EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.5.2018
COM(2018) 421 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Portugals 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2018

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Portugals 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2018

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken[1], insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte[2], insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission[3],

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments[4],

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 22. November 2017 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2018 eingeleitet wurde. Dabei wurde der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung getragen. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 22. November 2017 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Portugal als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
[2] ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.
[3] COM(2018) 421 final.
[4] P8_TA(2018)0077 und P8_TA(2018)0078.

eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an, die am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt wurde. Am 14. Mai 2018 nahm der Rat die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (im Folgenden „Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet“) an.

(2) Als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, und angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Portugal die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, die in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 3 ihren Niederschlag findet, sicherstellen.

(3) Der Länderbericht 2018 für Portugal[5] wurde am 7. März 2018 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Portugals bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017, bei der Umsetzung der Vorjahresempfehlungen und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet. Im Länderbericht wurde außerdem eine eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 vorgenommen, deren Ergebnisse ebenfalls am 7. März 2018 veröffentlicht wurden.[6] Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Portugal makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Vor dem Hintergrund des geringen Produktivitätswachstums stellen vor allem die hohen Nettoauslandsverbindlichkeiten, die hohe private und öffentliche Verschuldung sowie der hohe Anteil notleidender Kredite Schwachpunkte dar. Die Anpassung der Nettoauslandsverbindlichkeiten setzt einen vertretbaren Leistungsbilanzsaldo und anhaltende Zugewinne an Wettbewerbsfähigkeit voraus. Das wieder anziehende nominale Wachstum und leicht negative Kreditflüsse bewirken einen Rückgang der hohen privaten Schuldenquote, und die gesamtstaatliche Schuldenquote ist vor dem Hintergrund des nach wie vor erforderlichen Schuldenabbaus den Prognosen zufolge rückläufig. Maßnahmen im Finanzsektor haben dazu beigetragen, die Stabilitätsrisiken zu mindern, auch wenn die Banken weiterhin unter geringer Rentabilität und hohen (wenngleich rückläufigen) Beständen notleidender Kredite leiden. Ein höheres Produktivitätswachstum ist entscheidend für positive Entwicklungen auf den Gebieten Wettbewerbsfähigkeit, Schuldenabbau und Potenzialwachstum. Seit mehreren Jahren geht die Arbeitslosigkeit zügig zurück. Noch bestehen Politikdefizite, vor allem bei der Durchführung geplanter Maßnahmen zum Abbau notleidender Kredite und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen. Die Annahme und Durchführung mehrerer Reformpläne mit Maßnahmen gegen die Segmentierung des Arbeitsmarkts und haushaltspolitischen Strukturreformen zur Verbesserung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen müssen überwacht werden.

(4) Am 27. April 2018 übermittelte Portugal sein Nationales Reformprogramm 2018 und sein Stabilitätsprogramm 2018. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet. Dem Stabilitätsprogramm zufolge wird die Schuldenquote einem festen Abwärtskurs folgen. Das Nationale Reformprogramm Portugals enthält sowohl kurz- als auch mittelfristige Maßnahmen und deckt die im Länderbericht 2018 aufgezeigten Herausforderungen ab. Angekündigt werden vor allem Maßnahmen in den Bereichen Qualifikationen und Innovation, die die Produktivität stärken und den Wert der portugiesischen Ausfuhren steigern können. Die vorgestellte Strategie zum Abbau notleidender

[5] SWD(2018) 220 final.
[6] COM(2018) 120 final.

Kredite und die Maßnahmen zur Förderung der Unternehmenskapitalisierung tragen zur Verringerung des Verschuldungsgrads der portugiesischen Wirtschaft und zur Bankbilanzbereinigung bei. Die wirksame Umsetzung der vorgelegten Programme würde die Korrektur von Ungleichgewichten allgemein unterstützen.

(5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates[7] kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überprüfung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung[8] hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.

(6) Portugal befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und unterliegt der Übergangsregelung für den Schuldenabbau. In seinem Stabilitätsprogramm 2018 plant Portugal für die Jahre 2018 und 2019 ein Gesamtdefizit von 0,7 % des BIP bzw. 0,2 % des BIP und bis 2021 eine weitere Verbesserung auf einen Überschuss von 1,4 % des BIP. Diese Projektionen berücksichtigen nicht die potenziellen defiziterhöhenden Auswirkungen von Stützungsmaßnahmen für Banken ab dem Jahr 2019. Das mittelfristige Haushaltsziel — ein struktureller Überschuss von 0,25 % des BIP — wird voraussichtlich 2020 erreicht. Dem Stabilitätsprogramm 2018 zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote im Jahr 2018 bei 122,2 % und im Jahr 2019 bei 118,4 % liegen, um im Jahr 2021 dann 107,3 % zu erreichen. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist plausibel für 2018, für die Folgejahre aber günstig. Gleichzeitig wurden die Maßnahmen, die zur Erreichung der ab 2018 anvisierten Defizitziele erforderlich sind, nicht ausreichend spezifiziert.

(7) Im Stabilitätsprogramm 2018 für Portugal wird auf die signifikanten Haushaltsauswirkungen der großflächigen Waldbrände im Jahr 2017 verwiesen, und es werden ausreichend Belege für Umfang und Art der zusätzlichen Haushaltsbelastung geliefert. Dem Stabilitätsprogramm zufolge umfasst der Haushalt für 2018 Sonderausgaben in Höhe von rund 0,07 % des BIP für Vorbeugungsmaßnahmen zum Schutz des Staatsgebiets gegen Waldbrände. Angegeben werden Ausgaben im Zusammenhang mit Notfallmaßnahmen (einmalige Ausgaben) und mit vorbeugenden Maßnahmen. Aufgrund der engen Verflechtung dieser Ausgaben und des unmittelbaren Zusammenhangs mit den großflächigen Waldbränden im Jahr 2017 war die spezifische Behandlung der Vorbeugungsmaßnahmen gegen Waldbrände im Rahmen der Klausel für außergewöhnliche Ereignisse möglich. Der Kommission zufolge liegen die berücksichtigungsfähigen zusätzlichen Ausgaben für Vorbeugungsmaßnahmen im

[7] Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

[8] COM(2014) 494 final.

Jahr 2018 bei 0,07 % des BIP. Die Bestimmungen nach Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ermöglichen eine Berücksichtigung dieser zusätzlichen Ausgaben, da die in diesem Umfang in Portugal beispiellosen großflächigen Waldbrände ein außergewöhnliches Ereignis darstellen, das erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen Portugals hat, deren Tragfähigkeit aber durch die Gewährung einer vorübergehenden Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel nicht gefährdet würde. Im Frühjahr 2019 wird auf der Grundlage der von den portugiesischen Behörden übermittelten erhobenen Daten für 2018 eine endgültige Bewertung vorgenommen, die auch die berücksichtigungsfähigen Beträge umfasst.

(8) Am 11. Juli 2017 empfahl der Rat Portugal sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben[9] im Jahr 2018 0,1 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspricht. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass das Ziel, einen haushaltspolitischen Kurs zu erreichen, der sowohl zur Stützung der derzeitigen Erholung als auch zur Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beiträgt, bei der Bewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 und der anschließenden Bewertung der Haushaltsergebnisse 2018 berücksichtigt werden muss. Ausgehend von der Bewertung der Solidität der Erholung in Portugal, die die Kommission – unter gebührender Berücksichtigung der Herausforderungen hinsichtlich der Tragfähigkeit – im Rahmen ihrer Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Portugals vorgenommen hat, müssen in diesem Zusammenhang keine weiteren Elemente berücksichtigt werden. Auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2018 der Kommission besteht im Jahr 2018 sowie in den Jahren 2017 und 2018 zusammengenommen die erhebliche Gefahr einer Abweichung von dieser empfohlenen Anpassung.

(9) Angesichts des für Portugal geschätzten gesamtstaatlichen Schuldenstands von über 60 % des BIP und der prognostizierten Produktionslücke von 1,3 % des BIP sollte die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben[9] im Jahr 2019 0,7 % nicht überschreiten; dies steht im Einklang mit der strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP nach der im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts vereinbarten gemeinsamen Anforderungsmatrix. Unter Annahme einer unveränderten Politik besteht im Jahr 2019 sowie in den Jahren 2018 und 2019 zusammengenommen die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dieser Anforderung. Zugleich wird Portugal den Prognosen zufolge die Übergangsregelung für den Schuldenabbau 2018 und 2019 erfüllen. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass ab 2018 die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden sollten, um die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts einzuhalten. Es wäre umsichtig, unerwartete Mehreinnahmen zum weiteren Abbau der gesamtstaatlichen Schuldenquote zu verwenden.

(10) Die Tragfähigkeit des öffentlichen Schuldenstands kann nur mittels einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung durch strukturelle Verbesserungen in Bezug

[9] Die gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsaufwendungen, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und nichtdiskretionäre Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Von der öffentlichen Hand finanzierte Bruttoanlageinvestitionen werden über einen Zeitraum von 4 Jahren geglättet. Diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen oder gesetzlich vorgeschriebene Einnahmensteigerungen werden eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

auf die öffentlichen Finanzen gewährleistet werden und erfordert eine wirksamere Einnahmenerhebung und Ausgabenkontrolle. Eine verbesserte Ausgabenkontrolle wiederum setzt die wirksame Umsetzung des Verpflichtungskontrollgesetzes, die strenge und zeitnahe Umsetzung des Haushaltsrahmengesetzes sowie weitere Maßnahmen zur Ausgabenüberprüfung und Rationalisierung voraus. Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug stellen weiterhin eine große Herausforderung dar, insbesondere im Gesundheitswesen, wo die noch immer sehr hohen Zahlungsrückstände auch auf Schwachstellen bei der Kontrolle im Rechnungswesen und in der Verwaltungspraxis hindeuten. Zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung sollten die hohen und weiter steigenden Kosten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung angegangen werden. Mittelfristig dürfte vor allem die Finanzierung der Renten in diesem Zusammenhang zu höheren haushaltspolitischen Risiken führen, während die Kosten für die Gesundheitsversorgung den Ausgabendruck langfristig erhöhen werden. Maßnahmen zur Verbesserung der mittelfristigen Tragfähigkeit des Rentensystems in Verbindung mit einer umfassenden Strategie zur Bewältigung der sich aus der Bevölkerungsalterung ergebenden Gesundheitskosten würden dazu beitragen, diese Risiken anzugehen.

(11) In ähnlicher Weise könnten Ausgabenkontrolle, Schuldenverwaltung und Verbesserung der allgemeinen finanziellen Tragfähigkeit staatseigener Unternehmen eine wesentliche strukturelle Verbesserung bei den öffentlichen Finanzen herbeiführen. Zwar ist das Nettogesamtergebnis der staatseigenen Unternehmen weiterhin negativ, doch haben sich die operativen Ergebnisse in den vergangenen Jahren allgemein verbessert; eine Ausnahme bildet das Gesundheitswesen, wo sich die operativen Ergebnisse verschlechtert haben. Auch die nicht konsolidierten Gesamtschulden der staatseigenen Unternehmen, die in das gesamtstaatliche Defizit eingerechnet werden, bleiben mit rund 19,0 % des BIP Ende 2017 hoch. Maßnahmen zur besseren Überwachung staatseigener Unternehmen befinden sich in der Umsetzung, ohne dass ihre Wirkung bereits abgeschätzt werden könnte. Verschuldung und Zinskosten dürften durch einen laufenden Plan für die Schuldenverwaltung und Rekapitalisierung staatseigener Unternehmen zurückgehen, wobei ein berechenbarer und transparenter Rahmen für begrenzte Mittelübertragungen sinnvolle Anreize weiter verstärken könnte.

(12) Wie es der stärkeren Wirtschaftsleistung entspricht, erholt sich der portugiesische Arbeitsmarkt weiterhin. In der Wirtschaft wurden 2017 rund 150 000 neue Arbeitsplätze geschaffen und die Beschäftigungsquote (20-64-Jährige) ist 2017 auf 73,4 % gestiegen, was dem Vorkrisenniveau entspricht. Die Arbeitslosenquote ist erheblich zurückgegangen und liegt nun unter dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets. Auch die Langzeitarbeitslosenquote hat rasch abgenommen, ist allerdings noch immer relativ hoch. Neben den laufenden aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, Befreiungen von Sozialversicherungsbeiträgen und einem öffentlichen Arbeitsvermittlungsmodell mit individueller Unterstützung bei der Arbeitssuche plant Portugal 2018 die Einführung zentraler Anlaufstellen für Beschäftigung. Dies könnte Aktivierungsmaßnahmen eine größere Reichweite verschaffen. Auch die Indikatoren für Armut und Ungleichverteilung haben sich weiter verbessert. Die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen nähert sich weiter dem EU-Durchschnitt an und der Einkommensanteil der Ärmsten 20 % der Bevölkerung ist seit 2015 gestiegen. Jedoch bleibt die Einkommensungleichheit weiterhin ausgeprägt. Soziale Transferleistungen (ausgenommen Renten) sind nicht sehr wirksam, um Menschen aus der Armut

herauszuführen, die Mindesteinkommensregelung ist (trotz Verbesserungen) weiterhin nur begrenzt angemessen und die Wohnkosten stellen für Haushalte mit niedrigem Einkommen eine immer größere Herausforderung dar.

(13) Die unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse haben im Jahr 2017 deutlich zugenommen, doch ist der Anteil der befristeten Beschäftigungsverhältnisse mit 22 % stabil geblieben und gehört nach wie vor zu den höchsten in der EU. 2017 befanden sich rund 82 % der Arbeitnehmer mit befristetem Beschäftigungsverhältnis nicht freiwillig in dieser Situation. Zwar wechseln immer mehr Menschen aus befristeten in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse, doch wenn Arbeitslose eine Stelle finden, handelt es sich in der Regel auch weiterhin um ein befristetes Beschäftigungsverhältnis. Zudem hat sich das (bereits ausgeprägte) Lohngefälle zwischen unbefristet und befristet Beschäftigten während der Krise weiter vergrößert. Maßnahmen zur Schaffung unbefristeter Stellen (wie z. B. „Contrato-Emprego“) und Befreiungen von Sozialversicherungsbeiträgen im Gegenzug für die Einstellung von Menschen aus benachteiligten Gruppen waren zwar wirksam, aber von begrenzter Reichweite. Einige Aspekte der Beschäftigungsschutzvorschriften und langwierige Gerichtsverfahren könnten nach wie vor Einstellungen im Rahmen unbefristeter Verträge im Wege stehen. Derzeit sind jedoch keine Maßnahmen vorgesehen, um die rechtlichen Rahmenbedingungen für Kündigungen zu überarbeiten. Die Regierung plant Maßnahmen gegen die Segmentierung des Arbeitsmarktes durch dreiseitige Gespräche mit den Sozialpartnern.

