



Bruxelles, den 18.5.2016
COM(2016) 342 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Portugals nationale reformprogram for 2016

og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2016

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Portugals nationale reformprogram for 2016

og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2016

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 politikker¹, 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 ubalancer², særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen³,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet⁴,

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 vækstundersøgelse⁵, som markerede starten på det europæiske semester om samordning af de økonomiske politikker for 2016. 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 varslingsmekanismen⁶, 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

¹ EFT L 209 af 2.8 1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11 2011, s. 25.

³ COM(2016) 342 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059, og P8_TA(2016)0060XXX.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

politik i euroområdet⁷. Den 18.-19. februar 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig denne henstilling, og den 8. marts 2016 blev den vedtaget af Rådet. 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 Portugal⁸ 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 virkeliggørelsen af de nationale Europa 2020-mål. Rapporten indeholdt desuden en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Den 8. marts 2016 fremlagde Kommissionen resultaterne af den dybdegående undersøgelse⁹. 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 finansers 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) De landespecifikke henstillinger er afspejlet i programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde for perioden 2014-2020. I henhold til artikel 23 i forordning (EU) nr. 1303/2013 kan Kommissionen for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger 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, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring¹⁰.
- (5) Portugal er i øjeblikket underlagt den korrigerende del af stabilitets- og vækstpagten. Portugal fik hverken korrigeret det uforholdsmæssigt store underskud inden udgangen af 2015 eller ydet den finanspolitiske indsats, som Rådet havde efterlyst. Det er ifølge regeringens stabilitetsprogram for 2016 målet at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud og nå ned på et offentligt underskud på 2,2 % af

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ COM(2016) 90 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

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 vækstpacten og overgangsreglerne for gældskriteriet. Den (genberegnet¹¹) 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 det mellemsigtede budgetmål - et strukturelt overskud på 0,25 % af BNP - forventes ikke at kunne nå inden for programmets tidshorisont. Ifølge stabilitetsprogrammet forventes den offentlige gældskvotestørrelse 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. Ifølge Kommissionens forårsprognose fra 2016 forventes 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 forventes at blive en smule større i 2016 og 2017, stemmer den finanspolitiske indsats ikke overens med kravene i stabilitets- og vækstpacten. Det forventes desuden heller ikke, at Portugal opfylder overgangsreglerne for gældskriteriet. På baggrund af sin vurdering af stabilitetsprogrammet og under hensyn til Kommissionens 2016-forårsprognose finder Rådet, at der er risiko for, at Portugal ikke vil være i overensstemmelse med bestemmelserne i stabilitets- og vækstpacten. 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 den seneste henstilling fra Rådet efter artikel 126, stk. 7, i TEUF. 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 budgetlov, loven om kontrol af forpligtelser og yderligere forbedringer af skatteopkrævningen og kontrollen med udgifter kan i signifikant grad bidrage til at sikre den krævede finanspolitiske tilpasning. Portugal står over for den dobbelte udfordring at sikre langsigtet finanspolitisk bæredygtighed i sundhedsvæsenet og samtidigt opretholde den nuværende adgang til sundhedspleje gennem effektivitetsforbedringer i systemet. På nuværende tidspunkt er de offentlige udgifters andel af de samlede sundhedsudgifter i Portugal en af de laveste i EU, 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 globale foranstaltninger til at forbedre sygdomsforebyggelsen og folkesundheden og til at sikre primær sundhedspleje i en tidlig og mindre omkostningskrævende fase. På kort sigt forbliver det en stor udfordring at sikre omhyggelig planlægning og gennemførelse af budgetter i hospitalerne for at afvikle restancer. Man har i de seneste reformer adresseret pensionssystemets langsigtede bæredygtighed, men det samme gælder ikke bæredygtighedsudfordringerne på kort og mellemlang sigt. Det offentlige pensionssystem er karakteriseret ved en høj afhængighed af budgetoverførsler og ved generationsbestemte uligheder.

¹¹ Den strukturelle saldo er blevet genberegnet af Kommissionen ud fra oplysninger om stabilitetsprogrammet og under anvendelse af den metode, der er aftalt i fællesskab.

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 foranstaltningerne over for hvidvask 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 overenskomsts system 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 den 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 jobanvisning og nå bedre ud til ikkeregistrerede unge, selv om der stadig er udfordringer med hensyn til implementeringen. Set i lyset af den seneste forværring af den sociale situation, navnlig med hensyn til den tiltagende barnefattigdom, 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 har indvirkning på fattigdommens omfang. 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 de langtidsledige gennem målrettede arbejdsmarkedspolitikker og bedre koordinering mellem jobanvisningen og de sociale tjenester. Selv om opsvinget har resulteret i mange nye job med tidsbegrænset ansættelse, er der stadig en betydelig segmentering af arbejdsmarkedet. Andelen af arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse er fortsat en af de højeste i Europa, og antallet af arbejdstagere, der går fra

kontrakter med tidsbegrænset ansættelse til tidsbegrænset ansættelse, er ikke særligt højt.

- (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 EU. Det udgør en betydelig hindring for investeringer og vækstmuligheder. 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 gældsfremmende virkning. Regeringen har de seneste år forsøgt at tackle dette problem ved at indføre regler om såkaldt 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 EU. Det er dyrt og vanskeligt for virksomhederne at få adgang til kredit, navnlig for små og mellemstore virksomheder og start up-virksomheder. Alternative finansieringskilder som f.eks. private equity, risikovillig kapital, crowdfunding og business angels er stadig 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, særlig når det gælder om at behandle skattesager. De offentlige udbud er generelt gennemsnitlige 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. Gennemsnitlighed forbliver en udfordring for koncessionskontrakter og offentligprivate partnerskaber, navnlig på lokalt og regionalt plan. Finansministeriets taskforce for offentligprivate partnerskaber (UTAP) fører tilsyn med visse offentligprivate partnerskaber, der forvaltes af centraladministrationen, men dette er ikke tilfældet for koncessioner, regionale og lokale offentligprivate 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 udviklede og uforudsigelige administrative procedurer er til skade for investorernes tillid. Der er stadig udfordringer med hensyn til procedurer for adgang til markedet for byggeri, for at opnå byggetilladelser og med hensyn til effektiv anvendelse af forenklede regler ved udstedelse af miljøtilladelser. Reguleringsmæssige barrierer i visse sektorer for erhvervstjenester 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 professioner. Dette gælder navnlig juridiske erhverv, hvor der bl.a. hyppigt forekommer restriktioner med hensyn til annoncering og tværfaglige aktiviteter.
- (13) Samspelet mellem den akademiske verden og virksomhederne 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 de foranstaltninger, som Portugal har truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til landet de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og den socioøkonomiske politik i Portugal, men også til deres overensstemmelse med EU- regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved på EU-plan at give input til kommende nationale beslutninger. Henstillingerne som led i Det Europæiske Semester afspejles i henstilling 1 til 5 nedenfor.
- (15) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet, og dets holdning¹² afspejles især 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 til 5 nedenfor,

HENSTILLER, at Portugal i 2016 og 2017 træffer foranstaltninger med henblik på:

1. At sikre en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2016 og reducere det offentlige underskud til 2,3 % af BNP i 2016 ved at træffe de nødvendige strukturelle foranstaltninger og ved at anvende alle ekstraordinære indtægter til at reducere underskud og gæld. Dette er i overensstemmelse med en forbedring af den strukturelle saldo på 0,25 % af BNP i 2016. Derefter sikre en årlig finanspolitisk tilpasning på mindst 0,6 % af BNP i 2017. Senest i februar 2017 gennemføre en omfattende gennemgang af udgifterne på alle niveauer i den offentlige forvaltning og styrke udgiftskontrollen, øge omkostningseffektiviteten og sikre passende budgetlægning. Sikre langsigtet bæredygtighed i sundhedssektoren uden at forringe adgangen til primær sundhedspleje. Reducere pensionssystemernes afhængighed af budgetoverførsler. Senest ved udgangen af 2016 revidere de igangværende omstrukturingsplaner for de statsejede virksomheder.
2. I samråd med arbejdsmarkedets parter sikre, at minimumslønningerne er i overensstemmelse med målene om at fremme beskæftigelsen og konkurrenceevnen i de forskellige brancher.
3. Sikre effektiv aktivering af de langtidsledige og forbedre koordineringen mellem jobanvisningstjenester og de sociale tjenester. Øge virksomhedernes incitamenter til at ansætte medarbejdere på tidsbestemte kontrakter.
4. Træffe foranstaltninger til senest i oktober 2016 at lette kreditinstitutternes balancesanering og reducere andelen af misligholdte lån. Begrænse den

¹² I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

gældsfræmmende virkning af selskabsbeskatningen og forbedre adgangen til finansiering for start up-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. Senest ved udgangen af 2016 forbedre og fremskynde de administrative procedurer og licensprocedurerne, fremskynde behandlingen af skattesager og reducere reguleringsbarriererne, navnlig inden for erhvervstjenester. Skabe incitamentter for samarbejde mellem universiteter og erhvervslivet.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne

Formand