



Brussel, 18.5.2016
COM(2016) 342 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Portugal

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Portugal

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Portugal

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 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 beleid¹, 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 onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie³,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement⁴,

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 26 november 2015 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁵ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2016 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 17-18 maart 2016 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 26 november 2015 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag⁶ aangenomen, waarin zij Portugal heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zou worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2016) 342 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059, en P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen⁷. Deze aanbeveling is op 18-19 februari 2016 door de Europese Raad bekrachtigd en op 8 maart 2016 door de Raad goedgekeurd. Als land dat de euro als munt heeft, en gelet op de nauwe verwevenheid van de economieën in de economische en monetaire unie, moet Portugal ervoor zorgen dat de aanbeveling tijdig en volledig wordt opgevolgd.

- (2) Op 26 februari 2016 is het landverslag 2016 voor Portugal⁸ gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Portugal bij de uitvoering van de door de Raad op 14 juli 2015 vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede de vooruitgang die Portugal richting 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. Op 8 maart 2016 heeft de Commissie de resultaten van de diepgaande evaluatie gepresenteerd⁹. De analyse van de Commissie brengt haar ertoe te concluderen dat Portugal buitensporige macro-economische onevenwichtigheden ondervindt. 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 werkloosheid. Er blijven lacunes in het beleid bestaan met betrekking tot product- en dienstenmarkten, schuldhierstructurering van bedrijven, budgettaire kwesties en specifieke segmenten van de arbeidsmarkt.
- (3) Op 29 april 2016 heeft Portugal zijn nationale hervormingsprogramma 2016 en zijn stabiliteitsprogramma 2016 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd. Het Portugese nationale hervormingsprogramma geeft blijk van voldoende ambitie om de buitensporige onevenwichtigheden aan te pakken, bevat geschikte maatregelen om de concurrentiekracht te bevorderen en de particuliere schuld af te bouwen en verwijst naar de uitdagingen in het landverslag 2016 en de aanbevelingen voor de eurozone die gericht zijn op de noodzaak om de investeringen een nieuwe impuls te geven en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen. Indien zij volledig en spoedig ten uitvoer worden gelegd, kunnen deze maatregelen bijdragen tot het aanpakken van de macro-economische onevenwichtigheden die Portugal ondervindt. Op basis van de beoordeling van beleidstoezeggingen van Portugal is er in dit stadium geen intensivering van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden vereist.
- (4) 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 kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de betrokken programma's te herzien en wijzigingen daarop voor te stellen wanneer dit nodig is om de uitvoering van desbetreffende aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere bijzonderheden over de toepassing van deze bepaling verstrekt in richtsnoeren inzake de toepassing van maatregelen om de doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen te koppelen aan gezond economisch bestuur¹⁰.

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD(2016) 90 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

- (5) Portugal valt momenteel onder het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact. Portugal heeft zijn buitensporig tekort niet binnen de vastgestelde termijn (2015) weten te corrigeren en heeft evenmin de door de Raad aanbevolen begrotingsinspanning verwezenlijkt. In haar stabiliteitsprogramma 2016 is de regering voornemens het buitensporige tekort te corrigeren en een nominaal tekort te bereiken van 2,2% van het bbp in 2016. Zodra een duurzame correctie van het buitensporige tekort is bewerkstelligd, wordt Portugal onderworpen aan het preventieve deel en de overgangsregel voor de schuld. Het (herberekende¹¹) structurele saldo zal naar verwachting met slechts 0,35% van het bbp per jaar verbeteren, hetgeen onder de voor de periode 2016-2020 vereiste verbetering van 0,6% van het bbp ligt, en de begrotingsdoelstelling op middellange termijn - een structureel overschot van 0,25% van het bbp - zal naar verwachting niet worden verwezenlijkt binnen de looptijd van het programma. Volgens het stabiliteitsprogramma zal de overheidsschuldquote naar verwachting dalen tot 124,8% in 2016 en vervolgens verder teruglopen tot 110,3% in 2020. Het macro-economische scenario dat aan deze budgettaire projecties ten grondslag ligt, is vrij optimistisch. Bovendien zijn de maatregelen die moeten worden genomen om de vanaf 2017 geplande tekortdoelstellingen te halen, onvoldoende gespecificeerd. Op basis van de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie bedraagt het overheidstekort naar verwachting 2,7% van het bbp in 2016 (minder dan de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 3% van het bbp) en 2,3% van het bbp in 2017. Aangezien het structurele tekort naar verwachting lichtjes zal stijgen in 2016 en 2017, is de begrotingsinspanning niet in overeenstemming met de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. Voorts zal Portugal volgens de prognose in 2017 niet aan de overgangsregel voor de schuld voldoen. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie is er volgens de Raad een risico dat Portugal niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Daarom zullen verdere maatregelen moeten worden genomen om in 2016 en 2017 de naleving van de vereisten van het stabiliteits- en groeipact te waarborgen.
- (6) Overeenkomstig artikel 10, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1467/97 oefent de Commissie op gezette tijden toezicht uit op de uitvoering van de door Portugal genomen maatregelen in reactie op de laatste door de Raad uit hoofde van artikel 126, lid 7, VWEU gedane aanbeveling: de Commissie zal derhalve de Raad aanbevelen de noodzakelijk stappen te zetten in het kader van de buitensporigtekortprocedure.
- (7) Met een tijdige en onverkorte uitvoering van de hervormde budgettaire kaderwet, de wet op de beheersing van de verplichtingen en verdere verbeteringen op het vlak van de belastinginning en de uitgavencontrole kan aanzienlijk worden bijgedragen tot de verwezenlijking van de vereiste begrotingsaanpassing. Portugal wordt geconfronteerd met de tweeledige uitdaging om de budgettaire houdbaarheid op lange termijn van de gezondheidszorg tot stand te brengen en tegelijkertijd het niveau van toegang tot de gezondheidszorg te handhaven door middel van efficiëntieverbeteringen in het stelsel. Hoewel het aandeel van de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg in Portugal in verhouding tot de totale uitgaven één van de laagste in de EU is, is de verwachte stijging van de overheidsuitgaven voor de

¹¹ Het structurele saldo zoals herberekend door de Commissie volgens de algemeen aanvaarde methode op basis van de informatie in het stabiliteitsprogramma.

gezondheidszorg met 2,5% van het bbp tegen 2060 de hoogste. Met het oog op het aanpakken van de uitdagingen voor de houdbaarheid op lange termijn in de gezondheidszorg zijn nog geen alomvattende maatregelen genomen om ziektepreventie en een volksgezondheidsbeleid te bevorderen en evenmin om een vroegtijdige en goedkopere eerstelijnsgezondheidszorg uit te bouwen. Op korte termijn blijft een nauwkeurige begrotingsplanning en -uitvoering in ziekenhuizen met het oog op het wegwerken van achterstallen een belangrijke uitdaging. Hoewel de houdbaarheid op lange termijn van het pensioenstelsel in het kader van de recente hervormingen is aangepakt, zijn de problemen op korte en middellange termijn nog niet verholpen. Het openbare pensioenstelsel wordt gekenmerkt door een grote afhankelijkheid van overdrachten uit de begroting en ongelijkheden tussen de generaties. Vertragingen bij de uitvoering en lacunes in het beleid belemmeren nog steeds de budgettaire houdbaarheid van overheidsbedrijven, in het bijzonder in de vervoersector. Het versterken van efficiëntiebevorderende maatregelen in de herstructureringsplannen van deze overheidsbedrijven blijft cruciaal bij het realiseren van bezuinigingen.

- (8) Aanzienlijke inspanningen zijn geleverd om belastingontwijking tegen te gaan door de efficiëntie van de belastingdiensten verder te verbeteren. Er zijn maatregelen genomen om belastingfraude te bestrijden, gegevensuitwisseling met financiële instellingen te verbeteren en het kader voor de strijd tegen witwassen van geld te versterken. Ondanks de geboekte vooruitgang is er nog steeds ruimte om de naleving van de belastingwetgeving te verbeteren. Een hervorming van de belastingdiensten om deze efficiënter te laten werken, zou eveneens de investeringen bevorderen.
- (9) De algemene loonontwikkelingen waren gematigd, hetgeen in overeenstemming is met de hoge werkloosheid en de noodzaak om een externe herbalancering te bevorderen, en sporen met de productiviteitsgroei op middellange termijn. Collectieve onderhandelingen op sectoraal niveau hebben deze trend ondersteund, hoewel de kenmerken van het stelsel voor het voeren van collectieve loononderhandelingen de reikwijdte van de aanpassingen op ondernemingsniveau nog steeds beperken. In een context van lage inflatie en hoge werkloosheid is het minimumloon in januari 2016 opgetrokken van 505 EUR tot 530 EUR per maand. Volgens de plannen zal het geleidelijk verder stijgen tot 600 EUR per maand in 2019 (14 keer per jaar betaald). Wat betreft de minimumlonen als percentage van de gemiddelde lonen, neemt Portugal in de EU een middenpositie in, maar het behoort wel tot de landen met het hoogste minimumloon als percentage van het mediane loon. Hieruit blijkt dat de inkomenshervreiding in Portugal zeer sterk gericht is op de lagere lonen en dat als gevolg van verdere verhogingen van het minimumloon het percentage werknemers dat onder het minimumloon valt, snel kan toenemen. In 2016 verdiende bijna een kwart van alle werknemers het minimumloon. Hiermee kan de intensiteit van de armoede onder werkenden tot een lager niveau worden teruggebracht, maar dit resulteert ook in een grotere samendrukking van de loonstructuur, met een opwaartse druk op de lonen in het algemeen. Indien dit niet gepaard gaat met productiviteitsverhogingen, kan dit nadelig uitvallen voor de werkgelegenheid en het concurrentievermogen, in het bijzonder in arbeidsintensieve bedrijfstakken. Bovendien bestaat het risico dat de stimulans om te investeren in vaardigheden hierdoor afneemt.
- (10) De Portugese arbeidsmarkt heeft zich in 2014 en 2015 verder hersteld en aanzienlijke inspanningen zijn geleverd om het activeringsbeleid te hervormen, de publieke arbeidsbemiddelingsdiensten te moderniseren en niet-geregistreerde jongeren beter te

bereiken, hoewel bij de uitvoering enkele problemen blijven bestaan. In het licht van de recente verslechtering van de sociale toestand, in het bijzonder met betrekking tot de toenemende kinderarmoede, moeten ook belangrijke maatregelen worden genomen om de sociale bijstand te versterken, met name op het vlak van de minimuminkomensregeling, kinderbijslag en lage pensioenen. De impact van deze maatregelen bij het verminderen van de intensiteit van de armoede onder werkenden, moet worden geëvalueerd. De zorg voor het grote aantal langdurig werklozen blijft evenwel een uitdaging, die economische groei en de sociale situatie negatief beïnvloedt. Er is ruimte voor een verdere activering van langdurig werklozen, via een gericht arbeidsmarktbeleid en een betere coördinatie tussen de diensten voor arbeidsbemiddeling en de sociale diensten. Hoewel het herstel zorgde voor vele nieuwe banen met vaste arbeidsovereenkomsten, blijft de segmentatie van de arbeidsmarkt aanzienlijk. Het percentage werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd behoort nog steeds tot de hoogste van Europa, en de overgang van tijdelijke naar vaste arbeidsovereenkomsten is beperkt.

- (11) De hoge schuldenlast van de particuliere sector blijft een belangrijk kwetsbaar punt voor de Portugese economie en de financieringsvoorwaarden voor het midden- en kleinbedrijf blijven ongunstig. Er is enige vooruitgang geboekt op het vlak van het terugdringen van de hoge schuldenlast van het bedrijfsleven en de particuliere sector kon zijn schulden blijven afbouwen. De schuldenlast van de Portugese particuliere sector is evenwel nog steeds een van de hoogste in de EU. Dit is een belangrijke belemmering voor investeringen en potentiële productiegroei. Niet-financiële vennootschappen passen hun balansen aan, maar in mindere mate dan gezinnen. Het hoge en nog steeds toenemende niveau van de oninbare leningen in de bedrijfswereld drukt op de balansen van zowel de niet-financiële als de financiële sector en vormt een belangrijke belemmering voor investeringen. Op verscheidene niveaus zijn maatregelen genomen om de schuldenlast van het bedrijfsleven aan te pakken, maar de resultaten daarvan laten op zich wachten. De bevoordeling van schulden in de vennootschapsbelasting blijft hoog. In de voorbije jaren heeft de regering ernaar gestreefd dit probleem aan te pakken door de invoering van regelgeving inzake onderkapitalisering en van een aftrek voor het eigen vermogen van een onderneming. In 2015 bleef het verschil in kapitaalkosten (voor en na belasting) tussen met schulden en met eigen vermogen gefinancierde investeringen evenwel een van de hoogste in de EU. Toegang tot krediet blijft duur en moeilijk voor ondernemingen, in het bijzonder voor mkb-bedrijven en starters. Alternatieve financieringsbronnen, zoals private equity, durfkapitaal, crowdfunding en business angels, blijven van marginaal belang en ernstig onderontwikkeld.
- (12) Ondanks de geboekte vooruitgang worden de groei, het concurrentievermogen en de investeringen van de bedrijven nog steeds gehinderd door regelgevende barrières en een gebrekkige institutionele capaciteit. De efficiëntie van het Portugese justitiële stelsel blijft laag, in het bijzonder met betrekking tot de behandeling van belastinggeschillen. De plaatsing van overheidsopdrachten verloopt grotendeels transparant in Portugal. Volgens gegevens van het gespecialiseerde onlineplatform "BASE" maken aanbestedende diensten in Portugal evenwel vaak gebruik van onderhandse gunning, die voor de periode 2013-2015 doorgaans in 87,3% van alle overheidsopdrachten werd toegepast, hetgeen neerkomt op 47% van de totale contractbedragen. Transparantie blijft een moeilijk punt bij concessieovereenkomsten en publiek-private partnerschappen, in het bijzonder op lokaal en regionaal niveau. De taskforce voor publiek-private partnerschappen van het ministerie van Financiën (UTAP) oefent toezicht uit op sommige publiek-private

partnerschappen die door de centrale overheidsdiensten worden beheerd, maar concessies, regionale en lokale publiek-private partnerschappen vallen niet onder dit toezicht. De hervormingen van de havensector hebben nog steeds te kampen met vertragingen bij de uitvoering en belemmeringen voor de toegang van nieuwe spelers. De registratie van een onderneming is nu gemakkelijker geworden, maar het verstrekken van een vergunning is nog omslachtig en complex en onvoorspelbare administratieve procedures zijn nadelig voor het vertrouwen van investeerders. Er zijn nog steeds pijnpunten met betrekking tot de procedures voor de toegang tot de bouwsector, het verkrijgen van een bouwvergunning en de doeltreffende uitvoering van een gestroomlijnde regelgeving voor milieuvergunningen. Regelgevende barrières in sommige sectoren voor zakelijke dienstverlening verhinderen een doeltreffende middelenallocatie, in het bijzonder wat juridische dienstverlening betreft. De regelgeving die van toepassing is op beroepsorganen, met name die welke betrekking heeft op de statuten en interne regels, is restrictief en kan verhinderen dat zowel natuurlijke als rechtspersonen toegang krijgen tot de desbetreffende beroepen. Dit geldt met name voor de juridische beroepen, waar onder andere beperkingen inzake adverteren en multidisciplinaire activiteiten courant voorkomen.

- (13) Portugal presteert ondermaats op het vlak van samenwerking tussen wetenschap en bedrijfsleven en de commercialisering van kennis. De belemmeringen voor samenwerking tussen de universiteiten en de bedrijfswereld zijn aanzienlijk, zowel als gevolg van regelgevende en bureaucratische hindernissen, als wegens het gebrek aan stimulansen voor samenwerking in de academische wereld. Dit is nadelig voor de inzetbaarheid van afgestudeerden en innovatie. De invoering van de nieuwe technische opleidingen van het type korte cyclus (TeSP's) voorziet in nieuwe kansen voor samenwerking tussen polytechnische hogescholen en regionale economische actoren, maar de academische programma's zijn niet betrokken bij de modernisering.
- (14) 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 2016. 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 Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 5 weergegeven.
- (15) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma onderzocht en zijn advies¹² daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (16) 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 5 weergegeven,

¹² Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

BEVEELT AAN dat Portugal in 2016 en 2017 de volgende actie onderneemt:

1. Zorgen voor een duurzame correctie van het buitensporige tekort in 2016 door het overheidstekort in 2016 terug te brengen tot 2,3% van het bbp, de noodzakelijke structurele maatregelen te treffen en alle meevallers te gebruiken om het tekort en de schuldenlast te verminderen. Dit komt neer op een verbetering van het structurele saldo met 0,25% van het bbp in 2016. Daarna een jaarlijkse budgettaire aanpassing van ten minste 0,6% van het bbp in 2017 realiseren. Tegen februari 2017 een grondige evaluatie van de uitgaven uitvoeren op alle niveaus van de overheidsdiensten en een versterking tot stand brengen van de uitgavencontrole, de kosteneffectiviteit en adequate budgettering. Waarborgen van de houdbaarheid op lange termijn van de gezondheidszorg, zonder de toegang tot eerstelijnsgezondheidszorg in het gedrang te brengen. De afhankelijkheid van het pensioenstelsel van overdrachten uit de begroting verminderen. Tegen eind 2016 de lopende herstructureringsplannen van de overheidsbedrijven heroriënteren.
2. In overleg met de sociale partners ervoor zorgen dat de minimumlonen sporen met de doelstellingen inzake de bevordering van de werkgelegenheid en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven.
3. Zorgen voor de doeltreffende activering van de langdurig werklozen en de coördinatie verbeteren tussen de diensten voor arbeidsbemiddeling en de sociale diensten. Ervoor zorgen dat ondernemingen meer ertoe worden aangezet om aan te werven met vaste arbeidsovereenkomsten.
4. Tegen oktober 2016 maatregelen nemen om de opschoning van de balansen van kredietinstellingen te bevorderen en het hoge niveau van de oninbare leningen aanpakken. De bevoordeling van schulden in de vennootschapsbelasting terugschroeven en de toegang tot financiering via de kapitaalmarkt verbeteren voor starters en mkb-bedrijven.
5. De transparantie en doeltreffendheid verhogen van aanbestedingen bij publiek-private partnerschappen en concessies. Tegen eind 2016 de administratieve en vergunningsprocedures verbeteren en versnellen, de afwikkeling van belastinggeschillen versnellen en regelgevende barrières afbouwen, met name voor zakelijke dienstverlening. De samenwerking tussen het bedrijfsleven en de universiteiten stimuleren.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*