

Bruxelles, den 5.6.2019
COM(2019) 522 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Portugals nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2019

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Portugals nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2019

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer², særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2019 om samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder som proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 21. marts 2019 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Portugal blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Det Europæiske Råd tilsluttede sig den 21. marts 2019. Den 9. april 2019 vedtog Rådet

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet ("henstillingen vedrørende euroområdet").

- (2) Da Portugal har euroen som valuta, og i betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem økonomierne i Den Økonomiske og Monetære Union, bør Portugal sikre en fuldstændig og rettidig efterlevelse af henstillingen vedrørende euroområdet, som er afspejlet i henstilling 1-4 nedenfor. Navnlig vil en målretning af den økonomiske politik vedrørende investering i de specificerede områder og en anvendelse af ekstraordinære indtægter til at nedbringe den offentlige gæld bidrage til at efterleve anden henstilling vedrørende euroområdet for så vidt angår fremme af investeringer og genopbygning af stødpuder. Foranstaltninger til mindske af segmenteringen på arbejdsmarkedet og til forbedring af færdigheder og effektiviteten af det sociale sikkerhedsnet vil bidrage til at efterleve tredje henstilling vedrørende euroområdet for så vidt angår arbejdsmarkedets og de sociale beskyttelsessystemers funktion. Foranstaltninger til mindske af den reguleringsmæssige byrde vil bidrage til at efterleve første henstilling vedrørende euroområdet for så vidt angår erhvervsklimaet og produktivitetsforbedringer til genoprettelse af balancen i euroområdet. En yderligere effektivisering af insolvens- og rekonstruktionsbehandlingen vil bidrage til at efterleve fjerde henstilling vedrørende euroområdet for så vidt angår nedbringelsen af misligholdte lån.
- (3) Den 27. februar 2019 blev landerapporten for Portugal 2019³ offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Portugals fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 13. juli 2018, opfølgningen på de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Portugals nationale Europa 2020-mål. Den indeholdt desuden en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011, hvis resultater også blev offentliggjort den 27. februar 2019⁴. Kommissionen konkluderer af sin analyse, at Portugal er berørt af makroøkonomiske ubalancer. Det er især den store nettogæld over for udlandet og den ligeledes store private og offentlige gæld og høje andel af misligholdte lån, der gør økonomien sårbar i en situation med svag produktivitetsvækst. Der er stadig områder, hvor der er behov for en yderligere indsats, bl.a. med hensyn til gennemførelsen af de skitserede foranstaltninger, der skal reducere antallet af misligholdte lån og forbedre rammevilkårene for erhvervslivet. Det er nødvendigt at holde øje med, at der vedtages og gennemføres flere reformplaner, herunder finanspolitiske strukturreformer, som skal gøre de offentlige finanser mere holdbare.
- (4) Den 30. april 2019 fremlagde Portugal sit nationale reformprogram for 2019 og sit stabilitetsprogram for 2019. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (5) Der er taget højde for de relevante landespecifikke henstillinger i programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde ("ESI-fondene") for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013⁵

³ SWD(2019) 1021 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og

kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger, anmode en medlemsstat om at gennemgå og foreslå ændringer af sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse, i retningslinjerne for anvendelsen af de foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring⁶.

- (6) Portugal er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten og omfattet af overgangsbestemmelsen vedrørende gældskriteriet. Portugal har i sit stabilitetsprogram for 2019 planer om at nå et samlet underskud på 0,2 % af BNP i 2019, et overskud på 0,3 % af BNP i 2020 og en yderligere forbedring til et overskud på 0,7 % af BNP inden 2022. Disse planer omfatter kun delvist den potentielt underskudsforøgende virkning af støtteforanstaltninger til fordel for bankerne fra 2020. På grundlag af den genberegnete strukturelle saldo forventes den mellemfristede budgetmålsætning — som er blevet ændret fra et strukturelt overskud på 0,25 % af BNP i 2019 til et strukturelt set ligevægtigt budget fra 2020 — at blive nået i 2020. Ifølge stabilitetsprogrammet for 2019 ventes den offentlige gældskvote at nå 118,6 % i 2019 og 115,2 % i 2020 og vil således ligge på 103,7 % i 2022. Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for disse budgetfremskrivninger, er realistisk for 2019 og 2020 og optimistisk for de efterfølgende år. Samtidig er de foranstaltninger, der er nødvendige for at understøtte de planlagte underskudsmål fra og med 2019, ikke blevet tilstrækkeligt præciseret.
- (7) Stabilitetsprogrammet for 2019 indeholder ingen oplysninger om den budgetmæssige virkning af de ekstraordinære udgifter i forbindelse med forebyggende foranstaltninger til beskyttelse af Portugals område mod naturbrande efter de omfattende naturbrande i 2017. De portugisiske myndigheder har ved brev af 9. maj 2019 dog fremlagt tilstrækkelig dokumentation for omfanget og karakteren af disse ekstra budgetomkostninger. I brevet anføres det bl.a., at der i budgetgennemførelsen for 2018 indgår ekstraordinære udgifter, der beløber sig til 0,04 % af BNP i forbindelse med forebyggende foranstaltninger til beskyttelse af Portugals område mod naturbrande. I brev af 9. maj 2019 fastsættes der udgifter til krisehåndtering, der klassificeres som engangsforanstaltninger, og udgifter til forebyggelse. Grundet den integrerede karakter af disse udgifter og den direkte forbindelse med de omfattende naturbrande i 2017 kan det overvejes at give udgifter til forebyggelse af naturbrande særlig behandling ved brug af "bestemmelsen om usædvanlige begivenheder". Ifølge Kommissionen beløber de ekstra udgifter til forebyggende foranstaltninger i 2018 sig til 0,04 % af BNP. Disse ekstra udgifter kan være omfattet af bestemmelserne i artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97, idet de mest omfattende naturbrande nogensinde udgør en usædvanlig begivenhed, deres virkning for Portugals offentlige finanser er betydelig, og holdbarheden sandsynligvis ikke bringes i fare ved en sådan midlertidig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. Derfor er den påkrævede tilpasning i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2018 justeret for at tage hensyn til disse ekstra udgifter.
- (8) Den 13. juli 2018 henstillede Rådet, at Portugal sikrer, at den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter⁷ ikke overstiger 0,7 % i 2019, hvilket svarer til en

Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ De primære offentlige nettoudgifter består af de samlede offentlige udgifter minus renteudgifter, udgifter til EU-programmer, som fuldt ud modsvares af EU-midler, og ikkediskretionære ændringer i

årlig strukturel tilpasning på 0,6 % af BNP. På basis af Kommissionens forårsprognose 2019 er der risiko for en væsentlig afvigelse fra denne anbefalede tilpasning i 2019.

- (9) Portugal bør i 2020 opfylde sin mellemfristede budgetmålsætning under hensyntagen til de midlertidige afvigelser, der er tilladt i forbindelse med usædvanlige begivenheder. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 svarer dette til en maksimal nominal vækst i de primære offentlige nettoudgifter på 1,5 %, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 0,5 % af BNP. På basis af Kommissionens forårsprognose 2019 er der under antagelse af en uændret politik risiko for en væsentlig afvigelse fra dette krav i 2020. Samtidig forventes Portugal som følge af den tilladte årlige afvigelse på 0,25 % at overholde overgangsbestemmelsen vedrørende gældskriteriet i 2019, men forventes umiddelbart ikke at overholde gældsreglen i 2020. Generelt er Rådet af den opfattelse, at der er behov for at træffe foranstaltninger i 2019 for at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpakten. Det vil være vigtigt at anvende eventuelle ekstraordinære indtægter til at reducere den offentlige gældskvote yderligere.
- (10) Styrkelsen af Portugals finanspolitiske bæredygtighed er afhængig af, at der fortsat sker en vækstfremmende finanspolitisk konsolidering; der er imidlertid mulighed for at forbedre kvaliteten af de offentlige finanser og gøre udgifterne mere vækstfremmende ved at støtte investeringer (se nedenfor). Selv om de offentlige investeringer steg i 2018, har de fortsat ligget meget lavt sammenlignet med niveauet i EU generelt og konstant under regeringens egne mål. Det er fortsat vigtigt at håndhæve loven om kontrol med forpligtelser, gennemføre loven om budgetrammen strengt og rettidigt og fortsætte rationaliseringsindsatsen for at forbedre kontrollen med udgifterne og sikre en mere effektiv brug af midlerne. Nyere enkeltstående udgiftsanalyser efter bottom-up-princippet i specifikke sektorer har ført til generelt begrænsede effektivitetsbesparelser. For at opnå større effektivitetsforøgelser bør udgiftsanalyser i stedet være et fast element i Portugals budgetramme. Der er desuden stadig behov for mere dybtgående reformer for at øge effektiviteten og et topstyret fokus på at dæmme op for de samlede udgifter. Dette bør i vid udstrækning tage udgangspunkt i en strategi for reform af den offentlige forvaltning med henblik på at tilpasse antallet af offentligt ansatte til behovet for at levere effektive tjenester, hvilket omfatter støtte til omfordeling og omskoling af medarbejdere, fremme af den enkelte medarbejders indsats og forbedring af den offentlige sektors tiltrækning for højtuddannede medarbejdere.
- (11) Portugals offentlige finanser er under fortsat pres på grund af en ugunstig demografisk udvikling, navnlig befolkningens aldring, hvilket har negative konsekvenser, navnlig for pensions- og sundhedssystemets bæredygtighed. Selv om tidligere reformer har forbedret pensionssystemets langsigtede bæredygtighed, har løbende forøgelser af særlige pensioner og reformer med henblik på tidlig pensionering ført til yderligere diskretionære forhøjelser i pensionsudgifterne oven i den bagvedliggende opadgående tendens, der skyldes befolkningens aldring. Pensionssystemets overordnede bæredygtighed kan være i fare, hvis der ikke træffes passende kompenserende foranstaltninger. I sundhedssektoren blev omkostningseffektiviteten fortsat fremmet i 2018, bl.a. via øget brug af centraliserede indkøb og større brug af generiske og biosimilære lægemidler. Samtidig skyldes de konstant høje hospitalsrestancer uhensigtsmæssig budgetplanlægning og -gennemførelse samt svagheder i

udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse. Nationalt finansierede faste bruttoinvesteringer udjævnes over en fireårsperiode. Diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden eller lovbestemte indtægtsforøgelser er medregnet. Engangsforanstaltninger på både udgifts- og indtægtssiden modregnes.

regnskabskontrollen og forvaltningspraksis. De midlertidige fald i hospitalsrestancerne i 2018 er hovedsagelig resultatet af væsentlige ekstraordinære foranstaltninger i forbindelse med regnskabsafslutningen. Et nyt program for 2019 har til formål strukturelt at mindske hospitalsrestancerne ved at indføre en ny forvaltningsmodel for offentlige hospitaler, samtidig med at deres årlige budgetter øges væsentligt. Hvorvidt det ved hjælp af programmet er muligt at mindske akkumuleringen af hospitalsrestancer på kort sigt og derved opnå en strukturel mindskelse af deres samlede størrelse, afhænger i høj grad af en rettidig og effektiv gennemførelse af programmet.

- (12) En forøgelse af de statsejede virksomheders nettoindtægter og en mindskelse af deres gæld ville være med til at gøre Portugals offentlige finanser mere holdbare. Myndighederne planlægger at få størrelsen af de statsejede virksomheders nettoindtægter som helhed til næsten at balancere i 2019, hvilket udgør en forsinkelse i forhold til det, myndighederne tidligere har bebudet om at opnå et lignende resultat allerede i 2018. Derudover blev foranstaltninger med henblik på at sikre overholdelsen af de oprindelige aktivitetsplaner og indsatsen for at sikre en mere rettidig, gennemsigtig og omfattende overvågning forsinket, og de er kun langsomt blevet omsat til korregerende foranstaltninger, når der har været behov herfor. Der er navnlig ikke blevet sikret en tilstrækkelig grad af forudgående åbenhed for så vidt angår finansieringen af statsejede virksomheder gennem rekapitaliseringer og lån.
- (13) Trods den igangværende gennemførelse af visse foranstaltninger for at mindske segmenteringen på arbejdsmarkedet såsom en styrkelse af arbejdstilsynet og iværksættelse af et integrationsprogram for arbejdstagere med usikre ansættelsesforhold i den offentlige sektor ligger antallet af midlertidigt ansatte arbejdstagere i Portugal stadig over EU-gennemsnittet. Der blev mellem regeringen og repræsentanter for arbejdsgivere og arbejdstagere opnået enighed om mere specifikke foranstaltninger, der sigtede mod yderligere at mindske segmenteringen på arbejdsmarkedet og usikre ansættelsesforhold samt mod at fremme overenskomstforhandling, og som dog stadig skal godkendes af parlamentet og føre til konkret lovgivning.
- (14) Bedre arbejdsmarkedsvilkår har ført til, at færre er truet af fattigdom eller social udstødelse. Trods denne forbedring er indkomstforskellene fortsat store, og sociale overførslers virkning i henseende til nedbringelse af fattigdom er begrænset. Selv om indkomstforskellene i Portugal bliver mindre, er de fortsat betydeligt større end EU-gennemsnittet. Minimumsindkomstordningen er en af de mest utilstrækkelige i EU, idet den kun sikrer indtægter svarende til 40 % af den nationale fattigdomsgrænse. Medmindre der sker en ændring, kan de sociale overførslers lave effektivitet i alvorlig grad blive sat på prøve i tilfælde af en fremtidig økonomisk afmatning, som særligt vil påvirke sårbare mennesker.
- (15) Arbejdstagernes lave kvalifikationsniveau udgør en hindring for investeringer og produktivitetsvækst. Ca. 50 % af befolkningen i alderen 25-64 år har et lavt uddannelsesniveau, hvilket ligger et godt stykke over EU-gennemsnittet i 2018 på 22 %. Ifølge virksomhederne udgør det lave antal kvalificerede medarbejdere den største hindring for investeringer. For så vidt angår navnlig voksenundervisning er der mulighed for yderligere at inddrage de lavt uddannede (hvis deltagelse i voksenundervisning ligger under EU-gennemsnittet) og at udvide de målrettede offentlige incitamenter til små og mellemstore virksomheder til at uddanne deres medarbejdere. Navnlig manglen på digitale færdigheder udgør et problem, idet 50 % af Portugals befolkning mangler grundlæggende digitale færdigheder sammenlignet

med EU-gennemsnittet på 43 %. Det er vigtigt at investere i uddannelse, herunder infrastruktur, for at forbedre beskæftigelsesevnen og den sociale mobilitet.

- (16) Der er ved at blive gennemført foranstaltninger for at øge optagelsen på de videregående uddannelser, bl.a. i form af en betydelig forøgelse af stipendierne, som en del af indsatsen for at øge antallet af nyuddannede fra videregående uddannelser. Blandt de 30-34-årige i Portugal har 33,5 % afsluttet en videregående uddannelse, hvilket stadig ligger under EU-gennemsnittet på 40,7 %. Det konstant lave antal nyuddannede fra videregående uddannelser, navnlig inden for informations- og kommunikationsteknologi, naturvidenskab, matematik og statistik, kan have negative konsekvenser for Portugals produktivitetsvækst og innovationskapacitet. Selv om regeringen forsøger at løse problemet ved at øge antallet af studiepladser på disse områder og gennemføre en analyse af systemet for videregående uddannelser, er der brug for en større indsats.
- (17) Andelen af misligholdte lån i det finansielle system er stadig relativ høj, nemlig 11,3 %. Til trods herfor har de fleste banker gjort betydelige fremskridt med hensyn til at opfylde målet om at mindske andelen af misligholdte lån. Det sekundære marked for nødlidende aktiver har vokset sig stærkere, samtidig med at bankerne har fremskyndet indsatsen med hensyn til afskrivninger og misligholdte lån. Fordelingen af misligholdte lån viser fortsat en konstant høj andel (65 %) af misligholdte erhvervslån. De seneste par år har myndighederne gennemført en række retlige og institutionelle reformer vedrørende insolvens og gældsinddrivelse. Den gennemsnitlige varighed af insolvensbehandlinger er imidlertid konstant lang, således som det også er tilfældet for antallet af verserende retssager. Rets- og domstolsrammerne påvirker i høj grad inddrivelsesprocessen og udsigten til en effektiv realisering af sikkerhedsstillelsen. Den gennemsnitlige langvarige inddrivelsesproces påvirker markedets priser for misligholdte lån.
- (18) Der er i vid udstrækning ikke blevet gennemført reformer med henblik på en administrativ forenkling, da indsatsen på dette område i det væsentlige har været begrænset til en tværgående gennemførelse af dematerialiseringen af procedurer og engangsprincippet. Det bør prioriteres navnlig at begrænse antallet af dokumenter, der skal indgives, og enten erstatte tilladelsesordningerne med enkle erklæringer om opfyldelse af de gældende betingelser eller for mere følsomme sektorer forenkle tilladelserne ved at afkorte beslutningstiden og indføre stiltiende godkendelse. Procedurerne for specifikke sektorer mangler stadig at blive strømlinet. De administrative byrder er fortsat alt for store, navnlig i bygge- og anlægssektoren. Derudover er manglende planlægning og tilsyn med offentlige udbud til hinder for konkurrencen. Effektiviteten af de offentlige udbud kunne forbedres ved at indføre en struktureret og kvantitativ planlægning og sikre et bedre tilsyn i forbindelse med gennemførelsen af kontrakter. Selv om antallet af underhåndsaftaler er faldet væsentligt mellem 2017 og 2018, er brugen heraf fortsat stor.
- (19) I forbindelse med programmet for finansiel bistand har Portugal gjort en indsats for at mindske den reguleringsmæssige byrde for stærkt regulerede erhverv, navnlig med indførelsen af rammeloven fra 2013. I nogle tilfælde blev disse fremskridt imidlertid bragt til ophør, eller det gik endog tilbage som følge af vedtagelsen af regulativer for individuelle erhverv og indførelsen af forbud mod koncerner. Reguleringsmæssige og administrative restriktioner for erhvervsvirksomheder og liberale erhverv er fremherskende, hvilket giver anledning til bekymring, hvad angår konkurrencen, prisniveauet, innovation og kvaliteten af tjenesteydelser. Hidtil er der ikke bebudet reformplaner som reaktion på Kommissionens henstillinger vedrørende reguleringen

af liberale erhverv⁸ eller som reaktion på OECD's vurdering fra 2018 af konkurrencen for Portugals selvregulerende erhverv (i samarbejde med den portugisiske konkurrencemyndighed).

- (20) Betingelserne for virksomheders adgang til finansiering er blevet bedre de seneste få år, og andelen af virksomheder, der angiver adgang til finansiering som den vigtigste hindring for investeringer, er nu på linje med EU-gennemsnittet. De portugisiske myndigheder lancerede og styrkede adskillige initiativer på dette område såsom Capitalizar-programmet og andre programmer, der er målrettet specifikke typer virksomheder eller sektorer. De portugisiske virksomheder er imidlertid stadig i høj grad afhængige af deres egne midler til at finansiere investeringer, og en væsentlig andel af banklånene ender i virksomheder med meget lav produktivitet. Den lave andel af kapital, der investeres pr. arbejdstager, udgør en stor hindring for en opgradering af produktionsstrukturen i portugisisk økonomi. Det er i den forbindelse vigtigt, at de produktive investeringer øges, samtidig med at de gradvist omdirigeres over mod virksomheder med stort vækstpotentiale og i sektorer med høj produktivitet. Selv om andre kilder til finansiering såsom venture kapital og egenkapital er vokset de seneste få år, ligger de fortsat bemærkelsesværdigt langt under EU-gennemsnittet.
- (21) Retsvæsenet er ved at blive mere effektivt, men står stadig over for betydelige udfordringer med langvarige retssager og et stort efterslæb af sager, navnlig forvaltnings- og skatteretterne. Indsatsen for at bekæmpe korruption fortsætter, men det er fortsat et problem at forebygge korruption som følge af, at der mangler en koordineret strategi, og ansvaret derfor er fragmenteret.
- (22) Investeringerne i forskning og udvikling er for nylig steget igen, men er stadig utilstrækkelige til at opgradere Portugals nationale forsknings- og innovationssystem. Efter i årevis at være faldet er andelen af midler, der anvendes på forskning og udvikling i relation til BNP, for nylig steget, og i 2017 var erhvervslivets forsknings- og udviklingsintensitet en smule højere end det offentliges forsknings- og udviklingsintensitet. Der er sket små fremskridt med hensyn til at opgradere Portugals økonomiske struktur til højere andele af merværdien i højteknologiske fremstillingsvirksomheder og i videnintensive tjenester. Fremme af investeringer i immaterielle aktiver, herunder forskning og udvikling, men også ledelsesmæssige færdigheder, finansiel forståelse og digitale færdigheder for at gøre det muligt for virksomheder at vokse, øge deres innovationskapacitet og komme ind på eksportmarkederne, giver Portugal et betydeligt potentiale til at fremme væksten i investeringer og produktivitet.
- (23) Utilstrækkelige skibs- og jernbaneforbindelser gør det svært for eksportorienterede virksomheder fuldt ud at nyde godt af det potentiale, det indre marked giver. På grund af Portugals geografiske placering udgør landet et naturligt maritimt indførselssted, navnlig for transatlantiske ruter. Rettidige investeringer i nye containerterminaler i Sines og Barreiro (Terminal Vasco da Gama) og afslutningen af de igangværende investeringsprojekter i andre vigtige portugisiske havne (Viana do Castelo, Leixoes, Aveiro, Figueira da Foz, Setubal) ville øge disse havnes kapacitet til at håndtere containere. Jernbanerne underudnyttes stadig i vid udstrækning i forhold til Spanien (både den øst-vestlige og den nord-sydlig korridor). Udviklingen af en omfattende plan for Den Iberiske Halvø, som omfatter kortlægningen af de mellemliggende faser, terminaler, de sammenkoblinger, der er nødvendige for at udnytte opgraderingen af det

⁸

SWD(2016) 436 final.

spanske jernbanenet, og udvikling af Den Internationale Jernbaneunions sporvidde, ville kunne være med til at sætte gang i Portugals internationale baners ydeevne.

- (24) Investeringer i ressourceeffektivitet og klimatilpasning ville kunne bidrage til at opnå en langsigtet bæredygtig vækst. Foregribelsen af de negative virkninger af klimaændringerne som f.eks. oversvømmelser og skovbrande udgør fortsat en udfordring i Portugal. Det er fortsat svært at nå målet for energieffektivitet for 2020, og de seneste data for 2017 viser, at energiforbruget er stigende. Der er stadig rige muligheder for at forbedre energieffektiviteten i bygninger og mindske erhvervslivets energiforbrug. Bedre energikonnektivitet på Den Iberiske halvø ville muliggøre mere konkurrence og lette udnyttelsen af vedvarende energi.
- (25) Programmeringen af EU's midler for perioden 2021-2027 kan være med til at afhjælpe nogle af de problemer, der blev konstateret i henstillingerne, navnlig på de områder, der er omfattet af bilag D til landerapporten⁹. Det ville gøre det muligt for Portugal at anvende disse midler bedst muligt, hvad angår de indkredsede sektorer, idet der tages hensyn til regionale forskelle og den særlige situation i de yderstliggende regioner. Det er vigtigt, at landets administrative kapacitet til at forvalte midlerne styrkes, hvis investeringen skal blive en succes.
- (26) Som led i det europæiske semester 2019 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Portugals økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2019. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet for 2019, det nationale reformprogram for 2019 og de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Portugal de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Portugal, men også til deres overensstemmelse med Unionens regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.
- (27) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet for 2019, og dets holdning¹⁰ afspejles især i henstilling 1 nedenfor,
- (28) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram for 2019 og stabilitetsprogrammet for 2019. Rådets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1-4 nedenfor. Disse henstillinger bidrager også til efterlevelsen af henstillingen vedrørende euroområdet, navnlig første, anden og fjerde henstilling vedrørende euroområdet. Den finanspolitik, der er omhandlet i henstilling 1, bidrager bl.a. til at afhjælpe de ubalancer, der er knyttet til høj offentlig gæld,

HENSTILLER, at Portugal i 2019 og 2020 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. opfylde den mellemfristede budgetmålsætning i 2020 under hensyntagen til de midlertidige afvigelser, der er tilladt i forbindelse med usædvanlige begivenheder, anvende ekstraordinære indtægter til at fremskynde nedbringelsen af den offentlige gældskvote, forbedre kvaliteten af de offentlige finanser ved at prioritere vækstfremmende udgifter, samtidig med at den overordnede kontrol med udgifterne styrkes, og at der sikres en omkostningseffektiv og passende budgettering, navnlig med fokus på en varig mindskelse af hospitalsrestancerne, forbedre de statsejede virksomheders finansielle holdbarhed, samtidig med at der sikres en mere rettidig, gennemsigtig og omfattende overvågning

⁹ SWD(2019) 1021 final.

¹⁰ I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

2. vedtage foranstaltninger for at bekæmpe segmenteringen på arbejdsmarkedet, forbedre befolkningens kvalifikationsniveau, navnlig deres digitale færdigheder, herunder ved at gøre voksenundervisningen mere relevant i forhold til behovene på arbejdsmarkedet, øge antallet af nyuddannede fra videregående uddannelser, navnlig inden for videnskab og informationsteknologi, forbedre effektiviteten og tilstrækkeligheden af det sociale sikkerhedsnet
3. målrette investeringstiltagene inden for den økonomiske politik mod forskning og udvikling, jernbanetransport og havneinfrastruktur, omstilling til en lavemissionsøkonomi, energiomstilling og udvidelse af energisammenkoblinger under hensyntagen til regionale forskelle
4. muliggøre en hurtigere realisering af sikkerhedsstillelsen i forbindelse med misligholdte lån ved at forbedre effektiviteten af insolvens- eller rekonstruktionsbehandlingen, mindske den administrative og reguleringsmæssige byrde på virksomheder, hovedsagelig ved at mindske de sektorspecifikke hindringer for licensgivning, udvikle en køreplan for at mindske restriktionerne for stærkt regulerede erhverv, forbedre forvaltnings- og skatteretternes effektivitet, navnlig ved at nedbringe sagsbehandlingstiden.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne

Formand