

DOPORUČENÍ RADY**ze dne 12. července 2016****k národnímu programu reforem Portugalska na rok 2016 a stanovisko Rady k programu stability Portugalska z roku 2016**

(2016/C 299/26)

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,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

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. listopadu 2015 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2016. Priority roční analýzy růstu byly potvrzeny Evropskou radou, jež zasedala ve dnech 17.–18. března 2016. Dne 26. listopadu 2015 Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 přijala zprávu mechanismu varování, ve které je Portugalsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum. Téhož dne Komise rovněž přijala doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny. Toto doporučení podpořila Evropská rada ve dnech 18.–19. února 2016 a přijala Rada dne 8. března 2016 ⁽³⁾. Portugalsko by jakožto země, jejíž měnou je euro, mělo vzhledem k úzkému propojení ekonomik v hospodářské a měnové unii zajistit, aby uvedené doporučení bylo splněno v plném rozsahu a včas.
- (2) Zpráva o Portugalsku pro rok 2016 byla zveřejněna dne 26. února 2016. Je v ní posouzen pokrok, který Portugalsko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 14. července 2015, a pokrok, jehož

⁽¹⁾ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Úř. věst. C 96, 11.3.2016, s. 1.

Portugalsko dosáhlo v plnění svých vnitrostátních cílů v rámci strategie Evropa 2020. Zahrnuje rovněž hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Dne 8. března 2016 představila Komise výsledky hloubkového přezkumu. Komise ve své analýze dospívá k závěru, že Portugalsko se potýká s nadměrnými makroekonomickými nerovnováhami. Zejména vysoká úroveň čistých vnějších závazků, veřejného a soukromého dluhu a vysoký podíl úvěrů v selhání představuje nebezpečí v souvislosti s vysokou mírou nezaměstnanosti. Přetrvávají nedostatky v oblasti politik, pokud jde o trhy produktů a služeb, restrukturalizaci podnikového dluhu, fiskální otázky a vybrané oblasti trhu práce.

- (3) Dne 29. dubna 2016 předložilo Portugalsko svůj národní program reforem na rok 2016 a svůj program stability z roku 2016. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně. Portugalský národní program reforem naznačuje dostatek ambicí vypořádat se s nadměrnou nerovnováhou, nastiňuje příslušná opatření k posílení konkurenceschopnosti a snižování soukromého dluhu a uvádí problémy popisované ve zprávě o Portugalsku pro rok 2016 a doporučení eurozóně zaměřená na potřebu obnovy investic a zajištění udržitelnosti veřejných financí. Pokud se tato opatření plně a urychleně provedou, pomohla by Portugalsku při řešení makroekonomické nerovnováhy. Na základě posouzení politických závazků Portugalska není v této fázi třeba zintenzivňovat postup při makroekonomické nerovnováze.
- (4) Příslušná doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při plánování evropských strukturálních a investičních fondů na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ⁽¹⁾ může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Komise poskytla další podrobnosti o tom, jak bude používat toto ustanovení, v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost evropských strukturálních a investičních fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí.
- (5) Na Portugalsko se v současnosti vztahuje nápravná složka Paktu o stabilitě a růstu. Portugalsko nenapravilo svůj nadměrný schodek do stanoveného roku 2015 a nevyvinulo rozpočtové úsilí doporučené Radou. Vláda ve svém programu stability z roku 2016 plánuje nápravu nadměrného schodku a dosažení celkového schodku ve výši 2,2 % HDP v roce 2016. Po dosažení trvalé nápravy nadměrného schodku se bude na Portugalsko vztahovat preventivní složka a přechodné pravidlo o zadlužení. (Přepočtené ⁽²⁾) strukturální saldo by se mělo v letech 2016–2020 zlepšovat pouze o zhruba 0,35 % HDP ročně, což je méně než požadovaných 0,6 %, a neočekává se, že v časové perspektivě programu bude dosaženo střednědobého rozpočtového cíle, tj. strukturálního přebytku ve výši 0,25 % HDP. Na základě programu stability se očekává, že poměr veřejného dluhu k HDP klesne v roce 2016 na 124,8 % a bude se nadále snižovat na 110,3 % v roce 2020. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je poměrně optimistický. Navíc opatření nezbytná pro podporu dosažení plánovaného cílového schodku od roku 2017 nebyla dostatečně specifikována. Podle prognózy Komise z jara 2016 se očekává, že schodek veřejných financí dosáhne v roce 2016 2,7 % HDP, což je méně než referenční hodnota ve výši 3 % HDP, již stanoví Smlouva, a v roce 2017 dosáhne výše 2,3 % HDP. Jelikož se očekává, že v letech 2016 a 2017 strukturální schodek mírně vzroste, neodpovídá fiskální úsilí požadavkům Paktu o stabilitě a růstu. Vedle toho se nepředpokládá, že Portugalsko v roce 2017 splní přechodné pravidlo o zadlužení. Na základě posouzení programu stability a s ohledem na prognózu Komise z jara 2016 spatřuje Rada riziko, že Portugalsko ustanovení Paktu o stabilitě a růstu nedodrží. K zajištění souladu v letech 2016 a 2017 tedy budou třeba další opatření.
- (6) Komise bude podle čl. 10 odst. 1 nařízení (ES) č. 1467/97 pravidelně sledovat provádění opatření, která Portugalsko učiní v reakci na doporučení Rady ze dne 21. června 2013 v souladu s čl. 126 odst. 7 SFEU. Komise proto Radě doporučí vhodná opatření, která je třeba přijmout v rámci postupu při nadměrném schodku.
- (7) Včasné a striktní provádění reformovaného zákona o rozpočtovém rámci a zákona o kontrole závazků i další zlepšení výběru příjmů a kontroly výdajů mohou významně přispět k dosažení požadované fiskální korekce.

