



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 13 juni 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

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Komm. dok. nr:	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
Ärende:	Rekommendation till RÅDETS REKOMMENDATION om Portugals nationella reformprogram 2016, med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 2016

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation, som har granskats och godkänts av olika rådskommittéer på grundval av kommissionens förslag COM(2016) 342 final.

RÅDETS REKOMMENDATION

av den ...

**om Portugals nationella reformprogram 2016,
med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 2016**

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser², särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 26 november 2015 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2016 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 17–18 mars 2016. Den 26 november 2015 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen, där det angavs att Portugal var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken för euroområdet. Den rekommendationen godkändes av Europeiska rådet den 18–19 februari 2016 och antogs av rådet den 8 mars 2016³. Med tanke på att ekonomierna i den ekonomiska och monetära unionen är tätt sammanvävda bör Portugal, i egenskap av ett land som har euron som valuta, se till att dessa rekommendationer genomförs fullständigt och i tid.

³ EUT C 96, 11.3.2016, s. 1.

- (2) Landsrapporten 2016 för Portugal offentliggjordes den 26 februari 2016. Den innehöll en bedömning av hur väl Portugal hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som antogs av rådet den 14 juli 2015 och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll också den fördjupade granskning som föreskrivs i artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Den 8 mars 2016 lade kommissionen fram resultaten av den fördjupade granskningen. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Portugal har alltför stora makroekonomiska obalanser. Särskilt de stora stockarna av nettoutlandsskulder, den privata och offentliga skuldsättningen och en hög andel nödlidande lån utgör sårbara punkter mot bakgrund av hög arbetslöshet. Det finns fortfarande brister i politiken vad gäller varu- och tjänstemarknaderna, omstruktureringen av företagens skulder, finanspolitiska frågor och vissa delar av arbetsmarknaden.
- (3) Den 29 april 2016 lade Sverige fram sitt nationella reformprogram för 2016 och sitt konvergensprogram för samma år. De båda programmen bedömts samtidigt för att deras inbördes samband ska kunna tas i beaktande. Portugals nationella reformprogram är tillräckligt ambitiöst för att hantera de alltför stora obalanserna, innehåller riktlinjer för förbättrad konkurrenskraft och minskade skulder hos företagen samt hänvisar till utmaningarna i landsrapporten för 2016 och rekommendationerna för euroområdet, som framför allt underströk behovet att få igång investeringar igen och säkerställa de offentliga finansernas hållbarhet. Om dessa riktlinjer tillämpas effektivt och fullt ut, kan de hjälpa till att minska Portugals makroekonomiska obalanser. Utvärderingen av Portugals politiska åtaganden visar att det för tillfället inte finns något behov av att ta vidare förfarandet vid makroekonomiska obalanser till nästa steg.

- (4) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013⁴ får kommissionen begära att en medlemsstat ser över och föreslår ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (5) [Portugal omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del. Portugal korrigerade inte det alltför stora underskottet inom tidsfristen för 2015 och genomförde inte rådets rekommenderade finanspolitiska ändringar under 2015. I sitt stabilitetsprogram för 2016 planerar regeringen att korrigera det alltför stora underskottet och nå ett totalt underskott på 2,2 % av BNP under 2016. Så snart en varaktig korrigerande av underskottet har uppnåtts kommer Portugal att omfattas av den förebyggande delen och övergångsreglerna för skuldkriteriet. Det (omberäknade⁵) strukturella saldot beräknas förbättras med endast 0,35 % av BNP per år under 2016–2020, vilket ligger under det nödvändiga beloppet på 0,6 % av BNP. Det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt överskott på 0,25 % av BNP – förväntas inte uppnås under programmets löptid. Enligt stabilitetsprogrammet väntas den offentliga skuldkvoten sjunka till 124,8 % av BNP under 2016 och fortsätta att sjunka till 110,3 % 2020. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är relativt optimistiskt. Dessutom har inte de åtgärder som ska stödja de planerade underskottsmålen från 2017 och framåt beskrivits tillräckligt. Enligt kommissionens vårprognos 2016 beräknas det offentliga underskottet nå 2,7 % av BNP 2016, under det fördragsfästa referensvärdet på 3 % av BNP, och 2,3 % av BNP 2017. I och med att det strukturella underskottet förväntas öka något under 2016 och 2017 ligger de finanspolitiska åtgärderna inte i linje med kraven i stabilitets- och tillväxtpakten. Portugal förväntas dessutom inte följa övergångsreglerna för skuldkriteriet under 2017. Rådet anser, på grundval av sin bedömning av stabilitetsprogrammet och med beaktande av kommissionens vårprognos 2016, att det finns en risk för att Portugal inte kommer att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Det kommer därför att krävas ytterligare åtgärder för att säkerställa efterlevnaden 2016 och 2017.
- (6) Enligt artikel 10.1 i förordning (EG) nr 1467/97 kommer kommissionen att regelbundet övervaka genomförandet av de åtgärder som Portugal har vidtagit som svar på rådets rekommendation av den 21 juni 2013 i enlighet med artikel 126.7 i EUF-fördraget. Kommissionen kommer därför att lämna en rekommendation till rådet om vilka åtgärder som bör genomföras inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott.

⁵ Det strukturella saldot, omberäknat av kommissionen på grundval av uppgifterna i stabilitetsprogrammet enligt den allmänt vedertagna metoden.

- (7) Ett disciplinerat genomförande inom angivna tidsramar av den reviderade budgetramlagen, lagen om kontroll av åtaganden och ytterligare förbättringar av skatteuppbörden och utgiftskontrollerna skulle kunna bidra i stor utsträckning till den nödvändiga finanspolitiska anpassningen. Portugal står inför den dubbla utmaningen att uppnå en långsiktig finanspolitisk hållbarhet inom hälso- och sjukvårdssystemet, samtidigt som systemet behöver effektiviseras för att upprätthålla den nuvarande tillgången till hälso- och sjukvård. Trots att Portugal för närvarande har en av unionens lägsta andelar offentliga utgifter av totalkostnaden för hälso- och sjukvård, är den förväntade ökningen av detta belopp (2,5 % av BNP fram till år 2060) den högsta. För att hitta en lösning på långsiktiga hållbarhetsutmaningar inom hälso- och sjukvården har det ännu inte genomförts några heltäckande åtgärder i syfte att uppmuntra till förebyggande av sjukdomar eller tillämpningen av folkhälsopolitiska riktlinjer, och det har heller inte vidtagits några åtgärder för att primärvårdstjänster ska utnyttjas i ett tidigare, och mindre kostsamt, skede. Kortsiktigt är det fortfarande en utmaning att lägga fungerande budgetar för sjukhusen som sedan inte överskrids, för att få bukt med eftersläpande betalningar. Pensionssystemets långsiktiga hållbarhet sågs över vid de nyligen genomförda reformerna, men fortfarande behöver man ta itu med utmaningarna på kort och medellång sikt. Det offentliga pensionssystemet är i stor utsträckning beroende av budgetöverföringar och ojämlikheter mellan generationerna. Den finanspolitiska hållbarheten hos offentligt ägda företag, särskilt inom transportsektorn, hämmas fortfarande av försenade genomföranden och politiska luckor. För att lyckas med budgetbesparingar måste effektiviserande insatser stöttas genom omstruktureringsplanerna.
- (8) Portugal har gjort stora insatser för att minska skatteundandragande genom att effektivisera skatteförvaltningen ytterligare. Åtgärder har vidtagits för att bekämpa skattebedrägeri, förbättra informationsutbytet mellan finansiella institutioner och stärka regelverket för att förhindra penningtvätt. Även om det har skett framsteg, kan skattemoralen fortfarande förbättras. En reform i syfte att effektivisera skatteförvaltningen skulle uppmuntra till investering.

