EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.5.2017
COM(2017) 521 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Portugals 2017

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2017

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Portugals 2017

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2017

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 16. November 2016 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht[5] an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2017 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 9./10. März 2017 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 16. November 2016 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht[6] 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 eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an. Diese Empfehlung wurde am

1 ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
2 ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.
3 COM(2017) 521 final.
4 P8_ TA(2017)0038, P8_ TA(2017)0039 und P8_ TA(2017)0040.
5 COM(2016) 725 final.
6 COM(2016) 728 final.

9./10. März 2017 vom Europäischen Rat gebilligt und am 21. März vom Rat verabschiedet.[7]

(2) Als Land, 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 für das Euro-Währungsgebiet entsprechend den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 sicherstellen.

(3) Der Länderbericht Portugal 2017[8] wurde am 22. Februar 2017 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Portugals bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2016, bei der Umsetzung der Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bewertet. Im Länderbericht wurde außerdem eine eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 vorgenommen, deren Ergebnisse ebenfalls am 22. Februar 2017 veröffentlicht wurden.[9] Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Portugal übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Vor dem Hintergrund der zwar rückläufigen, aber dennoch hohen Arbeitslosigkeit und des langsamen Produktivitätswachstums stellen vor allem die hohen Nettoauslandsverbindlichkeiten, die hohe private und öffentliche Verschuldung und der hohe Anteil Not leidender Kredite Schwachpunkte dar. Das potenzielle Wachstum liegt aufgrund anhaltender Engpässe und Verkrustungen auf den Produkt- und Arbeitsmärkten sowie externer Ungleichgewichte unter dem Vorkrisenniveau. Die Leistungsbilanz hat sich leicht verbessert, wenngleich zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind, um die Nettoauslandsverbindlichkeiten deutlicher zu senken. Nach einer erheblichen Anpassung in den letzten Jahren nehmen die Lohnstückkosten nun aufgrund des schleppenden Produktivitätswachstums und steigender Löhne allmählich wieder zu. Im Kontext des gebotenen weiteren Schuldenabbaus geht die private Verschuldung zurück und hat sich die öffentliche Verschuldung stabilisiert. Der Bestand an Not leidenden Krediten ist weiterhin hoch und stellt zusammen mit der niedrigen Rentabilität und den relativ geringen Kapitalpuffern ein Risiko für die Bilanzen der Banken dar. Zwar haben sich die Arbeitsmarktbedingungen verbessert, doch sind die Jugend- und die Langzeitarbeitslosigkeit sowie der Anteil der befristeten Beschäftigungsverhältnisse weiterhin hoch.

(4) Am 28. April 2017 übermittelte Portugal sein nationales Reformprogramm 2017 und sein Stabilitätsprogramm 2017. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet. Das nationale Reformprogramm Portugals umfasst sowohl kurzfristige als auch mittelfristige Zusagen. So sind insbesondere Maßnahmen für eine bessere Verwaltung der öffentlichen Finanzen und bessere Rahmenbedingungen für Unternehmen sowie zum Abbau der Unternehmensverschuldung vorgesehen. Portugal verpflichtet sich darin zu ehrgeizigen Reformen mit dem Ziel, die öffentliche Verwaltung zu modernisieren, den Sozialschutz zu stärken, das Kompetenzniveau der Arbeitskräfte zu erhöhen und die Unternehmensführung und -kontrolle in staatseigenen Unternehmen zu verbessern. Das Programm deckt auch die im Länderbericht 2017 und in der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet aufgezeigten Herausforderungen ab, so

[7] ABl. C 92 vom 24.3.2017, S. 1.
[8] SWD(2017) 87 final.
[9] COM(2017) 90 final.

beispielsweise die Notwendigkeit, die Investitionstätigkeit wieder anzukurbeln und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen. Bei vollständiger Umsetzung innerhalb der angegebenen Zeiträume würden diese Maßnahmen dazu beitragen, die makroökonomischen Ungleichgewichte und die länderspezifischen Empfehlungen für Portugal anzugehen. Nach einer Bewertung der politischen Zusagen Portugals hält die Kommission an ihrer bisherigen Auffassung fest, dass weitere Maßnahmen im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten zum jetzigen Zeitpunkt nicht erforderlich sind. Die Umsetzung der politischen Reformagenda wird im Rahmen des spezifischen Monitorings verfolgt.

(5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden in den Programmen der Mitgliedstaaten für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Nach den Rechtsvorschriften über die ESI-Fonds[10] kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung und Änderung seiner ESI-Fonds-Programme auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen notwendig ist. Die Kommission hat weitere Leitlinien für die Anwendung dieser Vorschriften bereitgestellt.[11]

(6) Nach Einstellung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit unterliegt Portugal der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie der Übergangsregelung für den Schuldenabbau. In seinem Stabilitätsprogramm 2017 plant Portugal für die Jahre 2017 und 2018 ein Gesamtdefizit von 1,5 % des BIP bzw. 1,0 % des BIP und bis 2020 eine weitere Verbesserung auf einen Überschuss von 0,4 % des BIP. Diese Projektionen berücksichtigen nicht die potenziellen defiziterhöhenden Auswirkungen von Stützungsmaßnahmen für Banken.[12] Das mittelfristige Haushaltsziel – ein struktureller Überschuss von 0,25 % des BIP – soll im Jahr 2021 erreicht werden. Dem Stabilitätsprogramm zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote im Jahr 2017 bei 127,9 % und im Jahr 2018 bei 124,2 % liegen, um im Jahr 2020 dann 117,6 % zu erreichen. Das diesen Haushaltsprognosen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist für 2017 plausibel, für die Folgejahre aber günstig. Allerdings wurden die Maßnahmen, die zur Erreichung der ab 2017 anvisierten Defizitziele erforderlich sind, nicht ausreichend spezifiziert.

(7) Der Rat hat Portugal am 12. Juli 2016 eine jährliche Haushaltskorrektur um mindestens 0,6 % des BIP im Jahr 2017 in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel empfohlen. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2017 davon aus, dass 2017 die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dieser Anforderung besteht.

---

[10] Artikel 23 der 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).

[11] COM(2014) 494 final.

[12] Beschluss der Kommission vom 10. März 2017 – SA.47178 – Portugal – Rekapitalisierung der Caixa Geral de Depósitos, S.A.

(8) Portugal sollte 2018 angesichts der Haushaltslage und insbesondere des Schuldenstands eine weitere Korrektur in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Überschusses von 0,25 % des BIP vornehmen. Nach der gemeinsam vereinbarten Matrix für die Haushaltsanpassung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird diese Korrektur erreicht, sofern die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben[13] 0,1 % nicht überschreitet. Diese Vorgabe entspricht einer strukturellen Anpassung im Umfang von mindestens 0,6 % des BIP. Unter Annahme einer unveränderten Politik besteht 2018 die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dieser Vorgabe. Allem Anschein nach wird Portugal die Schuldenregel in den Jahren 2017 und 2018 voraussichtlich nicht einhalten. Der Rat ist insgesamt der Auffassung, dass ab 2017 weitere Maßnahmen erforderlich sein werden, um die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu erfüllen. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sollte der Haushaltssaldo der Mitgliedstaaten bei der Bewertung der Haushaltspläne und -ergebnisse jedoch im Lichte der Konjunkturbedingungen betrachtet werden. Wie in der begleitenden Mitteilung der Kommission zu diesen länderspezifischen Empfehlungen erwähnt, muss das Ziel, einen haushaltspolitischen Kurs zu erreichen, der sowohl zur Stützung der derzeitigen Erholung als auch zur Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Portugals beiträgt, bei der Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung 2018 und der anschließenden Bewertung der Haushaltsergebnisse 2018 berücksichtigt werden. In diesem Kontext beabsichtigt die Kommission, den verfügbaren Ermessensspielraum im Lichte der konjunkturellen Lage in Portugal zu nutzen.

