

DOPORUČENÍ RADY**ze dne 11. července 2017****k národnímu programu reforem Irska na rok 2017 a stanovisko Rady k programu stability Irska z roku 2017**

(2017/C 261/07)

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 16. listopadu 2016 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2017. Priority této roční analýzy růstu potvrdila ve dnech 9. a 10. března 2017 Evropská rada. Dne 16. listopadu 2016 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 zprávu mechanismu varování, ve které je Irsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum. Téhož dne přijala Komise rovněž doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny, které bylo potvrzeno na zasedání Evropské rady ve dnech 9. a 10. března 2017. Rada přijala dne 21. března 2017 doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny („doporučení pro eurozónu“) ⁽³⁾.
- (2) Vzhledem k úzké provázanosti ekonomik v hospodářské a měnové unii by Irsko jakožto členský stát, jehož měnou je euro, mělo zajistit, aby doporučení pro eurozónu, jak je promítnuto do níže uvedených doporučení č. 1 až 3, bylo plně a včas provedeno.
- (3) Dne 22. února 2017 byla zveřejněna zpráva o Irsku pro rok 2017. V této zprávě byl posouzen pokrok, jehož Irsko dosáhlo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 12. července 2016, v přijímání opatření v návaznosti na doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění svých národních cílů v rámci strategie Evropa 2020. Součástí zprávy byl rovněž hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011, jehož výsledky byly taktéž zveřejněny dne 22. února 2017.
- (4) Komise na základě své analýzy dospěla k závěru, že se Irsko potýká s makroekonomickými nerovnováhami. Pro tyto nerovnováhy je charakteristický zejména velký objem vnějšího, veřejného a soukromého dluhu (jak domácností, tak nefinančních podniků), který zvyšuje zranitelnost Irska vůči negativním otřesům. Banky stále čelí vysokému podílu úvěrů v selhání, ale jsou dobře kapitalizovány a jejich ziskovost, ačkoli pořád nízká, se postupně zlepšuje. Ceny

⁽¹⁾ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Úř. věst. C 92, 24.3.2017, s. 1.

bydlení rostou, přičemž nabídka zůstává omezená. Objem dluhu nefinančních podniků se v průběhu roku 2015 snížil, ovšem dosud nedosáhl úrovně z konce roku 2014. Objem dluhu domácností v roce 2015 také klesl a veřejný dluh se stabilně zmenšuje. Záporná čistá investiční pozice Irsku vůči zahraničí před rokem 2015 klesala rychlým tempem, ale pak se tento trend obrátil, částečně kvůli změně v důsledku revize národních účtů v roce 2015. Vnější udržitelnost domácího sektoru se však nezdá být ohrožena. Objem úvěrů v selhání se v průběhu roku 2016 snižoval, avšak koncem roku tempo snižování poněkud zpomalilo. Ceny nemovitostí v roce 2015 nadále rostly, ale k dnešnímu dni nevykazují žádné výrazné známky nadhodnocení. V posledních letech byla přijata politická opatření, jež mají řešit veškeré uvedené nerovnováhy, a to i v bankovním sektoru (lepší regulační rámec, opatření ke snížení vysokého podílu úvěrů v selhání). Vláda učinila několik důležitých opatření s cílem řešit nedostatek nabídky na trhu s bydlením, avšak účinek těchto opatření se projeví až po nějaké době.

- (5) Dne 13. dubna 2017 předložilo Irsko svůj národní program reforem na rok 2017 a dne 2. května 2017 svůj program stability z roku 2017. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.
- (6) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESI fondy“) 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. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost ESI fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí.
- (7) Na Irsko se v současnosti vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a přechodné pravidlo pro zadlužení. Ve svém programu stability z roku 2017 vláda očekává mírné snížení celkového schodku na 0,4 % HDP v roce 2017 a následně jeho postupný pokles, přičemž v roce 2021 by mělo být dosaženo přebytku ve výši 1,0 % HDP. Střednědobý rozpočtový cíl – strukturální schodek ve výši 0,5 % HDP – má být splněn od roku 2018. Podle programu stability by měl v roce 2017 poměr veřejného dluhu k HDP klesnout na 72,9 % a poté dále klesat až na 65,2 % v roce 2020. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je reálný. Opatření, kterými je zapotřebí podpořit plánované cíle, pokud jde o schodky od roku 2018, nebyla zatím dostatečně upřesněna.
- (8) Rada dne 12. července 2016 Irsku doporučila, aby dosáhlo roční fiskální korekce ve výši 0,6 % HDP s cílem dosáhnout střednědobého rozpočtového cíle v roce 2017. Na základě prognózy Komise z jara 2017 existuje riziko významné odchylky od doporučené fiskální korekce v celém období 2016 a 2017.
- (9) S ohledem na jeho fiskální situaci a zejména na míru zadlužení se očekává, že v roce 2018 provede Irsko další korekci s cílem dosáhnout svého střednědobého rozpočtového cíle, jímž je strukturální schodek ve výši 0,5 % HDP. Podle společně dohodnuté korekční matice v rámci Paktu o stabilitě a růstu se tato korekce promítá do požadavku, aby nominální míra růstu čistých primárních výdajů sektoru vládních institucí⁽²⁾ v roce 2018 nepřesáhla 2,4 %. To odpovídá roční strukturální korekci ve výši 0,6 % HDP. Výdajové kritérium odráží úpravu zkreslení desetileté referenční míry potenciálního růstu, jež bylo způsobeno mimořádně vysokým růstem reálného HDP v roce 2015. V návaznosti na postup irských orgánů při výpočtech pro účely rozpočtu na rok 2017 použila Komise průměr míry potenciálního růstu v roce 2014 a 2016. Při nezměněné politice existuje riziko významné odchylky od tohoto

⁽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⁾ Čisté veřejné výdaje tvoří celkové vládní výdaje s vyloučením výdajů na úroky, výdaje na programy Unie, které jsou v celé výši pokryté z fondů EU, a nediskreční změny výdajů na podporu v nezaměstnanosti. Irskem financovaná tvorba hrubého fixního kapitálu je rozložena do čtyřletého období. Zohledněna jsou diskreční opatření na straně příjmů nebo zvýšení příjmů povinné na základě zákona; jednorázová opatření na straně příjmů i na straně výdajů jsou kompenzována.

požadavku v celém období 2017 a 2018. Zároveň se předpokládá, že Irsko v letech 2017 a 2018 dodrží přechodné pravidlo pro zadlužení. Celkově Rada zastává stanovisko, že pro dodržení Paktu o stabilitě a růstu budou nezbytná další opatření, zejména v roce 2017. S ohledem na stávající cyklické podmínky a zvýšená vnější rizika v Irsku by bylo obezřetnou reakcí využít neočekávaných příjmů k dalšímu snižování míry veřejného dluhu. Podle nařízení (ES) č. 1466/97 by se však při posuzování rozpočtových plánů a výsledků měla zohledňovat vyrovnanost rozpočtu členského státu s ohledem na cyklické podmínky. Jak připomíná sdělení Komise, které doprovází tato doporučení pro jednotlivé země, bude třeba, aby posouzení návrhu rozpočtového plánu na rok 2018 a následné posouzení rozpočtových výsledků za rok 2018 řádně zohledňovalo cíl dosažení orientace fiskální politiky, která přispěje jak k posílení probíhajícího oživení, tak k zajištění udržitelnosti veřejných financí Irska. V této souvislosti Rada konstatuje, že Komise má zejména s ohledem na cyklickou situaci v Irsku v úmyslu provést celkové posouzení v souladu s nařízením (ES) č. 1466/97.

- (10) Přestože je hospodářské oživení výrazné a produkce má v následujících letech růst slušným tempem, perspektiva vývoje je nyní více nejistá, což vytváří rizika pro stále nestabilní veřejné finance. Proto je třeba usilovněji pracovat na zvýšení odolnosti příjmů vůči hospodářským fluktuacím a negativním otřesům. Za tímto účelem je třeba uspořádat návrh na vytvoření rezervy na horší časy a snížit závislost na vysoce koncentrovaných a nestabilních zdrojích příjmů. V podmínkách ekonomické volatility zlepšuje příjmovou stabilitu vyvážené složení různých daňových zdrojů a širší daňová základna. Úsilí o rozšíření daňové základny však bylo v posledních letech omezené a nedávná daňová opatření se zaměřila na snižování daní a daňové úlevy. Ohlášené systematické hodnocení nákladů a přínosů snížených sazeb DPH uplatňovaných na nejrůznější prodávané statky dosud nebylo provedeno. Za jeden ze zdrojů příjmů, jež nejvíce podporují růst, je považováno periodické zdanění nemovitostí. V roce 2014 však činily příjmy z nemovitých věcí v Irsku pouze 1,0 % HDP, přičemž průměr Unie je 1,6 %. Postupná indexace hodnoty nemovitostí by pomohla vyrovnat profil místní daně z nemovitostí, neboť by zabránila náhlému zvýšení daňové povinnosti, až budou nemovitosti v roce 2019 přeceněny. Rozdílné zdanění motorové nafty a benzinu pro účastníky silničního provozu je z hlediska životního prostředí neopodstatněné.
- (11) V minulosti se komplexní přezkumy výdajů zaměřovaly především na snížení veřejných výdajů s cílem splnit celkové fiskální cíle. Jen velmi málo se hodnotila efektivnost a účinnost výdajových programů, což v konečném důsledku oslabilo spolehlivost víceletých plánů v oblasti výdajů. Vhodně naplánovaný přezkum výdajů provedený podle společných zásad Euroskupiny by kontrolu výdajů zlepšil a mohl by uvolnit zdroje pro velmi potřebné veřejné investice, jež by podpořily růst. Tento přezkum výdajů by se měl zaměřit zejména na nákladovou efektivnost zdravotnictví. Ke zlepšení účinnosti tohoto odvětví učinilo Irsko několik důležitých opatření, jako je dohoda o snížení nákladů s farmaceutickým průmyslem, systém finančního řízení, elektronické zdravotnictví a financování podle činností. Lze však podniknout ještě více, například posílit úlohu primární zdravotní péče jako mechanismu předcházení nemocniční péči, aby se v Irsku ulevilo přetíženým nemocnicím. Kroky k zavedení jednoúrovňového všeobecného systému zdravotní péče jsou roztržštěné a celková vize chybí.
- (12) Problémem zůstává podpora udržitelného růstu podporujícího začlenění, který by přinesl prospěch všem skupinám ve společnosti. V dubnu 2017 činila nezaměstnanost 6,4 %, což je pod průměrem Unie. Nízká intenzita práce mnoha domácností však vzbuzuje obavy, že někteří lidé zůstávají v situaci pokračujícího hospodářského oživení opomenuti. Mezi lety 2013 až 2015 se podíl osob žijících v domácnostech s nízkou nebo velmi nízkou intenzitou práce snížil o 15 %, přičemž celková míra nezaměstnanosti v tomtéž období klesla o 28 %. Díky systému sociálního zabezpečení se celkově daří omezovat chudobu a nerovnost a Irsko přijalo opatření ke stimulaci zaměstnanosti prostřednictvím degresivního vyplácení dávek a doplňkových plateb. Stále se však objevují překážky inkluzivního růstu. Rozdíly v míře zaměstnanosti osob s nízkou, střední a vysokou kvalifikací jsou jedny z nejvyšších v Unii. V některých oblastech se projevuje nesoulad mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi a nedostatky v oblasti dovedností, přičemž se nabízí jen málo příležitostí k rozšiřování dovedností či rekvalifikaci. Problémy na trhu práce a výzvy v sociální oblasti podtrhují důležitost integrovaného přístupu k odborné přípravě a význam aktivace trhu práce pro ty osoby, jež jsou od něj nejvíce vzdáleny. Nadále přetrvávají obavy ohledně kvality péče o děti, a to i pokud jde o dostupnost celodenních služeb. Čisté náklady na péči o dítě v Irsku vyjádřené jako procento ze mzdy patří k nejvyšším v Unii. Nedostupnost kvalitní celodenní péče o děti a její cena představují překážku pro účast žen na trhu práce a maří snahu o snížení dětské chudoby, jež sice o něco klesla, stále však převyšuje průměr Unie.

- (13) Aby se podpořil trvalý a vyvážený růst, měly by být řešeny potřeby v oblasti infrastruktury. Hospodářská krize vyvolala změny ve složení veřejných výdajů, které se odklánějí od investic a více směřují na běžné výdaje. Roky výrazně snížených veřejných investic měly negativní dopad na přiměřenost a kvalitu infrastruktury. Přesuny vládních výdajů mají dopad rovněž na podporu výzkumu, vývoje a inovací z veřejného rozpočtu, což by mohlo mít důsledky pro konkurenceschopnost malých a středních podniků. Pokud jde o podíl investic do veřejného výzkumu a vývoje vyjádřený jako procento HDP, nachází se Irsko na 25. místě v Unii. Nejzávažnější nedostatky vykazuje infrastruktura v oblasti dopravy, vodohospodářství a bydlení. Poptávka po novém bydlení v hlavních městských oblastech země v současné době výrazně převyšuje nabídku. Důsledkem je, že ceny obytných nemovitostí i nájemné neustále prudce stoupají, takže v nedávné době značně vzrostlo bezdomovectví a počet osob vyloučených z bydlení. V současnosti nic neukazuje na nadhodnocení, ale nebudou-li překážky omezující nabídku bydlení řešeny, mohly by vyvolat makroekonomická rizika. Výstavbu nového bydlení v potřebných oblastech by pomohl zajistit ucelený a včasný územní plán.
- (14) V irském hospodářství existuje rozdělení mezi ponejvíce malé a střední firmy v irském vlastnictví a velké nadnárodní společnosti působící v této zemi. Vazby mezi nadnárodními společnostmi a firmami v irském vlastnictví zůstávají omezené. Vývozní výkonnost a profil vývozu těchto dvou typů podniků se podstatně liší, přičemž rozdíl v jejich produktivitě se zvětšuje. Firmy v irském vlastnictví mají slabší profil vývozu než nadnárodní společnosti usazené v Irsku. Ve vývozu se tyto firmy silně soustředí na určitá odvětví a cílové země, což zvyšuje jejich zranitelnost vůči otřesům. V situaci, kdy by diverzifikace vývozu a vývozních destinací pomohla stabilizovat výkonnost irských firem, by investice do inovací podpořily jejich produktivitu a vývozní potenciál. Výdaje na veřejný výzkum a vývoj jsou stále nízké. Plné provedení opatření na posílení veřejného výzkumu a vývoje, zejména opatření na podporu inovační kapacity malých a středních podniků, je podmíněno návratem k trendu nepřetržitých investic. Ke stimulaci inovací v malých a středních podnicích by se inovační politiky mohly více orientovat na přímější formy financování. Stát při podpoře podnikového výzkumu a vývoje stále častěji využívá daňových dobropisů na výzkum a vývoj. Cílenější kombinace politik s přímějším financováním by dokázala lépe reagovat na potřeby mladých irských inovativních firem i využít příležitostí, jež plynou z velké investiční síly nadnárodních společností. Zjednodušil by se tak přístup ke globálním hodnotovým řetězcům a urychlilo přelévání znalostí.
- (15) V prostředí zvýšené vnější nejistoty je pro zajištění stability finančního sektoru důležité pokračovat ve snižování objemu úvěrů v selhání. Ačkoli byl v tomto směru učiněn pokrok, vysoký podíl úvěrů v selhání stále nepříznivě ovlivňuje ziskovost bank a pro domácnosti a firmy představuje překážku plného hospodářského oživení. Domácnosti a domácí firmy pokračují ve snižování své zadluženosti; ta však zůstává jednou z nejvyšších v Unii (276,8 % HDP v září 2016). Vysoký podnikový dluh může firmám bránit v tom, aby si půjčovaly na investice, což na druhé straně také omezuje schopnost bank zlepšovat ziskovost.
- (16) Podle Irské centrální banky činil v září 2016 průměrný podíl úvěrů v selhání držených domácími irskými bankami 14,2 %. To výrazně převyšuje průměr Unie ve výši 5,3 %. Objem úvěrů v selhání držených domácími irskými bankami poklesl v září 2016 meziročně o 12,7 miliard eur, tedy o 32,7 %. Tempo řešení nesplacených úvěrů poněkud zpomalilo, protože zbývající nedoplatky s dlouhým prodlením je také nejobtížnější restrukturalizovat. Tento proces nesmí ztratit dynamiku: restrukturalizace nesplacených úvěrů by měla být dlouhodobě udržitelná a je třeba zvážit různé formy snižování dluhu. Na konci září 2016 bylo v prodlení 14 % hypoték, přičemž úvěry ve více než dvouletém prodlení představovaly přibližně 70 % celkové hodnoty hypotečních úvěrů, které jsou v prodlení déle než 90 dní. Problematickými oblastmi zůstávají rovněž úvěry na komerční nemovitosti držené domácími bankami a podnikatelské úvěry, kde podíl úvěrů v selhání činil v září 2016 32,6 %, resp. 11,8 %. Stále jsou málo využívána úpadková řízení fyzických osob a podniků, tzv. examinership (soudní ochrana pro podniky v obtížích podle irského práva) a mimosoudní ujednání zaměřená na obnovu životaschopnosti domácností a podniků a k využívání těchto prostředků je třeba lépe motivovat. Po opakovaných průtazích by měl do závěrečné fáze svého zavedení vstoupit centrální úvěrový registr. Jeho dokončení by mělo být prioritou, neboť bude sloužit jako základ pro odpovídající hodnocení úvěrového rizika u příjemce úvěru a zajistí obezřetné úvěrování v budoucnu.
- (17) Koncem roku 2016 začal být prováděn zákon o regulaci právních služeb z roku 2015 (dále jen „zákon z roku 2015“). Úplné provedení zákona z roku 2015 bude klíčové pro snahu Irska zvýšit konkurenci v tomto odvětví, neboť umožní přímý přístup advokátů k povolání, jakož i vytváření skupin společností víceoborového charakteru

a využívání alternativních obchodních modelů známých z jiných členských států. Nezávislé právní služby jsou nutné pro všechna odvětví hospodářství a jejich cena ovlivňuje irskou konkurenceschopnost. Je proto zásadně důležité, aby při provádění zákona z roku 2015 byla po veřejných konzultacích zavedena ustanovení k posílení hospodářské soutěže a snižování nákladů, nebo aby byla začleněna do předpisů vydávaných orgánem pro regulaci právních služeb s cílem zlepšit konkurenceschopnost a snížit náklady.

- (18) V kontextu evropského semestru 2017 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Irsku, kterou zveřejnila ve své zprávě o Finsku pro rok 2017. Posoudila také program stability z roku 2017 a národní program reforem na rok 2017, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Irsku adresována v předchozích letech. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Irsku, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny Unie, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni Unie.
- (19) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability z roku 2017, přičemž její stanovisko ⁽¹⁾ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.
- (20) Na základě hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení projednala Rada národní program reforem na rok 2017 a program stability z roku 2017. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 a 3,

DOPORUČUJE Irsku v období 2017–2018:

1. Vynakládat v roce 2018 značné fiskální úsilí v souladu s požadavky preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu. Využít všechny neplánované příjmy plynoucí z dobrých hospodářských a finančních podmínek, včetně výnosů z prodeje aktiv, k rychlejšímu snižování míry veřejného zadlužení. Snížit množství a rozsah daňových výdajů a rozšířit daňovou základnu.
2. Lépe zacílit veřejné výdaje s důrazem na veřejné investice do dopravy, vodohospodářství a inovací, zejména na podporu malých a středních podniků. Posílit sociální infrastrukturu včetně sociálního bydlení a kvalitní péče o děti; vypracovat integrovaný soubor aktivačních politik s cílem zlepšit šanci osob s nízkou kvalitací na nalezení zaměstnání a řešit nízkou intenzitu práce domácností.
3. Podporovat pokračující a trvalejší snižování podílu úvěrů v selhání prostřednictvím strategií pro jejich likvidaci, které zahrnují odpisy pro životaschopné podniky a domácnosti, se zvláštním důrazem na řešení dlouhodobě nesplácených úvěrů.

V Bruselu dne 11. července 2017.

Za Radu

předseda

T. TÕNISTE

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