EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 13. 5. 2015
COM(2015) 271 final

Odporúčanie

ODPORÚČANIA RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Portugalska na rok 2015

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Portugalska na rok 2015

Odporúčanie

ODPORÚČANIA RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Portugalska na rok 2015

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Portugalska na rok 2015

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii[1], a najmä na jeho článok 5 ods. 2,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh[2], a najmä na jeho článok 6 ods. 1,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie[3],

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu[4],

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

so zreteľom na stanovisko Hospodárskeho a finančného výboru,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre sociálnu ochranu,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre hospodársku politiku,

keďže:

(1) Európska rada 26. marca 2010 schválila návrh Komisie o iniciovaní novej stratégie pre rast a zamestnanosť nazvanej *Európa 2020*, založenej na posilnenej koordinácii hospodárskych politík. Táto stratégia sa zameriava na kľúčové oblasti, v ktorých sú potrebné opatrenia na oživenie potenciálu Európy v oblasti udržateľného rastu a konkurencieschopnosti.

(2) Na základe návrhov Komisie prijala Rada 13. júla 2010 odporúčanie týkajúce sa všeobecných usmernení pre hospodárske politiky členských štátov a Únie (na roky 2010 až 2014) a 21. októbra 2010 prijala rozhodnutie týkajúce sa usmernení pre politiky zamestnanosti členských štátov. Tieto akty spoločne tvoria „integrované

[1] Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 271.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

usmernenia“, pričom členské štáty boli vyzvané, aby ich zohľadnili vo svojej vnútroštátnej hospodárskej politike a politike zamestnanosti.

(3) Rada 8. júla 2014 prijala odporúčanie, ktoré sa týkalo národného programu reforiem Portugalska na rok 2014, a predložila svoje stanovisko k aktualizovanému programu stability Portugalska na rok 2014. Komisia 28. novembra 2014 v súlade s nariadením (EÚ) č. 473/2013[5] predložila svoje stanovisko k návrhu rozpočtového plánu Portugalska na rok 2015[6].

(4) Komisia 28. novembra 2014 prijala ročný prieskum rastu[7], čo znamenalo začiatok európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2015. Komisia v ten istý deň prijala na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 správu o mechanizme varovania[8], v ktorej určila Portugalsko za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie.

(5) Európska rada 18. decembra 2014 schválila priority pre oživenie investícií, zrýchlenie štrukturálnych reforiem a vykonávanie zodpovednej fiškálnej konsolidácie podporujúcej rast.

(6) Komisia 26. februára 2015 uverejnila svoju správu o Portugalsku na rok 2015[9]. Táto správa obsahovala posúdenie pokroku, ktorý Portugalsko dosiahlo pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých 8. júla 2014. Správa o krajine obsahuje aj výsledky hĺbkového preskúmania podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011. Z analýzy Komisie vyplýva záver, že v Portugalsku existujú nadmerné makroekonomické nerovnováhy, ktoré si vyžadujú rozhodné opatrenia politiky a osobitné monitorovanie. Je pravda, že sa vďaka programu úprav podarilo dosiahnuť značný pokrok v kontexte ekonomických úprav, ako aj hospodárskych politík. No napriek tomu v rôznych odvetviach aj naďalej existujú významné riziká súvisiace s vysokou úrovňou vnútornej a vonkajšej zadlženosti, ktoré si zasluhujú zvýšenú pozornosť. Prejavujú sa aj výrazné tlaky na znižovanie zadlženosti v súvislosti s nízkym rastom, nízkou mierou inflácie a vysokou nezamestnanosťou.

(7) Portugalsko 28. apríla 2015 predložilo svoj národný program reforiem na rok 2015 a svoj program stability na rok 2015. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva tieto programy posudzovali súčasne.

(8) Portugalsko v súčasnosti podlieha nápravnej časti Paktu stability a rastu. V programe stability Portugalska na rok 2015 vláda plánuje do roku 2015 napraviť nadmerný deficit, čo je v súlade s lehotou stanovenou Radou. Vláda v programe uvádza záväzok znížiť celkový deficit na úroveň 2,7 % HDP v roku 2015 a postupne ho znižovať na úroveň 0,6 % HDP v roku 2018. Podľa programu stability vláda plánuje splniť strednodobý cieľ, ktorým je dosiahnutie štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP v roku 2016. Očakáva sa, že pomer verejného dlhu k HDP klesne v roku 2015 na úroveň 124,2 % a bude ďalej klesať na zhruba 112,1 % v roku 2018. Makroekonomický scenár, z ktorého vychádzajú tieto rozpočtové prognózy, je v prípade rokov 2015 a 2016 vierohodný, no relatívne optimistický v prípade rokov 2017 a 2018, v súvislosti s čím portugalská rada pre verejné financie identifikovala určité riziká. Včasná a trvalá náprava nadmerného deficitu do roku 2015 vyplývajúca z prognózy Komisie z jari 2015 síce nie je istá, ale dosiahnuteľná. Zároveň je

[5] Ú. v. EÚ L 140, 27.5.2013, s. 11.
[6] C(2014) 8812 final.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904.
[9] SWD(2015) 41 final.

fiškálne úsilie pod úrovňou, ktorú odporúčala Rada. Za predpokladu, že dôjde k náprave nadmerného deficitu, by od roku 2016 Portugalsko podliehalo preventívnej časti paktu. Opatrenia na zlepšenie rovnováhy slúžiace na podporu naplánovaných cieľových deficitov od roku 2016 nie sú dostatočne konkretizované a ich rozsah je zjavne nedostatočný. Preto sa zdá, že v tejto súvislosti existuje riziko výraznej odchýlky od požadovanej úpravy smerom k dosiahnutiu strednodobého cieľa v roku 2016 a že budú potrebné ďalšie štrukturálne opatrenia. Rada na základe svojho posúdenia programu stability a s ohľadom na prognózu Komisie z jari 2015 zastáva názor, že existuje riziko, že Portugalsko nedodrží ustanovenia Paktu stability a rastu.

(9) Fiškálna konsolidácia musí byť založená na zvýšení efektívnosti a kvality verejných výdavkov na všetkých úrovniach verejnej správy a na ďalších reformách systému správy verejných financií. Predovšetkým je potrebné vyvíjať ďalšie úsilie na zabezpečenie prísnej kontroly výdavkov prostredníctvom presadzovania zákona o kontrole záväzkov a posilnenia zodpovednosti. V septembri 2014 sa uverejnil zákon o jednotnej tabuľke miezd, ktorý sa uplatňuje od januára 2015; pripravuje sa vykonávanie vyhlášky o jednotnej tabuľke mzdových príplatkov. Reštrukturalizácia štátnych podnikov nie je zavŕšená. Dosiahol sa len čiastočný pokrok pri vývoji nových komplexných opatrení, ktoré sú súčasťou prebiehajúcej dôchodkovej reformy. Za posledné dva roky Portugalsko zrealizovalo komplexnú reformu svojho daňového systému, pričom sa sústredilo na daň z príjmov právnických osôb, daň z príjmov fyzických osôb a environmentálne dane. Mal by sa vyhodnotiť celkový vplyv tejto reformy. K dispozícii je široký priestor na ďalšie reformy zamerané na modernizáciu správy príjmov a ďalšie zlepšenie dodržiavania predpisov daňovníkmi.

(10) Systém kolektívneho vyjednávania prešiel v poslednom čase niekoľkými reformami, aj keď nie všetky z nich slúžia na podporu zosúladenia miezd s produktivitou na sektorovej a podnikovej úrovni. Úlohou tohto systému je umožniť podnikom, aby sa prispôsobili špecifickým okolnostiam. Okrem iného má podnikom slúžiť pri účinnom využívaní existujúcich ustanovení tak, aby sa mohli za osobitných okolností odchýliť od sektorových kolektívnych dohôd. Minimálna mzda aj napriek zmrazeniu v posledných rokoch rástla od roku 2008 výrazne rýchlejšie ako priemerná mzda v nominálnom vyjadrení (o 18,5 % oproti 3,5 % v rokoch 2008 až 2014), pričom sa podiel pracovníkov s minimálnou mzdou zvýšil z 5 % v roku 2005 na 12,9 % v roku 2014.

(11) Dosiahol sa významný pokrok v súvislosti so zavádzaním aktívnych politík trhu práce a reformy verejných služieb zamestnanosti. Pretrvávajú však problémy, pokiaľ ide o riešenie situácie mladých ľudí, ktorí nie sú ani zamestnaní, ani sa nezúčastňujú na procese vzdelávania alebo odbornej prípravy. Existuje potreba zvýšiť digitalizáciu služieb týkajúcich sa zosúlaďovania ponuky s potrebami trhu práce. Kľúčovou výzvou aj naďalej zostáva zabezpečenie primeraného pokrytia sociálnej pomoci vrátane systému minimálneho príjmu. Určitý pokrok sa dosiahol pri zlepšovaní kvality vzdelávania a jeho relevantnosti pre trh práce. V záujme zlepšenia kvality vzdelávania Portugalsko zreformovalo školské osnovy a predpisy týkajúce sa učiteľov. Problém predčasného ukončovania školskej dochádzky by sa mal riešiť pomocou monitorovacieho nástroja a diverzifikácie prístupov s uplatnením nových programov odborného vzdelávania a prípravy, vďaka čomu by sa mali zlepšiť aj ukazovatele výkonnosti. Nedávne reformy sú navrhnuté tak, aby slúžili na zvýšenie úrovne systému odborného vzdelávania a prípravy. Výzvou však zostáva ešte viac ho zatraktívniť pre študentov. Podpora prenosu poznatkov medzi univerzitami, súkromnými podnikmi a výskumnými organizáciami naďalej predstavuje výzvu.

(12) Vysoká zadlženosť portugalských podnikov stále sťažuje ich výkon a brzdí nové investície, zadlženosť domácností však výrazne poklesla. V nadväznosti na komplexné posúdenie centrálna banka zintenzívnila monitorovanie likvidity bánk a ich kapitálovej pozície a zároveň vyhodnotila plány obnovy bánk. Miera nesplácaných podnikových úverov zostáva vysoká (nad 18 %) a predstavuje záťaž z hľadiska bankových súvah. Reformou systému daní z príjmov právnických osôb, ktorá bola spustená v roku 2014, sa posilňujú limity týkajúce sa odpočítateľnosti čistých finančných výdavkov, no otázka vysokého zvýhodňovania dlhu pri v oblasti zdaňovania právnických osôb by sa mohla riešiť ďalej. Platformy/postupy reštrukturalizácie podnikov PER a SIREVE sú v štádiu prepracovania. Väčší dôraz sa kladie na pomoc podnikom pri pokračovaní v podnikaní namiesto ich likvidácie. Z údajov týkajúcich sa znižovania zadlženosti za rok 2014 vyplýva zásadný pokrok pri realizácii opatrení na zníženie nadmerného dlhu podnikov. V máji 2014 zverejnený strategický plán na reštrukturalizáciu podnikového dlhu postupne získava prostredníctvom rôznych opatrení jasnejšie legislatívne kontúry. Zaznamenal sa pokrok pri rozširovaní škály alternatív financovania, ktoré sú vďaka podpore kapitálových investícií k dispozícii nefinančným podnikom. Zámerom finančnej inštitúcie pre rozvoj, ktorá bola formálne založená v septembri 2014, je riešiť zlyhania trhu, ktoré bránia prístupu MSP k financiám.

(13) Existuje tu priestor na posilnenie opatrení v záujme zvýšenia efektívnosti a kvality justičného systému, najmä pokiaľ ide o hodnotenie činnosti súdov a používanie on-line nástrojov, ako aj na posilnenie opatrení týkajúcich sa vykonávania prieskumov s účasťou osôb obracajúcich sa na súd alebo právnikov. Podľa porovnávacieho prehľadu EÚ v oblasti justície za rok 2015 majú súdne konania v civilných a obchodných veciach naďalej dlhé trvanie (386 dní). Počet prípadov presadzovania práva stále mierne klesá, zatiaľ čo čas rozsúdenia je naďalej dlhý (1045 dní v roku 2014). Reformy týkajúce sa súdnych konaní vo veciach daní a správy postupujú pomalšie ako ostatné reformy v oblasti súdnictva. Z nárastu počtu prípadov platobnej neschopnosti vyplýva potreba zmobilizovať zdroje prvostupňových súdov a zintenzívniť ich odbornú prípravu v danej oblasti. Likviditu podnikov naďalej zhoršujú aj dlhý čas meškajúce platby, a to najmä zo strany verejného sektora. Na riešenie uvedeného problému oneskorených úhrad sa nepodnikli žiadne nové opatrenia alebo záväzky. Dostatočná transparentnosť chýba v prípade verejno-súkromných partnerstiev na miestnej a regionálnej úrovni štátnej správy a v oblasti koncesných zmlúv na všetkých úrovniach. Zabraňovaniu korupcii bráni neúčinné uplatňovanie súčasného právneho rámca, kde treba zlepšiť monitorovanie, vykonávanie a presadzovanie sankcií.

(14) Nový regulačný orgán v oblasti dopravy zatiaľ nezačal fungovať. Liberalizačné opatrenia týkajúce sa koncesií na prevádzkovanie prístavov, železníc a mestskej verejnej dopravy sa realizujú pomaly, a teda sa vďaka nim nedarí stimulovať investície. Pri uplatňovaní dlhodobého plán v oblasti dopravy a harmonogramu reformy sektora prístavov sa zaznamenalo len čiastočné napredovanie. Zaznamenali sa oneskorenia v prípade dopravných koncesií týkajúcich sa mestských oblastí Lisabonu a Porta. Okrem toho sa len obmedzený pokrok dosiahol v rámci opätovných rokovaní v súvislosti s koncesiami na prevádzkovanie prístavov a v prípade sektora železníc. Stále prebieha fúzia subjektov prevádzkujúcich železničnú (REFER) a cestnú infraštruktúru (EP), ktorej cieľom je zlepšiť finančnú udržateľnosť nového orgánu pre cestnú a železničnú infraštruktúru. Došlo k zníženiu počtu zamestnancov štátnych podnikov v sektore dopravy.

(15) Komisia vykonala v rámci európskeho semestra komplexnú analýzu hospodárskej politiky Portugalska, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2015. Zároveň posúdila program stability, národný program reforiem a následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania adresované Portugalsku v predchádzajúcich rokoch. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku v Portugalsku, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami EÚ vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí Európskej únie zabezpečením vstupov na úrovni EÚ do budúceho vnútroštátneho rozhodovania. Jej odporúčania v rámci európskeho semestra sú premietnuté do ďalej uvedených odporúčaní 1 až 5.

(16) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala program stability Portugalska a jej stanovisko[10] je premietnuté najmä do odporúčania 1.

(17) V súvislosti s hĺbkovým preskúmaním Komisie a týmto posúdením Rada preskúmala národný program reforiem a program stability. Jej odporúčania podľa článku 6 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 sú premietnuté do odporúčaní 1 až 4.

(18) V rámci európskeho semestra Komisia vykonala aj analýzu hospodárskej politiky eurozóny ako celku. Na základe tejto analýzy Rada vydala jednotlivé odporúčania adresované členským štátom, ktorých menou je euro. Portugalsko by malo takisto zaistiť úplné a včasné vykonanie týchto odporúčaní,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Portugalsko v rokoch 2015 a 2016 prijalo opatrenia s cieľom:

1. zabezpečiť trvalú nápravu nadmerného deficitu v roku 2015 prijatím potrebných opatrení; dosiahnuť fiškálnu úpravu vo výške 0,6 % HDP smerujúcu k dosiahnutiu strednodobého cieľa v roku 2016; v záujme lepšej kontroly výdavkov presadzovať právne predpisy týkajúce sa overovania plnenia záväzkov; zlepšiť strednodobú udržateľnosť dôchodkového systému; zabezpečiť finančnú udržateľnosť štátnych podnikov; ďalej zlepšiť daňovú disciplínu a účinnosť daňovej správy;

2. podporovať zosúladenie miezd s produktivitou na základe konzultácie so sociálnymi partnermi a v súlade s vnútroštátnymi postupmi, s prihliadnutím na rozdielne zručnosti a podmienky miestneho trhu práce, ako aj na rôzny charakter hospodárskej výkonnosti jednotlivých regiónov, sektorov a podnikov; zabezpečiť, aby vývoj minimálnej mzdy prebiehal v súlade s cieľmi podpory zamestnanosti a konkurencieschopnosti;

3. zlepšiť efektívnosť verejných služieb zamestnanosti, a to najmä zvýšením ich dosahu na neregistrovaných mladých ľudí; zabezpečiť účinnú aktiváciu príjemcov dávok a primerané pokrytie systému minimálneho príjmu;

[10] Podľa článku 5 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97.

4. prijať opatrenia na zníženie nadmerného dlhu podnikov, riešiť otázku podielu nesplácaných úverov v bankách a znížiť zvýhodňovanie dlhu v prípade podnikov, na ktoré sa vzťahujú daňové ustanovenia; zlepšiť efektívnosť nástrojov na reštrukturalizáciu dlhov v prípade životaschopných podnikov, a to zavedením stimulov pre banky a dlžníkov v záujme ich zapojenia do reštrukturalizačných procesov ešte v ranom štádiu;

5. urýchliť opatrenia a zvýšiť transparentnosť, pokiaľ ide o koncesie vrátane koncesií v sektore dopravy, ako aj verejno-súkromné partnerstvá na miestnej a regionálnej úrovni.

V Bruseli

Za Radu
predseda