⁽¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ Jedná se o strukturální saldo přepočtené Komisí podle společně dohodnuté metodiky na základě informací obsažených v programu stability.

Portugalsko stojí před dvěma náročnými úkoly, a sice dosáhnout dlouhodobé fiskální udržitelnosti systému zdravotní péče a současně zachovat přístup ke zdravotní péči zlepšením účinnosti systému. Přestože má Portugalsko v současné době jeden z nejnižších podílů veřejných výdajů v rámci celkových výdajů na zdravotní péči v Unii, je předpokládán nárůst veřejných výdajů na zdravotní péči představující 2,5 % HDP do roku 2060 nejvyšší. Za účelem řešení dlouhodobé udržitelnosti ve zdravotnictví nebyla ještě přijata komplexní opatření zaměřená na podporu politik v oblasti veřejného zdraví a předcházení nemocem, jakož i zajištění primární zdravotní péče v raném a méně nákladném stádiu. V krátkodobém horizontu zůstává důležitým úkolem přesné plánování a plnění rozpočtu v nemocnicích, aby se zajistilo vyrovnání nedoplatků. Zatímco dlouhodobá udržitelnost důchodového systému byla předmětem nedávných reforem, v krátkodobém až střednědobém výhledu se problémy týkající se jeho udržitelnosti neřeší. Veřejný důchodový systém se vyznačuje značnou závislostí na převodech rozpočtových prostředků a mezigenerační nerovností. Zpoždění realizace a politické nedostatky jsou stále překážkou fiskální udržitelnosti státních podniků, zejména v odvětví dopravy. Posílení opatření ke zvýšení efektivity v jejich plánech restrukturalizace je v úsilí o dosažení fiskálních úspor i nadále zásadní.

- (8) Bylo vynaloženo značné úsilí v potírání daňových úniků dalším zlepšením efektivity daňové správy. Jsou přijímána opatření v zájmu boje proti daňovým podvodům, lepšího sdílení informací mezi finančními institucemi a posílení rámce proti praní peněz. I přes dosažený pokrok stále existuje prostor pro striktnější dodržování daňových předpisů. Podpoře investic by rovněž napomohla reforma daňové správy, díky níž by byla efektivnější.
- (9) Celkový vývoj mezd byl umírněný a odpovídal vysoké nezaměstnanosti a potřebě podporovat obnovení vnější rovnováhy, a to v souladu s růstem produktivity ve střednědobém výhledu. Kolektivní vyjednávání na úrovni jednotlivých odvětví mělo pro tento trend podpůrný účinek, ačkoli vlastnosti systému kolektivního vyjednávání jsou pro oblast působnosti úprav na úrovni jednotlivých podniků stále omezující. V souvislosti s nízkou inflací a vysokou nezaměstnaností byla minimální mzda v lednu 2016 zvýšena z 505 na 530 EUR měsíčně a počítá se s jejím dalším postupným navyšováním až na 600 EUR měsíčně v roce 2019 (vyplácí se čtrnáctkrát ročně). Portugalsko se pohybuje uprostřed žebříčku zemí EU, pokud jde o výši minimální mzdy v poměru k průměrné mzdě, ale patří k zemím s nejvyšší minimální mzdou v poměru ke mzdě mediánové. Tato skutečnost napovídá, že rozložení mezd v Portugalsku je velmi nerovnoměrné ve prospěch nižších mezd a že na základě dalšího zvýšení minimální mzdy může rychle vzrůst podíl pracovníků, kteří ji pobírají, což se v roce 2016 týká téměř čtvrtiny všech zaměstnanců. Toto opatření by sice mohlo pomoci snížit míru chudoby pracujících, má ale také za následek výraznější stlačování struktury mezd, čímž se vytváří tlak ke zvyšování mezd celkově. Pokud současně nedochází ke zvyšování produktivity, jsou ohroženy výhledy zaměstnanosti a konkurenceschopnosti, a to zejména u odvětví s vysokým podílem lidské práce. Může být rovněž snížena motivace investovat do dovedností.
- (10) Portugalský trh práce se v letech 2014 a 2015 dále zotavoval a bylo vynaloženo značné úsilí o reformu aktivačních politik, modernizaci veřejných služeb zaměstnanosti a o větší zaměření na mladé lidi neregistrované v evidenci úřadů práce, i když některé problémy spojené s jejím prováděním přetrvávají. Vzhledem k nedávnému zhoršení sociální situace, zejména pokud jde rostoucí míru dětské chudoby, byla rovněž přijata významná opatření na posílení sociální pomoci, zejména u systému minimálního příjmu, příspěvků na děti a nízkých důchodů. Dopad těchto opatření, jejichž cílem je snížení míry chudoby, je třeba posoudit. Nicméně zařazení velkého množství dlouhodobě nezaměstnaných do trhu práce zůstává problémem, který negativně ovlivňuje hospodářský růst a sociální situaci. Existuje prostor pro další zapojování dlouhodobě nezaměstnaných do trhu práce, a to prostřednictvím cílených politik týkajících se trhu práce a lepší koordinace mezi službami zaměstnanosti a sociálními službami. Ačkoli zotavení přineslo řadu nových pracovních míst na dobu neurčitou, segmentace trhu práce je i nadále značná. Podíl zaměstnanců na dobu určitou je i nadále jedním z nejvyšších v Evropě a počet smluv na dobu určitou přecházejících na smlouvy na dobu neurčitou je nízký.
- (11) Vysoké zadlužení soukromého sektoru činí portugalské hospodářství i nadále značně zranitelným a podmínky financování malých a středních podniků zůstávají obtížné. Určitého pokroku bylo dosaženo ve snížení převisu dluhu v podnikové sféře a ve snižování pákového efektu v soukromém sektoru, ale portugalský soukromý sektor je stále jedním z nejvíce zadlužených v rámci Unie. Tato skutečnost je hlavní překážkou pro investice a růst potenciálního produktu. Nefinanční podniky upravují své rozvahy, ale v menší míře než domácnosti. Vysoká a narůstající úroveň nesplácených úvěrů v podnikatelském sektoru nepříznivě ovlivňuje rozvahy nefinančního i finančního odvětví a je velkou překážkou pro investice. Na různých úrovních byla přijata opatření mající za cíl řešit zadluženost podniků, ale výsledky se dostávají pomalu. Zvýhodnění dluhu ve zdanění právnických osob

zůstává vysoké. V posledních několika letech se vláda snažila tento problém řešit zavedením pravidel nízké kapitalizace a možnosti získávání podílů v podnicích. Nicméně v roce 2015 zůstává rozdíl v nákladech na kapitál (před zdaněním a po něm) mezi dluhem a investicemi financovanými prostřednictvím akcií jedním z nejvyšších v Unii. Podniky, a to zejména malé a střední podniky a začínající podniky, se i nadále nákladně a obtížně dostávají k úvěrům. Alternativní zdroje financování, jako např. soukromý kapitál, rizikový kapitál, skupinové financování a „business angels“, zůstávají okrajové a využívají se velmi málo.

- (12) Navzdory pokroku regulační překážky a nedostatečná institucionální kapacita stále brzdí růst podniků, konkurenceschopnost a přísun investic. Účinnost systému soudnictví Portugalska zůstává nízká, zejména při řešení daňových sporů. Zadávání veřejných zakázek je v Portugalsku do značné míry transparentní. Podle údajů online platformy „BASE“ však veřejní zadavatelé v Portugalsku často uzavírají smlouvy přímo, přičemž se v letech 2013–2015 tento postup týkal v průměru 87,3 % všech veřejných zakázek, což představuje 47 % nasmlouvaných částek celkem. Problémem při udělování koncesí a v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru, zejména na místní a regionální úrovni, zůstává transparentnost. Pracovní skupina ministerstva financí pro partnerství veřejného a soukromého sektoru dohlíží na některá partnerství veřejného a soukromého sektoru spravovaná orgány ústřední správy, ale koncese a partnerství veřejného a soukromého sektoru na regionální a místní úrovni jeho dohledu nepodléhají. Provádění reformy přístavního odvětví se stále odkládá a vstupu nových subjektů jsou kladeny překážky. Registrace podniku je jednodušší, ale udělování licencí je nadále těžkopádné a složité administrativní postupy nahlodávají důvěru investorů. Problémy přetrvávají v přístupu na stavební trh, v získání stavebního povolení a pokud jde o účinné provádění zjednodušených pravidel pro udělování licencí v oblasti životního prostředí. Regulační překážky v některých odvětvích služeb podnikům znemožňují efektivní přidělování zdrojů, zejména v oblasti právních služeb. Předpisy profesních organizací, zejména ty, které se týkají jejich stanov a vnitřních pravidel, jsou omezující a fyzickým i právnickým osobám mohou ztěžovat přístup k příslušným profesím. To se týká zejména právnických povolání, kde se mimo jiné hojně vyskytují omezování inzerce a víceoborové činnosti.
- (13) Portugalsko zaostává ve spolupráci mezi vědou a podnikatelskou sférou a v obchodním uplatnění znalostí. Bariéry spolupráce mezi univerzitami a podnikatelským sektorem jsou značné a jsou způsobeny regulačními a administrativními překážkami a nedostatkem pobídek ke spolupráci v akademickém systému. Tato skutečnost má negativní dopad na zaměstnatelnost absolventů a na inovace. Nové krátkodobé prohlubující kurzy technických oborů přinesly nové příležitosti ke spolupráci mezi vysokými technickými školami a regionálními hospodářskými subjekty, ale univerzitní programy se nemodernizují.
- (14) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Portugalska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Portugalsku pro rok 2016. Posoudila také program stability a národní program reform, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Portugalsku adresována v předchozích letech. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Portugalsku, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny EU, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v EU je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni EU. Doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 5.
- (15) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability, přičemž její stanovisko ⁽¹⁾ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.
- (16) Rada na základě výsledků hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení přezkoumala národní program reform a program stability. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 5,

⁽¹⁾ Podle čl. 5 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97.

DOPORUČUJE Portugalsku v období 2016–2017:

1. Zajistit trvalou nápravu nadměrného schodku v souladu s příslušnými rozhodnutími či doporučeními v rámci postupu při nadměrném schodku přijetím nezbytných strukturálních opatření a použitím všech neočekávaných příjmů ke snížení schodku a dluhu. Dosáhnout poté roční fiskální korekce ve výši alespoň 0,6 % HDP. Provést do února 2017 komplexní přezkum výdajů a posílit kontrolu výdajů, nákladovou efektivnost a přiměřené sestavování rozpočtu na všech úrovních veřejné správy. Zajistit dlouhodobou udržitelnost odvětví zdravotnictví, aniž by došlo ke zhoršení přístupu k základní zdravotní péči. Snížit závislost důchodového systému na převodech rozpočtových prostředků. Do konce roku 2016 se znovu zaměřit na probíhající plány restrukturalizace státních podniků.
2. Po konzultaci se sociálními partnery zajistit, aby minimální mzda odpovídala cílům podpory zaměstnanosti a konkurenceschopnosti napříč odvětvími.
3. Zajistit účinnou aktivaci dlouhodobě nezaměstnaných a zlepšit koordinaci mezi službami zaměstnanosti a sociálními službami. Posílit pobídky pro podniky, aby zaměstnávaly na základě smluv na dobu neurčitou.
4. Do října 2016 přijmout opatření pro usnadnění očištění rozvah úvěrových institucí a řešit vysoký podíl nesplácených úvěrů. Omezit zvýhodnění dluhu u daní z příjmů právnických osob a zlepšit přístup začínajících podniků a malých a středních podniků k finančním prostředkům prostřednictvím kapitálového trhu.
5. Zvýšit transparentnost a efektivnost při zadávání veřejných zakázek, co se týče partnerství veřejného a soukromého sektoru a koncesí. Do konce roku 2016 zlepšit a urychlit správní postupy a udělování licencí, urychlit řešení daňových sporů a snížit regulační překážky, zejména ve službách podnikům. Podněcovat spolupráci mezi univerzitami a podnikatelským sektorem.

V Bruselu dne 12. července 2016.

Za Radu
předseda
P. KAŽIMÍR