(9) Eine solide Haushaltskonsolidierung hängt von der zeitnahen und strikten Umsetzung des neuen Haushaltsrahmengesetzes, der Überprüfung und Rationalisierung der öffentlichen Ausgaben und einer weiteren Verbesserung bei der Steuererhebung ab. Portugal hat eine Überprüfung der öffentlichen Ausgaben eingeleitet, die in erster Linie auf Maßnahmen zur Effizienzsteigerung beruht und das Gesundheits- und das Bildungsministerium, staatseigene Unternehmen und das (zentrale) öffentliche Auftragswesen sowie die Immobilienverwaltung betrifft. Diese Überprüfung ist vom Ansatz her jedoch nicht umfassend genug, da sie lediglich den Zentralstaat zum Gegenstand hat und in erster Linie auf Effizienzsteigerungen durch die Rationalisierung von Diensten ausgerichtet ist. Im Gesundheitswesen hat die Regierung Fördermaßnahmen zur Prävention von Krankheiten und gesundheitspolitische Strategien angenommen. Darüber hinaus wurden verschiedene Schritte unternommen, um das Gesundheitswesen effizienter und nachhaltiger zu gestalten, z. B. über eine zentrale Auftragsvergabe oder den verstärkten Einsatz von Generika. Die Krankenhausreform wird fortgeführt, doch stellen Haushaltsplanung und Haushaltsausführung in den Krankenhäusern nach wie vor ein großes Problem dar. Die wegen Zahlungsverzug ausstehenden Forderungen (Zahlungsrückstände) steigen weiter, was auf Schwachstellen bei der Kontrolle im Rechnungswesen und in der Verwaltungspraxis hindeutet. Genaue Haushaltsplanung und ein ausgeglichener Haushalt, bessere Kontrollen und eine wirksame Durchsetzung des

[13] Die gesamtstaatlichen Nettoausgaben umfassen die Gesamtheit der gesamtstaatlichen Ausgaben ohne Zinsausgaben, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und nicht-diskretionäre Veränderungen der Ausgaben für Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Die national finanzierten Bruttoanlageinvestitionen werden über einen Zeitraum von vier Jahren geglättet. Diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen oder gesetzlich vorgeschriebene Einnahmesteigerungen sind eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

Verpflichtungskontrollgesetzes könnten dazu beitragen, Zahlungsrückstände zu verringern und Effizienz und Qualität in diesem Bereich zu steigern. Hohe und weiter steigenden Kosten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung bleiben ein Risiko für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Mittelfristig ist davon auszugehen, dass vor allem die Finanzierung der Renten zu höheren haushaltspolitischen Risiken führen wird. Die langfristigen haushaltspolitischen Risiken im Land werden unter Annahme einer unveränderten Politik als gering eingeschätzt, was größtenteils auf die Rentenreformen und eine weitere Verringerung der Abhängigkeit des Rentensystems von Übertragungen aus dem Staatshaushalt zurückzuführen ist. Die Umstrukturierung staatseigener Unternehmen mit dem Ziel, sie finanziell tragfähig zu machen, wurde noch immer nicht in vollem Umfang erreicht. Die Gesamtverschuldung der staatseigenen Betriebe, die unter Aufsicht des zuständigen Kontrolldienstes des Finanzministeriums (UTAM) stehen, belief sich im zweiten Quartal 2016 auf 32 Mrd. EUR. Ein Rahmen mit vorgegebenen Zielen zur Gewährleistung der finanziellen Tragfähigkeit staatseigener Unternehmen könnte dazu beitragen, ihre Abhängigkeit von staatlichen Mittelübertragungen zu verringern und den hohen Schuldenstand abzubauen.

(10) Der portugiesische Arbeitsmarkt hat sich 2016 weiter erholt, was in der stetigen Verbesserung der Arbeitsmarktindikatoren und insbesondere in der rückläufigen Arbeitslosenquote zum Ausdruck kommt. Ein erheblicher Anteil der neu geschaffenen Arbeitsplätze wurde über unbefristete Arbeitsverträge vergeben. Die Zahl der befristeten Arbeitsverträge bleibt dennoch auf hohem Niveau stabil. Insbesondere bei jungen Menschen wirkt sich die starke Arbeitsmarktsegmentierung nachteilig auf Karrierechancen und Einkommen aus. Im Januar 2017 hat Portugal sein Beschäftigungsförderprogramm mit dem Ziel umgestaltet, dass Einstellungen vermehrt über unbefristete Verträge erfolgen. Die erwarteten Auswirkungen auf die Verringerung der Segmentierung erscheinen jedoch gering, da relativ wenige Menschen unter das Programm fallen dürften. Obwohl die jüngsten Arbeitsmarktreformen die Anreize für die Schaffung von Arbeitsplätzen verbessert haben, könnten einige Aspekte des gesetzlichen Rahmens Unternehmen auch weiterhin von der Einstellung von Arbeitnehmern über unbefristete Verträge abhalten. So sind insbesondere die Kosten für Entlassungen bei unbefristeten Verträgen für die Arbeitgeber hoch und nicht genau vorhersehbar. Ein Grund hierfür ist, dass der Arbeitgeber zur Wiedereinstellung eines entlassenen Arbeitnehmers verpflichtet werden kann, wenn die Entlassung als ungerecht erachtet wird, und dass Gerichtsverfahren nicht immer effizient sind.

(11) Parallel zum Rückgang der Arbeitslosigkeit seit 2014 ist auch die absolute Zahl der Langzeitarbeitslosen rückläufig. Allerdings sind mehr als die Hälfte der Arbeitslosen seit einem Jahr oder länger arbeitslos und hat sich an diesem Anteil auch durch die wirtschaftliche Erholung nichts geändert. Hohe Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit erhöht das Risiko, dass Arbeitslose sich aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen und allmählich ihre Kompetenzen und ihre Beschäftigungsfähigkeit einbüßen, was auch das Potenzialwachstum beeinträchtigt. Die Jugendarbeitslosigkeit ist zwar weiterhin beträchtlich, geht aber dank einer Reihe von Maßnahmen, die in den Vorjahren ergriffen wurden, zurück, so auch durch Sensibilisierungsmaßnahmen im Rahmen der Jugendgarantie-Initiative. Dies könnte ein Grund dafür sein, dass der Anteil der Jugendlichen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden (NEET), unter dem EU-Durchschnitt liegt. Ferner ergreift Portugal Maßnahmen zur Straffung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Darunter fällt unter anderem die Einführung von Beschäftigungsanreizen (durch

Ermäßigungen bei der Sozialversicherung) im April 2017 mit dem Ziel, die Einstellung von jungen Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen über unbefristete Arbeitsverträge zu fördern. Für die wirksame Aktivierung von Langzeitarbeitslosen ist es jedoch von entscheidender Bedeutung, dass die öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen wirksamer mit den Sozialdiensten zusammenarbeiten, um die Bedürfnisse dieser Gruppe besser ermitteln zu können. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung wäre die Schaffung der angekündigten zentralen Anlaufstellen für Beschäftigung.

(12) Entsprechend dem angekündigten Zeitplan hat die Regierung den Mindestlohn wie bereits in den beiden Vorjahren auch 2017 angehoben. Die letzte Anhebung ging über die erwartete Inflation und das erwartete durchschnittliche Produktivitätswachstum hinaus und dürfte dazu führen, dass der Mindestlohn für immer mehr Arbeitsverhältnisse gilt, da der Anteil der unter den Mindestlohn fallenden Arbeitnehmer 2016 bereits bei einem Fünftel aller Arbeitnehmer lag. Anhebungen des Mindestlohns tragen dazu bei, die hohe Erwerbstätigenarmut zu verringern, und können sich positiv auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage auswirken. Gleichzeitig können sie jedoch ein Risiko für die Beschäftigung darstellen, insbesondere für geringqualifizierte Arbeitskräfte. Dazu ist es aufgrund der derzeitigen wirtschaftlichen Erholung bisher nicht gekommen, doch bleibt dieses Risiko bestehen. Die Regierung überwacht die Auswirkungen der Entwicklungen des Mindestlohns im Rahmen vierteljährlicher Berichte, die veröffentlicht und mit den Sozialpartnern erörtert werden.

(13) Wie die jüngsten PISA-Ergebnisse zeigen, hat Portugal beträchtliche Verbesserungen in Bezug auf die Schulbildungsergebnisse erzielt. Allerdings gehört das Land nach wie vor zu den OECD-Ländern mit dem höchsten Anteil von Schülern, die eine Klassenstufe wiederholen müssen, was das Risiko des frühen Schulabgangs nachweislich erhöht und den Bildungshaushalt erheblich belastet. Das Kompetenzniveau der Arbeitskräfte zählt immer noch zu den niedrigsten in Europa und schwächt das Innovationspotenzial und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Ferner werden Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitskräfte durch fehlende digitale Kompetenzen erschwert. So verfügen rund 22 % der portugiesischen Arbeitskräfte (zumeist, weil sie das Internet nicht regelmäßig nutzen) nicht über digitale Kompetenzen, d. h. etwa doppelt so viele wie im EU-Durchschnitt. Die Regierung hat Maßnahmen zur Förderung der Erwachsenenbildung ergriffen, so insbesondere durch die eingerichteten „Qualifica“-Zentren und „passport“. Um die gewünschte Wirkung zu erzielen, ist es von entscheidender Bedeutung, dass in diesem Rahmen hochwertige Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen für Arbeitnehmer angeboten werden, die dem Bedarf am Arbeitsmarkt entsprechen. Die Regierung hat ferner eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Hochschuleinrichtungen und der Wirtschaft getroffen, insbesondere im Hinblick auf ihre Forschungsergebnisse und -tätigkeiten. Allerdings müssten die Hochschulstrukturen angepasst werden, um diese Zusammenarbeit zu begünstigen.

(14) Der Bankensektor steht wegen des hohen Bestands an Not leidenden Krediten, der geringen Rentabilität, des Engagements in Staatsanleihen sowie der geringen Kapitalpuffer unter Druck. Die besonders im Firmenkundenbereich abnehmende Bonität der Vermögenswerte belastet die Rentabilität im Bankensektor. Wie auch die geringen Kapitalpuffer, steht dies einer produktiven Allokation von Krediten und Investitionen entgegen. Der Anteil der Not leidenden Kredite ist nach wie vor hoch (20,1 % gegenüber 19,6 % Ende 2015) und steigt in einigen Wirtschafszweigen

weiter, so insbesondere bei Bauunternehmen und Immobiliengesellschaften. In letzter Zeit wurden einige Maßnahmen ergriffen, um den hohen Bestand an Not leidenden Krediten zu senken. Jedoch fehlt weiterhin eine umfassende Strategie, mit der eine erhebliche Reduzierung des Bestands an wertgeminderten Schuldtiteln gewährleistet werden kann, so auch die Förderung der Entwicklung von Sekundärmarkten, auf denen die Banken einen Teil ihres Bestands an Not leidenden Krediten veräußern können.

(15) Die Kreditbedingungen haben sich auf der Nachfrage- und auf der Angebotsseite nach und nach verbessert, doch ist der Zugang zu Finanzierungen für KMU weiterhin ein großes Problem. Der Anteil der portugiesischen KMU, die nicht alle beantragten Darlehen bzw. nicht den vollen beantragten Darlehensbetrag erhalten haben, ist von 34 % auf 42 % gestiegen, während er 2016 im EU-Durchschnitt bei 30 % lag. Innovative und wettbewerbsfähige Unternehmen mit hohem Wachstumspotenzial würden von einem besseren Zugang zu Kapital profitieren. Damit würde sich ihre Abhängigkeit von der Fremdfinanzierung verringern und ihr Zugang zu Finanzmitteln verbessern, sodass sie expandieren und sich international aufstellen könnten. Die Kapitalkostendifferenz zwischen fremdfinanzierten Investitionen und mit Eigenkapital finanzierten Investitionen lag 2016 weit über dem EU-Durchschnitt und war nur in vier EU-Ländern höher. Änderungen im Steuersystem haben zwar die Fremdfinanzierungsanreize verringert, doch ist es zu früh, um Auswirkungen auf die vergleichsweise hohe Verschuldungsfreundlichkeit des Unternehmensbesteuerungssystems zu erkennen. Im Juli 2016 haben die Behörden in erster Linie zur Förderung privater Investitionen das Programm *Capitalizar* ins Leben gerufen. Das Programm schafft neue Kreditlinien für KMU und Spezialfonds, die sich an privaten Investitionen beteiligen sollen, und führt neue Steuervorschriften zur Förderung von Investitionen ein. Parallel dazu hat die Regierung ein weiteres Programm *(Programa Semente)* eingeführt, über das Finanzmittel für Start-up-Unternehmen und kleine Unternehmen in den frühen Phasen ihrer Entwicklung zur Verfügung gestellt werden (Startkapital). Das Programm soll diesen Unternehmen helfen, die Beteiligungsfinanzierung auszubauen, indem Einzelinvestoren, die neue Anteile an solchen Unternehmen erwerben, für einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren Steuervergünstigungen gewährt werden. Beide Programme dürften die Unternehmensfinanzierung in Portugal erleichtern, sofern sie rasch und vollständig umgesetzt werden.

(16) Im Januar 2017 veröffentlichte die Kommission im Rahmen eines Maßnahmenpakets zur Beseitigung von Hindernissen auf den Dienstleistungsmärkten[14] Leitlinien für alle Mitgliedstaaten zum nationalen Reformbedarf bei den reglementierten Berufen mit hohem Wachstums- und Beschäftigungspotenzial. Die Reformempfehlungen betreffen ein breites Spektrum an Anforderungen und basieren auf einer vergleichenden Analyse im Geiste der in den letzten drei Jahren praktizierten gegenseitigen Evaluierung der Mitgliedstaaten. Portugal hat daran aktiv mitgewirkt und legt in seinem nationalen Aktionsplan dar, dass in den kommenden Jahren keine großen Veränderungen zu erwarten sind, da seit 2011 bereits umfassende Reformen und Überprüfungen in Bezug auf die reglementierten Berufe durchgeführt worden sind. Die Leitlinien der Kommission ergänzen die Bewertungen im Rahmen des Europäischen Semesters durch direkte Bezugnahme auf die Anforderungen, die für diese Berufe gelten. In einer Reihe von Wirtschaftszweigen bestehen erhebliche

[14] COM(2016) 820 final, COM(2016) 821 final, COM(2016) 822 final, COM(2016) 823 final und COM(2016) 824 final.

regulatorische und administrative Hindernisse für den Zugang zu Dienstleistungsberufen. Im Rahmen des Finanzhilfeprogramms wurden Reformen für die Baubranche und die am stärksten reglementierten Unternehmensdienstleistungen, einschließlich der reglementierten Berufe, vereinbart, doch wurden diese Reformen inzwischen entweder ausgesetzt oder rückgängig gemacht. Die berufsrechtlichen Gesetze zur Reglementierung bestimmter Berufe sind, was die Öffnung dieser Berufe für den Wettbewerb angeht, weniger ehrgeizig als das Rahmengesetz. Ferner werfen sie in Bezug auf die damit unmittelbar oder mittelbar bewirkte Wettbewerbsbeschränkung für reglementierte Berufe Bedenken auf.

(17) Die portugiesische öffentliche Verwaltung ist weiterhin wenig effizient und transparent. Der Wettbewerb im öffentlichen Beschaffungswesen ist nach wie vor begrenzt. Zwar wurden Fortschritte erzielt, doch bestehen weiterhin Mängel in Bezug auf Transparenz und Zuverlässigkeit der Daten und Verfahren im öffentlichen Beschaffungswesen. Die Transparenz bei Konzessionsverträgen und öffentlich-privaten Partnerschaften wird nach wie vor dadurch beeinträchtigt, dass öffentliche Auftraggeber nicht über das für die Abwicklung komplexer Aufträge erforderliche Fachwissen verfügen. Das Direktvergabeverfahren wird nach wie vor häufig eingesetzt. Der Verwaltungsaufwand und das Fehlen landesweit einheitlicher Umsetzungsverfahren verzögern die Verfahrensreformen. Trotz einiger Fortschritte gab es Verzögerungen bei der Vereinfachung der Verwaltungsverfahren auf kommunaler und zentraler Ebene und unzureichende Koordinierung zwischen den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung. Die portugiesischen Behörden haben ein neues Vereinfachungsprogramm mit dem Namen SIMPLEX+ beschlossen, das ein relativ ehrgeiziges Maßnahmenpaket für Bürger und Unternehmen umfasst. Die Maßnahmen sind vielversprechend und müssen zügig umgesetzt werden, damit das Programm Wirkung zeigen kann. Mit der Umsetzung der meisten für Unternehmen relevanten SIMPLEX+-Maßnahmen wird nun begonnen. Das portugiesische Justizwesen schneidet im EU-Vergleich nach wie vor unterdurchschnittlich ab. Die Leistungsindikatoren für zivil-, handels- und steuerrechtliche Verfahren bleiben in Portugal auf einem niedrigen Stand, was die unternehmerische Dynamik und die ausländischen Direktinvestitionen hemmt. Die Effizienz der Finanz- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in Bezug auf die Zahl abgeschlossener Verfahren und die Verfahrensdauer weiterhin verbesserungsbedürftig. Es dauert noch immer bis zu 40 Monate, um ein gerichtliches Insolvenzverfahren zum Abschluss zu bringen, was Zweifel an der Effizienz des SIREVE-Systems aufkommen lässt.

(18) Portugal erzielt Fortschritte bei der Verbesserung der Transparenz und der Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung, doch fehlt eine Gesamtstrategie. Die Korruptionsbekämpfung scheint sich zu einer wirklichen Priorität für die Strafverfolgungsbehörden entwickelt zu haben, und es wurden effizientere Verfahren für die Fallbearbeitung und Ressourcenverwaltung eingeführt. Ob diese Veränderungen bewirken, dass Korruption auf hoher Ebene häufiger auch zu einer Verurteilung führt und Geldbußen verhängt werden, die eine stärkere abschreckende Wirkung entfalten, ist jedoch noch offen. Was die Prävention angeht, sind die in jeder öffentlichen Verwaltung eingeführten Pläne zur Korruptionsprävention bisher weitgehend formalistisch geblieben. Weder werden sie der jeweiligen Organisation in vollem Umfang angepasst, noch werden sie durch angemessene Überwachung ergänzt.

(19) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Portugals umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2017 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Portugal gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine dauerhaft tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Portugal berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der EU insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt.

(20) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm geprüft; seine Stellungnahme[15] hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

(21) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider —

EMPFIEHLT, dass Portugal 2017 und 2018

1. eine dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits sicherstellt; seine Haushaltspolitik im Einklang mit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts verfolgt, was für 2018 eine erhebliche Konsolidierungsanstrengung erfordert; bei politischen Maßnahmen darauf achtet, einen haushaltspolitischen Kurs zu erreichen, der sowohl zur Stützung der derzeitigen Erholung als auch zur Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Portugals beiträgt; verstärkte Anstrengungen unternimmt, um auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung eine umfassende Ausgabenüberprüfung abzuschließen; die Ausgabenkontrolle intensiviert, die Kostenwirksamkeit verbessert und die Haushaltsplanung angemessener gestaltet, insbesondere im Gesundheitswesen und mit Schwerpunkt auf eine Verringerung der Zahlungsrückstände im Krankenhaussektor, und die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems gewährleistet; zur Verbesserung der finanziellen Tragfähigkeit staatseigener Unternehmen rechtzeitig für den Haushaltsplan 2018 sektorspezifische Effizienzziele festlegt, um das Nettogesamtergebnis staatseigener Unternehmen zu verbessern und die Belastung des Staatshaushalts zu verringern;

2. die Einstellung von Arbeitnehmern über unbefristete Arbeitsverträge fördert, und zwar auch durch Überprüfung des rechtlichen Rahmens; die wirksame Aktivierung von Langzeitarbeitslosen gewährleistet; zusammen mit den Sozialpartnern dafür sorgt, dass die Entwicklungen beim Mindestlohn die Beschäftigung von Geringqualifizierten nicht behindern;

3. verstärkte Anstrengungen unternimmt, um die Bilanzen der Kreditinstitute zu bereinigen, indem eine umfassende Strategie für den Abbau des Problems der Not leidenden Kredite umgesetzt wird, so auch durch den Ausbau des Sekundärmarkts für wertgeminderte Vermögenswerte; den Zugang zu Kapital insbesondere für Start-up-Unternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen verbessert;

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

4. bis Ende 2017 einen Plan zur weiteren Verringerung des Verwaltungsaufwands und zum Abbau regulatorischer Hemmnisse im Bauwesen und bei den Unternehmensdienstleistungen umsetzt; Insolvenzverfahren und steuerrechtliche Verfahren effizienter gestaltet.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident