



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 12. kesäkuuta 2017
(OR. en)

9308/17

ECOFIN 411
UEM 160
SOC 391
EMPL 305
COMPET 408
ENV 507
EDUC 235
RECH 191
ENER 230
JAI 490

ILMOITUS

Lähetäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Kom:n asiak. nro:	ST 9252/17 ECOFIN 382 UEM 131 SOC 360 EMPL 275 COMPET 377 ENV 477 EDUC 205 RECH 161 ENER 201 JAI 452 - COM(2017) 521 final
Asia:	Suositus NEUVOSTON SUOSITUKSEKSI Portugalin vuoden 2017 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Portugalin vuoden 2017 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakohdassa mainittu, komission ehdotukseen COM(2017) 521 final perustuva, neuvoston eri komiteoiden tarkistama ja hyväksymä ehdotus neuvoston suositukseksi.

NEUVOSTON SUOSITUS,

annettu ... päivänä ...kuuta ...,

Portugalin vuoden 2017 kansallisesta uudistusohjelmasta

**sekä samassa yhteydessä annettu Portugalin vuoden 2017 vakausohjelmaa koskeva neuvoston
lausunto**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97¹ ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16 päivänä marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011² ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat,

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Komissio hyväksyi 16 päivänä marraskuuta 2016 vuotuisen kasvuselvityksen, mikä aloitti vuoden 2017 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Eurooppa-neuvosto vahvisti vuotuisen kasvuselvityksen ensisijaiset tavoitteet 9 ja 10 päivänä maaliskuuta 2017. Komissio hyväksyi 16 päivänä marraskuuta 2016 asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella varoituskansalaisia koskevan kertomuksen, jossa se katsoi, että Portugali kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu. Samana päivänä komissio hyväksyi myös suosituksen neuvoston suositukseksi euroalueen talouspolitiikasta. Eurooppa-neuvosto vahvisti suosituksen 9 ja 10 päivänä maaliskuuta 2017. Neuvosto hyväksyi 21 päivänä maaliskuuta 2017 suosituksen euroalueen talouspolitiikasta, jäljempänä 'euroalueen suositus'³.
- (2) Koska Portugali kuuluu jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö on euro, ja koska taloudet ovat talous- ja rahaliitossa vahvasti yhteydessä toisiinsa, Portugalin olisi varmistettava, että jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–4 ilmenevä euroalueen suositus pannaan täytäntöön täysimääräisesti ja oikea-aikaisesti.

³ EUVL C 92, 24.3.2017, s. 1.

- (3) Portugalia koskeva vuoden 2017 maaraportti julkaistiin 22 päivänä helmikuuta 2017. Siinä arvioitiin Portugalin edistymistä neuvoston 12 päivänä heinäkuuta 2016 hyväksymien maakohtaisten suositusten noudattamisessa, aiempina vuosina annettujen maakohtaisten suositusten noudattamisessa ja sen kansallisten Eurooppa 2020 -tavoitteiden saavuttamisessa. Lisäksi siihen sisältyi asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla laadittu perusteellinen tarkastelu, jonka tulokset julkaistiin samaten 22 päivänä helmikuuta 2017. Komissio päätteli analyysinsä perusteella, että Portugalin makrotaloudessa on liiallisia epätasapainoja. Erityisesti suuri ulkomainen nettovelkakanta, yksityinen ja julkinen velka sekä järjestämättömien lainojen merkittävä osuus ovat haavoittuvuustekijöitä tilanteessa, jossa työttömyysaste on laskusuunnasta huolimatta edelleen korkea ja tuottavuuden kasvu hidasta. Potentiaalinen kasvu on yhä jäljessä kriisiä edeltäneestä tasosta. Siihen vaikuttavat tuote- ja työmarkkinoiden pullonkaulat ja jäykkyydet sekä ulkoiset epätasapainot. Vaihtotase on parantunut jonkin verran, mutta lisätoimia tarvitaan, jotta ulkomaista nettovelkaa saadaan sopeutettua merkittävämmiin. Sopeutustoimenpiteet ovat olleet viime vuosina huomattavia, mutta yksikkötyökustannukset ovat alkaneet kasvaa tuottavuuden heikon kasvun ja palkkojen nousun vuoksi. Yksityinen velka vähenee eikä julkinen velka enää kasva tilanteessa, jossa velkaantuneisuutta on edelleen tarpeen vähentää. Järjestämättömien lainojen määrä on edelleen suuri, ja yhdessä alhaisen kannattavuuden ja suhteellisen ohuiden pääomapuskureiden kanssa ne ovat riski pankkien taseille. Työmarkkinaolosuhteet ovat parantuneet, mutta nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyysasteet ovat edelleen korkeat ja tilapäisten työsuhteiden osuus suuri.

- (4) Portugali toimitti vuoden 2017 kansallisen uudistusohjelmansa ja vuoden 2017 vakausohjelmansa 28 päivänä huhtikuuta 2017. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon. Portugalin vuoden 2017 kansalliseen uudistusohjelmaan sisältyy sekä lyhyen että keskipitkän aikavälin sitoumuksia. Se sisältää muun muassa toimenpiteitä, joilla parannetaan julkista varainhoitoa ja liiketoimintaympäristöä sekä puututaan yritysten velkaantuneisuuteen. Siinä sitoudutaan kunnianhimoisiin uudistuksiin, joilla nykyaikaistetaan julkishallintoa, lisätään sosiaalista suojelua, parannetaan työvoiman osaamistasoa ja kehitetään valtionyhtiöiden hallinnointia. Kansallinen uudistusohjelma kattaa myös vuoden 2017 maaraportissa ja euroalueen suosituksessa kuvatut haasteet, kuten tarpeen käynnistää investoinnit uudelleen ja varmistaa julkisen talouden kestävyys. Jos nämä toimenpiteet pannaan täytäntöön suunnitellun aikataulun mukaisesti, ne auttaisivat Portugalin makrotalouden epätasapainon korjaamisessa ja maakohtaisten suositusten täytäntöönpanossa. Komissio vahvistaa Portugalin politiikkasitoumusten arvioinnin perusteella aikaisemman arvionsa, jonka mukaan lisätoimenpiteet eivät tässä vaiheessa ole aiheellisia makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn puitteissa. Uudistussuunnitelman täytäntöönpanoa seurataan tiivistä erityisseurannan avulla.
- (5) Kauden 2014–2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) ohjelmasuunnittelussa on otettu huomioon asiaankuuluvat maakohtaiset suositukset. Kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013⁴ 23 artiklassa säädetään, komissio voi pyytää jäsenvaltiota tarkastelemaan uudelleen kumppanuussopimustaan ja asiaankuuluvia ohjelmiaan ja esittämään niihin muutoksia, kun tämä on tarpeen asiaankuuluvien neuvoston suositusten täytäntöönpanon tukemiseksi. Komissio on antanut tarkempaa tietoa kyseisen säännöksen hyödyntämisestä ohjeissa sellaisten toimenpiteiden soveltamiselle, joilla ERI-rahastojen vaikuttavuus kytketään talouden tehokkaaseen ohjaukseen ja hallintaan.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (6) Portugaliin sovelletaan nyt vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota ja väliaikaista velkasääntöä, kun liiallista alijäämää koskeva menettely on lopetettu. Portugali aikoo vuoden 2017 vakausohjelmansa perusteella saavuttaa julkisen sektorin alijäämän, joka on 1,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2017 ja 1,0 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018, ja parantaa tilannetta edelleen niin, että ylijäämä on 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Suunnitelmissa ei oteta huomioon pankkitukitoimien potentiaalisia alijäämää kasvattavia vaikutuksia. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteena oleva 0,25 prosentin rakenteellinen ylijäämä suhteessa BKT:hen on tarkoitus saavuttaa vuoteen 2021 mennessä. Vuoden 2017 vakausohjelmassa ennustetaan, että julkisen talouden velka on 127,9 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2017, 124,2 prosenttia vuonna 2018 ja 117,6 prosenttia vuonna 2020. Näiden julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on vuonna 2017 uskottava, mutta seuraavina vuosina suotuisa. Toimenpiteitä, joita tarvitaan tukemaan suunniteltujen alijäämätavoitteiden saavuttamista vuodesta 2017 eteenpäin, ei kuitenkaan ole vielä riittävästi täsmennetty.
- (7) Neuvosto suositti 12 päivänä heinäkuuta 2016, että Portugali sopeuttaa julkista taloutta kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta vähintään 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2017. Komission kevään 2017 talousennusteen mukaan on vaarana, että tästä suositellusta sopeutuksesta poiketaan merkittävästi vuonna 2017.

