

Bruxelles, 13. lipnja 2016.
(OR. en)

9225/16

ECOFIN 465
UEM 211
SOC 329
EMPL 225
COMPET 299
ENV 344
EDUC 200
RECH 191
ENER 207
JAI 455

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	9139/16 ECOFIN 430 UEM 180 SOC 294 EMPL 190 COMPET 267 ENV 311 EDUC 167 RECH 159 ENER 172 JAI 417 - COM(2016) 342 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Portugala za 2016. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2016.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni Nacrt preporuke Vijeća, kako su ga izmijenili i usuglasili različiti odbori Vijeća na temelju prijedloga Komisije COM(2016) 342 završna verzija.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Portugala za 2016. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2016.

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 politika¹, 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 neravnoteža², 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,

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

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,

budući da:

- (1) Komisija je 26. studenoga 2015. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra 2016. za koordinaciju ekonomske politike. Prioritete godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 17. i 18. ožujka 2016. Komisija je 26. studenoga 2015. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojem je Portugal utvrđen kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja. Tu je preporuku Europsko vijeće potvrdilo 18. i 19. veljače 2016., a Vijeće donijelo 8. ožujka 2016.³ Kao zemlja čija je valuta euro te s obzirom na visoku međusobnu povezanost gospodarstava u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Portugal bi trebao osigurati punu i pravodobnu provedbu te Preporuke.

³ SL C 96, 11.3.2016., str. 1.

- (2) Izvješće za Portugal za 2016. objavljeno je 26. veljače 2016. Njime je ocijenjen napredak Portugala u izvršavanju preporuka za Portugal koje je Vijeće donijelo 14. srpnja 2015. te napredak te zemlje u pogledu ostvarivanja nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020. Izvješće je sadržavalo i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. Komisija je 8. ožujka 2016. predstavila rezultate detaljnog preispitivanja. U svojoj analizi Komisija zaključuje da u Portugalu postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže. Konkretno, visoke razine neto vanjskih obveza, javnog i privatnog duga te visok udio loših kredita slabe su točke u kontekstu povišene nezaposlenosti. I dalje ima nedostataka u okviru politika u pogledu tržišta proizvoda i usluga, restrukturiranja korporativnog duga, fiskalnih pitanja i određenih područja tržišta rada.
- (3) Portugal je 29. travnja 2016. dostavio svoj Nacionalni program reformi za 2016. i svoj Program stabilnosti za 2016. Kako bi se u obzir uzela njihova međusobna povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena. U Nacionalnom programu reformi Portugala postoji dovoljna razina ambicije za rješavanje problema prekomjernih neravnoteža, navode se relevantne mjere za poticanje konkurentnosti i smanjenje privatnog duga te se osvrće na izazove iz Izvješća za Portugal za 2016. i preporuke za europodručje, s naglaskom na potrebi za ponovnim pokretanjem ulaganja i osiguravanjem održivosti javnih financija. Ako se u potpunosti i brzo provedu, tim će se mjerama lakše riješiti makroekonomske neravnoteže u zemlji. Na temelju ocjene obveza koje je Portugal preuzeo u okviru politika, trenutačno ne postoji potreba za pojačavanjem postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža.

- (4) Pri programiranju europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. u obzir su uzete relevantne preporuke za pojedine zemlje. Kako je predviđeno u članku 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća⁴, ako je pri provedbi relevantnih preporuka Vijeća potrebna potpora, Komisija može zatražiti od države članice da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i relevantnih programa. Komisija je dostavila dodatne pojedinosti o tome kako bi iskoristila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem.

⁴ 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.).

- (5) [Portugal je trenutačno obuhvaćen korektivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu. Nije smanjio prekomjerni deficit u predviđenom roku do 2015. i nije uložio fiskalni napor koji je Vijeće preporučilo u 2015. Vlada u svojem Programu stabilnosti za 2016. namjerava ispraviti prekomjerni deficit i doseći ukupni deficit od 2,2 % BDP-a u 2016. Nakon što se ostvari održivo ispravljanje prekomjernog deficita, Portugal će biti obuhvaćen preventivnim dijelom Pakta i podlijezat će prijelaznom pravilu o dugu. Strukturni saldo (ponovno izračunan⁵) poboljšat će se u razdoblju 2016. – 2020. za samo otprilike 0,35 % BDP-a godišnje, što je ispod potrebne vrijednosti od 0,6 % BDP-a, te se očekuje da se srednjoročni proračunski cilj, a to je strukturni suficit od 0,25 % BDP-a, neće ostvariti tijekom trajanja programa. Prema Programu stabilnosti očekuje se da će se udio državnog duga u BDP-u smanjiti na 124,8 % u 2016. te se dodatno smanjiti na 110,3 % u 2020. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske prognoze prilično je optimističan. Isto tako, nisu dovoljno precizirane mjere potrebne za ostvarenje planiranih ciljeva u pogledu deficita od 2017. nadalje. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2016. prognozira se da će deficit opće države dosegnuti 2,7 % BDP-a u 2016., što je ispod referentne vrijednosti iz Ugovora od 3 % BDP-a, te 2,3 % BDP-a u 2017. Budući da se predviđa blago povećanje strukturnog deficita u 2016. i 2017., fiskalni napor nije u skladu sa zahtjevima Pakta o stabilnosti i rastu. Štoviše, prognozira se i da Portugal u 2017. neće ispuniti zahtjeve prijelaznog pravila o dugu. Na temelju ocjene Programa stabilnosti i uzimajući u obzir proljetnu prognozu Komisije za 2016., Vijeće smatra da postoji rizik od toga da Portugal neće biti usklađen s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Stoga će za osiguravanje usklađenosti u 2016. i 2017. biti potrebne dodatne mjere.
- (6) U skladu s člankom 10. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1467/97 Komisija će redovito pratiti provedbu djelovanja koje Portugal poduzima kao odgovor na preporuku Vijeća od 21. lipnja 2013. u skladu s člankom 126. stavkom 7. UFEU-a, te će Komisija stoga Vijeću preporučiti poduzimanje odgovarajućih mjera u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita.]

⁵ Strukturni saldo, prema novom izračunu Komisije, na temelju informacija u programu stabilnosti, prema usuglašenoj metodologiji.

- (7) Pravodobna i stroga provedba reformiranog okvirnog zakona o proračunu, zakona o kontroli obveza te dodatnih poboljšanja u prikupljanju prihoda i kontroli rashoda mogu znatno doprinijeti postizanju potrebne fiskalne prilagodbe. Portugal je suočen s dvostrukim izazovom postizanja dugoročne fiskalne održivosti sustava zdravstvene skrbi, istodobno zadržavajući razinu pristupa zdravstvenoj skrbi poboljšanjem učinkovitosti sustava. Iako je udio javnih rashoda Portugala u ukupnim izdvajanjima za zdravstvo trenutačno među najnižima u Uniji, predviđeno povećanje javnih rashoda za zdravstvo za 2,5 % BDP-a do 2060. najveće je. U cilju rješavanja izazova u pogledu dugoročne održivosti u zdravstvenom sektoru još nisu poduzete sveobuhvatne mjere za promicanje sprečavanja bolesti i politika javnog zdravstva te osiguravanje pružanja primarne zdravstvene zaštite u ranoj i povoljnijoj fazi. Važan kratkoročan izazov i dalje je precizno planiranje proračuna i provedba u bolnicama kako bi se osiguralo podmirenje dugova. Iako su se nedavno provedene reforme odnosile na dugoročnu održivost mirovinskog sustava, kratkoročna i srednjoročna održivost još nisu riješene. Javni mirovinski sustav uvelike ovisi o proračunskim prijenosima i međugeneracijskoj nejednakosti. Zaostaci u provedbi i nedostaci u području politika i dalje otežavaju fiskalnu održivost poduzeća u državnom vlasništvu, prije svega u prometnom sektoru. Jačanje mjera za poticanje učinkovitosti u okviru planova restrukturiranja i dalje je ključno za ostvarenje fiskalnih ušteda.
- (8) Poduzeti su znatni naponi na suzbijanju utaje poreza, i to dodatnim poboljšanjem učinkovitosti porezne uprave. Poduzimaju se mjere suzbijanja poreznih prijevара, poboljšanja razmjene informacija s financijskim ustanovama i jačanja okvira za borbu protiv pranja novca. Usprkos ostvarenom napretku i dalje treba jačati poreznu disciplinu. Reformom porezne uprave povećala bi se njezina učinkovitost i potaknula ulaganja.

- (9) Sveukupni razvoj plaća bio je umjeren, što se podudara s visokom nezaposlenošću i potrebom za promicanjem vanjskog uravnoteženja te je u skladu sa srednjoročnim rastom produktivnosti. Tom trendu ide u prilog kolektivno pregovaranje na sektorskoj razini, iako značajke sustava kolektivnog pregovaranja i dalje ograničavaju opseg prilagodbe na razini poduzeća. U kontekstu niske inflacije i visoke nezaposlenosti minimalna je plaća u siječnju 2016. porasla s 505 EUR na 530 EUR mjesečno, a planirano je daljnje postupno povećanje na 600 EUR mjesečno u 2019. (isplata 14 puta godišnje). Kada je riječ o postotku minimalne plaće, Portugal je na sredini ljestvice minimalnih plaća u EU-u, ali kada je riječ o postotku srednje vrijednosti plaće, među zemljama je s najvišom minimalnom plaćom. To upućuje na činjenicu da raspodjela plaća u Portugalu uvelike naginje nižim plaćama i da bi se daljnjim povećanjima minimalne plaće brzo mogao povećati udio obuhvaćenih radnika, koji je u 2016. dosegao gotovo četvrtinu svih zaposlenika. Iako bi se time moglo smanjiti siromaštvo zaposlenih, ujedno dovodi do povećanog sažimanja strukture plaća, čime se pojačava pritisak na ukupne plaće. Ako to nije usklađeno s rastom produktivnosti, postoji opasnost da će naškoditi izgledima za zapošljavanje i konkurentnost, posebno u radno intenzivnim industrijama. Zbog toga postoji i opasnost od smanjenja poticaja za ulaganja u vještine.
- (10) Portugalsko tržište rada i dalje se oporavljalo u 2014. i 2015. i znatni su naponi uloženi u reformiranje politika uključivanja na tržište rada, modernizaciju javne službe za zapošljavanje i povećanje otvorenosti prema neprijavljenim mladim osobama, no i dalje postoje izazovi u provedbi. U kontekstu nedavnog pogoršanja socijalne situacije, posebno u pogledu povišene razine siromaštva djece, poduzete su važne mjere kako bi se pojačala socijalna pomoć, i to u područjima programa minimalnog dohotka, dječjeg doplatka i niskih mirovina. Trebat će ocijeniti učinak tih mjera na smanjenje intenziteta siromaštva. Međutim, izazov je i dalje apsorpcija velikog broja dugotrajno nezaposlenih, što negativno utječe na gospodarski rast i socijalnu situaciju. Ima prostora za daljnje uključivanje dugotrajno nezaposlenih na tržište rada ciljanim politikama tržišta rada i većom koordinacijom službi za zapošljavanje i socijalnih službi. Iako su zahvaljujući oporavku nastala nova stalna radna mjesta, segmentacija na tržištu rada i dalje je znatna. Udio zaposlenika na određeno vrijeme i dalje je među najvećima u Europi, a stopa prelaska s privremenog na stalno radno mjesto niska je.

- (11) Visoka zaduženost privatnog sektora i dalje je područje velike osjetljivosti za portugalsko gospodarstvo, a financijski uvjeti za mala i srednja poduzeća i dalje su teški. Ostvaren je određeni napredak u pogledu smanjenja viška korporativnog duga i omogućivanja razduživanja privatnog sektora, ali privatni sektor u Portugalu i dalje je jedan od najzaduženijih u Uniji. To je najveća prepreka ulaganjima i mogućem rastu proizvodnje. Nefinancijska poduzeća prilagođavaju svoje bilance, ali u manjem opsegu od kućanstava. Visoke i rastuće razine loših kredita u poslovnom sektoru opterećuju bilance financijskog i nefinancijskog sektora i glavna su prepreka ulaganjima. Na različitim su razinama poduzete mjere za rješavanje korporativne zaduženosti, ali rezultati stižu sporo. Naklonjenost zaduživanju u području oporezivanja trgovačkih društava i dalje je visoka. U proteklih nekoliko godina vlada je taj problem pokušala riješiti uvođenjem slabih pravila kapitalizacije i olakšica za vlasnički kapital trgovačkih društava. No u 2015. razlika u trošku kapitala (prije i poslije oporezivanja) između ulaganja financiranih zaduživanjem i onih financiranih vlasničkim kapitalom i dalje je bila među najvećima u Uniji. Pristup kreditima za poduzeća i dalje je skup i težak, posebno za mala i srednja poduzeća te novoosnovana poduzeća (*start-up*). Alternativni izvori financiranja, kao što su privatni kapital, poduzetnički kapital, skupno financiranje i poslovni anđeli i dalje su zanemarivi i uvelike nedovoljno razvijeni.

- (12) Usprkos napretku, regulatorna ograničenja i slab institucionalni kapacitet i dalje ometaju poslovni rast, konkurentnost i ulaganja. Učinkovitost portugalskog pravosudnog sustava i dalje je niska, posebno u pogledu rješavanja poreznih sporova. Javna nabava u Portugalu uglavnom je transparentna. Međutim, prema podacima namjenske internetske platforme „BASE”, javni naručitelji u Portugalu često upotrebljavaju postupak izravne dodjele, koji je u razdoblju 2013. – 2015. činio u prosjeku 87,3 % svih ugovora o javnoj nabavi, odnosno 47 % ukupnih ugovorenih iznosa. Transparentnost u pogledu ugovora o koncesiji i javno-privatnih partnerstava i dalje je izazov, osobito na lokalnoj i regionalnoj razini. Radna skupina za javno-privatna partnerstva Ministarstva financija (UTAP) nadgleda neka javno-privatna partnerstva kojima upravlja središnja uprava, ali koncesije te regionalna i lokalna javno-privatna partnerstva ne podliježu njezinu nadzoru. U lučkom sektoru i dalje postoje zaostaci u provedbi i prepreke ulasku novih sudionika. Registracija poduzeća postala je lakša, ali izdavanje dozvola i dalje je zamršeno, a složeni administrativni postupci štete povjerenju ulagača. Izazovi i dalje postoje u pogledu postupaka pristupa građevinskom tržištu i dobivanja građevinske dozvole te učinkovite provedbe pojednostavnjenih pravila za okolišne dozvole. Regulatorna ograničenja u nekim sektorima poslovnih usluga sprečavaju učinkovitu dodjelu sredstava, posebno u pogledu pravnih usluga. Podzakonski akti o stručnim tijelima, posebno onima koji se odnose na njihove pravilnike i unutarnja pravila, ograničavajući su te mogu sprečavati fizičke i pravne osobe u dobivanju pristupa odgovarajućim zanimanjima. To se posebno odnosi na pravnička zanimanja, gdje, među ostalim, prevladavaju ograničenja u pogledu oglašavanja i multidisciplinarnih aktivnosti.
- (13) Portugal ima slabe rezultate u području suradnje između znanosti i poslovanja te komercijalizacije znanja. Zapreke suradnji između sveučilišta i poslovnog sektora visoke su zbog regulatornih i birokratskih prepreka te nedostatka poticaja na suradnju u akademskom sustavu. To šteti zapošljivosti osoba s diplomom te inovacijama. Organizacijom novih kratkih tečajeva više tehnike (TeSP) stvorene su mogućnosti za suradnju između visokih politehničkih škola i regionalnih gospodarskih subjekata, ali sveučilišni programi nisu u postupku modernizacije.

- (14) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Portugala, koju je objavila u Izvješću za Portugal za 2016. Ocijenila je i Program stabilnosti, Nacionalni program reformi te 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 njihovo poštovanje pravila i smjernica EU-a, a s obzirom na potrebu jačanja ukupnog gospodarskog upravljanja EU-om pružanjem doprinosa budućim nacionalnim odlukama s razine EU-a. Preporuke u okviru europskog semestra navedene su u preporukama od 1. do 5. u nastavku.
- (15) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je preispitalo program stabilnosti, a njegovo je mišljenje⁶ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.
- (16) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi i Program stabilnosti. Njegove preporuke u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama od 1. do 5. u nastavku.

⁶ U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

PREPORUČUJE da Portugal u 2016. i 2017. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. [Osigurati održivo smanjenje prekomjernog deficita do 2016. smanjenjem deficita opće države na 2,3 % BDP-a u 2016., poduzimanjem potrebnih strukturnih mjera te iskorištavanjem svih neočekivanih prihoda za smanjenje deficita i duga. To je u skladu s poboljšanjem strukturnog salda od 0,25 % BDP-a u 2016. Nakon toga ostvariti godišnju fiskalnu prilagodbu od najmanje 0,6 % BDP-a u 2017.] Do veljače 2017. provesti sveobuhvatnu reviziju rashoda te pojačati kontrolu rashoda, troškovnu učinkovitost i odgovarajući proračun na svim razinama javne uprave. Osigurati dugoročnu održivost zdravstvenog sektora bez ugrožavanja pristupa primarnoj zdravstvenoj zaštiti. Smanjiti ovisnost mirovinskog sustava o proračunskim prijenosima. Do kraja 2016. preusmjeriti tekuće planove za restrukturiranje poduzeća u državnom vlasništvu.
2. Uz savjetovanje sa socijalnim partnerima osigurati usklađenost minimalnih plaća s ciljevima promicanja zapošljavanja i konkurentnosti u različitim sektorima.
3. Osigurati uključivanje dugotrajno nezaposlenih na tržište rada i poboljšati koordinaciju između službi za zapošljavanje i socijalnih službi. Pojačati poticaje za poduzeća da zapošljavaju s pomoću stalnih ugovora.
4. Do listopada 2016. provesti mjere olakšavanja čišćenja bilanci kreditnih institucija i riješiti visoku razinu loših kredita. Smanjiti naklonjenost zaduživanju u području oporezivanja trgovačkih društava i poboljšati pristup financijama za novoosnovana poduzeća te mala i srednja poduzeća putem tržišta kapitala.
5. Povećati transparentnost i učinkovitost u području javne nabave u pogledu javno-privatnih partnerstava i koncesija. Do kraja 2016. poboljšati i ubrzati administrativne postupke i postupke izdavanja dozvola, ubrzati rješavanje poreznih sporova i smanjiti regulatorne prepreke, posebno u području poslovnih usluga. Poticati suradnju između sveučilišta i poslovnog sektora.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*
