EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 16.11.2016
COM(2016) 900 final

2016/0358 (NLE)

Voorstel voor een

**ADVIES VAN DE RAAD**

**betreffende het door Portugal voorgelegde economische partnerschapsprogramma**

2016/0358 (NLE)

Voorstel voor een

**ADVIES VAN DE RAAD**

**betreffende het door Portugal voorgelegde economische partnerschapsprogramma**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013[1] betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, en met name artikel 9, lid 4,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Het stabiliteits- en groeipact (SGP) beoogt de begrotingsdiscipline binnen de gehele Unie te waarborgen en formuleert het kader voor het voorkomen en corrigeren van buitensporige overheidstekorten. Het pact is gebaseerd op de doelstelling van gezonde openbare financiën als middel ter versterking van de voorwaarden voor prijsstabiliteit en voor een sterke duurzame groei, die berust op financiële stabiliteit, waarbij tegelijk de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie voor duurzame groei en werkgelegenheid wordt ondersteund.

(2) In Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone worden voorschriften vastgesteld ter versterking van de monitoring van het begrotingsbeleid in de eurozone en ter waarborging van de consistentie van de nationale begrotingen met de richtsnoeren inzake het economische beleid die zijn afgegeven in het kader van het SGP en het Europees semester. Daar louter budgettaire maatregelen mogelijk niet volstaan om een duurzame correctie van het buitensporige tekort te garanderen, kunnen aanvullende beleidsmaatregelen en structurele hervormingen noodzakelijk zijn.

(3) In artikel 9 van Verordening (EU) nr. 473/2013 worden de modaliteiten vastgesteld voor de economische partnerschapsprogramma's die moeten worden voorgelegd door die lidstaten van de eurozone waartegen een buitensporigtekortprocedure loopt. Het economische partnerschapsprogramma dient een routekaart van maatregelen te bevatten die bijdragen tot een duurzame en effectieve correctie van het buitensporige tekort, en dient met name de belangrijkste budgettaire en structurele hervormingen te vermelden, zoals de hervormingen op het gebied van belastingen, pensioenen, gezondheidszorg en begrotingskaders, die van doorslaggevend belang zijn voor een spoedige en duurzame correctie van het buitensporige tekort.

[1] PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.

(4) Op 2 december 2009 heeft de Raad een besluit vastgesteld overeenkomstig artikel 126, lid 6, van het Verdrag, waarbij Portugal aan een buitensporigtekortprocedure werd onderworpen. In oktober 2012 en opnieuw in juni 2013 heeft de Raad een herziene aanbeveling aangenomen overeenkomstig artikel 126, lid 7, van het Verdrag, in het kader van een buitensporigtekortprocedure die werd ingeleid vóór de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 473/2013. Overeenkomstig artikel 7, lid 1, van Verordening (EU) nr. 472/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit, bracht Portugal verslag uit in het kader van zijn macro-economische aanpassingsprogramma en was het derhalve niet verplicht om in juni 2013 een economisch partnerschapsprogramma voor te leggen na de herziene aanbeveling uit hoofde van artikel 126, lid 7, van het Verdrag. De Raad hechtte op 12 juli 2016 zijn goedkeuring aan een besluit overeenkomstig artikel 126, lid 8, van het Verdrag, waarin werd vastgesteld dat Portugal tegen de uiterste datum van 2015 geen doeltreffende maatregelen had getroffen voor de correctie van zijn buitensporige tekort. Daarop besloot de Raad op 8 augustus 2016 overeenkomstig artikel 126, lid 9, van het Verdrag, Portugal aan te manen om de noodzakelijke maatregelen te treffen om het tekort te verminderen, teneinde tegen 2016 de buitensporigtekortsituatie te verhelpen. Het besluit van de Raad tot aanmaning van Portugal overeenkomstig artikel 126, lid 9, van het Verdrag, stelde tevens vast dat Portugal met het oog op het macro-economische aanpassingsprogramma tegen 15 oktober 2016 een economisch partnerschapsprogramma moest voorleggen, overeenkomstig artikel 9, lid 3, en artikel 17, lid 2, van Verordening (EU) nr. 473/2013.

(5) Op 21 oktober 2016 heeft Portugal een economisch partnerschapsprogramma bij de Commissie en de Raad ingediend waarin met name de budgettaire en structurele hervormingen worden vermeld die een duurzame en effectieve correctie van het buitensporige tekort moeten garanderen. Het economische partnerschapsprogramma omvat structurele budgettaire maatregelen die tot doel hebben tegemoet te komen aan de door de Raad in zijn besluit op grond van artikel 126, lid 9, geformuleerde verzoeken, onder meer maatregelen betreffende begrotingskaders, pensioenen en gezondheidszorg. Het document omvat ook maatregelen die zijn bedoeld om het concurrentievermogen te verbeteren en duurzame groei op de lange termijn te stimuleren overeenkomstig de aanbevelingen van de Raad die in het kader van het Europees Semester aan Portugal zijn gericht. Meer specifiek omvatten de door Portugal geplande budgettaire en structurele maatregelen het volgende: i) het doorvoeren van evaluaties van uitgaven; ii) de verbetering van de transparantie van publiek-private partnerschappen; iii) de verbetering van de financiering en de houdbaarheid van de sociale-zekerheidssector; en iv) de verbetering van de doeltreffendheid en houdbaarheid van de gezondheidssector. Als zij op effectieve wijze ten uitvoer worden gelegd, mag van deze maatregelen worden verwacht dat zij zullen bijdragen tot de duurzame correctie van de buitensporigtekortsituatie van Portugal.

(6) De strikte uitvoering van de begroting, onder meer door de bevriezing van intermediair verbruik, zal naar verwachting de door de Raad voor 2016 geëiste begrotingsinspanning opleveren en een correctie van de effectieve tekortsituatie tegen de gestelde termijn garanderen. Toch blijven er risico's bestaan voor een tijdige en duurzame correctie, met name door de directe gevolgen van mogelijke steunmaatregelen voor banken. Voor 2017 wijst de voorgenomen structurele aanpassing op een risico van enige afwijking van het vereiste aanpassingstraject in de

richting van de middellangetermijndoelstelling, ook dan, wanneer de begroting voor 2017 volledig volgens de begrotingsdoelstellingen van het ontwerpbegrotingsplan van Portugal voor 2017 wordt uitgevoerd. De beoordeling op basis van de najaarsprognosen van de Commissie voor 2016 wijst dan weer op een risico van een aanzienlijke afwijking van het vereiste aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling.

(7) De lopende evaluaties van de uitgaven kunnen naar verwachting op de middellange termijn de budgettaire houdbaarheid helpen handhaven door in de overheidsdiensten en de sector staatsbedrijven efficiëntiewinst en budgettaire besparingen vast te stellen, en uiteindelijk, bij een spoedige tenuitvoerlegging, hun behoefte aan overdrachten van de overheid verminderen. Aangezien deze evaluaties slechts onlangs zijn aangevat, zijn de tot nu toe vastgestelde totale potentiële besparingen nog relatief bescheiden (ongeveer 0,1% van het bbp over een periode van drie jaar voor de evaluatie van uitgaven volgens het ontwerpbegrotingsplan voor 2017). Er zal nauwgezet moeten worden toegezien op de uitwerking van deze evaluaties op het probleem van de houdbaarheid van de begroting.

(8) Na een aantal recente verbeteringen kan de herziening van het wetboek overheidsopdrachten die voor eind 2016 gepland is, enige efficiëntiewinst opleveren door betere transparantie van publiek-private partnerschappen en concessies. Tegelijk zal ook het economische partnerschapsprogramma naar verwachting een betere transparantie inzake publiek-private partnerschappen en concessies tot gevolg hebben op regionaal en lokaal niveau en voor contracten voor concessies voor haventerminals. Toch biedt het economische partnerschapsprogramma geen enkele indicatie van het effect van deze hervormingen op het begrotingsevenwicht.

(9) Wat de maatregelen betreft ter verbetering van de financiering en de houdbaarheid van de sociale zekerheid, beogen de autoriteiten om de buitengewone overdrachten uit de staatsbegroting tegen 2019 geleidelijk aan tot nul terug te brengen in overeenstemming met het volgehouden economische herstel. Tegelijkertijd plant Portugal een herbeoordeling van de houdbaarheid en toereikendheid van het pensioenstelsel om ervoor te zorgen dat mogelijke maatregelen geen gevolgen hebben voor de begrotingspositie. Het programma biedt nog niet voldoende informatie over de manier waarop de houdbaarheid op de korte en middellange termijn kan worden verzekerd in het licht van de thans geplande omvattende studie van de diversificatie van de financieringsbronnen en andere maatregelen.

(10) Ten slotte gaan de maatregelen voor een verbetering van de doeltreffendheid en duurzaamheid van de gezondheidssector, met inbegrip van maatregelen voor meer transparantie en financiële controle en voor een herziening van de overeenkomsten en subcontracten, weliswaar in de goede richting, maar zijn zij nog niet specifiek genoeg. Er wordt voorts niet voldoende informatie verstrekt in verband met concrete toekomstige efficiëntiewinst, buiten de informatie over efficiëntiewinst die in de evaluaties van de uitgaven wordt vermeld. Een nieuwe financieringslijn voor de nationale gezondheidszorg uit de nieuwe belasting op suikerhoudende dranken zal naar verwachting jaarlijks 80 miljoen euro opbrengen als extra inkomsten voor het gezondheidsstelsel,

HEEFT HET VOLGENDE ADVIES VASTGESTELD:

Het economische partnerschapsprogramma dat Portugal op 21 oktober 2016 aan de Commissie en de Raad heeft voorgelegd, bevat een qua hoofdlijnen adequate reeks van budgettaire en structurele hervormingen, die een effectieve en duurzame correctie van het

buitensporige tekort kunnen ondersteunen, als een ontwikkeling van het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma van het land. Meer specifiek bevestigt het economische partnerschapsprogramma de hervormingsagenda voor budgettaire en andere structurele hervormingen van het nationale hervormingsprogramma en verstrekt het verdere details over de tenuitvoerlegging van een aantal van deze maatregelen sinds de indiening van het programma en over de kalender voor de follow-up. Toch worden ettelijke aanbevelingen van de Raad slechts gedeeltelijk omgezet in concrete maatregelen, met name de maatregelen in verband met de betaalbaarheid van het sociale-zekerheidsstelsel. De Commissie en de Raad zullen in het kader van het Europees Semester en het postprogrammatoezicht toezicht houden op de uitvoering van de hervormingen.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad*
*De voorzitter*