- (8) Julkisen talouden tilanteen ja erityisesti velkatason perusteella Portugalin odotetaan vuonna 2018 jatkavan sopeutusta kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta, joka on 0,25 prosentin rakenteellinen ylijäämä suhteessa BKT:hen. Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen yhteisesti sovitun matriisin mukainen sopeutus tarkoittaa vaatimusta, jonka mukaan nettomääräisten julkisten perusmenojen nimellinen kasvu⁵ ei ole yli 0,1 prosenttia vuonna 2018. Tällöin rakenteellinen sopeutus olisi vähintään 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen. Jos politiikka säilyy muuttumattomana, on vaarana, että tästä vaatimuksesta poiketaan merkittävästi vuonna 2018. Portugalin ei alustavan näytön perusteella ennusteta noudattavan väliaikaista velkasääntöä vuosina 2017 ja 2018. Kaiken kaikkiaan neuvosto katsoo, että vuodesta 2017 alkaen on toteutettava lisätoimenpiteitä, jotta vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia voidaan noudattaa. Kuten asetuksessa (EY) N:o 1466/97 säädetään, talousarviosuunnitelmien ja julkisen talouden toteutuman arvioinnin olisi kuitenkin perustuttava jäsenvaltion rahoitusasemaan siten, että otetaan huomioon suhdanteet. Kuten näihin maakohtaisiin suosituksiin liittyvässä komission tiedonannossa vuoden 2017 eurooppalaisesta ohjausjaksosta todetaan, vuoden 2018 alustavan talousarviosuunnitelman arvioinnissa ja sen jälkeen julkisen talouden vuoden 2018 toteutuman arvioinnissa on otettava asianmukaisella tavalla huomioon, että tavoitteena on saavuttaa sellainen finanssipolitiikan viritys, joka osaltaan sekä vahvistaa meneillään olevaa talouden elpymistä että varmistaa Portugalin julkisen talouden kestävyys. Tässä yhteydessä neuvosto panee merkille, että komissio aikoo tehdä kokonaisarvioinnin asetuksen (EY) N:o 1466/97 mukaisesti, ottaen erityisesti huomioon Puolan suhdannetilanteen.

⁵ Nettomääräisillä julkisilla menoilla tarkoitetaan julkisia kokonaismenoja ilman korkomenoja, ilman unionin ohjelmista aiheutuvia menoja, jotka korvataan täysin unionin varoista saatavilla tuloilla, ja ilman ei-päätösperäisiä muutoksia työttömyysetuusmenoissa. Kansallisesti rahoitettu kiinteän pääoman bruttomuodostus jaetaan neljälle vuodelle. Päätösperäiset tulopuolen toimenpiteet ja lakisääteiset tulojen lisäykset otetaan huomioon. Meno- ja tulopuolen kertaluonteiset toimenpiteet kuittaavat toisensa.

- (9) Julkisen talouden pysyvä vakauttaminen perustuu julkisen talouden kehystä koskevan uuden lain oikea-aikaiseen ja tinkimättömään täytäntöönpanoon, julkisten menojen uudelleenarvioimiseen ja järjeistämiseen sekä veronkannon parantamiseen edelleen. Portugali on käynnistänyt menojen uudelleenarvioinnin, joka perustuu pääasiassa tehokkuutta parantaviin toimenpiteisiin, jotka liittyvät terveys- ja opetusministeriöiden hallinnonalaan, valtionyhtiöihin, (keskitettyihin) julkisiin hankintoihin ja kiinteistöjen hallintaan. Tämä menojen uudelleenarviointi ei kuitenkaan ole vielä kovinkaan kattava, sillä se koskee vain keskushallintoa ja siinä keskitytään palveluja virtaviivaistamalla aikaansaataaviin tehokkuussäätöihin. Hallitus on hyväksynyt terveydenhuoltoalalla toimenpiteitä, joilla edistetään tautien ennaltaehkäisemistä ja kansanterveyspolitiikkaa. Lisäksi on toteutettu useita terveydenhuoltoalan tehokkuuden ja kestävyuden lisäämiseen tähtääviä toimenpiteitä, esimerkiksi keskitettyjen hankintojen ja rinnakkaisvalmisteiden käytön lisäämisen avulla. Vaikka sairaalauudistus jatkuu, talousarvion suunnittelu ja toteutus sairaaloissa on edelleen merkittävä ongelma. Viivästyneet maksut (maksurästtit) kasvavat edelleen, mikä kuvaa puutteita kirjanpidon valvontamekanismeissa ja hallintokäytännöissä. Tarkka ja tasapainoinen budjetointi, parempi valvonta ja sitoumusten valvontaa koskevan lain tosiasiallinen täytäntöönpano voisi auttaa vähentämään maksurästejä ja parantamaan alan tehokkuutta ja laatua. Väestön ikääntymiseen liittyvät suuret ja kasvavat kustannukset aiheuttavat edelleen riskin julkisen talouden kestävyydelle. Keskipitkällä aikavälillä julkisen talouden riskien kasvun odotetaan liittyvän pääasiassa eläkkeiden rahoittamisen aiheuttamiin kustannuksiin. Maan julkisen talouden pitkän aikavälin riskit arvioidaan alhaisiksi. Tämä on suurelta osin eläkeuudistusten ansiota ja perustuu oletukseen, että politiikassa ei tapahdu muutoksia ja että eläkejärjestelmän riippuvuutta talousarviosta tehdyistä varainsiirroista vähennetään edelleen. Valtioyhtiöiden uudelleenjärjestelyä, jossa niistä tehdään julkisen talouden kannalta kestäviä, ei ole vielä kokonaan hoidettu. Valtiovarainministeriön UTAM-seurantayksikön valvomien valtionyhtiöiden velat olivat vuoden 2016 toisella neljänneksellä yhteensä 32 miljardia euroa. Valtioyhtiöiden taloudellisen kestävyuden varmistava, vahvistetut tavoitteet sisältävä kehys voisi auttaa vähentämään yhtiöiden riippuvuutta valtion talousarviosta tehdyistä varainsiirroista ja pienentämään niiden suurta velkakantaa.

- (10) Portugalin työmarkkinoiden elpyminen jatkui vuonna 2016. Työmarkkinaindikaattorit ovat parantuneet tasaisesti ja erityisesti työttömyysaste on laskenut. Merkittävä osuus uusista työpaikoista on vakinaisia työsuhteita. Määräaikaisten työsuhteiden osuus on kuitenkin edelleen suuri. Työmarkkinoiden voimakas segmentoituminen vaikuttaa kielteisesti työntekijöiden uramahdollisuuksiin ja tuloihin, erityisesti nuorten keskuudessa. Tammikuussa 2017 Portugali uudisti työllistämistukiohjelmansa, jolla edistetään työntekijöiden palkkaamista vakinaisiin työsuhteisiin. Sen odotettavissa olevat vaikutukset työmarkkinoiden segmentoitumisen vähentämiseen näyttävät kuitenkin vähäisiltä, sillä verrattain harvojen odotetaan kuuluvan ohjelman piiriin. Vaikka viimeaikaiset työmarkkinauudistukset ovat parantaneet kannustimia työpaikkojen luomiseen, eräät lainsäädännön piirteet voivat edelleen jarruttaa vakinaisten työntekijöiden palkkaamista yrityksiin. Työnantajille aiheutuu esimerkiksi ennakkoimattomia kustannuksia, kun yksittäisen vakinaisen työntekijän irtisanomista pidetään kohtuuttomana. Tämä johtuu osittain siitä, että työntekijän on mahdollista saada työnsä takaisin, jos irtisanomista pidetään kohtuuttomana, ja oikeudenkäyntiprosessin tehottomuudesta.
- (11) Työttömyys on ollut laskussa vuodesta 2014 lähtien, ja myös pitkäaikaistyöttömien absoluuttinen määrä on vähenemässä. Kuitenkin yli puolet työttömistä on ollut työttömänä vähintään vuoden, eikä tämä osuus ole pienentynyt elpymisen myötä. Korkea pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyysaste lisäävät vaaraa, että työttömät vetäytyvät työmarkkinoilta ja menettävät vähitellen osaamistaan sekä työllistyvyyttään. Tämä vaikuttaa näin kielteisesti myös potentiaaliseen kasvuun. Vaikka nuorisotyöttömyys on edelleen mittava, se on vähenemässä viime vuosina esimerkiksi nuorisotakuun puitteissa toteutettujen etsivien toimenpiteiden ansiosta⁶. Tämä voi osittain selittää sen, miksi työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten osuus on unionin keskiarvoa pienempi. Portugali toimii myös aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden yksinkertaistamiseksi ja nuorisotyöttömyyteen puuttumiseksi. Huhtikuussa 2017 otettiin käyttöön työllistämiskannustimia (sosiaaliturvamaksuista myönnettyt alennukset), joilla edistetään nuorten ja pitkäaikaistyöttömien palkkaamista vakinaisiin työsuhteisiin. Jotta voidaan varmistaa pitkäaikaistyöttömien tuloksellinen aktivointi, on kuitenkin olennaisen tärkeää, että julkiset työvoimapalvelut tekevät tuloksellista yhteistyötä sosiaalipalvelujen kanssa, jotta tämän ryhmän tarpeet voidaan tunnistaa ja niihin voidaan vastata paremmin. Tärkeä askel tähän suuntaan olisi ilmoitettu keskitettyjen työvoimapalvelupisteiden perustaminen.

⁶ Neuvoston suositus, annettu 22 päivänä huhtikuuta 2013, nuorisotakuun perustamisesta (EUVL C 120, 26.4.2013, s. 1).

- (12) Ilmoitetun aikataulun mukaisesti hallitus on korottanut vuonna 2017 vähimmäispalkkaa kolmantena vuonna peräkkäin. Viimeisimmän korotuksen, joka ylittää inflaation odotetun kasvun ja keskimääräisen tuottavuuden kasvun, odotetaan tekevän vähimmäispalkasta yhä sitovamman, sillä sen piiriin kuului vuonna 2016 jo viidennes kaikista työntekijöistä. Vähimmäispalkan korotukset vähentävät työssäkäyvien köyhyyttä ja voivat vaikuttaa myönteisesti kokonaiskysyntään. Ne voivat kuitenkin aiheuttaa työllisyysriskejä erityisesti matalan osaamistason työntekijöiden osalta. Nämä riskit eivät ole toteutuneet nykytilanteessa, jossa talous elpyy, mutta niihin puuttuminen on edelleen haaste. Hallitus seuraa vähimmäispalkan kehityksen vaikutusta laatimalla neljännesvuosittain raportin, joka julkaistaan ja josta keskustellaan työmarkkinaosapuolten kanssa.
- (13) Portugalin koulutustulokset ovat parantuneet huomattavasti, kuten OECD:n kansainvälisen oppimistulosten arviointiohjelman (PISA) viimeisimmät tulokset osoittavat. Se kuuluu kuitenkin edelleen siihen ryhmään OECD-maita, joissa luokalle jääminen on yleisintä, minkä on osoitettu lisäävän koulunkäynnin keskeyttämisen riskiä ja lisäävän merkittävästi koulutuskustannuksia. Työvoiman yleinen osaamistaso on Euroopan alhaisimpia ja heikentää maan innovointipotentiaalia ja kilpailukykyä. Lisäksi digiosaamisen puute on edelleen esteenä työvoiman osaamistason parantamiselle. Noin 22 prosentilla Portugalin työvoimasta ei ole minkäänlaista digiosaamista (lähinnä siksi, että he eivät käytä internetiä säännöllisesti), mikä on noin kaksi kertaa unionin keskiarvoa enemmän. Hallitus on toteuttanut toimia aikuiskoulutuksen ja digiosaamisen edistämiseksi ja perustanut Qualifica-ohjelman ja kansallisen digiosaamisaloitteen (INCoDe2030 -aloite). Niiden tuloksellisuuden varmistamiseksi on erittäin tärkeää, että ne tarjoavat työmarkkinoiden tarpeita vastaavia laadukkaita mahdollisuuksia täydentää ja uudistaa työntekijöiden osaamista. Hallitus on myös toteuttanut useita toimenpiteitä, joilla tuetaan korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteistyötä, erityisesti tutkimustulosten ja tutkimustoiminnan osalta. Korkeakoulurakennetta olisi mukautettava tämän yhteistyön edistämiseksi.

(14) Vaikka tilanne on paranemassa, suuri järjestämättömien yrityslainojen kanta sekä vähäinen kannattavuus, altistuminen valtionvelkaan liittyville riskeille ja heikot pääomapuskurit ovat edelleen haaste pankkialalle. Omaisuuserien laadun heikkeneminen erityisesti yrityssektorilla rasittaa pankkialan kannattavuutta. Se on heikkojen pääomapuskureiden lisäksi yksi niistä tekijöistä, jotka estävät luottojen ja investointien tuottavan kohdentumisen. Vaikka järjestämättömien lainojen määrä on laskussa, niiden osuus on edelleen korkea (19,5 prosenttia, kun se oli 19,6 prosenttia vuoden 2015 lopussa), ja se on yhä kasvussa joillakin toimialoilla, erityisesti rakennus- ja kiinteistöalalla toimivien yritysten kohdalla. Järjestämättömien lainojen suureen määrään puuttumiseksi on toteutettu joitakin toimia. Arvoltaan alentuneen velkakannan merkittävä vähentäminen edellyttää kuitenkin vielä kokonaisvaltaista strategiaa, jonka avulla olisi myös edistettävä jälkimarkkinoiden kehittymistä, jotta pankit voisivat myydä osan arvoltaan alentuneista salkuistaan.

(15) Luottoehdot ovat parantuneet vähitellen kysyntä- ja tarjontapuolella, mutta pk-yritysten rahoituksen saantia on edelleen parannettava. Niiden portugalilaisten pk-yritysten osuus, jotka eivät onnistuneet saamaan hakemaansa lainamäärää kokonaisuudessaan, kasvoi 34 prosentista 42 prosenttiin. Unionin keskiarvo puolestaan on laskussa ja oli 30 prosenttia vuonna 2016. Innovatiiviset ja kilpailukykyiset yritykset, joilla on suuri kasvupotentiaali, hyötyisivät pääoman paremmasta saatavuudesta. Tämä vähentäisi niiden riippuvuutta velkarahoituksesta ja parantaisi niiden mahdollisuuksia saada rahoitusta, mikä auttaisi yrityksiä kasvamaan ja kansainvälistymään. Velkarahoitteisten ja omalla pääomalla rahoitettujen investointien pääomakustannusten välinen ero oli vuonna 2016 unionin viidenneksi suurin ja selvästi yli unionin keskiarvon. Vaikka verojärjestelmän muutokset ovat vähentäneet velkarahoituksen kannustimia, on vielä liian varhaista nähdä niiden vaikutusta velanoton suhteellisen merkittävään suosimiseen yritysverotuksessa. Viranomaiset käynnistivät heinäkuussa 2016 *Capitalizar*-ohjelman, jonka tavoitteena on pääasiassa edistää yksityisiä investointeja. Ohjelmassa luodaan uusia luottojärjestelyjä pk-yrityksille, perustetaan erikoisrahastoja, joiden on tarkoitus osallistua yksityisiin investointeihin, ja tehdään muutoksia verojärjestelmään investointien tukemiseksi. Hallitus on myös ottanut käyttöön toisen ohjelman (*Programa Semente*), jolla tarjotaan rahoitusta nuorille yrityksille ja pienille yrityksille niiden toiminnan alkuvaiheessa (siemenpääoma). Ohjelma auttaa niitä hankkimaan oman pääoman ehtoista rahoitusta, sillä se tarjoaa enintään kolmen vuoden ajan verohelpotuksia yksityissijoittajille, jotka hankkivat uusia osuuksia tällaisista yhtiöistä. Näiden ohjelmien odotetaan parantavan yritysten rahoituksen saantia Portugalissa, jos ne toteutetaan nopeasti kokonaisuudessaan.

(16) Tammikuussa 2017 komissio tarjosi osana palvelumarkkinoiden esteiden poistamista koskevaa toimenpidepakettia kaikille jäsenvaltioille ohjeistusta kansallisista uudistuksista sellaisten ammattipalvelujen sääntelyssä, jotka voivat luoda paljon kasvua ja työpaikkoja. Suositetut uudistukset koskevat monia erilaisia vaatimuksia, ja ne perustuvat vertailevaan analyysiin, joka mukailee jäsenvaltioiden kanssa viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana tehdyn keskinäisen arvioinnin periaatteita ja toimintatapoja. Portugali on osallistunut aktiivisesti tähän prosessiin. Portugali selostaa kansallisessa toimintasuunnitelmassaan, että säänneltyjä ammatteja koskevia merkittäviä uudistuksia ja tarkistuksia on jo toteutettu vuodesta 2011 alkaen, joten se ei odota mainittavampia muutoksia tulevina vuosina. Komission antamalla ohjeistuksella täydennetään vuoden 2017 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson mukaisia arviointeja siten, että niissä keskitytään erityisesti näihin ammatteihin sovellettaviin vaatimuksiin. Palvelujen tarjoajaksi pääsyyn liittyy merkittäviä lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia esteitä useilla aloilla. Joistakin rakennusalaan ja kaikkein rajoitetuimpiin yrityspalveluihin (myös säänneltyt ammatit) kohdistetuista uudistuksista sovittiin rahoitustukiohjelman aikana, mutta niiden toteuttaminen on joko keskeytetty tai peruutettu. Tiettyjä ammatteja koskevat säännöt eivät ole yhtä kunnianhimoisia kuin puitelaki näiden ammattien vapauttamisessa kilpailulle. Ne herättävät myös huolta kilpailun suorasta tai välillisestä rajoittamisesta ammattipalvelujen markkinoilla.

- (17) Portugalin julkishallinto on edelleen tehotonta, ja sen läpinäkyvyys on vähäistä. Kilpailu on julkisten hankintojen alalla edelleen vähäistä. Edistyksestä huolimatta julkisia hankintoja koskevien tietojen ja menettelyjen läpinäkyvyydessä ja luotettavuudessa on vielä puutteita. Käyttöoikeussopimusten ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien läpinäkyvyyttä häiritsee edelleen, että hankintaviranomaisilta puuttuu monimutkaisten sopimusten hallinnoinnin edellyttämä asiantuntemus. Sopimusten tekeminen ilman tarjouskilpailua on edelleen yleistä julkisissa hankinnoissa. Julkisia hankintoja koskeva säännöstö on äskettäin tarkistettu, ja komissio seuraa tiiviisti tarkistetun säännöstön täytäntöönpanoa. Hallinnollinen rasitus ja yhdenmukaisten täytäntöönpanokäytäntöjen puute eri puolilla maata on hidastanut menettelyjen uudistamista. Vaikka jonkin verran edistystä on tapahtunut, paikallis- ja julkishallinnon menettelyjen yksinkertaistamisessa on esiintynyt viiveitä, sillä julkishallinnon eri tasojen välinen koordinointi on vähäistä. Portugalin viranomaiset ovat hyväksyneet lainsäädännön yksinkertaistamista koskevan uuden SIMPLEX + -ohjelman. Siihen sisältyy melko kunnianhimoisia toimenpiteitä kansalaisten ja yritysten hyväksi. Toimenpiteet ovat lupaavia, ja SIMPLEX + -paketin täytäntöönpanon nopea aloittaminen on varmistettava, jotta ohjelma alkaa vaikuttaa. Useimpia pakettiin sisältyvistä yrityksistä koskevista toimenpiteistä on nyt alettu toteuttaa. Portugalin oikeusjärjestelmän suorituskyky alittaa edelleen unionin keskitason. Portugalissa siviili- ja kauppaoikeutta sekä verotusta koskevien riita-asioiden käsittelyn tehokkuusindikaattorit ovat edelleen heikot. Tämä vaikuttaa kielteisesti liiketoimintaan ja suorien ulkomaisten sijoitusten houkuttelemiseen. Vero- ja hallintotuomioistuinten toiminnan tehokkuus on edelleen haaste tapausten ratkaisusta osalta ja menettelyt ovat yhä liian pitkiä. Ratkaisun saaminen maksukyvyttömyysasioita käsittelevästä tuomioistuimesta kestää jopa 40 kuukautta, mikä herättää epäilyjä SIREVE-kehityksen toimivuudesta.
- (18) Portugali on edistynyt julkishallinnon läpinäkyvyyden lisäämisessä ja korruption torjunnassa, mutta kattavaa strategiaa ei ole. Korruptiontorjunnasta näyttää tulleen kansallisten syyttäväviranomaisten todellinen prioriteetti, ja tehokkaampia prosesseja tapausten ja resurssien hallinnoimiseksi on otettu käyttöön. Jää kuitenkin nähtäväksi, johtavatko nämä toimenpiteet korkean tason korruption lopullisen tuomitsemisasteen paranemiseen ja sellaisten rangaistusten määräämiseen, jotka tehokkaammin ennaltaehkäisevät korruptiota. Jokaisessa julkishallintoelimestä käyttöön otetut korruptionehkäisy-suunnitelmat ovat toistaiseksi osoittautuneet lähinnä muodollisuuksiksi. Niitä ei ole mukautettu organisaatiokohtaisesti, eikä niitä ole myöskään täydennetty asianmukaisella seurannalla.

- (19) Komissio on vuoden 2017 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Portugalin talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2017 maaraportissa. Se on arvioinut myös vuoden 2017 vakausohjelman ja vuoden 2017 kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Portugalille viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon niiden merkityksen Portugalin finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyskannalta mutta myös sen, ovatko ne unionin sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla unionin tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin.
- (20) Neuvosto on tutkinut vuoden 2017 vakausohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto⁷ ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1.
- (21) Neuvosto on tutkinut vuoden 2017 kansallisen uudistusohjelman ja vuoden 2017 vakausohjelman komission perusteellisen tarkastelun ja tämän arvioinnin perusteella. Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 6 artiklan nojalla annetut neuvoston suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–4,

SUOSITTAA, että Portugali toteuttaa vuosina 2017 ja 2018 toimia, joilla se

1. varmistaa liiallisen alijäämän korjaamisen kestävyyskannalta; pyrkii toteuttamaan merkittäviä julkisen talouden sopeutustoimia vuonna 2018 vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion vaatimusten mukaisesti ja ottaen huomioon tarpeen vahvistaa meneillään olevaa talouden elpymistä ja varmistaa Portugalin julkisen talouden kestävyyskannalta; käyttää satunnaistuloja nopeuttaakseen julkisen talouden velan pienentämistä suhteessa BKT:hen; panostaa enemmän menojen uudelleenarvioinnin laajentamiseen tavoitteena kattaa huomattava osuus useiden politiikkalohkojen julkisista menoista; lisää menojen valvontaa, kustannustehokkuutta ja asianmukaista budjetointia erityisesti terveydenhuoltoalalla, keskittymällä sairaaloiden maksurästien vähentämiseen, ja huolehtii eläkejärjestelmän kestävyyskannalta; asettaa valtionyhtiöiden taloudellisen kestävyyskannalta parantamiseksi alakohtaisia tehokkuustavoitteita hyvissä ajoin vuoden 2018 talousarviota varten, parantaa valtionyhtiöiden kokonaisnettotulosta ja keventää valtion talousarviolle aiheutuvaa raskautta;

⁷ Asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

2. edistää vakinaisiin työsopimuksiin perustuvaa palkkaamista, myös tarkistamalla oikeudellista kehystä; varmistaa pitkäaikaistyöttömien tehokkaan aktivoinnin; varmistaa yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa, että vähimmäispalkan kehitys ei heikennä matalan osaamistason työntekijöiden työllistymismahdollisuuksia;
3. panostaa enemmän luottolaitosten taseiden puhdistamiseen toteuttamalla järjestämättömiä lainoja koskevan kattavan strategian, myös parantamalla arvoltaan alentuneiden omaisuususerien jälkimarkkinoita; parantaa yritysten, erityisesti nuorten yritysten ja pienten ja keskisuurten yritysten, mahdollisuuksia saada rahoitusta;
4. toteuttaa etenemissuunnitelman, jolla kevennetään edelleen hallinnollista raskautusta ja puututaan rakennusalan ja yrityspalvelujen sääntelyesteisiin vuoden 2017 loppuun mennessä; tehostaa maksukyvyttömyys- ja verotusmenettelyihin liittyviä oikeudenkäyntejä.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*
