



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2019.6.5.
COM(2019) 522 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

**Portugália 2019. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Portugália
2019. évi stabilitási programját**

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Portugália 2019. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Portugália 2019. évi stabilitási programját

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 rendeletre¹ 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 rendeletre² 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 2018. november 21-én elfogadta az éves növekedési jelentést, amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2019. évi európai szemeszterét. Kellő figyelmet fordított az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság által 2017. november 17-én kihirdetett szociális jogok európai pillérére. Az Európai Tanács 2019. március 21-én jóváhagyta az éves növekedési jelentés prioritásait. A Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján 2018. november 21-én elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést is, amelyben Portugáliát azon tagállamok közé sorolta, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor. A Bizottság ugyanezen a napon az euróövezet gazdaságpolitikájáról szóló tanácsi ajánlásra vonatkozó ajánlást is elfogadott, amelyet az Európai Tanács 2019. március 21-én

¹ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

² HL L 306., 2011.11.23., 25. o.

jóváhagyott. A Tanács 2019. április 9-én elfogadta az euróövezet gazdaságpolitikájáról szóló ajánlást (a továbbiakban: az euróövezetre vonatkozó ajánlás).

- (2) Mivel Portugália pénzneme az euró, továbbá tekintettel a gazdasági és monetáris unió gazdaságainak szoros összefonódására, Portugáliának gondoskodnia kell arról, hogy teljeskörűen és megfelelő időben végrehajtsa az euróövezetre vonatkozó ajánlást, melyet az alábbi 1–4. ajánlás tükröz. Mindenekelőtt a beruházásokkal kapcsolatos gazdaságpolitikának a meghatározott területekre történő összpontosítása, valamint a többletbevételeknek az államadósság csökkentésére való felhasználása elő fogja segíteni a beruházások támogatására és a költségvetési tartalékok újbóli felépítésére irányuló második euróövezeti ajánlás teljesítését. A munkaerőpiaci szegmentáció csökkentését, a készségek fejlesztését és a szociális védőháló hatékonyságának javítását célzó intézkedések hozzájárulnak majd a munkaerőpiac működésére és a szociális védelmi rendszerre irányuló harmadik euróövezeti ajánlás kezeléséhez. A szabályozásból eredő terhek csökkentését célzó intézkedések elő fogják segíteni az üzleti környezetnek és a termelékenységnek az euróövezeti egyensúly helyreállításához szükséges javítására irányuló első euróövezeti ajánlás teljesítését. A fizetéseképtelenségi és behajtási eljárások hatékonyságának növelése hozzájárul majd a nemteljesítő hitelek állományának csökkentésére irányuló negyedik euróövezeti ajánlásnak való megfeleléshez.
- (3) A Portugáliára vonatkozó 2019. évi országjelentést³ 2019. február 27-én tették közzé. Az országjelentés értékelte a Tanács által 2018. július 13-án elfogadott országspecifikus ajánlások és az előző években Portugáliának címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket, valamint az Európa 2020 stratégia nemzeti szintre lebontott célkitűzéseinek megvalósítása terén Portugália által elért eredményeket. Az országjelentés emellett magában foglalta az 1176/2011/EU rendelet 5. cikke szerinti részletes vizsgálatot is, amelynek eredményeit szintén 2019. február 27-én tették közzé⁴. Vizsgálata alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Portugáliában makrogazdasági egyensúlyhiány áll fenn. Mindenekelőtt a jelentős nettó külső kötelezettségállomány, a magán- és az állami szektor adósságállománya és a nemteljesítő hitelek magas aránya az alacsony termelékenységnövekedés mellett sebezhetővé teszi az országot. Továbbra is vannak szakpolitikai hiányosságok, mindenekelőtt a nemteljesítő hitelek állományának csökkentésére és az üzleti környezet javítására előirányzott intézkedések végrehajtása terén. Több reformterv, többek között az államháztartás fenntarthatóságának megszilárdítását célzó fiskális-strukturális reformok elfogadását és végrehajtását nyomon kell majd követni.
- (4) Portugália 2019. április 30-án benyújtotta 2019. évi nemzeti reformprogramját és 2019. évi stabilitási programját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.
- (5) A 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó európai strukturális és beruházási alapok programozását a vonatkozó országspecifikus ajánlások figyelembevételével alakították ki. Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet⁵ 23. cikke szerint,

³ SWD(2019) 1021 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) 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

amennyiben az a vonatkozó tanácsi ajánlások végrehajtásának elősegítése érdekében szükséges, a Bizottság kérheti egy tagállamtól, hogy vizsgálja felül partnerségi megállapodását és releváns programjait, és javasoljon azokhoz módosításokat. 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 az említett rendelkezést⁶.

- (6) Portugália jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágához és az átmeneti adósságszabály hatálya alá tartozik. 2019. évi stabilitási programjában Portugália azzal számol, hogy 2019-ben a GDP 0,2 %-át kitevő mértékű államháztartási hiányt ér el, majd ezt követően 2020-ban a GDP 0,3 %-ának, és további javulás után 2022-ben a GDP 0,7 %-ának megfelelő többletet. Ezek a tervek csak részben veszik figyelembe a banktámogatási intézkedések 2020 utáni esetleges hiánynövelő hatását. Az újraszámított strukturális egyenleg alapján a középtávú költségvetési cél – amelyet a 2019-ben a GDP 0,25 %-át kitevő strukturális többletről 2020-tól a strukturális értelemben kiegyensúlyozott költségvetési pozícióra változtattak – a tervek szerint 2020-ra teljesül. A 2019. évi stabilitási program szerint a GDP-arányos államadósság-ráta 2019-ben várhatóan 118,6 %, 2020-ban pedig 115,2 % lesz, majd 2022-ben 103,7 %-ra csökken. A költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv 2019-re és 2020-ra megalapozott, a következő évek tekintetében viszont optimista. Ugyanakkor 2019-től kezdődően a kitűzött hiánycélok elérésének támogatásához szükséges intézkedések nincsenek kellőképpen kidolgozva.
- (7) A 2019. évi stabilitási program nem nyújt információkat a 2017. évi nagy kiterjedésű erdőtüzeket követően bevezetett, az ország területét érintő erdőtüzek megakadályozását célzó megelőző intézkedésekkel kapcsolatos rendkívüli kiadások költségvetési hatásáról. Azonban a portugál hatóságok 2019. május 9-i levelükben megfelelő bizonyítékokkal alátámasztották e költségvetési többletkiadások mértékét és jellegét. A levél kitér konkrétan arra, hogy a 2018. évi költségvetés végrehajtásában a GDP mintegy 0,04 %-ának megfelelő mértékű rendkívüli kiadások szerepelnek az ország területét érintő erdőtüzek megakadályozását célzó megelőző intézkedésekkel összefüggésben. A 2019. május 9-i levél meghatározza a veszélyhelyzet kezeléséhez kapcsolódó, egyszerinek minősülő intézkedések kiadásait, továbbá a megelőzéshez kapcsolódó kiadásokat. E kiadások integrált jellege, valamint a kiadások 2017. évi nagy kiterjedésű erdőtüzekkel való közvetlen kapcsolata miatt az erdőtüzek megelőzésére fordított kiadások egyedi kezelése a rendkívüli eseményekre vonatkozó rendelkezések alkalmazásának tekinthető. A Bizottság szerint a megelőző intézkedésekkel összefüggésben figyelembe vehető többletkiadások mértéke 2018-ban a GDP 0,04 %-ának felel meg. Az 1466/97/EK rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében és 6. cikkének (3) bekezdésében foglalt rendelkezések lehetőséget adnak e többletkiadások figyelembevételére, mivel a példátlan, nagy kiterjedésű erdőtüzek rendkívüli eseménynek minősülnek, a portugál államháztartásra gyakorolt hatásuk jelentős, és a középtávú költségvetési célhoz vezető kiigazítási pályától való átmeneti eltérés engedélyezése nem veszélyeztetné a fenntarthatóságot. Ennek megfelelően a Bizottság e többletköltségek figyelembevétele érdekében csökkentette a középtávú költségvetési cél eléréséhez 2018-ban szükséges kiigazítás mértékét.

megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.).

⁶

COM(2014) 494 final.

- (8) A Tanács 2018. július 13-i ajánlása szerint Portugáliának biztosítania kell, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások⁷ nominális növekedési rátája 2019-ben ne haladja meg a 0,7 %-ot, ami a GDP 0,6 %-ának megfelelő éves strukturális kiigazításnak felel meg. A Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése alapján fennáll a kockázata annak, hogy 2019-ben jelentős mértékű lesz az eltérés az ajánlott kiigazítástól.
- (9) A rendkívüli eseményekhez kapcsolódó, átmeneti eltérést megalapozó engedményt is figyelembe véve 2020-ban Portugália várhatóan teljesíteni fogja a középtávú költségvetési célját. A Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése alapján ez összhangban van a nettó elsődleges államháztartási kiadások legfeljebb 1,5 %-os nominális növekedésével, ami GDP-arányosan 0,5 %-os éves strukturális kiigazításnak felel meg. Változatlan szakpolitikát feltételezve a Bizottság 2019. évi tavaszi előrejelzése alapján fennáll a kockázata annak, hogy 2020-ban Portugália jelentősen eltér ettől a követelménytől. Ugyanakkor az előrejelzés szerint Portugália 2019-ben – a 0,25 %-os engedélyezett éves eltérés eredményeként – megfelel az átmeneti adósságszabálynak, de 2020-ban várhatóan nem fog megfelelni az adósságszabálynak. A Tanács összességében úgy véli, hogy 2019-től kezdődően meg kell hozni a szükséges intézkedéseket a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek való megfelelés biztosítása érdekében. Fontos lenne a többletbevételeket az államadósság-ráta további csökkentésére felhasználni.
- (10) Portugália költségvetési fenntarthatóságának megerősítése a folyamatos, növekedésbarát költségvetési konszolidáció függvénye, ugyanakkor a beruházások támogatása révén lenne még lehetőség az államháztartás minőségének javítására és a kiadások növekedésbaráttá tételére (lásd alább). Az állami beruházások – annak ellenére, hogy 2018-ban növekedtek – uniós összehasonlításban nagyon alacsony szinten állnak, és következetesen elmaradnak a kormány által kitűzött célszámoktól. A kötelezettségvállalások ellenőrzésére vonatkozó törvény végrehajtása, a költségvetési kerettörvény szigorú és időben történő végrehajtása, valamint a racionalizálási erőfeszítések folytatása továbbra is kulcsfontosságú a kiadások ellenőrzésének megerősítése és a kiadások hatékonyabbá tétele szempontjából. Az egyes ágazatokban nemrégiben végrehajtott, alulról felfele irányuló egyszeri kiadás-felülvizsgálatok összességében korlátozott hatékonyságnöveléshez vezettek. A nagyobb hatékonyságnövekedés elérése érdekében a kiadás-felülvizsgálatokat ehelyett a portugál költségvetési keret rendszeres részévé kellene tenni. Emellett továbbra is szükség van hatékonyságot növelő mélyebb reformokra és az összkiadások visszafogására irányuló, egyértelmű hierarchikus megközelítésre. Ennek elsősorban egy olyan, közigazgatási reformra vonatkozó stratégiára kell épülnie, amelynek célja a közalkalmazotti létszámoknak a hatékony szolgáltatásnyújtás szükségességével való jobb összeegyeztetése, és amely magában foglalja a személyzet átcsoportosítását és átképzését, valamint előmozdítja az egyéni teljesítményt és a közszolgálat vonzóvá tételét a magasan képzett munkavállalók számára.
- (11) Portugália államháztartására folyamatos nyomást gyakorolnak a kedvezőtlen demográfiai tendenciák – főként a népességelöregedés –, ami negatív

⁷

A nettó elsődleges államháztartási kiadás a teljes államháztartási kiadás, a következők kivételével: kamatkifizetések, azon kiadások, amelyeket teljes mértékben ellentételeznek az uniós alapokból származó bevételek, valamint az álláskeresési járadékokra fordított kiadások nem diszkrecionális változásai. A hazai finanszírozású bruttó állóeszköz-felhalmozás négyéves időszakokra van szétterítve. A diszkrecionális bevételi intézkedéseket, illetve a törvényben előírt bevételnövelést figyelembe veszik, a bevételi és a kiadási oldalon végrehajtott egyszeri intézkedéseket pedig nettósítják.

következményekkel jár különösen a nyugdíj- és az egészségügyi rendszer fenntarthatósága szempontjából. Míg a korábbi reformok javították a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatóságát, a folyamatban lévő különleges nyugdíjemelések és a korhatár előtti nyugdíjba vonulásra vonatkozó reformok a nyugdíjkiadások további diszkrecionális növekedését eredményezték az előregedés által vezérelt növekedési tendencián felül. Megfelelő kompenzációs intézkedések nélkül veszélybe kerülhet a nyugdíjrendszer általános fenntarthatósága. Az egészségügyi ágazatban 2018-ban folytatódott a költséghatékonyság előmozdítása, többek között a központosított beszerzés fokozottabb igénybevétele, valamint a generikus és biohasonló gyógyszerek nagyobb mértékű felhasználása révén. Ugyanakkor a nem megfelelő költségvetés-tervezés és -végrehajtás, valamint a számviteli ellenőrzési és irányítási gyakorlatok hiányosságai tartósan magas kórházi hátralékokat eredményeznek. A kórházi hátralékok 2018-as átmeneti csökkenése alapvetően a jelentős rendkívüli elszámolási intézkedések miatt következett be. Egy 2019-re vonatkozó új program a kórházi hátralékok strukturális kezelését tervezi oly módon, hogy új irányítási modellt vezet be az állami kórházak számára, és jelentősen növeli éves költségvetésüket. Az, hogy ez a program rövid távon le tudja-e lassítani a kórházi hátralékok felhalmozódását, és ezáltal eléri-e összallományuk strukturális csökkenését, alapvetően a program időben történő és eredményes végrehajtásától függ.

- (12) Az állami tulajdonú vállalatok nettó eredményének növelése és adósságuk csökkentése elősegítené a portugál államháztartás fenntarthatóbbá tételét. A hatóságok tervei szerint az állami tulajdonú vállalatok nettó eredménye összességében egyensúly közeli szintet ér el 2019-ben, ami késedelmet jelent a már 2018-ban hasonló eredményt ígérő korábbi bejelentésekhez képest. Emellett késés tapasztalható az eredeti tevékenységi tervek betartásának biztosítását célzó intézkedések, illetve az időszerűbb, átláthatóbb és átfogóbb nyomon követésre irányuló törekvések, csakúgy, mint a szükséges korrekciós intézkedések meghozatala terén is. Konkrétan nem biztosítottak megfelelő szintű előzetes átláthatóságot az állami tulajdonú vállalatok feltőkésítés és hitel útján történő finanszírozása tekintetében.
- (13) Annak ellenére, hogy folyamatban van néhány, a munkaerőpiaci szegmentáció csökkentését célzó intézkedés végrehajtása – például a munkaügyi felügyelőség megerősítése és a közszolgálatban bizonytalan foglalkoztatásban lévő munkavállalókra vonatkozó integrációs program elindítása – az ideiglenes munkavállalók aránya Portugáliában még mindig meghaladja az uniós átlagot. A kormány, a munkáltatók és a munkavállalók képviselői által elfogadott, a munkaerőpiaci szegmentáció és a bizonytalan foglalkoztatás további csökkentését, valamint a kollektív tárgyalások előmozdítását célzó konkrétabb intézkedéseket a parlamentnek még el kell fogadnia és konkrét jogszabályba kell foglalnia.
- (14) A munkaerőpiaci feltételek javulásának köszönhetően kevesebb embert fenyeget a szegénység vagy a társadalmi kirekesztődés kockázata. E javulás ellenére a jövedelmi egyenlőtlenség továbbra is magas, és a szociális transzfereknek a szegénység csökkentésére gyakorolt hatása korlátozott. Bár a jövedelmi egyenlőtlenség csökkenőben van Portugáliában, továbbra is jelentősen meghaladja az uniós átlagot. A nemzeti szegénységi küszöb mindössze 40 %-át kitevő jövedelmet biztosító minimálbérrendszer megfelelősége az utolsók között van az EU-ban. Felülvizsgálat hiányában a szociális transzferek alacsony eredményességét komoly próbatétel elé állíthatja egy jövőbeni gazdasági lassulás, amelynek során a kiszolgáltatott helyzetben lévők kiemelten érintettek lennének.

- (15) A munkavállalók alacsony képesítési szintje gátat szab a beruházások és a termelékenység növekedésének. A 25–64 év közötti lakosság mintegy 50 %-a alacsony iskolázottságú, ami jóval meghaladja a 2018-ban 22 %-os uniós átlagot. A képzett munkaerő szűkös rendelkezésre állása a vállalkozások beszámolói szerint komolyan akadályozza a beruházásokat. A felnőttképzés keretében lenne még lehetőség az alacsony képzettségű (az oktatásban az uniós átlag alatt részt vevő) munkavállalók további bevonására, valamint arra, hogy a célzott állami ösztönzőket a munkavállalók képzése érdekében kiterjesszék a kis- és középvállalkozásokra. A digitális készségek különösen nagy kihívást jelentenek: a portugál lakosság 50 %-a nem rendelkezik alapvető digitális készségekkel, szemben a 43 %-os uniós átlaggal. Az oktatásba és képzésbe, többek között az infrastruktúrába történő beruházás kulcsfontosságú a foglalkoztathatóság és a társadalmi mobilitás javításához.
- (16) A felsőfokú végzettséggel rendelkezők számának növelésére irányuló erőfeszítések részeként folyamatban vannak a felsőoktatásban való részvétel növelésére irányuló intézkedések, így például az ösztöndíjak jelentős megemlése. Portugáliában a 30–34 éves korosztály 33,5 %-a rendelkezik felsőfokú végzettséggel, ami még mindig elmarad a 40,7 %-os uniós átlagtól. Ennek az arányszámnak a tartósan alacsony volta – különösen az információs és kommunikációs technológiák, a természettudományok, a matematika és statisztika területén végzett hallgatók esetében – negatív következményekkel járhat Portugália termelékenységnövekedésére és innovációs kapacitására. Bár a kormány a probléma megoldására törekszik azáltal, hogy növeli a hallgatói helyek számát ezeken a területeken, és felülvizsgálja a felsőoktatási rendszert, további erőfeszítésekre van szükség.
- (17) A nemteljesítő hitelek aránya a pénzügyi rendszerben továbbra is viszonylag magas: 11,3 %-os. Mindazonáltal a legtöbb bank jelentős előrelépést tett a nemteljesítő hitelek állományának csökkentésére irányuló célkitűzések teljesítése terén. Az értékcsökkenést elszenvedett eszközök másodlagos piaca megélénkült, miközben a bankok is felgyorsították a leírásokat és a nemteljesítő hitelek kezelését. A nemteljesítő hitelek megoszlása továbbra is a nemteljesítő vállalati hitelek tartósan magas arányát (65 %) mutatja. Az elmúlt néhány évben a hatóságok számos jogi és intézményi reformot hajtottak végre a fizetéseképtelenségre és az adósság-végrehajtásra vonatkozóan. A fizetéseképtelenségi eljárás átlagos időtartama azonban továbbra is tartósan hosszú, ahogy a folyamatban lévő bírósági ügyek száma is magas. A jogi és igazságszolgáltatási keretek erősen befolyásolják a behajtási eljárást és a biztosíték eredményes birtokbavételére vonatkozó kilátásokat. A behajtási eljárás hosszú átlagos időtartama nyomást gyakorol a piac által a nemteljesítő eszközök esetében alkalmazott árakra.
- (18) Nagyrészt hiányoznak az adminisztratív egyszerűsítést célzó reformok, mivel a területen tett erőfeszítések az eljárások dematerializálásának és az egyszeri adatszolgáltatás elvének általános végrehajtására korlátozódnak. Prioritásként kell kezelni mindenekelőtt a benyújtandó dokumentumok számának csökkentését, és az engedélyezési rendszereket vagy fel kell váltani az alkalmazandó feltételeknek való megfelelést igazoló egyszerű nyilatkozatokkal, vagy az engedélyezést – az érzékenyebb ágazatok esetében – egyszerűsíteni kell a határozathozatali idő lerövidítése és a hallgatólagos beleegyezés elfogadása révén. Egyes meghatározott ágazatokban még mindig nem történt meg az eljárások egyszerűsítése. Továbbra is túlzó adminisztratív terhekkel kell számolni, főként az építőiparban. Ezen túlmenően a közbeszerzés tervezésében és nyomon követésében jelentkező hiányosságok akadályozzák a versenyt. Strukturált és számszerűsített tervezés bevezetésével,

valamint a szerződések végrehajtási szakaszának szorosabb felügyeletével javítani lehetne a közbeszerzés teljesítményét. Annak ellenére, hogy 2017-ben és 2018-ban jelentősen csökkent a közvetlen odaítélések száma, még mindig gyakori ennek a lehetőségnek az igénybevétele.

- (19) Portugália a pénzügyi támogatási program keretében erőfeszítéseket tett az erősen szabályozott szakmák szabályozásból eredő terheinek csökkentésére, nevezetesen a 2013. évi kerettörvény bevezetésével. Néhány esetben azonban ezt az előrelépést leállította, sőt visszafordította azáltal, hogy az egyes szakmákat illetően szabályzatokat fogadott el, és tilalmat vezetett be a vállalatcsoportokra vonatkozóan. Továbbra is fennállnak az üzleti szolgáltatásokra és a szellemi szabadfoglalkozásokra vonatkozó szabályozási és adminisztratív korlátozások, ami aggályokat vet fel a versennyel, az árszintekkel, az innovációval és a szolgáltatások minőségével kapcsolatban. Mindeddig nem jelentettek be reformterveket sem a szellemi szabadfoglalkozások szabályozására irányuló bizottsági ajánlásokra⁸, sem az OECD által (a portugál versenyjogi hatóságokkal együttműködésben) készített, Portugália önszabályozó szakmáira vonatkozó, 2018. évi versenyhatás-értékelési felülvizsgálatra válaszul.
- (20) A vállalkozások finanszírozáshoz való hozzáféréseinek feltételei javultak az elmúlt néhány évben, és a finanszírozáshoz való hozzáférést a beruházások fő akadályaként megjelölő cégek aránya jelenleg megfelel az uniós átlagnak. A portugál hatóságok több kezdeményezést indítottak és megerősítettek ezen a területen, így a Capitalizar programot, és más olyan programokat, amelyek konkrét vállalkozástípusokra vagy ágazatokra irányulnak. Ennek ellenére a portugál vállalkozások továbbra is erőteljesen a saját forrásaikra hagyatkoznak a beruházások finanszírozásához, és jelentős összegű bankhitel kerül nagyon alacsony termelékenyséű cégekhez. A befektetett tőke egy munkavállalóra jutó alacsony szintje komolyan hátráltatja a portugál gazdaság termelési szerkezetének korszerűsítését. Ebben az összefüggésben fontos, hogy növekedjenek a termelőberuházások, és fokozatosan átirányuljanak a növekedési potenciállal rendelkező cégekhez és a magas termelékenységi profilú ágazatokba. Bár az egyéb finanszírozási források – például a kockázati tőke és a saját tőke – bővültek az elmúlt néhány évben, továbbra is jelentősen elmaradnak az uniós átlagtól.
- (21) Az igazságszolgáltatási rendszer egyre hatékonyabb, de a hosszadalmas eljárások és a jelentős ügyhátralék még mindig súlyos kihívásokat támaszt, különösen a közigazgatási és az adóügyi bíróságok esetében. Miközben folytatódnak a korrupció felszámolására irányuló erőfeszítések, a korrupció megelőzése az összehangolt stratégia hiánya és a szétaprózott felelősségi körök miatt továbbra is problémát jelent.
- (22) A kutatás-fejlesztés területén eszközölt beruházások nemrégiben ismét növekedésnek indultak, de továbbra sem elegendőek a portugál nemzeti kutatási és innovációs rendszer korszerűsítéséhez. Több évnyi hanyatlást követően a kutatásra-fejlesztésre fordított kiadások GDP-hez viszonyított aránya nemrégiben nőtt, és 2017-ben a vállalkozások kutatási és fejlesztési intenzitása kis mértékben meghaladta az állami kutatási és fejlesztési intenzitást. Kevés előrelépés történt annak érdekében, hogy Portugália gazdasági szerkezetét a csúcstechnológiai gyártás és a tudásintenzív szolgáltatások területén keletkező magasabb hozzáadott értékből való nagyobb részesedéshez szükséges módon korszerűsítsék. Az immateriális javakba – beleértve a kutatást-fejlesztést, de a vállalkozások növekedését, innovációs kapacitásuk növelését és az exportpiacokra történő belépésüket lehetővé tevő vezetői készségeket, pénzügyi jártasságot és digitális készségeket is – történő beruházás előmozdítása jelentős

⁸

SWD(2016) 436 final.

potenciált kínál Portugália számára a beruházások és a termelékenységnövekedés fellendítésére.

- (23) A nem megfelelő tengeri és vasúti összeköttetések megnehezítik az exportorientált vállalkozások számára az egységes piacon rejlő lehetőségek teljes körű kiaknázását. Földrajzi helyzetéből adódóan Portugália természetes tengeri belépési pont, különösen a transzatlanti útvonalakon. A sinesi és a barreirói új konténerterminálokra (Terminal Vasco da Gama) irányuló aktuális beruházások és a többi főbb portugál kikötőben (Viana do Castelo, Leixoes, Aveiro, Figueira da Foz, Setubal) folyamatban lévő beruházási projektek véglegesítése növelné e kikötők konténerkezelési kapacitását. A vasút változatlanul nagymértékben kihasználatlan a Spanyolországgal való összeköttetésekben (a kelet-nyugati és az észak-déli folyosón egyaránt). Egy, az Ibériai-félszigetre vonatkozó átfogó terv kidolgozása, amely a spanyol hálózathálózatfejlesztés előnyeinek kiaknázásához magában foglalja a köztes szakaszok, terminálok és összeköttetések azonosítását, valamint a Nemzetközi Vasútegylet szerinti nyomtávolság kialakítása elősegítené Portugália nemzetközi vasúti teljesítményének növelését.
- (24) Az erőforrás-hatékonysággal és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodással kapcsolatos beruházások hozzájárulnának a hosszú távú fenntartható növekedés megvalósításához. Az éghajlatváltozás káros hatásaira – például az árvizekre és az erdőtüzekre – való felkészülés továbbra is kihívást jelent Portugália számára. A 2020-ra kitűzött energiahatékonysági cél teljesítése továbbra is kihívást jelent, és a 2017-re vonatkozó legfrissebb adatok azt mutatják, hogy az energiafogyasztás egyre nő. Az épületek energiahatékonyságának javítása és a vállalkozások energiafogyasztásának csökkentése terén változatlanul óriási lehetőségek vannak. Az Ibériai-félsziget jobb energetikai összeköttetése fokozottabb versenyt tenne lehetővé, és előmozdítaná a megújuló energia elterjedését.
- (25) A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó uniós alapok programozása hozzájárulhat az ajánlásokban azonosított egyes hiányosságok kezeléséhez, különösen az országjelentés⁹ D. mellékletében ismertetett területeken. Ez lehetővé tenné Portugália számára, hogy az azonosított ágazatok tekintetében a lehető leghatékonyabban használja fel az említett alapokat, a regionális különbségeket és a legkülső régiók sajátos helyzetét is figyelembe véve. E beruházások sikerének egyik fontos tényezője az ezen alapok kezelését biztosító nemzeti igazgatási kapacitás megerősítése.
- (26) A 2019. évi európai szemeszter keretében a Bizottság átfogóan elemezte a portugál gazdaságpolitikát, és az elemzést közzétette a 2019. évi országjelentésben. A Bizottság értékelte továbbá a 2019. évi stabilitási programot és a 2019. évi nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Portugáliának címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket. Figyelembe vette nemcsak ezek Portugália fenntartható költségvetési, valamint társadalom- és gazdaságpolitikája vonatkozásában képviselt jelentőségét, hanem azt is, hogy megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintettel arra az igényre, hogy az Unió átfogó gazdasági kormányzását az uniós szintű szempontoknak a leendő tagállami döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni.
- (27) Ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta a 2019. évi stabilitási programot, és véleményét¹⁰ különösen az alábbi 1. ajánlás tükrözi.

⁹ SWD(2019) 1021 final.

¹⁰ Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 5. cikkének (2) bekezdése szerint.

- (28) A Bizottság által elvégzett részletes vizsgálat és ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta a 2019. évi nemzeti reformprogramot és a 2019. évi stabilitási programot. A Tanácsnak az 1176/2011/EU rendelet 6. cikke szerinti ajánlásait az alábbi 1–4. ajánlás tükrözi. Ezek az ajánlások hozzájárulnak az euróövezetre vonatkozó ajánlás, különösen az első, a második és a negyedik euróövezeti ajánlás végrehajtásához is. Az 1. ajánlásban említett költségvetési politikák hozzájárulnak többek között a magas államadóssághoz kapcsolódó egyensúlytalanságok kezeléséhez,

AJÁNLJA, hogy Portugália 2019-ben és 2020-ban tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. A rendkívüli események miatt engedélyezett átmeneti eltérés engedményét is figyelembe véve teljesítse a középtávú költségvetési célt 2020-ban. A többletbevételeket használja fel az államadósság-ráta csökkentésére. Javítsa az államháztartás minőségét azáltal, hogy előnyben részesíti a növekedést ösztönző kiadásokat, miközben megerősíti az összkiadások ellenőrzését, a költséghatékonyságot és a megfelelő költségvetés-tervezést, különös figyelmet fordítva a kórházi hátralékok tartós csökkentésére. Javítsa az állami tulajdonú vállalatok költségvetési fenntarthatóságát, és közben biztosítson időszerűbb, átláthatóbb és átfogóbb nyomon követést.
2. Hozzon a munkaerőpiaci szegmentáció kezelésére irányuló intézkedéseket. Növelje a népesség készség szintjét, különösen digitális jártasságukat, többek között azáltal, hogy növeli a felnőttoktatás relevanciáját a munkaerőpiaci szükségletek szempontjából. Növelje a felsőfokú végzettséggel rendelkezők számát, különösen a tudomány és az információs technológia területén. Javítsa a szociális védőháló eredményességét és megfelelőségét.
3. Állítsa a beruházásokkal kapcsolatos gazdaságpolitika középpontjába a kutatást és az innovációt, a vasúti közlekedési és a kikötői infrastruktúrát, az alacsony szén-dioxid-kibocsátásra való átállást és az energetikai átmenetet, valamint az energiahálózatok összekapcsolásának bővítését, figyelembe véve a regionális különbségeket is.
4. Tegye lehetővé a nemteljesítő hitelekhez kapcsolódó biztosítékok gyorsabb behajtását azáltal, hogy növeli a fizetése képtelenségi és behajtási eljárások hatékonyságát. Csökkentse a vállalkozásokra nehezedő adminisztratív és szabályozásból eredő terheket, főként azáltal, hogy csökkenti az engedélyezést érintő ágazatspecifikus akadályokat. Dolgozzon ki ütemtervet az erősen szabályozott szakmák korlátozásainak csökkentésére. Növelje a közigazgatási és az adóügyi bíróságok hatékonyságát, különösen az eljárások időtartamának csökkentésével.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*