

DOPORUČENÍ RADY**ze dne 8. července 2014****k národnímu programu reforem Polska na rok 2014 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Polska z roku 2014**

(2014/C 247/19)

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. 9 odst. 2 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. března 2010 schválila Evropská rada návrh Komise zahájit novou strategii pro růst a zaměstnanost, Evropa 2020, založenou na posílení koordinaci hospodářských politik, která se zaměřuje na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření k posílení evropského potenciálu 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⁽²⁾, které společně tvoří „integrované hlavní směry“. Členské státy byly vyzvány, aby braly integrované hlavní směry v úvahu v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.
- (3) Dne 29. června 2012 hlavy států nebo předsedové vlád členských států rozhodli o Paktu pro růst a zaměstnanost, jenž představuje jednotný rámec pro přijímání opatření na úrovni členských států, EU a eurozóny za použití všech dostupných pák, nástrojů a politik. Rozhodli o krocích, které mají být podniknuty na úrovni členských států, a vyjádřili zejména plné odhodlání dosáhnout cílů strategie Evropa 2020 a naplnit doporučení určená jednotlivým zemím.
- (4) Dne 9. července 2013 přijala Rada doporučení⁽³⁾ k národnímu programu reforem Polska na rok 2013 a stanovisko k aktualizovanému konvergenčnímu programu Polska na období 2012–2016.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Jeho platnost byla prodloužena na rok 2014 rozhodnutím Rady 2014/322/EU ze dne 6. května 2014 o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států pro rok 2014 (Úř. věst. L 165, 4.6.2014, s. 49).

⁽³⁾ Úř. věst. C 217, 30.7.2013, s. 63.

- (5) Dne 13. listopadu 2013 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2014. Dne 13. listopadu 2013 dále Komise na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011⁽¹⁾ přijala zprávu mechanismu varování, ve které není Polsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.
- (6) Dne 20. prosince 2013 potvrdila Evropská rada priority pro zajištění finanční stability, fiskální konsolidace a opatření na podporu růstu. Zdůraznila, že je zapotřebí usilovat o diferencovanou fiskální konsolidaci podporující růst, obnovit standardní podmínky pro poskytování úvěrů ekonomice, podporovat růst a konkurenceschopnost, řešit nezaměstnanost a sociální dopady krize a modernizovat veřejnou správu.
- (7) Dne 24. dubna 2014 předložilo Polsko svůj národní program reforem na rok 2014 a svůj konvergenční program z roku 2014. Vzhledem k jejich vzájemným vazbám byly oba programy posuzovány současně.
- (8) Cílem rozpočtové strategie nastíněné v konvergenčním programu z roku 2014 je snížit do roku 2015 schodek pod referenční hodnotu ve výši 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě a splnit střednědobý rozpočtový cíl do roku 2018. Střednědobý cíl (-1 % HDP ve strukturálním vyjádření) je přísnější než požadavek obsažený v Paktu o stabilitě a růstu. Cíle týkající se celkového schodku předložené v rámci konvergenčního programu z roku 2014 jsou v souladu s včasnou nápravou nadměrného schodku. Navíc, ačkoliv je (pře počítané) strukturální přizpůsobení v roce 2014 v souladu s doporučením Rady v rámci postupu při nadměrném schodku, je nižší než zlepšení požadované v roce 2015. V letech následujících po plánované nápravě nadměrného schodku je plánovaný (pře počítaný) roční pokrok k dosažení střednědobého cíle nižší než požadavek obsažený v Paktu o stabilitě a růstu. Programové cíle jsou proto v souladu s požadavky Paktu o stabilitě a růstu částečně. Předpokládá se, že veřejný dluh v průběhu programového období zůstane nižší než 60 % HDP. Polské orgány předpokládají, že prudce poklesne z 57,1 % HDP v roce 2013 na 49,5 % v roce 2014, a to zejména díky velkému jednorázovému převodu aktiv penzijního fondu, a že na této úrovni zůstane i v roce 2015. Makroekonomický scénář, na němž jsou založeny rozpočtové projekce konvergenčního programu, je realistický pro rok 2014 a optimistický pro rok 2015, s vyšším růstem reálného HDP ve výši 3,8 % oproti prognóze útvarů Komise z jara 2014 ve výši 3,4 %. Na základě prognózy Komise a posouzení konvergenčního programu provedeného Radou podle nařízení (ES) č. 1466/97 má Rada za to, že ačkoliv se očekává, že Polsko nepřekročí strop celkového schodku, který Rada doporučila na rok 2014, stále existují rizika, pokud jde o udržitelnou nápravu nadměrného schodku v roce 2015, a tedy pro vhodný průběh přizpůsobení vedoucí k dosažení střednědobého cíle.
- (9) K zajištění úspěchu strategie fiskální konsolidace je zapotřebí, aby byla fiskální konsolidace podpořena komplexními strukturálními reformami. Nízký podíl prorůstových výdajů (vzdělávání, výzkum a inovace) omezuje vyhlídky na dlouhodobý růst. S ohledem na stárnutí populace se ve střednědobém až dlouhodobém horizontu očekává značný nárůst výdajů na zdravotní péči. Posílením primární péče a systémů předávání pacientů mezi pracovišti a využitím potenciálu pro úspory vyplývajících z nákladové efektivity v nemocniční péči je možné snížit zátěž veřejných financí a zlepšit přístup ke zdravotní péči. Problémem zůstává nízká míra dodržování daňových předpisů, zejména pokud jde o efektivitu daňové správy a míru administrativní zátěže pro daňové poplatníky. Polsko však nedávno zveřejnilo akční plán pro lepší dodržování daňových předpisů a vyšší efektivnost daňové správy na období 2014–2017. Polsko má systém snížených sazeb DPH, který přispívá k největší mezeře v oblasti DPH v rámci Unii. To vede ke ztrátám na straně příjmů a zvýšeným nákladům na dodržování daňových předpisů. Úroveň zdanění energií je poměrně nízká. V nedávné minulosti byly přijaty kroky ke zlepšení polského fiskálního rámce. Rámcem by nicméně posílilo zavedení plnohodnotné nezávislé fiskální rady odpovědné za předběžné kontroly dodržování fiskálních pravidel, posuzování makroekonomických a rozpočtových předpovědí a analýzu dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a také za následné hodnocení dodržování fiskálních pravidel.

(1) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25).

- (10) V průběhu uplynulého roku se postupně zvyšovala nezaměstnanost mladých lidí, což je částečně důsledkem pokračujícího nesouladu mezi výstupy vzdělávacího systému a potřebami trhu práce a částečně důsledkem narůstajícího počtu mladých lidí, kteří nejsou zaměstnaní ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy. Navzdory pokračujícím snahám o reformu systému odborného vzdělávání a přípravy stále existuje potřeba dále usnadnit přístup ke kvalitní učňovské přípravě a učení se práci, posílit spolupráci mezi školami a zaměstnavateli a oslovit mladé lidi neregistrované v evidenci úřadů práce, v souladu s cíli záruk pro mladé lidi. Přizpůsobení dovedností požadavkům trhu práce je velmi důležité také v souvislosti s programy celoživotního učení, kterých se účastní stále velmi málo osob, zejména pokud jde o starší pracovníky, jejichž schopnosti často neodpovídají současným nárokům. Přetrvává segmentace trhu práce s rozsáhlým využíváním pracovních smluv na dobu určitou i smluv občanského práva. Uzavírání pracovních smluv na dobu určitou je značně rozšířené zejména v případě mladých lidí. Ačkoliv jsou pracovní smlouvy na dobu určitou často považovány za nástroj, který má nezaměstnaným umožnit vstup na trh práce s výhledem na pozdější získání smlouvy na dobu neurčitou, u většiny polských pracovníků tomu tak zřejmě není, neboť k přechodu od pracovní smlouvy na dobu určitou k trvalému zaměstnání dochází v malé míře, což často negativně ovlivňuje produktivitu a kvalitu lidského kapitálu.
- (11) Účast žen na trhu práce zůstává na nízké úrovni. Polsko přijalo několik opatření pro posílení zaměstnanosti žen, včetně zvýšení dostupnosti zařízení péče o malé děti (jesle) a navýšení veřejného financování pro školky s cílem povzbudit rodiče k tomu, aby své děti zapisovali do předškolního vzdělávání. Dostupnost zařízení péče o malé děti však zůstává nízká, zejména ve venkovských oblastech, a přetrvávají nerovnosti v oblasti dostupnosti předškolního vzdělávání. Účast starších pracovníků na trhu práce zůstává v Polsku na nízké úrovni. Možnosti předčasného odchodu do důchodu byly výrazně omezeny, avšak je nezbytné vyvinout další úsilí pro zvýšení zaměstnatelnosti starších pracovníků a prodloužení skutečné délky pracovního života. Problémem zůstává reforma zvláštních důchodových systémů pro horníky a zemědělce. Systém sociálního zabezpečení zemědělců (KRUS) motivuje malé zemědělce k setrvání v odvětví zemědělství, což vede ke skryté nezaměstnanosti ve venkovských oblastech a podpoře neformální ekonomiky. Horníci i nadále požívají výsad, pokud jde o důchodové nároky a požadovanou minimální odpracovanou dobu. Oba důchodové systémy poškozují odvětvovou a územní mobilitu pracovních sil.
- (12) Polsko je jedním z členských států, které vykazují nejnižší úroveň výdajů na výzkum a vývoj, a má jedny z nejhorsích výsledků, pokud jde o širší ukazatele inovací. Zejména výdaje soukromého sektoru na výzkum a vývoj jsou na zvláště nízké úrovni. Nízké výdaje na výzkum a vývoj souvisejí s nízkou aktivitou společností v oblasti výzkumu a inovací a s podnikatelským prostředím, které není dostatečně příznivé pro inovace. Systém podpory inovací v Polsku se vyhýbá riziku, je založen především na grantech a podporuje absorpci a přenos technologií bez výrazného dopadu na skutečně nové inovace. Stávající daňové pobídky pro výzkum a vývoj nejsou účinné, pokud jde o podporu vnitřního výzkumu a vývoje v soukromém sektoru, a využívají je pouze velké společnosti. Polské podniky se ve velké míře spoléhají na absorpci technologií. Tento přístup sice zajišťuje zvyšování produktivity a hospodářský růst, ale Polsko by v současné době již mělo přejít na model více založený na vlastních inovacích. Výzvou i nadále zůstává zvýšení inovační kapacity polských společností, lepší propojení vědy a průmyslu a vývoj cílených nástrojů přizpůsobených celému inovačnímu cyklu.
- (13) Všechna odvětví polského hospodářství také stále mohou velmi mnoho získat zvýšením energetické účinnosti; tím by se také mohl podpořit růst, zlepšit konkurenceschopnost a snížit energetická závislost Polska. Domácí kapacity na výrobu energie zastarávají a rozvodná síť je stále přetížená, ale postupuje realizace projektů na vytvoření větší propojovací kapacity se sousedními členskými státy. Klíčovým problémem na trhu se zemním plynem zůstává nedostatečná diverzifikace a hospodářská soutěž.
- (14) Významnou překážkou růstu zůstává v Polsku i nadále nedostatečně rozvinutá dopravní a pevná širokopásmová infrastruktura. Jsou potřebné zejména významné investice do železniční sítě, která je ve špatném stavu, aby se zvýšila konkurenceschopnost odvětví železniční dopravy a bylo dosaženo lepší rovnováhy mezi silniční a železniční dopravou. Pouze přibližně jedna třetina z celkových zhruba 20 000 km provozovaných železničních tratí je v dobrém technickém stavu. Přetrvávají problémy s včasným prováděním projektů v oblasti železniční dopravy. Efektivnost využívání zdrojů lze zvýšit prostřednictvím lepšího nakládání s odpady.

- (15) Vymáhání plnění smluv je v Polsku zdlouhavé a postup pro získání stavebního povolení je dlouhý a složitý. Náklady na dodržování daňových předpisů jsou vysoké, což představuje významný problém pro podnikatelské prostředí. Polsko dosáhlo významného pokroku při provádění ambiciózní reformy, která usnadňuje přístup k regulovaným povoláním.
- (16) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu polské hospodářské politiky Polska. Posoudila národní program reforem i konvergenční program. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Polsku, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny Unie, jelikož je třeba posílit celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii tím, že pro budoucí rozhodování členských států budou poskytnuty vstupy na úrovni Unie. Její doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 6.
- (17) Na základě tohoto posouzení Rada projednala konvergenční program, přičemž její stanovisko⁽¹⁾ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1,

DOPORUČUJE Polsku v období 2014–2015:

1. Posílit rozpočtovou strategii, aby se zajistilo, že do roku 2015 dojde k udržitelné nápravě nadměrného schodku, a to prostřednictvím dosažení strukturálního přizpůsobení uvedeného v doporučení Rady v rámci postupu při nadměrném schodku. Po nápravě nadměrného schodku a až do dosažení střednědobého cíle dodržovat doporučenou hodnotu ročního strukturálního přizpůsobení ve výši 0,5 % HDP. Trvalá náprava fiskální nerovnováhy vyžaduje spolehlivou realizaci ambiciózních strukturálních reforem, aby se zvýšila přizpůsobivost hospodářství a posílily růst i zaměstnanost. Minimalizovat v tomto ohledu škrtů v oblasti investic posilujících růst, zlepšit cílenost sociálních politik a nákladovou efektivitu výdajů a celkovou efektivitu odvětví zdravotní péče, rozšířit daňovou základnu například řešením problému s rozsáhlým systémem snížených sazeb DPH a zlepšit dodržování daňových předpisů, zejména zvýšením efektivity daňové správy. Zřídit nezávislou fiskální radu.
2. Vystupňovat úsilí o snížení nezaměstnanosti mladých lidí, zejména dalším zlepšením relevantnosti vzdělání z hlediska potřeb trhu práce, zvýšením dostupnosti učňovských míst a míst pro učení se prací, posílením pomoci mladým lidem neregistrovaným v evidenci úřadů práce a posílením spolupráce mezi školami a zaměstnavateli, v souladu s cíli záruky pro mladé lidi. Zvýšit účast dospělých na celoživotním učení, aby se nabídka dovedností přizpůsobila poptávce. Bojovat proti segmentaci trhu práce zajištěním lepšího přechodu od pracovních smluv na dobu určitou ke smlouvám na dobu neurčitou a omezením nadměrného využívání smluv občanského práva.
3. Pokračovat v úsilí o zvýšení účasti žen na trhu práce, zejména přijetím dalších opatření k zajištění toho, aby byl k dispozici větší počet finančně dostupných a kvalitních zařízení péče o malé děti a předškolního vzdělávání, a zabezpečením stabilního financování. Integrovat zemědělce do všeobecného důchodového systému a v první řadě urychlit vytvoření systému pro posuzování a registraci příjmu zemědělců. Postupně ukončit zvláštní důchodový systém pro horníky s cílem integrovat je do všeobecného důchodového systému. Podpořit celkovou reformu důchodového systému zvýšením úsilí o podporu zaměstnatelnosti starších pracovníků, aby se zvýšil věk odchodu z trhu práce.
4. Zlepšit efektivitu daňových pobídek na podporu výzkumu a vývoje v soukromém sektoru jako součást úsilí o silnější propojení výzkumu, inovací a průmyslové politiky a lépe zaměřovat stávající nástroje v různých fázích inovačního cyklu.

⁽¹⁾ Podle čl. 9 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97.

5. Obnovit a rozšířit kapacity na výrobu energie a posílit efektivnost celého energetického řetězce. Urychlit a rozšířit rozvoj elektrické rozvodné sítě, včetně přeshraničních propojení se sousedními členskými státy, a vybudovat propojovací plynovod s Litvou. Neprodleně zajistit účinné provádění investičních projektů do železniční dopravy a zlepšit administrativní kapacitu v tomto odvětví. Intenzivněji usilovat o rozšíření pevného širokopásmového pokrytí. Zlepšit nakládání s odpady.
6. Přijmout další opatření ke zlepšení podnikatelského prostředí tím, že se zjednoduší vymáhání plnění smluv a požadavky na získání stavebního povolení. Zintenzivnit snahy o snížení nákladové a časové náročnosti dodržování daňových předpisů pro podniky. Dokončit probíhající reformu zaměřenou na usnadnění přístupu k regulovaným povoláním.

V Bruselu dne 8. července 2014.

Za Radu

předseda

P. C. PADOAN
