

RÅDETS HENSTILLING**af 12. juli 2016****om Portugals nationale reformprogram for 2016 og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2016**

(2016/C 299/26)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker ⁽¹⁾, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer ⁽²⁾, særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 26. november 2015 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2016 om samordning af de økonomiske politikker. Den 17.-18. marts 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 26. november 2015 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen, hvori Portugal blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet. Den 18.-19. februar 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig denne henstilling, og den 8. marts 2016 blev den vedtaget af Rådet ⁽³⁾. Da Portugal har euroen som valuta, og i betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem økonomierne i den Økonomiske og Monetære Union, bør Portugal sikre en fuldstændig og rettidig implementering af denne henstilling.
- (2) Den 26. februar 2016 blev landerapporten for Portugal offentliggjort. Den indeholdt en analyse af Portugals fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som blev vedtaget af Rådet den 14. juli 2015, og opfyldelsen af de nationale Europa 2020-mål. Rapporten indeholdt desuden en dybdegående

⁽¹⁾ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ EUT C 96 af 11.3.2016, s. 1.

undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Den 8. marts 2016 fremlagde Kommissionen resultaterne af den dybdegående undersøgelse. Kommissionen konkluderer af sin analyse, at Portugal er berørt af uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer. Navnlig den omfattende nettogæld over for udlandet samt privat og offentlig gæld og en høj andel af misligholdte lån udgør svagheder i en kontekst med høj arbejdsløshed. Der savnes tiltag vedrørende produkt- og tjenestemarkederne, omlægning af virksomhedernes gæld, finanspolitiske forhold og udvalgte arbejdsmarkedsområder.

- (3) Den 29. april 2016 fremlagde Portugal sit nationale reformprogram for 2016 og sit stabilitetsprogram for 2016. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen. Portugals nationale reformprogram er tilstrækkeligt ambitiøst til at sætte ind over for de uforholdsmæssigt store ubalancer, og der redegøres heri for relevante foranstaltninger til at forbedre konkurrenceevnen og reducere den private gæld, og der henvises til udfordringerne i landerapporten for 2016 og til euroområdehenstillingerne med fokus på behovet for flere investeringer og for at sikre de offentlige financers bæredygtighed. Hvis disse foranstaltninger gennemføres fuldt ud og hurtigt, ville de bidrage til at mindske Portugals makroøkonomiske ubalancer. Ud fra en vurdering af Portugals politiktilsagn er der på indeværende tidspunkt ikke behov for at fremskynde proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer.
- (4) Der er taget hensyn til landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 ⁽¹⁾ kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante henstillinger fra Rådet anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende denne bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring.
- (5) Portugal er i øjeblikket underlagt den korrigerende del af stabilitets- og vækstpakten. Portugal fik hverken korrigeret det uforholdsmæssigt store underskud inden udgangen af 2015 eller ydet den finanspolitiske indsats, som Rådet havde efterlyst. I sit stabilitetsprogram for 2016 har regeringen planlagt at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud og nå ned på et samlet underskud på 2,2 % af BNP i 2016. Når der er opnået en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud, vil Portugal være underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten og overgangsreglerne for gældskriteriet. Den (genberegnete ⁽²⁾) strukturelle saldo forventes kun at blive forbedret med ca. 0,35 % af BNP pr. år, hvilket er mindre end de krævede 0,6 % af BNP, mellem 2016 og 2020, og den mellemfristede budgetmålsætning — et strukturelt overskud på 0,25 % af BNP — forventes ikke at kunne nås inden for programmets tidshorisont. Ifølge stabilitetsprogrammet ventes den offentlige gældskvoté at falde til 124,8 % i 2016 og at fortsætte med at falde til 110,3 % i 2020. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er temmelig optimistisk. De foranstaltninger, der er nødvendige for at bidrage til virkeliggørelsen af de planlagte underskudsmål for 2017 og fremefter, er desuden endnu ikke tilstrækkeligt specificerede. På basis af Kommissionens forårsprognose 2016 ventes det offentlige underskud at nå ned på 2,7 % af BNP i 2016, hvilket er mindre end traktatens referenceværdi på 3 % af BNP, og ned på 2,3 % af BNP i 2017. Eftersom det strukturelle underskud ventes at blive en smule større i 2016 og 2017, stemmer den finanspolitiske indsats ikke overens med kravene i stabilitets- og vækstpakten. Det forventes desuden heller ikke, at Portugal opfylder overgangsbestemmelsen vedrørende gældskriteriet i 2017. På grundlag af sin vurdering af stabilitetsprogrammet og under hensyntagen til Kommissionens forårsprognose 2016 er Rådet af den opfattelse, at der er risiko for, at Portugal ikke vil være i overensstemmelse med bestemmelserne i stabilitets- og vækstpakten. Der vil derfor være behov for yderligere foranstaltninger for at sikre overholdelse i 2016 og 2017.
- (6) I henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1467/97 vil Kommissionen regelmæssigt overvåge gennemførelsen af Portugals indsats for at efterleve henstillingen fra Rådet af 21. juni 2013 efter artikel 126, stk. 7, i TEUF, og Kommissionen vil derfor fremsætte en henstilling til Rådet om, hvilke passende skridt, der skal tages inden for rammerne af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.
- (7) Rettidig og korrekt gennemførelse af den reviderede budgettrammelov, loven om kontrol af forpligtelser og yderligere forbedringer af skatteopkrævningen og kontrollen med udgifter kan i væsentlig grad bidrage til at sikre den krævede finanspolitiske tilpasning. Portugal står over for den dobbelte udfordring at sikre langsigtet finanspolitisk bæredygtighed i sundhedsvæsenet og samtidig opretholde den nuværende adgang til sundhedspleje

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ Den strukturelle saldo er blevet genberegnet af Kommissionen ud fra oplysninger om stabilitetsprogrammet og under anvendelse af den metode, der er aftalt i fællesskab.

gennem effektivitetsforbedringer i systemet. På nuværende tidspunkt er de offentlige udgifters andel af de samlede sundhedsudgifter i Portugal en af de laveste i Unionen, men den forventede stigning på 2,5 % af BNP frem mod 2060 i de offentlige udgifter til sundhedsvæsenet er den højeste. På trods af de langsigtede udfordringer med hensyn til bæredygtighed i sundhedssektoren er der endnu ikke truffet omfattende foranstaltninger til at forbedre sygdomsforebyggelses- og folkesundhedspolitikkerne og til at sikre primær sundhedspleje i en tidlig og mindre omkostningskrævende fase. På kort sigt forbliver det en stor udfordring at sikre en korrekt budgetplanlægning og -gennemførelse i hospitalerne for at afvikle restancer. Selv om pensionssystemets langsigtede bæredygtighed blev håndteret i de seneste reformer, er der fortsat bæredygtighedsudfordringer på kort og mellemlang sigt. Det offentlige pensionssystem er karakteriseret ved en høj afhængighed af budgetoverførsler og ved generationsbestemte uligheder. Gennemførelsesforsinkelser og mangel på tiltag er stadig til hinder for de statsejede virksomheders finanspolitiske holdbarhed, navnlig i transportsektoren. Det er helt afgørende, at der i deres omstrukturingsplaner indgår effektivitetsfremmende foranstaltninger, således at der kan opnås budgetbesparelser.

- (8) Der er gjort en betydelig indsats for at forhindre skatteunddragelse gennem yderligere forbedringer af skatteadministrationen. Der er ved at blive truffet foranstaltninger til at bekæmpe skattesvig, forbedre deling af oplysninger med finansielle institutioner og til at styrke rammerne for bekæmpelse af hvidvaskning af penge. På trods af de fremskridt, der er gjort, er det stadig muligt at forbedre skatteopkrævningen. Det ville også tilskynde til investeringer, hvis der blev gennemført en reform af skatteadministrationen med henblik på at øge dens effektivitet.
- (9) Den generelle lønudvikling har været moderat, hvilket er i overensstemmelse med den høje arbejdsløshed og behovet for at fremme tilpasningen i forhold til udlandet samt i overensstemmelse med produktivitetsvæksten på mellemlang sigt. Kollektive overenskomster på sektorplan har fremmet denne tendens, selv om det kollektive overenskomssystem stadig begrænser rækkevidden af justeringer i de enkelte virksomheder. I en kontekst med lav inflation og høj arbejdsløshed blev minimumslønnen i januar 2016 hævet fra 505 til 530 EUR pr. måned, og den skal efter planen forhøjes yderligere til 600 EUR pr. måned i 2019 (med udbetaling 14 gange om året). Portugal ligger placeret midt i feltet med hensyn til EU-minimumslønningerne udtrykt i procent af de gennemsnitlige lønninger, men er blandt de lande, der har den højeste minimumsløn udtrykt i procent af gennemsnitslønnen. Det er udtryk for, at lønfordelingen i Portugal går i retning af lave lønninger, og at yderligere forhøjelser af minimumslønnen hurtigt kunne øge andelen af arbejdstagere i denne kategori, som i 2016 tegnede sig for næsten en fjerdedel af alle arbejdstagere. Selv om dette kunne bidrage til at begrænse antallet af arbejdende fattige, resulterer det også i en fladere lønstruktur og dermed et generelt lønpres i opadgående retning. Hvis denne udvikling ikke ledsages af produktivitetsstigninger, kan det være til skade for beskæftigelsen og udviklingen i konkurrenceevnen, navnlig for arbejdskraftintensive brancher. Den risikerer også at reducere incitamenterne til at investere i færdigheder.
- (10) Der var en fortsat positiv udvikling på det portugisiske arbejdsmarked i 2014 og 2015, og der er gjort en betydelig indsats for at reformere aktiveringspolitikkerne, modernisere den offentlige arbejdsformidling og nå bedre ud til ikkeregistrerede unge, selv om der stadig er gennemførelsesudfordringer. Set i lyset af den seneste forværring af den sociale situation, navnlig med hensyn til den tiltagende børnefattigdom, er der også truffet vigtige foranstaltninger til at styrke den sociale bistand, navnlig under ordningen for minimumsløn, børnepenge og lave pensioner. Der er behov for at vurdere, i hvilket omfang disse foranstaltninger reducerer omfanget af fattigdom. Det er imidlertid fortsat en udfordring at få aktiveret den store gruppe af langtidsledige, som har en negativ indvirkning på den økonomiske vækst og den sociale situation. Der er yderligere muligheder for aktivering af langtidsledige gennem målrettede arbejdsmarkedspolitikker og bedre koordinering mellem arbejdsformidlinger og sociale tjenester. Selv om opsvinget har resulteret i mange nye job med tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, er der stadig en betydelig segmentering af arbejdsmarkedet. Andelen af arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse er fortsat en af de højeste i Europa, og andelen af arbejdstagere, der går fra tidsbegrænsede til tidsubegrænsede ansættelseskontrakter, er lav.
- (11) Stor gældsættelse i den private sektor gør fortsat den portugisiske økonomi sårbar, og det vanskeliggør stadig finansieringsbetingelserne for små og mellemstore virksomheder. Der er gjort visse fremskridt med at reducere virksomhedernes gældsbyrde og mindske låntagningen i den private sektor, men Portugals private sektor er stadig en af de mest forgældede i Unionen. Det udgør en betydelig hindring for investeringer og potentielt outputvækst. Ikkefinansielle selskaber er i færd med at tilpasse deres balancer, men i mindre omfang end husholdningerne. Et stort og stigende antal misligholdte lån i erhvervssektoren vejer tungt på balancerne i både den ikkefinansielle og

den finansielle sektor, og de udgør en betydelig hindring for investeringer. Der er truffet foranstaltninger på forskellige niveauer over for virksomhedernes gældsætning, men resultaterne har ikke været tilfredsstillende. Selskabsbeskatningen har en stor gældsfræmmende virkning. Regeringen har de seneste år forsøgt at tackle dette problem ved at indføre regler om tynd kapitalisering og fradrag for egenkapital. I 2015 var kapitalomkostningsforskellen (før og efter beskatning) mellem gæld og egenkapitalfinansierede investeringer imidlertid en af de største i Unionen. Det er dyrt og vanskeligt for virksomhederne at få adgang til kredit, navnlig for små og mellemstore virksomheder og startup-virksomheder. Alternative finansieringskilder som f.eks. privat egenkapital, risikovillig kapital, crowdfunding og business angels er fortsat marginale og alvorligt underudviklede.

- (12) På trods af fremskridt hæmmer reguleringsbarrierer og svag institutionel kapacitet stadig virksomhedernes vækst, konkurrenceevne og investeringer. Effektiviteten i Portugals retsvæsen er lav, navnlig når det gælder behandlingen af skattesager. De offentlige udbud er generelt gennemsigtige i Portugal. Ifølge data fra den særlige »BASE«-onlineplatform benytter myndighederne i Portugal imidlertid ofte proceduren med direkte tildeling, som i perioden 2013-2015 tegnede sig for gennemsnitligt 87,3 % af alle offentlige kontrakter og 47 % af de samlede kontraktbeløb. Gennemsigtighed forbliver en udfordring for koncessionskontrakter og offentlig-private partnerskaber, navnlig på lokalt og regionalt plan. Finansministeriets taskforce for offentlig-private partnerskaber (UTAP) fører tilsyn med visse offentlig-private partnerskaber, der forvaltes af centraladministrationen, men dette er ikke tilfældet for koncessioner samt regionale og lokale offentlig-private partnerskaber. Reformerne i havnesektoren er stadig præget af forsinkelser i gennemførelsen og hindringer for nye aktørers adgang. Det er blevet nemmere at registrere en virksomhed, men det er stadig besværligt at opnå licenser, og indviklede administrative procedurer er til skade for investorerne tillid. Der er stadig udfordringer med hensyn til procedurerne for adgang til byggemarkedet, opnåelse af byggetilladelser og med hensyn til effektiv gennemførelse af strømledede regler ved udstedelse af miljøtilladelser. Reguleringsmæssige barrierer i visse sektorer for erhvervs-tjenester forhindrer en effektiv ressourceallokering, navnlig for så vidt angår juridiske tjenester. Reglerne for faglige organer, navnlig dem, der vedrører deres vedtægter og interne regler, er restriktive og kan hindre både fysiske og juridiske personers adgang til relevante erhverv. Dette gælder navnlig juridiske erhverv, hvor der bl.a. hyppigt forekommer restriktioner med hensyn til annoncering og tværfaglige aktiviteter.
- (13) Samspillet mellem forskningsinstitutter og virksomheder er ikke tilfredsstillende i Portugal, og der er også behov for at forbedre kommercialiseringen af viden. Barriererne for samarbejde mellem universiteterne og virksomhederne er høje på grund af reguleringsmæssige og bureaukratiske hindringer samt manglen på incitamenter til at samarbejde inden for det akademiske system. Dette er til skade for ansættelsesmulighederne for færdiguddannede kandidater og for innovation. Lanceringen af nye kortere tekniske uddannelser (TeSP'er) har åbnet nye muligheder for samarbejde mellem polytekniske læreanstalter og regionale økonomiske aktører, men universitetsprogrammerne indgår ikke i moderniseringsprocessen.
- (14) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Portugals økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2016. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram samt opfølgningen på de henstillinger, der er blevet rettet til Portugal i de foregående år. Den har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Portugal, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke EU's samlede økonomiske styring, ved at der på EU-plan ydes bidrag til kommende nationale beslutninger. Henstillingerne som led i det europæiske semester afspejles i henstilling 1-5 nedenfor.
- (15) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet, og dets holdning ⁽¹⁾ afspejles navnlig i henstilling 1 nedenfor.
- (16) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og stabilitetsprogrammet. Dets henstillinger efter artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 er afspejlet i henstilling 1-5 nedenfor,

(1) I medfør af artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.

HENSTILLER, at Portugal i 2016 og 2017 iværksætter tiltag med henblik på at:

1. Sikre en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud i overensstemmelse med de relevante afgørelser eller henstillinger som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud ved at træffe de nødvendige strukturelle foranstaltninger og ved at anvende alle ekstraordinære indtægter til at reducere underskud og gæld. Derefter sikre en årlig finanspolitisk tilpasning på mindst 0,6 % af BNP. Senest i februar 2017 gennemføre en omfattende gennemgang af udgifterne og styrke udgiftskontrollen, øge omkostningseffektiviteten og sikre passende budgetlægning på alle niveauer i den offentlige forvaltning. Sikre langsigtet bæredygtighed i sundhedssektoren uden at forringe adgangen til primær sundhedspleje. Reducere pensionssystemernes afhængighed af budgetoverførsler. Inden udgangen af 2016 revidere de igangværende omstrukturingsplaner for statsejede virksomheder.
2. Sikre i samråd med arbejdsmarkedets parter, at minimumslønnen er i overensstemmelse med målene om at fremme beskæftigelsen og konkurrenceevnen i de forskellige sektorer.
3. Sikre effektiv aktivering af langtidsledige og forbedre koordineringen mellem arbejdsformidlinger og sociale tjenester. Øge virksomhedernes incitamenter til at ansætte medarbejdere på tidsbegrænsede kontrakter.
4. Træffe foranstaltninger til senest i oktober 2016 at lette kreditinstitutternes balancesanering og reducere den høje andel af misligholdte lån. Begrænse den gældsfræmmende virkning af selskabsbeskatningen og forbedre adgangen til finansiering for startup-virksomheder og små og mellemstore virksomheder via kapitalmarkedet.
5. Øge gennemsigtigheden og effektiviteten i forbindelse med offentlige udbud for så vidt angår offentlig-private partnerskaber og koncessioner. Inden udgangen af 2016 forbedre og fremskynde de administrative procedurer og licensprocedurerne, fremskynde behandlingen af skattesager og reducere reguleringsbarriererne, navnlig inden for erhvervs tjenester. Skabe incitamenter til samarbejde mellem universiteter og erhvervslivet.

Udfærdiget i Bruxelles, den 12. juli 2016.

På Rådets vegne

P. KAŽIMÍR

Formand