

AANBEVELING VAN DE RAAD**van 9 juli 2019****over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Portugal en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Portugal**

(2019/C 301/22)

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 begrotings-situaties 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,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

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 21 november 2018 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2019 voor coördinatie van het economisch beleid. Er werd terdege rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie werd geproclameerd. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 21 maart 2019 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 21 november 2018 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, 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 beleid van de eurozone aangenomen, die op 21 maart 2019 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 9 april 2019 heeft de Raad de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone ⁽³⁾ ("aanbeveling voor 2019 voor de eurozone") aangenomen, die vijf aanbevelingen voor de eurozone ("de aanbevelingen voor de eurozone") bevat.
- (2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de economische en monetaire unie zou Portugal ervoor moeten zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling voor 2019 voor de eurozone, die wordt weergegeven in de aanbevelingen 1 tot en met 4 hieronder. Door het economisch beleid toe te spitsen op investeringen in de genoemde sectoren en meevallers te gebruiken om de overheidsschuld te verminderen, kan gevolg worden gegeven aan de tweede aanbeveling voor de eurozone inzake het ondersteunen van investeringen en het herstel van buffers. Maatregelen om de segmentering van de arbeidsmarkt te verminderen en om de vaardigheden en de doeltreffendheid van het sociale vangnet te verbeteren, zullen helpen gevolg te geven aan de derde aanbeveling van de eurozone inzake de werking van de arbeidsmarkt en de socialebeschermingsstelsels. Maatregelen ter vermindering van de regeldruk zullen helpen gevolg te geven aan de eerste aanbeveling voor de eurozone inzake bedrijfsklimaat en productiviteitsverbeteringen met het oog op evenwichtsherstel in de eurozone. Het verhogen van de efficiëntie van insolventie- en invorderingsprocedures zal helpen gevolg te geven aan de vierde aanbeveling voor de eurozone inzake het terugdringen van niet-renderende leningen.

⁽¹⁾ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

⁽²⁾ PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

⁽³⁾ PB C 136 van 12.4.2019, blz. 1.

- (3) Op 27 februari 2019 is het landverslag 2019 voor Portugal gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Portugal bij het opvolgen van de op 13 juli 2018 door de Raad aangenomen landspecifieke aanbevelingen ⁽⁴⁾ heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen die in de jaren voordien werden aangenomen, en de vooruitgang die Portugal bij het nastreven 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 27 februari 2019 zijn bekendgemaakt. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Portugal met macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. Met name het grote volume externe nettoverplichtingen, particuliere en publieke schulden en een hoog aandeel niet-renderende leningen vormen kwetsbaarheden in een context van lage productiviteitsgroei. Beleidslacunes blijven bestaan, met name in termen van de uitvoering van de maatregelen die het volume niet-renderende leningen moeten terugdringen en het ondernemingsklimaat moeten verbeteren. Verdere monitoring zal nodig zijn voor de goedkeuring en uitvoering van een aantal hervormingsplannen, waaronder structurele begrotingshervormingen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren.
- (4) Op 30 april 2019 heeft Portugal zijn nationale hervormingsprogramma 2019 en zijn stabiliteitsprogramma 2019 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (5) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering voor de Europese structuur- en investeringsfondsen ("ESI-fondsen") voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁵⁾ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's opnieuw te bezien en wijzigingen daarop voorstellen indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft in richtsnoeren met betrekking tot de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de ESI-fondsen koppelen aan gezonde economische governance, nader aangegeven hoe zij van die bepaling zou gebruikmaken.
- (6) Portugal valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is aan de overgangsregel voor de schuld onderworpen. In zijn stabiliteitsprogramma 2019 gaat Portugal uit van een nominaal tekort van 0,2 % van het bruto binnenlands product (bbp) in 2019, een overschot van 0,3 % van het bbp in 2020 en een verdere verbetering tot een overschot van 0,7 % van het bbp in 2022. In deze plannen wordt slechts deels rekening gehouden met het potentiële tekortverhogende effect van maatregelen om het bankwezen te ondersteunen vanaf 2020. Op basis van het herberekende structurele saldo zal de begrotingsdoelstelling op middellange termijn — die is gewijzigd van een structureel overschot van 0,25 % van het bbp in 2019 in een begrotings situatie die vanaf 2020 structureel in evenwicht is — in 2020 worden bereikt. Volgens het stabiliteitsprogramma 2019 zou de overheidsschuldquote 118,6 % bedragen in 2019 en 115,2 % in 2020, en vervolgens dalen tot 103,7 % van het bbp in 2022. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel voor 2019 en 2020, en gunstig voor de volgende jaren. Tegelijkertijd zijn de maatregelen die nodig zijn om de vanaf 2019 geplande tekortdoelstellingen te ondersteunen, niet voldoende gespecificeerd.
- (7) Het stabiliteitsprogramma 2019 bevat geen informatie over de budgettaire gevolgen van de uitzonderlijke uitgaven voor preventieve maatregelen ter bescherming van het nationale grondgebied tegen natuurbranden, na de grote natuurbranden in 2017. In een brief van 9 mei 2019 hebben de Portugese autoriteiten echter afdoende bewijs geleverd voor de omvang en de aard van die extra kosten voor de begroting. In het bijzonder vermeldt de brief dat in de uitvoering van de begroting voor 2018 uitzonderlijke uitgaven ten belope van ongeveer 0,04 % van het bbp zijn opgenomen in verband met preventieve maatregelen ter bescherming van het nationale grondgebied tegen natuurbranden. In de brief van 9 mei 2019 wordt melding gemaakt van uitgaven in verband met de noodsituatie, die als eenmalige maatregelen worden geclassificeerd, en uitgaven in verband met preventie. Vanwege het geïntegreerde karakter van deze uitgaven en de samenhang ervan met de grootschalige natuurbranden van 2017 zouden de uitgaven voor de preventie van natuurbranden kunnen worden behandeld op basis van de clause inzake ongewone gebeurtenissen. Volgens de Commissie bedragen de in aanmerking komende extra uitgaven voor preventiemaatregelen in 2018 0,04 % van het bbp. Op grond van artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 kunnen deze extra uitgaven worden toegestaan, aangezien deze bosbranden van ongekende omvang als ongewone gebeurtenissen worden beschouwd, de gevolgen ervan voor de overheidsfinanciën van Portugal aanzienlijk zijn en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet in gevaar wordt gebracht wanneer een tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn wordt toegestaan. Daarom is de vereiste aanpassing in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn voor 2018 naar beneden bijgesteld om rekening te houden met deze extra kosten.

⁽⁴⁾ PB C 320 van 10.9.2018, blz. 92.

⁽⁵⁾ 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 plattelandontwikkeling 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).

- (8) Op 13 juli 2018 heeft de Raad Portugal aanbevolen ervoor te zorgen dat het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven⁽⁶⁾ in 2019 niet hoger ligt dan 0,7 %, hetgeen neerkomt op een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp. Op basis van de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie bestaat het risico dat in 2019 significant zal worden afgeweken van die aanbevolen aanpassing.
- (9) Portugal zou in 2020 de budgettaire middellangetermijndoelstelling moeten waarmaken, rekening houdend met de marge voor ongewone gebeurtenissen waarvoor een tijdelijke afwijking is toegestaan. Op basis van de voorjaarsprognose 2019 van de Commissie is dit in overeenstemming met een maximale nominale groeivoet van de netto primaire overheidsuitgaven van 1,5 %, hetgeen neerkomt op een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,5 % van het bbp. Op basis van de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie is er bij ongewijzigd beleid een risico dat er in 2020 een significante afwijking van dat vereiste zal optreden. Tegelijk wordt verwacht dat Portugal in 2019 door de toegestane jaarlijkse afwijking van 0,25 % aan de overgangsregel voor de schuld zal voldoen, maar in 2020 volgens de voorlopige prognoses de schuldregel niet zal naleven. Over het geheel genomen is de Raad van oordeel dat vanaf 2019 de nodige maatregelen zouden moeten worden genomen om te voldoen aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact. Het is belangrijk om eventuele meevallers te gebruiken om de overheidsschuldquote terug te dringen.
- (10) De versteviging van de budgettaire houdbaarheid van Portugal hangt af van voortdurende groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, maar er is ruimte om de kwaliteit van de overheidsfinanciën te verbeteren en de uitgaven groeivriendelijker te maken door investeringen te bevorderen (zie hieronder). Hoewel de overheidsinvesteringen in 2018 zijn gestegen, zijn ze nog zeer laag ten opzichte van de Unienormen en blijven ze systematisch achter bij de streefcijfers van de regering zelf. Om de uitgaven beter te beheersen en efficiënter te maken, blijft het cruciaal de wet op de beheersing van de verplichtingen te handhaven, de budgettaire kaderwet tijdig en strikt uit te voeren en de rationaliseringsinspanningen voor te zetten. Recente op zichzelf staande bottom-up-toetsingen van de uitgaven in specifieke sectoren hebben tot al met al beperkte efficiëntiewinsten geleid. Om hogere efficiëntiewinsten te boeken, zouden uitgaventoetsingen in plaats daarvan een vast onderdeel van het begrotingskader van Portugal moeten gaan uitmaken. Bovendien blijft er behoefte bestaan aan grondigere hervormingen om de efficiëntie te verhogen en aan een duidelijke top-downfocus op het beheersen van de totale uitgaven. Een en ander zou grotendeels moeten voortbouwen op een strategie voor de hervorming van het openbaar bestuur die erop gericht is het aantal arbeidsplaatsen in de openbare sector af te stemmen op de behoefte aan doeltreffende dienstverlening, onder meer door personeelsreallocatie en herscholing te ondersteunen, en individuele prestaties en de aantrekkelijkheid van de openbare sector voor hooggekwalificeerd personeel te bevorderen.
- (11) De overheidsfinanciën van Portugal staan voortdurend onder druk door ongunstige demografische trends, met name de vergrijzing, die negatieve gevolgen hebben, in het bijzonder voor de houdbaarheid van het pensioenstelsel en de gezondheidszorg. De voorbije hervormingen hebben de langetermijnhoudbaarheid van het pensioenstelsel weliswaar verbeterd, maar bijzondere verhogingen van de pensioenen en hervormingen van de regeling voor vervroegde uittreding hebben verdere verhogingen van de pensioenuitgaven met zich meegebracht, boven op de onderliggende opwaartse trend als gevolg van de vergrijzing. De algehele houdbaarheid van het pensioenstelsel kan negatief worden beïnvloed als er geen adequate compenserende maatregelen worden genomen. De kosteneffectiviteit in de gezondheidssector is in 2018 verder bevorderd, onder meer door een groter beroep te doen op gecentraliseerde aankoop en meer gebruik te maken van generieke en biosimilaire geneesmiddelen. Tegelijk zijn de achterstallige betalingen van ziekenhuizen aanhoudend hoog door ontoereikende begrotingsplanning en -uitvoering en tekortkomingen in de boekhoudkundige controle en het beheer. De tijdelijke dalingen van de achterstallige betalingen in 2018 waren vooral het gevolg van aanzienlijke buitengewone aanzuiveringsmaatregelen. Een nieuw programma voor 2019 is erop gericht de achterstallige betalingen van ziekenhuizen structureel aan te pakken door een nieuw governance-model voor openbare ziekenhuizen in te voeren, in combinatie met een substantiële verhoging van hun jaarlijkse begrotingen. Cruciaal voor het vermogen van dit programma om de accumulatie van achterstallige betalingen van ziekenhuizen op korte termijn af te remmen en aldus tot een structurele reductie van het totale schuldbedrag te komen, is de tijdige en doeltreffende uitvoering ervan.
- (12) Het verhogen van de netto-inkomsten van overheidsbedrijven en het terugdringen van hun schulden, zou de houdbaarheid van de Portugese overheidsfinanciën helpen verbeteren. Volgens de ramingen van de autoriteiten zullen de netto-inkomsten van de overheidsbedrijven in hun geheel in 2019 een niveau bereiken dat vrijwel in evenwicht is, wat een vertraging inhoudt ten opzichte van eerdere mededelingen, volgens welke al in 2018 een soortgelijke uitkomst zou worden bereikt. Maatregelen om de naleving van initiële activiteitenplannen te waarborgen en inspanningen om voor tijdigere, transparantere en bredere monitoring te zorgen, zijn bovendien uitgesteld en er is lang over gedaan om ze waar nodig in corrigerende actie om te zetten. Met name is geen toereikend niveau van transparantie vooraf met betrekking tot de financiering van overheidsbedrijven via herkapitalisaties en leningen gewaarborgd.

⁽⁶⁾ De netto primaire overheidsuitgaven bestaan uit de totale overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa worden gespreid over een periode van vier jaar. Er wordt rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde worden uitgevlakt.

- (13) Ondanks de lopende uitvoering van maatregelen ter vermindering van de arbeidsmarktsegmentatie, zoals de versterking van de arbeidsinspectie en de invoering van een integratieprogramma voor werknemers met onzeker werk in de openbare sector, is het aandeel tijdelijke werknemers in Portugal nog steeds hoger dan het Uniegemiddelde. Meer specifieke maatregelen die zijn overeengekomen door de regering en vertegenwoordigers van de werkgevers en de werknemers om de segmentatie en onzekerheid op de arbeidsmarkt verder te verminderen en collectieve onderhandelingen te bevorderen, moeten nog door het parlement worden goedgekeurd en in concrete wetgeving worden omgezet.
- (14) Betere arbeidsmarktomstandigheden hebben ervoor gezorgd dat minder mensen risico op armoede of sociale uitsluiting lopen. Ondanks deze verbetering blijft de inkomensongelijkheid groot en is het effect van sociale overdrachten op de armoedebestrijding beperkt. De inkomensongelijkheid in Portugal neemt af, maar blijft aanzienlijk hoger dan het Uniegemiddelde. De toereikendheid van de minimuminkomensregeling behoort tot de laagste in de Unie, met inkomens die slechts 40 % van de nationale armoedegrens bedragen. Tenzij er een herziening komt, kan de geringe doeltreffendheid van de sociale overdrachten zwaar op de proef worden gesteld in geval van toekomstige economische stagnatie, die met name kwetsbare mensen zou treffen.
- (15) Het lage kwalificatieniveau van werknemers vormt een obstakel voor de groei van de investeringen en de productiviteit. Ongeveer 50 % van de bevolking tussen 25 en 64 jaar heeft een laag opleidingsniveau. Dat is ruim boven het Uniegemiddelde van 22 % in 2018. Het lage aanbod aan gekwalificeerd personeel is volgens bedrijven een belangrijk obstakel voor investeringen. Met name wat volwasseneneducatie betreft, is er ruimte om meer laagopgeleiden (van wie de deelname aan educatieve activiteiten onder het Uniegemiddelde ligt) bij te scholen en de overheidsstimulansen voor personeelsopleiding eveneens op kleine en middelgrote ondernemingen te richten. Digitale vaardigheden vormen een bijzondere uitdaging: 50 % van de Portugese bevolking heeft geen digitale basisvaardigheden, tegenover een Uniegemiddelde van 43 %. Investeren in onderwijs en opleiding, met inbegrip van infrastructuur, is essentieel om de inzetbaarheid en sociale mobiliteit te verbeteren.
- (16) In het kader van inspanningen om het aantal personen met een diploma hoger onderwijs te vergroten, worden momenteel maatregelen genomen om het aantal inschrijvingen in het hoger onderwijs te verhogen, zoals een aanzienlijke uitbreiding van het aantal beurzen. Van de 30-tot 34-jarigen in Portugal heeft 33,5 % een diploma hoger onderwijs, wat nog steeds minder is dan het Uniegemiddelde van 40,7 %. Deze aanhoudend lage percentages, met name als het gaat om afgestudeerden in informatie- en communicatietechnologie, natuurwetenschappen, wiskunde en statistiek, kunnen negatieve gevolgen hebben voor de productiviteitsgroei en de innovatiecapaciteit van Portugal. De overheid tracht de kwestie aan te pakken door het aantal plaatsen in deze studierichtingen te verhogen en een herziening van het hoger onderwijs door te voeren, maar er zijn meer inspanningen nodig.
- (17) Het percentage niet-renderende leningen in het financiële stelsel blijft met 9,4 % relatief hoog. Desalniettemin hebben de meeste banken aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het halen van de streefcijfers voor het reduceren van niet-renderende leningen. Het volume niet-renderende leningen is tussen de piek van juni 2016 en december 2018 met 50 % gedaald. De secundaire markt voor noodlijdende activa heeft een impuls gekregen, terwijl de banken ook de afschrijvingen en de afwikkeling van niet-renderende kredieten hebben versneld. De uitsplitsing van de niet-renderende leningen laat nog steeds een constant hoog aandeel (65 %) niet-renderende bedrijfsleningen zien. De voorbije jaren hebben de autoriteiten een aantal juridische en institutionele hervormingen van de procedures voor insolventie en schuldvordering doorgevoerd. De gemiddelde duur van insolventieprocedures en het aantal aanhangige rechtszaken blijven echter aanhoudend hoog. De juridische en rechterlijke kaders hebben zware gevolgen voor het invorderingsproces en voor de perspectieven op een efficiënte terugneming van zakelijk onderpand. De lange gemiddelde duur van invorderingsprocedures weegt op de marktprijzen voor niet-renderende activa.
- (18) Hervormingen gericht op administratieve vereenvoudiging zijn voornamelijk beperkt gebleven tot de algemene implementatie van de dematerialisatie van procedures en het eenmaligheidsbeginsel. Het moderniseren van de administratie zou gepaard moeten gaan met grotere administratieve vereenvoudiging. Er zou in het bijzonder prioriteit moeten worden verleend aan het beperken van het aantal documenten dat moet worden ingediend en aan het vervangen van vergunningsregelingen door eenvoudige verklaringen van naleving van de toepasselijke voorwaarden of, voor gevoeligere sectoren, aan het vereenvoudigen van vergunningen door de beslissingstijd in te korten en stilzwijgende goedkeuring in te voeren. De stroomlijning van procedures voor specifieke sectoren ontbreekt nog steeds. Er blijft sprake van buitensporige administratieve lasten, met name in de bouwsector. Voorts wordt de concurrentie belemmerd door tekortkomingen in de planning en monitoring van openbare aanbestedingen. De prestaties van openbare aanbestedingen kunnen worden verbeterd door gestructureerde en gekwantificeerde planning in te voeren en nauwer toezicht op de uitvoeringsfase van contracten te waarborgen. Ondanks een aanzienlijke daling van het aantal rechtstreekse gunningen tussen 2017 en 2018 blijft het gebruik ervan hoog.

- (19) In het kader van het programma voor financiële bijstand heeft Portugal een inspanning geleverd om de regeldruk voor sterk geregementeerde beroepen te verlagen, met name met de invoering van de kaderwet van 2013. In sommige gevallen werd deze vooruitgang echter tegengehouden of zelfs omgekeerd door de aanneming van verordeningen voor de afzonderlijke beroepen en de invoering van een verbod op bedrijfspgroepen. De talrijke regelgevende en administratieve beperkingen ten aanzien van zakelijke en professionele diensten geven aanleiding tot bezorgdheid over concurrentie, prijsniveaus, innovatie en de kwaliteit van diensten. Tot dusver zijn er geen hervormingsplannen aangekondigd naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie over de reglementering van professionele dienstverlening en de OESO-concurrentieanalyse van 2018 met betrekking tot zelfgereguleerde beroepen in Portugal (in samenwerking met de Portugese mededingingsautoriteit).
- (20) De voorwaarden voor bedrijven om toegang te krijgen tot financiering zijn de afgelopen jaren verbeterd en het aandeel bedrijven dat toegang tot financiering het belangrijkste struikelblok voor investeringen noemt, is nu in lijn met het Uniegemiddelde. De Portugese autoriteiten hebben verscheidene initiatieven op dit gebied ontplooid en versterkt, zoals het Capitalizar-programma en andere programma's die op specifieke soorten bedrijven of sectoren zijn gericht. Portugese bedrijven putten voor de financiering van investeringen echter veelal uit hun eigen middelen, en te weinig bankleningen komen terecht bij bedrijven met een hogere productiviteit. De lage hoeveelheid geïnvesteerd kapitaal per werknemer vormt een belangrijk obstakel voor het upgraden van de productiestructuur van de Portugese economie. In deze context is het belangrijk dat de productieve investeringen stijgen en geleidelijk worden verschoven naar bedrijven met groeipotentieel in sectoren met een hoogproductief profiel. Hoewel de beschikbaarheid van andere financieringsbronnen, zoals durf- en aandelenkapitaal, de afgelopen jaren is toegenomen, blijft ze duidelijk onder het Uniegemiddelde.
- (21) Het gerechtelijk apparaat wordt efficiënter, maar blijft kampen met kritieke uitdagingen zoals lange procedures en een grote achterstand bij de behandeling van rechtszaken, met name bij de administratieve en fiscale rechtbanken. De inspanningen om corruptie aan te pakken gaan door, maar de preventie van corruptie blijft een probleem doordat een gecoördineerde strategie ontbreekt en de verantwoordelijkheden versnipperd zijn.
- (22) De investeringen in onderzoek en ontwikkeling (O & O) zijn recent weer gestegen, maar blijven onvoldoende om het Portugese nationale stelsel voor onderzoek en innovatie naar een hoger peil te brengen. Na jaren van achteruitgang is het aandeel van de uitgaven voor O & O ten opzichte van het bbp recent gestegen en in 2017 was de O & O-intensiteit van het bedrijfsleven iets groter dan die van de overheid. Er is weinig vooruitgang geboekt bij het upgraden van de economische structuur van Portugal om meer toegevoegde waarde te creëren in de hoogtechnologische maakindustrie en kennisintensieve diensten. Het bevorderen van investeringen in immateriële activa, met inbegrip van O & O, maar ook managementvaardigheden, financiële geletterdheid en digitale vaardigheden, om bedrijven in staat te stellen te groeien, hun innovatiecapaciteit te verbeteren en exportmarkten te betreden, biedt Portugal een aanzienlijke potentie om een impuls te geven aan de investeringen en de productiviteitsgroei.
- (23) Ontoereikende maritieme en spoorwegverbindingen maken het moeilijk voor exportgerichte ondernemingen om het potentieel van de eengemaakte markt ten volle te benutten. Door zijn geografische ligging is Portugal een natuurlijk punt van binnenkomst, met name voor de trans-Atlantische routes. Tijdige investeringen in nieuwe containerterminals in Sines (Terminal Vasco da Gama), Leixões en Barreiro en de voltooiing van lopende investeringsprojecten in de andere belangrijke Portugese havens (Viana do Castelo, Leixões, Aveiro, Figueira da Foz, Setubal) zouden de vrachtbehandelingscapaciteit van deze havens vergroten. De spoorwegen blijven nog steeds sterk onderbenut in de verbindingen met Spanje (zowel de oost-westcorridor als de noord-zuidcorridor). De ontwikkeling van een omvattend Iberisch plan, waaronder het aanwijzen van de tussenstappen, terminals en verbindingen die nodig zijn om te profiteren van de upgrade van het Spaanse netwerk, en de ontwikkeling van de spoorwijdte van de Internationale Spoorwegunie zouden helpen een impuls te geven aan de internationale spoorwegprestaties van Portugal.
- (24) Investerings in hulpbronnefficiëntie en in het beperken van en aanpassen aan klimaatverandering zouden duurzame langetermijngroei helpen bewerkstelligen. Anticiperen op de negatieve gevolgen van de klimaatverandering, zoals overstromingen en bosbranden, blijft een probleem in Portugal. Het blijft een uitdaging om het streefcijfer voor de energie-efficiëntie voor 2020 te halen, en uit de laatste gegevens voor 2017 blijkt dat het energieverbruik in stijgende lijn gaat. Er is nog steeds veel ruimte om de energie-efficiëntie in gebouwen te verhogen en het energieverbruik van het bedrijfsleven te verlagen. Een betere grensoverschrijdende energieconnectiviteit zou meer concurrentie mogelijk maken en de inzet van hernieuwbare energie vergemakkelijken.
- (25) De programmering van de Uniemiddelen voor de periode 2021-2027 zou kunnen bijdragen tot het aanpakken van een aantal van de in de aanbevelingen geconstateerde leemten, met name op de gebieden die worden behandeld in bijlage D bij het landverslag 2019. Dit zou Portugal in staat stellen om die middelen optimaal in te zetten ten aanzien van de aangewezen sectoren, rekening houdend met regionale verschillen en de bijzondere situatie van de ultraperifere gebieden. Een versterking van de administratieve capaciteit van het land om deze middelen te beheren, is een belangrijke factor voor het welslagen van deze investering.

- (26) In de context van het Europees Semester 2019 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Portugal verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2019. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma 2019 als het nationale hervormingsprogramma 2019 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Portugal zijn gericht. Daarbij heeft de Commissie niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaal-economisch beleid in Portugal, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.
- (27) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2019 onderzocht en zijn advies (7) daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (28) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2019 en het stabiliteitsprogramma 2019 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. Die aanbevelingen dragen ook bij tot de uitvoering van de aanbeveling voor 2019 voor de eurozone, met name de eerste, tweede en vierde aanbeveling voor de eurozone. Het in aanbeveling 1 bedoelde begrotingsbeleid draagt onder meer bij tot het aanpakken van onevenwichtigheden in verband met de hoge overheidsschuld,

BEVEELT AAN dat Portugal in 2019 en 2020 de volgende actie onderneemt:

1. De budgettaire middellangetermijndoelstelling in 2020 verwezenlijken, rekening houdend met de marge voor ongewone gebeurtenissen waarvoor een tijdelijke afwijking is toegestaan. Eventuele meevallers gebruiken om de overheidsschuldquote sneller te verminderen. De kwaliteit van de overheidsfinanciën verbeteren door prioriteit te verlenen aan groeibevorderende uitgaven en tegelijk de beheersing van de totale uitgaven, de kostenefficiëntie en adequate budgettering te versterken, met bijzondere aandacht voor een duurzame vermindering van de achterstallige betalingen van ziekenhuizen. De financiële levensvatbaarheid van overheidsbedrijven verbeteren, en voor tijdigere, transparantere en bredere monitoring zorgen.
2. Maatregelen goedkeuren om de arbeidsmarktsegmentatie aan te pakken. De vaardigheden van de bevolking verbeteren, met name de digitale geletterdheid, onder meer door volwasseneducatie beter te doen aansluiten bij de behoeften van de arbeidsmarkt. Het aantal personen dat een diploma hoger onderwijs haalt, verhogen, met name in wetenschappen en informatietechnologie. De effectiviteit en adequaatheid van het sociaal vangnet verbeteren.
3. Investeringsgerelateerd economisch beleid toespitsen op onderzoek en innovatie, spoorwegvervoer en haveninfrastructuur, decarbonisatie en de energietransitie en de uitbreiding van energie-interconnecties, rekening houdend met regionale verschillen.
4. Een snellere uitwinning van de voor niet-renderende leningen gestelde zekerheden mogelijk maken door de efficiëntie van insolventie- en invorderingsprocedures te verhogen. De administratieve en regelgevingslasten voor bedrijven verminderen, voornamelijk door sectorspecifieke belemmeringen voor licenties te verminderen. Een routekaart ontwikkelen om de beperkingen in sterk gereguleerde beroepen te verminderen. De efficiëntie van de administratieve en fiscale rechtbanken verhogen, met name door de duur van procedures te verkorten.

Gedaan te Brussel, 9 juli 2019.

Voor de Raad
De voorzitter
M. LINTILÄ

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