

DOPORUČENÍ RADY**ze dne 14. července 2015****k národnímu programu reforem Polska na rok 2015 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Polska z roku 2015**

(2015/C 272/24)

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. 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 14. července 2015 přijala Rada na základě návrhů Komise doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států ⁽²⁾. Tyto dokumenty společně tvoří tzv. integrované 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 ⁽³⁾ k národnímu programu reforem Polska na rok 2014 a stanovisko k aktualizovanému konvergenčnímu programu Polska z roku 2014.
- (4) Dne 28. listopadu 2014 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2015. Téhož dne Komise na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ⁽⁴⁾ přijala zprávu mechanismu varování, ve které není Polsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.
- (5) Dne 18. prosince 2014 potvrdila Evropská rada priority pro podporu investic, zintenzivnění strukturálních reforem a odpovědnou fiskální konsolidaci podporující růst.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Jeho platnost byla prodloužena 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⁾ 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 (Úř. věst. C 247, 29.7.2014, s. 97).

⁽⁴⁾ 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).

- (6) Dne 26. února 2015 zveřejnila Komise svou zprávu o Polsku pro rok 2015. V této zprávě byl posouzen pokrok, který Polsko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých dne 8. července 2014.
- (7) Dne 29. dubna 2015 předložilo Polsko svůj národní program reforem na rok 2015 a dne 30. dubna 2015 svůj konvergenční program z roku 2015. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.
- (8) Na Polsko se v současnosti vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu, poté co byl v červnu 2015 ukončen postup při nadměrném schodku⁽¹⁾. Vláda ve svém konvergenčním programu z roku 2015 plánuje postupné snižování celkového schodku vládního sektoru z 3,2 % HDP na 2,7 % HDP v roce 2015 a dále na 1,2 % HDP v roce 2018. Podle prognózy Komise z jara 2015 se lze domnívat, že nadměrný schodek byl odstraněn již v roce 2014, tedy jeden rok před stanovenou lhůtou, vezme-li se v úvahu, že překročení referenční hodnoty 3 % HDP, kterou stanoví Smlouva, vysvětlují čisté rozpočtové náklady na systémovou důchodovou reformu. Podle konvergenčního programu hodlá vláda splnit do roku 2019 střednědobý cíl – strukturální schodek ve výši 1 % HDP. V roce 2015 dosáhne poměr veřejného dluhu k HDP svého maxima, tj. 51,7 %, následně jej vláda v roce 2018 hodlá snížit na 49,1 %. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je reálný pro rok 2015 a pro rok 2016 je optimistický. Na základě celkového posouzení se předpokládá, že Polsko v roce 2015 dodrží požadovanou korekci ve vztahu k střednědobému cíli, jelikož čistý růst výdajů je pod referenční hodnotou. Opatření, jež mají podpořit dosažení plánovaných cílů v oblasti schodku od roku 2016 nebyla dosud dostatečně upřesněna. Podle prognózy Komise z jara 2015 existuje riziko, že v roce 2016 se požadovaná korekce mírně odchýlí od cíle, neboť strukturální korekce nedosahuje požadované výše. V roce 2016 budou tudíž zapotřebí další opatření. Na základě posouzení konvergenčního programu a s ohledem na prognózu Komise z jara 2015 se Rada domnívá, že Polsko by mělo ustanovení Paktu o stabilitě a růstu víceméně dodržet. Příjmy z daní by bylo možné zvýšit omezením rozsáhlého využívání snížených sazeb DPH, jak je tomu v současnosti, a zvýšením účinnosti daňové správy.
- (9) Pro fiskální rámec Polska by bylo přínosné zřídit nezávislý orgán, ať již jako instituci zcela samostatnou nebo jako součást některé existující instituce, který by byl odpovědný za hodnocení *ex ante* a *ex post* týkající se dodržování fiskálních pravidel, za hodnocení makroekonomických a rozpočtových prognóz a za analýzu dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.
- (10) Polsko na konci roku 2013 zrušilo systémovou důchodovou reformu z roku 1999. I když to krátkodobě mírně ulehčilo rozpočtu, zrušení této reformy nezlepší dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, neboť krátkodobý přínos vyšších příspěvků na sociální pojištění a nižších úrokových plateb vyrovnají v budoucnosti vyšší platby důchodů z veřejného důchodového pilíře. Celkově je zrušení systémové důchodové reformy z roku 1999 z dlouhodobého hlediska pro polské veřejné finance do určité míry rizikové.
- (11) Výsady sociálního zabezpečení, které jsou přiznávány zemědělcům a horníkům, brání i nadále profesní mobilitě a pro veřejné finance znamenají značné náklady. Tyto zvýhodňující režimy odrážejí obyvatele od toho, aby přešli do produktivnějších odvětví, vytvářejí skrytou nezaměstnanost a kvůli nízkým příspěvkům jsou z velké míry dotovány daňovými poplatníky. V roce 2014 polské odvětví zemědělství zaměstnávalo 11,5 % pracovní síly, což je více než dvojnásobek průměru EU, avšak vytvářelo pouze 3,3 % hrubé přidané hodnoty Polska. Státní dotace do systému sociálního zabezpečení ve prospěch zemědělců činí téměř 1 % HDP a důchodový systém horníků dotují ve výši 0,5 % HDP. Příspěvky a dávky spolu souvisí jen minimálně, přičemž výše příspěvků vychází většinou z paušální sazby. Z tohoto režimu není možné systematicky vyloučit zemědělce s vyššími příjmy, což umožňuje jeho zneužívání. Zavedení systému pro evidenci a posuzování příjmů zemědělců by bylo nezbytným prvním krokem na cestě k reformě systému sociálního zabezpečení pro zemědělce.
- (12) V zemi i nadále přetrvává segmentace trhu práce. V Polsku se nejvíce z celé Unie využívají smlouvy na dobu určitou, přičemž míra přechodu z dočasného do trvalého pracovního poměru je nízká a diferenciací mezd nejvyšší v Unii. Přísné podmínky propouštění, dlouhá soudní řízení a jiné obtíže zatěžující zaměstnavatele podporují využívání pracovních smluv na dobu určitou a nestandardních pracovních smluv. Náklady na smlouvy, které upravuje zákoník práce, jsou kromě toho vnímány jako vysoké a vedou k nadměrnému využívání smluv občanského práva (*umowy cywilnoprawne*), jež jsou pro zaměstnavatele atraktivní kvůli souvisejícím nižším příspěvkům na sociální zabezpečení. Vysoký podíl smluv tohoto typu, tj. smluv, které jsou spojeny s nižšími příspěvky, však může snižovat kvalitu dostupných pracovních míst, zejména v případě mladých pracovníků. Nezaměstnanost mladých lidí je vysoká, částečně v důsledku nesouladu mezi kvalifikací a dovednostmi uchazečů

⁽¹⁾ Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1026 ze dne 19. června 2015, kterým se zrušuje rozhodnutí 2009/589/ES o existenci nadměrného schodku v Polsku (Úř. věst. L 163, 30.6.2015, s. 37).

na jedné straně a potřebami trhu práce na druhé straně. Proto je třeba dále usilovat o reformu odborného vzdělávání a odborné přípravy a o zvýšení nízké míry účasti na programech celoživotního učení. Účast žen na trhu práce zůstává na nízké úrovni. S cílem řešit tento problém posílilo Polsko dostupnost předškolního vzdělávání, nicméně dostupnost zařízení péče o malé děti je mezi členskými státy stále ještě jedna z nejhorších.

- (13) Na železniční odvětví negativně působí vysoké poplatky za přístup k tratím a nedostatečné vnitrostátní financování. Postupy pro navrhování a provádění projektů jsou kvůli regulačním a správním podmínkám často zdlouhavé a komplikované. Nedávné legislativní změny by mohly mít na železniční dopravu pozitivní dopad, avšak pravděpodobně neovlivní investiční projekty zahájené během programového období 2007–2013. Nicméně v období 2014–2020 by se mělo výrazně zvýšit financování odvětví železnic z prostředků EU.
- (14) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Polska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Polsku pro rok 2015. Posoudila také konvergenční program a národní program reforem, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Polsku adresována v předchozích letech. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Polsku, 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. Doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 4.
- (15) Na základě tohoto posouzení projednala Rada konvergenční program, přičemž její stanovisko ⁽¹⁾ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1,

DOPORUČUJE Polsku v období 2015–2016:

1. Po odstranění nadměrného schodku dosáhnout v roce 2015 i 2016 fiskální korekce ve výši 0,5 % HDP, aby bylo možné splnit střednědobý rozpočtový cíl. Zřídit nezávislou fiskální radu. Rozšířit daňovou základnu, zejména omezením využívání rozsáhlého systému snížených sazeb DPH.
2. Zahájit proces harmonizace důchodového pojištění pro zemědělce a horníky s důchodovým pojištěním pro ostatní pracovníky a přijmout časový plán pro postupnou úplnou harmonizaci; zavést systém pro posuzování a evidenci příjmů zemědělců.
3. Přijmout opatření k omezení nadměrného využívání smluv na dobu určitou a smluv občanského práva na trhu práce.
4. Odstranit překážky pro investice do železničních projektů.

V Bruselu dne 14. července 2015.

Za Radu
předseda
P. GRAMEGNA

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