 vakausohjelmansa 28 päivänä huhtikuuta 2017. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon. Portugalin kansalliseen uudistusohjelmaan sisältyy sekä lyhyen että keskipitkän aikavälin sitoumuksia. Se sisältää toimenpiteitä, joilla parannetaan julkista varainhoitoa ja liiketoimintaympäristöä sekä puututaan yritysten velkaantuneisuuteen. Siinä sitoudutaan kunnianhimoisiin uudistuksiin, joilla nykyaikaistetaan julkishallintoa, lisätään sosiaalista suojelua, parannetaan työvoiman taitotasoa ja kehitetään valtionyhtiöiden hallinnointia. Kansallinen uudistusohjelma kattaa myös vuoden 2017 maaraportissa ja euroalueen suosituksessa kuvatut haasteet, kuten tarpeen käynnistää investoinnit uudelleen ja varmistaa julkisen talouden kestävyys. Jos nämä toimenpiteet pannaan täytäntöön suunnitellun aikataulun mukaisesti, ne auttaisivat Portugalin makrotalouden epätasapainon korjaamisessa ja maakohtaisten suositusten täytäntöönpanossa. Komissio vahvistaa Portugalin politiikkasitoumusten arvioinnin perusteella aikaisemman arvionsa, jonka mukaan lisätoimenpiteet eivät tässä vaiheessa ole aiheellisia makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn

[7] 2017/C92/01.
[8] SWD(2017) 87 final.
[9] COM(2017) 90 final.

puitteissa. Uudistussuunnitelman täytäntöönpanoa seurataan tiivisti erityisseurannan avulla.

(5) Kauden 2014–2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) kansallisissa ohjelmissa on otettu huomioon asiaankuuluvat maakohtaiset suositukset. Kuten ERI-rahastoja koskevassa lainsäädännössä[10] säädetään, komissio voi pyytää jäsenvaltiota tarkastelemaan uudelleen asiaankuuluvia ERI-rahastoja koskevia ohjelmiaan ja esittämään niihin muutoksia, kun tämä on tarpeen asiaankuuluvien maakohtaisten suositusten täytäntöönpanon tukemiseksi. Komissio on antanut tarkempia ohjeita kyseisten sääntöjen soveltamisesta[11].

(6) Sen jälkeen kun liiallista alijäämää koskeva menettely on lopetettu, Portugaliin sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota ja väliaikaista velkasääntöä. Vuoden 2017 vakausohjelmansa mukaan Portugali aikoo saavuttaa julkisen talouden alijäämään, joka on 1,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2017 ja 1,0 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018, ja parantaa tilannetta edelleen niin, että ylijäämä on 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Suunnitelmissa ei oteta huomioon pankkitukitoimien[12] potentiaalisia alijäämää kasvattavia vaikutuksia. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteena oleva rakenteellinen ylijäämä, joka on 0,25 prosenttia, on tarkoitus saavuttaa vuoteen 2021 mennessä. Vakausohjelmassa ennustetaan, että julkisen talouden velka on 127,9 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2017, 124,2 prosenttia vuonna 2018 ja 117,6 prosenttia vuonna 2020. Julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on vuonna 2017 uskottava, mutta seuraavina vuosina suotuisa. Toimenpiteitä, joita tarvitaan tukemaan suunniteltujen alijäämätavoitteiden saavuttamista vuodesta 2017 eteenpäin, ei kuitenkaan ole vielä riittävästi täsmennetty.

(7) Neuvosto suositti 12 päivänä heinäkuuta 2016, että Portugali sopeuttaa vuosittain julkista talouttaan kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta vähintään 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2017. Komission kevään 2017 talousennusteen mukaan on vaarana, että tästä vaatimuksesta poiketaan merkittävästi vuonna 2017.

(8) Julkisen talouden tilanteen ja erityisesti velkatason perusteella Portugalin odotetaan vuonna 2018 jatkavan sopeutusta kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta, joka on 0,25 prosentin rakenteellinen ylijäämä suhteessa BKT:hen. Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen yhteisesti sovitun matriisin mukainen sopeutus tarkoittaa vaatimusta, jonka mukaan nettomääräisten julkisten perusmenojen nimellinen kasvu[13] ei ole yli 0,1 prosenttia. Tällöin rakenteellinen

---

10 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320), 23 artikla.

11 COM(2014) 494 final.

12 Komission päätös, annettu 10 päivänä maaliskuuta 2017, asiassa SA.47178, Portugali, Caixa Geral de Depósitos, S.A.:n pääomarakenteen vahvistaminen.

13 Nettomääräisillä julkisilla menoilla tarkoitetaan julkisia kokonaismenoja ilman korkomenoja, ilman unionin ohjelmista aiheutuvia menoja, jotka korvataan täysin unionin varoista saatavilla tuloilla, ja ilman ei-päätösperäisiä muutoksia työttömyysetuusmenoissa. Kansallisesti rahoitettu kiinteän pääoman bruttomuodostus jaetaan neljälle vuodelle. Päätösperäiset tulopuolen toimenpiteet ja lakisääteiset

sopeutus olisi vähintään 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen. Jos politiikka säilyy muuttumattomana, on vaarana, että tästä vaatimuksesta poiketaan merkittävästi vuonna 2018. Portugalin ei alustavan näytön perusteella ennusteta noudattavan väliaikaista velkasääntöä vuosina 2017 ja 2018. Kaiken kaikkiaan neuvosto katsoo, että vuodesta 2017 alkaen on toteutettava lisätoimenpiteitä, jotta vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia voidaan noudattaa. Kuten asetuksessa (EY) N:o 1466/97 säädetään, talousarviosuunnitelmien ja julkisen talouden toteutuman arvioinnin olisi kuitenkin perustuttava jäsenvaltion rahoitusasemaan siten, että otetaan huomioon suhdanteet. Kuten näihin maakohtaisiin suosituksiin liittyvässä komission tiedonannossa todetaan, vuoden 2018 alustavan talousarviosuunnitelman arvioinnissa ja sen jälkeen julkisen talouden vuoden 2018 toteutuman arvioinnissa on otettava asianmukaisella tavalla huomioon tavoite sellaisen finanssipolitiikan virityksen saavuttamisesta, joka edistää sekä talouden elpymisen vahvistumista että Portugalin julkisen talouden kestävyyden varmistamista. Tämän vuoksi komissio aikoo hyödyntää sovellettavaa harkintavaltaa Portugalin suhdannetilanteen huomioon ottaen.

(9) Julkisen talouden pysyvä vakauttaminen perustuu julkisen talouden kehystä koskevan uuden lain oikea-aikaiseen ja tinkimättömään täytäntöönpanoon, julkisten menojen uudelleenarvioimiseen ja järkeistämiseen sekä veronkannon parantamiseen edelleen. Portugali on käynnistänyt menojen uudelleenarvioinnin, joka perustuu pääasiassa tehokkuutta parantaviin toimenpiteisiin, jotka liittyvät terveys- ja opetusministeriöiden hallinnonalaan, valtionyhtiöihin, (keskitettyihin) julkisiin hankintoihin ja kiinteistöjen hallintaan. Tämä menojen uudelleenarviointi ei kuitenkaan tarjoa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, sillä se kattaa vain keskushallinnon ja siinä keskitytään palveluja virtaviivaistamalla aikaansaataviin tehokkuussäästöihin. Hallitus on hyväksynyt terveydenhuoltoalalla toimenpiteitä, joilla edistetään tautien ennaltaehkäisemistä ja kansanterveyspolitiikkaa. Lisäksi on toteutettu useita terveydenhuoltoalan tehokkuuden ja kestävyyden lisäämiseen tähtääviä toimenpiteitä, esimerkiksi keskitettyjen hankintojen ja rinnakkaisvalmisteiden käytön lisäämisen avulla. Vaikka sairaalauudistus jatkuu, talousarvion suunnittelu ja toteutus sairaaloissa on edelleen merkittävä ongelma. Viivästyneet maksut (maksurästit) kasvavat edelleen, mikä kuvaa puutteita kirjanpidon valvontamekanismeissa ja hallintokäytännöissä. Tarkka ja tasapainoinen budjetointi, parempi valvonta ja sitoumusten valvontaa koskevan lain tosiasiallinen täytäntöönpano voisi auttaa vähentämään maksurästejä ja parantamaan alan tehokkuutta ja laatua. Väestön ikääntymiseen liittyvät suuret ja kasvavat kustannukset aiheuttavat edelleen riskin julkisen talouden kestävyydelle. Keskipitkällä aikavälillä julkisen talouden riskien kasvun odotetaan liittyvän pääasiassa eläkkeiden rahoittamisen aiheuttamiin kustannuksiin. Maan julkisen talouden pitkän aikavälin riskit arvioidaan alhaisiksi. Tämä on suurelta osin eläkeuudistusten ansiota ja perustuu oletukseen, että politiikassa ei tapahdu muutoksia ja että eläkejärjestelmän riippuvuutta talousarviosta tehdyistä varainsiirroista vähennetään edelleen. Valtioyhtiöiden uudelleenjärjestelyä, jossa niistä tehdään julkisen talouden kannalta kestäviä, ei ole vielä kokonaan hoidettu. Valtiovarainministeriön UTAM-seurantayksikön valvomien valtionyhtiöiden velat olivat vuoden 2016 toisella neljänneksellä yhteensä 32 miljardia euroa. Valtionyhtiöiden taloudellisen kestävyyden varmistava, vahvistetut tavoitteet

---

tulojen lisäykset otetaan huomioon. Meno- ja tulopuolen kertaluonteiset toimenpiteet kuittaavat toisensa.

sisältävä kehys voisi auttaa vähentämään yhtiöiden riippuvuutta valtion talousarviosta tehdyistä varainsiirroista ja pienentämään niiden suurta velkakantaa.

(10) Portugalin työmarkkinoiden elpyminen jatkui vuonna 2016. Työmarkkinaindikaattorit ovat parantuneet tasaisesti ja erityisesti työttömyysaste on laskenut. Merkittävä osuus uusista työpaikoista on vakinaisia työsuhteita. Määräaikaisten työsopimusten osuus on kuitenkin edelleen suuri. Työmarkkinoiden segmentoituminen vaikuttaa kielteisesti työntekijöiden uramahdollisuuksiin ja tuloihin, erityisesti nuorten keskuudessa. Tammikuussa 2017 Portugali uudisti työllistämistukiohjelmansa, jolla edistetään työntekijöiden palkkaamista pysyviin työsuhteisiin. Sen odotettavissa olevat vaikutukset työmarkkinoiden segmentoitumisen vähentämiseen näyttävät kuitenkin vähäisiltä, sillä verrattain harvojen odotetaan kuuluvan ohjelman piiriin. Vaikka viimeaikaiset työmarkkinauudistukset ovat parantaneet kannustimia työpaikkojen luomiseen, eräät lainsäädännön piirteet voivat edelleen jarruttaa vakituisten työntekijöiden palkkaamista yrityksiin. Työnantajille aiheutuu esimerkiksi suuria ja ennakoimattomia kustannuksia, kun ne irtisanovat yksittäisen vakituisen työntekijän. Tämä johtuu osittain siitä, että työntekijän on mahdollista saada työnsä takaisin, jos irtisanomista pidetään kohtuuttomana, ja oikeudenkäyntiprosessin tehottomuudesta.

(11) Työttömyys on ollut laskussa vuodesta 2014 lähtien, ja myös pitkäaikaistyöttömien absoluuttinen määrä on vähenemässä. Kuitenkin yli puolet työttömistä on ollut työttömänä vähintään vuoden, eikä tämä osuus ole pienentynyt elpymisen myötä. Korkea pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyysaste lisäävät vaaraa, että työttömät vetäytyvät työmarkkinoilta ja menettävät vähitellen taitojaan sekä työllistettävyyttään. Tämä vaikuttaa näin myös potentiaaliseen kasvuun kielteisesti. Vaikka nuorisotyöttömyys on edelleen mittava, se on vähenemässä viime vuosina esimerkiksi nuorisotakuun puitteissa toteutettujen etsivien toimenpiteiden ansiosta. Tämä voi selittää osittain sen, miksi työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten osuus on EU:n keskiarvoa pienempi. Portugali toteuttaa myös toimia aktiivisen työmarkkinapolitiikan toimenpiteiden yksinkertaistamiseksi ja nuorisotyöttömyyteen puuttumiseksi. Huhtikuussa 2017 otetaankin käyttöön työllistämiskannustimia (sosiaaliturvamaksuista myönnetyt alennukset), joilla edistetään nuorten ja pitkäaikaistyöttömien palkkaamista pysyviin työsuhteisiin. Jotta voidaan varmistaa pitkäaikaistyöttömien tuloksellinen aktivointi, on kuitenkin olennaisen tärkeää, että julkiset työvoimapalvelut tekevät tuloksellista yhteistyöstä sosiaalipalvelujen kanssa, jotta tämän ryhmän tarpeet voidaan tunnistaa ja niihin voidaan vastata paremmin. Tärkeä askel tähän suuntaan olisi ilmoitettu keskitettyjen työvoimapalvelupisteiden perustaminen.

(12) Ilmoitetun aikataulun mukaisesti hallitus on korottanut vuonna 2017 vähimmäispalkkaa kolmantena vuonna peräkkäin. Viimeisimmän korotuksen, joka ylittää inflaation odotetun kasvun ja keskimääräisen tuottavuuden kasvun, odotetaan tekevän vähimmäispalkasta yhä sitovamman, sillä sen piiriin kuului vuonna 2016 jo viidennes kaikista työntekijöistä. Vähimmäispalkan korotukset vähentävät työssäkäyvien köyhyyttä ja voivat vaikuttaa myönteisesti kokonaiskysyntään. Ne voivat kuitenkin aiheuttaa työllisyysriskejä erityisesti matalan osaamistason työntekijöiden osalta. Nämä riskit eivät ole toteutuneet nykytilanteessa, jossa talous elpyy, mutta niihin puuttuminen on edelleen haaste. Hallitus seuraa vähimmäispalkan kehityksen vaikutusta laatimalla neljännesvuosittain raportin, joka julkaistaan ja josta keskustellaan työmarkkinaosapuolten kanssa.

(13) Portugalin koulutustulokset ovat parantuneet huomattavasti, kuten viimeisimmät PISA-tulokset osoittavat. Se kuuluu kuitenkin edelleen siihen ryhmään OECD-maita, joissa luokalle jääminen on yleisintä, minkä on osoitettu lisäävän koulunkäynnin keskeyttämisen riskiä ja lisäävän merkittävästi koulutuskustannuksia. Työvoiman yleinen osaamistaso on Euroopan alhaisimpia ja haittaa maan innovointipotentiaalia ja kilpailukykyä. Lisäksi digiosaamisen puute on edelleen esteenä työvoiman taitotason parantamiselle. Noin 22 prosentilla Portugalin työvoimasta ei ole minkäänlaista digiosaamista (lähinnä siksi, että he eivät käytä internetiä säännöllisesti), mikä on noin kaksi kertaa EU:n keskiarvoa enemmän. Hallitus on toteuttanut toimia aikuiskoulutuksen edistämiseksi ja perustanut *Qualifica*-koulutuskeskuksia ja ottanut käyttöön koulutuspassin. Niiden tuloksellisuuden varmistamiseksi on erittäin tärkeää, että ne tarjoavat työmarkkinoiden tarpeita vastaavia laadukkaita mahdollisuuksia työntekijöiden jatko- ja uudelleenkoulutukseen. Hallitus on myös toteuttanut useita toimenpiteitä, joilla tuetaan korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteistyötä, erityisesti tutkimustulosten ja tutkimustoiminnan osalta. Korkeakoulurakennetta olisi mukautettava tämän yhteistyön edistämiseksi.

(14) Suuri järjestämättömien yrityslainojen kanta, vähäinen kannattavuus, altistuminen valtionvelkaan liittyville riskeille ja heikot pääomapuskurit aiheuttavat painetta pankkialalle. Omaisuuserien laadun heikkeneminen erityisesti yrityssektorilla rasittaa pankkialan kannattavuutta. Se on heikkojen pääomapuskureiden lisäksi yksi niistä tekijöistä, jotka estävät luottojen ja investointien tuottavan kohdentumisen. Järjestämättömien lainojen osuus on edelleen korkea (20,1 prosenttia, kun se oli 19,6 prosenttia vuoden 2015 lopussa), ja se on yhä kasvussa joillakin toimialoilla, erityisesti rakennus- ja kiinteistöalalla toimivien yritysten kohdalla. Viime aikoina on toteutettu toimia, joilla järjestämättömien lainojen suureen määrään puututaan. Arvoltaan alentuneen velkakannan merkittävä vähentäminen edellyttää kuitenkin vielä kokonaisvaltaista strategiaa, jonka avulla olisi myös edistettävä jälkimarkkinoiden kehittymistä, jotta pankit voisivat myydä osan arvoltaan alentuneista salkuistaan.

(15) Luottoehdot ovat parantuneet vähitellen kysyntä- ja tarjontapuolella, mutta rahoituksen saanti on edelleen suuri ongelma pk-yrityksille. Niiden portugalilaisten pk-yritysten osuus, jotka eivät onnistuneet saamaan hakemaansa lainamäärää kokonaisuudessaan, kasvoi 34 prosentista 42 prosenttiin. EU:n keskiarvo puolestaan on laskussa ja oli 30 prosenttia vuonna 2016. Innovatiiviset ja kilpailukykyiset yritykset, joilla on suuri kasvupotentiaali, hyötyisivät pääoman paremmasta saatavuudesta. Tämä vähentäisi niiden riippuvuutta velkarahoituksesta ja parantaisi niiden mahdollisuuksia saada rahoitusta, mikä auttaisi yrityksiä kasvamaan ja kansainvälistymään. Velkarahoitteisten ja omalla pääomalla rahoitettujen investointien pääomakustannusten välinen ero oli vuonna 2016 EU:n viidenneksi suurin ja selvästi yli EU:n keskiarvon. Vaikka verojärjestelmän muutokset ovat vähentäneet velkarahoituksen kannustimia, on vielä liian varhaista nähdä niiden vaikutusta velanoton suhteellisen merkittävään suosimiseen yritysverotuksessa. Viranomaiset käynnistivät heinäkuussa 2016 *Capitalizar*-ohjelman, jonka tavoitteena on pääasiassa edistää yksityisiä investointeja. Ohjelmassa luodaan uusia luottojärjestelyjä pk-yrityksille, perustetaan erikoisrahastoja, joiden on tarkoitus osallistua yksityisiin investointeihin, ja tehdään muutoksia verojärjestelmään investointien tukemiseksi. Hallitus on myös ottanut käyttöön toisen ohjelman (*Programa Semente*), jolla tarjotaan rahoitusta aloitteleville yrityksille ja pienille yrityksille niiden toiminnan alkuvaiheessa (siemenpääoma). Ohjelma auttaa niitä

hankkimaan oman pääoman ehtoista rahoitusta, sillä se tarjoaa vähintään kahden vuoden ajan verohelpotuksia yksityissijoittajille, jotka hankkivat uusia osuuksia tällaisista yhtiöistä. Näiden ohjelmien odotetaan parantavan yritysten rahoituksen saantia Portugalissa, jos ne toteutetaan nopeasti kokonaisuudessaan.

(16) Tammikuussa 2017 komissio tarjosi osana palvelumarkkinoiden esteiden poistamista koskevaa toimenpidepakettia[14] jäsenvaltioille ohjeistusta kansallisista uudistuksista sellaisten ammattipalvelujen sääntelyssä, jotka voivat luoda paljon kasvua ja työpaikkoja. Suositetut uudistukset koskevat monia erilaisia vaatimuksia, ja ne perustuvat vertailevaan analyysiin, joka mukailee jäsenvaltioiden kanssa viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana tehdyn keskinäisen arvioinnin periaatteita ja toimintatapoja. Portugali on osallistunut aktiivisesti tähän prosessiin. Portugali selostaa kansallisessa toimintasuunnitelmassaan, että säänneltyjä ammatteja koskevia merkittäviä uudistuksia ja tarkistuksia on jo toteutettu vuodesta 2011 alkaen, joten se ei odota mainittavampia muutoksia tulevina vuosina. Komission antamalla ohjeistuksella täydennetään talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson mukaisia arviointeja siten, että niissä keskitytään erityisesti näihin ammatteihin sovellettaviin vaatimuksiin. Palvelujen tarjoajaksi pääsyyn liittyy merkittäviä lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia esteitä useilla aloilla. Rakennusalaan ja kaikkein rajoitetuimpiin yrityspalveluihin (myös säännellyt ammatit) kohdistetuista uudistuksista sovittiin rahoitustukiohjelman aikana, mutta niiden toteuttaminen on joko keskeytetty tai peruutettu. Tiettyjä ammatteja koskevat säännöt eivät ole yhtä kunnianhimoisia kuin puitelaki näiden ammattien vapauttamisessa. Ne herättävät myös huolta kilpailun suorasta tai välillisestä rajoittamisesta ammattipalvelujen markkinoilla.

(17) Portugalin julkishallinto on edelleen tehotonta, ja sen läpinäkyvyys on vähäistä. Kilpailu on julkisten hankintojen alalla edelleen vähäistä. Edistyksestä huolimatta julkisia hankintoja koskevien tietojen ja menettelyjen läpinäkyvyydessä ja luotettavuudessa on vielä puutteita. Käyttöoikeussopimusten ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien läpinäkyvyyttä haittaa edelleen, että hankintaviranomaisilta puuttuu monimutkaisten sopimusten hallinnoinnin edellyttämä asiantuntemus. Sopimusten tekeminen ilman tarjouskilpailua on edelleen yleistä julkisissa hankinnoissa. Hallinnollinen rasitus ja yhdenmukaisten täytäntöönpanokäytäntöjen puute eri puolilla maata on hidastanut uudistuksia. Vaikka jonkin verran edistystä on tapahtunut, paikallis- ja julkishallinnon menettelyjen yksinkertaistamisessa on esiintynyt viiveitä, sillä julkishallinnon eri tasojen välinen koordinointi on vähäistä. Portugalin viranomaiset ovat hyväksyneet lainsäädännön yksinkertaistamista koskevan uuden SIMPLEX + -ohjelman. Siihen sisältyy melko kunnianhimoisia toimenpiteitä kansalaisten ja yritysten hyväksi. Toimenpiteet ovat lupaavia, ja SIMPLEX + -paketin täytäntöönpanon nopea aloittaminen on varmistettava, jotta ohjelma alkaa vaikuttaa. Pääosaa pakettiin sisältyvistä yrityksiä koskevista toimenpiteistä on nyt alettu toteuttaa. Portugalin oikeusjärjestelmän suorituskyky alittaa edelleen EU:n keskitason. Portugalissa siviili- ja kauppaoikeutta sekä verotusta koskevien riita-asioiden käsittelyn tehokkuusindikaattorit ovat edelleen heikot. Tämä vaikuttaa kielteisesti liiketoimintaan ja suorien ulkomaisten sijoitusten houkuttelemiseen. Vero- ja hallintotuomioistuinten toiminnan tehokkuus on edelleen haaste tapausten ratkaisuasteen osalta ja menettelyt ovat yhä liian pitkiä. Ratkaisun saaminen

[14] COM(2016) 820 final, COM(2016) 821 final, COM(2016) 822 final, COM(2016) 823 final, COM(2016) 824 final.

maksukyvyttömyysasioita käsittelevästä tuomioistuimesta kestää jopa 40 kuukautta, mikä herättää epäilyjä SIREVE-kehyksen toimivuudesta.

(18) Portugali on edistynyt julkishallinnon läpinäkyvyyden lisäämisessä ja korruption torjunnassa, mutta kattavaa strategiaa ei ole. Korruptiontorjunnasta näyttää tuleen kansallisten syyttäjäviranomaisten todellinen prioriteetti, ja tehokkaampia prosesseja tapausten ja resurssien hallinnoimiseksi on otettu käyttöön. Jää kuitenkin nähtäväksi, johtavatko nämä toimenpiteet korkean tason korruption lopullisen tuomitsemisasteen paranemiseen ja sellaisten rangaistusten määräämiseen, jotka voimakkaammin ennaltaehkäisevät korruptiota. Jokaisessa julkishallintoelimessä käyttöön otetut korruptionehkäisysuunnitelmat ovat toiseksi osoittautuneet lähinnä muodollisuuksiksi. Niitä ei ole mukautettu organisaatiokohtaisesti, eikä niitä ole myöskään täydennetty asianmukaisella seurannalla.

(19) Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Portugalin talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2017 maaraportissa. Se on arvioinut myös vakausohjelman ja kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Portugalille viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon niiden merkityksen Portugalin finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyden kannalta mutta myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin.

(20) Neuvosto on tutkinut vakausohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto[15] ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1.

(21) Neuvosto on tutkinut kansallisen uudistusohjelman ja vakausohjelman komission perusteellisen tarkastelun ja tämän arvioinnin perusteella. Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 6 artiklan nojalla annetut neuvoston suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–4,

SUOSITTAA, että Portugali toteuttaa vuosina 2017 ja 2018 toimia, joilla se

1. varmistaa liiallisen alijäämän korjaamisen kestävyyden; harjoittaa finanssipolitiikkaansa vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion vaatimusten mukaisesti, mikä edellyttää huomattavia julkisen talouden sopeutustoimia vuonna 2018; toimien toteuttamisen yhteydessä olisi pyrittävä sellaiseen finanssipolitiikan viritykseen, joka edistää sekä talouden elpymisen vahvistumista että Portugalin julkisen talouden kestävyyden varmistamista; panostaa enemmän menojen kattavan uudelleenarvioinnin saamiseen päätökseen kaikilla julkishallinnon tasoilla; lisää menojen valvontaa, kustannustehokkuutta ja asianmukaista budjetointia erityisesti terveydenhuoltoalalla, keskittymällä sairaaloiden maksurästien vähentämiseen, ja huolehtii eläkejärjestelmän kestävyydestä; asettaa valtionyhtiöiden taloudellisen kestävyyden parantamiseksi alakohtaisia tehokkuustavoitteita hyvissä ajoin vuoden 2018 talousarviota varten, parantaa valtionyhtiöiden kokonaisnettotulosta ja keventää valtion talousarviolle aiheutuvaa rasitetta;

2. edistää pysyviin työsopimuksiin perustuvaa palkkaamista, myös tarkistamalla oikeudellista kehystä; varmistaa pitkäaikaistyöttömien tehokkaan aktivoinnin; varmistaa yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa, että vähimmäispalkan kehitys ei heikennä matalan osaamistason työntekijöiden työllistymismahdollisuuksia;

[15] Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

3. panostaa enemmän luottolaitosten taseiden puhdistamiseen toteuttamalla järjestämättömiä lainoja koskevan kattavan strategian, myös parantamalla arvoltaan alentuneiden omaisuuserien jälkimarkkinoita; parantaa yritysten, erityisesti aloittelevien yritysten ja pienten ja keskisuurten yritysten, mahdollisuuksia saada rahoitusta;

4. toteuttaa etenemissuunnitelman, jolla kevennetään edelleen hallinnollista rasitusta ja puututaan rakennusalan ja yrityspalvelujen sääntelyesteisiin vuoden 2017 loppuun mennessä; tehostaa maksukyvyttömyys- ja verotusmenettelyihin liittyviä oikeudenkäyntejä.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja