

Bryssel 5.6.2019
COM(2019) 522 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

**Portugalin vuoden 2019 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä
annettu Portugalin vuoden 2019 vakaushjelmaa koskeva neuvoston lausunto**

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Portugalin vuoden 2019 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Portugalin vuoden 2019 vakaushjelmaa koskeva neuvoston lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97¹ ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16 päivänä marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011² ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat,

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Komissio hyväksyi 21 päivänä marraskuuta 2018 vuotuisen kasvuselvityksen, mikä aloitti vuoden 2019 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Se otti huomioon Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 17 päivänä marraskuuta 2017 antaman Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan julistuksen. Eurooppa-neuvosto vahvisti vuotuisen kasvuselvityksen ensisijaiset tavoitteet 21 päivänä maaliskuuta 2019. Komissio hyväksyi 21 päivänä marraskuuta 2018 asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella myös varoitusk mekanismia koskevan kertomuksen, jossa se katsoi, että Portugali kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu. Samana päivänä komissio hyväksyi myös suosituksen neuvoston suositukseksi euroalueen talouspolitiikasta, jonka Eurooppa-neuvosto vahvisti 21

¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.

päivänä maaliskuuta 2019. Neuvosto hyväksyi 9 päivänä huhtikuuta 2019 suosituksen euroalueen talouspolitiikasta, jäljempänä 'euroalueen suositus'.

- (2) Koska Portugali kuuluu jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö on euro, ja koska taloudet ovat talous- ja rahaliitossa vahvasti yhteydessä toisiinsa, Portugalin olisi varmistettava, että jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–4 ilmenevä euroalueen suositus pannaan täytäntöön täysimääräisesti ja oikea-aikaisesti. Investointeihin liittyvän talouspolitiikan keskittäminen määritettyihin osa-alueisiin ja satunnaistulosten käyttäminen julkisen velan vähentämiseen edistävät euroalueelle annetun suosituksen 2 noudattamista investointien tukemisen ja puskureiden palauttamisen osalta. Toimenpiteet, joilla vähennetään työmarkkinoiden segmentoitumista, parannetaan osaamista ja tehostetaan sosiaalista turvaverkkoa edistävät euroalueelle annetun suosituksen 3 noudattamista työmarkkinoiden ja sosiaalisen suojelun järjestelmien toiminnan osalta. Sääntelystä aiheutuvien rasitteiden vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet edistävät euroalueelle annetun suosituksen 1 noudattamista siltä osin kuin on kyse liiketoimintaympäristön ja tuottavuuden parantamisesta euroalueen tasapainottamiseksi. Maksukyvyttömyys- ja takaisinperintämenettelyjen tehostaminen edistää euroalueelle annetun suosituksen 4 noudattamista järjestämättömien lainojen vähentämisen osalta.
- (3) Portugalia koskeva vuoden 2019 maaraportti³ julkaistiin 27 päivänä helmikuuta 2019. Siinä arvioitiin Portugalin edistymistä neuvoston 13 päivänä heinäkuuta 2018 hyväksymien maakohtaisten suositusten noudattamisessa, aiempina vuosina annettujen suositusten noudattamisessa ja kansallisten Eurooppa 2020 -tavoitteidensa saavuttamisessa. Lisäksi siihen sisältyi asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla laadittu perusteellinen tarkastelu⁴, jonka tulokset julkaistiin samaten 27 päivänä helmikuuta 2019. Komissio päätteli analyysinsä perusteella, että Portugalin makrotaloudessa on epätasapainoja. Erityisesti suuri ulkomainen nettovelka, yksityinen ja julkinen velka sekä järjestämättömien lainojen suuri osuus ovat haavoittuvuustekijöitä tilanteessa, jossa tuottavuuden kasvu on vähäistä. Poliittikkatoimia tarvitaan edelleen. Erityisesti on pantava täytäntöön suunnitelmat järjestämättömien lainojen määrän vähentämisestä ja liiketoimintaympäristön parantamisesta. Monien uudistussuunnitelmien hyväksyminen ja täytäntöönpano edellyttävät seurantaa. Näihin kuuluvat muun muassa julkisen talouden kestävyysparantamiseksi toteutettavat finanssipoliittiset ja rakenteelliset uudistukset.
- (4) Portugali toimitti vuoden 2019 kansallisen uudistusohjelmansa ja vuoden 2019 vakausohjelmansa 30 päivänä huhtikuuta 2019. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.
- (5) Kauden 2014–2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastojen, jäljempänä 'ERI-rahastot', ohjelmasuunnittelussa on otettu huomioon asiaankuuluvat maakohtaiset suositukset. Kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013⁵ 23 artiklassa säädetään, komissio voi pyytää jäsenvaltiota tarkastelemaan uudelleen kumppanuussopimustaan ja asiaankuuluvia ohjelmiaan ja esittämään niihin

³ SWD(2019) 1021 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320).

muutoksia, kun tämä on tarpeen asiaankuuluvien neuvoston suositusten täytäntöönpanon tukemiseksi. Komissio on antanut tarkempaa tietoa tämän säännöksen hyödyntämisestä ohjeissa sellaisten toimenpiteiden soveltamiselle, joilla ERI-rahastojen vaikuttavuus kytketään talouden tehokkaaseen ohjaukseen ja hallintaan.⁶

- (6) Portugaliin sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota ja väliaikaista velkasääntöä. Portugali aikoo vuoden 2019 vakausohjelmansa perusteella saavuttaa vuonna 2019 julkisen talouden alijäämän, joka on 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen, ja vuonna 2020 ylijäämän, joka on 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen, ja parantaa tilannetta edelleen niin, että ylijäämä on vuoteen 2022 mennessä kasvanut 0,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Suunnitelmissa on otettu vain osittain huomioon pankkitukitoimien potentiaaliset alijäämää kasvattavat vaikutukset vuodesta 2020 eteenpäin. Uudelleenlasketun rakenteellisen rahoitusaseman perusteella julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite, jota on muutettu (vuoden 2019 tavoitteesta, joka on 0,25 prosentin rakenteellinen ylijäämä suhteessa BKT:hen, siten että vuodesta 2020 eteenpäin tavoitteena on rakenteellisin luvuin tasapainossa oleva rahoitusasema), on tarkoitus saavuttaa vuonna 2020. Vuoden 2019 vakausohjelman mukaan julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen on 118,6 prosenttia vuonna 2019, 115,2 prosenttia vuonna 2020 ja 103,7 prosenttia vuonna 2022. Näiden julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on vuosina 2019 ja 2020 uskottava ja seuraavina vuosina suotuisa. Toimenpiteitä, joita tarvitaan tukemaan suunniteltujen alijäämätavoitteiden saavuttamista vuodesta 2019 eteenpäin, ei kuitenkaan ole vielä riittävästi täsmennetty.
- (7) Vuoden 2019 vakausohjelmassa ei anneta tietoja siitä, millaisia julkistaloudellisia vaikutuksia niillä poikkeuksellisilla menoilla on, joita aiheutuu vuoden 2017 laajojen maastopalojen seurauksena toteutettavista ennaltaehkäisevistä toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on suojata Portugalin aluetta maastopaloilta. Portugalin viranomaiset toimittivat kuitenkin 9 päivänä toukokuuta 2019 päivätyllä kirjeellä riittävät tiedot näiden julkiselle taloudelle aiheutuvien lisäkustannusten laajuudesta ja luonteesta. Kirjeessä todetaan etenkin, että vuoden 2018 talousarvion toteutukseen sisältyy poikkeuksellisia menoja ennaltaehkäisevistä toimenpiteistä, joilla on tarkoitus suojata Portugalin aluetta maastopaloilta, ja että nämä menot ovat noin 0,04 prosenttia suhteessa BKT:hen. Kirjeessä eritellään hätätilanteiden hallintaan liittyvät kertaluonteisiksi toimenpiteiksi luokitellut menot ja ennaltaehkäisyyn liittyvät menot. Koska maastopalojen ehkäisystä aiheutuvat menot ovat luonteeltaan integroituja ja suorassa yhteydessä vuoden 2017 laajoihin maastopaloihin, niihin voitaisiin harkita sovellettavan erityiskohtelua epätavallista tapahtumaa koskevan lausekkeen perusteella. Komission mukaan ennaltaehkäisyyn liittyvien toimenpiteiden osalta hyväksyttävät lisämenot vuonna 2018 ovat 0,04 prosenttia suhteessa BKT:hen. Asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan 3 kohdan säännökset kattavat tällaiset lisämenot, sillä ennennäkemättömän laajat maastopalot katsotaan niiden mukaan epätavalliseksi tapahtumaksi, jonka vaikutus Portugalin julkiseen talouteen on merkittävä, eikä kestävyys vaarannu, jos tilapäinen poikkeaminen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta sallitaan. Vaadittua sopeutusta kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta on siksi pienennetty vuoden 2018 osalta, jotta nämä lisäkustannukset voidaan ottaa huomioon.

⁶ COM(2014) 494 final.

- (8) Neuvosto suositti 13 päivänä heinäkuuta 2018 Portugalille sen varmistamista, että nettomääräisten julkisten perusmenojen⁷ nimellinen kasvu on enintään 0,7 prosenttia vuonna 2019, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus olisi 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen. Komission kevään 2019 talousennusteen mukaan on vaarana, että tästä suositellusta sopeutuksesta poiketaan merkittävästi vuonna 2019.
- (9) Portugalin pitäisi saavuttaa julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteensa vuonna 2020, kun otetaan huomioon sallitut poikkeamat, jotka liittyvät poikkeuksellisiin tapahtumiin, joiden takia myönnetään tilapäinen poikkeama. Komission kevään 2019 talousennusteen mukaan tämä vastaa nettomääräisten julkisten perusmenojen 1,5 prosentin nimellistä enimmäiskasvuvauhtia, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus olisi 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Komission kevään 2019 talousennusteen mukaan on vaarana, että Portugali poikkeaa tästä vaatimuksesta merkittävästi vuonna 2020, jos politiikka säilyy muuttumattomana. Samaan aikaan Portugalin ennustetaan noudattavan väliaikaista velkasääntöä vuonna 2019, mikä johtuu 0,25 prosentin sallitusta vuotuisesta poikkeamasta, mutta sen ei alustavan näytön perusteella ennusteta noudattavan velkasääntöä vuonna 2020. Kaiken kaikkiaan neuvosto katsoo, että vuodesta 2019 alkaen olisi toteutettava tarvittavia toimenpiteitä vakaas- ja kasvusopimuksen vaatimusten noudattamiseksi. Mahdollisten satunnaistulojen käyttö julkisen talouden velkasuhteen pienentämiseksi edelleen olisi tärkeää.
- (10) Portugalin julkisen talouden kestävyyyden parantamisen edellytyksenä on jatkuva kasvua edistävä julkisen talouden vakauttaminen. Lisäksi julkisen talouden laatua voidaan parantaa ja menojen kasvua edistävää vaikutusta lisätä tukemalla investointeja (ks. jäljempänä). Julkiset investoinnit ovat vuonna 2018 tapahtuneesta kasvusta huolimatta edelleen EU:n normeihin nähden hyvin vähäisiä ja jatkuvasti alle hallituksen omien tavoitteiden. Sitoumusten valvontaa koskevan lain täytäntöönpanon varmistaminen, budjettikehyslain tinkimätön ja oikea-aikainen täytäntöönpano sekä toiminnan rationalisointipyrkimysten jatkaminen ovat edelleen ratkaisevan tärkeitä menojen valvonnan parantamisen ja varainkäytön tehostamisen kannalta. Viimeaikaisilla alhaalta ylöspäin suuntautuvilla tiettyjä aloja koskevilla yksittäisillä menojen uudelleenarvioinneilla on saatu yleisesti ottaen aikaan vain vähän tehokkuussäästöjä. Suurempien tehokkuussäästöjen saamiseksi menoja olisi Portugalin julkisen talouden kehityksessä arvioitava jatkossa säännöllisesti uudelleen. Lisäksi tarvitaan nykyistä syvemmälle meneviä uudistuksia, joilla parannetaan tehokkuutta, sekä selkeä ylhäältä alaspäin suuntautuva lähestymistapa, jolla kokonaismenot pidetään kurissa. Näiden toimien olisi pitkälti perustuttava julkishallinnon uudistusstrategiaan, jolla pyritään sovittamaan julkisen sektorin henkilöstömäärä paremmin yhteen tehokkaan palvelutarjonnan tarpeen kanssa. Tässä yhteydessä olisi muun muassa tuettava henkilöstön uudelleensijoittamista ja -kouluttamista, korostettava henkilökohtaisten ansioiden merkitystä ja pyrittävä tekemään julkishallinnosta houkutteleva työpaikka korkean osaamistason työntekijöille.
- (11) Portugalin julkiseen talouteen kohdistuu jatkuvasti paineita epäsuotuisan väestönkehityksen, erityisesti väestön ikääntymisen, vuoksi, ja tilanne vaikuttaa

⁷

Nettomääräisillä julkisilla perusmenoilla tarkoitetaan julkisten menojen kokonaismäärää ilman korkomenoja, ilman unionin ohjelmista aiheutuvia menoja, jotka korvataan täysin unionin varoista saatavilla tuloilla, ja ilman ei-päätösperäisiä työttömyysetuusmenojen muutoksia. Kansallisesti rahoitettu kiinteän pääoman bruttomuodostus jaetaan neljälle vuodelle. Päätösperäiset tulopuolen toimenpiteet ja lakisääteiset tulojen lisäykset otetaan huomioon. Meno- ja tulopuolen kertaluonteiset toimenpiteet kuittaavat toisensa.

kielteisesti etenkin eläke- ja terveydenhuoltojärjestelmien kestävyys. Vaikka aiemmillä uudistuksilla on parannettu eläkejärjestelmän pitkän aikavälin kestävyttä, käynnissä olevat erityiseläkkeiden korotukset ja varhaiseläkeuudistukset ovat johtaneet siihen, että väestön ikääntymisestä johtuvan kasvusuuntauksen lisäksi eläkemenoja on kasvatettu päätösperäisesti. Eläkejärjestelmän yleinen kestävyys voi vaarantua, jos riittäviä kompensoivia toimenpiteitä ei toteuteta. Terveystieteidenhuoltoalalla edistettiin vuonna 2018 edelleen kustannustehokkuutta muun muassa lisäämällä keskitettyjen hankintojen sekä rinnakkaisvalmisteen ja biosimilaarien käyttöä. Samaan aikaan sairaaloilla on kuitenkin jatkuvasti suuria maksurästejä, jotka johtuvat budjettisuunnitteluun ja -toteutukseen sekä kirjanpidon valvontaan ja toiminnan johtamiseen liittyvistä puutteista. Sairaaloiden maksurästöt vähenivät tilapäisesti vuonna 2018 huomattavien ylimääräisten maksusuoritusten seurauksena. Vuodeksi 2019 on laadittu uusi ohjelma, jolla pyritään puuttumaan sairaaloiden maksurästeihin rakenteellisin toimenpitein ottamalla käyttöön julkisia sairaaloita varten uusi hallintomalli ja kasvattamalla samaan aikaan huomattavasti niiden vuotuisia talousarvioita. Se, pystytäänkö ohjelmalla hidastamaan sairaaloiden maksurästien kertymistä lyhyellä aikavälillä ja siten varmistamaan niiden kokonaismäärän rakenteellinen väheneminen, riippuu ratkaisevasti ohjelman oikea-aikaisesta ja tehokkaasta toteuttamisesta.

- (12) Valtion omistamien yritysten nettotulojen kasvattaminen ja niiden velkojen vähentäminen auttaisivat lisäämään Portugalin julkisen talouden kestävyttä. Viranomaisen suunnitelmana on, että valtion omistamien yritysten nettotulot saatetaan kokonaistasolla lähelle tasapainoa vuonna 2019, mikä merkitsee viivettä verrattuna aiempiin ilmoituksiin, joiden mukaan tämä tavoite oli tarkoitus saavuttaa jo vuonna 2018. Lisäksi toimenpiteet, joilla on tarkoitus varmistaa alkuperäisten toimintasuunnitelmien noudattaminen, sekä toimet, joilla on tarkoitus varmistaa oikea-aikaisempi, avoimempi ja kattavampi seuranta, ovat viivästyneet ja niihin perustuvia tarvittavia korjaavia toimia on toteutettu hitaasti. Etenkään ei ole huolehdittu riittävästä ennakkoavoimuudesta, joka koskee valtion omistamien yritysten rahoittamista pääomituksen ja lainojen avulla.
- (13) Vaikka käynnissä on joitakin työmarkkinoiden segmentoitumista vähentäviä toimenpiteitä, joihin kuuluvat muun muassa työsuojeluviranomaisen vahvistaminen ja julkishallinnossa epävarmoissa työsuhteissa olevien työntekijöiden integrointiohjelman käynnistäminen, määräaikaisessa työsuhteessa olevien työntekijöiden osuus on Portugalissa edelleen selvästi EU:n keskiarvoa suurempi. Hallitus ja työnantajien ja työntekijöiden edustajat ovat sopineet yksityiskohtaisemmista toimenpiteistä, joilla on tarkoitus vähentää työmarkkinoiden segmentoitumista ja työsuhteiden epävarmuutta sekä edistää työehtosopimusneuvotteluja. Näille toimenpiteille tarvitaan kuitenkin vielä parlamentin hyväksyntä, eikä niistä ole vielä annettu lainsäädäntöä.
- (14) Työmarkkinaolosuhteiden parantuminen on johtanut siihen, että yhä harvemmat ovat vaarassa ajautua köyhyyteen tai syrjäytyä sosiaalisesti. Tästä huolimatta tuloerot ovat edelleen suuria ja sosiaalisten tulonsiirtojen vaikutus köyhyyden vähentämiseen on vähäinen. Vaikka tuloerot ovat Portugalissa kaventumassa, ne ovat edelleen huomattavasti suuremmat kuin EU:ssa keskimäärin. Vähimmäistulojärjestelmän riittävyys on EU:n heikoimpia, sillä sen tarjoamat tulot ovat vain 40 prosenttia kansallisesta köyhyysrajasta. Tehottomasti toimiva sosiaalisten tulonsiirtojen järjestelmä voi tarkistamattomana joutua kovalle koetukselle, jos talous taantuu

tulevaisuudessa, ja vaikutukset kohdistuisivat tällöin etenkin muita heikoimmassa asemassa oleviin.

- (15) Työntekijöiden matala koulutustaso muodostaa esteen investoinneille ja tuottavuuden kasvulle. Noin 50 prosentilla 25–64-vuotiaista on matala koulutustaso, eli osuus ylitti selvästi unionin keskiarvon (22 prosenttia) vuonna 2018. Yritysten mukaan merkittävänä esteenä niiden investoinneille on ammattitaitoisen henkilöstön vähäinen saatavuus. Erityisesti aikuiskoulutuksen alalla voitaisiin toteuttaa lisätoimia matalan koulutustason omaavien aikuisten (joiden osallistuminen koulutukseen on alle unionin keskiarvon) saamiseksi koulutuksen piiriin ja tarjota kohdennettuja julkisia kannustimia myös pienille ja keskisuurille yrityksille, jotta nämä kouluttaisivat henkilöstöään. Digiosaaminen muodostaa erityisen haasteen, sillä 50 prosentilla Portugalin väestöstä ei ole digitaalisia perustaitoja, kun unionin keskiarvo on 43 prosenttia. Investoinnit yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen, myös infrastruktuuriin, ovat ratkaisevassa asemassa pyrittäessä parantamaan työllistettävyyttä ja lisäämään sosiaalista liikkuvuutta.
- (16) Toimenpiteitä, joilla pyritään lisäämään osallistumista korkea-asteen koulutukseen muun muassa kasvattamalla merkittävästi apurahojen määrää, toteutetaan parhaillaan osana toimia, joiden tavoitteena on lisätä korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden määrää. Portugalissa 30–34-vuotiaista 33,5 prosenttia on suorittanut korkea-asteen tutkinnon, eli osuus on edelleen alle EU:n keskiarvon (40,7 prosenttia). Tämä osuus on pitkään ollut alhainen etenkin tieto- ja viestintätekniikan, luonnontieteiden, matematiikan ja tilastotieteen aloilla, millä voi olla kielteisiä vaikutuksia Portugalin tuottavuuden kasvuun ja innovointikapasiteettiin. Vaikka hallitus yrittää puuttua ongelmaan lisäämällä näiden alojen opiskelupaikkojen määrää ja tarkastelemalla uudelleen korkea-asteen koulutusjärjestelmää, lisätoimia tarvitaan.
- (17) Kun tarkastellaan rahoitusjärjestelmää, järjestämättömien lainojen osuus on 11,3 prosenttia, eli se on edelleen suhteellisen suuri. Useimmat pankit ovat kuitenkin edistyneet huomattavasti järjestämättömien lainojen vähentämistä koskevien tavoitteidensa saavuttamisessa. Ongelmallisten omaisuuserien jälkimarkkinat piristyivät, ja pankit myös nopeuttivat tappiokirjauksiaan ja järjestämättömien lainojensa laadun parantamista. Järjestämättömien yrityslainojen osuus kaikista järjestämättömistä lainoista on pysynyt jatkuvasti suurena (65 prosenttia). Viranomaiset ovat viime vuosina toteuttaneet useita oikeudellisia ja institutionaalisia uudistuksia, jotka koskevat maksukyvyttömyyttä ja velkojen perintää. Maksukyvyttömyysmenettely kestää kuitenkin edelleen keskimäärin pitkään, ja vireillä on yhä runsaasti oikeustapauksia. Oikeudelliset puitteet ja tuomioistuinjärjestelmä vaikuttavat voimakkaasti takaisinperintäprosessiin ja vakuuksien tehokkaan haltuunoton mahdollisuuteen. Takaisinperintämenettelyjen pitkä keskimääräinen kesto rasittaa hintoja, joita markkinat soveltavat järjestämättömiin omaisuuseriin.
- (18) Hallinnon yksinkertaistamiseen tähtääviä uudistuksia ei juurikaan ole toteutettu, sillä tällä osa-alueella on toteutettu enimmäkseen vain sellaisia laaja-alaisia toimia, joissa on kyse menettelyjen muuttamisesta paperittomiksi ja yhden kerran periaatteen soveltamisesta. Etusijalle olisi asetettava etenkin uudistukset, joiden tarkoituksena on vähentää toimitettavien asiakirjojen määrää, sekä uudistukset, joiden tarkoituksena on joko korvata lupajärjestelmät sovellettavien ehtojen noudattamisen vahvistavalla yksinkertaisella ilmoituksella tai – arkaluonteisten alojen tapauksessa – yksinkertaistaa lupamenettelyjä lyhentämällä päätöksentekoaikaa ja ottamalla käyttöön hiljainen hyväksyntä. Tiettyjä aloja koskevien menettelyjen yksinkertaistaminen on edelleen

puutteellista. Hallinnolliset maksut ovat yhä liian suuria, etenkin rakennusallalla. Lisäksi julkisten hankintojen suunnitteluun ja seurantaan liittyvät puutteet haittaavat kilpailua. Julkisten hankintojen järjestelmän toimintaa voitaisiin parantaa ottamalla käyttöön jäsennelty määrällinen suunnittelu ja varmistamalla hankintasopimusten täytäntöönpanovaiheen tiiviimpi valvonta. Vaikka suorahankinnat vähenivät huomattavasti vuosina 2017–2018, niitä käytetään edelleen paljon.

- (19) Portugali on rahoitustukiohjelmansa yhteydessä pyrkinyt keventämään tarkasti säänneltyjen ammattien sääntelyä erityisesti vuoden 2013 puitelilla. Joissakin tapauksissa sääntelyn keventäminen kuitenkin pysähtyi tai säätelyrasitteet jopa lisääntyivät, kun yksittäisistä ammateista annettiin erillissääntöjä ja yritysryhmiä koskeva kielto otettiin käyttöön. Yritys- ja asiantuntijapalveluihin kohdistuu edelleen sääntelystä ja hallinnosta johtuvia rajoituksia, jotka voivat olla kilpailun, hintatason, innovoinnin ja palvelujen laadun kannalta ongelmallisia. Tähän mennessä ei ole ilmoitettu uudistussuunnitelmista, joilla vastattaisiin komission suositukseen⁸ asiantuntijapalvelujen sääntelystä tai OECD:n (yhteistyössä Portugalin kilpailuviranomaisen kanssa) vuonna 2018 laatimaan arviointiraporttiin, joka koskee kilpailua Portugalin itsesäännellyissä ammateissa.
- (20) Yritysten mahdollisuudet saada rahoitusta ovat viime vuosina parantuneet, ja niiden yritysten osuus, jotka ilmoittavat rahoituksen saannin suurimmaksi investointien esteeksi, vastaa nyt EU:n keskiarvoa. Portugalin viranomaiset käynnistivät ja tehostivat useita tämän alan aloitteita, joihin kuuluvat muun muassa Capitalizar-ohjelma ja eräät muut tietäntyyppisille yrityksille tai tietyille aloille suunnatut ohjelmat. Portugalilaiset yritykset käyttävät kuitenkin edelleen runsaasti omia varojaan investointien rahoittamiseen, ja pankkilainoista merkittävä määrä päättyy yrityksiin, joiden tuottavuus on hyvin alhainen. Sijoitettu pääoma työntekijää kohti on vähäinen, mikä on merkittävä este Portugalin talouden tuotantorakenteen parantamiselle. Tässä yhteydessä on tärkeää, että tuotannollisia investointeja lisätään ja että ne suunnataan vähitellen uudelleen sellaisiin yrityksiin, joilla on kasvupotentiaalia, ja aloille, joilla tuottavuus on hyvä. Vaikka muista lähteistä peräisin oleva rahoitus, kuten riskipääoma ja oma pääoma, on viime vuosina lisääntynyt, sen määrä on edelleen selvästi EU:n keskiarvoa pienempi.
- (21) Oikeuslaitos on muuttumassa tehokkaammaksi, mutta sillä on edelleen ratkaistavanaan kriittisiä haasteita, jotka liittyvät pitkiin käsittelyaikoihin ja käsittelyä odottavien asioiden suureen määrään erityisesti hallinto- ja verotuomioistuimissa. Korruption kitkeminen jatkuu, mutta korruption torjunta on edelleen ongelma koordinoitujen strategian puuttumisen ja vastuun hajauttamisen vuoksi.
- (22) Tutkimus- ja kehittämisinvestoinnit ovat hiljattain jälleen vilkastuneet, mutta ne eivät edelleenkään riitä parantamaan Portugalin kansallista tutkimus- ja innovointijärjestelmää. Tutkimus- ja kehittämismenojen osuus suhteessa BKT:hen supistui vuosien ajan, mutta se on viime aikoina jälleen kasvanut, ja vuonna 2017 tutkimus- ja kehitysintensiteetti oli yrityssektorilla hieman suurempi kuin julkisen sektorilla. Portugali on edistynyt vain vähän talouden rakenteensa parantamisessa siten, että arvonnäkökulmasta aiempaa suurempi osuus on peräisin korkean teknologian valmistusteollisuudesta ja osaamisintensiivisistä palveluista. Aineettomaan omaisuuteen tehtävien investointien edistäminen tarjoaa Portugalille merkittäviä mahdollisuuksia investointien ja tuottavuuden kasvun lisäämiseen. Tällaisia ovat muun muassa investoinnit paitsi tutkimukseen ja kehittämiseen myös

⁸ SWD(2016) 436 final.

johtamistaitoihin, finanssiosaamiseen ja digitaalisiin taitoihin, joiden ansiosta yritykset voivat kasvaa, lisätä innovointikapasiteettiaan ja päästä vientimarkkinoille.

- (23) Riittämättömät meri- ja rautatieyhteydet heikentävät vientiyritysten mahdollisuuksia hyödyntää kaikkia sisämarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia. Portugali on maantieteellisen sijaintinsa vuoksi luontainen merenkulun saapumismaa erityisesti Atlantin yli suuntautuvilla reiteillä. Sinetissä ja Barreirosa (Terminal Vasco da Gama) sijaitseviin uusiin konttiterminaleihin ajoissa tehtävillä investoinneilla ja muissa Portugalin tärkeissä satamissa (Viana do Castelo, Leixões, Aveiro, Figueira da Foz ja Setúbal) käynnissä olevien investointihankkeiden päätökseen saattamisella voitaisiin lisätä näiden satamien konttien käsittelykapasiteettia. Rautatieliikennettä hyödynnetään edelleen hyvin vähän liikenneyhteyksissä Espanjaan (sekä itä-länsi- että pohjoinen-etelä-käytävillä). Portugalin kansainvälistä rautatieliikennettä voitaisiin parantaa laatimalla Iberian niemimaan kattava kokonaissuunnitelma. Tässä yhteydessä olisi määritettävä välivaiheet, terminaalit ja ne yhteydet, joiden ansiosta voidaan hyötyä Espanjan rataverkkoon tehdyistä parannuksista, sekä edistettävä Kansainvälisen rautatieliiton raideleveyden käyttöä.
- (24) Resurssitehokkuusinvestoinneilla ja ilmastonmuutokseen sopeutumista edistävillä investoinneilla voitaisiin tukea pitkän aikavälin kestävän kasvun saavuttamista. Portugalissa haasteena on edelleen ilmastonmuutoksen haittavaikutusten, kuten tulvien ja metsäpalojen, ennakointi. Vuoden 2020 energiatehokkuustavoitteen saavuttamiseen liittyy edelleen haasteita, ja vuotta 2017 koskevat tuoreimmat tiedot osoittavat, että energiankulutus on kasvussa. Rakennusten energiatehokkuuden parantamisen ja yritysten energiankulutuksen vähentämisen aloilla on vielä runsaasti tehtävää. Iberian niemimaan energiayhteyksien parantamisella voitaisiin lisätä kilpailua ja helpottaa uusiutuvan energian käyttöä.
- (25) Kaudella 2021–2027 voitaisiin EU:n rahastoja koskevan ohjelasuunnittelun avulla auttaa korjaamaan joitakin suosituksissa havaituista puutteista, erityisesti maaraportin⁹ liitteen D kattamilla osa-alueilla. Näin Portugali voisi mainituilla aloilla hyödyntää kyseisiä rahastoja parhaalla mahdollisella tavalla ottaen huomioon alueelliset erot ja syrjäisimpien alueiden erityistilanteen. Maan hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen näiden varojen hallinnoimiseksi on tärkeä tekijä tämän investoinnin onnistumisen kannalta.
- (26) Komissio on vuoden 2019 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Portugalin talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2019 maaraportissa. Se on arvioinut myös vuoden 2019 vakausohjelman ja vuoden 2019 kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Portugalille viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon niiden merkityksen Portugalin finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyskannalta mutta myös sen, ovatko ne unionin sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla unionin tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin.
- (27) Neuvosto on tutkinut vuoden 2019 vakausohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto¹⁰ ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1,
- (28) Neuvosto on tutkinut vuoden 2019 kansallisen uudistusohjelman ja vuoden 2019 vakausohjelman komission perusteellisen tarkastelun ja tämän arvioinnin perusteella.

⁹ SWD(2019) 1021 final.

¹⁰ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 6 artiklan nojalla annetut neuvoston suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–4. Kyseiset suositukset edistävät myös euroalueelle annettujen suositusten, erityisesti suositusten 1, 2 ja 4, täytäntöönpanoa. Suosituksessa 1 tarkoitetuilla julkisen talouden toimilla edistetään muun muassa suuren julkisen talouden velkaan liittyvien epätasapainojen korjaamista,

SUOSITTAA, että Portugali toteuttaa vuosina 2019 ja 2020 toimia, joilla se

1. saavuttaa julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteensa vuonna 2020, kun otetaan huomioon sallitut poikkeamat, jotka liittyvät poikkeuksellisiin tapahtumiin, joiden takia myönnetään tilapäinen poikkeama; käyttää satunnaistuloja nopeuttaakseen julkisen talouden velkasuhteen supistamista; parantaa julkisen talouden laatua asettamalla etusijalle kasvua edistävät menot samalla kun se parantaa menojen yleistä valvontaa ja kustannustehokkuutta sekä varmistaa asianmukaisen budjetoinnin, jossa painopiste on etenkin sairaaloiden maksurästien kestävässä vähentämisessä; parantaa valtion omistamien yritysten rahoituksen kestävyyttä ja varmistaa samalla oikea-aikaisemman, avoimemman ja kattavamman seurannan;
2. hyväksyy toimenpiteitä, joilla puututaan työmarkkinoiden segmentoitumiseen; parantaa väestön osaamistasoa, etenkin sen digilukutaitoa, muun muassa muokkaamalla aikuiskoulutusta paremmin työmarkkinoiden tarpeita vastaavaksi; lisää korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden määrää erityisesti tieteen ja tietotekniikan aloilla; parantaa sosiaalisen turvaverkon tehokkuutta ja riittävyyttä;
3. keskittää investointeihin liittyvän talouspolitiikan tutkimukseen ja innovointiin, rautatieliikenne- ja satamainfrastruktuuriin, vähähiiliseen talouteen ja energiaan siirtymiseen ja energiaverkkoyhteyksien lisäämiseen alueelliset erot huomioon ottaen;
4. varmistaa, että järjestämättömien lainojen vakuudet saadaan realisoitua nopeammin, tehostamalla maksukyvyttömyys- ja takaisinperintämenettelyjä; keventää yrityksille hallinnosta ja sääntelystä aiheutuvia rasitteita pääasiassa vähentämällä toimilupiin liittyviä alakohtaisia esteitä; laatii etenemissuunnitelman, jolla on tarkoitus vähentää tarkkaan säänneltyihin ammatteihin liittyviä rajoituksia; tehostaa hallinto- ja verotuomioistuinten toimintaa, etenkin lyhentämällä menettelyjen kestoa.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*