

Bruselj, 13. junij 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

DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. 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
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim programom reform Portugalske za leto 2016 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Portugalske za leto 2016

V prilogi vam pošljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM(2016) 342 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

v zvezi z nacionalnim programom reform Portugalske za leto 2016 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Portugalske za leto 2016

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,

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

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,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 26. novembra 2015 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2016. Evropski svet je na zasedanju 17. in 18. marca 2016 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 26. novembra 2015 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 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 glede ekonomske politike euroobmočja. To priporočilo je Evropski svet potrdil na zasedanju 18. in 19. februarja 2016, Svet pa ga je sprejel 8. marca 2016³. Portugalska bi morala kot država, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev ekonomske in monetarne unije zagotoviti, da to priporočilo v celoti in pravočasno izvede.

³ UL C 96, 11.3.2016, str. 1.

- (2) Poročilo o državi za Portugalsko za leto 2016 je bilo objavljeno 26. februarja 2016. V njem je bil ocenjen napredek Portugalske pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 14. julija 2015, in 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. Komisija je 8. marca 2016 predstavila rezultate poglobljenega pregleda. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da na Portugalskem obstajajo čezmerna makroekonomska neravnotežja. V razmerah velike brezposelnosti so problematični predvsem velike neto zunanje obveznosti, visok zasebni in javni dolg ter velik delež slabih posojil. Še vedno obstajajo vrzeli politike v zvezi s trgi proizvodov in storitev, prestrukturiranjem dolga podjetij, fiskalnimi vprašanji in posameznimi področji trga dela.
- (3) Portugalska je 29. aprila 2016 predložila nacionalni program reform za leto 2016 in program stabilnosti za leto 2015. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost. Nacionalni program reform Portugalske je dovolj ambiciozen za zmanjšanje čezmernih neravnotežij, vsebuje ustrezne ukrepe za spodbujanje konkurenčnosti in zmanjšanje zasebnega dolga ter upošteva izzive, opredeljene v poročilu za državo za leto 2016 in priporočila za euroobmočje, pri čemer se osredotoča na potrebo po ponovnem zagonu naložb in zagotavljanju vzdržnosti javnih financ. Če bodo ti ukrepi v celoti in hitro izvedeni, bi to pripomoglo k zmanjšanju neravnotežij na Portugalskem. Na podlagi ocene zavez Portugalske glede politik na tej stopnji ni treba okrepiti postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

- (4) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov za obdobje 2014–2020. Kot je predvideno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta⁴, 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.

⁴ 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).

- (5) [Za Portugalsko trenutno velja korektivni del Pakta za stabilnost in rast. Portugalska ni odpravila čezmernega primanjkljaja do roka, tj. leta 2015, in ni dosegla fiskalnega napora, ki ga je leta 2015 priporočil Svet. Vlada v programu stabilnosti za leto 2016 načrtuje odpravo čezmernega primanjkljaja, saj naj bi nominalni primanjkljaj v letu 2016 dosegel 2,2 % BDP. Ko bo dosežena trajna odprava čezmernega primanjkljaja, bodo za Portugalsko veljali preventivni del Pakta in prehodne določbe glede dolga. (Preračunani⁵) strukturni saldo naj bi se med letoma 2016 in 2020 izboljšal samo za približno 0,35 % BDP letno, kar je pod priporočenim izboljšanjem (0,6 % BDP), in srednjeročni proračunski cilj (strukturni presežek v višini 0,25 % BDP) predvidoma ne bo dosežen v časovnem obdobju, ki ga zajema napoved. V skladu s programom stabilnosti se pričakuje, da se bo delež javnega dolga v BDP v letu 2016 zmanjšal na 124,8 %, do leta 2020 pa na 110,3 %. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je precej optimističen. Poleg tega ukrepi, potrebni za podporo doseganja načrtovanih ciljnih primanjkljajev od leta 2017 dalje, niso dovolj natančno opredeljeni. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2016 naj bi primanjkljaj sektorja država leta 2016 dosegel 2,7 % BDP, kar je pod referenčno vrednostjo iz Pogodbe (3 % BDP), leta 2017 pa 2,3 % BDP. Ker naj bi se strukturni primanjkljaj v letih 2016 in 2017 nekoliko povečal, fiskalni napor ni v skladu z zahtevami Pakta za stabilnost in rast. Poleg tega Portugalska v skladu z napovedjo v letu 2017 ne bo izpolnjevala prehodnih določb glede dolga. Svet na podlagi ocene programa stabilnosti in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2016 meni, da obstaja tveganje, da Portugalska ne bo izpolnjevala določb Pakta za stabilnost in rast. Zato bodo za zagotovitev skladnosti v letih 2016 in 2017 potrebni dodatni ukrepi.
- (6) V skladu s členom 10(1) Uredbe (ES) št. 1467/97 bo Komisija redno spremljala izvajanje ukrepov, ki jih sprejme Portugalska kot odgovor na priporočilo Sveta z dne 21. junija 2013 na podlagi člena 126(7) PDEU. Komisija bo zato Svetu priporočila ustrezne ukrepe, ki jih je treba sprejeti v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem.]

⁵ Strukturni saldo, kot ga je preračunala Komisija na podlagi informacij iz programa stabilnosti z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

- (7) Pravočasno in dosledno izvajanje prenovljenega zakona o proračunskem okviru in zakona o nadzoru obveznosti ter nadaljnje izboljšanje zbiranja prihodkov in nadzora odhodkov lahko znatno prispevajo k doseganju zahtevane fiskalne prilagoditve. Portugalska se sooča z dvojnimi izzivi doseganja dolgoročne fiskalne vzdržnosti zdravstvenega sistema ob hkratnem ohranjanju ravni dostopnosti javnega zdravstva z izboljšanjem učinkovitosti sistema. Čeprav ima Portugalska trenutno enega najnižjih deležev javnofinančnih odhodkov v skupnih izdatkih za zdravstvo v Uniji, je njeno predvideno povečanje odhodkov za zdravstvo za 2,5 % BDP do leta 2060 najvišje. V zvezi z reševanjem dolgoročnih izzivov za vzdržnost zdravstvenega sektorja še niso bili sprejeti celoviti ukrepi za spodbujanje preprečevanja bolezni in politik javnega zdravja ter zagotavljanje primarnega zdravstvenega varstva na zgodnji stopnji, ko so stroški nižji. Kratkoročno ostaja pomemben izziv natančno načrtovanje in izvrševanje proračunov bolnišnic, da se zagotovi poravnava zaostalih plačil. Nedavne reforme so bile usmerjene v zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema, niso pa obravnavale kratko- do srednjeročnih izzivov za vzdržnost. Javni pokojninski sistem je močno odvisen od proračunskih prerazporeditev in zanj je značilna medgeneracijska neenakost. Zamude pri izvrševanju in vrzeli v politikah še vedno zavirajo fiskalno vzdržnost podjetij v državni lasti, zlasti v sektorju prometa. Za doseganje javnofinančnih prihrankov je še naprej ključno, da ta podjetja okrepijo ukrepe za povečanje učinkovitosti v svojih načrtih prestrukturiranja.
- (8) Precej truda je bilo vloženega v omejevanje davčnih utaj z nadaljnjim izboljševanjem učinkovitosti davčne uprave. Sprejemajo se ukrepi za boj proti davčnim goljufijam, izboljšanje izmenjave informacij s finančnimi institucijami in okrepitev okvira za boj proti pranju denarja. Kljub doseženemu napredku bi bilo mogoče še okrepiti izpolnjevanje davčnih obveznosti. K spodbujanju naložb bi prispevala tudi reforma davčne uprave, ki bi povečala njeno učinkovitost.

- (9) Gibanje plač je v celoti gledano zmerno, kar je skladno z visoko brezposelnostjo in potrebo po spodbujanju ponovnega zunanjšega uravnoteženja ter z rastjo produktivnosti v srednjeročnem obdobju. Kolektivna pogajanja na sektorski ravni ta trend podpirajo, čeprav značilnosti sistema kolektivnih pogajanj še vedno omejujejo obseg prilagajanja na ravni podjetij. V razmerah nizke inflacije in visoke brezposelnosti se je minimalna plača januarja 2016 zvišala s 505 EUR na 530 EUR mesečno, načrtovano pa je dodatno postopno povišanje na 600 EUR mesečno leta 2019 (izplačuje se 14-krat na leto). Portugalska se uvršča na sredino držav EU po minimalni plači, merjeni kot odstotek povprečne plače, vendar je med državami z najvišjo minimalno plačo, merjeno kot odstotek mediane plače. To kaže, da se porazdelitev plač na Portugalskem močno nagiba k nižjim plačam in da bi dodatna povečanja minimalne plače lahko hitro povečala delež zajetih delavcev, ki je v letu 2016 dosegel skoraj četrtino vseh zaposlenih. To bi sicer lahko zmanjšalo intenzivnost revščine zaposlenih, vendar povzroča tudi povečano kompresijo strukture plač, kar bi povzročilo pritisk navzgor na plače na splošno. Če se hkrati ne poveča produktivnost, to lahko škoduje obetom za zaposlovanje in konkurenčnost, zlasti v delovno intenzivnih panogah. Prav tako lahko zmanjša spodbude za vlaganje v znanja in spretnosti.
- (10) Portugalski trg dela je v letih 2014 in 2015 še naprej okreval. Veliko prizadevanj je bilo vloženi v prenavo aktivacijskih politik, posodobitev javnega zavoda za zaposlovanje in zagotavljanje večje podpore neregistriranim mladim, čeprav so pri izvajanju še prisotni določeni izzivi. Zaradi nedavnega poslabšanja socialnih razmer, zlasti naraščajoče revščine otrok, so bili sprejeti tudi pomembni ukrepi za okrepitev socialne pomoči, in sicer na področju sheme minimalnega dohodka, otroških dodatkov in nizkih pokojnin. Treba je oceniti učinek teh ukrepov na zmanjšanje intenzivnosti revščine. Kljub temu absorbiranje velikega števila dolgotrajno brezposelnih ostaja izziv, ki negativno vpliva na gospodarsko rast in socialne razmere. Obstajajo možnosti za nadaljnjo aktivacijo dolgoročno brezposelnih prek ciljno usmerjenih politik trga dela in okrepljenega usklajevanja med zavodom za zaposlovanje in socialnimi službami. Čeprav je okrevanje prineslo veliko novih delovnih mest za nedoločen čas, je segmentacija trga dela še vedno znatna. Delež zaposlenih za določen čas ostaja med najvišjimi v Evropi, stopnja prehoda iz začasne v stalno zaposlitev pa je nizka.

- (11) Visoka zadolženost zasebnega sektorja ostaja pomembno področje ranljivosti portugalskega gospodarstva in pogoji za financiranje malih in srednjih podjetij so še vedno težavni. Določen napredek je bil dosežen pri zmanjšanju presežka dolga podjetij in omogočanju razdolževanja zasebnega sektorja, vendar je portugalski zasebni sektor še vedno med najbolj zadolženimi v Uniji. To je glavna ovira za naložbe in rast potencialnega proizvoda. Nefinančne družbe prilagajajo svoje bilance stanja, vendar v manjšem obsegu kot gospodinjstva. Visoka in naraščajoča raven slabih posojil v poslovnem sektorju obremenjuje bilance stanja tako v nefinančnem kot finančnem sektorju in predstavlja veliko oviro za naložbe. Za zmanjšanje zadolženosti podjetij so bili sprejeti ukrepi na različnih ravneh, vendar se rezultati kažejo počasi. Davčne spodbude za zadolževanje podjetij ostajajo visoke. V zadnjih nekaj letih je vlada to težavo poskušala reševati z uvedbo pravil o podkapitalizaciji in olajšavo za lastniški kapital. Toda leta 2015 je bila razlika v stroških kapitala (pred in po obdavčitvi) med dolžniško in lastniško financiranimi naložbami še vedno med najvišjimi v Uniji. Dostop do posojil je za podjetja še vedno drag in težaven, zlasti za mala in srednja ter zagonska podjetja. Alternativni viri financiranja, kot so zasebni lastniški kapital, tvegani kapital, množično financiranje in poslovni angeli, ostajajo obrobne pomena in so zelo slabo razviti.

- (12) Regulativne ovire in šibka institucionalna zmogljivost kljub napredku še vedno zavirajo rast, konkurenčnost in naložbe podjetij. Učinkovitost portugalskega pravosodnega sistema ostaja nizka, zlasti pri pravnih sporih v zvezi z davki. Javno naročanje na Portugalskem je večinoma pregledno. Po podatkih namenske spletne platforme „BASE“ pa javni naročniki na Portugalskem pogosto uporabljajo postopek neposredne oddaje naročila, ki je v obdobju 2013–2015 v povprečju predstavljal 87,3 % vseh javnih naročil oziroma 47 % vseh zneskov, za katere so bile sklenjene pogodbe. Preglednost ostaja izziv pri koncesijskih pogodbah in javno-zasebnih partnerstvih, zlasti na lokalni in regionalni ravni. Projektna skupina za javno-zasebna partnerstva (UTAP) pri ministrstvu za finance nadzoruje nekatera javno-zasebna partnerstva, ki jih upravlja centralna raven uprave, vendar se tak nadzor ne izvaja za koncesije ter javno-zasebna partnerstva na regionalni in lokalni ravni. Izvajanje reform pristaniškega sektorja je v zaostanku in še vedno so prisotne ovire za vstop novih akterjev. Registracija podjetja je postala lažja, vendar je izdajanje dovoljenj še vedno zapleteno, kompleksni upravni postopki pa negativno vplivajo na zaupanje vlagateljev. Še vedno so prisotni izzivi glede postopkov za dostop do trga gradbeništva, pridobivanje gradbenih dovoljenj in glede učinkovitega izvajanja racionaliziranih predpisov o izdajanju okoljevarstvenih soglasij. Regulativne ovire v nekaterih sektorjih poslovnih storitev preprečujejo učinkovito razporejanje virov, zlasti pri pravnih storitvah. Podzakonski predpisi, ki urejajo delovanje poklicnih združenj, zlasti v zvezi z njihovimi statuti in notranjimi pravili, so omejujoči in lahko ovirajo dostop do zadevnih poklicev tako fizičnim kot pravnim osebam. To zadeva predvsem pravne poklice, za katere med drugim veljajo omejitve glede oglaševanja in večdisciplinarnih dejavnosti.
- (13) Portugalska je premalo uspešna na področju sodelovanja med znanstveno in poslovno sfero ter pri komercializaciji znanja. Ovire za sodelovanje med univerzami in gospodarstvom so velike in obsegajo tako zakonodajne in upravne ovire kot pomanjkanje spodbud za sodelovanje v akademskem sistemu. To ima škodljive posledice za zaposljivost diplomantov in inovacije. Uvedba novega, krajšega cikla višjega tehniškega izobraževanja (TeSPs) ponuja nove možnosti za sodelovanje med politehniškimi šolami in regionalnimi gospodarskimi akterji, vendar univerzitetni programi niso vključeni v posodabljanje sistema.

- (14) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Portugalske in jo objavila v poročilu o državi za leto 2016. Prav tako je ocenila program stabilnosti in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Portugalska prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU 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 EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih od 1 do 5.
- (15) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti, njegovo mnenje⁶ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1.
- (16) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni program reform in program stabilnosti. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih od 1 do 5 –

⁶ V skladu s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

PRIPOROČA, da Portugalska v obdobju 2016–2017 ukrepa tako, da:

1. [Zagotovi trajno odpravo čezmernega primanjkljaja do leta 2016, tako da s sprejetjem potrebnih strukturnih ukrepov ter z uporabo izrednih prihodkov za zmanjševanje primanjkljaja in dolga zmanjša primanjkljaj sektorja država na 2,3 % BDP v letu 2016. To je v skladu z izboljšanjem strukturnega salda za 0,25 % BDP v letu 2016. Nato v letu 2017 doseže letno fiskalno prilagoditev v višini najmanj 0,6 % BDP.] Do februarja 2017 izvede obsežen pregled odhodkov in okrepi nadzor nad odhodki, stroškovno učinkovitost in ustrezno načrtovanje proračuna na vseh ravneh javne uprave. Zagotovi dolgoročno vzdržnost zdravstvenega sektorja, ne da bi pri tem ogrozila dostop do primarnega zdravstvenega varstva. Zmanjša odvisnost pokojninskega sistema od proračunskih prerazporeditev. Do konca leta 2016 ponovno usmeri pozornost na tekoče načrte prestrukturiranja podjetij v državni lasti.
2. V posvetovanju s socialnimi partnerji zagotovi, da bo minimalna plača skladna s cilji spodbujanja zaposlovanja in konkurenčnosti v vseh gospodarskih sektorjih.
3. Zagotovi učinkovito aktivacijo dolgoročno brezposelnih in boljše usklajevanje med zavodom za zaposlovanje in socialnimi službami. Okrepi spodbude za podjetja, da bodo zaposlovala za nedoločen čas.
4. Do oktobra 2016 sprejme ukrepe za lažje čiščenje bilanc stanja kreditnih institucij in zmanjšanje visoke ravni slabih posojil. Zmanjša davčne spodbude za zadolževanje podjetij in izboljša dostop do financiranja za zagona ter mala in srednja podjetja prek kapitalskega trga.
5. Poveča preglednost in učinkovitost javnega naročanja v zvezi z javno-zasebnimi partnerstvi in koncesijami. Do konca leta 2016 izboljša in pospeši upravne postopke in postopke izdajanja dovoljenj, pospeši pravdne spore v zvezi z davki in zmanjša regulativne ovire, zlasti za poslovne storitve. Spodbudi sodelovanje med univerzami in gospodarstvom.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*
