

V Bruseli 13. júna 2016
(OR. en)

9225/16

ECOFIN 465
UEM 211
SOC 329
EMPL 225
COMPET 299
ENV 344
EDUC 200
RECH 191
ENER 207
JAI 455

POZNÁMKA

Od:	Generálny sekretariát Rady
Komu:	Výbor stálych predstaviteľov/Rada
Č. dok. Kom.:	9139/16 ECOFIN 430 UEM 180 SOC 294 EMPL 190 COMPET 267 ENV 311 EDUC 167 RECH 159 ENER 172 JAI 417 - COM(2016) 342 final
Predmet:	Odporúčanie na ODPORÚČANIE RADY, ktoré sa týka národného programu reforiem Portugalska na rok 2016 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Portugalska na rok 2016

Delegáciám v prílohe zasielame uvedený návrh odporúčania Rady vychádzajúci z návrhu Komisie COM(2016) 342 final, ktorý zrevidovali a odsúhlasili rôzne výbory Rady.

ODPORÚČANIE RADY

Z...,

**ktoré sa týka národného programu reforiem Portugalska na rok 2016
a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Portugalska na rok 2016**

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 koordinácii¹, a najmä na jeho článok 5 ods. 2,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh², a najmä na jeho článok 6 ods. 1,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu,

so zreteľom na závery Európskej rady,

¹ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25.

so zreteľom na stanovisko Výboru pre sociálnu ochranu,

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) Komisia prijala 26. novembra 2015 ročný prieskum rastu, čo znamenalo začiatok európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2016. Priority ročného prieskumu rastu schválila Európska rada v dňoch 17. až 18. marca 2016. Komisia prijala 26. novembra 2015 na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 správu o mechanizme varovania, v ktorej určila Portugalsko za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie. V ten istý deň Komisia prijala aj odporúčanie na odporúčanie Rady týkajúce sa hospodárskej politiky v eurozóne. Toto odporúčanie schválila Európska rada na zasadnutí 18. – 19. februára 2016 a Rada ho prijala 8. marca 2016³. Portugalsko by ako krajina, ktorej menou je euro, malo aj vzhľadom na úzke prepojenia medzi ekonomikami v hospodárskej a menovej únii zabezpečiť úplné a včasné vykonanie uvedeného odporúčania.

³ Ú. v. EÚ C 96, 11.3.2016, s. 1.

- (2) Správa o Portugalsku na rok 2016 bola uverejnená 26. februára 2016. Posudzoval sa v nej pokrok, ktorý Portugalsko dosiahlo pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých Radou 14. júla 2015, ako aj pokrok Portugalska pri dosahovaní jeho národných cieľov stratégie Európa 2020. Obsahovala aj hĺbkové preskúmanie podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011. Komisia predstavila výsledky hĺbkového preskúmania 8. marca 2016. Na základe svojej analýzy dospela k záveru, že v Portugalsku existujú nadmerné makroekonomické nerovnováhy. Najmä veľký objem čistých vonkajších záväzkov, súkromného a verejného dlhu a vysoký podiel nesplácaných úverov predstavujú slabé miesta v kontexte zvýšenej nezamestnanosti. Pretrvávajú nedostatky v politike, ktoré sa týkajú trhov s výrobkami a so službami, reštrukturalizácie podnikového dlhu, fiškálnych záležitostí a vybraných oblastí trhu práce.
- (3) Portugalsko predložilo 29. apríla 2016 svoj národný program reforiem na rok 2016 a svoj program stability na rok 2016. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva tieto programy posudzovali súčasne. Národný program reforiem Portugalska je dostatočne ambiciózny na účely riešenia nadmerných nerovnováh, načrtáva príslušné opatrenia na posilnenie konkurencieschopnosti a zníženie súkromného dlhu a odvoláva sa na výzvy vytýčené v správe o krajine a odporúčaniach pre eurozónu na rok 2016 s dôrazom na potrebu oživenia investícií a zabezpečenia udržateľnosti verejných financií. Ak sa tento plán v plnej miere a rýchlo vykoná, tieto opatrenia by Portugalsku pomohli riešiť makroekonomické nerovnováhy. Na základe posúdenia politických záväzkov Portugalska nie je v tejto fáze potrebné zintenzívniť postup pri makroekonomických nerovnováhach.

- (4) Príslušné odporúčania pre jednotlivé krajiny sa zohľadnili pri programovaní európskych štrukturálnych a investičných fondov na roky 2014 – 2020. Podľa článku 23 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013⁴ platí, že ak je to nevyhnutné na podporu vykonávania príslušných odporúčaní Rady, Komisia môže požiadať členský štát, aby preskúmal svoju partnerskú dohodu a príslušné programy a navrhol ich zmeny. Komisia poskytla ďalšie informácie o tom, ako bude využívať toto ustanovenie v usmerneniach o uplatňovaní opatrení spájajúcich účinnosť európskych štrukturálnych a investičných fondov s riadnou správou hospodárskych záležitostí.

⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (5) [Na Portugalsko sa v súčasnosti vzťahuje nápravná časť Paktu stability a rastu. Portugalsko nenapravilo nadmerný deficit do stanoveného termínu, t. j. do roku 2015 a nevyvinulo fiškálne úsilie odporúčané Radou v roku 2015. Vo svojom programe stability na rok 2016 vláda plánuje napraviť nadmerný deficit a dosiahnuť v roku 2016 celkový deficit vo výške 2,2 % HDP. Po dosiahnutí trvalej nápravy nadmerného deficitu sa na Portugalsko začne vzťahovať preventívna časť Paktu stability a rastu a prechodné dlhové pravidlo. (Prepočítané⁵) štrukturálne saldo sa má v období rokov 2016 – 2020 zlepšovať len približne o 0,35 % HDP ročne, čo je menej ako požadovaných 0,6 % HDP, a neočakáva sa, že sa v časovom horizonte programu dosiahne strednodobý rozpočtový cieľ, ktorým je štrukturálny prebytok vo výške 0,25 % HDP. Podľa programu stability sa očakáva, že pomer verejného dlhu k HDP klesne v roku 2016 na 124,8 % a bude ďalej klesať, až dosiahne úroveň 110,3 % v roku 2020. Makroekonomický scenár, na ktorom sa zakladajú tieto rozpočtové prognózy, je pomerne optimistický. Opatrenia potrebné na podporu plánovaných cieľových deficitov na obdobie od roku 2017 však neboli dostatočne konkretizované. Na základe prognózy Komisie z jari 2016 sa predpokladá, že deficit verejných financií dosiahne v roku 2016 úroveň 2,7 % HDP, čo je pod referenčnou hodnotou 3 % HDP stanovenou v zmluve, a v roku 2017 dosiahne úroveň 2,3 % HDP. Keďže sa predpokladá, že štrukturálny deficit sa v rokoch 2016 a 2017 mierne zvýši, fiškálne úsilie nie je v súlade s požiadavkami Paktu stability a rastu. Okrem toho sa nepredpokladá, že Portugalsko dodrží v roku 2017 prechodné dlhové pravidlo. Rada na základe svojho posúdenia programu stability a s ohľadom na prognózu Komisie z jari 2016 zastáva názor, že existuje riziko, že Portugalsko nedodrží ustanovenia Paktu stability a rastu. Na zabezpečenie plnenia uvedených ustanovení v roku 2016 a 2017 budú preto potrebné ďalšie opatrenia.
- (6) V súlade s článkom 10 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1467/97 bude Komisia pravidelne monitorovať vykonávanie prijatých opatrení Portugalskom v reakcii na odporúčanie Rady z 21. júna 2013 podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ; Komisia preto navrhne Rade vhodné kroky, ktoré je potrebné podniknúť v rámci postupu pri nadmernom deficite.]

⁵ Štrukturálne saldo prepočítané Komisiou na základe informácií poskytnutých v programe stability podľa spoločne dohodnutej metodiky.

- (7) Včasné a dôsledné vykonanie zreformovaného rámcového zákona o rozpočte, zákona o kontrole záväzkov a ďalšie zlepšenia výberu príjmov a kontroly výdavkov môžu významne prispieť k dosiahnutiu požadovanej fiškálnej úpravy. Portugalsko čelí dvojakej výzve, a to dosiahnuť dlhodobú fiškálnu udržateľnosť systému zdravotnej starostlivosti a zároveň zachovať úroveň prístupu k zdravotnej starostlivosti zlepšením efektívnosti tohto systému. Hoci podiel verejných výdavkov na celkových výdavkoch na zdravotníctvo v Portugalsku je jeden z najnižších v Únii, v Portugalsku sa predpokladá najvyšší nárast výdavkov na zdravotnú starostlivosť, a to o 2,5 % HDP do roku 2060. So zreteľom na riešenie výziev v sektore zdravotníctva súvisiacich s dlhodobou udržateľnosťou sa ešte neprijali komplexné opatrenia zamerané na podporu prevencie chorôb a politik v oblasti verejného zdravia, ako aj na zabezpečenie poskytovania primárnej zdravotnej starostlivosti v počiatočnej fáze, v ktorej sú náklady nižšie. V krátkodobom horizonte je dôležitou výzvou presné plánovanie a vykonávanie rozpočtov v nemocniciach s cieľom zabezpečiť vyrovnanie nedoplatkov. Hoci sa dlhodobá udržateľnosť dôchodkového systému riešila v nedávnych reformách, výzvy týkajúce sa jeho krátkodobej až strednodobej udržateľnosti neboli doposiaľ riešené. Verejný dôchodkový systém charakterizuje vysoká závislosť na presunoch rozpočtových prostriedkov a rozdiely medzi regiónmi. Oneskorenia vo vymáhaní prostriedkov a nedostatky v politike stále brzdia fiškálnu udržateľnosť štátnych podnikov, najmä v odvetví dopravy. Posilnenie opatrení na zvýšenie efektívnosti v ich reštrukturalizačných plánoch má aj naďalej zásadný význam z hľadiska dosiahnutia fiškálnych úspor.
- (8) Vynaložilo sa značné úsilie na obmedzenie daňových únikov ďalším zlepšením efektívnosti daňovej správy. Prijímajú sa opatrenia na boj proti daňovým podvodom, zlepšenie výmeny informácií s finančnými inštitúciami a posilnenie rámca na boj proti praniu špinavých peňazí. Napriek dosiahnutému pokroku stále existuje priestor na posilnenie daňovej disciplíny. K podpore investícií by prispela aj reforma zameraná na zefektívnenie daňovej správy.

- (9) Celkový vývoj miezd bol mierny a odzrkadľoval vysokú nezamestnanosť a potrebu podporovať obnovu vonkajšej rovnováhy v súlade s rastom produktivity v strednodobom horizonte. Kolektívne vyjednávanie na úrovni odvetví podporovalo tento trend, hoci osobitosti systému kolektívneho vyjednávania stále obmedzujú mieru úprav na úrovni podnikov. V kontexte nízkej inflácie a vysokej nezamestnanosti sa v januári 2016 zvýšila minimálna mzda z 505 EUR na 530 EUR mesačne a plánuje sa jej ďalšie postupné zvyšovanie až na úroveň 600 EUR za mesiac v roku 2019 (vypláca sa 14-krát za rok). Ak sa minimálna mzda vyjadruje ako percento priemernej mzdy, Portugalsko sa nachádza v strede rebríčka členských štátov EÚ. Ak sa však minimálna mzda vyjadruje ako percento mediánu mzdy, Portugalsko patrí ku krajinám s najvyššou minimálnou mzdou. Z toho vyplýva, že v Portugalsku vo veľkej miere prevládajú nízke mzdy a že pri ďalšom náraste minimálnej mzdy sa môže rýchlo zvýšiť podiel dotknutých pracovníkov, ktorý v roku 2016 dosiahol takmer štvrtinu zamestnancov. Hoci toto by mohlo pomôcť znížiť intenzitu chudoby pracujúcich osôb, má to zároveň za následok mzdovú kompresiu, ktorá spôsobuje tlak na zvyšovanie celkových miezd. Ak popri tom nedôjde k zodpovedajúcemu zvýšeniu produktivity, mohlo by to priniesť riziko zhoršenia výhľadov v oblasti zamestnanosti a konkurencieschopnosti, najmä v prípade odvetví náročných na pracovnú silu. Takisto hrozí riziko zníženia motivácie investovať do zručností.
- (10) V rokoch 2014 a 2015 pokračovalo oživenie portugalského trhu práce a vynaložilo sa značné úsilie na reformu aktivačných politík, modernizáciu verejných služieb zamestnanosti a zlepšenie dosahu na neregistrovaných mladých ľudí, hoci stále pretrvávajú určité problémy súvisiace s vykonávaním. Vzhľadom na nedávne zhoršenie sociálnej situácie, najmä pokiaľ ide o zvýšenie miery chudoby detí, sa prijali dôležité opatrenia na posilnenie sociálnej pomoci, najmä v oblasti režimu minimálneho príjmu, prídavkov na deti a nízkych dôchodkov. Vplyv týchto opatrení na obmedzenie intenzity chudoby je potrebné posúdiť. Výzvou však aj naďalej zostáva vysporiadať sa s veľkou skupinou dlhodobo nezamestnaných, čo má negatívny vplyv na hospodársky rast a sociálnu situáciu. Existuje priestor pre ďalšiu aktiváciu dlhodobo nezamestnaných, a to prostredníctvom cielených politík trhu práce a posilnenej koordinácie medzi službami zamestnanosti a sociálnymi službami. Hoci oživenie prinieslo mnoho nových pracovných miest na dobu neurčitú, segmentácia na trhu práce je aj naďalej významná. Podiel zamestnancov s pracovným pomerom na dobu určitú je aj naďalej jedným z najvyšších v Európe a miera prechodu z dočasného do trvalého pracovného pomeru je nízka.

(11) Vysoká zadlženosť súkromného sektora je aj naďalej jednou z najväčších slabín portugalského hospodárstva a podmienky, za ktorých majú malé a stredné podniky prístup k financovaniu, zostávajú zložité. Určitý pokrok sa dosiahol pri znižovaní nadmerného dlhu podnikov a súkromnému sektoru sa umožnilo znížiť zadlženosť, ale portugalský súkromný sektor je stále jedným z najviac zadlžených v Únii. To je závažnou prekážkou pre investície a potenciálny rast produkcie. Nefinančné korporácie upravujú svoje súvahy, ale v nižšej miere ako domácnosti. Vysoký a narastajúci objem nesplácaných úverov v podnikateľskom sektore zaťažuje súvahy nefinančného i finančného sektora a je hlavnou prekážkou pre investície. Na rôznych úrovniach sa prijali opatrenia na riešenie zadlženosti podnikov, ale výsledky sa prejavujú len veľmi pomaly. Zvýhodňovanie dlhu pri zdaňovaní právnických osôb je aj naďalej vysoké. V posledných niekoľkých rokoch sa vláda snažila riešiť tento problém zavedením pravidiel o podkapitalizácii a odpočítateľnej položky pre vlastné imanie podnikov. V roku 2015 bol však rozdiel v nákladoch na kapitál (pred a po zdanení) medzi dlhovými alebo kapitálovými investíciami aj naďalej jedným z najvyšších v Únii. Prístup podnikov k úverom je stále nákladný a zložitý, najmä pokiaľ ide o malé a stredné podniky alebo začínajúce podniky. Alternatívne zdroje financovania, ako napr. súkromný kapitál, rizikový kapitál, kolektívne financovanie a podnikateľskí anjeli, sa stále využívajú len okrajovo a zostávajú veľmi nedostatočne rozvinuté.

- (12) Napriek tomu, že sa dosiahol pokrok, regulačné prekážky a slabá inštitucionálna kapacita aj naďalej brzdia rast podnikov, konkurencieschopnosť a investície. Efektívnosť portugalského súdneho systému je aj naďalej nízka, a to najmä pri riešení daňových sporov. Verejné obstarávanie je v Portugalsku prevažne transparentné. Podľa údajov zo špecializovanej online platformy „BASE“ však verejní obstarávatelia v Portugalsku často používajú priame zadávacie konanie, ktoré sa v období rokov 2013 – 2015 uplatnilo v priemere v 87,3 % všetkých prípadoch verejného obstarávania, čo predstavuje 47 % hodnoty celkového obstarávania. Transparentnosť zostáva problematická, pokiaľ ide o udeľovanie koncesíí a verejno-súkromné partnerstvá, a to najmä na miestnej a regionálnej úrovni. Pracovná skupina ministerstva financií pre verejno-súkromné partnerstvá vykonáva dohľad nad niektorými verejno-súkromnými partnerstvami spravovanými ústrednou správou, ale nemonitoruje koncesie ani regionálne alebo miestne verejno-súkromné partnerstvá. Reformy v sektore prístavov sa neustále odkladajú a vstupu nových aktérov bránia prekážky. Registrácia podnikov sa zjednodušila, ale udeľovanie licencií je aj naďalej ťažkopádne a zložité správne postupy poškodzujú dôveru investorov. Stále existujú problémy súvisiace s postupmi týkajúcimi sa prístupu na trh v odvetví stavebníctva, získania stavebného povolenia a účinného vykonávania efektívnejších pravidiel udeľovania environmentálnych povolení. Regulačné prekážky v niektorých odvetviach podnikateľských služieb bránia v efektívnom prideľovaní zdrojov, najmä pokiaľ ide o právne služby. Súvisiace právne predpisy, ktorými sa riadia profesijné organizácie, najmä tie, ktoré sa týkajú ich stanov a vnútorných pravidiel, sú obmedzujúce a môžu fyzickým i právnickým osobám brániť v prístupe k určitým povolaniam. To sa týka najmä právnických povolání, v ktorých sa okrem iného uplatňujú obmedzenia na reklamu a na vykonávanie multidisciplinárnych činností.
- (13) Portugalsko dosahuje slabé výsledky v oblasti vedecko-obchodnej spolupráce a komercializácie poznatkov. Bariéry, ktoré bránia v spolupráci medzi univerzitami a podnikateľským sektorom, sú vysoké, a to z dôvodu regulačných i byrokratických prekážok, ako aj z dôvodu nedostatočných stimulov pre spoluprácu v akademickom svete. To má negatívny vplyv na zamestnatelnosť absolventov a na inováciu. Otvorenie nového krátkodobého vyššieho technického štúdia poskytlo nové príležitosti na spoluprácu medzi polytechnickými a regionálnymi hospodárskymi aktérmi, ale modernizačný proces sa netýka univerzitných programov.

- (14) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra komplexnú analýzu hospodárskej politiky Portugalska, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2016. 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 EÚ zabezpečením vstupov na úrovni EÚ do budúceho vnútroštátneho rozhodovania. Odporúčania v rámci európskeho semestra sú premietnuté do nižšie uvedených odporúčaní 1 až 5.
- (15) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala program stability a jej stanovisko⁶ je premietnuté najmä do nižšie uvedeného odporúčania 1.
- (16) 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 nižšie uvedených odporúčaní 1 až 5.

⁶ Podľa článku 5 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1466/97.

1. [Zabezpečiť trvalú nápravu nadmerného deficitu do roku 2016, t. j. znížiť deficit verejných financií na 2,3 % HDP v roku 2016, a to prijatím potrebných štrukturálnych opatrení a využívaním všetkých neočakávaných ziskov na znižovanie deficitu a dlhu. Zodpovedá to zlepšeniu štrukturálneho salda o 0,25 % HDP v roku 2016. Následne dosiahnuť v roku 2017 ročnú fiškálnu úpravu vo výške najmenej 0,6 % HDP]. Do februára 2017 vykonať komplexné preskúmanie výdavkov a posilniť kontrolu výdavkov, nákladovú efektívnosť a primerané zostavovanie rozpočtu na všetkých úrovniach verejnej správy. Zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť v sektore zdravotníctva bez toho, aby sa ohrozil prístup k primárnej zdravotnej starostlivosti. Znížiť závislosť dôchodkového systému na presunoch rozpočtových prostriedkov. Zmeniť do konca roku 2016 zameranie reštrukturalizačných plánov štátnych podnikov, ktoré sa v súčasnosti vykonávajú.
2. Na základe konzultácie so sociálnymi partnermi zabezpečiť, aby minimálna mzda zodpovedala cieľu podporovať zamestnanosť a konkurencieschopnosť vo všetkých odvetviach.
3. Zabezpečiť účinnú aktiváciu dlhodobo nezamestnaných osôb a zlepšiť koordináciu medzi službami zamestnanosti a sociálnymi službami. Posilniť stimuly pre podniky, aby pracovníkov najímali prostredníctvom trvalých pracovných zmlúv.
4. Prijat' opatrenia do októbra 2016 s cieľom uľahčiť očistenie súvah úverových inštitúcií a riešiť vysokú mieru nesplácaných úverov. Obmedziť zvýhodňovanie dlhu v oblasti zdaňovania podnikov a prostredníctvom kapitálového trhu uľahčiť prístup k financiám pre začínajúce podniky a malé a stredné podniky.
5. Zvýšiť transparentnosť a efektívnosť verejného obstarávania, pokiaľ ide o verejno-súkromné partnerstvá a udeľovanie koncesií. Do konca roku 2016 zlepšiť a urýchliť správne postupy a postupy udeľovania licencií, zrýchliť riešenie daňových sporov a znížiť regulačné prekážky, najmä pokiaľ ide o podnikateľské služby. Zaviesť stimuly pre spoluprácu medzi univerzitami a podnikateľskou sférou.

*Za Radu
predseda*
