

Bruselj, 2. julij 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

DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. dok. Kom.:	9947/19 - COM(2019) 522 final
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA o nacionalnem reformnem programu Portugalske za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Portugalske za leto 2019

V prilogi vam pošiljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM(2019) 522 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Portugalske za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Portugalske za leto 2019

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij² in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 21. novembra 2018 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2019. Pri tem je ustrezno upoštevala evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je na zasedanju 21. marca 2019 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 21. novembra 2018 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Portugalsko opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi Priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil 21. marca 2019. Svet je Priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja³ (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje iz leta 2019), ki določa pet priporočil za euroobmočje (v nadaljnjem besedilu: priporočila za euroobmočje), sprejel 9. aprila 2019.
- (2) Portugalska bi morala kot država članica, katere valuta je euro, zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev v ekonomski in monetarni uniji zagotoviti, da v celoti in pravočasno izvede priporočilo za euroobmočje iz leta 2019, ki je izraženo v priporočilih 1 do 4 spodaj. Osredotočanje ekonomske politike v zvezi z naložbami na določena področja in uporaba nepričakovanih dobičkov za znižanje javnega dolga bosta prispevala k izvajanju drugega priporočila za euroobmočje glede podpiranja naložb in ponovne vzpostavitve blažilnikov. Ukrepi za zmanjšanje segmentacije trga dela in izboljšanje znanj in spretnosti ter učinkovitosti socialne varnostne mreže bodo prispevali k izvajanju tretjega priporočila za euroobmočje glede delovanja trga dela in sistemov socialne zaščite. Ukrepi za zmanjšanje regulativnega bremena bodo prispevali k izvajanju prvega priporočila za euroobmočje glede poslovnega okolja in izboljšav produktivnosti za ponovno uravnoteženje euroobmočja. Povečanje učinkovitosti postopkov v primeru insolventnosti in postopkov izterjave bo prispevalo k izvajanju četrtega priporočila za euroobmočje v zvezi z zmanjšanjem obsega nedonosnih posojil.

³ UL C 136, 12.4.2019, str. 1.

- (3) Poročilo o državi za Portugalsko za leto 2019 je bilo objavljeno 27. februarja 2019. V njem so bili ocenjeni napredek Portugalske pri izvajanju priporočil za posamezno državo, ki jih je Svet sprejel 13. julija 2018⁴, nadaljnje ukrepanje po priporočilih za posamezno državo, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011, ki so bili prav tako objavljeni 27. februarja 2019. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da na Portugalskem obstajajo makroekonomska neravnotežja. V kontekstu nizke rasti produktivnosti so problematični predvsem velike neto zunanje obveznosti, zasebni in javni dolg ter velik delež nedonosnih posojil. Še vedno obstajajo vrzeli v politikah, zlasti v smislu izvajanja napovedanih ukrepov za zmanjšanje obsega nedonosnih posojil in izboljšanje poslovnega okolja. Spremljati bo treba sprejetje in izvajanje več reformnih načrtov, vključno s fiskalno-strukturnimi reformami za okrepitev vzdržnosti javnih financ.
- (4) Portugalska je 30. aprila 2019 predložila nacionalni reformni program za leto 2019 in program stabilnosti za leto 2019. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

⁴ UL C 320, 10.9.2018, str. 92.

- (5) Ustrezna priporočila za posamezno državo so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v nadaljnjem besedilu: skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Kot je določeno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta⁵, lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti evropskih strukturnih in investicijskih skladov z dobrim gospodarskim upravljanjem.
- (6) Za Portugalsko trenutno veljata preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter prehodno pravilo glede dolga. Portugalska v programu stabilnosti za leto 2019 načrtuje nominalni primanjkljaj v višini 0,2 % bruto domačega proizvoda (BDP) v letu 2019, presežek v višini 0,3 % BDP v letu 2020 in nadaljnje izboljšanje na presežek v višini 0,7 % BDP do leta 2022. Navedeni načrti le delno vključujejo učinek povečanja primanjkljaja, ki bi ga lahko imeli ukrepi podpore bankam od leta 2020 naprej. Na podlagi preračunanega strukturnega salda naj bi bil do leta 2020 dosežen srednjeročni proračunski cilj, ki je bil spremenjen iz strukturnega presežka v višini 0,25 % BDP v letu 2019 v uravnotežen proračunski položaj v strukturnem smislu od leta 2020 dalje. V programu stabilnosti za leto 2019 je predvideno, da bo dolg sektorja država kot odstotek BDP v letu 2019 dosegel 118,6 %, v letu 2020 115,2 %, v letu 2022 pa znašal 103,7 %. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je za leti 2019 in 2020 verjeten, za naslednja leta pa optimističen. Hkrati ukrepi, potrebni za doseganje načrtovanih ciljev glede primanjkljaja od leta 2019 naprej, niso dovolj podrobno opredeljeni.

⁵ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

- (7) Program stabilnosti za leto 2019 ne zagotavlja informacij o proračunskih posledicah izrednih odhodkov v zvezi s preventivnimi ukrepi za zaščito nacionalnega ozemlja pred požari v naravi, ki so bili sprejeti po obsežnih požarih v naravi leta 2017. Vendar so portugalski organi v dopisu z dne 9. maja 2019 zagotovili ustrezne dokaze o obsegu in naravi teh dodatnih proračunskih stroškov. V dopisu so zlasti navedli, da izvrševanje proračuna za leto 2018 vključuje izredne odhodke v višini približno 0,04 % BDP, povezane s preventivnimi ukrepi za zaščito nacionalnega ozemlja pred požari v naravi. V dopisu z dne 9. maja 2019 so navedeni odhodki, povezani z obvladovanjem izrednih razmer, ki so razvrščeni kot enkratni ukrepi, in odhodki, povezani s preprečevanjem. Zaradi integrirane narave teh odhodkov in neposredne povezave z obsežnimi požari v naravi v letu 2017 bi se za posebno obravnavo odhodkov za preprečevanje požarov lahko upoštevala „klavzula o izrednih dogodkih“. Po navedbah Komisije so upravičeni dodatni odhodki za preventivne ukrepe v letu 2018 znašali 0,04 % BDP. Določbe členov 5(1) in 6(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 omogočajo upoštevanje teh dodatnih odhodkov, saj je izjemen obseg požarov v naravi izreden dogodek, njegov učinek na portugalske javne finance je znaten in njihova vzdržnost ne bo ogrožena, če se dovoli začasen odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja. Zato se je zaradi upoštevanja teh dodatnih stroškov zahtevana prilagoditev za doseg srednjeročnega proračunskega cilja za leto 2018 znižala.
- (8) Svet je 13. julija 2018 Portugalski priporočil, naj zagotovi, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v letu 2019⁶ ne bo preseгла 0,7 %, kar ustreza letni strukturalni prilagoditvi v višini 0,6 % BDP. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2019 obstaja v letu 2019 tveganje znatnega odklona od priporočene prilagoditvene poti.

⁶ Neto primarne javnofinančne odhodke sestavljajo vsi javnofinančni odhodki brez odhodkov za obresti, odhodkov za programe Unije, v celoti izravnanih s prihodki iz skladov Unije, in nediskrecijskih sprememb pri odhodkih za denarna nadomestila za brezposelnost. Nacionalno financirane bruto investicije v osnovna sredstva so porazdeljene na obdobje štirih let. Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov ali zakonsko določena povečanja prihodkov so vračunani. Enkratni ukrepi na strani prihodkov in na strani odhodkov so pobotani.

- (9) Portugalska bi morala ob upoštevanju olajšave, povezane z izrednimi dogodki, za katere je odobren začasen odklon, v letu 2020 doseči srednjeročni proračunski cilj. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2019 je to skladno z najvišjo nominalno stopnjo rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v višini 1,5 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,5 % BDP. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2019 ob predpostavki nespremenjenih politik v letu 2020 obstaja tveganje znatnega odklona od te zahteve. Hkrati se pričakuje, da bo Portugalska v letu 2019 izpolnjevala prehodno pravilo glede dolga na podlagi dovoljenega letnega odklona v višini 0,25 %, vendar naj po napovedih ne bi prima facie izpolnjevala pravila glede dolga v letu 2020. Svet na splošno meni, da bi bilo treba z letom 2019 sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev skladnosti z določbami Pakta za stabilnost in rast. Uporaba morebitnih nepričakovanih prihodkov za nadaljnje zmanjševanje deleža dolga sektorja država bi bila pomembna.

(10) Krepitev vzdržnosti javnih financ Portugalske je odvisna od nadaljnje pametne fiskalne konsolidacije, s podpiranjem naložb pa je mogoče še izboljšati kakovost javnih financ in odhodke napraviti bolj rasti naklonjene (glej spodaj). Kljub temu, da so se javne naložbe v letu 2018 okrepile, je njihov obseg ostal zelo majhen v primerjavi s standardi Unije in dosledno pod lastnimi cilji vlade. Izvrševanje zakona o nadzoru obveznosti, dosledno in pravočasno izvajanje zakona o proračunskem okviru in nadaljnja prizadevanja za racionalizacijo ostajajo ključnega pomena za izboljšanje nadzora nad odhodki in povečanje učinkovitosti porabe. Nedavni posamezni pregledi odhodkov od spodaj navzgor v določenih sektorjih so omogočili na splošno omejeno povečanje stroškovne učinkovitosti. Da bi dosegli večjo učinkovitost, bi morali pregledi odhodkov postati redna značilnost portugalskega proračunskega okvira. Poleg tega so še vedno potrebne temeljitejše reforme za izboljšanje učinkovitosti in jasen poudarek od zgoraj navzdol na omejevanju vseh odhodkov. To bi moralo temeljiti predvsem na strategiji za reformo javne uprave, namenjeni boljšemu usklajevanju stopenj zaposlenosti v javnih službah s potrebo po zagotavljanju učinkovitih storitev, kar vključuje podpiranje prerazporejanja osebja in njihovega prekvalificiranja, ter spodbujanju individualne uspešnosti in privlačnosti javne službe za visoko usposobljeno osebje.

- (11) Portugalske javne finance so pod nenehnim pritiskom negativnih demografskih gibanj, zlasti staranja prebivalstva, kar ima negativne posledice zlasti za vzdržnost pokojninskega in zdravstvenega sistema. Medtem ko so pretekle reforme izboljšale dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema, so se zaradi stalnih posebnih povečanj pokojnin in reform predčasnega upokojevanja dodatno povečali odhodki za pokojnine poleg že obstoječega trenda naraščanja zaradi staranja. Pomanjkanje ustreznih izravnalnih ukrepov lahko negativno vpliva na splošno vzdržnost pokojninskega sistema. V zdravstvenem sektorju se je leta 2018 še naprej spodbujala stroškovna učinkovitost, med drugim tudi z večjim opiranjem na centralizirano nabavo ter širšo uporabo generičnih zdravil in podobnih bioloških zdravil. To spremlja vztrajno visoka raven zaostalih plačil bolnišnic, ki je posledica neustreznega proračunskega načrtovanja in izvrševanja ter pomanjkljivosti v računovodskem nadzoru in praksah upravljanja. K začasemu zmanjšanju zaostalih plačil bolnišnic v letu 2018 so v glavnem prispevali obsežni izredni ukrepi za poravnavo zaostalih plačil. Namen novega programa za leto 2019 je strukturno obravnavanje zaostalih plačil bolnišnic z uvedbo novega modela upravljanja javnih bolnišnic v kombinaciji z znatnim povečanjem njihovih letnih proračunov. Da bi bilo mogoče s tem programom kratkoročno upočasniti kopičenje zaostalih plačil bolnišnic in s tem strukturno zmanjšati njihov skupni obseg, je ključno, da se pravočasno in učinkovito izvaja.
- (12) Povečanje čistih dohodkov in zmanjšanje dolga podjetij v državni lasti bi pripomogla k večji vzdržnosti portugalskih javnih financ. Državni organi nameravajo čiste dohodke podjetij v državni lasti kot celoto približati ravni blizu ravnotežju v letu 2019, kar pomeni zamudo v primerjavi s prejšnjimi napovedmi, po katerih naj bi bil podoben rezultat dosežen že v letu 2018. Poleg tega so bili ukrepi za izpolnitev prvotnih načrtov dejavnosti in prizadevanja za zagotovitev bolj pravočasnega, preglednejšega in celovitejšega spremljanja odloženi, zato so bili šele pozno uveljavljeni kot korektivni ukrepi, kjer je bilo potrebno. Zlasti ni bila zagotovljena zadostna raven predhodne preglednosti v zvezi s financiranjem podjetij v državni lasti prek dokapitalizacij in posojil.

- (13) Kljub stalnemu izvajanju nekaterih ukrepov za zmanjšanje segmentacije trga dela, kot sta okrepitev delovnega inšpektorata in uvedba programa vključevanja za prekarne delavce v javni upravi, delež delavcev, zaposlenih za določen čas, na Portugalskem še vedno presega povprečje Unije. Več posameznih ukrepov, o katerih so se dogovorili predstavniki vlade, delodajalcev in delojemalcev, namenjenih dodatnemu zmanjšanju segmentacije trga dela in prekarnosti ter spodbujanju kolektivnih pogajanj, mora še potrditi Parlament, da se udeležijo v konkretni zakonodaji.
- (14) Zaradi boljših razmer na trgu dela se je zmanjšalo število ljudi, ki jim grozi revščina ali socialna izključenost. Kljub temu izboljšanju ostaja dohodkovna neenakost velika, učinek socialnih transferjev na zmanjšanje revščine pa je omejen. Čeprav se dohodkovna neenakost na Portugalskem zmanjšuje, je še vedno precej višja od povprečja Unije. Ustreznost sheme minimalnega dohodka je med najnižjimi v Uniji in zagotavlja dohodke v višini zgolj 40 % nacionalnega praga revščine. Sistem socialnih transferjev je treba spremeniti, sicer se lahko zgodi, da se bo majhna učinkovitost socialnih transferjev pokazala za kritično v morebitni prihodnji upočasnitvi gospodarske rasti, pri čemer bodo zlasti prizadete ranljive osebe.
- (15) Nizka stopnja usposobljenosti delavcev ovira naložbe in rast produktivnosti. Približno 50 % prebivalstva v starosti od 25 do 64 let ima nizko stopnjo izobrazbe, kar je precej nad povprečjem Unije, ki je leta 2018 znašala 22 %. Majhna razpoložljivost usposobljenega osebja je precejšnja ovira za naložbe, o kateri poročajo gospodarske družbe. Obstajajo možnosti zlasti za nadaljnje vključevanje v izobraževanje nizko usposobljenih odraslih (katerih udeležba pri učenju je pod povprečjem Unije) in razširitev financiranja ciljnih javnih spodbud na mala in srednja podjetja, namenjenih usposabljanju njihovega osebja. Digitalna znanja in spretnosti so poseben izziv, saj 50 % portugalskega prebivalstva nima osnovnih digitalnih znanj in spretnosti v primerjavi s povprečjem Unije, ki znaša 43 %. Naložbe v izobraževanje in usposabljanje, vključno z infrastrukturo, so ključnega pomena za izboljšanje zaposljivosti in socialne mobilnosti.

- (16) Ukrepi za povečanje vpisa v visokošolsko izobraževanje, kot je znatno povišanje štipendij, se izvajajo v okviru prizadevanj za povečanje števila visokošolskih diplomantov. Med osebami, starimi od 30 do 34 let na Portugalskem, jih je 33,5 % zaključilo visokošolsko izobraževanje, kar je še vedno pod povprečjem Unije, ki znaša 40,7 %. Vztrajnost teh nizkih deležev zlasti pri diplomantih na smereh informacijskih in komunikacijskih tehnologij, naravoslovnih znanosti, matematike in statistike ima lahko negativne posledice za rast produktivnosti in zmogljivosti za inovacije na Portugalskem. Čeprav si vlada prizadeva to vprašanje obravnavati s povečanjem števila študijskih mest na teh smereh in z izvajanjem pregleda sistema visokošolskega izobraževanja, so potrebna dodatna prizadevanja.
- (17) Delež nedonosnih posojil v finančnem sistemu ostaja razmeroma visok in znaša 9,4 %. Kljub temu je večina bank dosegla znaten napredek pri izpolnjevanju ciljev zmanjšanja obsega tovrstnih posojil, splošna raven nedonosnih posojil pa se je zmanjšala za 50 % med najvišjo vrednostjo, tj. junija 2016, in decembrom 2018. Sekundarni trg za prizadeto premoženje je dobil zagon, banke pa so tudi pospešile odpise in dosegale višje stopnje okrevanja nedonosnih posojil. Razčlenitev nedonosnih posojil še naprej kaže na stalen visok delež (65 %) nedonosnih posojil gospodarskih družb. V zadnjih nekaj letih so nacionalni organi izvedli številne pravne in institucionalne reforme postopkov v zvezi z insolventnostjo in izterjavo dolga. Vendar je povprečno trajanje postopkov v primeru insolventnosti še vedno dolgo, prav tako je še veliko zadev, o katerih sodišča še odločajo. Pravni in sodni okvir močno vplivata na postopek izterjave in možnosti za učinkovit zaseg premoženja. Dolgo povprečno trajanje postopkov izterjave vpliva na cene, ki jih trg uporablja za nedonosna sredstva.

- (18) Reforme, namenjen upravnim poenostavitvam, so večinoma omejene na vsesplošno izvajanje dematerializacije postopkov in načela „samo enkrat“. Dosežke na področju upravne posodobitve bi bilo treba dopolniti z večjo upravnimi poenostavitvijo. Prednost bi bilo treba dati zlasti omejitvi števila dokumentov, ki jih je treba predložiti, in bodisi nadomestitvi sistemov dovoljenj z enostavnimi izjavami o skladnosti z veljavnimi pogoji bodisi, v bolj občutljivih sektorjih, poenostavitvi dovoljenj s skrajšanjem časa odločanja in sprejetjem tihe odobritve. Racionalizacija postopkov po posameznih sektorjih je še vedno nezadostna. Zlasti v gradbenem sektorju se še naprej zaračunavajo pretirane upravne pristojbine. Poleg tega pomanjkljivosti pri načrtovanju in spremljanju javnega naročanja ovirajo konkurenco. Smotrnost javnega naročanja bi bilo mogoče izboljšati z uvedbo strukturiranega in količinsko opredeljenega načrtovanja ter z zagotovitvijo natančnejšega nadzora nad izvedbeno fazo naročil. Kljub znatnemu zmanjšanju neposrednih oddaj naročil med letoma 2017 in 2018, je obseg tovrstnih naročil še vedno velik.
- (19) V okviru programa finančne pomoči si je Portugalska prizadevala zmanjšati regulativno breme za visoko regulirane poklice, zlasti z uvedbo okvirnega zakona iz leta 2013. Vendar je bil v nekaterih primerih ta napredek ustavljen ali je celo nazadoval zaradi sprejetja podzakonskih aktov za posamezne poklice in uvedbe prepovedi za skupine podjetij. Regulativne in upravne omejitve za poslovne in poklicne storitve prevladujejo, kar vzbuja pomisleke glede konkurence, ravni cen, inovacij in kakovosti storitev. Doslej še niso bili napovedani nobeni reformni načrti bodisi kot odziv na priporočila Komisije glede regulacije poklicnih storitev bodisi kot odziv na pregled ocene konkurence portugalskih samoreguliranih poklicev, ki ga je Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) izvedla leta 2018 (v sodelovanju s portugalskim organom, pristojnim za konkurenco).

- (20) Pogoji, pod katerimi podjetja dostopajo do financiranja, so se v zadnjih nekaj letih izboljševali, delež podjetij, ki poročajo o dostopu do financiranja kot glavni omejitvi za naložbe, pa je zdaj v skladu s povprečjem Unije. Portugalski organi so na tem področju začeli in okrepili več pobud, kot so program Capitalizar in drugi programi, namenjeni posebnim vrstam podjetij ali sektorjev. Vendar pa se portugalska podjetja rada močno zanašajo na lastna sredstva za financiranje naložb in nezadosten znesek bančnih posojil konča v podjetjih z višjo produktivnostjo. Nizka raven vloženega kapitala na delavca je velika ovira za nadgradnjo produktivne strukture portugalskega gospodarstva. V zvezi s tem je pomembno, da se poveča obseg produktivnih naložb ter se te postopoma preusmerijo v podjetja s potencialom rasti in v sektorje z visoko produktivnostjo. Čeprav so se drugi viri financiranja, kot sta tvegani in lastniški kapital, v nekaj zadnjih letih povečevali, ostajajo občutno nižji od povprečja Unije.
- (21) Pravosodni sistem postaja učinkovitejši, vendar se še naprej sooča s kritičnimi izzivi, ki so povezani z dolgotrajnimi postopki in velikimi sodnimi zaostanki, zlasti na upravnih in davčnih sodiščih. Medtem ko se nadaljujejo prizadevanja za odpravo korupcije, preprečevanje korupcije ostaja problem zaradi pomanjkanja usklajene strategije in razdrobljenih odgovornosti.
- (22) Naložbe v raziskave in razvoj so se nedavno znova okrepile, vendar ne zadostujejo za nadgraditev portugalskega nacionalnega raziskovalnega in inovacijskega sistema. Po letih upadanja rasti se je delež odhodkov za raziskave in razvoj glede na BDP nedavno in v letu 2017 povečal, intenzivnost poslovnih raziskav in razvoja pa je nekoliko preseгла intenzivnost javnih raziskav in razvoja. Napredek pri nadgrajevanju portugalske gospodarske strukture, da bi se dosegli višji deleži dodane vrednosti v visokotehnološki proizvodnji in v znanjsko intenzivnih storitvah, je bil zgolj skromen. S spodbujanjem naložb v neopredmetena sredstva, vključno z raziskavami in razvojem ter vodstvenimi sposobnostmi, finančno pismenostjo ter digitalnimi spretnostmi in znanji, da se podjetjem omogoči rast, povečanje njihove inovacijske zmogljivosti in vstop na izvozne trge, lahko Portugalska znatno okrepi naložbe in rast produktivnosti.

- (23) Zaradi nezadostnih pomorskih in železniških povezav izvozno usmerjena podjetja težko v celoti izkoriščajo potencial enotnega trga. Portugalska je zaradi svoje geografske lege naravna pomorska vstopna točka, zlasti za čezatlantske proge. S pravočasnimi naložbami v nove terminale za zabojnike v Sinesu (terminal Vasco da Gama), Leixõesu in Barreiru ter dokončanjem tekočih naložbenih projektov v drugih glavnih portugalskih pristaniščih (Viana do Castelo, Leixões, Aveiro, Figueira da Foz in Setúbal) bi se povečale zmogljivosti teh pristanišč za pretovarjanje. Železnice se še vedno zelo malo uporabljajo pri povezavah s Španijo (tako koridor vzhod–zahod kot sever–jug). Razvoj celovitega ibernskega načrta, ki bi vključeval opredelitev vmesnih korakov, terminalov ter medsebojnih povezav, potrebnih za izkoriščanje nadgraditve španskega omrežja, in razvoj tirne širine Mednarodne železniške zveze, bi pomagala okrepiti uspešnost Portugalske v mednarodnem železniškem prometu.
- (24) Naložbe v učinkovito rabo virov in prilagajanje podnebnim spremembam bi prispevale k doseganju dolgoročne trajnostne rasti. Predvidevanje škodljivih učinkov podnebnih sprememb, kot so poplave in gozdni požari, je na Portugalskem še vedno težavno. Izpolnitev cilja povečanja energijske učinkovitosti do leta 2020 ostaja izziv, najnovejši podatki za leto 2017 pa kažejo, da se poraba energije povečuje. Še vedno je veliko manevrskega prostora za izboljšanje energijske učinkovitosti zgradb in zmanjšanje porabe energije v podjetjih. Boljša čezmejna energetska povezanost bi lahko omogočila večjo konkurenco in olajšala uporabo obnovljivih virov energije.
- (25) Načrtovanje programov skladov Unije za obdobje 2021–2027 bi lahko prispevalo k odpravi nekaterih vrzeli, opredeljenih v priporočilih, zlasti na področjih iz Priloge D k poročilu o državi za leto 2019. To bi Portugalski omogočilo, da čim bolj uporabi navedena sredstva za opredeljene sektorje, pri tem pa upošteva regionalne razlike ter posebni položaj najbolj oddaljenih regij. Krepitev upravne zmogljivosti države za upravljanje teh sredstev je pomemben dejavnik za uspeh te naložbe.

- (26) V okviru evropskega semestra za leto 2019 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Portugalske in jo objavila v poročilu o državi za leto 2019. Prav tako je ocenila program stabilnosti za leto 2019, nacionalni reformni program za leto 2019 in ukrepanje po priporočilih, ki jih je Portugalska prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Unije z vključitvijo prispevka na ravni Unije v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko na Portugalskem, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije.
- (27) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti za leto 2019, njegovo mnenje⁷ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj.
- (28) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni reformni program za leto 2019 in program stabilnosti za leto 2019. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1 do 4 spodaj. Ta priporočila prispevajo tudi k izvajanju priporočila za euroobmočje, zlasti prvega, drugega in četrtega priporočila za euroobmočje. Fiskalne politike iz priporočila 1 med drugim prispevajo k odpravljanju neravnotežij, povezanih z visokim dolgom sektorja država –

PRIPOROČA, da Portugalska v obdobju 2019–2020 ukrepa tako, da:

1. ob upoštevanju olajšave, povezane z izrednimi dogodki, za katere je odobren začasen odklon, v letu 2020 doseže srednjeročni proračunski cilj; uporabi nepričakovane prihodke za hitrejše zmanjševanje deleža dolga sektorja država; izboljša kakovost javnih financ s prednostno obravnavo odhodkov, ki spodbujajo rast, ter hkrati okrepi nadzor nad celotnimi odhodki, poveča stroškovno učinkovitost in ustrezno pripravlja proračun, zlasti s poudarkom na trajnem zmanjšanju obsega zaostalih plačil bolnišnic; izboljša finančno vzdržnost podjetij v državni lasti, hkrati pa zagotovi bolj pravočasno, preglednejše in celovitejše spremljanje;

⁷ V skladu s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

2. sprejme ukrepe za reševanje problematike segmentacija trga dela; izboljša raven znanj in spretnosti prebivalstva, zlasti njihovo digitalno pismenost, med drugim s prilagoditvijo izobraževanja odraslih potrebam trga dela; poveča število visokošolskih diplomantov, zlasti v naravoslovju in na področju informacijske tehnologije; izboljša učinkovitost in ustreznost socialne varnostne mreže;
3. ekonomsko politiko v zvezi z naložbami osredotoči na raziskave in inovacije, železniški promet in pristaniško infrastrukturo, nizkoogljični in energijski prehod, ter razširi energetske povezave, pri tem pa upošteva regionalne razlike;
4. omogoči hitrejšo izterjavo premoženja, s katerim so zavarovana nedonosna posojila, in sicer s povečanjem učinkovitosti postopkov v primeru insolventnosti in postopkov izterjave; zmanjša upravno in regulativno breme za podjetja, predvsem z zmanjšanjem ovir za podeljevanje licenc za posamezne sektorje; pripravi načrt za zmanjšanje omejitev v močno reguliranih poklicih; izboljša učinkovitost upravnih in davčnih sodišč, zlasti s skrajšanjem postopkov.

V Bruslju,

Za Svet

Predsednik
