EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 13.5.2015
COM(2015) 258 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reformem Irska na rok 2015

a stanovisko Rady k programu stability Irska z roku 2015

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Irska na rok 2015

a stanovisko Rady k programu stability Irska z roku 2015

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik[1], a zejména na čl. 5 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy[2], a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise[3],

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu[4],

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Komise zahájit novou strategii pro růst a zaměstnanost (*Evropa 2020*) založenou na posílené koordinaci hospodářských politik. Tato strategie se zaměřuje na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření, aby se posílil evropský potenciál pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.

(2) Dne 13. července 2010 přijala Rada na základě návrhů Komise doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (na období 2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států. Tyto dokumenty společně tvoří tzv. integrované

[1] Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 258.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

hlavní směry a členské státy byly vyzvány, aby je zohledňovaly v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.

(3) Dne 8. července 2014 přijala Rada doporučení k národnímu programu reforem Irska na rok 2014 a vydala stanovisko k aktualizovanému programu stability Irska z roku 2014. Dne 28. listopadu 2014 předložila Komise v souladu s nařízením (EU) č. 473/2013[5] stanovisko k návrhu rozpočtového plánu Irska na rok 2015[6].

(4) Dne 28. listopadu 2014 přijala Komise roční analýzu růstu[7], jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2015. Téhož dne Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 přijala zprávu mechanismu varování[8], ve které je Irsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.

(5) Dne 18. prosince 2014 potvrdila Evropská rada priority pro podporu investic, urychlení strukturálních reforem a provádění odpovědné fiskální konsolidace podporující růst.

(6) Dne 26. února 2015 zveřejnila Komise svou zprávu o Irsku pro rok 2015[9]. V této zprávě byl posouzen pokrok, který Irsko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých dne 8. července 2014. Tato zpráva rovněž obsahovala výsledky hloubkového přezkumu podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Analýza Komise vede k závěru, že se Irsko potýká s makroekonomickou nerovnováhou, která vyžaduje rozhodná politická opatření a zvláštní monitorování. Irsko v roce 2013 dokončilo zejména program finanční pomoci EU-MMF a v této souvislosti aktuálně podléhá následnému dohledu. Vztahuje se na něj rovněž dohled v rámci evropského semestru. I přes výrazné zlepšení hospodářského výhledu zaslouží i nadále některá rizika zvláštní pozornost. Mezi tato rizika patří vysoká úroveň zadlužení soukromého i veřejného sektoru, zbývající problémy ve finančním sektoru, zejména pokud jde o ziskovost bank, přizpůsobení trhu práce a vysoká strukturální nezaměstnanost.

(7) Dne 29. dubna 2015 předložilo Irsko svůj národní program reforem na rok 2015 a dne 30. dubna 2015 svůj program stability z roku 2015. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.

(8) Na Irsko se v současnosti vztahuje nápravná složka Paktu o stabilitě a růstu. Irská vláda v programu stability z roku 2015 plánuje, že napraví nadměrný schodek do konce roku 2015, což je v souladu se lhůtou stanovenou Radou. Následně předpokládá, že do roku 2019 splní střednědobý cíl, kterým je vyrovnaný rozpočet ve strukturálním vyjádření. Vláda předpokládá, že v roce 2015 sníží celkový schodek státního rozpočtu na 2,3 % HDP a že v roce 2019 dosáhne přebytku ve výši 0,7 % HDP. Na základě programu stability se předpokládá, že se poměr veřejného dluhu k HDP sníží z 109,7 % HDP v roce 2014 na 105 % HDP v roce 2015 a do roku 2019 se postupně sníží na 89,4 % HDP. Makroekonomický scénář, na němž jsou založeny tyto rozpočtové projekce programu, je pro rok 2015 příznivý a pro rok 2016 realistický. Na základě prognózy Komise z jara 2015 se do konce roku 2015 očekává včasné a trvalé odstranění nadměrného schodku. Odhaduje se, že je fiskální úsilí v období 2011–2015 o něco nižší než doporučené úsilí, ale objem diskrečních opatření přijatých v rámci programu a v návaznosti na něj je v souladu s tím, co se

[5] Úř. věst. L 140, 27.5.2013, s. 11.
[6] C(2014) 8803 final.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904.
[9] SWD(2015) 27 final.

požadovalo. Jestliže Irsko dosáhne plánovaného včasného a trvalého odstranění nadměrného schodku, bude se na něj od roku 2016 vztahovat preventivní složka Paktu. Opatření podporující plánované cíle pro schodek a pokrok při plnění střednědobého rozpočtového cíle od roku 2016 nebyly vymezeny dostatečně podrobně. Ve světle prognózy Komise z jara 2015 proto pravděpodobně existuje riziko, že dojde k významnému odchýlení od požadované korekce pro dosažení střednědobého rozpočtového cíle v roce 2016 a v uvedeném roce bude nutno přijmout další strukturální opatření. Na základě posouzení programu stability a s ohledem na prognózu Komise z jara 2015 spatřuje Rada riziko, že Irsko ustanovení Paktu o stabilitě a růstu nedodrží.

(9) Reformy v oblasti daní přispěly k fiskální korekci, avšak existuje další prostor k tomu, aby se omezila případná narušení, zlepšila se účinnost daňového systému a zvýšil se růst a zaměření na ochranu životního prostředí. Daň z nemovitosti se nyní odvádí jako periodická daň, avšak daňová základna je stále poměrně úzká, neboť některé druhy nemovitostí neurčených k bydlení daním nepodléhají. Kvůli složitému systému sociálních příspěvků postrádá zdanění práce jednoduchost. Snížené sazby a osvobození od daně omezují daňové základny u spotřebních a environmentálních daní. Nulové sazby a snížené sazby DPH jsou méně efektivní než průměr v EU, přičemž se jeví, že u těchto daňových výdajů neexistuje žádné systematické hodnocení. Existuje prostor pro zlepšení účinnosti daňových nástrojů v oblasti životního prostředí a pro odstranění dotací poškozujících životní prostředí. Komise vítá nedávné změny daňových pravidel trvalého pobytu, ačkoli může trvat určitou dobu, než bude jejich účinek vyhodnocen. V posledních letech byly provedeny významné reformy fiskálního rámce. Nová pravidla a postupy, zejména střednědobý výdajový rámec, by měly zabránit procyklické fiskální politice a mají zásadní význam pro fiskální udržitelnost. Podle stávajících pravidel má však vláda značnou diskreční pravomoc změnit stropy výdajů nad rámec předem stanovených změn v mimořádných situacích, což oslabuje střednědobé rozpočtové plány.

(10) Veřejné výdaje na zdravotní péči jsou poměrně vysoké, i když indikátory zdravotního stavu obyvatelstva nejsou obecně lepší než ve zbývajících státech EU. V poslední době bylo dosaženo úspor z důvodu vyšší efektivity. Systém zdravotní péče však vyžaduje hlubší strukturální reformy, aby se vyrovnal s předpokládaným navýšením výdajů a aby si s ohledem na stárnutí obyvatelstva zachoval příznivé výsledky v oblasti zdraví. Ve střednědobém horizontu hodlá Irsko zavést jednoúrovňový všeobecný systém zdravotního pojištění a v současné době provádí reformy na základě budoucí strategie v oblasti zdravotnictví. Irsko přijímá prozatímní kroky za účelem zavedení všeobecného zdravotního pojištění, aby reagovalo na některé aktuální problémy a zlepšilo nákladovou efektivnost. Pro zvýšení nákladové efektivnosti má zásadní význam zavádění nástrojů elektronického zdravotnictví, financování podle činností a zdokonalená preskripční praxe. Zároveň však zůstává potenciál ve snižování veřejných výdajů v oblasti léčiv, zejména pokud jde o patentovaná léčiva; tyto výdaje značně převyšují průměr EU.

(11) Irsko má v rámci EU jeden z nejvyšších podílů osob žijících v domácnostech s nízkou intenzitou práce. Tato situace vyvolává závažné sociální problémy a zvyšuje riziko ohrožení dětí chudobou. Nízká intenzita práce je závažným problémem zejména v domácnostech rodičů-samoživitelů, přičemž podíl dětí žijících v domácnostech s nízkou intenzitou práce je oproti průměru EU téměř trojnásobný. Změna poskytování některých plateb sociálního zabezpečení znamenala určitý pokrok, pokud jde o zamezení výskytu pastí nečinnosti. Přístup k celodenní péči o

děti je však i nadále omezený a nákladný, což komplikuje účast žen a rodičů-samoživitelů na trhu práce.

(12) V příznivějším makroekonomickém prostředí se zlepšila celková situace malých a středních podniků, které však i nadále vykazují velmi protichůdné finanční pozice; poměrně malá část těchto podniků se stále potýká s „dědictvím z minulosti“ a vyvolává další potřebu tohoto sektoru snižovat zadlužení. Poptávka po úvěrech rovněž vykazuje známky hospodářského oživení. Malé a střední podniky jsou i nadále značně závislé na bankovním financování investic a nebankovní zdroje financování jsou poměrně málo rozvinuté. S posilujícím oživením a obnovující se domácí poptávkou dojde pravděpodobně k omezení nabídky zdrojů, pokud nedojde k odpovídající nápravě úvěrových kanálů a diverzifikaci zdrojů financování. To je zásadní předpoklad pro perspektivu růstu. Za účelem podpory přístupu malých a středních podniků k financování a nabízení nových produktů s delší dobou trvání byly přijaty významné politické iniciativy. Mezi tyto iniciativy patří zřízení Irské strategické bankovní korporace (SBCI), Irského fondu pro strategické investice (ISIF) a zavedení dalších režimů. Využívání některých těchto režimů je však zatím omezené a účinnost a dopad SBCI a ISIF bude možné posoudit až na základě získaných zkušeností.

(13) Irsko dosáhlo dobrého pokroku v restrukturalizaci, zmenšování velikosti a rekapitalizaci svých domácích bank. Profily bank týkající se financování se vrátily k normálu a i nadále se zlepšuje ziskovost bank. Avšak problémy vyvolané „dědictvím z minulosti“ zůstávají stále kritické. Jen pomalu se snižuje velký počet úvěrů v selhání, které i nadále omezují schopnost bank podporovat hospodářské oživení. Tyto úvěry představovaly 23,2 % z celkového objemu úvěrů tří největších domácích bank ve čtvrtém čtvrtletí roku 2014, což v EU patří k nejvyšším podílům. Zatímco banky nadále plní své cíle stanovené strategií pro řešení nesplácených hypoték, i nadále se zvyšuje podíl nedoplatků s nejdelším prodlením (více než 720 dnů) a ve čtvrtém čtvrtletí roku 2014 představoval 9,8 % celkových zůstatků úvěrů. Bylo dosaženo pokroku v zavádění udržitelných řešení restrukturalizace. V dubnu Irská centrální banka stanovila, že banky musí do konce roku 2015 připravit řešení pro velkou většinu dlužníků. Banky jsou však značně závislé na standardních technikách zdrženlivého přístupu, které spočívají spíše v prodloužení doby splatnosti jistiny nebo úroku než v jejich snížení. Aby banky donutily zákazníky, kteří jsou v prodlení, ke splácení dluhu, i nadále hojně využívají soudní řízení. Plánované zavedení centrálního úvěrového registru postupuje velmi pomalu, i když je klíčovým prvkem ke zlepšení dohledu, postupů poskytování úvěrů a řízení rizik.

(14) Situace na pracovním trhu se od roku 2013 zlepšila; v soukromém sektoru znovu dochází k tvorbě pracovních míst a nezaměstnanost trvale klesá. Nicméně míra nezaměstnanosti je stále vysoká a dlouhodobá nezaměstnanost představuje i nadále závažný problém. Existuje riziko, že by se některá cyklická nezaměstnanost mohla změnit na nezaměstnanost strukturální, neboť se s obnovením ekonomické rovnováhy vyskytl nesoulad mezi nabízenými a poptávanými dovednostmi. Nezaměstnanost mladých lidí je stále mnohem vyšší než v předkrizovém období. Aktivační reformy zaznamenaly v posledním období významný pokrok, ale přetrvávají obavy ohledně účinnosti stávajících aktivačních politik, programů odborného vzdělávání a ohledně toho, zda služby zaměstnanosti mohou přinášet dostatečné výsledky. Pozitivní vývoj představuje nedávno zahájená iniciativa JobPath. Její účinnost bude zapotřebí prověřit. V minulosti byly systémy dalšího vzdělávání a odborné přípravy neúčinné, pokud jde o poskytování takového druhu

dovedností, které jsou v nově uspořádaném hospodářství zapotřebí, a reformy byly zahájeny teprve nedávno.

(15) Náklady na právní služby zůstávají vyšší a stále je zapotřebí, aby se přizpůsobily nákladům na ostatní odborné služby. Tato úprava je důležitá, protože právní služby jsou základem pro všechna odvětví hospodářství a jejich cena ovlivňuje irskou konkurenceschopnost. Reforma předpisového rámce pro právní služby, která má posílit soutěž a snížit náklady, je dlouhodobým projektem, jemuž se veřejné orgány věnují. Avšak zákon o regulaci právních služeb, který byl zveřejněn v roce 2011, dosud nebyl schválen. Kromě toho lze skutečného snížení nákladů dosáhnout pouze tehdy, pokud budou v plánovaném regulačním rámci zachována ustanovení zaměřená na posílení soutěže a snížení nákladů a pokud tato ustanovení budou začleněna do předpisů vydávaných orgánem pro regulaci právních služeb, který má být brzy zřízen. Komise bude proto i nadále v rámci evropského semestru monitorovat pokrok v této oblasti.

(16) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Irska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Irsku pro rok 2015. Posoudila také program stability a národní program reforem, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Irsku adresována v předchozích letech. V úvahu brala nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Irsku, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny Unie, jelikož celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že pro budoucí rozhodování členských států budou poskytnuty vstupy na úrovni Unie. Doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 4.

(17) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability Irska, přičemž její stanovisko[10] je promítnuto zejména do níže uvedených doporučení č. 1 a 2.

(18) Na základě výsledků hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení přezkoumala Rada národní program reforem a program stability. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 se promítá do níže uvedených doporučení č. 1 a 4.

(19) V kontextu evropského semestru provedla Komise také analýzu hospodářské politiky eurozóny jako celku. Na základě této analýzy vydala Rada konkrétní doporučení členským státům, jejichž měnou je euro. Irsko by mělo rovněž zajistit, aby uvedená doporučení byla včas a plně provedena,

DOPORUČUJE Irsku v období 2015–2016:

1. Zajistit trvalé odstranění nadměrného schodku v roce 2015. Dosáhnout fiskální korekce ve výši 0,6 % HDP směrem k dosažení střednědobého cíle v roce 2016. Použít všechny neplánované příjmy vzniklé díky hospodářským a finančním podmínkám, které byly lepší, než se očekávalo, a urychlit tak snížení schodku a zadlužení. Omezit stávající diskreční pravomoc týkající se změny stropů výdajů nad rámec předem stanovených změn v mimořádných situacích. Rozšířit daňovou základnu a provést přezkum daňových výdajů, včetně daně z přidané hodnoty.

2. Přijmout opatření, která mají zvýšit nákladovou efektivnost systému zdravotní péče, včetně snížení výdajů za patentovaná léčiva a postupného zavádění náležité preskripční praxe. Rozšířit financování podle činností na celý systém zdravotní péče.

[10] Podle čl. 5 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

3. Přijmout kroky ke zvýšení intenzity práce domácností a řešit ohrožení dětí chudobou prostřednictvím degresivního vyplácení dávek a vyplácením doplatků po návratu do zaměstnání a prostřednictvím lepšího přístupu k finančně dostupné celodenní péči o děti.

4. Dokončit trvalá řešení pro restrukturalizaci převážné většiny nesplácených hypotečních úvěrů do konce roku 2015 a posílit mechanismus Irské centrální banky pro monitorování. Zajistit, aby byla řešení pro restrukturalizaci úvěrů malých a středních podniků v problémech a zbývajících úvěrů na nákup komerčních nemovitostí udržitelná tím, že se bude dále posuzovat výkonnost bank při dosahování jejich vlastních cílů. Podniknout nezbytné kroky k tomu, aby byl centrální registr úvěrů v provozu do roku 2016.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda