

Bruksela, dnia 18.5.2016 r.
COM(2016) 324 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

**w sprawie krajowego programu reform Republiki Czeskiej na 2016 r.
oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Republikę Czeską
programu konwergencji na 2016 r.**

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Republiki Czeskiej na 2016 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Republikę Czeską programu konwergencji na 2016 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej²,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego³,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego⁴, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania⁵, w którym nie wskazała Republiki Czeskiej jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² COM(2016) 324 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 i P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Republiki Czeskiej⁶ opublikowano w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Republiki Czeskiej w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., i postępów Republiki Czeskiej w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (3) W dniu 11 maja 2016 r. Republika Czeska przedłożyła swój program konwergencji na 2016 r., a w dniu 12 maja 2016 r. swój krajowy program reform na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym⁷.
- (5) Republika Czeska jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie konwergencji na 2016 r. rząd Republiki Czeskiej planuje nieznaczne pogorszenie salda nominalnego do poziomu -0,6 % PKB w 2016 r., a począwszy od 2017 r. stabilizację na poziomie -0,5 % PKB. Przez cały czas trwania programu nadal jest osiągnięty średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt strukturalny wynoszący 1 % PKB. Zgodnie z programem konwergencji oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB pozostanie na poziomie 41,1 % w 2016 r., po czym będzie spadać, osiągając w 2019 r. poziom 39,3 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Środki, które mają wesprzeć zakładane cele związane z deficytem począwszy od 2017 r., nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2016 r. przewiduje się, że saldo strukturalne będzie na poziomie -0,7 % w 2016 r. i -0,9 % PKB w 2017 r., powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ewentualne przyszłe odstępstwa zostaną poddane ocenie w odniesieniu do wymogu utrzymania równowagi strukturalnej na poziomie średniookresowego celu budżetowego. Opierając się na ocenie programu konwergencji i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Republika Czeska spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (6) W perspektywie długoterminowej istnieje średnie zagrożenie dla stabilności finansów publicznych Republiki Czeskiej. Wiąże się ono przede wszystkim z przewidywanym wpływem wydatków publicznych związanych z wiekiem, przede wszystkim w dziedzinie opieki zdrowotnej, ale także w zakresie emerytur. Jeżeli niedawno przyjęte lub planowane środki mające na celu zmianę systemu emerytalnego zostaną wdrożone, doprowadzą w perspektywie długoterminowej do pogorszenia się stanu finansów publicznych. Po pierwsze, w lutym 2016 r. rząd czeski przyjął przepisy dające mu możliwość dostosowania mechanizmu indeksacji

⁶ SWD(2016) 73 final.

⁷ COM(2014) 494 final.

emerytur w bardziej elastyczny sposób. Po drugie, rozpatrywane są wnioski dotyczące ograniczenia do 65 lat ustawowego wieku emerytalnego i wprowadzenia regularnych mechanizmów weryfikacji wieku emerytalnego. Nie planuje się obecnie podniesienia niskiego ustawowego wieku emerytalnego. W dziedzinie opieki zdrowotnej zaniepokojenie budzi także prognozowany wzrost wydatków długookresowych. Przed Republiką Czeską stoją wyzwania w dziedzinie poprawy zarządzania i efektywności kosztowej systemu opieki zdrowotnej, chociaż szereg środków jest obecnie na różnych etapach realizacji. Wskaźniki świadczą o wysokim poziomie konsumpcji towarów i usług oraz stosunkowo dużej zależności od opieki szpitalnej, która jest droższa niż usługi ambulatoryjne. Nie wydaje się, aby dostępne dane medyczne były skutecznie wykorzystywane do planowania i racjonalizacji zdolności w ramach opieki szpitalnej. System zwrotu kosztów za opiekę szpitalną jest obecnie poddawany przeglądowi ze względu na szereg wad, takich jak niewielka liczba szpitali brana pod uwagę przy obliczaniu stóp referencyjnych. Nadal nie wykorzystano dostatecznie możliwości poprawy koordynacji opieki ambulatoryjnej, zwiększenia roli lekarzy ogólnych jako punktu kontroli dostępu do systemu i ograniczenia zbędnego korzystania z usług ambulatoryjnych.

- (7) Ramy budżetowe Republiki Czeskiej należą do najsłabszych w UE. Pakiet reform mających zaradzić głównym słabościom w tej dziedzinie został zatwierdzony przez rząd w lutym 2015 r., ale nadal oczekuje na ratyfikację przez Parlament. Pakiet ma na celu transpozycję do prawa krajowego dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych. Proponowana reforma przewiduje wzmocnienie limitów wydatków i bezpośrednie powiązanie ich ze średniookresowym celem budżetowym. Zgodnie z reformą, rząd będzie musiał przyjąć budżet gwarantujący długoterminową stabilność finansów publicznych, a w celu monitorowania finansów publicznych i zwiększenia przejrzystości powołana zostanie niezależna rada budżetowa.
- (8) Poziom inwestycji w Republice Czeskiej w przeliczeniu na jednego mieszkańca utrzymuje się poniżej średniej UE i jest bardzo skoncentrowany w regionie stołecznym. Bariery administracyjne i regulacyjne nadal ciążą na wskaźnikach efektywności otoczenia działalności gospodarczej i stanowią przeszkodę dla inwestycji. Istnieją pewne specyficzne utrudnienia w realizacji projektów infrastruktury transportowej i energetycznej. Powoli przebiegała ponadto absorpcja funduszy UE w okresie programowania 2007–2013, głównie ze względu na złożoność procedur, niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli oraz niedociągnięcia w procedurach udzielania zamówień publicznych i słaby potencjał administracyjny organów zaangażowanych w realizację projektu. Jeśli chodzi o infrastrukturę transportową, bariery administracyjne utrudniające inwestycje obejmują długotrwałe procedury wydawania pozwoleń na użytkowanie gruntów i opóźnienia wynikające z procedur składania skarg w urzędzie antymonopolowym. Jeśli chodzi o efektywność energetyczną, programy państwowe zmierzające do zmniejszenia energochłonności były rozproszone i nieopłacalne. Istnieją przesłanki, że osiągnięta oszczędność energii nie ulega poprawie zgodnie z krajowym planem działań na rzecz racjonalizacji zużycia energii. Jeśli chodzi o usługi, istnieją pewne dowody na restrykcyjność regulacyjną. Istnieje ona w szczególności w przypadku niektórych sektorów usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, dla których bariery wejścia na rynek i praktyka wydają się wyższe od średniej UE. Korzystanie w niewielkim stopniu z wysokiej jakości publicznych usług online również wpływa hamująco na otoczenie biznesu i odzwierciedla braki w ofercie. Usługi administracji elektronicznej nie wykorzystują w pełni możliwości technologicznych, aby poprawić dostępność dla użytkowników, a stopień ich zaawansowania należy do najniższych w

UE. Istnieją dowody na stosunkowo dużą liczbę przypadków oszustw podatkowych w Republice Czeskiej. Rozwiązanie tego problemu, w szczególności w odniesieniu do podatku VAT, jest w programie politycznym traktowane priorytetowo. Z drugiej strony nie planuje się żadnych środków, które służyłyby zmniejszeniu stosunkowo wysokich kosztów związanych z płaceniem podatków ani uproszczeniu systemu podatkowego. Oferowane przez organy podatkowe usługi dotyczące etapu przed złożeniem wniosku są ograniczone. Podatnicy korzystają w niewielkim stopniu z systemów elektronicznego składania wniosków o zwrot podatków, chociaż pewne postępy poczyniono w zakresie VAT. Ponadto według najnowszych sprawozdań międzynarodowych koszty poboru podatków są stosunkowo wysokie. Wysokie składki na ubezpieczenie społeczne płacone przez pracodawców przyczyniają się do ogólnie wysokiego poziomu opodatkowania pracy, a zróżnicowanie ukierunkowane na inne obszary, takie jak podatki od majątku, jest niewielkie.

- (9) Kilka czynników wskazuje na istotne niedociągnięcia w administracji publicznej. Poczyniono pewne postępy w przyjmowaniu środków legislacyjnych i nielegislacyjnych w ramach planu działań antykorupcyjnych na 2015 r. W listopadzie 2015 r. parlament zatwierdził ustawę o rejestrze umów. Jej terminowa realizacja i działania następcze przyczyniłyby się do poprawy przejrzystości i efektywności kosztowej przetargów publicznych. Nadal jednak nie wprowadzono niektórych kluczowych aktów prawnych zmierzających do zwalczania korupcji, takich jak zmiana do ustawy o konflikcie interesów czy nowa ustawa o finansowaniu partii politycznych. Szereg przyjętych środków jest trudny do wyegzekwowania i ich wpływ pozostaje ograniczony, a pewna liczba proponowanych środków jest systematycznie przesuwana do następnego planu działania. Pomimo pewnych wysiłków na rzecz wyeliminowania niedociągnięć w systemie zamówień publicznych Republiki Czeskiej, sporo pozostaje jeszcze do zrobienia w kwestii jego wyników w zakresie konkurencji, a tym samym stosunku jakości do ceny. Jest to częściowo spowodowane brakiem odpowiedniego wykształcenia podmiotów udzielających zamówień publicznych i niewystarczającego nacisku na kryterium jakości przy udzielaniu zamówień. Sektor publiczny opiera się głównie na niekonkurencyjnych procedurach o ograniczonej zdolności do przyciągania oferentów, podczas gdy wspólne udzielanie zamówień wykorzystywane jest rzadko. Niemniej jednak oczekuje się, że wdrożenie nowo transponowanych dyrektyw o zamówieniach publicznych dotyczących modernizacji procedur zamówień publicznych będzie okazją do wprowadzenia do polityki zamówień publicznych strategicznego podejścia opartego na dowodach w kontekście zwiększenia profesjonalizmu, wspólnych zakupów publicznych, kładzenia większego nacisku na kryterium jakości i zasad etycznych podmiotów udzielających zamówień publicznych.
- (10) W ostatnich latach odnotowano znaczny wzrost inwestycji na badania i rozwój, ale wyniki są nadal słabe i istnieją obawy co do stabilności infrastruktury badawczo-rozwojowej. Czeski system badań jest obecnie w trakcie wdrażania długo odkładanych a istotnych reform zarządzania dotyczących zwłaszcza oceny i finansowania. Obecny mechanizm finansowania jest rozdrobniony, charakteryzuje się niewystarczającą koordynacją między zainteresowanymi organami i niejasnym podziałem obowiązków i priorytetów. Ramy kompleksowej oceny w zakresie badań i rozwoju, z odesłaniami do finansowania, są w trakcie opracowywania, ale prace postępują powoli. Wysiłki podjęte w celu zacieśnienia powiązań między uczelniami a kręgami gospodarczymi są ograniczone. Powiązania te są osłabione z powodu

faktu, że ramy oceny publicznych instytucji badawczych nie biorą pod uwagę poziomu współpracy z przedsiębiorstwami.

- (11) W styczniu 2016 r. parlament przyjął reformę szkolnictwa wyższego. Atrakcyjność zawodu nauczyciela pozostaje wyzwaniem; jedną z przyczyn wydają się być stosunkowo niskie zarobki, jednocześnie nauczyciele jako grupa zawodowa starzeją się. Aby zwiększyć atrakcyjność zawodu opracowywany jest nowy system ścieżek kariery dla nauczycieli i personelu pedagogicznego, lecz jego wdrożenie zostało odroczone. Wyniki nauczania są ogólnie dobre, są one jednak silnie naznaczone społeczno-ekonomiczną sytuacją studentów. Wyraźnym problemem są słabe wyniki w nauce grup w niekorzystnej sytuacji, w szczególności Romów. Szacuje się, że bardzo duża część dzieci romskich przedwcześnie kończy naukę. Wiele dzieci romskich uczy się poza systemem szkół powszechnych, w związku z czym standardy edukacji, z jakimi się stykają, są niższe niż w przypadku reszty społeczeństwa. Możliwości szkoleń dla nauczycieli, mające ułatwić im zajmowanie się tą kwestią, są niewielkie, mały jest też odsetek nauczycieli uczestniczących w szkoleniach związanych z rozwojem zawodowym ukierunkowanym na nauczanie grup mieszanych i edukację integracyjną. Przedsięwzięto znaczną liczbę środków legislacyjnych i administracyjnych na rzecz edukacji integracyjnej i zaczynają być one wdrażane. Oczekuje się, że przyczynią się one do zmniejszania różnic w poziomie wykształcenia i osiągnięciach dzieci romskich i nieromskich. W marcu 2016 r. parlament przyjął zmiany do ustawy o edukacji, rozszerzając edukację obowiązkową na ostatni rok edukacji przedszkolnej, zapewniając tym samym prawo dla młodszych dzieci do miejsca w przedszkolu. Nierówności w systemie kształcenia stanowią jednak barierę dla poprawy jakości kapitału ludzkiego i pogarszają sytuację na rynku pracy na późniejszych etapach życia.
- (12) Sytuacja na rynku pracy w Republice Czeskiej poprawiła się, ale dalszy wzrost wskaźnika zatrudnienia będzie zależał od większego udziału grup, wśród których zatrudnienie jest zbyt niskie. Należą do nich kobiety z małymi dziećmi, pracownicy o niskich kwalifikacjach oraz członkowie społeczności romskiej. Do zwiększenia udziału grup słabszych społecznie konieczne jest podniesienie zdolności zasięgu publicznych służb zatrudnienia, wraz z odpowiednią i dobrze ukierunkowaną aktywną polityką rynku pracy oraz zindywidualizowanymi usługami. Dostęp do rynku pracy kobiet z małymi dziećmi jest utrudniony ze względu na utrzymujący się brak przystępnych cenowo, dobrej jakości usług opieki nad dziećmi, zwłaszcza dziećmi do lat trzech, oraz ograniczone korzystanie z elastycznego czasu pracy. W ostatnich latach podjęto już pewne środki, aby zaradzić tym niedoborom, potrzebne jest jednak podjęcie większych wysiłków.
- (13) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Republiki Czeskiej, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Republiki Czeskiej w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Republice Czeskiej, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.

- (14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji i jest zdania⁸, że – zgodnie z przewidywaniami – Republika Czeska spełni warunki paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Republice Czeskiej podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych w kontekście przyszłych zagrożeń w dziedzinie opieki zdrowotnej. Przyjęcie przepisów w celu wzmocnienia ram budżetowych.
2. Zmniejszenie barier regulacyjnych i administracyjnych utrudniających inwestycje, w szczególności w sektorze transportu i energii, oraz zwiększenie dostępności usług administracji elektronicznej. Przyjęcie zaległych reform zmierzających do zwalczania korupcji i usprawnienie procedur zamówień publicznych.
3. Wzmocnienie zarządzania w ramach systemu badań i rozwoju oraz zacieśnienie powiązań między uczelniami a przedsiębiorstwami. Podniesienie atrakcyjności zawodu nauczyciela oraz podjęcie działań w celu poprawy integracji dzieci znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, w tym Romów, w powszechnym systemie szkół i przedszkoli. Usunięcie przeszkód utrudniających większe uczestnictwo w rynku pracy grup, wśród których zatrudnienie jest zbyt niskie, zwłaszcza kobiet.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*

⁸ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.