



Bruxelles, 2. srpnja 2019.  
(OR. en)

10175/19

ECOFIN 633  
UEM 233  
SOC 483  
EMPL 372  
COMPET 511  
ENV 604  
EDUC 317  
RECH 350  
ENER 354  
JAI 714  
FSTR 133  
REGIO 169

#### NAPOMENA

---

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	9947/19 - COM(2019) 522 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Portugala za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2019.

---

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, kako su ga revidirali i usuglasili različiti odbori Vijeća na temelju prijedloga Komisije COM(2019) 522 final.

## PREPORUKA VIJEĆA

od ...

### **o Nacionalnom programu reformi Portugala za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2019.**

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<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>, a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

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,

---

<sup>1</sup> SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

<sup>2</sup> SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

budući da:

- (1) Komisija je 21. studenoga 2018. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2019. Posebnu je pozornost posvetila europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 21. ožujka 2019. Komisija je 21. studenoga 2018. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu je utvrđeno da je Portugal jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Europsko vijeće potvrdilo 21. ožujka 2019. Vijeće je 9. travnja 2019. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja<sup>3</sup> („Preporuka za europodručje za 2019.”) u kojoj je utvrđeno pet preporuka za europodručje („preporuke za europodručje”).
- (2) Kao država članica čija je valuta euro te s obzirom na blisku međusobnu povezanost ekonomija u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Portugal bi trebao osigurati punu i pravodobnu provedbu Preporuke za europodručje, koja je navedena u preporukama od 1. do 4. u nastavku. Konkretno, usmjeravanjem investicijske politike na određena područja i upotrebom neočekivanih prihoda za smanjenje javnog duga doprinijet će se odgovoru na drugu preporuku za europodručje o poticanju ulaganja i obnovi pričuva. Mjerama za smanjenje segmentacije tržišta rada, te poboljšanje vještina i učinkovitosti socijalne sigurnosne mreže doprinijet će se odgovoru na treću preporuku za europodručje o funkcioniranju sustava tržišta rada i sustava socijalne zaštite. Mjerama za smanjenje regulatornog opterećenja doprinijet će se odgovoru na prvu preporuku za europodručje o poboljšanjima poslovnog okružja i produktivnosti u cilju ponovne uspostave ravnoteže u europodručju. Povećanjem učinkovitosti postupaka u slučaju nesolventnosti i postupaka naplate doprinijet će se odgovoru na četvrtu preporuku za europodručje o smanjenju razine neprihodonosnih kredita.

---

<sup>3</sup> SL C 136, 12.4.2019., str. 1.

- (3) Izvješće za Portugal za 2019. objavljeno je 27. veljače 2019. U izvješću je ocijenjen napredak Portugala u smislu preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 13. srpnja 2018.<sup>4</sup>, mjera poduzetih kao odgovor na preporuke za pojedinu zemlju donesene prethodnih godina te napredak Portugala u ostvarenju njegovih nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020. Izvješće sadržava i detaljno preispitivanje u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, čiji su rezultati također objavljeni 27. veljače 2019. Komisija je na temelju analize zaključila da u Portugalu postoje makroekonomske neravnoteže. Posebno, visoke razine neto vanjskih obveza, privatnog i javnog duga te visok udio neprihodonosnih kredita slabe su točke u kontekstu niskog rasta produktivnosti. I dalje su prisutni nedostaci u području politika, posebno u pogledu provedbe predloženih mjera za smanjenje udjela neprihodonosnih kredita i poboljšanje poslovnog okružja. Bit će potrebno pratiti donošenje i provedbu nekoliko planova reformi, uključujući fiskalno-strukturne reforme za jačanje održivosti javnih financija.
- (4) Portugal je 30. travnja 2019. dostavio svoj Nacionalni program reformi za 2019. i svoj Program stabilnosti za 2019. Kako bi se uzela u obzir njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.

---

<sup>4</sup> SL C 320, 10.9.2018., str. 92.

- (5) Pri programiranju u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova („ESI fondovi”) za razdoblje 2014. – 2020. u obzir su uzete relevantne preporuke za pojedinu zemlju. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>5</sup>, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita svoje sporazume o partnerstvu i relevantne programe i predloži izmjene u vezi s njima. Komisija je dodatne pojedinosti o tome kako bi primijenila tu odredbu pružila u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost ESI fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem.
- (6) Portugal je trenutačno obuhvaćen preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu te prijelaznim pravilom o dugu. U skladu s Programom stabilnosti za 2019. Portugal planira ostvariti ukupni deficit od 0,2 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) u 2019., suficit od 0,3 % BDP-a u 2020. i dodatno poboljšanje do suficita od 0,7 % BDP-a do 2022. Ti planovi samo djelomično uključuju mogući učinak mjera potpore bankama na povećanje deficita od 2020. nadalje. Na temelju ponovno izračunanog strukturnog salda srednjoročni proračunski cilj, koji je iz strukturnog suficita od 0,25 % BDP-a u 2019. izmijenjen u uravnoteženo stanje proračuna u strukturnom smislu od 2020., trebao bi se ostvariti u 2020. U Programu stabilnosti za 2019. predviđa se da će udio duga opće države u BDP-u dosegnuti 118,6 % u 2019. i 115,2 % u 2020.; omjer bi iznosio 103,7% u 2022. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije uvjerljiv je za 2019. i 2020. i povoljan za godine koje slijede. S druge strane, nisu dovoljno precizirane mjere potrebne da bi se ostvarili planirani ciljevi u pogledu deficita od 2019. nadalje.

---

<sup>5</sup> Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

- (7) Program stabilnosti za 2019. ne pruža informacije o utjecaju na proračun iznimnih rashoda za preventivne mjere zaštite državnog područja od šumskih požara, provedene nakon velikih požara iz 2017. Međutim, portugalska tijela dostavila su u dopisu od 9. svibnja 2019. odgovarajuće dokaze o opsegu i vrsti tih dodatnih proračunskih troškova. U dopisu je posebno navedeno da izvršenje proračuna za 2018. uključuje iznimne rashode u iznosu od oko 0,04 % BDP-a za preventivne mjere zaštite državnog područja od šumskih požara. U dopisu od 9. svibnja 2019. navode se rashodi za upravljanje hitnim situacijama, koji su klasificirani kao jednokratne mjere i rashodi za prevenciju. Zbog integrirane prirode tih rashoda i izravne povezanosti s velikim šumskim požarima 2017. moglo bi se smatrati da je poseban tretman rashoda za sprečavanje šumskih požara u skladu s „klauzulom o neuobičajenim događajima”. U skladu s podacima Komisije prihvatljivi dodatni rashodi za preventivne mjere u 2018. iznosili su 0,04 % BDP-a. Ti su dodatni rashodi predviđeni odredbama članka 5. stavka 1. i članka 6. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 jer se šumski požari dotada neviđenih razmjera smatraju neuobičajenim događajem, njihov je utjecaj na javne financije Portugala znatan, a održivost ne bi bila ugrožena ako se dopusti privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. Stoga, kako bi se u obzir uzeli ti dodatni troškovi, smanjen je zahtjev u pogledu prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja za 2018.
- (8) Vijeće je 13. srpnja 2018. preporučilo Portugalu da osigura da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda<sup>6</sup> u 2019. ne premaši 0,7 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,6 % BDP-a. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2019. postoji rizik značajnog odstupanja od te preporučene prilagodbe u 2019.

---

<sup>6</sup> Neto primarni državni rashodi sastoje se od ukupnih državnih rashoda bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti usklađeni s prihodima iz fondova Unije i nediskrecijskih promjena u rashodima za naknade za nezaposlenost. Nacionalno financirane bruto investicije u fiksni kapital izgladuju se za četverogodišnje razdoblje. Uračunane su diskrecijske mjere na prihodovnoj strani ili povećanja prihoda propisana zakonom, dok se jednokratne mjere na prihodovnoj i rashodovnoj strani poništavaju.

- (9) Portugal bi u 2020. trebao ostvariti svoj srednjoročni proračunski cilj, uzimajući u obzir odstupanje povezano s neuobičajenim događajima za koje je odobreno privremeno odstupanje. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2019. to je u skladu s najvećom stopom nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda od 1,5 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,5 % BDP-a. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2019. ne bude li promjene u politikama, postoji rizik značajnog odstupanja od tog zahtjeva u 2020. Istodobno se predviđa da će Portugal poštovati prijelazno pravilo o dugu u 2019., i to zbog dopuštenog godišnjeg odstupanja od 0,25 %, ali se na prvi pogled ne predviđa da će pravilo o dugu poštovati 2020. Općenito, Vijeće smatra da bi se u 2019. trebale poduzeti potrebne mjere usmjerene na usklađivanje s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Bilo bi važno sve neočekivane prihode iskoristiti za daljnje smanjenje udjela duga opće države.

(10) Jačanje fiskalne održivosti Portugala ovisi o daljnjoj fiskalnoj konsolidaciji koja pogoduje rastu. Međutim, ima prostora za poboljšanje kvalitete javnih financija i podupiranje ulaganja kako bi se rashodima u većoj mjeri poticao rast (vidjeti u nastavku). Premda su se u 2018. povećala, javna ulaganja i dalje su vrlo niska u odnosu na standarde Unije i kontinuirano niža od ciljeva vlade. Provedba zakona o kontroli obveza, stroga i pravodobna provedba okvirnog zakona o proračunu te stalna racionalizacija i dalje su ključni za poboljšanje kontrole rashoda i veću učinkovitost potrošnje. Nedavno provedene samostalne analize rashoda odozdo prema gore u određenim sektorima dovele su ukupno gledajući do ograničene uštede povećanjem učinkovitosti. Kako bi se učinkovitost povećala u znatnijoj mjeri, revizije rashoda trebale bi postati redovita značajka proračunskog okvira Portugala. Osim toga, i dalje su potrebne dublje reforme za povećanje učinkovitosti te jasna usmjerenost na smanjenje ukupnih rashoda odozgo prema dolje. To bi se u velikoj mjeri trebalo temeljiti na strategiji reforme javne uprave kojom se nastoji bolje uskladiti razinu zapošljavanja u javnom sektoru s potrebom za pružanjem učinkovitih usluga, a koja uključuje potporu za preraspodjelu i prekvalifikaciju osoblja te promicanje pojedinačnih rezultata i privlačnosti javnih usluga za visokokvalificirano osoblje.

- (11) Javne financije Portugala pod stalnim su pritiskom zbog nepovoljnih demografskih trendova kao što je starenje stanovništva, što ima negativne posljedice, posebno kad je riječ o održivosti mirovinskog i zdravstvenog sustava. Iako se zahvaljujući prethodnim reformama poboljšala dugoročna održivost mirovinskog sustava, posebna povećanja mirovina i reforme sustava prijevremenog umirovljenja koji su u tijeku uzrokovali su dodatna povećanja rashoda za mirovine, uz osnovno povećanje izazvano starenjem stanovništva. Nedonošenje odgovarajućih kompenzacijskih mjera moglo bi negativno utjecati na ukupnu održivost mirovinskog sustava. U zdravstvenom se sektoru u 2018. nastavila promicati troškovna učinkovitost, među ostalim većim oslanjanjem na centraliziranu nabavu i većom upotrebom generičkih i biosličnih lijekova. Istodobno, neodgovarajuće planiranje i izvršenje proračuna te slabosti u računovodstvenoj kontroli i upravljanju uzrokuju kontinuirano visoke dugove bolnica. Privremena smanjenja tih dugova u 2018. u osnovi su posljedica znatnih izvanrednih mjera poravnjanja. U okviru novog programa za 2019. problem dugova bolnica želi se strukturno riješiti uvođenjem novog modela upravljanja za javne bolnice te znatnim povećanjem njihovih godišnjih proračuna. Sposobnost tog programa da u kratkom roku uspori nakupljanje dugova bolnica i time dovede do strukturnog smanjenja ukupnog iznosa duga prvenstveno ovisi o njegovoj pravodobnoj i učinkovitoj provedbi.
- (12) Povećanje neto prihoda poduzeća u državnom vlasništvu i smanjenje njihova duga doprinijelo bi većoj održivosti portugalskih javnih financija. Nadležna tijela planiraju da će se ukupni neto prihodi poduzeća u državnom vlasništvu u 2019. gotovo uravnotežiti, što znači da je došlo do kašnjenja u odnosu na prethodne najave da će do istog ishoda doći već u 2018. Osim toga, zabilježeno je kašnjenje u provedbi mjera za osiguravanje usklađenosti s početnim planovima aktivnosti i nastojanju da se osigura pravodobnije, transparentnije i sveobuhvatnije praćenje, a povezane korektivne mjere donose se sporo. Konkretno, nije osigurana dovoljna razina *ex ante* transparentnosti kad je riječ o financiranju poduzeća u državnom vlasništvu s pomoću dokapitalizacije i zajmova.

- (13) Unatoč tekućoj provedbi određenih mjera za smanjenje segmentacije tržišta rada, kao što je jačanje inspektorata rada i pokretanje programa za integraciju prekarnih radnika u javnoj službi, udio zaposlenih na određeno vrijeme u Portugalu i dalje je veći od prosjeka Unije. Konkretnije mjere za smanjenje segmentacije i nesigurnosti tržišta rada te promicanje kolektivnog pregovaranja koje su dogovorili vlada i zastupnici poslodavaca i zaposlenika još se trebaju odobriti u parlamentu i unijeti u zakonodavstvo.
- (14) Bolji uvjeti na tržištu rada utjecali su na smanjenje broja osoba izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti. Unatoč tom poboljšanju, dohodovna nejednakost i dalje je visoka, a učinak socijalnih transfera na smanjenje siromaštva ograničen. Iako se dohodovna nejednakost u Portugalu smanjuje, ona je i dalje znatno veća od prosjeka Unije. Primjerenost programa zajamčenog minimalnog dohotka među najnižima je u Uniji jer se njime osigurava dohodak koji čini samo 40 % iznosa nacionalnog praga siromaštva. Ako se ne preispita, slaba učinkovitost socijalnih transfera mogla bi izazvati ozbiljne poteškoće u slučaju budućeg gospodarskog usporavanja, a posebno bi bile pogođene ranjive osobe.
- (15) Niska razina kvalifikacije radnika prepreka je ulaganjima i rastu produktivnosti. Otprilike 50 % stanovništva u dobi od 25 do 64 godine ima nisku razinu obrazovanja, što je znatno iznad prosjeka Unije od 22 % u 2018. Velika je prepreka ulaganjima o kojoj izvješćuju poduzeća slaba dostupnost kvalificirane radne snage. Konkretno, kad je riječ o obrazovanju odraslih, ima prostora da se više uključe niskokvalificirani radnici (čije je sudjelovanje u učenju manje od prosjeka Unije) te da se prošire ciljani javni poticaji za mala i srednja poduzeća radi osposobljavanja njihova osoblja. Digitalne vještine poseban su izazov s obzirom na to da 50 % stanovništva Portugala nema osnovne digitalne vještine, dok prosjek Unije iznosi 43 %. Ulaganje u obrazovanje i osposobljavanje, uključujući infrastrukturu, ključno je za poboljšanje zapošljivosti i socijalne mobilnosti.

- (16) U okviru nastojanja da se poveća broj visokoobrazovanih osoba provode se mjere za povećanje broja upisanih u visoko obrazovanje, kao što su mjere za znatno povećanje broja stipendija. U Portugalu je 33,5 % osoba u dobi od 30 do 34 godine završilo visoko obrazovanje, što je i dalje ispod prosjeka Unije od 40,7 %. Zadržavanje tih niskih postotaka, posebno kad je riječ o osobama s diplomom u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija, prirodnih znanosti, matematike i statistike, može imati negativne posljedice na rast produktivnosti i inovacijski kapacitet Portugala. Premda vlada nastoji riješiti to pitanje povećanjem upisnih kvota za ta područja i provedbom revizije sustava visokog obrazovanja, potrebni su dodatni napor.
- (17) Udio neprihodonosnih kredita u financijskom sustavu i dalje je relativno visok i iznosi 9,4 %. Međutim, većina banaka ostvarila je znatan napredak u ostvarivanju ciljeva za smanjenje neprihodonosnih kredita te se ukupan broj neprihodonosnih kredita smanjio za 50 % između lipnja 2016., kada je bio na vrhuncu, i prosinca 2018. Sekundarno tržište za imovinu umanjene vrijednosti dobilo je zamah, a banke su ubrzale otpise dugova i smanjenje razine neprihodonosnih kredita. Raščlamba neprihodonosnih kredita i dalje upućuje na kontinuirano visok udio (65 %) neprihodonosnih kredita odobrenih poduzećima. Tijekom proteklih nekoliko godina tijela su provela niz pravnih i institucijskih reformi za nesolventnost i ovrhe. Međutim, postupci u slučaju nesolventnosti i dalje traju dugo, pa je broj neriješenih sudskih predmeta velik. Pravni i pravosudni okvir uvelike utječu na postupak naplate i na izgled za učinkovitu zapljenu kolaterala. Dugo prosječno trajanje postupaka naplate negativno utječe na cijene koje tržište primjenjuje na neprihodonosnu imovinu.

- (18) Reforme kojima je cilj administrativno pojednostavnjenje uglavnom su ograničene na sustavnu provedbu dematerijalizacije postupaka i načela „samo jednom”. Ostvarenja u administrativnoj modernizaciji trebalo bi dopuniti znatnijim administrativnim pojednostavnjenjem. Prioritet bi posebno trebao biti ograničiti broj dokumenata koji se moraju podnijeti, a sustav izdavanja odobrenja zamijeniti jednostavnim izjavama o sukladnosti s primjenjivim uvjetima, ili, u slučaju osjetljivijih sektora, pojednostavniti sustav izdavanja odobrenja bržim donošenjem odluka i primjenom prešutnih odobrenja. Za određene sektore postupci još nisu pojednostavnjeni. I dalje se primjenjuju previsoke administrativne naknade, posebno u građevinskom sektoru. Osim toga, zbog nedostataka u planiranju i praćenju javne nabave ugroženo je tržišno natjecanje. Provedba javne nabave mogla bi se poboljšati uvođenjem strukturiranog i kvantificiranog planiranja te osiguravanjem boljeg nadzora nad fazom izvršenja ugovora. Unatoč znatnom smanjenju razine izravne dodjele u 2018. u odnosu na 2017., ona je i dalje visoka.
- (19) U okviru programa financijske pomoći Portugal je poduzeo mjere za smanjenje regulatornog opterećenja za strogo regulirane profesije, posebno uvođenjem okvirnog zakona iz 2013. Međutim, u nekim je slučajevima taj napredak zaustavljen ili čak neutraliziran donošenjem podzakonskih akata za pojedinačne profesije i uvođenjem zabrane koncernima. Postoje velika regulatorna i administrativna ograničenja za poslovne i profesionalne usluge, što izaziva zabrinutost u pogledu tržišnog natjecanja, razina cijena, inovacija i kvalitete usluga. Dosad nisu objavljeni nikakvi planovi reformi kao odgovor na preporuke Komisije o reguliranju profesionalnih usluga ili kao odgovor na ocjenu tržišnog natjecanja Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) iz 2018. koja se odnosi na samoregulirane profesije u Portugalu (izrađena u suradnji s portugalskim tijelom nadležnim za tržišno natjecanje).

- (20) Posljednjih nekoliko godina poboljšavaju se uvjeti pristupa financiranju za poduzeća, a udio poduzeća koja pristup financiranju navode kao glavno ograničenje za ulaganja sada je u skladu s prosjekom Unije. Portugalska tijela pokrenula su i pojačala nekoliko inicijativa u tom području, kao što su program Capitalizar te drugi programi usmjereni na određene vrste trgovačkih društava ili sektore. Međutim, portugalska poduzeća uglavnom se u velikoj mjeri oslanjaju na vlastita sredstva za financiranje ulaganja te se nedovoljan iznos bankovnih kredita dodjeljuje poduzećima s višom produktivnošću. Niska razina uloženog kapitala po radniku velika je prepreka za unapređenje proizvodne strukture portugalskoga gospodarstva. U tom kontekstu važno je povećati produktivna ulaganja te ih postupno preusmjeriti na poduzeća s potencijalom za rast i sektore s visokom razinom produktivnosti. Iako su se drugi izvori financiranja, kao što su poduzetnički i vlasnički kapital, posljednjih nekoliko godina povećavali, i dalje su znatno niži od prosjeka Unije.
- (21) Pravosudni sustav sve je učinkovitiji, ali se i dalje suočava s velikim izazovima zbog dugotrajnih postupaka i velikog broja neriješenih predmeta, posebno na upravnim i poreznim sudovima. Iako se nastavlja rad na suzbijanju korupcije, njezino sprečavanje i dalje je problem zbog nedostatka usklađene strategije i rascjepkane odgovornosti.
- (22) Nedavno su ponovno pokrenuta ulaganja u istraživanje i razvoj, ali ona i dalje nisu dostatna da bi se modernizirao portugalski sustav istraživanja i inovacija. Udio rashoda za istraživanje i razvoj u odnosu na BDP nedavno se povećao nakon godina smanjivanja, a u 2017. intenzitet istraživanja i razvoja u poslovnom sektoru bio je neznatno veći od intenziteta javnog istraživanja i razvoja. Nije ostvaren velik napredak u poboljšanju gospodarske strukture Portugala u cilju većeg udjela dodane vrijednosti u proizvodnom sektoru visoke tehnološke razine i sektoru usluga utemeljenih na znanju. Promicanjem ulaganja u nematerijalnu imovinu, uključujući istraživanje i razvoj, kao i vještine upravljanja, financijsku pismenost i digitalne vještine kako bi se omogućio rast poduzeća, povećao njihov inovacijski kapacitet i olakšao ulazak na izvozna tržišta, Portugal može znatno povećati ulaganja i rast produktivnosti.

- (23) Nedostatna pomorska i željeznička povezanost otežava poduzećima usmjerenima na izvoz da u potpunosti iskoriste potencijal jedinstvenog tržišta. Portugal je zbog svojeg geografskog položaja prirodna pomorska ulazna točka, posebno za transatlantske rute. Pravodobnim ulaganjima u nove kontejnerske terminale u Sinesu (Terminal Vasco da Gama), Leixõesu i Barreiru te dovršetkom ulagačkih projekata koji su u tijeku u drugim glavnim portugalskim lukama (Viana do Castelo, Leixões, Aveiro, Figueira da Foz, Setubal) povećao bi se kapacitet tih luka za rukovanje teretom. Željeznice se i dalje nedovoljno upotrebljavaju u vezama sa Španjolskom (koridori istok-zapad i sjever-jug). Izrada sveobuhvatnog pirenejskog plana koji bi obuhvaćao utvrđivanje potrebnih prijelaznih koraka, terminala i interkonekcija kako bi se iskoristila nadograđena španjolska mreža i razvoj širine kolosijeka Međunarodne željezničke unije doprinijela bi poboljšanju međunarodnih rezultata Portugala u području željeznica.
- (24) Ulaganja u učinkovitost resursa i ublažavanje klimatskih promjena te prilagodbu klimatskim promjenama doprinijela bi postizanju dugoročnog održivog rasta. U Portugalu je i dalje izazov predviđanje negativnih učinaka klimatskih promjena, kao što su poplave i šumski požari. I dalje postoje poteškoće u postizanju cilja energetske učinkovitosti za 2020., a najnoviji podaci za 2017. pokazuju da se potrošnja energije povećava. I dalje postoji velik prostor za poboljšanje energetske učinkovitosti u zgradama i smanjenje potrošnje energije u poslovnom sektoru. Boljom prekograničnom energetskom povezanošću moglo bi se omogućiti veće tržišno natjecanje i olakšati uvođenje obnovljive energije.
- (25) Programiranje fondova Unije u razdoblju 2021. – 2027. moglo bi doprinijeti uklanjanju nekih nedostataka utvrđenih u preporukama, a osobito u područjima iz Priloga D Izvješću za Portugal za 2019. To bi Portugalu omogućilo da na najbolji mogući način iskoristi ta sredstva u utvrđenim sektorima, vodeći računa o regionalnim razlikama i posebnoj situaciji najudaljenijih regija. Jačanje administrativnih kapaciteta države za upravljanje tim sredstvima važan je čimbenik uspješnosti takvog ulaganja.

- (26) Komisija je u okviru europskog semestra 2019. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Portugala i objavila je u izvješću za Portugal za 2019. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2019. i Nacionalni program reformi za 2019. i mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Portugalu prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Portugalu, nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije jer je potrebno ojačati opće gospodarsko upravljanje u Uniji tako da se s razine Unije pridonosi budućim nacionalnim odlukama.
- (27) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2019. i njegovo je mišljenje<sup>7</sup> posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.
- (28) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2019. i Program stabilnosti za 2019. Preporuke Vijeća u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama od 1. do 4. u nastavku. Tim se preporukama doprinosi i provedbi Preporuke za europodručje za 2019., posebice provedbi prve, druge i četvrte preporuke za europodručje. Fiskalne politike iz preporuke 1. doprinose, među ostalim, uklanjanju neravnoteža koje su povezane s visokim državnim dugom,

PREPORUČUJE da Portugal u 2019. i 2020. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Ostvariti srednjoročni proračunski cilj u 2020., uzimajući u obzir odstupanje povezano s neuobičajenim događajima za koje je odobreno privremeno odstupanje. Iskoristiti neočekivane prihode za ubrzanje smanjenja udjela duga opće države. Poboljšati kvalitetu javnih financija dajući prednost rashodima kojima se potiče rast te pritom pojačati kontrolu ukupnih rashoda, troškovnu učinkovitost i odgovarajuću izradu proračuna, s posebnim naglaskom na trajnom smanjenju dugova u bolnicama. Poboljšati financijsku održivost poduzeća u državnom vlasništvu i pritom osigurati pravodobnije, transparentnije i sveobuhvatnije praćenje.

---

<sup>7</sup> Na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

2. Donijeti mjere za rješavanje problema segmentacije tržišta rada. Povećati razinu vještina stanovništva, posebno njihovu digitalnu pismenost, među ostalim prilagođavanjem obrazovanja odraslih potrebama na tržištu rada. Povećati broj visokoobrazovanih osoba, posebno u području znanosti i informacijske tehnologije. Povećati učinkovitost i primjerenost socijalne sigurnosne mreže.
3. Usmjeriti investicijsku politiku na istraživanje i inovacije, željeznički promet i infrastrukturu luka, prelazak na niskouglično gospodarstvo i energetska tranziciju te proširenje energetskih veza, vodeći računa o regionalnim razlikama.
4. Omogućiti bržu naplatu kolaterala povezanog s neprihodonosnim kreditima povećanjem učinkovitosti postupaka u slučaju nesolventnosti i postupaka naplate. Smanjiti administrativno i regulatorno opterećenje za poduzeća, uglavnom smanjenjem prepreka za izdavanje dozvola u pojedinim sektorima. Izraditi plan za smanjenje ograničenja u strogo reguliranim profesijama. Povećati učinkovitost upravnih i poreznih sudova, posebno smanjenjem trajanja postupaka.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće*

*Predsjednik*

---