EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 23.5.2018
COM(2018) 421 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Portugal

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Portugal

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Portugal

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Portugal

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid[1], en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[3],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[4],

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 22 november 2017 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2018 voor coördinatie van het economisch beleid. Er werd terdege rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie werd geproclameerd. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 22 maart 2018 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 22 november 2017 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Portugal heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
[2] PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
[3] COM(2018) 421 final.
[4] P8_TA(2018)0077 en P8_TA(2018)0078.

aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, die op 22 maart 2018 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 14 mei 2018 heeft de Raad de aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone ("aanbeveling voor de eurozone") vastgesteld.

(2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de Economische en Monetaire Unie, dient Portugal ervoor te zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone, zoals weergegeven in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 3.

(3) Op 7 maart 2018 is het landverslag 2018 voor Portugal[5] gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Portugal bij de tenuitvoerlegging van de op 11 juli 2017 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Portugal in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie, waarvan de uitkomsten ook op 7 maart 2018 zijn bekendgemaakt[6]. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Portugal met macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. Met name het grote volume externe nettoverplichtingen, particuliere en publieke schulden en een hoog aandeel niet-renderende leningen vormen kwetsbaarheden in een context van lage productiviteitsgroei. Een voorzichtige positie op de lopende rekening en het vasthouden van verbeteringen van het concurrentievermogen zijn nodig om te zorgen voor de aanpassing van de externe nettoverplichtingen. De schuldquote van de particuliere sector blijft verder dalen vanaf hoge niveaus dankzij de hervatte nominale groei en de licht negatieve kredietstromen, en de overheidsschuldquote zal naar verwachting een neerwaartse trend inzetten, tegen een achtergrond van aanhoudende behoeften aan schuldafbouw. Interventies in de financiële sector hebben geholpen de stabiliteitsrisico's te verminderen, al hebben banken nog steeds te kampen met een lage rentabiliteit en een hoog (zij het afnemend) volume oninbare leningen. Hogere productiviteitsgroei is van cruciaal belang voor betere vooruitzichten inzake concurrentievermogen, schuldafbouw en potentiële groei. De werkloosheid daalt al enkele jaren met rasse schreden. Beleidslacunes blijven bestaan, met name wat betreft de uitvoering van geplande maatregelen om het aantal niet-renderende leningen terug te dringen en het ondernemingsklimaat te verbeteren. De goedkeuring en uitvoering van diverse hervormingsplannen, zoals maatregelen om de segmentatie van de arbeidsmarkt aan te pakken en budgettair-structurele hervormingen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren, behoeven monitoring.

(4) Op 27 april 2018 heeft Portugal zijn nationale hervormingsprogramma 2018 en zijn stabiliteitsprogramma 2018 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma’s rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd. Het stabiliteitsprogramma voorziet in een sterke verlaging van de overheidsschuldquote. Het nationale hervormingsplan van Portugal bevat toezeggingen op zowel korte als middellange termijn en bestrijkt de uitdagingen die zijn genoemd in het landverslag 2018. In het bijzonder kondigt het maatregelen aan met betrekking tot kwalificaties en innovatie die de productiviteit en de waarde van de Portugese export kunnen

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

verhogen. De geschetste strategie om het volume aan niet-renderende leningen terug te brengen helpt, samen met de maatregel om de kapitalisatie van bedrijven te promoten, om de schuldenlast van de Portugese economie te verminderen en de balansen van de banken op te schonen. Al met al kan met een doeltreffende toepassing van de ingediende programma's de basis worden gelegd voor de correctie van de onevenwichtigheden.

(5) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad[7] kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien, en wijzigingen daarop voorstellen, indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft in richtsnoeren met betrekking tot de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de Europese structuur- en investeringsfondsen koppelen aan gezonde economische governance, nader aangegeven hoe zij van die bepaling zou gebruikmaken[8].

(6) Portugal valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is aan de overgangsregel voor de schuld onderworpen. In zijn stabiliteitsprogramma 2018 gaat Portugal uit van een nominaal tekort van 0,7 % van het bbp en 0,2 % van het bbp in respectievelijk 2018 en 2019, dat vervolgens overgaat in een overschot van 1,4 % van het bbp tegen 2021. In deze plannen wordt geen rekening gehouden met het potentiële tekortverhogende effect van maatregelen om het bankwezen te ondersteunen vanaf 2019. Voorzien wordt dat de begrotingsdoelstelling op middellange termijn — een structureel overschot van 0,25 % van het bbp — tegen 2020 wordt gerealiseerd. Volgens het stabiliteitsprogramma 2018 zou de overheidsschuldquote 122,2 % bedragen in 2018 en 118,4 % in 2019, en vervolgens dalen tot 107,3 % van het bbp in 2021. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel voor 2018, maar gunstig voor de volgende jaren. Tezelfdertijd zijn de maatregelen die nodig zijn om vanaf 2018 de geplande tekortdoelstellingen te ondersteunen, niet voldoende gespecificeerd.

(7) Portugals stabiliteitsprogramma 2018 geeft aan dat de grootschalige bosbranden van 2017 een significante impact hadden op de begroting, en levert voldoende bewijs voor de omvang en de aard van die extra lasten voor de begroting. In het bijzonder vermeldt het stabiliteitsprogramma dat in de begroting voor 2018 uitzonderlijke uitgaven ten belope van ongeveer 0,07% van het bbp zijn opgenomen in verband met preventieve maatregelen ter bescherming van het nationale grondgebied tegen bosbranden. Het stabiliteitsprogramma voorziet in uitgaven voor calamiteitenbeheer, die als eenmalige kosten zijn aangemerkt, en voor preventie. Vanwege het geïntegreerde karakter van deze uitgaven en de samenhang ervan met de grootschalige bosbranden van 2017 zouden de uitgaven voor de preventie van

[7] Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

[8] COM(2014) 494 final.

bosbranden kunnen worden behandeld op basis van de clausule inzake ongewone gebeurtenissen. Volgens de Commissie bedragen de in aanmerking komende extra uitgaven in 2018 0,07 % van het bbp. Op grond van de bepalingen van artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 kunnen deze extra uitgaven worden toegestaan, aangezien deze bosbranden van ongekende omvang als ongewone gebeurtenissen worden beschouwd, de gevolgen ervan voor de overheidsfinanciën van Portugal aanzienlijk zijn en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet in gevaar wordt gebracht wanneer een tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn wordt toegestaan. Een definitieve beoordeling, met inbegrip van de in aanmerking komende bedragen, zal plaatsvinden in het voorjaar van 2019 op basis van observatiegegevens voor 2018 die door de Portugese autoriteiten worden verstrekt.

(8) Op 11 juli 2017 heeft de Raad Portugal de aanbeveling gedaan ervoor te zorgen dat de nominale groei van de netto primaire overheidsuitgaven[9] in 2018 niet meer dan 0,1 % bedraagt, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van ten minste 0,6 % van het bbp. Terzelfder tijd werd aangegeven dat bij de beoordeling van het ontwerpbegrotingsplan 2018 en de daaropvolgende beoordeling van de begrotingsresultaten 2018 terdege rekening zou moeten worden gehouden met de doelstelling om een begrotingskoers te bereiken die bijdraagt aan zowel het versterken van het voortgaande herstel als aan het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Naar aanleiding van de beoordeling van de kracht van het Portugese herstel die de Commissie in het kader van haar advies over de ontwerpbegroting van Portugal heeft gemaakt, waarbij terdege op de uitdagingen wat betreft houdbaarheid is gelet, hoeven geen bijkomende elementen in aanmerking te worden genomen. Op basis van de voorjaarsprognoses 2018 van de Commissie bestaat het risico dat in 2018 significant zal worden afgeweken van de aanbevolen aanpassing in 2018 en in de periode 2017-2018.

(9) Voor 2019 zou, aangezien de overheidsschuldquote van Portugal meer dan 60 % van het bbp bedraagt en de verwachte output gap 1,3 %, de nominale groei van de netto primaire overheidsuitgaven[9] op niet meer dan 0,7 % moeten uitkomen, in overeenstemming met de structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp die resulteert uit de matrix van vereisten in het kader van het stabiliteits- en groeipact. Bij ongewijzigd beleid bestaat er een risico dat in 2019 en in de periode 2018 en 2019 sterk zal worden afgeweken van die vereiste. Tegelijkertijd zal Portugal volgens de prognoses in 2018 en 2019 aan de overgangsregel voor de schuld voldoen. Al met al is de Raad van oordeel dat vanaf 2018 de nodige maatregelen moeten worden genomen om aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact te voldoen. Het zou prudent zijn eventuele meevallers te gebruiken om de overheidsschuldquote terug te dringen.

(10) De houdbaarheid van de overheidsschuld berust op duurzame begrotingsconsolidatie via een structurele verbetering van de overheidsfinanciën die moet worden bereikt

[9] De netto primaire overheidsuitgaven bestaan uit de totale overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa zijn gespreid over een periode van vier jaar. Er wordt rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde worden uitgevlakt.

door betere belastinginning en uitgavenbeheersing. Om de uitgavenbeheersing te verbeteren zijn een doeltreffende handhaving van de wet op de beheersing van de verplichtingen, een strikte en tijdige tenuitvoerlegging van het begrotingskader, en aanhoudende herziening en rationalisering van de uitgaven van cruciaal belang. De planning en de uitvoering van de begroting blijven een grote uitdaging, met name in de gezondheidssector, waar laattijdige betalingen (betalingsachterstanden) nog steeds aan de orde van de dag zijn, hetgeen ook wijst op tekortkomingen in de boekhoudkundige controle en de beheerspraktijken. Voor duurzame begrotingsconsolidatie moeten de hoge en stijgende kosten van de vergrijzing worden aangepakt. Op middellange termijn zullen de hogere budgettaire risico's naar verwachting grotendeels gerelateerd zijn aan de kosten voor de financiering van de pensioenen, terwijl op lange termijn de gezondheidsgerelateerde kosten de druk zullen opvoeren. Maatregelen om de betaalbaarheid van het pensioenstelsel op middellange termijn te verbeteren, in combinatie met een alomvattende strategie om de gezondheidsgerelateerde kosten van de vergrijzing binnen de perken te houden, kunnen helpen om het hoofd te bieden aan deze risico's.

(11) Ook beheersing van de uitgaven, schuldbeheer en verbetering van de algemene financiële levensvatbaarheid van overheidsbedrijven kunnen aanzienlijk bijdragen tot structurele verbetering van de overheidsfinanciën. Hoewel de totale netto inkomsten nog steeds negatief zijn, zijn de operationele resultaten van overheidsbedrijven in de afgelopen jaren in het algemeen verbeterd, behalve in de gezondheidssector, waar zij juist slechter zijn geworden. De totale niet-geconsolideerde schuld van overheidsbedrijven, die meetelt voor de overheidsschuld, blijft eveneens hoog, met ongeveer 19,0 % van het bbp aan het einde van 2017. Er worden maatregelen genomen om het toezicht op overheidsbedrijven te verbeteren, maar het effect daarvan valt nog te bezien. Een plan voor schuldbeheer en herkapitalisatie voor overheidsbedrijven moet de schuldenlast en de rentekosten beperken, maar deze prikkels kan kracht worden bijgezet door te zorgen voor een voorspelbaar en transparant kader voor beperkte begrotingsoverschrijvingen.

(12) Het herstel van de Portugese arbeidsmarkt zet door, in overeenstemming met de betere economische prestaties. In 2017 zijn er in de economie 150.000 banen bijgekomen en de arbeidsparticipatie (20-64 jaar) is in het derde kwartaal van 2017 gestegen tot 73,7 %, het niveau van vóór de crisis. Het werkloosheidscijfer is fors gedaald en ligt nu onder het gemiddelde voor de eurozone. Ook de langdurige werkloosheid is gedaald, al is deze nog steeds relatief hoog. Naast het al actieve arbeidsmarktbeleid, de vrijstellingen op de sociale premies en een openbare dienst voor arbeidsvoorziening op basis van gepersonaliseerde ondersteuning van werkzoekenden, is Portugal van plan om in 2018 centrale aanspreekpunten voor arbeidsbemiddeling op te zetten. Dit kan een belangrijke rol spelen bij de schaalvergroting van activeringsmaatregelen. De armoede- en de ongelijkheidsindicatoren wijzen eveneens op een verdere verbetering. Het percentage mensen met risico op armoede of sociale uitsluiting nadert het EU-gemiddelde en het inkomensaandeel van de armste 20 % van de bevolking is sinds 2015 gestegen. Desondanks is de inkomensongelijkheid nog steeds groot. Daar komt nog bij dat sociale overdrachten (met uitzondering van pensioenen) weinig effect sorteren waar het erom gaat mensen uit de armoede te halen, de (verbeterde) minimumloonregeling niet adequaat genoeg is, en betaalbare huisvesting een steeds grotere uitdaging vormt voor huishoudens met een laag inkomen.

(13) Ondanks de forse toename van het aantal vaste banen in 2017 is het percentage tijdelijke werknemers stabiel gebleven op 22 %, nog steeds een van de hoogste niveaus in de EU. In 2017 bevond ongeveer 82 % van de tijdelijke werknemers zich onvrijwillig in deze situatie. Hoewel steeds meer tijdelijke werknemers een vaste baan vinden, blijven tijdelijke contracten de norm voor werklozen die een baan vinden. Bovendien is de (toch al brede) loonkloof tussen tijdelijke en vaste werknemers tijdens de crisis gegroeid. Maatregelen om de vorming van nieuwe vaste arbeidsplaatsen te bevorderen (bijv. het *Contrato Emprego*) en de vrijstellingen op de sociale premies in ruil voor het in dienst nemen van mensen uit kwetsbare groepen zijn effectief gebleken, zij het op beperkte schaal. Bepaalde aspecten van de wetgeving inzake arbeidsbescherming en de omslachtige gerechtelijke procedures maken het voor werkgevers nog steeds onaantrekkelijk om mensen in vaste dienst te nemen. Helaas is er nog geen enkele maatregel gepland om het rechtskader voor ontslag te herzien. De regering plant maatregelen om de segmentering van de arbeidsmarkt aan te pakken via tripartiet overleg met de sociale partners.

(14) Het algemene vaardigheidsniveau van volwassenen is nog steeds een van de laagste in Europa, hetgeen het innovatiepotentieel en het concurrentievermogen van het land belemmert. Dit geldt ook voor digitale vaardigheden: in 2017 beschikte slechts 50 % van de bevolking in de leeftijd van 16 tot 74 jaar over elementaire digitale vaardigheden (tegenover een EU-gemiddelde van 57 %). Er worden in dit verband programma's (met name *Qualifica* en het nationaal initiatief voor digitale vaardigheden *Incode 2030*) uitgerold, maar het effect daarvan op de verbetering van de elementaire vaardigheden (rekenen, taal en computers) en uiteindelijk de verhoging van de productiviteit zal afhangen van het antwoord op de vraag of de dekking en de kwaliteit van de geboden opleiding verder gaan dan een loutere erkenning van vaardigheden. Hoewel er aanwijzingen zijn dat de recente verhogingen van het minimumloon (in totaal 18,3 % sinds 2014) de arbeidsparticipatie van laaggeschoolden niet hebben geschaad, heeft de aanzienlijke toename van het aandeel betrokken werknemers, tot 20,4 % in het derde kwartaal van 2017, tot een hogere looncompressie geleid. Het verschil in beloning, met name tussen laag- en middelhoog opgeleide werknemers, daalt, waardoor laaggeschoolden minder geprikkeld worden om zelf in onderwijs en opleiding te investeren. De regering houdt de minimumloonontwikkelingen samen met de sociale partners nauwlettend in het oog.

(15) Het aantal vroegtijdige schoolverlaters is nog steeds hoger dan het EU-gemiddelde, maar vertoont een neerwaartse langetermijntrend, wat deels te danken is aan de maatregelen om goede onderwijsresultaten te stimuleren en het aantal vroegtijdige schoolverlaters te verminderen. De onderwijsresultaten verbeteren weliswaar gestaag, maar vanuit gelijkheidsoogpunt blijft er bezorgdheid bestaan over het verschil in het percentage laagpresterenden tussen de bovenste en onderste sociaaleconomische kwartielen. Het percentage 30- tot 34-jarigen met een diploma tertiair onderwijs is gedaald van 34,6 % in 2016 tot 33,9 % in 2017, ver onder het nationale streefcijfer van 40 % tegen 2020. Ondanks dat afgestudeerde wetenschappers, ingenieurs, technici en wiskundigen makkelijk een baan vinden, is er onder studenten weinig animo voor de betrokken studierichtingen.

(16) Ondanks de positieve ontwikkelingen in de Portugese wereld van onderzoek en innovatie in de afgelopen jaren, met name wat betreft kwantiteit en kwaliteit van de personele middelen en de wetenschappelijke resultaten, zijn er over de gehele linie nog steeds belangrijke knelpunten bij het scheppen van een cultuur en de

randvoorwaarden voor een nauwere samenwerking tussen bedrijfsleven en universiteiten. Het gaat onder meer om belemmeringen voor de overdracht van kennis en technologie, commercialisering van onderzoeksresultaten, alsmede om onderzoeksloopbanen die onderzoekers onvoldoende stimuleren om de mogelijkheden van „ondernemend onderzoek" en van samenwerking met het bedrijfsleven te verkennen. Een betere bewustmaking en een verduidelijking van de intellectuele eigendom in de relatie tussen academische wereld en bedrijfsleven kunnen een bijdrage leveren aan de verkorting van de tijd die nodig is voor de uitvoering van contractuele doelstellingen, de economische waardebepaling van wetenschappelijke kennis en het economisch potentieel ervan.

(17) Er wordt een integraal beleid gevoerd om het volume niet-renderende activa sneller te verminderen. Daardoor kon het percentage oninbare leningen worden teruggebracht van 17,2 % van de brutoleningen aan het einde van 2016 tot 14,6 % in het derde kwartaal van 2017. Vooral oninbare bedrijfsleningen zijn een bron van zorg, aangezien zij goed zijn voor ongeveer twee derde van het totale volume aan oninbare leningen; het percentage oninbare bedrijfsleningen ligt, met 26,6 % van de brutoleningen, nog steeds hoog. Afstoting van slechte activa is essentieel om toegang te krijgen tot kredieten voor nieuwe investeringen en duurzame groei. Maar de procedures voor insolvente ondernemingen en de weinig actieve markten voor slechte activa blijven grote belemmeringen voor het verminderen van het percentage niet-presterende leningen. Hoewel kapitaalverhogingen, in combinatie met de lopende inspanningen om de kosten te verlagen, de vooruitzichten voor de financiële sector verbeteren, blijft de winstgevendheid gering, de blootstelling aan overheidsschuld hoog en de kapitaalbuffers zwak.

(18) De toegang tot financiering en kapitaal blijft de Portugese economie parten spelen. Stabiele toegang tot financiering, en met name tot eigen vermogen, wordt beschouwd als een van de belangrijkste uitdagingen voor Portugese bedrijven, en dit wordt nog verergerd door de druk om de schulden af te bouwen. Alternatieve financieringsbronnen zijn van relatief gering belang. De laatste jaren zijn er nieuwe programma’s en kredietlijnen bijgekomen, samen met verdere vereenvoudigingen van het ondernemingsklimaat, maar er is nog steeds ruimte voor verbetering. Ondanks een dalende trend blijven het volume oninbare leningen en de bedrijfsschuld hoog, en het investeringsklimaat zou gebaat zijn bij verbeteringen in de toewijzing van kapitaal aan productievere bedrijven.

(19) Hoewel er vooruitgang is geboekt bij de bestuurlijke vereenvoudiging voor horizontale kwesties die van invloed zijn op het dagelijks leven van burgers en bedrijven, blijven sectorspecifieke belemmeringen op het gebied van regelgeving en bestuur de investeringen en de efficiënte allocatie van middelen hinderen. In dit verband is het broodnodig om op procedureel gebied sectorspecifieke hervormingen door te voeren door besluitvormingstermijnen te verkorten, slechts in een zeer beperkt aantal gevallen af te wijken van het beginsel van stilzwijgende goedkeuring, en vergunningsregelingen waarbij diverse documenten moeten worden ingediend, te vervangen door „verantwoorde verklaringen”. De administratieve lasten in de bouwsector moeten proportioneel worden gemaakt met de werkelijke kosten. De mededinging op het gebied van overheidsopdrachten is nog steeds beperkt. Het herziene wetboek voor overheidsopdrachten heeft tot doel de transparantie, de concurrentie en het beheer van openbare aanbestedingen te bevorderen. De tenuitvoerlegging van de nieuwe regels moet worden gemonitord, met inbegrip van het effect van de strengere regels voor onderhandse gunningen. Hoewel het

Portugese justitiële apparaat steeds efficiënter wordt, blijven de lang aanslepende procedures bij bestuurlijke rechtbanken een probleem. Bovendien beschouwen bedrijven de corruptie en het gebrek aan transparantie nog steeds als een probleem. Ofschoon er vooruitgang is bij de vervolging van corruptie, hebben de pogingen om een integriteitscultuur bij overheidsinstellingen te promoten, tot dusver onvoldoende resultaat geboekt.

(20) Hervormingen van de regelgeving zijn sinds het programma voor financiële bijstand schaars geworden of tot stilstand gekomen, of soms, in weerwil van de in dat verband gemaakte afspraken, weer ongedaan gemaakt. Bedrijvengroepen zijn uitgesloten van diverse professionele diensten. De uitvoeringsregels voor de uitoefening van bepaalde beroepsactiviteiten, zoals juridische diensten, zijn op essentiële punten, zoals rechtsvorm, aandeelhouderschap, beheer, adverteren en multidisciplinaire praktijken, minder ambitieus dan de kaderwet. Een hervorming van de vergunning en registratie van dienstverleners in de bouw is onlangs aangevuld met een versoepeling van de controles op installatiediensten en regelapparatuur voor gebouwen.

(21) In de context van het Europees Semester 2018 heeft de Commissie een brede analyse van het economisch beleid van Portugal verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2018. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma 2018 als het nationale hervormingsprogramma 2018 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Portugal zijn gericht. Daarbij heeft de Commissie niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Portugal, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.

(22) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2018 onderzocht en zijn advies daarover[10] is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(23) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 3 weergegeven.

BEVEELT AAN dat Portugal in 2018 en 2019 de volgende actie onderneemt:

1. Ervoor zorgen dat de nominale groei van de netto primaire overheidsuitgaven in 2019 niet meer dan 0,7 % bedraagt, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp. Meevallers gebruiken om de vermindering van de overheidsschuldquote te versnellen. De uitgavenbeheersing, kosteneffectiviteit en toereikende budgettering versterken, in het bijzonder in de gezondheidssector, met bijzondere aandacht voor de vermindering van de achterstallige betalingen in ziekenhuizen. De financiële levensvatbaarheid van overheidsbedrijven verbeteren, in het bijzonder door hun totale netto-inkomsten te verhogen en hun schulden af te bouwen.

2. Een klimaat promoten dat indienstneming op basis van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd in de hand werkt, onder meer door een herziening van het rechtskader in overleg met de sociale partners. Het vaardigheidsniveau van de

[10] Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

volwassen bevolking verhogen, onder meer wat betreft digitale geletterdheid, door de dekking van de opleidingscomponent van programma's voor volwasseneneducatie te vergroten en verbreden. De deelname aan hoger onderwijs, met name op het gebied van wetenschap en technologie, verbeteren.

3. De efficiëntie van insolventie- en terugvorderingsprocedures verhogen en belemmeringen voor de secundaire markt voor oninbare leningen verminderen. De toegang tot financiering voor het bedrijfsleven verbeteren. De administratieve lasten verminderen door verkorting van procedurele termijnen, veelvuldiger gebruik van stilzwijgende goedkeuring en verlaging van het aantal in te dienen documenten. De resterende belemmeringen in de regelgeving uit de weg ruimen door te zorgen voor een goede tenuitvoerlegging van de kaderwet voor sterk gereglementeerde beroepen. De efficiëntie van de bestuurlijke rechtbanken verhogen, onder meer door de duur van procedures te verkorten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter