EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 22.5.2017
COM(2017) 521 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Portugal

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van Portugal

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Portugal

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 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 16 november 2016 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse[5] en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2017 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 16 november 2015 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen[6], 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 aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
2 PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
3 COM(2017) 521 final.
4 P8_ TA(2017)0038, P8_ TA(2017)0039, en P8_ TA(2017)0040.
5 COM(2016) 725 final.
6 COM(2016) 728 final.

beleid van de eurozone aangenomen. Die aanbeveling is op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad bekrachtigd en op 21 maart door de Raad goedgekeurd[7].

(2) Als land dat 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 voor de eurozone die in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 is weergegeven.

(3) Op 22 februari 2017 is het landverslag 2017[8] voor Portugal gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Portugal bij de tenuitvoerlegging van de op 12 juli 2016 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 22 februari 2017 zijn gepubliceerd[9]. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat er in Portugal sprake is van macro-economische onevenwichtigheden. Met name de hoge netto externe verplichtingen, de private en publieke schulden en het hoge percentage oninbare leningen vormen kwetsbaarheden in een context van hoge, maar dalende werkloosheid en trage productiviteitsgroei. Het groeipotentieel blijft onder het niveau van vóór de crisis, onder invloed van hardnekkige knelpunten en starheid op de product- en arbeidsmarkten in combinatie met externe onevenwichtigheden. Het saldo op de lopende rekening vertoont enige verbetering. Extra inspanningen zijn evenwel vereist voor een meer aanzienlijke aanpassing van de externe nettoverplichtingen. Na een significante aanpassing in de voorbije jaren zijn de loonkosten per eenheid product beginnen toenemen door achterblijvende productiviteitsgroei en stijgende lonen. De particuliere schuld daalt en de overheidsschuld is gestabiliseerd, maar verdere schuldafbouw blijft nodig. Het volume oninbare leningen blijft hoog en, in combinatie met de geringe winstgevendheid en de betrekkelijk zwakke kapitaalbuffers, vormt dit een risico voor de balansen van banken. De situatie op de arbeidsmarkt is verbeterd, maar zowel de jeugdwerkloosheid als de langdurige werkloosheid als het percentage tijdelijke werknemers is nog steeds groot.

(4) Op 28 april 2017 heeft Portugal zijn nationale hervormingsprogramma 2017 en zijn stabiliteitsprogramma 2017 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd. In het nationale hervormingsplan van Portugal zijn toezeggingen op zowel korte als middellange termijn opgenomen. Het omvat met name maatregelen voor een beter beheer van de overheidsfinanciën en het ondernemingsklimaat en de aanpak van bedrijfsschulden. Het bevat toezeggingen voor ambitieuze hervormingen met het oog op de modernisering van de overheidsdiensten, het verhogen van de sociale bescherming, een verbetering van het vaardigheidsniveau van de beroepsbevolking en een beter beheer van overheidsbedrijven. Ook de uitdagingen in het landverslag 2017 en de aanbeveling voor de eurozone komen aan de orde, met inbegrip van de noodzaak om de investeringen een nieuwe impuls te geven en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen. Indien volledig uitgevoerd binnen de vooropgestelde termijnen, kunnen deze maatregelen bijdragen tot de

[7] 2017/C92/01.
[8] SWD(2017) 87 final.
[9] COM(2017) 90 final.

aanpak van de macro-economische onevenwichtigheden waarmee Portugal wordt geconfronteerd en de tenuitvoerlegging van de landspecifieke aanbevelingen. Op basis van de beoordeling van de beleidsvoornemens van Portugal bevestigt de Commissie haar vorige beoordeling dat er in deze fase geen verdere stappen nodig zijn in het kader van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden. De uitvoering van de agenda voor beleidshervormingen zal nauwgezet worden gevolgd in het kader van specifieke monitoring.

(5) De desbetreffende landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programma's van de lidstaten voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van de wetgeving over de ESI-fondsen[10] kan de Commissie een lidstaat verzoeken de betrokken programma's voor ESI-fondsen te evalueren en te wijzigen wanneer dit nodig is om de uitvoering van de betrokken landspecifieke aanbevelingen te ondersteunen. De Commissie heeft nadere richtsnoeren verstrekt over de toepassing van die regels[11].

(6) Ingevolge de intrekking van de buitensporigtekortprocedure valt Portugal momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is het aan de overgangsregel voor de schuld onderworpen. In zijn stabiliteitsprogramma 2017 gaat Portugal uit van een nominaal tekort van 1,5% van het bbp en 1,0% van het bbp in respectievelijk 2017 en 2018, dat vervolgens omslaat in een overschot van 0,4% van het bbp in 2020. In deze plannen wordt geen rekening gehouden met het potentiële tekortverhogende effect van maatregelen om het bankwezen te ondersteunen[12]. Voorzien wordt dat de begrotingsdoelstelling op middellange termijn – een structureel overschot van 0,25% van het bbp – tegen 2021 gerealiseerd wordt. Volgens het stabiliteitsprogramma zou de overheidsschuldquote 127,9% bedragen in 2017 en 124,2% in 2018, en vervolgens dalen tot 117,6% van het bbp in 2020. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel voor 2017, maar gunstig voor de volgende jaren. Tegelijkertijd zijn de maatregelen die nodig zijn om vanaf 2017 de geplande tekortdoelstellingen te ondersteunen, niet voldoende gespecificeerd.

(7) Op 12 juli 2016 heeft de Raad Portugal aanbevolen in 2017 een jaarlijkse budgettaire aanpassing van ten minste 0,6% van het bbp te realiseren in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn. Op basis van de voorjaarsprognoses 2017 van de Commissie bestaat het risico dat in 2017 significant zal worden afgeweken van deze vereiste.

(8) In het licht van de begrotingssituatie en met name het schuldniveau van Portugal wordt in 2018 verwacht dat Portugal zich verder zal aanpassingen in de richting van zijn budgettaire middellangetermijndoelstelling van een structureel overschot van 0,25% van het bbp. Volgens de gezamenlijk overeengekomen aanpassingsmatrix in het kader van het stabiliteits- en groeipact vertaalt die aanpassing zich in een vereiste

---

[10] Artikel 23 van 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).

[11] COM(2014) 494 final.

[12] Besluit van de Commissie van 10 maart 2017 - SA.47178 - Portugal - herkapitalisatie van Caixa Geral de Depósitos, S.A.

dat de nominale groeivoet van netto overheidsuitgaven[13] niet hoger ligt dan 0,1%. Dat zou overeenkomen met een structurele aanpassing van ten minste 0,6% van het bbp. Bij ongewijzigd beleid bestaat het gevaar dat in 2018 significant zal worden afgeweken van deze vereiste. Volgens de prognoses zal Portugal op het eerste gezicht in 2017 en 2018 niet voldoen aan de overgangsregel voor de schuld. Over het algemeen is de Raad van oordeel dat verdere maatregelen nodig zullen zijn vanaf 2017 om aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact te voldoen. Op grond van Verordening (EG) nr. 1466/97 moet bij de beoordeling van de begrotingsplannen en -resultaten echter rekening worden gehouden met de begrotingsbalans van de lidstaat in het licht van de conjuncturele omstandigheden. Zoals wordt herhaald in de mededeling van de Commissie bij deze landspecifieke aanbevelingen, moet bij de beoordeling van het ontwerpbegrotingsplan 2018 en de daaropvolgende beoordeling van de begrotingsresultaten 2018, naar behoren rekening worden gehouden met de doelstelling om tot een begrotingskoers te komen die bijdraagt aan zowel de versterking van het lopende herstel als aan het waarborgen van de duurzaamheid van de Portugese overheidsfinanciën. In die context is de Commissie van plan gebruik te maken van de geldende beoordelingsmarge in het licht van de conjuncturele situatie in Portugal.

(9) Een solide budgettaire consolidatie berust op een tijdige en strikte toepassing van de nieuwe budgettaire kaderwet, een herziening en stroomlijning van de overheidsuitgaven en een verdere verbetering van de belastinginning. Portugal is begonnen met een toetsing van de uitgaven, hoofdzakelijk gebaseerd op efficiëntiemaatregelen die betrekking hebben op de ministeries van gezondheidszorg en onderwijs, overheidsbedrijven en (gecentraliseerde) plaatsing van overheidsopdrachten en beheer van onroerend goed. Deze evaluatie van de uitgaven is evenwel geen alomvattende benadering, aangezien de toetsing alleen betrekking heeft op de centrale overheid en toegespitst is op efficiëntiewinsten die voortvloeien uit een stroomlijning van de diensten. In de gezondheidszorg heeft de overheid maatregelen genomen om ziektepreventie en een volksgezondheidbeleid te bevorderen. Bovendien zijn verscheidene stappen gezet om de gezondheidszorg efficiënter en duurzamer te maken, bijvoorbeeld via een gecentraliseerde inkoop van geneesmiddelen en een ruimer gebruik van generieke geneesmiddelen. In het kader van de voortzetting van de ziekenhuishervorming blijven ook de begrotingsplanning en -uitvoering in de ziekenhuizen essentieel. Te late betalingen (betalingsachterstanden) blijven toenemen, hetgeen wijst op tekortkomingen in de boekhoudkundige controle en het beheer. Een accurate en evenwichtige begrotingsopmaak, verbeterde controles en een doeltreffende handhaving van de wet op de beheersing van de verplichtingen zouden kunnen bijdragen tot het wegwerken van de betalingsachterstanden en een verbetering van de efficiëntie en kwaliteit in deze sector. Hoge en stijgende vergrijzingskosten vormen nog steeds een risico voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Op middellange termijn zullen de hogere budgettaire risico's naar verwachting grotendeels gerelateerd zijn aan de kosten voor de financiering van de pensioenen. De budgettaire risico's op lange

[13] De netto-overheidsuitgaven omvatten de totale overheidsuitgaven zonder rekening te houden met rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit fondsen van Unie worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa worden afgevlakt over een periode van vier jaar. Discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde of bij wet geregelde verhogingen van de ontvangsten zijn meegerekend. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde zijn niet meegenomen.

termijn worden laag ingeschat, grotendeels als gevolg van de pensioenhervormingen en uitgaande van een scenario van ongewijzigd beleid, waarbij het pensioenstelsel minder afhankelijk wordt gemaakt van begrotingsoverdrachten. De herstructurering van de overheidsbedrijven met het oog op de budgettaire houdbaarheid is nog niet afdoende aangepakt. In het tweede kwartaal van 2016 bedroeg de totale schuldenlast van de overheidsbedrijven die onder het toezicht vallen van de monitoringeenheid (UTAM) van het ministerie van Financiën, 32 miljard EUR. Een kader met vastgestelde doelstellingen om de financiële levensvatbaarheid van de overheidsbedrijven te waarborgen, zou kunnen bijdragen tot het verminderen van hun afhankelijkheid van overdrachten uit de overheidsbegroting en tot de aanpak van het aanzienlijke schuldvolume.

(10) De Portugese arbeidsmarkt heeft zich in 2016 verder hersteld, met een gestage verbetering van de arbeidsmarktindicatoren en een daling van het werkloosheidspercentage. Bij een aanzienlijk deel van de nieuwe banen die zijn gecreëerd, gaat het om indienstnemingen met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Het aantal tijdelijke arbeidsovereenkomsten blijft evenwel stabiel op een hoog niveau. De sterke segmentering van de arbeidsmarkt heeft negatieve gevolgen voor de loopbaanperspectieven en inkomens van werknemers, in het bijzonder voor de jongeren. In januari 2017 heeft Portugal zijn ondersteuningsprogramma voor het scheppen van werkgelegenheid herzien met het oog op de bevordering van indienstnemingen met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur. De verwachte impact van dit programma op het terugdringen van de segmentatie in de arbeidsmarkt lijkt evenwel beperkt, aangezien relatief weinig mensen voor het programma in aanmerking zullen komen. Hoewel recente arbeidsmarkthervormingen hebben geresulteerd in meer stimulansen voor werkgelegenheidscreatie, kunnen sommige aspecten van het rechtskader ondernemingen ervan weerhouden personeel in dienst te nemen met arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde duur. Werkgevers worden met name geconfronteerd met hoge en onzekere ontslagvergoedingen bij het individueel ontslag van werknemers met een vaste arbeidsovereenkomst. Dit is deels toe te schrijven aan de mogelijkheid dat een werknemer opnieuw in dienst moet worden genomen, indien het ontslag als oneerlijk wordt beschouwd, en aan inefficiënte gerechtelijke procedures.

(11) Als gevolg van de daling van de werkloosheid sinds 2014 neemt het absolute aantal langdurig werklozen ook af. Meer dan de helft van de werklozen zijn reeds langer dan een jaar werkloos en dit percentage neemt niet af met het herstel. Hoge niveaus van langdurige en jeugdwerkloosheid verhogen het risico dat werklozen zich terugtrekken uit de arbeidsmarkt, geleidelijk hun vaardigheden en inzetbaarheid verliezen, hetgeen een negatieve invloed heeft op de potentiële groei. De jeugdwerkloosheid, die weliswaar nog steeds aanzienlijk is, neemt af als gevolg van een reeks maatregelen die in de voorbije jaren zijn genomen, inclusief maatregelen om de jongeren beter te bereiken in het kader van de jongerengarantie. Dit zou deels kunnen verklaren waarom het aantal jongeren die geen werk hebben en evenmin onderwijs of een opleiding volgen (NEET) lager is dan het EU-gemiddelde. Portugal neemt ook maatregelen om het actieve arbeidsmarktbeleid te stroomlijnen en het vraagstuk van de jeugdwerkloosheid aan te pakken. Hierbij gaat het om de invoering van werkgelegenheidsprikkels (door middel van lagere socialezekerheidspremies) in april 2017, die toegespitst zijn op de indienstneming met arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur van jongeren en langdurig werklozen. Voor een doeltreffende activering van de langdurig werklozen is het evenwel noodzakelijk dat de

overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening doeltreffend samenwerken met de sociale diensten om de behoeften van deze groep beter in kaart te brengen en aan te pakken. Een belangrijke stap in deze richting zou de oprichting zijn van de aangekondigde centrale aanspreekpunten voor arbeidsbemiddeling.

(12) Zoals in het aangekondigde tijdschema was gepland, heeft de regering in 2017 het minimumloon voor het derde opeenvolgende jaar verhoogd. Met de laatste verhoging, boven de verwachte inflatie en de gemiddelde stijgingen van de productiviteit, zal het minimumloon naar verwachting in toenemende mate bindend worden, aangezien in 2016 reeds een vijfde van het totale aantal werknemers onder het minimumloon viel. Verhogingen van het minimumloon dragen bij tot de vermindering van grote armoede onder de werkenden en kunnen een positief effect hebben op de totale vraag. Zij kunnen evenwel de werkgelegenheid in het gedrang brengen, in het bijzonder voor laaggeschoolde werknemers. Deze risico's zijn niet uitgekomen bij het huidige herstel, maar vormen nog steeds een probleem. De regering volgt door middel van kwartaalverslagen de effecten van de ontwikkeling van het minimumloon. Deze verslagen worden bekendgemaakt en met de sociale partners besproken.

(13) Portugal heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt op het vlak van de resultaten van het schoolonderwijs, zoals blijkt uit de meest recente PISA-resultaten. Onder de OESO-landen blijft Portugal evenwel het land met het hoogste percentage zittenblijvers, waarbij is aangetoond dat zittenblijven het risico op schooluitval verhoogt en aanzienlijk weegt op de onderwijskosten. Het algemene vaardigheidsniveau van de beroepsbevolking blijft een van de laagste in Europa, hetgeen het innovatiepotentieel en het concurrentievermogen van het land belemmert. Bovendien blijven digitale vaardigheden een belemmering voor de verbetering van de vaardigheden van de beroepsbevolking. Ongeveer 22% van de Portugese beroepsbevolking heeft geen digitale vaardigheden (meestal omdat zij niet regelmatig gebruik maken van het internet), hetgeen zowat tweemaal zo hoog is als het EU-gemiddelde. De regering heeft maatregelen genomen om de volwasseneneducatie te bevorderen, met name door de oprichting van kwalificatiecentra en het vaardighedenpaspoort. Om de doeltreffendheid ervan te verzekeren, is het essentieel dat zij zorgen voor een hoogwaardig aanbod van bijscholing en omscholing van werknemers, overeenkomstig de behoeften van de arbeidsmarkt. De regering heeft ook een aantal maatregelen genomen ter ondersteuning van de samenwerking tussen het hoger onderwijs en het bedrijfsleven, met name wat betreft onderzoeksresultaten en -activiteiten. De structuren van de universiteiten moeten worden aangepast om deze samenwerking te bevorderen.

(14) Door het grote volume oninbare bedrijfsleningen, de geringe winstgevendheid, de blootstelling aan overheidsschuldrisico's en zwakke kapitaalbuffers komt de banksector onder druk te staan. De aantasting van de kwaliteit van de activa, in het bijzonder bij de ondernemingen, weegt op de winstgevendheid van de banksector. Samen met lage kapitaalbuffers is het een van de factoren die een productieve allocatie van kredieten en investeringen in de weg staan. Het percentage oninbare leningen blijft hoog (20,1% ten opzichte van 19,6% eind 2015) en neemt nog steeds toe voor sommige economische sectoren, met name bij ondernemingen die actief zijn in de bouw- en vastgoedsector. Recentelijk zijn er een aantal maatregelen genomen om het grote volume oninbare leningen aan te pakken. Er is evenwel nog steeds nood aan een alomvattende strategie om te zorgen voor een aanzienlijke afbouw van het volume aan een waardevermindering onderhevige schulden, met inbegrip van het

bevorderen van de ontwikkeling van secundaire markten om de banken in staat te stellen delen van hun probleemportfolio's te verkopen.

(15) Zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde heeft er zich een geleidelijke verbetering voorgedaan van de kredietvoorwaarden. De toegang tot financiering blijft evenwel een groot probleem voor kmo's. Het percentage Portugese kmo's waaraan het volledige bedrag aangevraagde leningen niet werd toegekend, steeg van 34% tot 42%, ten opzichte van een dalend EU-gemiddelde, dat in 2016 30% bedroeg. Innovatieve en concurrerende ondernemingen met een sterk groeipotentieel zouden gebaat zijn bij een betere toegang tot kapitaal. Hierdoor vermindert hun afhankelijkheid van financiering met vreemd vermogen en krijgen ze een betere toegang tot financiering, waardoor de ondernemingen kunnen uitbreiden en internationaliseren. In 2016 was het verschil in de kapitaalkosten tussen met schulden en met eigen vermogen gefinancierde investeringen het op vier na hoogste in de EU en bevond het zich ruim boven het EU-gemiddelde. Hoewel de wijzigingen in het belastingstelsel de stimulansen hebben afgebouwd om een beroep te doen op schuldfinanciering, is het te vroeg om enig effect te kunnen vaststellen op de relatief sterke bevoordeling van schulden in de vennootschapsbelasting. In juli 2016 hebben de autoriteiten het *Capitalizar* programma opgezet dat hoofdzakelijk is ontworpen om particuliere investeringen te bevorderen. Het programma bevat nieuwe kredietlijnen voor kmo's, voorziet in de oprichting van gespecialiseerde fondsen die zouden kunnen participeren in particuliere investeringen en wijzigt het belastingstelsel om investeringen te ondersteunen. Tegelijkertijd heeft de regering een ander programma opgezet (*Programa Semente*) om te voorzien in de financiering van startende ondernemingen in hun aanloopfase (startkapitaal). Het programma zal deze ondernemingen helpen bij het aantrekken van financiering van het eigen vermogen door te voorzien in belastingverlagingen, voor ten minste twee jaar, aan individuele investeerders die nieuwe aandelen in dergelijke ondernemingen kopen. Verwacht wordt dat beide programma's zullen resulteren in een verbetering van de financiering van bedrijven in Portugal, op voorwaarde dat zij snel en volledig worden uitgevoerd.

(16) Als onderdeel van een pakket maatregelen om belemmeringen in de dienstenmarkten aan te pakken[14] heeft de Commissie in januari 2017 aan alle lidstaten een leidraad verstrekt inzake nationale hervormingsbehoeften bij de reglementering van professionele dienstverlening met een sterk groei- en werkgelegenheidspotentieel. De hervormingsaanbevelingen hebben betrekking op een breed scala aan vereisten die gebaseerd zijn op een vergelijkende analyse waarbij is voortgebouwd op het gedachtegoed en de werkzaamheden die de voorbije drie jaar zijn uitgevoerd in het kader van het wederzijdse beoordelingsproces met de lidstaten. Portugal heeft actief deelgenomen aan deze oefening. In zijn nationaal actieplan heeft Portugal uiteengezet dat in de loop van de komende jaren geen belangrijke wijzigingen worden verwacht, aangezien sinds 2011 belangrijke hervormingen en herzieningen van de regelgeving met betrekking tot de gereglementeerde beroepen zijn tot stand gekomen. De leidraad van de Commissie vormt een aanvulling op de evaluaties in het kader van het Europees semester doordat specifiek wordt ingegaan op de voor deze beroepen geldende vereisten. Er zijn belangrijke regelgevende en administratieve belemmeringen voor de toegang tot het verrichten van diensten in verschillende sectoren. In het kader van het programma voor financiële bijstand zijn

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

afspraken gemaakt over hervormingen die toegespitst zijn op de bouwsector en de meest restrictieve zakelijke diensten, met inbegrip van gereglementeerde beroepen. Deze hervormingen zijn evenwel stilgelegd of omgebogen. Wat betreft de openstelling voor concurrentie van bepaalde beroepen, is de regelgeving die van toepassing is op deze beroepen minder ambitieus dan de kaderwet. Er is ook bezorgdheid dat deze regulering direct of indirect leidt tot mededingingsbeperking op de markt voor professionele dienstverlening.

(17) De Portugese overheidsdiensten blijven kampen met geringe efficiëntie en transparantie. De mededinging op het gebied van overheidsopdrachten is nog steeds beperkt. Ondanks de geboekte vooruitgang doen er zich nog steeds tekortkomingen voor op het vlak van de transparantie en de betrouwbaarheid van gegevens en procedures inzake overheidsopdrachten. Transparantie bij concessieovereenkomsten en publiek-private partnerschappen wordt nog steeds belemmerd door aanbestedende diensten met een tekort aan de nodige deskundigheid om complexe contracten te beheren. Het gebruik van onderhandse gunningen bij overheidsopdrachten is nog steeds hoog. Door de administratieve last en het ontbreken van een homogene uitvoeringspraktijk in het land loopt de hervorming van de procedures vertraging op. Hoewel er enige vooruitgang is geboekt, zijn er vertragingen opgetreden bij de vereenvoudiging van lokale en centrale administratieve procedures. Hierbij was er weinig coördinatie tussen de verschillende geledingen van de overheid. De Portugese autoriteiten hebben een nieuw vereenvoudigingsprogramma, genaamd SIMPLEX+, goedgekeurd. Dit programma bevat een behoorlijk ambitieus maatregelenpakket voor de burgers en het bedrijfsleven. Deze maatregelen zijn veelbelovend. Met het oog op een doeltreffende impact van het programma moet evenwel worden gezorgd voor een snelle uitvoering van het SIMPLEX+-pakket. De meeste in het pakket opgenomen maatregelen die voor de ondernemingen van belang zijn, worden momenteel ten uitvoer gelegd. De prestaties van het Portugese gerechtelijk apparaat liggen nog steeds onder het EU-gemiddelde. Portugal blijft zwak scoren op de efficiëntie-indicatoren voor burgerlijke, commerciële en fiscale geschillen. Dit heeft een negatieve impact op de ondernemingsdynamiek en het aantrekken van buitenlandse directe investeringen. De efficiëntie van de fiscale en administratieve rechtbanken blijft problematisch op het vlak van het percentage afgehandelde zaken. De procedures slepen ook te lang aan. Gerechtelijke insolventieprocedures kunnen nog steeds tot 40 maanden onafgehandeld blijven, hetgeen vragen doet rijzen over de efficiëntie van het SIREVE-kader.

(18) Portugal boekt vooruitgang met toenemende transparantie en corruptiebestrijding in de overheidsdiensten, maar beschikt niet over een overkoepelende strategie. Corruptiebestrijding lijkt een echte prioriteit te zijn geworden voor het nationale parket en er zijn meer efficiënte processen ingevoerd voor het beheer van de rechtszaken en de middelen. Het valt evenwel af te wachten of dit zal resulteren in verbeteringen van het percentage definitieve veroordelingen voor corruptie op hoog niveau en de toepassing van straffen die een sterkere afschrikkende werking hebben. Op preventief vlak zijn de in elke overheidsinstelling opgezette corruptiepreventieplannen tot nu toe grotendeels formalistisch gebleven. Zij zijn niet volledig aangepast aan elke organisatie en evenmin worden ze aangevuld met adequate monitoring.

(19) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Portugal verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2017. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma als het

nationale hervormingsprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Portugal zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Portugal, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten.

(20) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma onderzocht en zijn advies[15] daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(21) 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 4 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Portugal in 2017 en 2018 de volgende actie onderneemt:

1. Zorgen voor een duurzame correctie van het buitensporig tekort. Zijn begrotingsbeleid verderzetten overeenkomstig de vereisten van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact, hetgeen neerkomt op een aanzienlijke begrotingsinspanning voor 2018. Bij het nemen van beleidsmaatregelen moet worden gestreefd naar een begrotingskoers die bijdraagt aan zowel de versterking van het huidige herstel als aan het waarborgen van de houdbaarheid van de Portugese overheidsfinanciën. De inspanningen opvoeren om een brede evaluatie van de uitgaven af te ronden op alle niveaus van de overheidsdiensten. 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, en de houdbaarheid van het pensioenstelsel waarborgen. Tijdig voor de begroting 2018 sectorspecifieke efficiëntiestreefcijfers opstellen om de financiële levensvatbaarheid van overheidsbedrijven te verhogen, waarbij de totale netto-inkomsten van overheidsbedrijven verbeteren en de overheidsbegroting wordt ontlast.

2. Indienstnemingen met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd bevorderen, onder meer door een herziening van het rechtskader. Zorgen voor de doeltreffende activering van de langdurig werklozen. In samenwerking met de sociale partners ervoor zorgen dat de ontwikkelingen van het minimumloon niet nadelig zijn voor de werkgelegenheid van laagopgeleiden.

3. De inspanningen opvoeren om de balansen van kredietinstellingen op te schonen door de uitvoering van een brede strategie voor de aanpak van oninbare leningen, onder meer door een verruiming van de secundaire markt voor slechte activa. De toegang tot kapitaal verbeteren, in het bijzonder voor startende bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen.

4. Een stappenplan uitvoeren om tegen eind 2017 de administratieve lasten verder te verminderen en belemmeringen van regelgevende aarde weg te nemen in de zakelijke diensten en in de bouwsector. De efficiëntie van de procedures voor fiscale en insolventiekwesties verbeteren.

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

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter