

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

от 12 юли 2016 година

**относно националната програма за реформи на Португалия за 2016 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Португалия за 2016 г.**

(2016/C 299/26)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики <sup>(1)</sup>, и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси <sup>(2)</sup>, и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като имат предвид, че:

- (1) На 26 ноември 2015 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2016 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 17—18 март 2016 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 26 ноември 2015 г. Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Португалия ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед. В същия ден Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната. Тази препоръка беше одобрена от Европейския съвет на 18—19 февруари 2016 г. и приета от Съвета на 8 март 2016 г. <sup>(3)</sup> Като държава, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимнообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Португалия следва да гарантира пълното и своевременно изпълнение на препоръката.
- (2) Докладът за Португалия за 2016 г. беше публикуван на 26 февруари 2016 г. В него бе оценен напредъкът на Португалия в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 14 юли 2015 г., и напредъкът на Португалия по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Докладът

<sup>(1)</sup> ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

<sup>(2)</sup> ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

<sup>(3)</sup> ОВ C 96, 11.3.2016 г., стр. 1.

включваше и задълбочения преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. На 8 март 2016 г. Комисията представи резултатите от задълбочения преглед. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Португалия са налице прекомерни макроикономически дисбаланси. По-специално, високото равнище на натрупаните нетни външни задължения, частният и държавният дълг и високият дял на необслужваните кредити представляват слабости в контекста на висока безработица. Продължават да съществуват пропуски на политиката по отношение на продуктите пазари и пазарите на услуги, реструктурирането на корпоративния дълг, по фискални въпроси и някои области на пазара на труда.

- (3) На 29 април 2016 г. Португалия представи своята национална програма за реформи за 2016 г. и своята програма за стабилност за 2016 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях. В националната програма за реформи на Португалия е заложена достатъчно амбиция за справяне с прекомерните дисбаланси, очертани са подходящи мерки за насърчаване на конкурентоспособността и намаляването на частния дълг и се прави връзка с предизвикателствата, очертани в доклада за 2016 г., и препоръките за еврозоната, с акцент върху необходимостта да се даде нов тласък на инвестициите и да се осигури устойчивост на публичните финанси. Ако бъдат приложени изцяло и бързо, тези мерки биха спомогнали за разрешаване на макроикономическите дисбаланси на Португалия. Въз основа на оценката на политическите ангажменти на Португалия, на този етап не е необходимо ускоряване на процедурата при макроикономически дисбаланси.
- (4) Съответните специфични за всяка страна препоръки бяха взети предвид в програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета<sup>(1)</sup>, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи изменения в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление.
- (5) По отношение на Португалия понастоящем се прилагат корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж (ПСР). Страната не коригира прекомерния дефицит до определената за краен срок 2015 г. и не постигна фискалното подобрение, препоръчано от Съвета. В своята програма за стабилност за 2016 г. правителството планира да коригира прекомерния дефицит и да постигне номинален дефицит от 2,2 % от БВП през 2016 г. След като бъде постигната трайна корекция на прекомерния дефицит, спрямо Португалия ще се прилагат предпазните мерки и преходното правило за дълга. (Преизчисленото<sup>(2)</sup>) структурно салдо се очаква да се подобрява едва с около 0,35 % от БВП годишно между 2016 г. и 2020 г., което е под изискваната стойност от 0,6 % от БВП, а средносрочната бюджетна цел — структурен излишък в размер на 0,25 % от БВП — не се очаква да бъде постигната в рамките на периода на програмата. Според програмата за стабилност съотношението държавен дълг/БВП се очаква да спадне до 124,8 % през 2016 г. и да продължи да спада до 110,3 % от БВП през 2020 г. Макроикономическият сценарий, на който се основават тези бюджетни прогнози, е по-скоро оптимистичен. Освен това, необходимите мерки в помощ на планираните цели за дефицита от 2017 г. нататък все още не са достатъчно конкретни. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. се очаква дефицитът на консолидирания държавен бюджет да достигне 2,7 % от БВП през 2016 г., което е под референтната стойност по Договора от 3 % от БВП, и 2,3 % от БВП през 2017 г. Тъй като се очаква структурният дефицит леко да се увеличи през 2016 г. и 2017 г., фискалната консолидация не съответства на изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Освен това не се очаква Португалия да се съобрази с преходното правило за дълга през 2017 г. Въз основа на оценката си за програмата за стабилност и като взема предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г., Съветът смята, че съществува риск Португалия да не спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. По тази причина ще са необходими допълнителни мерки за гарантиране на съответствие през 2016 г. и 2017 г.
- (6) Съгласно член 10, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1467/97 Комисията редовно ще наблюдава прилагането на предприетите от Португалия действия в отговор на препоръката на Съвета от 21 юни 2013 г. съгласно член 126, параграф 7 от ДФЕС, поради което Комисията ще препоръча на Съвета да бъдат предприети подходящи стъпки в рамките на процедурата при прекомерен дефицит.
- (7) Своевременното и стриктно прилагане на реформирания закон за бюджетната рамка и на закона за контрол на поетите задължения, както и предприемането на допълнителни подобрения в събирането на приходите и контрола на разходите могат значително да допринесат за постигането на необходимата бюджетна корекция. Португалия е

