EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 13.5.2015
COM(2015) 271 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reformem Portugalska na rok 2015

a stanovisko Rady k programu stability Portugalska z roku 2015

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Portugalska na rok 2015

a stanovisko Rady k programu stability Portugalska 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) 271.
[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 Portugalska na rok 2014 a vydala stanovisko k aktualizovanému programu stability Portugalska z roku 2014. Dne 28. listopadu 2014 předložila Komise v souladu s nařízením (EU) č. 473/2013[5] své stanovisko k návrhu rozpočtového plánu Portugalska na rok 2015[6].

(4) Dne 28. listopadu 2014 přijala Komise roční analýzu růstu[7], jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik na rok 2015. Téhož dne Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 přijala zprávu mechanismu varování[8], ve které je Portugalsko 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 odpovědnou fiskální konsolidaci podporující růst.

(6) Dne 26. února 2015 zveřejnila Komise svou zprávu o Portugalsku pro rok 2015[9]. V této zprávě byl posouzen pokrok, který Portugalsko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých dne 8. července 2014. Zpráva rovněž obsahuje výsledky hloubkového přezkumu podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Analýza Komise vede k závěru, že Portugalsko se potýká s nadměrnými makroekonomickými nerovnováhami, které vyžadují rozhodná politická opatření a zvláštní monitorování. Je pravdou, že prostřednictvím ozdravného programu bylo dosaženo výrazného pokroku, a to jak z hlediska ekonomického ozdravení, tak i hospodářské politiky. Navzdory tomu v různých odvětvích přetrvávají významná rizika související s vysokou úrovní vnitřní i vnější zadluženosti, jimž je třeba věnovat značnou pozornost. V situaci nízkého růstu, nízké inflace a vysoké nezaměstnanosti existují rovněž silné tlaky na snižování páky.

(7) Dne 28. dubna 2015 předložilo Portugalsko svůj národní program reforem na rok 2015 a svůj program stability z roku 2015. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.

(8) Na Portugalsko se v současnosti vztahuje nápravná složka Paktu o stabilitě a růstu. Ve svém programu stability z roku 2015 si vláda vytyčila cíl odstranit nadměrný schodek do roku 2015, v souladu s lhůtou, kterou stanovila Rada. Celkový schodek státního rozpočtu hodlá snížit na 2,7 % HDP v roce 2015 a postupně dále na 0,6 % HDP v roce 2018. V souladu s programem stability vláda hodlá dosáhnout střednědobého cíle – strukturálního schodku ve výši 0,5 % HDP – v roce 2016. Očekává se, že poměr veřejného dluhu k HDP poklesne na 124,2 % v roce 2015 a dále na přibližně 112,1 % v roce 2018. Makroekonomický scénář, z něhož rozpočtové projekce vycházejí, je reálný pro roky 2015 a 2016, avšak poměrně optimistický pro roky 2017 a 2018, u nichž určitá rizika shledala i portugalská Rada pro veřejné finance. Podle prognózy Komise z jara 2015 není ještě včasné a trvalé odstranění nadměrného schodku do roku 2015 zaručeno, nicméně je reálné. Stimulační opatření současně nedosahují úrovně doporučené Radou. Bude-li nadměrný schodek odstraněn, bude se na Portugalsko od roku 2016 vztahovat

5 Úř. věst. 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.

preventivní složka paktu. Opatření zlepšující rovnováhu, která mají podpořit plánované cílové schodky od roku 2016, nebyla dosud dostatečně upřesněna a jejich rozsah se jeví jako nedostatečný. Proto hrozí, že do střednědobého cíle v roce 2016 dojde k výrazné odchylce od požadovaného ozdravení, a bude nutno přijmout další strukturální opatření. Na základě posouzení programu stability a s ohledem na prognózu Komise z jara 2015 spatřuje Rada riziko, že Portugalsko ustanovení Paktu o stabilitě a růstu nedodrží.

(9) Fiskální konsolidace musí být podpořena zvýšenou účinností a kvalitou výdajů na všech úrovních veřejné správy a dalšími reformami systému pro hospodaření s veřejnými financemi. Zejména je nezbytné další úsilí k zajištění přísné kontroly výdajů prosazením zákona o kontrole závazků a posílením odpovědnosti. V září 2014 byl zveřejněn a od ledna 2015 se uplatňuje zákon o jednotné mzdové stupnici a připravuje se též legislativní nařízení o jednotné stupnici mzdových příplatků. Restrukturalizace státních podniků nebyla dokončena. V přípravě nových komplexních opatření v rámci probíhající důchodové reformy bylo dosaženo jen omezeného pokroku. V posledních dvou letech proběhla v Portugalsku komplexní reforma daňového systému zaměřená na daň z příjmu právnických osob, daň z příjmu fyzických osob a ekologické daně. Celkový dopad této reformy je třeba vyhodnotit. Existuje dostatek prostoru pro další reformy zaměřené na modernizaci správy příjmů a další zlepšení v oblasti dodržování daňových předpisů daňovými poplatníky.

(10) Systém kolektivního vyjednávání prošel v nedávné době několika reformami, avšak ne všechny z nich posílily sladění mezd s produktivitou na úrovní odvětví i podniků. Systém by měl podnikům umožnit přizpůsobit se konkrétním okolnostem. K tomu patří účinné využívání stávajících ustanovení, která podnikům umožňují, aby se za určitých okolností se odchýlily od odvětvových kolektivních smluv. Navzdory zmrazení v nedávných letech se minimální mzda, v nominálním vyjádření, zvyšovala od roku 2008 mnohem rychleji než průměrná mzda (o 18,5 % v případě minimální mzdy a o 3,5 % v případě průměrné mzdy od roku 2008 do roku 2014) a podíl pracovníků pobírajících minimální mzdu se z 5 % v roce 2005 zvýšil na 12,9 % v roce 2014.

(11) Značného pokroku bylo dosaženo v oblasti zavádění aktivních politik trhu práce a reformy veřejných služeb zaměstnanosti. Výzvy však přetrvávají v případě pomoci mladým lidem, kteří nejsou zaměstnáni ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy. Je třeba posílit digitalizaci služeb používaných pro soulad mezi nabídkou a poptávkou na trhu práce. Klíčovou výzvou je i nadále zajištění přiměřeného pokrytí sociální podpory, včetně režimu minimálního příjmu. Určitého pokroku bylo dosaženo při zlepšování kvality vzdělávání a jeho relevantnosti pro trh práce. V zájmu zlepšení kvality vzdělávání Portugalsko provedlo reformu osnov a přepisů týkajících se učitelů. Používání nástroje pro sledování a diverzifikaci druhů vzdělání u nových programů odborného vzdělávání a přípravy by mělo přispět k řešení problému předčasného ukončování školní docházky a napomoci ke zlepšení úrovní výkonnosti. Nedávné reformy jsou koncipovány tak, aby zmodernizovaly systém odborného vzdělávání a přípravy, ale zvýšení jeho přitažlivosti pro studenty zůstává i nadále výzvou. Dalším úkolem je podpora předávání znalostí mezi vysokoškolskými institucemi, soukromými firmami a výzkumnými organizacemi.

(12) Vysoké dluhy portugalských firem stále nepříznivě ovlivňují jejich výkonnost a brání novým investicím. Zadluženost domácností výrazně klesla. V návaznosti na komplexní posouzení centrální banka posílila sledování likvidity a kapitálové pozice

bank a také posoudila ozdravné plány bank. Podíl podnikových úvěrů v selhání zůstává vysoký (více než 18 %) a zatěžuje rozvahy bank. Reforma daně z příjmu právnických osob zahájená v roce 2014 zpřísňuje omezení odpočitatelnosti čistých finančních nákladů, avšak vysokou míru zvýhodnění dluhu u daní z příjmů právnických osob lze dále řešit. Platformy/procesy restrukturalizace podniku PER a SIREVE se přepracovávají s větším důrazem na to, aby se spíše pomáhalo podnikům pokračovat v jejich činnosti než aby byly likvidovány. Údaje o snižování páky za rok 2014 vykazují značný pokrok v provádění opatření ke snížení převisu dluhu v podnikové sféře. Strategický plán restrukturalizace podnikových dluhů zveřejněný v květnu 2014 postupně získává prostřednictvím různých opatření podobu právních předpisů. Dochází také k pokroku v rozšiřování možností financování, které jsou k dispozici pro nefinanční podniky, a to prostřednictvím podpory kapitálových investic. Rozvojová finanční instituce, formálně zřízená v září 2014, má za cíl řešit selhání trhu, která malým a středním podnikům brání v přístupu k finančním prostředkům.

(13) Existují možnosti, jak posílit opatření ke zvýšení účinnosti a kvality soudního systému, zejména pokud jde o hodnocení činnosti soudů a používání internetových nástrojů, a jak provádět průzkumy zaměřené na osoby, které přicházejí se soudy do styku, nebo na právníky. Podle srovnávacího přehledu EU o soudnictví z roku 2015 trvají řízení v občanských a obchodních věcech i nadále dlouho (386 dnů). Počet případů prosazování práva stále mírně klesá, zatímco dispoziční čas zůstává dlouhý (1 045 dní v roce 2014). Reformy týkající se finančních a správních soudů postupují pomaleji než ostatní reformy soudnictví. Růst počtu případů platební neschopnosti zdůraznil potřebu posílit prostředky a odbornou přípravu pro prvoinstanční soudy v této oblasti. Likviditu podniků i nadále zhoršují velká zpoždění plateb, zejména ve veřejném sektoru. K řešení těchto pozdních plateb nebyla přijata žádná nová opatření ani závazky. Partnerství veřejného a soukromého sektoru na úrovni místní a regionální správy jakož i v oblasti koncesí na všech úrovních nejsou dostatečně transparentní. Předcházení korupci brzdí neúčinné uplatňování stávajícího právního rámce, kde je třeba zlepšit sledování, provádění a prosazování sankcí.

(14) Nový dopravní regulační orgán dosud nezahájil činnost. Liberalizační opatření v oblasti přístavních koncesí, železniční dopravy a městské hromadné dopravy jsou pomalá, a proto se jim nedaří stimulovat investice. Omezeného pokroku bylo dosaženo při provádění dlouhodobého dopravního plánu a časového rozvrhu reforem týkajících se přístavů. Ke zpoždění došlo u koncesí pro metropolitní oblasti Lisabonu a Porta. Kromě toho bylo dosaženo pouze omezeného pokroku při vyjednávání o přístavních koncesích a v odvětví železniční dopravy. Spojení provozovatelů železniční (REFER) a silniční infrastruktury (EP), jehož cílem je zlepšit finanční udržitelnost nové silniční a železniční infrastruktury, ještě nebylo dokončeno. Počet zaměstnanců státních podniků v odvětví dopravy byl snížen.

(15) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Portugalska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Portugalsku pro rok 2015. Posoudila také program stability a národní program reforem, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Portugalsku adresována v předchozích letech. V úvahu brala nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Portugalsku, 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 5.

(16) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability Portugalska, přičemž její stanovisko[10] je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.

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

(18) V kontextu evropského semestru provedla Komise rovněž analýzu hospodářské politiky eurozóny jako celku. Na základě této analýzy vydala Rada doporučení pro jednotlivé členské státy, jejichž měnou je euro. Portugalsko by rovněž mělo zajistit úplné a včasné provedení těchto doporučení,

DOPORUČUJE Portugalsku v období 2015–2016:

1. Přijetím nezbytných opatření zajistit trvalé odstranění nadměrného schodku v roce 2015. Dosáhnout fiskální korekce ve výši 0,6 % HDP za účelem dosažení střednědobého cíle v roce 2016. Prosadit zákon o kontrole závazků za účelem zlepšení kontroly výdajů. Zlepšit střednědobou udržitelnost důchodového systému. Zajistit finanční udržitelnost státních podniků. Dále zlepšit dodržování daňových předpisů a účinnost daňové správy.

2. Podpořit sladění mezd s produktivitou, po konzultaci se sociálními partnery a v souladu s národními zvyklostmi, s přihlédnutím k rozdílům v dovednostech a podmínkách místních trhů práce, jakož i k rozdílné hospodářské výkonnosti jednotlivých regionů, odvětví a podniků. Zajistit, aby vývoj minimální mzdy byl v souladu s cílem podpory zaměstnanosti a konkurenceschopnosti.

3. Zlepšit účinnost veřejných služeb zaměstnanosti, zejména zvýšením aktivní pomoci neregistrovaným mladým lidem. Zajistit účinnou aktivaci příjemců dávek a přiměřené pokrytí systému minimálního příjmu.

4. Přijmout opatření ke snížení převisu dluhu v podnikové sféře, řešit podíl podnikových úvěrů v selhání u bank a snížit zvýhodnění dluhů pro podniky vyplývající z daňových předpisů. Zvýšit efektivitu nástrojů pro restrukturalizaci dluhu pro životaschopné společnosti zavedením pobídek, aby banky a dlužníci mohli zahájit proces restrukturalizace v rané fázi.

5. Urychlit opatření a zvýšit transparentnost, pokud jde o koncese, též v odvětví dopravy, a o partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem na místní a regionální úrovni.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda

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