(14) Das Kompetenzniveau der erwachsenen Bevölkerung zählt nach wie vor zu den niedrigsten in Europa und schwächt Innovationspotenzial und Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Dies gilt auch für digitale Kompetenzen: 2017 verfügten lediglich 50 % der Bürger im Alter von 16 bis 74 Jahren über grundlegende oder etwas mehr als grundlegende digitale Kompetenzen (gegenüber dem EU-Durchschnitt von 57 %). Diesbezügliche Programme befinden sich in der Umsetzung (so insbesondere „Qualifica“ und die nationale Initiative für digitale Kompetenzen „Incode 2030“); ob die Grundkompetenzen der Arbeitnehmer (Rechen- und Schreibkompetenzen sowie digitale Kompetenzen) durch diese Programme zunehmen und somit letztlich die Produktivität gesteigert werden kann, hängt über eine reine Anerkennung von Kompetenzen hinaus von der Programmreichweite und der Qualität der angebotenen Berufsbildungsmaßnahmen ab. Zwar liegen Hinweise darauf vor, dass die jüngsten Anhebungen des Mindestlohns (um insgesamt 18,3 % seit 2014) ohne nachteilige Auswirkungen auf die Beschäftigungsquote der gering qualifizierten Arbeitnehmer geblieben sind, doch hat die deutliche Zunahme der den Mindestlohn verdienenden Arbeitnehmer auf bis zu 20,4 % im dritten Quartal 2017 eine steigende Lohnkompression bewirkt. Sie birgt die Gefahr, dass die Differenz bei der Vergütung von Arbeitnehmern mit unterschiedlichem Kompetenzniveau und insbesondere Arbeitnehmern mit geringem oder mittlerem Kompetenzniveau abnimmt, wodurch sich für gering qualifizierte Arbeitnehmer der Anreiz verringert, in Aus- und Weiterbildung zu investieren. Die Regierung beobachtet die Entwicklungen beim Mindestlohn gemeinsam mit den Sozialpartnern aufmerksam.

(15) Der Anteil frühzeitiger Schul- und Ausbildungsabgänger liegt über dem EU-Durchschnitt, doch ist diese Zahl seit längerer Zeit rückläufig, was teilweise durch laufende Maßnahmen zur Förderung des Bildungserfolgs und zur Verringerung der Abbrecherquote erreicht wurde. Die Bildungsergebnisse verbessern sich weiterhin, doch bestehen Bedenken in Bezug auf die Chancengleichheit, da der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit schlechten Leistungen im untersten

sozioökonomischen Quartil erheblich höher liegt als im obersten. Die Tertiärabschlussquote (30-34 Jahre) ist von 34,6 % im Jahr 2016 auf 33,9 % im Jahr 2017 zurückgegangen und liegt damit weit unter dem nationalen Zielwert von 40 % für 2020. Trotz der hohen Beschäftigungsfähigkeit von Absolventen in den Bereichen Wissenschaft, Ingenieurwesen, Technologie und Mathematik ist die Zahl der Studierenden, die ein solches Studium aufnehmen, niedrig.

(16) Das portugiesische Forschungs- und Innovationssystem hat sich in den vergangenen Jahren insbesondere hinsichtlich Quantität und Qualität von Humanressourcen und wissenschaftlicher Produktion zwar positiv entwickelt, doch besteht weiterhin Handlungsbedarf, damit eine Kultur der engeren Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Wirtschaft einschließlich der entsprechenden förderlichen Voraussetzungen entstehen kann. So müssen Hindernisse für den Wissens- und Technologietransfer und die Kommerzialisierung von Forschungsergebnissen beseitigt werden und es fehlen hinreichende Anreize für Wissenschaftler, um im Rahmen einer Forschungslaufbahn die Möglichkeiten für „unternehmerische Forschung“ und eine Zusammenarbeit mit der Industrie zu nutzen. Eine weitere Sensibilisierung für die Rechte des geistigen Eigentums und die Klärung dieser Rechte in den Beziehungen zwischen Hochschulen und Wirtschaft könnte die Fristen für die Ausführung vertraglich vereinbarter Ziele verkürzen, einen Beitrag zur ökonomischen Monetarisierung wissenschaftlicher Erkenntnisse leisten und ihr wirtschaftliches Potenzial erhöhen.

(17) Eine umfassende Strategie für einen schnelleren Abbau der notleidenden Vermögenswerte befindet sich in der Umsetzung. So konnte der Anteil der notleidenden Kredite an den Bruttokrediten von 17,2 % Ende 2016 auf 14,6 % im dritten Quartal 2017 gesenkt werden. Besonders bedenklich ist das Volumen der notleidenden Unternehmenskredite, die rund zwei Drittel aller notleidenden Kredite ausmachen; der Anteil der notleidenden Unternehmenskredite bleibt mit 26,6 % der Bruttokredite hoch. Der Abbau wertgeminderter Vermögenswerte ist von entscheidender Bedeutung, um Mittel für die Vergabe von Krediten für neue Investitionen und nachhaltiges Wachstum verfügbar zu machen. Die Verfahren für insolvente Unternehmen und der kleine Sekundärmarkt für wertgeminderte Vermögenswerte stellen jedoch auch weiterhin ein bedeutendes Hindernis für die Verringerung der Quote notleidender Kredite dar. Zwar verbessern sich die Aussichten im Finanzsektor durch Kapitalerhöhungen und die laufenden Bemühungen zur Kostensenkung, doch sind Rentabilität und Kapitalpuffer nach wie vor gering und bleibt das Engagement in Staatsanleihen hoch.

(18) Die Beschaffung von Finanzmitteln und Kapital stellt für die portugiesische Wirtschaft nach wie vor eine große Herausforderung dar. Der stabile Zugang zu Finanzmitteln, insbesondere Eigenkapital, gehört weiterhin zu den größten Herausforderungen für portugiesische Unternehmen und wird durch den Druck zum Schuldenabbau noch verschärft. Alternative Finanzierungsquellen sind noch immer von verhältnismäßig geringer Bedeutung. In den vergangenen Jahren wurden neue Programme und Kreditlinien sowie weitere Vereinfachungen bei den Rahmenbedingungen für Unternehmen eingeführt, doch besteht weiter Raum für Verbesserungen. Gleichzeitig verharren das Volumen der notleidenden Kredite und die Unternehmensverschuldung auf einem hohen Stand und würden Verbesserungen bei der Zuweisung von Kapital an produktivere Unternehmen die Rahmenbedingungen für Investitionen positiv beeinflussen.

(19) Trotz der Fortschritte bei der Einführung von Verwaltungsvereinfachungen für Querschnittsbereiche mit Auswirkungen auf das tägliche Leben der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen bestehen auch weiterhin sektorspezifische regulatorische und administrative Hindernisse für Investitionen und eine effiziente Ressourcenzuteilung. Zu den dringend erforderlichen sektorspezifischen Reformen gehört die Neugestaltung von Verfahrensabläufen zur Fristverkürzung bei der Entscheidungsfindung, indem Abweichungen vom Grundsatz der stillschweigenden Genehmigung stark eingeschränkt und Genehmigungsverfahren, die die Einreichung mehrerer Unterlagen erfordern, durch „verantwortungsbewusste Erklärungen" abgelöst werden. Verwaltungsgebühren in der Bauwirtschaft sollten stärker ins Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten gesetzt werden. Der Wettbewerb im öffentlichen Auftragswesen ist nach wie vor begrenzt. Das überarbeitete Gesetz über das öffentliche Auftragswesen soll Transparenz, Wettbewerb und eine bessere Verwaltung öffentlicher Aufträge fördern. Die Umsetzung der neuen Vorschriften sollte überwacht werden, so auch die Auswirkungen der strengeren Bestimmungen für die Direktvergabe. Die portugiesische Justiz gewinnt zwar weiterhin an Effizienz, doch bleibt die Dauer der verwaltungsrechtlichen Gerichtsverfahren problematisch. Nach Auffassung der Unternehmen besteht ferner in Bezug auf Transparenz und Korruption weiterhin Handlungsbedarf. Bei der strafrechtlichen Verfolgung von Korruption wurden Fortschritte erzielt, doch Bemühungen zur Förderung der Integrität in öffentlichen Einrichtungen haben bisher noch keine hinreichende Wirkung entfaltet.

(20) Regulatorische Reformen hat es seit dem Finanzhilfeprogramm kaum gegeben, und im Rahmen dieses Programms vereinbarte Reformen wurden ausgesetzt oder gar umgekehrt. Unternehmensgruppen ist die Erbringung mehrerer reglementierter Dienstleistungen untersagt. Die berufsrechtlichen Gesetze zur Reglementierung bestimmter freiberuflicher Unternehmensdienstleistungen, insbesondere juristischer Dienstleistungen, sind in entscheidenden Punkten weniger ehrgeizig als das Rahmengesetz, so in Bezug auf Rechtsform, Beteiligung, Verwaltung, Werbung und multidisziplinäre Tätigkeiten. Eine Reform der Zulassung und Registrierung von Bauleistungserbringern wurde durch eine Lockerung der Kontrollen für Installation und Gebäudetechnik kaum ergänzt.

(21) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2018 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Portugals umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2018 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2018 und das Nationale Reformprogramm 2018 sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Portugal gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Portugal berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Unionsvorschriften und -leitlinien der Union beurteilt.

(22) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2018 geprüft; seine Stellungnahme[10] hierzu spiegelt sich insbesondere in der Empfehlung 1 wider.

(23) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das Nationale Reformprogramm und das

[10] Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

Stabilitätsprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 3 wider —

EMPFIEHLT, dass Portugal 2018 und 2019

1. sicherstellt, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2019 0,7 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspricht; unerwartete Mehreinnahmen dazu nutzt, den Abbau der gesamtstaatlichen Schuldenquote zu beschleunigen; die Ausgabenkontrolle intensiviert, die Kostenwirksamkeit verbessert und die Haushaltsplanung angemessener gestaltet, insbesondere im Gesundheitswesen und mit Schwerpunkt auf einer Verringerung der Zahlungsrückstände im Krankenhaussektor; die finanzielle Tragfähigkeit staatseigener Unternehmen verbessert, insbesondere durch eine Steigerung ihres Nettogesamtergebnisses und durch den Abbau von Schulden;

2. Rahmenbedingungen fördert, die dazu führen, dass mehr Einstellungen im Rahmen unbefristeter Arbeitsverträge erfolgen, und zwar auch durch Überprüfung des rechtlichen Rahmens in Abstimmung mit den Sozialpartnern; das Kompetenzniveau der erwachsenen Bevölkerung verbessert, unter anderem im digitalen Bereich, indem die Reichweite der Berufsbildungskomponente bei Programmen für die Qualifizierung von Erwachsenen gestärkt und erweitert wird; für eine höhere Zahl von Studienanfängern im tertiären Bildungssystem sorgt, insbesondere in den Bereichen Wissenschaft und Technologie;

3. die Wirksamkeit von Insolvenz- und Beitreibungsverfahren steigert und Hindernisse auf dem Sekundärmarkt für notleidende Kredite abbaut; den Zugang von Unternehmen zu Finanzmitteln erleichtert; den Verwaltungsaufwand verringert, indem Verfahrensfristen verkürzt werden, verstärkt die stillschweigende Genehmigung eingesetzt wird und die Anforderungen in Bezug auf die Einreichung von Unterlagen herabgesetzt werden; durch die ordnungsgemäße Umsetzung des Rahmengesetzes für stark reglementierte Berufe fortbestehende regulatorische Beschränkungen aufhebt; und die Effizienz der Verwaltungsgerichte verbessert, unter anderem mittels Verkürzung der Verfahrensdauer.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident