

Portugal

Samenvatting

Het Portugese herstel- en veerkrachtplan (*Recovery and Resilience Plan*; RRP) is onderverdeeld in twintig componenten, die bestaan uit 32 hervormingen en 83 investeringen. Van de middelen zal 37,9% worden besteed aan klimaatdoelen en 22,1% aan de digitale transitie. Het plan voldoet volgens de Europese Commissie (de Commissie) aan de *do no significant harm*-vereiste. De grootste bestedingen vinden plaats op het gebied van onderzoek, innovatie en het verbeteren van de toegang tot kapitaal voor het bedrijfsleven (2,9 miljard euro), huisvesting (2,7 miljard euro), de nationale gezondheidsdienst (1,4 miljard euro), kwalificaties en vaardigheden (1,3 miljard euro) en duurzame mobiliteit (1 miljard euro). Belangrijke voorgenomen hervormingen liggen op het gebied van de overheidsfinanciën, de arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Het Portugese plan omvat in totaal 13,9 miljard euro aan subsidies en 2,7 miljard euro aan leningen. Dit betekent dat Portugal in beperkte mate gebruikmaakt van het leningengedeelte van de RRF. Portugal zal in 2022 bezien of het aanvullende leningen zal aanvragen.

Aansluiting op landspecifieke aanbevelingen

De voorgenomen hervormingen en investeringen sluiten volgens de Commissie goed aan op de landspecifieke aanbevelingen die Portugal in 2019 en 2020 heeft ontvangen in het kader van het Europees Semester, met name op het gebied van de overheidsfinanciën, sociale zekerheid, gezondheidszorg, arbeidsmarkt, onderwijs en vaardigheden, onderzoek, ontwikkeling en innovatie, klimaat, digitalisering, de zakelijke omgeving en het rechtssysteem.

Het plan bevat een structurele hervorming op het gebied van begrotingsbeleid, die volgens de Commissie de kwaliteit en houdbaarheid van de overheidsfinanciën substantieel zal verbeteren. Deze hervorming voorziet in elkaar versterkende maatregelen die moeten leiden tot een volledige en effectieve uitvoering van de begrotingskaderwet uit 2015, waarvan de implementatie systematisch vertraging heeft opgelopen. Het doorvoeren van de maatregelen onder deze hervorming betekent onder meer dat uitgavencontroles een structureel kenmerk van het jaarlijkse begrotingsproces worden, er een ex-post evaluatie van efficiëntiewinsten plaatsvindt en gecentraliseerde aanbestedingen verbeterd worden. De hervorming zou ook de financiële houdbaarheid van door de staat geleide bedrijven moeten versterken, door meer transparantie, versterkte monitoring, een sterker bestuur en een verantwoordelijker en prestatiegerichter management. Bovengenoemde maatregelen moeten de controle op en efficiëntie van het beheer van de overheidsfinanciën bevorderen en zijn volgens de Commissie noodzakelijk om de economische weerbaarheid van Portugal te versterken.

De aanbeveling om de effectiviteit en adequaatheid van het sociale vangnet te versterken wordt opgevolgd door diverse hervormingen en investeringen. Deze zijn gericht op het verbeteren van de doeltreffendheid van het socialezekerheidsstelsel, het bevorderen van de sociale inclusie van achtergestelde gemeenschappen in grootstedelijke gebieden, en het investeren in de participatie van mensen met een handicap. Daarnaast voorziet het RRP in maatregelen om fatsoenlijke huisvesting te realiseren en urgente en tijdelijke huisvesting voor kwetsbaren te garanderen.

Het plan bevat hervormingen die volgens de Commissie blijvende knelpunten in de zakelijke omgeving aanpakken. Om dit te bereiken, treft Portugal maatregelen om de beperkingen in sterk gereguleerde beroepen te verminderen, administratieve lasten voor bedrijven te verlagen, investeringsbelemmeringen weg te nemen en het gerechtelijk apparaat te moderniseren. Het digitaliseren van procedures moet hier een belangrijke rol in spelen.

De hervormingen van de arbeidsmarkt die Portugal opneemt in het RRP sluiten volgens de Commissie goed aan op de aanbevelingen om de arbeidsmarktsegmentatie aan te pakken, kwalitatief goed werk te ondersteunen en werkgelegenheid te behouden. Maatregelen die Portugal hiertoe neemt zijn onder meer gericht op het verbeteren van vaardigheden en kwalificaties van werknemers, het verlagen van werkloosheid onder met name jongeren, het bevorderen van toereikende lonen en het bestrijden van ongelijkheid tussen vrouwen en mannen. Om dit te realiseren wil Portugal onder meer collectieve loononderhandelingen promoten, werk en

productieprocessen moderniseren, de vaardighedenkloof bij het gebruik van digitale technologieën verkleinen en hulpmiddelen en instrumenten verbeteren die telewerk moeten faciliteren. Daarnaast treft Portugal maatregelen om het onderwijs en de beroepsopleidingen te hervormen en de samenwerking tussen het hoger onderwijs, openbaar bestuur en bedrijven te verbeteren. Dit zou ertoe moeten leiden dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar aansluiten.

Tot slot verwacht de Commissie dat de door Portugal voorgenomen hervormingen ook bijdragen aan het corrigeren van de macro-economische onevenwichtigheden – een grote voorraad externe netto-verplichtingen, hoge private en publieke schuld, hoog aantal niet-presterende leningen en lage productiviteitsgroei – die de Commissie voor Portugal heeft geïdentificeerd in haar jaarlijkse diepteonderzoek naar macro-economische onevenwichtigheden.¹

De aanbeveling uit 2019 om energienetwerkverbindingen uit te breiden is de enige landspecifieke aanbeveling uit 2019 en 2020 die niet wordt geadresseerd in het plan. Het kabinet onderschrijft de lezing van de Commissie dat deze aanbeveling wel wordt geadresseerd via investeringen buiten het RRP om, medegefinancierd door andere EU-instrumenten als de *Connecting Europe Facility*².

De Commissie is van oordeel dat het plan in voldoende mate een significant deel van de uitdagingen uit de landspecifieke aanbevelingen van 2019 en 2020 adresseert. De Commissie verwacht dat de uitdagingen van de Portugese economie worden aangepakt en dat de productiviteit en het concurrentievermogen van de Portugese economie een impuls krijgen als gevolg van de hervormingen die institutionele knelpunten wegnemen. Gezien de hoge mate van aansluiting van het plan op de landspecifieke aanbevelingen kan het kabinet zich vinden in het oordeel van de Commissie. Het plan bevat voldoende maatregelen om een positieve bijdrage te leveren aan het oplossen van structurele uitdagingen in de Portugese economie.

Mijlpalen en doelen

Het voorgestelde uitvoeringsbesluit omvat vele honderden mijlpalen en doelen voor de diverse hervormingen en investeringen. Het kabinet verwelkomt de aanscherpingen van diverse mijlpalen en doelen in het uitvoeringsbesluit ten opzichte van het ingediende plan. Deze aanscherpingen verhogen de mate van concreetheid, de duidelijkheid en het ambitieniveau van de maatregelen. De Commissie vindt dat de koppeling tussen de mijlpalen en doelen en de bijbehorende uitbetalingen adequaat is. De uitbetalingen zijn voldoende gespreid en er zijn voldoende prikkels om ook in de eindfase van de RRF de noodzakelijke hervormingsmaatregelen door te voeren. Het kabinet kan zich vinden in het oordeel van de Commissie.

Controlesystemen

Portugal heeft een *task force* opgericht die belast is met de monitoring van het plan en het toezicht op de implementatie van de hervormingen en investeringen door de daarvoor verantwoordelijke instanties. De verantwoordelijkheden van deze *task force* zijn volgens de Commissie duidelijk gedefinieerd en verankerd in nationale wetgeving. Ook ten aanzien van de controle op het behalen van de mijlpalen en doelen in het plan oordeelt de Commissie dat de verificatiemechanismen voldoende robuust zijn om op adequate wijze te beoordelen of de aan de betalingsverzoeken gekoppelde mijlpalen en doelen volledig behaald zijn. De Commissie oordeelt dat de maatregelen die Portugal neemt om corruptie, fraude en belangenverstremming te voorkomen adequaat en toereikend zijn.

Eindoordeel kabinet

Op basis van bovenstaande kan het kabinet zich vinden in de positieve beoordeling van het Portugese herstelplan door de Europese Commissie. Het kabinet kan zich ook vinden in de mijlpalen en doelen en bijbehorende bedragen die in het uitvoeringsbesluit zijn opgenomen. Het

¹ Commission Staff Working Document, 2 June 2021: In-Depth Review for Portugal in accordance with Article 5 of Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances: [11 en autre document travail service part1 v3.pdf \(europa.eu\)](#)

² Blijkt uit de volgende documenten: Nationaal Hervormingsprogramma 2021 ([2021-european-semester-national-reform-programme-portugal_pt.pdf \(europa.eu\)](#)) en Nationaal Investeringsprogramma 2030 ([Microsoft Word - 1. Relatório.docx \(portugal.gov.pt\)](#)).

kabinet is daarom voornemens in te stemmen met het voorgestelde uitvoeringsbesluit van de Raad.