EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 20.5.2020
COM(2020) 522 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Portugalin vuoden 2020 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Portugalin vuoden 2020 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Portugalin vuoden 2020 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Portugalin vuoden 2020 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,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat,

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 17 päivänä joulukuuta 2019 vuotuisen kestävän kasvun strategian, mikä aloitti vuoden 2020 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Se otti huomioon Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 17 päivänä marraskuuta 2017 antaman Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan julistuksen. Komissio hyväksyi 17 päivänä joulukuuta 2019 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella myös varoitusmekanismia koskevan kertomuksen, jossa se katsoi, että Portugali kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu. Samana päivänä komissio hyväksyi myös suosituksen neuvoston suositukseksi euroalueen talouspolitiikasta.

(2) Portugalia koskeva vuoden 2020 maaraportti[3] julkaistiin 26 päivänä helmikuuta 2020. Siinä arvioitiin Portugalin edistymistä neuvoston 9 päivänä heinäkuuta 2019

[1] EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] SWD(2020) 521 final.

hyväksymien maakohtaisten suositusten[4] 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 26 päivänä helmikuuta 2020. Komissio päätteli analyysinsa perusteella, että Portugalin makrotaloudessa on epätasapainoja. Erityisesti suuri ulkomainen nettovelka, yksityinen ja julkinen velka sekä järjestämättömien lainojen suuri osuus ovat haavoittuvuustekijöitä tilanteessa, jossa tuottavuuden kasvu on vähäistä.

(3) Maailman terveysjärjestö julisti 11 päivänä maaliskuuta 2020 covid-19-epidemian virallisesti maailmanlaajuiseksi pandemiaksi. Pandemia on kansalaisten, yhteiskuntien ja talouden kannalta vakava kansanterveysuhka. Se asettaa kansalliset terveydenhuoltojärjestelmät kovan paineen alaisiksi, vahingoittaa globaaleja toimitusketjuja, heiluttaa rahoitusmarkkinoita, häiritsee kulutuskysyntää ja vaikuttaa kielteisesti useilla eri aloilla. Se uhkaa ihmisten työpaikkoja ja toimeentuloa sekä yritysten liiketoimintaa. Pandemia on aiheuttanut merkittävän talouden häiriön, jolla on jo vakavia vaikutuksia Euroopan unionissa. Komissio antoi 13 päivänä maaliskuuta 2020 tiedonannon[5], jossa kehotetaan toteuttamaan kriisin talousvaikutusten lieventämiseksi koordinoituja taloudellisia toimia, joihin osallistuvat kaikki kansallisen ja unionin tason toimijat.

(4) Useat jäsenvaltiot ovat julistaneet hätätilan tai ottaneet käyttöön hätätoimenpiteitä. Hätätoimenpiteiden olisi oltava ehdottoman oikeasuhteisia, välttämättömiä, ajallisesti rajoitettuja ja eurooppalaisten ja kansainvälisten normien mukaisia. Niihin olisi sovellettava demokraattista valvontaa ja riippumatonta laillisuusvalvontaa.

(5) Komissio antoi 20 päivänä maaliskuuta 2020 tiedonannon vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista[6]. Lauseke, josta säädetään asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdassa, 6 artiklan 3 kohdassa, 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklan 3 kohdassa sekä asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 5 kohdassa ja 5 artiklan 2 kohdassa, helpottaa finanssipolitiikan koordinointia talouden vakavan taantuman yhteydessä. Tiedonannossaan komissio oli neuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että kun otetaan huomioon odotettavissa oleva covid-19-epidemian aiheuttama vakava talouden taantuma, tämänhetkiset olosuhteet mahdollistavat lausekkeen aktivoinnin. Jäsenvaltioiden valtiovarainministerit yhtyivät komission arvioon 23 päivänä maaliskuuta 2020. Yleisen poikkeuslausekkeen aktivoiminen mahdollistaa tilapäisen poikkeamisen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä. Korjaavan osion osalta neuvosto voi myös päättää komission suosituksesta hyväksyä tarkistetun julkisen talouden kehityskaaren. Yleinen poikkeuslauseke ei keskeytä vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisia menettelyjä. Se antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa niistä julkista taloutta koskevista vaatimuksista, joita tavallisesti sovellettaisiin, ja samalla komissiolla ja neuvostolla on mahdollisuus toteuttaa tarvittavat politiikan koordinointitoimenpiteet vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa.

(6) On toimittava herkeämättä, jotta voidaan rajoittaa ja hillitä pandemian leviämistä, parantaa kansallisten terveydenhuoltojärjestelmien selviytymiskykyä, lieventää sosioekonomisia seurauksia toteuttamalla yrityksille ja kotitalouksille suunnattuja

[4] EUVL C 301, 5.9.2019, s. 117.
[5] COM(2020) 112 final.
[6] COM(2020) 123 final.

tukitoimia ja varmistaa, että työpaikoilla on asianmukaiset terveys- ja turvallisuusolosuhteet, kun taloudellista toimintaa käynnistetään uudelleen. Unionin olisi hyödynnettävä käytettävissään olevia välineitä kaikilta osin tukeakseen jäsenvaltioiden toimia näillä osa-alueilla. Samaan aikaan jäsenvaltioiden ja unionin olisi yhdessä valmisteltava toimenpiteitä, joita tarvitaan, jotta yhteiskunnassa ja taloudessa voidaan palata normaaliin ja jotta päästään takaisin kestävään kasvuun. Toimenpiteissä olisi otettava huomioon muun muassa vihreä siirtymä ja digitaalinen muutos ja hyödynnettävä kaikki kriisistä saadut kokemukset.

(7) Covid-19-kriisi on korostanut sisämarkkinoiden tarjoamaa joustavuutta sopeutua poikkeuksellisiin tilanteisiin. Poikkeustoimenpiteet, jotka estävät sisämarkkinoita toimimasta normaalisti, on kuitenkin poistettava heti, kun ne eivät enää ole välttämättömiä. Näin voidaan varmistaa nopea ja sujuva siirtyminen elpymisvaiheeseen sekä palauttaa tavaroiden, palvelujen ja työntekijöiden vapaa liikkuvuus. Vallitseva kriisi on osoittanut, että terveydenhuoltoalalla tarvitaan kriisivalmiussuunnitelmia, joihin kuuluvat muun muassa parannetut hankintastrategiat, monipuoliset toimitusketjut ja välttämättömien tarvikkeiden strategiset varastot. Niillä on tärkeä merkitys laadittaessa laajempia kriisivalmiussuunnitelmia.

(8) Jotta jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön kaikki Euroopan rakenne- ja investointirahastojen käyttämättä olevat varat lieventääkseen covid-19-pandemian poikkeuksellisia vaikutuksia, unionin lainsäätäjä on jo tehnyt muutoksia lainsäädäntöön[7]. Näillä muutoksilla lisätään joustavuutta sekä yksinkertaistetaan ja virtaviivaistetaan menettelyjä. Lisäksi jäsenvaltiot voivat tilivuonna 2020–2021 kassavirtapaineiden vähentämiseksi hyödyntää 100 prosentin yhteisrahoitusosuutta unionin talousarviosta. Portugalia kannustetaan hyödyntämään näitä mahdollisuuksia kaikilta osin, jotta se voi auttaa niitä yksittäisiä henkilöitä ja aloja, joihin haasteet eniten vaikuttavat.

(9) Pandemian sosioekonomiset seuraukset jakautuvat todennäköisesti epätasaisesti Portugalin eri alueiden välillä niiden erilaisen erikoistumisen vuoksi. Tämä koskee etenkin alueita, jotka ovat suuresti riippuvaisia matkailusta, kuten Algarvea sekä syrjäisimpiin alueisiin kuuluvia Madeiraa ja Azoreita. Tähän liittyy huomattava riski siitä, että alueelliset erot Portugalissa kasvavat. Kun otetaan huomioon, että riskinä on myös jäsenvaltioiden välisen lähentymisprosessin väliaikainen taantuminen, tämänhetkinen tilanne edellyttää kohdennettuja toimia.

(10) Portugali toimitti vuoden 2020 kansallisen uudistusohjelmansa ja vuoden 2020 vakausohjelmansa 16 päivänä toukokuuta 2020. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.

(11) Portugaliin sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota ja velkasääntöä. Neuvosto suositti 13 päivänä heinäkuuta 2018 Portugalille sen

---

[7] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/460, annettu 30 päivänä maaliskuuta 2020, asetusten (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013 ja (EU) N:o 508/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse erityistoimenpiteistä, jotta saataisiin liikkeelle investointeja jäsenvaltioiden terveydenhuoltojärjestelmiin ja muille talouden aloille covid-19:n puhkeamisen vastatoimena (Koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskeva investointialoite) (EUVL L 99, 31.3.2020, s. 5) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/558, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2020, asetusten (EU) N:o 1301/2013 ja (EU) N:o 1303/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse erityistoimenpiteistä, joilla voidaan tarjota poikkeuksellista joustavuutta Euroopan rakenne- ja investointirahastojen käyttöön covid-19:n puhkeamisen vastatoimena (EUVL L 130, 24.4.2020, s. 1).

varmistamista, että nettomääräisten julkisten perusmenojen[8] nimellinen kasvu on enintään 0,7 prosenttia vuonna 2019, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus olisi 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen. Komission kokonaisarviointi vahvistaa, että julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä suositetulta sopeutusuralta poiketaan merkittävästi vuonna 2019 ja vuosina 2018 ja 2019 yhdessä tarkasteltuina. Yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnin vuoksi merkittävän poikkeaman menettelyn mukaiset lisätoimet eivät kuitenkaan ole perusteltuja Portugalin kohdalla.

(12) Hallitus ei sisällyttänyt vuoden 2020 vakausohjelmaansa makrotalouden skenaariota eikä suunnitelmia, joissa olisi ennakoitu vähintäänkin vuoden 2020 osalta julkisen talouden rahoitusasemaa ja velkaa suhteessa BKT:hen. Vuoden 2020 vakausohjelmassa kuitenkin arvioidaan, että vuotuinen BKT voi sulkutoimenpiteiden seurauksena supistua jokaista 30 arkipäivän (eli noin 1,5 kuukauden) jaksoa kohti 6,5 prosenttiyksikköä. Covid-19-pandemian aiheuttama suuri epävarmuus vaikuttaa makrotalouden ja julkisen talouden näkymiin. Julkisen talouden kehitysarvioiden taustalla on maakohtaisia riskejä, jotka ovat seurausta ehdollisten julkisten velkojen nopeasta kasvusta. Nämä velat liittyvät eräisiin julkisiin yhtiöihin ja yksityiselle sektorille suunnattuihin covid-19-toimenpiteisiin. Tällaista velkaa on jo ennestään huomattava määrä, ja osa siitä liittyy pankeille suunnattujen lisätukitoimenpiteiden julkistaloudellisiin vaikutuksiin.

(13) Portugali on covid-19-pandemian seurauksena toteuttanut osana unionin koordinoitua lähestymistapaa budjettitoimenpiteitä terveydenhuoltojärjestelmänsä kapasiteetin lisäämiseksi, pandemian hillitsemiseksi ja avun tarjoamiseksi niille ihmisille ja aloille, joihin kriisi on erityisesti vaikuttanut. Vuoden 2020 vakausohjelmassa arvioidaan näiden toimenpiteiden vaikutusta julkiseen talouteen joko kuukausi- tai vuositasolla, eikä siinä ei esitetä ennustetta vuoden 2020 kokonaismäärästä. Toimenpiteisiin sisältyy muun muassa kertaluonteinen erityistuki yrityksille liiketoiminnan uudelleen käynnistämiseksi (508,0 miljoonaa euroa eli 0,3 % suhteessa BKT:hen), yksinkertaistettu lomautusjärjestely (373,3 miljoonaa euroa eli 0,2 % suhteessa BKT:hen soveltamiskuukautta kohti) ja terveydenhuoltojärjestelmän toteuttama henkilönsuojainhankinta (0,1% suhteessa BKT:hen soveltamiskuukautta kohti).[9] Komissio arvioi, että näistä toimenpiteistä voi vuonna 2020 aiheutua suoria julkisen talouden kustannuksia, jotka ovat yhteensä noin 2,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Lisäksi Portugali on ilmoittanut yritysten ja kotitalouksien maksuvalmiutta tukevista toimenpiteistä, vaikka niillä ei pääsääntöisesti olekaan suoria budjettivaikutuksia. Vuoden 2020 vakausohjelmassa niiden arvioidaan olevan 25,2 miljardia euroa eli 12,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Näihin toimenpiteisiin kuuluvat arvonlisäveron, henkilökohtaisten tuloverojen ja yhtiöverojen maksun lykkääminen ja sosiaaliturvamaksujen lykkäykset (7,9 miljardia euroa eli 3,9 % suhteessa BKT:hen) sekä valtion takaamat luottolimiitit ja muut vastaavat aloitteet (4,0 miljardia euroa eli 2,0 % suhteessa BKT:hen). Portugalin toteuttamat toimenpiteet ovat kaiken kaikkiaan

[8] Nettomääräisillä julkisilla perusmenoilla tarkoitetaan julkisten menojen kokonaismäärää ilman korkomenoja, ilman unionin ohjelmista aiheutuvia menoja, jotka korvataan täysin unionin varoista saatavilla tuloilla, ja ilman ei-päätösperäisiä työttömyysetuusmenojen muutoksia. Kansallisesti rahoitettu kiinteän pääoman bruttomuodostus jaetaan neljälle vuodelle. Päätösperäiset tulopuolen toimenpiteet ja lakisääteiset tulojen lisäykset otetaan huomioon. Meno- ja tulopuolen kertaluonteiset toimenpiteet kuittaavat toisensa.

[9] Vaikutukset julkiseen talouteen ilmaistaan prosentteina suhteessa BKT:hen vuonna 2020 komission kevään 2020 talousennusteen mukaisesti.

niiden suuntaviivojen mukaisia, jotka komissio on antanut covid-19-epidemian johdosta toteutettavia koordinoituja taloudellisia toimia koskevassa tiedonannossaan. Toteuttamalla nämä toimenpiteet täysimääräisesti ja – sitten kun taloustilanne sen sallii – palauttamalla finanssipolitiikan tavoitteeksi maltillisella tasolla olevan julkisen talouden rahoitusaseman saavuttaminen keskipitkällä aikavälillä edistetään julkisen talouden kestävyyden säilymistä keskipitkällä aikavälillä.

(14) Komission kevään 2020 talousennusteen perusteella Portugalin julkisen talouden alijäämän ennustetaan olevan 6,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020 ja 1,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2021 olettaen, että politiikka säilyy muuttumattomana. Julkisen talouden velan ennustetaan olevan suurimmillaan vuonna 2020, jolloin se on 131,6 prosenttia suhteessa BKT:hen. Tämän jälkeen velka supistuu 124,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2021.

(15) Komissio antoi 20 päivänä toukokuuta 2020 perussopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laaditun kertomuksen, koska Portugalin ennakoidaan ylittävän vuonna 2020 alijäämän viitearvon, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen. Kaiken kaikkiaan analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/1997 määriteltyä alijäämäkriteeriä ei noudateta.

(16) Covid-19-pandemia levisi Portugaliin maaliskuun 2020 alussa, minkä seurauksena maan terveydenhuoltojärjestelmä joutui kovan paineen alaiseksi. Hallitus otti nopeasti käyttöön useita tiukkoja rajoittamistoimenpiteitä sen jälkeen, kun se oli julistanut perustuslain mukaisen hätätilan, joka on voimassa 18 päivästä maaliskuuta 2 päivään toukokuuta 2020, rajoittaakseen mahdollisimman paljon taudin leviämistä ja ihmishenkien menetyksiä. Portugali toteutti toimenpiteitä terveydenhuoltojärjestelmänsä valmiuksien lisäämiseksi ja käyrän madaltamiseksi välttääkseen sairaaloiden ylikuormittumisen. Kansallisista ja maailmanlaajuisista rajoittamistoimenpiteistä on ollut seurauksena taloudellisen toiminnan raju supistuminen useimmilla aloilla, ja ne ovat vaikuttaneet erityisen voimakkaasti matkailualaan ja siihen liittyvään toimintaan. Ne ovat myös heikentäneet Portugalin sosiaalisia ja taloudellisia näkymiä ja etenkin sen mikroyrityksiä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä). Talouden ennustetaan supistuvan 6,8 prosenttia vuonna 2020 ja elpyvän 5,8 prosenttia vuonna 2021.

(17) Terveydenhuoltojärjestelmän menot ovat tällä hetkellä useilla järjestelmän osa-alueilla suuret, jotta covid-19-pandemian välitöntä vaikutusta ihmisten terveyteen voitaisiin lieventää. Terveydenhuoltojärjestelmän selviytymiskyvyn parantamiseksi tarvitaan investointeja laitteisiin, tuotteisiin ja infrastruktuureihin, joilla parannetaan järjestelmän kriisivalmiuksia. Näihin valmiuksiin kuuluvat muun muassa tehohoito, testaus, lääketeknologinen ja soveltava lääketieteellinen tutkimus sekä terveydenhuollon yleisen saatavuuden varmistaminen myös kaupunkialueiden ulkopuolella ja Madeiran ja Azorien kaltaisilla syrjäisimmillä alueilla. Covid-19-epidemian puhjetessa valmisteilla oli vaiheittainen suunnitelma uudeksi julkisten sairaaloiden hallintomalliksi. Uudessa mallissa sairaaloiden vuotuisia määrärahoja lisätään merkittävästi. Suunnitelman toteutuksen jatkaminen nykytilanteessa voisi auttaa parantamaan terveydenhuoltojärjestelmän selviytymiskykyä. Covid-19-epidemia on osoittanut pitkäaikaishoitoa tarjoavien laitosten haavoittuvuuden Portugalissa, sillä tartuntojen ja kuolemien määrät ovat niissä olleet tavanomaista suuremmat. Vaikka pitkäaikaishoidon alueellinen kattavuus on viime vuosikymmenen aikana parantunut, sen piiriin pääsevien kokonaisosuudet ovat pieniä maan kaikilla alueilla. Ennen covid-19-epidemiaa laaditun ennusteen mukaan pitkäaikaishoidon menojen BKT:hen suhteutetun kasvun ennustettiin olevan unionin suurimpia. Jatkuvat

toimet terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon tehokkuuden ja valmiuksien parantamiseksi ovat tarpeen, jotta voidaan vastata nykyiseen kriisiin ja ratkaista ikääntymiseen liittyvät haasteet.

(18) Vuodesta 2014 jatkuneen myönteisen työmarkkinakehityksen jälkeen Portugalilla on nyt pandemian vuoksi edessään poikkeuksellisia työllisyyshaasteita. Komission ennusteen mukaan työttömien osuus työvoimasta nousee 9,7 prosenttiin vuonna 2020 ja supistuu tämän jälkeen 7,4 prosenttiin vuonna 2021, kun se vuonna 2019 oli 6,5 prosenttia. Tukeakseen työllisyyttä ja vähentääkseen työpaikkojen menettämisen riskiä Portugali on yksinkertaistanut ja mukauttanut lomautusjärjestelmänsä käyttöä. Unionin ja kansallisten ohjelmien kohdennetulla hyödyntämisellä voitaisiin auttaa säilyttämään työpaikkoja ja taloudellista toimintaa erityisesti pk-yrityssektorilla. Yksilöllisillä ja kohdennetuilla aktiivisilla työvoimatoimenpiteillä, etenkin täydennys- ja uudelleenkoulutuksella, on elpymisvaiheessa ratkaiseva merkitys työvoiman työllistymisvalmiuksien säilyttämisessä. Työnantajien, oppilaitosten ja julkisten työvoimapalvelujen välinen yhteistyö on ratkaisevan tärkeää työhönoton nopean lisäämisen kannalta.

(19) Covid-19-epidemian vuoksi tarvitaan toimenpiteitä, joilla lievennetään sen sosiaalisia vaikutuksia ja suojellaan haavoittuvassa asemassa olevia, jotta eriarvoisuus ei lisäänny. Tällaisiin toimenpiteisiin kuuluvat muun muassa työttömyysetuusjärjestelmät ja ansiotulotuki kriisin vaikutuksista eniten kärsiville työntekijöille, myös itsenäisille ammatinharjoittajille ja epätyypillisessä työsuhteessa oleville työntekijöille, sekä palvelujen saatavuuden varmistaminen ja toimenpiteet, joilla edistetään paluuta työmarkkinoille. Sosiaalisen varautumissuunnitelman toteuttaminen yhteistyössä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan kanssa voisi edistää välittömiä ja koordinoituja toimia, joilla lievennetään kriisin sosiaalisia seurauksia. Politiikan muutoksilla on viime vuosina pyritty saamaan sosiaalisten tulonsiirtojen heikentynyt vaikutus taas vahvistumaan. Näillä muutoksilla, kuten vähimmäistulon nostamisella sekä vanhusten solidaarisuuslisän, eläkkeiden ja perhe-etuuksien korottamisella, on ollut myönteinen vaikutus tulonjakoon. Sosiaaliset tulonsiirrot (eläkkeitä lukuun ottamatta) vähensivät köyhyysvaarassa olevan väestön osuutta Portugalissa kuitenkin vain 23,8 prosenttia vuonna 2018, mikä on huomattavasti alle EU:n keskiarvon (34 %). Lisäksi vähimmäistulojärjestelmän riittävyys on unionin heikoimpia, sillä sen tarjoamat tulot ovat vain 40 prosenttia kansallisesta köyhyysrajasta.

(20) Covid-19-pandemian yhteydessä digitaaliteknologian hyödyntämisestä on tullut tärkeä keino koulutuksen ja yritystoiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi tilanteessa, jossa on jouduttu ottamaan käyttöön toimenpiteitä lähikontaktien välttämiseksi. Koulut ja oppilaitokset on Portugalissa suljettu ja perinteinen lähiopetus keskeytetty. Noin 6 prosentilla kotitalouksista ei edelleenkään ole internetyhteyttä, mikä vaikuttaa arviolta 50 000 oppilaaseen, ja internetin ja tietoliikenneverkkojen kattavuudessa on suuria eroja kaupunki- ja maaseutualueiden välillä. Opiskelijoilla, jotka tulevat paremmassa sosioekonomisessa asemassa olevista perheistä, on myös paremmat mahdollisuudet selviytyä etäopiskelun aiheuttamista haasteista. Lisäksi Portugalissa on suuri digitaalisen osaamisen vaje. Vuonna 2019 väestöstä 48 prosentilla ei ollut digitaalisia perustaitoja. Tästä ryhmästä noin 26 prosentilla ei ollut lainkaan digitaalisia taitoja, ja niiden osuus, jotka eivät olleet koskaan käyttäneet internetiä, oli EU:n keskiarvoon verrattuna kaksinkertainen. Tämänhetkiset olosuhteet edellyttävät verkkokurssien intensiivistä toteuttamista sekä toimia, joilla autetaan digitaalisesta syrjäytymisestä kärsiviä voittamaan etäopiskelun esteet. Yritykset, jotka voivat tarjota

palvelujaan verkossa, voisivat turvata liiketoimintansa jatkumisen ottamalla käyttöön digitaaliteknologiaa vaihtoehtoisten työjärjestelyjen ja digitaalisten palvelujen tarjoamiseksi. Tämä lieventäisi rajoitusten vaikutuksia joillakin aloilla. Tämä on erityisen tärkeää Portugalissa, jonka taloudelle ovat tyypillisiä perinteisille aloille keskittyneet mikroyritykset. Yksi suurimmista pk-yritysten digitalisointia haittaavista ongelmista on digitaalisen osaamisen vaje, joka johtuu näiden yritysten johtajien ja työntekijöiden yleisesti ottaen heikosta digilukutaidosta.

(21) Estääkseen vältettävissä olevat konkurssit ja auttaakseen yrityksiä selviytymään talouden häiriöstä ja pysymään kilpailukykyisinä Portugali on hyväksynyt joukon toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tukea elinkelpoisia yrityksiä ja etenkin pk-yrityksiä, joihin lähikontaktien välttämiseksi käyttöön otetut toimenpiteet ovat vaikuttaneet rajoittamalla yritysten toimintaa ja vähentämällä kotimaista ja maailmanlaajuista kysyntää. Näissä toimenpiteissä keskitytään tarjoamaan maksuvalmiustukea esimerkiksi valtion ja rahoituslaitosten rahoittamina takauksina, suorina tukina, veronmaksun lykkäämisenä ja sosiaaliturvamaksujen alennuksina. Niiden kohteena ovat etenkin kriisistä eniten kärsineet alat, kuten matkailu-, majoitus-, ravitsemis- ja elämystoimialat, ja näihin aloihin liittyvä taloudellinen toiminta sekä teollisuus- vientiyritykset. On tärkeää, että julkiset laitokset ja rahoituksen välittäjät toteuttavat nämä toimenpiteet nopeasti ja tuloksellisesti. Portugali on tässä yhteydessä virtaviivaistanut luottolimiittien hakuprosessia yrityksiltä vaadittavien asiakirjojen osalta. Näitä toimenpiteitä suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon pankkialan häiriönsietokyky. Lisäksi on toteutettu toimenpiteitä, joilla tuetaan yrittäjyyttä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia.

(22) Talouden elpymisen edistämiseksi on tärkeää aikaistaa toteutusvalmiita julkisia investointihankkeita ja edistää yksityisiä investointeja, myös niihin vaikuttavien uudistusten avulla. Kasvua edistävät investoinnit, joilla tuetaan tutkimusta ja innovointia, digitalisaatiota, yhteenliitettävyyttä ja vihreää siirtymää, edistävät Portugalin talouden elpymistä ja ohjaavat sitä takaisin kohti pitkän aikavälin kestävää kasvua. Liikenneinfrastruktuuriin tehtävillä investoinneilla voitaisiin puuttua Portugalin syrjäiseen sijaintiin erityisesti korjaamalla puutteet Portugalin ja Espanjan välisissä rautatieyhteyksissä ja tarjoamalla mahdollisuus Portugalin satamien käyttämättömän potentiaalin hyödyntämiseen. Portugalin kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman mukaan ilmasto- ja energiasiirtymä edellyttää merkittäviä investointeja. Rakennusten energiatehokkuuden parantamisessa ja yritysten energiankulutuksen vähentämisessä on vielä runsaasti tehtävää. Iberian niemimaan energiayhteyksien parantamisella voitaisiin lisätä kilpailua ja helpottaa uusiutuvan energian käyttöä. Investoinneilla voidaan myös tukea ilmastonmuutoksen kielteisten vaikutusten, kuten tulvien ja metsäpalojen, ennakointia sekä parantaa vesi- ja jätehuoltoa ja lisätä kiertotalouden tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämistä. [Oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa koskeva ohjelmasuunnittelu kaudeksi 2021–2027 voisi auttaa Portugalia vastaamaan joihinkin haasteisiin, joita siirtyminen ilmastoneutraaliin talouteen aiheuttaa, erityisesti maaraportin[10] liitteen D kattamilla alueilla. Näin Portugali voisi hyödyntää rahastoa parhaalla mahdollisella tavalla].

(23) Portugalin oikeuslaitoksesta on useiden edelleen käynnissä olevien toimenpiteiden ansiosta tullut viime vuosina aiempaa tehokkaampi. Pandemia ja sen seurauksena oleva taantuma voivat kuitenkin johtaa oikeudenkäyntien lisääntymiseen, mikä voi pahentaa vielä jäljellä olevia pullonkauloja. Tämä koskee etenkin pitkiä käsittelyaikoja

[10] SWD(2020) 251 final.

ja asioiden ruuhkautumista hallinto- ja verotuomioistuimissa. Oikeuslaitoksen tehokkuuden ja kestokyvyn lisääminen voisi parantaa liiketoimintaympäristöä, mistä hyötyisivät etenkin kotimaiset pk-yritykset ja sijoittajat.

(24) Vaikka näissä suosituksissa keskitytään pandemian sosioekonomisten vaikutusten korjaamiseen ja talouden elpymisen helpottamiseen, neuvoston 9 päivänä heinäkuuta 2019 hyväksymät vuoden 2019 maakohtaiset suositukset koskevat kuitenkin myös uudistuksia, jotka ovat keskipitkän ja pitkän aikavälin rakenteellisiin haasteisiin vastatessa olennaisia. Kyseiset suositukset ovat edelleen ajankohtaisia, ja niiden seuraamista jatketaan talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä koko ensi vuoden. Tämä koskee myös investointeihin liittyvästä talouspolitiikasta annettuja suosituksia. Viimeksi mainitut suositukset olisi otettava huomioon vuoden 2020 jälkeisessä koheesiopolitiikan rahoituksen strategisessa ohjelmasuunnittelussa, kriisiä lieventävät toimenpiteet ja ulospääsystrategiat mukaan lukien.

(25) Portugalin pankkijärjestelmään on viime vuosina tehty useita parannuksia. Kannattavuusmittareiden lukemat paranivat pankkisektorin tehostamiseksi toteutettujen toimien sekä varausten ja arvonalennusten vähenemisen ansiosta. Koska pankkien kannattavuus on parantunut, pankkijärjestelmän vakavaraisuussuhdeluvut ovat kohentuneet. Omien varojen taso on kuitenkin edelleen alle EU:n keskiarvon. Järjestämättömien lainojen osuus on supistunut jo usean vuoden ajan ja jatkaa supistumistaan. Se on kuitenkin edelleen kaksinkertainen EU:n keskiarvoon verrattuna. Pankkien haasteena on edelleen tulonmuodostuskapasiteetti, sillä korot ovat alhaalla ja talouden velkaantumisaste on edelleen korkea. Viimeaikaiset olosuhteet eli talouden heikkeneminen, covid-19-kriisi ja alhainen korkotaso aiheuttavat jatkossa haasteita pankkisektorille ja heijastuvat myönnettyjen luottojen laatuun. Lisäksi Portugalin pankit ovat edelleen alttiina eräiden sellaisten maantieteellisten alueiden aiheuttamille riskeille, jotka ovat erittäin riippuvaisia öljyn hintakehityksestä. Näihin maantieteellisiin alueisiin liittyvät vastuut merkitsevät markkinariskille, valuuttakurssiriskille ja luottoriskille altistumista, ja tämä voi vaikuttaa sellaisille yrityksille myönnettyjen luottojen laatuun, joilla on tällaisiin maantieteellisiin alueisiin liittyviä vastuita.

(26) Pitkään kestävien maksukyvyttömyysmenettelyjen on todettu olevan yksi tärkeimmistä syistä, joiden vuoksi järjestämättömien lainojen käsittely pankeissa viivästyy. Maksukyvyttömyysmenettelyillä on myös huomattava vaikutus tällaisten omaisuuserien hinnoitteluun jälkimarkkinoilla, koska menettelyjen tulokset, joita mitataan velkojille suoritettuina maksuina, ovat riittämättömiä. Järjestämättömistä lainoista suuri osa (noin kaksi kolmasosaa) on edelleen yrityslainoja, joiden käsittelyssä nopea ja standardoitu lähestymistapa on vaikeimmin sovellettavissa. Viime vuosina on tehty useita muutoksia sekä maksukyvyttömyysmenettelyihin että siviilioikeudellisiin täytäntöönpanomenettelyihin. Lisämukautukset, joilla puututtaisiin erityisesti perusteettomiin viivästyksiin, auttaisivat sekä lainanantajia että lainanottajia, joista jälkimmäiset hyötyisivät uudesta mahdollisuudesta.

(27) Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso tarjoaa unionissa puitteet talous- ja työllisyyspolitiikan jatkuvalle koordinoinnille, jolla voidaan edistää kestävää taloutta. Jäsenvaltiot ovat vuoden 2020 kansallisissa uudistusohjelmissaan arvioineet edistymistä Yhdistyneiden kansakuntien kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa. Varmistamalla, että jäljempänä esitettyjä suosituksia noudatetaan kaikilta osin, Portugali edistää kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista ja yhteisiä pyrkimyksiä varmistaa kilpailukykyinen kestävyys unionissa.

(28) Talouksien tiivis koordinointi talous- ja rahaliitossa on keskeistä, jotta covid-19-kriisin taloudellisista vaikutuksista voidaan toipua nopeasti. Koska Portugali kuuluu jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö on euro, sen olisi euroryhmän antaman poliittisen ohjauksen huomioon ottaen varmistettava, että sen politiikka on euroalueelle annettujen suositusten mukaista ja muiden euroalueen jäsenvaltioiden politiikkojen kanssa yhteen sovitettua.

(29) Komissio on vuoden 2020 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Portugalin talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2020 maaraportissa. Se on arvioinut myös vuoden 2020 vakausohjelman ja vuoden 2020 kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Portugalille viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon ohjelmien ja jatkotoimenpiteiden merkityksen Portugalin finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyden kannalta mutta myös sen, ovatko ne unionin sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla unionin tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin.

(30) Neuvosto on tutkinut vuoden 2020 vakausohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto[11] ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1.

(31) Neuvosto on tutkinut vuoden 2020 kansallisen uudistusohjelman ja vuoden 2020 vakausohjelman komission perusteellisen tarkastelun ja tämän arvioinnin perusteella. Näissä suosituksissa otetaan huomioon tarve puuttua pandemiaan ja helpottaa talouden elpymistä ensimmäisenä välttämättömänä askeleena epätasapainojen korjaamiseksi. Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 6 artiklan nojalla annetut suositukset, joilla puututaan suoraan komission havaitsemiin makrotalouden epätasapainoihin, ilmenevät suosituksista 1, 2, 3 ja 4,

SUOSITTAA, että Portugali toteuttaa vuosina 2020 ja 2021 toimia, joilla se

1. toteuttaa yleisen poikkeuslausekkeen huomioon ottaen kaikki tarvittavat toimenpiteet pandemian torjumiseksi, talouden ylläpitämiseksi ja alkavan elpymisen tukemiseksi; harjoittaa taloustilanteen salliessa finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä ja varmistaa velkakestävyys samalla kun lisätään investointeja; parantaa terveydenhuoltojärjestelmän selviytymiskykyä ja varmistaa yhtäläiset mahdollisuudet saada laadukasta terveydenhuolta ja pitkäaikaishoitoa;

2. tukee työllisyyttä ja asettaa etusijalle työpaikkojen säilyttämiseen tähtäävät toimenpiteet; takaa riittävän ja tosiasiallisen sosiaalisen suojelun ja ansiotulotuen; tukee digitaaliteknologian käyttöä varmistaakseen yhtäläiset mahdollisuudet saada laadukasta koulutusta ja parantaakseen yritysten kilpailukykyä;

3. toteuttaa väliaikaiset toimenpiteet, joilla on tarkoitus varmistaa, että yritykset ja etenkin pienet ja keskisuuret yritykset saavat tarvitsemaansa likviditeettiä; aikaistaa toteutusvalmiita julkisia investointihankkeita ja edistää yksityisiä investointeja talouden elpymisen vaalimiseksi; keskittää investoinnit vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen, erityisesti puhtaaseen ja tehokkaaseen energian käyttöön ja tuotantoon, rautatieinfrastruktuuriin sekä innovointiin;

4. tehostaa hallinto- ja verotuomioistuimiensa toimintaa.

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

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja