

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

(2016/C 299/04)

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. listopadu 2015 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2016. Priority této roční analýzy potvrdila Evropská rada ve dnech 17.–18. března 2016. Dne 26. listopadu 2015 přijala Komise na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ⁽²⁾ zprávu mechanismu varování, ve které Polsko není uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.
- (2) Dne 26. února 2016 byla zveřejněna zpráva o Polsku za rok 2016. V této zprávě byl posouzen pokrok, jež Polsko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 14. července 2015 i národních cílů v rámci strategie Evropa 2020.
- (3) Dne 28. dubna 2016 předložilo Polsko svůj národní program reforem na rok 2016 a svůj konvergenční program z roku 2016. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.
- (4) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu

⁽¹⁾ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ 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).

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 evropských strukturálních a investičních fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí.

- (5) Na Polsko se v současnosti vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu. Vláda ve svém konvergenčním programu z roku 2016 plánuje, že se celkový schodek zvýší z 2,6 % HDP v roce 2015 na 2,9 % HDP v roce 2017 a poté se v roce 2019 sníží na 1,3 % HDP. Splnění střednědobého rozpočtového cíle – schodku ve výši 1 % HDP ve strukturálním vyjádření – se do roku 2019, tedy do konce období, na něž se program vztahuje, neočekává. Podle konvergenčního programu se předpokládá, že se poměr veřejného dluhu k HDP zvýší z 51,3 % v roce 2015 na 52,5 % v roce 2017 a poté se v roce 2019 sníží na 50,4 %. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je na rok 2016 reálný a na následující roky příznivý. Na základě letošní jarní prognózy Komise existuje riziko výrazného odchýlení od doporučeného postupu korekce v roce 2016 a za předpokladu nezměněné politiky i v roce 2017. Na základě posouzení konvergenčního programu a s ohledem na letošní jarní prognózu Komise spatřuje Rada riziko, že Polsko ustanovení Paktu o stabilitě a růstu nedodrží. V letech 2016 a 2017 tedy budou nezbytná další opatření k zajištění souladu.
- (6) Polsko je jediným členským státem bez plnohodnotné nezávislé fiskální rady a není známo, že by plánovalo takovou radu vytvořit, ačkoli má nezávislé fiskální instituce zabývající se některými funkcemi takové rady. Nad rámec prahové hodnoty zadlužení, která je zakotvena v polské ústavě, zavedla tato země v roce 2013 pravidlo o stabilizaci výdajů, které bylo poprvé v plném rozsahu uplatněno v rozpočtu na rok 2015. Toto pravidlo však bylo v prosinci 2015 změněno a umožní vyšší výdaje, zejména za stávající situace nízké inflace. V dlouhodobějším horizontu je fiskální udržitelnost ohrožena značnými riziky v důsledku nepříznivého původního stavu rozpočtu a nárůstu nákladů plynoucích ze stárnutí populace, jež projekce předpokládají zejména v souvislosti s výdaji na zdravotnictví. Z hlediska udržitelnosti dluhu hrozí při nezměněných politikách vzhledem k jeho předpokládanému nárůstu vysoké střednědobé fiskální riziko.
- (7) Podle projekcí se očekává, že příjmy z DPH za rok 2015 zůstaly v poměru k HDP na nízké úrovni. Tento vývoj se předpokládá navzdory doposud zavedeným opatřením, k nimž patří mechanismus přenesení daňové povinnosti a společná odpovědnost podniků v citlivých odvětvích. Zvýšení výběru DPH a boj proti podvodům s touto daní jsou pro vládu prioritou a v této souvislosti se již připravuje příslušná strategie. Očekává se, že součástí této strategie budou nové nástroje IT na odhalování podvodů s DPH a boj s nimi, reforma daňové správy a další opatření. V lednu 2017 pak bude zaveden nižší limit pro hotovostní platby mezi podniky. Polsko se nadále potýká s dlouhodobým problémem neefektivní daňové správy. Poměr mezi náklady na výběr daní a vybranými daněmi, který vyjadřuje podíl správních nákladů a čistých vybraných daňových příjmů, je zde nejvyšší z Unie.
- (8) Polsko nadále uplatňuje snížené sazby DPH na velké množství zboží a služeb. To přispívá k ztrátě příjmů a snižuje efektivitu systému DPH. Ze získaných poznatků vyplývá, že tyto snížené sazby nejsou účinným nástrojem sociální politiky, zejména proto, že nejsou účelově zacíleny na zranitelné domácnosti. Zpravidla totiž ve významném rozsahu dotují bohaté daňové poplatníky. Za cílenější a z hlediska dosažení přerozdělovacích cílů tedy vhodnější nástroj jsou považovány sociální dávky a daň z příjmů. Příjem potenciálně ušlý v důsledku snížených sazeb DPH a nepovinných výjimek patří k nejvyšším v Unii.
- (9) Navzdory nedávným zlepšením se polský trh práce potýká s významnými problémy v podobě stárnoucí pracovní síly, nízké produktivity a značné segmentace trhu práce. K těmto problémům přistupují nedostatky ve vzdělávacím systému. Ačkoli uvedený systém prošel v posledních letech významným zlepšením, stále nedokáže studenty dostatečnou měrou vybavit průřezovými dovednostmi, které budou potřebovat na rychle se měnícím trhu práce a v inovačních procesech. Relativně nízká průměrná úroveň polského vysokého školství a vědy se negativně odráží na kvalitě, v nichž jsou zajišťovány. Pokud jde o počet zahraničních studentů i účast na mezinárodní vědecké spolupráci, dosahuje internacionalizace vysokého školství velmi omezeného stupně. Model financování vysokých škol v sobě nemá zabudovány dostatečné stimuly ke zvyšování kvality, neboť do značné míry vychází z historického pořadí škol v žebříčcích a z kvantitativních ukazatelů, např. počtu studentů

⁽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).

a akademických pracovníků. Podle zaměstnavatelů chybí absolventům průřezové dovednosti, např. schopnost řešit problémy a pracovat v týmu či kritické myšlení. Participace na celoživotním učení je nízká a odborné vzdělávání a příprava neodpovídají potřebám trhu.

- (10) Dostupnost i využívání předškolního vzdělávání zaznamenaly v posledních letech sice výrazné zlepšení, avšak pokud jde o zařízení péče o malé děti, je jejich dostupnost stále jedna z nejhorších v Unii. Nepříznivé dopady na účast zejména žen na trhu práce, jež je třeba pečlivě monitorovat, mohou vyplynout ze zvýšení věku zahájení povinné školní docházky na sedm let, z odstranění povinnosti, aby pětileté děti navštěvovaly předškolní zařízení, a z nových přídavků na děti, jež k uvedeným opatřením přistupují.
- (11) Navzdory výraznému nárůstu pracovních smluv na dobu neurčitou v roce 2015 je podíl zaměstnaneckých poměrů na dobu určitou v Polsku jedním z nejvyšších v Unii. Polsko nedávno přijalo řadu opatření k odstranění segmentace trhu práce. Byla přijata změna zákoníku práce, byly zvýšeny příspěvky na sociální zabezpečení související s některými smlouvami v občanskoprávním režimu a předpokládá se, že v lednu 2017 se zavede minimální hodinová mzda pro pracovníky pracující na smlouvy v občanskoprávním režimu. Některé rysy zákoníku práce však odrazují zaměstnavatele od zaměstnávání lidí na smlouvy uzavírané na dobu neurčitou a využívání těchto smluv zůstává omezené. Tento vývoj je dán především složitostí pracovněprávní úpravy a vysokými implicitními náklady na propuštění zaměstnance s tímto typem smlouvy. Jedná se o vysoké procesní náklady, náklady na zdoluhavé mechanismy řešení sporů s nejistým výsledkem a náklady plynoucí např. z ustanovení o zvláštní ochraně starších pracovníků před propouštěním.
- (12) Preferenční mechanismy sociálního zabezpečení v konkrétních odvětvích, zejména vysoce dotované důchodové systémy zemědělců a horníků, s sebou nesou vysoké rozpočtové náklady a mohou přispívat ke snižování mobility pracovních sil. Počet pojištěnců ve zvláštním systému sociálního zabezpečení pro zemědělce od roku 2007 pomalu klesá. Vláda očekává, že v roce 2019 se bude tento systém vztahovat na 1,18 milionu osob, zatímco počet příjemců důchodových dávek dosahující 1,229 milionu osob do roku 2018 pravděpodobně poroste. Výdaje státního rozpočtu na fond sociálního zabezpečení zemědělců (KRUS) se od roku 2011 drží na konstantní úrovni 1 % HDP. Na zemědělce se nevztahuje obecná daňová povinnost ani povinnost vést účetní systém a míra samofinancování fondu KRUS je nízká. V roce 2014 bylo v Polsku 1 382 milionu zemědělských podniků, z nichž 52 % hospodařilo na ploše menší než 5 ha (GUS). Pro horníky platí výjimka ze všeobecného příspěvkově definovaného veřejného důchodového systému se zvláštními preferenčními důchodovými koeficienty, která pro veřejné finance představuje značné náklady ve výši přes 0,5 % HDP ročně. Nepříznivý demografický výhled se již projevil poklesem obyvatelstva v produktivním věku. Klíčové je tedy zachovat pozitivní trend v zaměstnanosti, zejména v případě starších pracovníků, mj. s cílem uchovat přiměřenost a udržitelnost veřejného důchodového systému. Přestože průměrný skutečný věk odchodu do důchodu v posledních letech vzrostl, zůstává výrazně pod úrovní zákonné hranice. Z hlediska dlouhodobější sociální přiměřenosti budoucích důchodů a stability veřejných financí má tedy zásadní význam zvýšit skutečnou věkovou hranici pro odchod do důchodu a účast na trhu práce.
- (13) Přes významné investice v posledních letech přetrvávají překážky a nedostatky v oblasti dopravy, energetiky a komunikačních sítí. Investiční činnosti brání překážky, jež souvisejí s fungováním veřejné správy, zdaněním, podmínkami výzkumu, vývoje a inovací, jakož i se zdoluhavým vymáháním smluv. Nedostatky v řídicí a správní sféře negativně dopadají na včasnou realizaci investičních projektů v železniční dopravě a dalších projektů v oblasti dopravní, energetické a telekomunikační infrastruktury. Polská ekonomika je nadále energeticky náročná a produkuje vysoké emise uhlíku, takže ze zvyšování energetické účinnosti plynou značné potenciální přínosy. Zařízení na výrobu elektrické energie zastarávají a jsou nadále silně závislá na uhlí. Elektrická rozvodná síť je nedostatečně napojena na sousední země. Režim podpory obnovitelných zdrojů energie, jenž měl začít platit od 1. ledna 2016, byl odložen, což mezi investory vyvolalo nejistotu. K hlavním brzdám investic, zejména ve stavebnictví, patří skutečnost, že jen velmi malá část území je pokryta územním plánováním, které se navíc vyznačuje nestabilitou, především na místní úrovni. Dalšími faktory jsou nadměrná regulace a regulatorní a správní nekonzistentnost, jež brání vydávání stavebních povolení.
- (14) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Polska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Polsku za rok 2016. Komise rovněž posoudila 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 EU, neboť celkovou správou 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 3.

- (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 2016–2017:

1. V zájmu splnění střednědobého rozpočtového cíle dosáhnout roční fiskální korekce ve výši 0,5 % HDP v roce 2016 a 2017. Posílit fiskální rámec, mimo jiné zřízením nezávislé fiskální rady. Zlepšit výběr daní zajištěním důslednějšího dodržování právních předpisů v oblasti DPH a omezit rozsáhlé uplatňování snížených sazeb DPH.
2. Zajistit udržitelnost a přiměřenost důchodového systému a zvýšit účast na trhu práce, a to cestou zahájení reformy preferenčního penzijního pojištění, odstranění překážek přechodu na dlouhodobější typy zaměstnaneckých poměrů a zvýšení relevantnosti vzdělávání a odborné přípravy pro potřeby trhu práce.
3. Přijmout opatření za účelem odstranění překážek, jež brání investicím do dopravy, stavebnictví a energetické infrastruktury, a zvýšit záběr územního plánování na místní úrovni.

V Bruselu dne 12. července 2016.

Za Radu
předseda
P. KAŽIMÍR

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