

**A TANÁCS AJÁNLÁSA****(2016. július 12.)****Portugália 2016. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Portugália 2016. évi stabilitási programját**

(2016/C 299/26)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre <sup>(1)</sup> és különösen annak 5. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló, 2011. november 16-i 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre <sup>(2)</sup> és különösen annak 6. cikke (1) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására,

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira,

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményére,

tekintettel a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdaságpolitikai Bizottság véleményére,

mivel:

(1) A Bizottság 2015. november 26-án elfogadta az éves növekedési jelentést, amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2016. évi európai szemeszterét. Az Európai Tanács a 2016. március 17–18-i ülésén jóváhagyta az éves növekedési jelentés prioritásait. A Bizottság 2015. november 26-án az 1176/2011/EU rendelet alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést, amelyben Portugáliát azon tagállamok közé sorolta, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor. A Bizottság ugyanezen a napon az euroövezet gazdaságpolitikájáról szóló tanácsi ajánlásra vonatkozó ajánlást is elfogadott. Ezt az ajánlást az Európai Tanács a 2016. február 18–19-i ülésén jóváhagyta, a Tanács pedig 2016. március 8-án elfogadta <sup>(3)</sup>. Mivel Portugália pénzneme az euro, továbbá tekintettel a gazdasági és monetáris unió gazdaságai közötti szoros összefonódásokra, Portugáliának gondoskodnia kell az ajánlás teljes körű és megfelelő időben történő végrehajtásáról.

(2) A Portugáliára vonatkozó 2016. évi országjelentést 2016. február 26-án tették közzé. Az országjelentés értékelte a Tanács által 2015. július 14-én elfogadott országspecifikus ajánlások, valamint az Európa 2020 stratégia

<sup>(1)</sup> HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

<sup>(2)</sup> HL L 306., 2011.11.23., 25. o.

<sup>(3)</sup> HL C 96., 2016.3.11., 1. o.

nemzeti szintre lebontott célkitűzései kapcsán Portugália által elért eredményeket. Az országjelentés magában foglalta az 1176/2011/EU rendelet 5. cikke szerinti részletes vizsgálatot is. A Bizottság 2016. március 8-án ismertette a részletes vizsgálat eredményeit. Elemzése alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Portugáliában nem áll fenn túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány. A magas munkanélküliséggel összefüggésben mindenekezt a jelentős nettó külső kötelezettségállomány, a magán- és az állami szektor nagy adósságállománya és a nemteljesítő hitelek magas aránya teszi sebezhetővé teszi az országot. Továbbra is szakpolitikai hiányosságok tapasztalhatók a termékek és szolgáltatások piacát, a vállalati adósság átstrukturálását, a költségvetési politikát és a munkaerőpiac egyes területeit illetően.

- (3) Portugália 2016. április 29-én benyújtotta 2016. évi nemzeti reformprogramját és 2016. évi stabilitási programját. A kapcsolódási pontok figyelembevételére érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor. Portugália nemzeti reformprogramja kellően ambiciózus a túlzott egyensúlyhiány kezeléséhez, releváns intézkedéseket vázol fel a versenyképesség fokozására és a magánszektor adósságállományának csökkentésére, valamint foglalkozik a 2016. évi országjelentésben és az euroövezeti ajánlásokban azonosított kihívásokkal, mindenekezt a beruházások újraindításának és az államháztartás fenntarthatósága biztosításának szükségességével. Teljes körű és gyors végrehajtásuk esetén ezek az intézkedések hozzájárulhatnak Portugália makrogazdasági egyensúlyhiányának kezeléséhez. Portugália szakpolitikai kötelezettségvállalásainak értékelése alapján jelenleg nincs szükség a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás kiterjesztésére.
- (4) A 2014–2020-as időszakra vonatkozó európai strukturális és beruházási alapok programozását a vonatkozó országspecifikus ajánlások figyelembevételével alakították ki. Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet <sup>(1)</sup> 23. cikke szerint, amennyiben az a vonatkozó tanácsi ajánlások végrehajtásának elősegítése érdekében szükséges, a Bizottság kérheti egy tagállamtól partnerségi megállapodása és releváns programjai felülvizsgálatát és azokhoz módosítások javaslatát. A Bizottság az európai strukturális és beruházási alapok eredményességét és a gondos gazdasági irányítást összekapcsoló intézkedések alkalmazására vonatkozó iránymutatásokban további részletekkel szolgált arról, hogyan alkalmazná ezt a rendelkezést.
- (5) Portugália jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum korrekciós ágához tartozik. A 2015-ös határidőre nem igazította ki a túlzott hiányt, és nem hajtotta végre a Tanács által ajánlott költségvetési kiigazítást. 2016. évi stabilitási programjában a kormány a túlzott hiány kiigazítását és a GDP 2,2 %-át kitevő államháztartási hiány elérését tervezi 2016-ban. Amint tartósan kiigazítja a túlzott hiányt, Portugália átkerül a prevenció ágba, és az átmeneti adósságszabály hatálya alá fog tartozni. Az (újraszámított <sup>(2)</sup>) strukturális egyenleg évente előre láthatólag csak a GDP körülbelül 0,35 %-át kitevő – vagyis a GDP 0,6 %-ában meghatározott szükséges szintnél kisebb – mértékben fog javulni 2016 és 2020 között, és a középtávú költségvetési célt – azaz a GDP 0,25 %-át kitevő strukturális többletet – várhatóan nem sikerül teljesíteni a programidőszak alatt. A stabilitási program szerint a GDP-arányos államadósság-ráta 2016-ban 124,8 %-ra esik vissza, majd további csökkenést követően 2020-ban 110,3 %-ot ér el. A költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv meglehetősen optimista. Emellett a 2017-től tervezett hiánycélok eléréséhez szükséges intézkedések nem kellőképpen meghatározottak. A Bizottság 2016. tavaszi előrejelzése alapján a költségvetési hiány 2016-ban várhatóan eléri a GDP 2,7 %-át, ami a Szerződésben a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték alatt marad, majd 2017-ben a GDP 2,3 %-a lesz. Mivel a strukturális hiány az előrejelzések szerint kismértékben nőni fog 2016-ban és 2017-ben, a költségvetési kiigazítás nincs összhangban a Stabilitási és Növekedési Paktum követelményeivel. Ezenkívül Portugália az előrejelzések szerint 2017-ben nem fogja teljesíteni az átmeneti adósságszabályt. A stabilitási program értékelése alapján és a Bizottság 2016. tavaszi előrejelzésének figyelembevételével a Tanács véleménye szerint fennáll a kockázata annak, hogy Portugália nem fog megfelelni a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek. Ezért 2016-ban és 2017-ben további intézkedésekre lesz szükség a megfelelés biztosítása érdekében.
- (6) Az 1467/97/EK rendelet 10. cikke (1) bekezdésének megfelelően a Bizottság rendszeresen felügyeli a Portugália által az EUMSZ 126. cikkének (7) bekezdése szerinti, 2013. június 21-i tanácsi ajánlásra válaszul hozott intézkedések végrehajtását: a Bizottság ezért ajánlani fogja a Tanácsnak, hogy tegye meg a megfelelő lépéseket a túlzott hiány esetén követendő eljárás keretében.
- (7) A megreformált költségvetési kerettörvény és a kötelezettségvállalások ellenőrzéséről szóló törvény időben történő és szigorú végrehajtása, valamint a bevételek beszedése és a kiadások ellenőrzése terén tett további

<sup>(1)</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályaon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.).

<sup>(2)</sup> A Bizottság által a stabilitási programban szereplő információk alapján, a közös módszertan szerint újraszámított strukturális egyenleg.

előrelépés jelentős mértékben hozzájárulhat a szükséges költségvetési kiigazítás teljesítéséhez. Portugália kettős kihívással áll szemben: meg kell valósítania az egészségügyi rendszer hosszú távú költségvetési fenntarthatóságát, és ezzel egyidejűleg a rendszer hatékonyságának javítása révén fenn kell tartania az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés szintjét. Jóllehet a közkiadások egészségügyi összkiadásokon belüli hányada jelenleg Portugáliában az egyik legalacsonyabb az EU-ban, az előrejelzések szerint itt lesz a legmagasabb (2060-ra a GDP 2,5 %-ának megfelelő mértékű) az egészségügyre fordított közkiadások növekedése. Egyelőre még nem születtek meg a betegségmegelőzés és a közegészségügyi politikák előmozdítására, valamint az alapellátás korai és kevésbé költséges szakaszban történő biztosítására irányuló, az egészségügyi ágazat hosszú távú fenntarthatósági kihívásainak kezelését szolgáló átfogó intézkedések. A hátralékok felszámolása érdekében rövid távon továbbra is fontos kihívást jelent a kórházak pontos költségvetés-tervezése és -végrehajtása. Jóllehet a legutóbbi reformok foglalkoztak a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatóságával, annak rövid és középtávú fenntarthatósági kihívásai továbbra is megoldásra várnak. Az állami nyugdíjrendszer nagymértékben függ a költségvetési átcsoportosításoktól, és nemzedékek közötti egyenlőtlenségek jellemzik. Az állami tulajdonban lévő vállalatok költségvetési fenntarthatóságát továbbra is gátolják a megvalósítás késedelmek és a szakpolitikai hiányosságok, különösen a közlekedési ágazatban. A költségvetési megtakarítások elérése szempontjából továbbra is alapvető fontosságú a szerkezetátalakítási terveikben szereplő hatékonyságnövelő intézkedések megerősítése.

- (8) Az adóigazgatás hatékonyságának további növelése révén jelentős erőfeszítéseket tettek az adókiírással visszaesésének megelőzésére. Folyamatban van olyan intézkedések meghozatala, amelyek az adócsalás elleni küzdelmet, a pénzügyi intézményekkel való információmegosztás javítását és a pénzügyi elleni küzdelem keretrendszerének megerősítését célozzák. Az elért eredmények ellenére tovább lehetne javítani az adójogszabályok betartását. Az adóigazgatás hatékonyságának növelésére irányuló reform a beruházásokat is ösztönözné.
- (9) A bérfelvezetések összességében véve szerények voltak, és összhangban álltak a magas munkanélküliséggel, a külső egyensúly-helyreállítás előmozdításának szükségességével, valamint a termelékenység középtávú növekedésével. Ezt a tendenciát az ágazatszintű kollektív tárgyalások is erősítették, jóllehet a kollektív tárgyalási rendszer jellemzői még mindig korlátozzák a vállalati szintű kiigazítást. Alacsony infláció és magas munkanélküliség mellett a minimálbér 2016 januárjában havi 505 EUR-ról 530 EUR-ra emelkedett, és a tervek szerint 2019-ig fokozatosan tovább emelkedik, havi 600 EUR-ra (amelyet évente 14 alkalommal fizetnek ki). Portugália az átlagbér százalékos arányában kifejezett minimálbér uniós rangsorának közepén helyezkedik el, ugyanakkor azok az országok között szerepel, ahol a mediánbér százalékos arányában kifejezett minimálbér a legmagasabb. Ez arra utal, hogy Portugáliában a bérek eloszlása erőteljesen az alacsonyabb bérek irányába tolódik el, és a minimálbér további növekedései az érintett munkavállalók – 2016-ban az összes munkavállaló közel negyedét kitevő – arányának gyors növekedését idéznék elő. Jóllehet ez segíthet csökkenteni az aktív keresők szegénységi rátáját, egyben a bérstruktúra fokozottabb besűkülésével is járna, és béremelési nyomást generálna. Ha a béremelést nem támasztja alá termelékenységnövekedés, veszélybe kerülhetnek a foglalkoztatási és versenyképességi kilátások, különösen a munkaerő-igényes iparágakban. Ez visszatartó hatással lehet a készségekre való beruházásra is.
- (10) 2014-ben és 2015-ben folytatódott a portugál munkaerőpiac élénkítése, és jelentős erőfeszítéseket tettek az aktivizálási politikák reformja, az állami foglalkoztatási szolgálat korszerűsítése, valamint a nem regisztrált fiatalok bevonásának javítása érdekében, a végrehajtást illetően azonban vannak még kihívások. A szociális helyzet közelmúltbeli romlására – különösen a gyermekszegénység növekvő szintjére – tekintettel fontos intézkedések születtek a szociális ellátás megerősítésére is, mindenekelött a minimáljövedelem-rendszer, a gyermekek után járó támogatások és az alacsony nyugdíjak területén. Azt, hogy ezen intézkedések hatása mennyiben csökkenti a szegénység intenzitását, a későbbiekben értékelni kell. Ezzel együtt továbbra is problémát jelent a tartósan munkanélküli személyek széles körének munkába állítása, ami kedvezőtlen hatással van a gazdasági növekedésre és a szociális helyzetre. A tartósan munkanélküli személyeket célzott munkaerő-piaci politikákon és a foglalkoztatási és szociális szolgálatok közötti fokozott koordináción keresztül még nagyobb mértékben lehetne aktivizálni. Jóllehet az élénkítés révén sok új, határozatlan idejű szerződésen alapuló munkahely jött létre, még mindig nagyfokú a munkaerőpiac szegmentációja. Továbbra is a legmagasabbak közé tartozik a határozott időre szóló szerződéssel alkalmazottak aránya Európában, és alacsony a határozottból a határozatlan idejű szerződéses munkaviszonyba átkerülők aránya.
- (11) A portugál gazdaság egyik legfontosabb sebezhetősége továbbra is a magánszektor jelentős mértékű eladósodottságában rejlik, emellett a kis- és középvállalkozások finanszírozási körülményei továbbra is nehezek. Történt némi előrelépés a kiugróan magas vállalati adósságállomány csökkentése és a magánszektor hitelállományának leépítése terén, de a portugál magánszektor továbbra is egyike azoknak, amelyek a leginkább eladósodottak az Unióban. Mindez komolyan hátráltatja a beruházásokat és a potenciális kibocsátás-növekedést. A nem pénzügyi vállalatok lépéseket tesznek mérlegük kiigazítása tekintetében, de a háztartásoknál kisebb mértékben. Az üzleti szféra nemteljesítő hiteleinek magas és emelkedő szintje egyaránt terheli a nem pénzügyi és a pénzügyi ágazatok mérlegeit, és komoly akadályt képez a beruházások előtt. A vállalatok adósságállományának kezelésére több szinten is születtek intézkedések, de az eredmények csak lassan jelentkeznek. Továbbra is kiterjedt a társasági

adózás eladósodást ösztönző elemeinek száma. Az elmúlt néhány évben a kormány alultőkésítés elleni szabályokkal és tőkefinanszírozási adókedvezménnyel próbálta meg kezelni ezt a problémát. Ennek ellenére 2015-ben a hitelfinanszírozással és a tőkefinanszírozással megvalósuló beruházások tőke költsége közötti (adózás előtti és utáni) különbség továbbra is az egyik legmagasabb volt az Unióban. A vállalkozások – különösen a kis- és középvállalkozások, illetve az induló vállalkozások – számára még mindig költséges és nehéz hitelhez jutni. Továbbra is marginálisak és rendkívül fejletlenek az olyan alternatív finanszírozási források, mint például a magántőkealapok, a kockázattőke-alapok, a közösségi finanszírozás és az informális befektetők.

- (12) Az előrelépés ellenére a vállalkozások növekedését, a versenyképességet és a beruházásokat még mindig szabályozási akadályok és gyenge intézményi kapacitás hátráltatják. Portugália igazságügyi rendszerének hatékonysága továbbra is alacsony, különösen az adóügyi perek kezelését illetően. A közbeszerzés túlnyomó részt átlátható Portugáliában. Ugyanakkor a „BASE” nevű online közbeszerzési platform adatai szerint a portugál ajánlatkérők gyakran élnek a közvetlen odaítélési eljárással, amelyet a 2013–2015-ös időszakban az összes közbeszerzési szerződés átlagosan 87,3 %-ánál – a teljes szerződött összeg 47 %-a esetében – alkalmaztak. Az átláthatóság továbbra is problémát jelent a koncessziós szerződések és a köz- és magánszféra közötti partnerségek (PPP-k) esetében, különösen helyi és regionális szinten. A köz- és magánszféra közötti partnerségekkel foglalkozó pénzügyminisztériumi munkacsoport felügyeli a központi igazgatás által irányított egyes PPP-eket, de a koncessziós szerződések, a regionális és helyi PPP-k nem képezik e nyomon követés tárgyát. A kikötői ágazat reformja továbbra is a végrehajtás terén elszünetelt késedelmekkel és az új szereplők belépése előtti akadályokkal küzd. A vállalkozások nyilvántartásba vétele egyszerűbbé vált, de az engedélyezés még mindig nehézkes, és a befektetői bizalomra káros hatással vannak az összetett igazgatási eljárások. Az építőipari piachoz való hozzáféréssel kapcsolatos eljárások, az építési engedély megszerzése és az egyszerűsített környezetvédelmi engedélyezési szabályok eredményes végrehajtása terén még maradtak kihívások. Az egyes üzleti szolgáltatási ágazatokban fennálló szabályozási akadályok nem teszik lehetővé a források hatékony elosztását, különösen a jogi szolgáltatások esetében. A szakmai szervezeteket – és különösen azok alapszabályait és belső szabályait – szabályozó rendelkezések korlátozóak, és mind a természetes, mind a jogi személyeket akadályozhatják a vonatkozó szakmákhoz való hozzáféréseben. Ez mindenekelőtt a jogi szakmákat érinti, amelyek esetében gyakoriak többek között a hirdetésre és a több ágazatot átfogó tevékenységekre vonatkozó korlátozások.
- (13) Portugália rosszul teljesíti a tudományos élet és a vállalkozások közötti együttműködés, valamint a tudás piaci hasznosítása terén. Az egyetemek és az üzleti szféra közötti együttműködést gátló tényezők jelentősek, és azok mögött szabályozási és bürokratikus akadályok, valamint az akadémiai rendszer együttműködést előmozdító ösztönzőinek hiánya húzódnak meg. Mindez káros hatással van a frissen végzettek foglalkoztathatóságára és az innovációra. Az új, rövid képzési idejű, felsőfokú műszaki képzések indítása új lehetőségeket biztosított a politechnikumok és a regionális gazdasági szereplők közötti együttműködésre, de az egyetemi programok nem képezik a korszerűsítési folyamat részét.
- (14) Az európai szemeszter keretében a Bizottság átfogó elemzést készített Portugália gazdaságpolitikájáról, és azt a 2016. évi országjelentésben közzétette. A Bizottság értékelte továbbá a stabilitási programot és a nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Portugáliának címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket. Mivel az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzásának erősítése érdekében a jövőbeli nemzeti döntések során az uniós szempontokra is tekintettel kell lenni, a Bizottság nemcsak azt vette figyelembe, hogy az intézkedések milyen jelentőséggel bírnak a fenntartható portugáliai költségvetési és társadalmi-gazdasági politika szempontjából, hanem azt is, hogy megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak. Az európai szemeszter keretében tett ajánlásokat az alábbi 1–5. ajánlás tükrözi.
- (15) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta a stabilitási programot; véleményét <sup>(1)</sup> mindenekelőtt az 1. ajánlásban foglaltak tükrözik.
- (16) A Bizottság által elvégzett részletes vizsgálat és ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta Portugália nemzeti reformprogramját és stabilitási programját. A Tanácsnak az 1176/2011/EU rendelet 6. cikke szerinti ajánlásait az alábbi 1–5. ajánlás tükrözi,

(<sup>1</sup>) Az 1466/97/EK rendelet 5. cikkének (2) bekezdése szerint.

AJÁNLJA, hogy Portugália 2016-ban és 2017-ben tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. A túlzothiany-eljárás keretében hozott vonatkozó határozatokkal, illetve ajánlásokkal összhangban biztosítsa a túlzott hiány tartós kiigazítását egyrészt a szükséges strukturális intézkedések megtételével, másrészt minden rendkívüli bevételnek a hiány és az adósság csökkentésére történő felhasználásával. Ezt követően hajtson végre évente legalább a GDP 0,6 %-ának megfelelő mértékű költségvetési kiigazítást. 2017 februárjáig végezze el a kiadások átfogó felülvizsgálatát, továbbá erősítse meg a kiadások ellenőrzését, a költséghatékonyságot és a megfelelő költségvetés-tervezést a közigazgatás minden szintjén. Az alapellátáshoz való hozzáférés veszélyeztetése nélkül biztosítsa az egészségügyi ágazat hosszú távú fenntarthatóságát. Biztosítsa, hogy a nyugdíjrendszer kisebb mértékben függjön a költségvetési átcsoportosításoktól. 2016 végéig helyezze új alapokra az állami tulajdonban lévő vállalatok folyamatban lévő szerkezetátalakítási terveit.
2. A szociális partnerekkel egyeztetve biztosítsa, hogy a minimálbérek minden ágazatban összhangban álljanak a foglalkoztatás és versenyképesség előmozdításának célkitűzéseivel.
3. Biztosítsa a tartósan munkanélküli személyek eredményes aktivizálását, és javítsa a foglalkoztatási és szociális szolgálatok közötti koordinációt. Erősítse meg a vállalkozások határozatlan idejű foglalkoztatásra irányuló ösztönzőit.
4. 2016 októberéig hozzon a hitelintézetek mérlegének megtisztítását, valamint a nemteljesítő hitelek magas szintjének kezelését elősegítő intézkedéseket. Csökkentse a társasági adózásban az idegen tőke adóelőnyét, továbbá javítsa az induló vállalkozások és a kis- és középvállalkozások tőkepiacon keresztüli forráshoz jutását.
5. A köz- és magánszféra partnerségeit és a koncessziós szerződéseket illetően növelje a közbeszerzések átláthatóságát és hatékonyságát. 2016 végéig javítsa és gyorsítsa fel az igazgatási és engedélyezési eljárásokat, továbbá gyorsítsa fel az adóügyi pereket, és csökkentse a szabályozási akadályokat, különösen az üzleti szolgáltatások terén. Ösztönözze az egyetemek és az üzleti szféra közötti együttműködést.

Kelt Brüsszelben, 2016. július 12-én.

*a Tanács részéről*  
*az elnök*  
P. KAŽIMÍR