(1) Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

(2) Структурното салдо, преизчислено от Комисията по общоприетата методика въз основа на информацията в програмата за стабилност.

изправена пред двойното предизвикателство да постигне дългосрочна фискална устойчивост на системата на здравеопазването, като същевременно поддържа равнището на достъп до здравно обслужване чрез подобряване на ефикасността на системата. Въпреки че понастоящем Португалия е с един от най-ниските дялове на публични разходи в общите разходи за здравеопазване в Съюза, очакваното увеличение на публичните разходи за здравеопазване с 2,5 % от БВП до 2060 г. е най-високото. Все още не са взети всеобхватни мерки за насърчаване на профилактиката и на политиките за обществено здраве, както и за осигуряване на предоставянето на първични здравни грижи на ранен етап, когато те са свързани с по-малко разходи, за да се преодолеят дългосрочните предизвикателства пред устойчивостта в сектора на здравеопазването. Точното бюджетно планиране и изпълнение в болниците, за да се гарантира погасяване на просрочените задължения, продължава да бъде важно предизвикателство в краткосрочен план. Въпреки че в неотдашните реформи бе разгледана дългосрочната устойчивост на пенсионната система, нерешени остават предизвикателствата във връзка с устойчивостта в краткосрочен до средносрочен план. Характерни за държавната пенсионна система са висока зависимост от бюджетни трансфери и неравенства между поколенията. Забавянята при изпълнението и пропуските в политиката все още пречат на фискалната устойчивост на държавните предприятия, по-специално в транспортния сектор. От решаващо значение за постигането на бюджетни икономии остава засилването на мерките за увеличаване на ефективността в техните планове за реструктуриране.

- (8) Бяха положени значителни усилия за ограничаване на данъчните измами чрез по-нататъшно повишаване на ефективността на данъчната администрация. Вземат се мерки за борба с данъчните измами, подобряване на обмена на информация с финансовите институции и за укрепване на рамката за борба с изпирането на пари. Въпреки отбелязания напредък, все още има възможност да се постигне по-добро спазване на данъчното законодателство. Реформирането на данъчната администрация, за да се постигне по-голяма ефективност, би спомогнало и за насърчаване на инвестициите.
- (9) Като цяло промените в заплатите бяха умерени, в съответствие с високата безработица, необходимостта да се насърчава външното уравнивяване и с растежа на производителността в средносрочен план. Колективното договаряне на секторно равнище подкрепяше тази тенденция, въпреки че характеристиките на системата на колективно договаряне все още ограничават обхвата на корекциите на равнището на предприятията. В контекста на ниска инфлация и висока безработица през януари 2016 г. минималната работна заплата беше повишена от 505 евро на 530 евро месечно и се планира постепенно да се увеличи до 600 евро месечно през 2019 г. (изплащана 14 пъти на година). Португалия е в средата на класацията на ЕС за минимална работна заплата като процент от средната заплата, но сред държавите с най-висока минимална работна заплата като процент от медианната заплата. Това предполага, че при разпределението на заплатите в Португалия има значителна тенденция към по-ниски заплати и че по-нататъшното увеличение на минималната работна заплата би могло бързо да разшири дела на обхванатите работници, който през 2016 г. достигна почти една четвърт от всички заети лица. Въпреки че това може да помогне за намаляване на остротата на бедността сред работещите, то може също така да доведе до по-голямо свиване на структурата на възнагражденията, което оказва натиск към увеличаване на заплатите като цяло. Ако не е съпътствано от нарастване на производителността, това рискува да навреди на перспективите за заетостта и конкурентоспособността, особено за трудоемките промишлени отрасли. То носи също така риск от намаляване на стимула за инвестиране в умения.
- (10) През 2014 г. и 2015 г. пазарът на труда в Португалия продължи да се възстановява и бяха положени съществени усилия за реформиране на политиките за активизиране, за модернизиране на публичната служба по заетостта и за увеличаване на информационните кампании, насочени към нерегистрираните в бюрата по труда млади хора, въпреки че продължават да съществуват някои предизвикателства при прилагането на мерките. С оглед на неотдашното влошаване на социалното положение, особено по отношение на увеличаващото се равнище на бедността сред децата, бяха предприети важни мерки за засилване на социалното подпомагане, най-вече във връзка със схемата за минимален доход, детските надбавки и ниските пенсии. Въздействието на тези мерки за намаляване на остротата на бедността трябва да бъде оценено. Въпреки това поемането на голямата група от дългосрочно безработни лица продължава да бъде предизвикателство, което се отразява отрицателно върху икономическия растеж и социалното положение. Има възможност за по-нататъшно активизиране на дълготрайно безработните чрез целенасочени политики за пазара на труда и по-добра координация между службите по заетостта и социалните служби. Въпреки че възстановяването доведе до много нови работни места с постоянни договори, сегментирането на пазара на труда остава значително. Делът на заетите на срочни договори остава един от най-високите в Европа, а процентът на преход от временни към постоянни договори е нисък.
- (11) Високата задлъжнялост на частния сектор продължава да бъде основен източник на уязвимост за португалската икономика, а условията за финансиране на малките и средните предприятия продължават да са трудни. Беше постигнат известен напредък за намаляване на корпоративния дълг и за даване на възможност на частния сектор да намали задлъжнялостта си, но частният сектор в Португалия продължава да е един от най-задлъжнените в

Съюза. Това е основна пречка за инвестициите и потенциалния растеж на БВП. Нефинансовите предприятия коригират своите баланси, но в по-малка степен от домакинствата. Високите и нарастващи равнища на необслужваните заеми в стопанския сектор се отразяват в счетоводните баланси както на нефинансовия, така и на финансовия сектор, и са основна пречка пред инвестициите. Бяха предприети действия на различни равнища за справяне с корпоративната задлъжнялост, но резултатите се бавят. Продължава да е висока тенденцията в данъчното облагане, благоприятстваща задлъжнялостта. В последните години правителството се опитва да се справи с този проблем чрез въвеждането на правила относно слабата капитализация и отчисления за корпоративния дялов капитал. Въпреки това, през 2015 г. разликата в цената на капитала (преди и след данъчно облагане) между дълговите и капиталовите инвестиции остава една от най-високите в Съюза. Достъпът до кредитиране продължава да е скъп и труден за предприятията, по-специално за малките и средните предприятия и за стартиращите предприятия. Алтернативните източници на финансиране, като например собствен капитал, рисков капитал, колективно финансиране и бизнес ангели остават незначителни и изключително малко развити.

- (12) Въпреки напредъка, регулаторните бариери и слабият институционален капацитет все още пречат на растежа, конкурентоспособността и инвестициите. Ефективността на съдебната система на Португалия продължава да бъде ниска, особено в областта на данъчните спорове. Възлагането на обществени поръчки в Португалия до голяма степен е прозрачно. Въпреки това, според данни на специализираната онлайн платформа BASE, възлагашите органи в Португалия често използват процедурата за пряко възлагане, като за периода 2013—2015 г. тази процедура е използвана при средно 87,3 % от всички договори за обществени поръчки, или 47 % от общите стойности на договорите. Осигуряването на прозрачност при договорите за концесии и публично-частните партньорства, особено на местно и регионално равнище, продължава да представлява предизвикателство. Работната група за публично-частни партньорства в рамките на Министерството на финансите (UTAP) упражнява надзор над някои публично-частни партньорства, управлявани от централната администрация, но концесиите и публично-частните партньорства на местно и регионално равнище не са обект на надзор от нейна страна. Все още има закъснения в изпълнението на реформите на пристанищния сектор и пречки пред навлизането на нови участници. Регистрирането на стопанска дейност стана по-лесно, но лицензирането продължава да е тромаво, а сложните административни процедури уронват доверието на инвеститорите. Все още съществуват предизвикателства по отношение на процедурите за достъп до строителния пазар, получаването на разрешителни за строеж и по отношение на ефективното прилагане на опростените правила за лицензи за екологична съобразност. Регулаторните пречки в някои сектори на бизнес услугите възпрепятстват ефикасното разпределяне на ресурси, особено по отношение на правните услуги. Подзаконовите актове, регламентиращи професионалните организации, по-специално актовете във връзка с техните устава и вътрешни правила, са рестриктивни и могат да възпрепятстват както физическите, така и юридическите лица да получат достъп до съответната професия. Това засяга особено правните професии, при които, наред с другото, често срещани са ограничения относно рекламирането и мултидисциплинарните дейности.
- (13) Португалия не се представя добре в областта на сътрудничеството между научната и стопанската дейност и търговската реализация на знанията. Бариерите пред сътрудничеството между университетите и стопанските среди са високи и се дължат както на регулаторни, така и на бюрократични пречки и липсата на стимули за сътрудничество в академичната система. Това е в ущърб както на пригодността за заетост на завършващите висше образование, така и на новаторството. Стартирането на новите краткосрочни курсове за висше техническо образование (TeSPs) откри нови възможности за сътрудничество между политехническите институти и регионалните икономически участници, но университетските програми остават извън процеса на модернизация.
- (14) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Португалия и го публикува в доклада от 2016 г. Освен това Комисията направи оценка на програмата за стабилност, националната програма за реформи и последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Португалия през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Португалия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1—5 по-долу.
- (15) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност, като становището му <sup>(1)</sup> е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (16) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за стабилност. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1—5 по-долу,

<sup>(1)</sup> Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

ПРЕПОРЪЧВА на Португалия да предприеме следните действия през 2016 г. и 2017 г.:

1. Да осигури трайна корекция на прекомерния дефицит съгласно съответните решения или препоръки в рамките на процедурата при прекомерен дефицит, като предприеме необходимите структурни мерки и като използва всички извънредни приходи за намаляване на дефицита и дълга. След това да постигне годишна фискална корекция от поне 0,6 % от БВП. Да извърши до февруари 2017 г. всеобхватен преглед на разходите и да засили контрола на разходите, ефективността на разходите и подходящото бюджетиране на всички равнища на публичната администрация. Да гарантира дългосрочната устойчивост на сектора на здравеопазването, без да излага на риск достъпа до първични здравни грижи. Да намали зависимостта на пенсионната система от бюджетни трансфери. До края на 2016 г. да пренасочи текущите планове за реструктуриране на държавните предприятия.
2. В консултация със социалните партньори да гарантира, че минималната заплата съответства на целите за насърчаване на заетостта и конкурентоспособността в отделните отрасли.
3. Да гарантира ефективно активиране на дългосрочно безработните лица и подобряване на координацията между службите по заетостта и социалните служби. Да засили стимулите за фирмите да наемат на постоянни договори.
4. Да предприеме мерки до октомври 2016 г. за улесняване на изчистването на счетоводните баланси на кредитните институции и да предприеме мерки във връзка с високото равнище на необслужваните заеми. Да намали тенденция за благоприятстване на задлъжнялостта в корпоративното данъчно облагане и да подобри достъпа до финансиране за новосъздадени предприятия и за малки и средни предприятия чрез капиталовия пазар.
5. Да увеличи прозрачността и ефективността на възлагането на обществени поръчки по отношение на публично-частните партньорства и концесиите. До края на 2016 г. да подобри и ускори административните и лицензионните процедури, да ускори разглеждането на данъчните спорове и да намали регулаторните пречки, особено в бизнес услугите. Да стимулира сътрудничеството между университетите и стопанските среди.

Съставено в Брюксел на 12 юли 2016 година.

За Съвета  
Председател  
P. KAŽIMÍR