- (9) Den övergripande löneutvecklingen har varit blygsam, vilket ligger i linje med den höga arbetslösheten och behovet att främja en extern ombalansering, och följer den medelfristiga produktivitetsökningen. Denna utveckling har förstärkts av kollektivförhandlingar på sektorsnivå, även om systemet för kollektivförhandlingar fortfarande begränsar möjligheten till justeringar på företagsnivå. Mot bakgrund av en låg inflation och hög arbetslöshet höjdes minimilönen i januari 2016 från 505 euro till 530 euro per månad, och det finns planera på att 2019 öka den ytterligare, till 600 euro per månad (med fjorton utbetalningar per år). Portugal ligger i mitten av EU:s rangordning av minimilöner som andel av genomsnittslönen, men i toppen när det gäller den högsta minimilönen som andel av medianlönen. Detta antyder att lönefördelningen i Portugal är snedvriden till förmån för lägre löner, och att en ytterligare ökning av minimilönen kan leda till att ännu fler arbetstagare hamnar i denna kategori. Nästan en fjärdedel av alla arbetstagare hade minimilön 2016. Samtidigt som en höjd minimilön kan hjälpa till att minska fattigdomen bland förvärvsarbetare, ger det även ett högre tryck på lönestrukturen genom att pressa lönesättningen uppåt. Om detta inte matchas av en ökande produktivitet, riskerar det att skada sysselsättningen och konkurrenskraften, särskilt inom arbetsintensiva industrier. Det kan även leda till ett minskat intresse för att investera i kompetens.
- (10) Återhämtningen på den portugisiska arbetsmarknaden fortsatte 2014 och 2015, och det har gjorts stora insatser för att justera aktiveringspolitiken, modernisera den offentliga arbetsförmedlingen och nå ut till fler unga som inte är registrerade som arbetssökande. Det återstår dock en del åtgärder att genomföra. I ljuset av den senare tidens försämrade sociala situation, särskilt den allt mer utbredda barnfattigdomen, har det gjorts betydande insatser för att förbättra det sociala stödet, särskilt inom systemet för minimiinkomst, barnbidrag och låga pensioner. Det behövs en utredning för att se vilken effekt de här åtgärderna har haft på fattigdomen. Det finns fortfarande ett stort antal arbetslösa i behov av arbete, vilket har en negativ inverkan på den ekonomiska tillväxten och den sociala situationen. Fler långtidsarbetslösa skulle kunna aktiveras med hjälp av riktade arbetsmarknadspolitiska åtgärder och bättre samordning mellan arbetsförmedling och sociala tjänster. Trots att den ekonomiska återhämtningen har fört med sig många nya tillsvidareanställningar, är arbetsmarknaden fortfarande väldigt segmenterad. Andelen visstidsanställda är fortfarande en av de högsta i EU, och det är ovanligt att en visstidsanställning övergår i en tillsvidareanställning.

- (11) Höga skulder i den privata sektorn är fortfarande en sårbar punkt för den portugisiska ekonomin, och små och medelstora företag har svårt att få finansiering. Arbetet har gått framåt med att minska de alltför höga skulderna hos företagen och låta den privata sektorn skuldsanera, men Portugals privata sektor är fortfarande en av de mest skuldsatta i unionen. Det är ett allvarligt hinder för investeringar och potentiell produktionstillväxt. De icke-finansiella företagen justerar sina balansräkningar, men i mindre utsträckning än hushållen. Den höga, och alltjämt växande, andelen nödlidande lån inom företagssektorn orsakar problem i balansräkningarna för både den icke-finansiella och finansiella sektorn, och de är ett stort hinder för investeringar. Det har genomförts insatser på olika nivåer för att åtgärda företagens höga skuldsättning, men resultaten dröjer. Bolagsskatten gynnar fortfarande lånefinansiering starkt. Under de senaste åren har regeringen försökt hantera detta genom att inrätta regler för underkapitalisering och skattelättnad för bolagskapital. Dock var skillnaden 2015 i kapitalkostnaden (före och efter beskattning) mellan låne- och kapitalfinansiering fortfarande en av de högsta inom unionen. Det är fortsatt svårt och kostsamt för företagen att få kapital, särskilt för små och medelstora företag och uppstartsföretag. Alternativa källor till finansiering, t.ex. privatkapital, riskkapital, gräsrotsfinansiering och affärsänglar, är underutvecklade och står fortfarande för endast en marginell andel.

- (12) Trots framsteg står fortfarande rättsliga hinder och svag institutionell kapacitet i vägen för företagens tillväxt, konkurrenskraft och investeringar. Portugals rättsliga system är fortfarande ineffektivt, särskilt i fråga om skattemål. Transparensen är mestadels god vid offentliga upphandlingar i Portugal. Uppgifter från nätplattformen "Base", särskilt tillägnad detta område, visar dock att upphandlande portugisiska myndigheter ofta använder sig av ett förfarande genom direkt tilldelning, vilket under 2013–2015 utgjorde i genomsnitt 87,3 % av alla offentliga avtal. Det motsvarar 47 % av de totala avtalade beloppen. Vid koncessionskontrakt och offentlig-privata partnerskap är transparensen fortfarande en svag punkt, särskilt på lokal och regional nivå. Portugals finansdepartements arbetsgrupp för offentlig-privata partnerskap (UTAP) ser över vissa offentlig-privata partnerskap som hanteras av den centrala administrationen, men där ingår inte koncessioner eller regionala och lokala offentlig-privata partnerskap. Reformerna inom hamnsektorn är fortfarande försenade och nya aktörer som vill in på marknaden hindras. Det har blivit enklare att registrera ett företag, men det är fortfarande opraktiskt och komplicerat att ansöka om licensiering och de oförutsägbara administrativa förfarandena har en negativ inverkan på investerarnas förtroende. Det kvarstår utmaningar i förfarandena för att komma in på byggmarknaden och få ett bygglov samt om effektiv tillämpning av rationaliserade miljöbestämmelser. Rättsliga hinder inom vissa sektorer för företagstjänster gör det svårare att fördela tillgångarna på ett effektivt sätt, särskilt inom juridiska tjänster. Regler om yrkessammanslutningars verksamhet – särskilt sådan som gäller deras stadgar och interna regler – är begränsande och kan förhindra både fysiska och juridiska personer från att få tillgång till de relevanta yrkena. Detta påverkar framför allt juridiska yrken, som normalt har restriktioner i fråga om bl.a. marknadsföring och multidisciplinära aktiviteter.
- (13) Portugal saknar ett bra samarbete mellan den akademiska världen och näringslivet och behöver förbättra kommersialiseringen av kunskap. Eventuella samarbeten mellan universitet och näringslivet försvåras ordentligt av både regelhinder och byråkratiska hinder, i kombination med en brist på samarbetsinitiativ inom det akademiska systemet. Detta har en negativ inverkan på anställbarheten hos nyutexaminerade personer och på innovationskraften. På det tekniska området har man introducerat nya korta program inom högre utbildning, vilket har lett till fler samarbetsmöjligheter mellan högskolor och regionala ekonomiska aktörer. Universitetsprogrammen står dock fortfarande utanför den pågående moderniseringen.

- (14) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Portugals ekonomiska politik och offentliggjort den i 2016 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt stabilitetsprogrammet och det nationella reformprogrammet samt uppföljningen till de rekommendationer Portugal har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Portugal, utan även i vilken utsträckning EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka EU:s övergripande ekonomiska styrning genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–5 nedan.
- (15) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet och dess yttrande⁶ återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.
- (16) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet och stabilitetsprogrammet. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1–5 nedan.

⁶ Enligt artikel 9.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Portugal att under 2016 och 2017 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa att det alltför stora underskottet innan utgången av 2016 korrigeras på ett varaktigt sätt, så att den offentliga sektorns underskott minskas till 2,3 % av BNP 2016, genom att vidta nödvändiga strukturåtgärder och utnyttja eventuella oförutsedda intäkter till att minska underskottet och skulderna. Detta överensstämmer med en förbättring i det strukturella saldot med 0,25 % av BNP 2016. Därefter åstadkomma en årlig finanspolitisk anpassning på minst 0,6 % av BNP 2017. Senast i februari 2017 utföra en övergripande kontroll av utgifter och arbeta för bättre utgiftskontroll, kostnadseffektivitet och fungerande budgetering på alla nivåer i den offentliga förvaltningen. Säkerställa långsiktighet inom hälso- och sjukvårdssektorn utan att försämra tillgången till primärvård. Göra pensionssystemet mindre beroende av budgetöverföringar. Ändra fokus för den pågående omstruktureringen av offentligt ägda företag innan utgången av 2016.
2. I samråd med arbetsmarknadens parter se till att utvecklingen av minimilönen är förenlig med målen att främja sysselsättningen och konkurrenskraften inom olika sektorer.
3. Säkerställa att långtidsarbetslösa aktiveras på ett effektivt sätt och förbättra samordningen mellan arbetsförmedlingar och socialtjänster. Stärka incitamenten för företag att erbjuda tillsvidareanställningar.
4. Senast i oktober 2016 genomföra åtgärder för att underlätta upprepningen av kreditinstitutens balansräkningar och ta itu med det stora antalet nödlidande lån. Se till att bolagsskattelagstiftningen inte gynnar lånefinansiering lika mycket och göra det enklare för uppstartsföretag samt små och medelstora företag att få tillgång till kapital via kapitalmarknaden.
5. Förbättra transparensen och effektiviteten vid offentliga upphandlingar, särskilt för offentlig-privata partnerskap och koncessioner. Förbättra och påskynda administrativa förfaranden och licensförfaranden, påskynda skattemål och minska rättsliga hinder, särskilt inom företagstjänster innan utgången av 2016. Uppmuntra till samarbete mellan den akademiska världen och näringslivet.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande
