



Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

ZAŁECENIA

Rada

[illegible]

2017/C 261/09	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Francji na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2017 r. . .	36
2017/C 261/10	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Chorwacji na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2017 r.	41
2017/C 261/11	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2017 r. .	46
2017/C 261/12	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2017 r. ...	53
2017/C 261/13	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu stabilności na 2017 r. ...	58
2017/C 261/14	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu stabilności na 2017 r. ...	62
2017/C 261/15	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2017 r.	67
2017/C 261/16	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2017 r.	71
2017/C 261/17	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Malty na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2017 r. ...	75
2017/C 261/18	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na 2017 r.	79
2017/C 261/19	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Austrii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na 2017 r. ..	83
2017/C 261/20	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2017 r. .	88
2017/C 261/21	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2017 r.	92
2017/C 261/22	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2017 r.	98
2017/C 261/23	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Słowenii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na 2017 r. .	105
2017/C 261/24	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Słowacji na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na 2017 r. .	110
2017/C 261/25	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2017 r. .	114

2017/C 261/26	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2017 r.	119
2017/C 261/27	Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo programu konwergencji na 2017 r.	122

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

ZALECENIA

RADA

ZALECENIE RADY

z dnia 11 lipca 2017 r.

w sprawie krajowego programu reform Belgii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię programu stabilności na 2017 r.

(2017/C 261/01)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i nie wskazała w nim Belgii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwanego dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej Belgia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, jak odzwierciedlono w zaleceniach nr 1 i 2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Belgii zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Belgii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Belgii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 28 kwietnia 2017 r. Belgia przedłożyła krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Belgia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega regule dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2017 r. rząd planuje stopniową poprawę salda nominalnego z deficytu na poziomie 2,6 % PKB w 2016 r. do wartości - 0,1 % PKB w 2020 r. Planuje się, że do 2019 r. zostanie osiągnięty średniookresowy cel budżetowy, którym jest osiągnięcie równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych. Ponowne przeliczenie⁽²⁾ salda strukturalnego nadal wskazuje jednak na deficyt w wysokości 0,3 % w 2019 r. Program stabilności na 2017 r. przewiduje, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB po osiągnięciu szczytowego poziomu wynoszącego niemal 107 % PKB w 2014 r. i spadku w latach 2015 i 2016 do ok. 106 % PKB będzie kontynuować trend spadkowy, osiągając w 2020 r. poziom 99 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Jednocześnie środki niezbędne do wparcia deficytu docelowego przewidywanego od 2018 r. nie zostały jeszcze sprecyzowane, co – zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2017 r. – przyczynia się do prognozowanego na 2018 r. pogorszenia salda strukturalnego, przy założeniu niezmiennego kursu polityki.
- (7) W dniu 22 maja 2017 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE, ponieważ w 2016 r. Belgia nie poczyniła wystarczających postępów na drodze do osiągnięcia zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. W sprawozdaniu tym stwierdzono, po przeanalizowaniu wszystkich istotnych czynników, że kryterium długu należy obecnie uznać za spełnione. Zaleca się jednocześnie wprowadzenie w 2017 r. dodatkowych środków polityki fiskalnej, aby zapewnić ogólną zgodność ze ścieżką dostosowawczą prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017 r. w ujęciu łącznym.
- (8) W programie stabilności na 2017 r. wskazano, że wpływ, jaki wywierają na budżet w latach 2016 i 2017 masowy napływ uchodźców i środki bezpieczeństwa, jest znaczny, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wyniosły w 2016 r. 0,08 % PKB z tytułu wyjątkowo dużego napływu uchodźców i 0,05 % PKB z tytułu środków bezpieczeństwa. W 2017 r. dodatkowy wpływ środków bezpieczeństwa (w porównaniu do 2016 r.) szacuje się obecnie na 0,01 % PKB. Przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 mają zastosowanie do tych dodatkowych wydatków, jako że napływ uchodźców oraz poważne zagrożenie terroryzmem stanowią zdarzenia nadzwyczajne, ich wpływ na finanse publiczne Belgii jest znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności finansów publicznych. Dlatego też zmniejszono wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2016 r., aby uwzględnić dodatkowe koszty związane z uchodźcami i środkami bezpieczeństwa. Jeśli chodzi o 2017 r., ostateczna ocena obejmująca kwoty kwalifikowalne zostanie przeprowadzona wiosną 2018 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze belgijskie.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

- (9) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Belgii dokonanie rocznej korekty fiskalnej wynoszącej co najmniej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. Prognoza Komisji z wiosny 2017 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od tego wymogu w 2017 r. Nadal istnieje jednak ryzyko wystąpienia znacznego odstępstwa od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017 w ujęciu łącznym. Wniosek ten nie uległby zmianie, gdyby z wymogu wyłączono wpływ budżetowy wyjątkowo dużego napływu uchodźców i środków bezpieczeństwa.
- (10) W świetle swojej sytuacji fiskalnej, a zwłaszcza poziomu zadłużenia, w 2018 r. Belgia powinna dokonywać dalszej korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, jakim jest osiągnięcie równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą korekt na mocy paktu stabilności i wzrostu, korekta ta wymaga, aby stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽¹⁾ nie przekroczyła 1,6 % w 2018 r. Odpowiadałoby to rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej co najmniej 0,6 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. Z pobieżnej oceny wynika, że w latach 2017 i 2018 Belgia nie spełni warunków reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2017 r. konieczne będą dodatkowe środki w celu spełnienia warunków paktu stabilności i wzrostu. Jak przewidziano jednak w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97, przy analizie planów i wyników budżetowych należy oceniać saldo budżetu państwa członkowskiego w świetle warunków koniunkturalnych. W komunikacie Komisji w sprawie europejskiego semestru 2017 towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów przypomniano, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały uwzględniać cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Belgii. W związku z tym Rada odnotowuje, że Komisja zamierza dokonać wszechstronnej oceny zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, w szczególności w świetle sytuacji koniunkturalnej w Belgii.
- (11) W federalnym państwie członkowskim takim jak Belgia, gdzie duża część kompetencji dotyczących wydatków została przeniesiona na poziom regionów, konieczna jest skuteczna koordynacja budżetowa. Dążąc do poprawy wewnętrznej koordynacji oraz transpozycji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej („pakt fiskalny”), rząd federalny oraz rządy regionalne i lokalne zawarły w 2013 r. umowę o współpracy w celu określenia ogólnej ścieżki korekty fiskalnej i wieloletnich ścieżek fiskalnych dla poszczególnych jednostek, monitorowaną przez Wysoką Radę ds. Finansów. W procesie tym nie udało się jednak osiągnąć formalnego porozumienia co do tendencji fiskalnych, nie ustalono też wystarczających gwarancji odnośnie do monitorującej roli Wysokiej Rady ds. Finansów. Brak koordynacji w zakresie podziału działań podważa realność ogólnej perspektywy osiągnięcia przez to państwo średniookresowego celu określonego w programie stabilności na 2017 r.
- (12) Inwestycje publiczne, mimo swojego potencjału do pobudzania wzrostu w dłuższej perspektywie, są – według europejskich norm – bardzo niskie, w szczególności jeśli chodzi o wydatki publiczne ogółem. Niski jest nie tylko poziom kapitału publicznego, pogorszyła się także jakość infrastruktury publicznej. Ze względu na bardzo duże ograniczenia budżetowe, z jakimi boryka się rząd na wszystkich szczeblach administracji, zachowanie wystarczającego marginesu umożliwiającego inwestycje zależy od restrukturyzacji pozycji ogólnych wydatków publicznych polegającej na poprawie skuteczności usług publicznych i strategii politycznych oraz ograniczeniu szybkiego wzrostu w przypadku niektórych pozycji wydatków.
- (13) Belgia poczyniła znaczne postępy w zakresie reformy systemu ustalania wysokości wynagrodzeń. Zmiana ustawy z 1996 r. regulującej negocjacje płacowe ma na celu ochronę zysków wynikających z konkurencyjności kosztowej osiągniętych dzięki niedawnym wysiłkom na rzecz ograniczenia wzrostu płac. Ostrożniejsze prognozy wyjściowe i automatyczne uprzednie dostosowania w obliczeniach limitu wzrostu płac oznaczają, że zreformowane ramy mają duże znaczenie dla poprawy konkurencyjności kosztowej Belgii w stosunku do głównych partnerów handlowych w strefie euro. Reforma daje ponadto większą gwarancję, że środki rządowe mające na celu zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy będą skutecznie służyć konkurencyjności kosztowej, i zwiększa rolę rządu w zapobieganiu szkodliwym tendencjom w zakresie konkurencyjności kosztowej spowodowanych nadmierną inflacją. Ramy negocjacji zbiorowych przewidują ściśle monitorowanie tendencji w dziedzinie wynagrodzeń i wydajności, a także innych czynników konkurencyjności kosztowej i pozakosztowej oraz innych czynników przez organizacje partnerów społecznych reprezentowanych w Centralnej Radzie Gospodarczej. W związku z tym, że praktyka łączenia dynamiki płac z inflacją jest wciąż powszechna w wielu sektorach, a także w kontekście pogłębiającej się różnicy między stopą inflacji w Belgii, a stopą inflacji w krajach sąsiednich, w ramach semestru europejskiego ściśle monitorowane będą zmiany jednostkowych kosztów pracy.

⁽¹⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (14) Poczyniono pewne postępy w zakresie funkcjonowania rynku pracy. Wyższy wiek emerytalny i dalsze ograniczenie świadczeń przedemerytalnych motywują osoby starsze do kontynuowania pracy lub ponownego jej podejmowania. Stopniowe zmniejszenie klina podatkowego przyczyniło się do poprawy wskaźnika zatrudnienia. Dzięki wzrostowi gospodarczemu i lepszej konkurencyjności kosztowej powstało wiele miejsc pracy. Jest to również skutkiem obniżenia opodatkowania kosztów pracy i ograniczania wzrostu płac, dzięki którym poprawiła się konkurencyjność przedsiębiorstw belgijskich pod względem kosztów pracy. Niemniej jednak pozostaje pewna liczba niedociągnięć strukturalnych. Odsetek osób bezrobotnych lub biernych zawodowo, które znajdują zatrudnienie, jest niski, a na ogólnym wskaźniku zatrudnienia nadal ciąży słabe wyniki poszczególnych grup. Chodzi tu o pracowników o niskich umiejętnościach, osoby młode, starszych pracowników i osoby ze środowisk migracyjnych, takich jak pracownicy urodzeni poza UE, ale również drugie pokolenie migrantów. Wyniki w zakresie zatrudnienia osób ze środowisk migracyjnych, nawet po uwzględnieniu innych czynników indywidualnych, należą do najgorszych w Unii. Zwłaszcza jeśli chodzi o osoby urodzone poza UE, różnica w poziomie zatrudnienia jest najwyższa w Unii: wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 20–64 lata wynosił w 2016 r. 49,1 %, w porównaniu do 70,2 % w przypadku rodowitych mieszkańców, i był jeszcze niższy w przypadku kobiet urodzonych poza UE (39,1 %). W 2015 r. w przypadku mieszkańców urodzonych poza UE zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym wynosiło 50,7 %, w porównaniu do 17 % w przypadku rodowitych mieszkańców. Te znaczne różnice w poziomie zatrudnienia różnych grup ludności nadal skutkują przeciągającym się niepełnym wykorzystaniem siły roboczej. Realizowane na poziomie regionalnym reformy systemów motywujących do zatrudnienia mają wprowadzić na cel racjonalizację i dostosowanie systemu, należy jednak regularnie monitorować opłacalność decyzji politycznych. Niektóre elementy polityki dotyczące grupy docelowej mogą mieć nieoczekiwane skutki lub powodować efekt przesunięcia. Do skutecznej realizacji ukierunkowanych strategii politycznych niezbędne są również koordynacja i komunikacja na różnych szczeblach politycznych i pomiędzy tymi szczeblami. Podatki, w tym składki na ubezpieczenia społeczne w odniesieniu do niższych wynagrodzeń, oraz cofanie zasiłków socjalnych w momencie wejścia na rynek pracy lub zwiększenia liczby godzin pracy mogą stwarzać pułapki w postaci bierności zawodowej i niskich zarobków.
- (15) Nastąpiły pewne postępy w zakresie reform systemu kształcenia i szkoleń mające na celu zwiększenie równości oraz poprawę kluczowych kompetencji i jakości kształcenia. Jednak mimo dobrych przeciętnych wyników w skali międzynarodowej odsetek uczniów osiągających najlepsze wyniki wśród 15-latków spadł, podczas gdy wzrósł odsetek uczniów osiągających słabe wyniki w nauce. Ponadto różnice edukacyjne związane z sytuacją społeczno-ekonomiczną są powyżej średniej w Unii i w OECD. Różnice w rezultatach obserwowane w kontekście środowisk migracyjnych są także duże, a osiągnięcia drugiego pokolenia migrantów są jedynie trochę lepsze niż pierwszego, nawet po uwzględnieniu ich statusu społeczno-ekonomicznego. Rozwiązanie problemu różnic edukacyjnych będzie zatem wymagać szerokiej reakcji politycznej wykraczającej poza system edukacyjny. Duży wzrost liczby uczniów, w szczególności uczniów ze środowisk migracyjnych (ich odsetek wzrósł z 15,1 % w 2012 r. do 17,7 % w 2015 r.) jeszcze bardziej utrudni wyzwanie związane z zapewnieniem równości. Belgia stoi ponadto w obliczu wyłaniającego się niedoboru nauczycieli, przy czym nauczyciele nie zawsze mają dobre przygotowanie lub wsparcie, aby poradzić sobie z coraz bardziej różnorodną populacją uczniów. Głównymi przyczynami takiego stanu są: trudności z przyciągnięciem najbardziej odpowiednich studentów i kandydatów do tego zawodu, wysoki odsetek porzucania zawodu przez początkujących nauczycieli i niedostępność części nauczycieli do nauczania. Okres wstępnego kształcenia nauczycieli w Belgii wynoszący obecnie 3 lata jest stosunkowo krótki. Reformy kształcenia i szkolenia mają kluczowe znaczenie, jeśli chodzi o zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy młodych ludzi o niskich umiejętnościach oraz o wspieranie przechodzenia do gospodarki opartej na specjalistycznej wiedzy.
- (16) Pozakosztowy wymiar konkurencyjności nadal wymaga poprawy. Zasadnicze znaczenie w tym względzie mają: większy wzrost wydajności oraz szersze inwestycje w kapitał oparty na wiedzy, w szczególności dotyczące wprowadzania technologii cyfrowych. Jakość publicznego systemu badań naukowych jest wprawdzie wysoka, jednak aby uzyskać lepsze wyniki w zakresie innowacji, konieczne jest większe rozpowszechnienie wiedzy w mniej produktywnych sektorach gospodarki. Potrzebę tę potwierdziły wszystkie jednostki wchodzące w skład federacji; w ostatnich latach przyjęły one różne strategie i środki promujące innowacje. Należałoby jednak zrobić więcej na rzecz poprawy ramowych warunków dla innowacyjności, aby wspierać takie zmiany. Wydaje się ponadto, że w Belgii nadal istnieje pole do poprawy wydajności i skuteczności wydatków publicznych na badania naukowe i innowacje, w szczególności przez ocenę ewentualnych skutków wypierania i dalszego uproszczenia całego systemu.
- (17) Poczyniono niewielkie postępy w usuwaniu ograniczeń operacyjnych i ograniczeń dotyczących zakładania przedsiębiorstw w sektorze handlu detalicznego. Po szóstej reformie państwa, która przekazała regionom kompetencje dotyczące zakładania przedsiębiorstw w sektorze handlu detalicznego, wprowadzono nowe regionalne przepisy upraszczające procedury administracyjne w zakresie udzielania zezwoleń. Istnieje jednak szeroki margines swobody interpretacji niektórych przepisów, co może prowadzić do nieuzasadnionych barier utrudniających wejście na rynek. Ceny detaliczne nadal są wyższe niż w ościennych państwach członkowskich, powyżej poziomu, który można by wytłumaczyć kosztami pracy. Konieczna byłaby kompleksowa strategia, aby rozwiązać te problemy i zagwarantować konsumentom możliwość czerpania korzyści z konkurencyjnego rynku i niższych cen.

- (18) Wysoki poziom uregulowania sektorów sieciowych i niektórych usług świadczonych w ramach wolnych zawodów ogranicza konkurencję w Belgii, w szczególności jeśli chodzi o agentów nieruchomości, architektów i księgowych. W przypadku architektów bariery – oprócz innych wymogów – obejmują ograniczenia dotyczące własności udziałów i form spółki; w przypadku wszystkich rodzajów zawodów związanych z księgowością – zakazy łączenia stanowisk zabraniające równoczesnego wykonywania jakiejkolwiek innej działalności gospodarczej; w przypadku agentów nieruchomości – ograniczenia dostępu do zawodu oraz ograniczenia dotyczące własności udziałów i praw głosu. Zniesienie takich barier mogłyby pobudzić konkurencję, w wyniku czego więcej firm wchodziłoby na rynek, a konsumenci zyskaliby korzyści dzięki niższemu cenom. W styczniu 2017 r. Komisja przedstawiła pakiet środków mających na celu wyeliminowanie barier na rynkach usług. Pakiet ten zawiera różne zalecenia dotyczące reform skierowane do Belgii w celu rozwiązania tych problemów.
- (19) Jedną z luk inwestycyjnych, które wymagają najpilniejszych działań, jest sieć transportowa. Istnieje coraz poważniejszy problem zatorów komunikacyjnych w godzinach największego natężenia ruchu, co zmniejsza atrakcyjność państwa dla inwestorów zagranicznych i powoduje ogromne koszty ekonomiczne i środowiskowe. Belgia boryka się również z poważnymi problemami w dziedzinie zanieczyszczenia powietrza i nie przewiduje się, aby osiągnęła swój cel w zakresie redukcji emisji nieobjętych systemem ETS o 15 % w 2020 r. w porównaniu do 2005 r., choć najprawdopodobniej wywiąże się ze swoich zobowiązań w ramach unijnego prawodawstwa w dziedzinie klimatu poprzez wykorzystanie istniejących przepisów w zakresie elastyczności. Do najpilniejszych wyzwań należy modernizacja podstawowej infrastruktury transportu kolejowego i drogowego oraz zapewnienie brakujących połączeń między głównymi węzłami gospodarczymi. Jednocześnie ważne jest, aby rozwiązać problem zatorów komunikacyjnych w godzinach największego natężenia ruchu przez poprawę usług transportu publicznego, optymalizację zarządzania ruchem oraz wyeliminowanie zakłóceń rynku i niepożądanych zachęt podatkowych, takich jak preferencyjne traktowanie samochodów służbowych. Kolejny problem dotyczy adekwatności krajowej produkcji energii elektrycznej i ogólnego bezpieczeństwa dostaw. Nieplanowane przerwy w funkcjonowaniu kilku obiektów jądrowych obudziły obawy dotyczące sposobu osiągnięcia równowagi popytu i podaży energii elektrycznej, a wielokrotnie zmieniany harmonogram stopniowego zamykania elektrowni jądrowych tworzy klimat niesprzyjający podejmowaniu długoterminowych decyzji inwestycyjnych. Wyeliminowano wprowadzić zagrożenia dostaw w perspektywie krótkoterminowej, zwłaszcza poprzez zwiększenie rezerwy strategicznej, oraz poczyniono pewne postępy w zakresie zwiększenia połączeń międzysystemowych, jednak potrzeby inwestycyjne w dłuższej perspektywie są nadal znaczne. Obok dalszego wzrostu połączeń międzysystemowych do lepszego zarządzania popytem niezbędne są inteligentne sieci. Ze względu na długi okres wdrażania projektów w sektorze energii i pilną potrzebę zastępczych mocy wytwórczych w ciągu następnej dekady konieczne będą szybkie działania, zwłaszcza w postaci odpowiednich ram prawnych wspierających rozwój elastycznych zdolności wytwórczych (tzn. wytwarzania i magazynowania energii oraz zarządzania popytem).
- (20) Belgia poczyniła pewne postępy w zakresie reformy systemu podatkowego, zwłaszcza poprzez ograniczenie opodatkowania pracy i skierowanie się w stronę innych źródeł, co stopniowo zmniejszy klin podatkowy. W latach 2016–2020 obniżono w kilku etapach opodatkowanie pracy, w tym składki na ubezpieczenie społeczne. Skutki prowadzonej reformy podatkowej zaczynają być odczuwalne. System podatkowy jest jednak wciąż skomplikowany, a szczególne wyłączenia, ulgi i obniżone stawki powodują erozję bazy podatkowej. Niektóre z nich wiążą się z utratą dochodów, zakłóceniami gospodarczymi i poważnymi obciążeniami administracyjnymi. Przesunięcie obciążeń podatkowych nie wydaje się być neutralne z budżetowego punktu widzenia, ponieważ wzrost innych podatków, w tym podatków konsumpcyjnych, tylko częściowo skompensował obniżenie opodatkowania pracy. Struktura systemu podatkowego nadal wymaga znacznej poprawy poprzez dalsze poszerzenie bazy podatkowej umożliwiające stosowanie niższych stawek nominalnych i zmniejszenie liczby zakłóceń. Istnieje także znaczny potencjał, jeśli chodzi o przesunięcie obciążeń podatkowych w sposób sprzyjający ochronie środowiska; potencjał ten wynika m.in. z korzystnego opodatkowania samochodów służbowych i kart paliwowych, które utrudnia dalsze postępy w walce z zagęszczeniem ruchu, zanieczyszczeniem powietrza i emisją gazów cieplarnianych. Rząd przewiduje zmiany w systemie samochodów służbowych, lecz korzyści dla środowiska płynące z tej reformy będą prawdopodobnie niewielkie.
- (21) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Belgii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następne podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Belgii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Belgii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (22) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu nr 1,

NINIEJSZYM ZALECA Belgii podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

1. Kontynuowanie znacznego wysiłku fiskalnego w 2018 r. zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, z uwzględnieniem potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych Belgii. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków, takich jak przychody ze sprzedaży aktywów, do przyspieszenia redukcji wskaźnika długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Osiągnięcie porozumienia w sprawie możliwego do wyegzekwowania podziału celów fiskalnych między poszczególne szczeble władzy i zapewnienie niezależnego monitorowania fiskalnego. Usunięcie wydatków podatkowych powodujących zakłócenia. Poprawę struktury wydatków publicznych i stworzenie marginesu umożliwiającego inwestycje w infrastrukturę, w tym w dziedzinie infrastruktury transportowej.
2. Zapewnienie, by grupy znajdujące się w najbardziej niekorzystnej sytuacji, w tym osoby ze środowisk migracyjnych, miały równe możliwości uczestniczenia w wysokiej jakości kształceniu, szkoleniu zawodowym oraz w rynku pracy.
3. Wspieranie inwestycji w kapitał oparty na wiedzy, zwłaszcza w odniesieniu do środków ukierunkowanych na wprowadzanie technologii cyfrowych, i w dyfuzję innowacji. Zwiększenie konkurencji w sektorze zawodów regulowanych i sektorze handlu detalicznego oraz usprawnienie mechanizmów rynkowych w sektorach sieciowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na 2017 r.**

(2017/C 261/02)

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 gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Bułgarię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Bułgarii zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Bułgarii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Bułgarii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki opublikowano także w dniu 22 lutego 2017 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Bułgarii występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności w Bułgarii utrzymują się zakłócenia równowagi makroekonomicznej dotyczące nierozwiązanych problemów w sektorze finansowym i wysokiego zadłużenia przedsiębiorstw, którym towarzyszy wysoki wskaźnik bezrobocia długotrwałego.
- (3) Bułgaria przedłożyła krajowy program reform na 2017 r. i program konwergencji na 2017 r. w dniu 17 maja 2017 r., a więc po terminie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Bułgaria jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2017 r. rząd, wychodząc od równowagi budżetowej w 2016 r., planuje na 2017 r. deficyt nominalny na poziomie 0,6 % PKB. Przewiduje się, że deficyt ten nieznacznie zmaleje do 0,5 % PKB w 2018 r., a następnie przejdzie w niewielką nadwyżkę. W okresie objętym programem planowane jest osiągnięcie, z marginesem, średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego na poziomie 1 % PKB. W programie konwergencji na 2017 r. zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB stopniowo zmaleje z 29,5 % PKB w 2016 r. do 23,8 % PKB w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny.
- (6) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Bułgarii dokonanie w 2017 r. rocznej korekty fiskalnej na poziomie 0,5 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Z danych dotyczących wyników budżetu wynika, że Bułgaria już przekroczyła swój średniookresowy cel budżetowy w 2016 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2017 r. przewiduje się, że saldo strukturalne pogorszy się i z nadwyżki wynoszącej 0,1 % PKB w 2016 r. powróci do deficytu na poziomie 0,4 % PKB w 2017 r. oraz 0,3 % PKB w 2018 r., przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki. Prognoza wskazuje, że pomimo tego pogorszenia saldo strukturalne pozostanie na poziomie powyżej średniookresowego celu budżetowego w obu latach. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Bułgaria spełni warunki paktu stabilności i wzrostu w 2017 i 2018 r.
- (7) Trwają starania o usprawnienie poboru podatków. Pomimo poprawy sytuacji przestrzeganie przepisów prawa podatkowego nadal stanowi wyzwanie. W bułgarskiej gospodarce wciąż dużą rolę odgrywają szara strefa i praca nierejestrowana. Obciążenie administracyjne związane z podatkami zostało zredukowane, ale nadal jest znaczące. Środki mające ograniczyć biurokrację jak dotąd przyniosły niewielkie efekty i nic nie wskazuje na większą poprawę w zakresie dobrowolnego przestrzegania przepisów prawa podatkowego. W tej sytuacji egzekwowanie przepisów wydaje się mieć kluczowe znaczenie nie tylko dla wdrożenia kontroli, ale również dla wzmocnienia działań zapobiegających nieprzestrzeganiu przepisów prawa podatkowego. Plan działania, dołączony do jednolitej krajowej strategii na rzecz usprawnienia poboru podatków w latach 2015–2017, mający na celu przeciwdziałanie szarej strefie i ograniczenie kosztów przestrzegania przepisów, wydaje się przydatnym narzędziem, zwłaszcza do oceny i poprawy koordynacji i wydajności organów administracyjnych działających w dziedzinie podatków. Analiza *ex post* skutków poszczególnych środków mogłaby się przyczynić do właściwej oceny, planowania i ukierunkowania przyszłych środków służących przestrzeganiu przepisów prawa podatkowego. Środki te zostaną włączone do kompleksowej jednolitej strategii krajowej, która zastąpi obecną strategię, wygasającą z końcem 2017 r.
- (8) Władze bułgarskie, konsultując się i współpracując z właściwymi organami europejskimi, przeprowadziły ocenę jakości aktywów oraz testy warunków skrajnych w sektorach bankowym i ubezpieczeniowym, a także ocenę aktywów prywatnych funduszy emerytalnych. Choć wyniki potwierdziły ogólnie dobrą kondycję tych sektorów, stwierdzono pewne słabości, w tym w niektórych instytucjach finansowych o znaczeniu systemowym. Jako że nie wdrożono jeszcze w pełni działań następczych związanych z tymi ocenami, źródło tych słabości nadal się utrzymuje. Ponadto we wspomnianych trzech ocenach nie uwzględniono w pełni niektórych zagadnień, w tym wyceny niepiśmnych instrumentów finansowych i aktywów oraz ekspozycji wobec podmiotów powiązanych. Organy nadzoru mogłyby przyjąć bardziej ostrożnościowe podejście do tych kwestii. Do nierozwiązanych problemów w sektorze ubezpieczeniowym należą również: sposób traktowania pewnych umów reasekuracji, niektóre wierzytelności ubezpieczeniowe oraz nadzór na poziomie grup.
- (9) Aby przeciwdziałać możliwości ponownego pojawienia się podobnych zakłóceń równowagi w przyszłości, należy sfinalizować środki służące usprawnieniu nadzoru bankowego i podjąć dalsze działania w celu poprawy nadzoru sektora pozabankowego. Dużym wyzwaniem dla władz pozostają problemy związane z aktywami, których wartość jest trudna do ustalenia, oraz z nieuczciwymi praktykami bankowymi, takimi jak udzielanie kredytów podmiotom powiązanym i zależnym. Narodowy Bank Bułgarii ogłosił plan reformy i rozwoju nadzoru bankowego, oparty

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

również na ustaleniach Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Plan ten jest obecnie realizowany, ale może wymagać zmian w świetle ustaleń programu oceny sektora finansowego. Niedociągnięcia w zakresie nadzoru stwierdzone w wyniku ocen sektorów ubezpieczeniowego i funduszy emerytalnych zwracają uwagę na potrzebę opracowania i wdrożenia przez Komisję Nadzoru Finansowego kompleksowego planu mającego na celu wzmocnienie nadzoru przez usprawnienie jego zarządzania wewnętrznego i funkcjonowania. Aby zapewnić pełną wiarygodność, taki plan należy oprzeć na międzynarodowych najlepszych praktykach w tej dziedzinie oraz przygotować i realizować go w ścisłej współpracy z odpowiednimi organami europejskimi, przy uwzględnieniu w razie potrzeby uwag ze strony dostawców usług będących osobami trzecimi.

- (10) Poziom zadłużenia przedsiębiorstw wciąż jest wysoki (znacznie wyższy od poziomu notowanego w państwach o porównywalnych gospodarkach), co jest obciążeniem dla bilansów przedsiębiorstw i potencjalnie w perspektywie średnioterminowej ogranicza inwestycje oraz zapotrzebowanie na kredyty. Aby zmniejszyć nadal wysoki poziom kredytów zagrożonych zaciągniętych przez przedsiębiorstwa, bułgarskie władze powinny ułatwić bankom proces odzyskiwania należności, korzystając z kompleksowego zestawu narzędzi. Dla przykładu przyspieszenie reformy ram prawnych niewypłacalności usprawniłoby regulacje dotyczące postępowania z wierzytelnościami nieściągalnymi oraz zapewniłoby możliwości restrukturyzacji pozasądowej. Wspomniany zestaw narzędzi, który uzupełniałby ramy prawne dotyczące niewypłacalności, mógłby zawierać wytyczne nadzorcze dla banków o szczególnie wysokich poziomach kredytów zagrożonych. Mógłby również obejmować działania mające na celu zwiększenie przejrzystości danych dotyczących jakości aktywów, by pomóc pogłębić rynek wtórny dla kredytów zagrożonych.
- (11) Ostatnie zmiany na rynku pracy były pozytywne, ale nadal utrzymują się problemy strukturalne. Siła robocza kurczy się z powodu starzenia się społeczeństwa i emigracji. Podczas gdy gospodarka poddawana jest zmianom strukturalnym, niezbędne jest sięgnięcie po niewykorzystany potencjał siły roboczej. Obecnie rynek pracy charakteryzuje się wysokim udziałem bezrobocia długotrwałego w bezrobociu ogólnym i wysokim odsetkiem braku aktywności zawodowej, ograniczonym włączaniem młodych ludzi do rynku pracy, a także niedoborem wykwalifikowanej siły roboczej i niedopasowaniem umiejętności do potrzeb rynku pracy. W 2015 r. stopa bezrobocia spadła poniżej średniej w Unii, ale wskaźnik bezrobocia długotrwałego, odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się oraz niski wskaźnik zatrudnienia osób o niskich umiejętnościach wciąż stanowią duże wyzwanie. W obliczu tych wyzwań aktywna polityka rynku pracy jest w niewystarczającym stopniu ukierunkowana na grupy defaworyzowane i ich potrzeby, co zmniejsza ich zdolność do zatrudnienia. Ponadto niedostateczna integracja usług pośrednictwa pracy i usług społecznych dla osób korzystających ze świadczeń społecznych może ograniczać uczestnictwo tych osób w rynku pracy.
- (12) Poprawa wyników nauczania i zapewnienie w większym stopniu dobrej jakości powszechnej edukacji sprzyjającej włączeniu społecznemu wciąż stanowią wyzwanie, co niesie za sobą potencjalne skutki w postaci ubóstwa. Choć ryzyko ubóstwa lub wykluczenia społecznego dzieci nieco się zmniejszyło, nadal należy do najwyższych w Unii i jest silnie związane z poziomem wykształcenia rodziców. Wyniki w zakresie umiejętności podstawowych, mierzone w ramach Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA) w 2015 r., wskazują, że odsetek dzieci osiągających słabe wyniki w czytaniu, matematyce i naukach ścisłych jest jednym z najwyższych w Unii. Na opracowanie czeka planowana metodologia mająca usprawnić finansowanie szkół. Jej celem jest przyczynienie się do bardziej wyrównanych wyników nauczania przez udzielenie dodatkowego wsparcia szkołom osiągającym słabe wyniki. Dzieci z rodzin o niższym statusie społeczno-ekonomicznym, w szczególności z rodzin romskich, nie mają w praktyce takich samych możliwości edukacji co inne dzieci, nawet we wczesnym dzieciństwie. Realizowana jest reforma kształcenia i szkolenia zawodowego, ale jej jakość i współpraca ze światem biznesu i partnerami społecznymi są niewystarczające. Trwają prace nad stworzeniem dualnego systemu kształcenia. Wprowadzone w szkolnictwie wyższym finansowanie uzależnione od wyników ma na celu poprawę jakości kształcenia i jego przydatności na rynku pracy.
- (13) Najważniejszymi wyzwaniami dla ochrony zdrowia pozostają: ograniczona dostępność, niski poziom finansowania, emigracja specjalistów oraz słabe wyniki zdrowotne. Niski poziom objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym, w tym niski poziom refundacji świadczeń ambulatoryjnej opieki zdrowotnej ze środków publicznych oraz wysoki poziom płatności pokrywanych przez samych pacjentów, utrudniają niektórym osobom dostęp do opieki zdrowotnej. Ostatnie środki, takie jak selektywne kontraktowanie świadczeń szpitalnych w oparciu o krajową mapę zdrowotną, mogą poprawić dostęp do opieki zdrowotnej i zapewnić większą równość, pod warunkiem że zostaną w pełni wdrożone.
- (14) Poziom płacy minimalnej w Bułgarii wciąż jest najniższy w UE, jednak wzrósł znacząco od 2011 r. W zakresie ustanowienia obiektywnego mechanizmu ustalania płacy minimalnej osiągnięto niewielkie postępy, mimo że pracodawcy i związki zawodowe uzgodnili jego kryteria. Brak przejrzystego mechanizmu, który uwzględniałby kryteria ekonomiczne i społeczne, warunki na rynku pracy oraz instytucjonalny aspekt ich stosowania, może utrudnić osiągnięcie odpowiedniej równowagi między celami polegającymi na wspieraniu zatrudnienia i konkurencyjności oraz na ochronie dochodu z pracy. Pomimo pewnych napięć, do których doszło pomiędzy partnerami społecznymi podczas nieudanych negocjacji w sprawie minimalnych progów zabezpieczenia społecznego na 2017 r., dialog społeczny w kraju jest kontynuowany.

- (15) Wysoki odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wciąż stanowi duży problem gospodarczy i społeczny. Bułgaria w dalszym ciągu jest najuboższym państwem członkowskim Unii, przy czym ubóstwo dotyka w niewspółmiernie wysokim stopniu grupy defaworyzowane, takie jak Romowie, dzieci, osoby w starszym wieku oraz mieszkańcy obszarów wiejskich. Po kilku latach stałej poprawy znacznie pogorszył się wskaźnik zagrożenia ubóstwem osób starszych. Szczególnie zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym są starsze kobiety, ze względu na zwykle krótszy okres składek emerytalnych. Jeżeli chodzi o ubóstwo względne, to sytuacja dzieci się poprawiła, jednak poziom ubóstwa w tej grupie nadal jest bardzo wysoki. Dezinstytucjonalizacja pieczy zastępczej nad dziećmi jest kontynuowana wraz z przyjęciem nowego planu działania. Proces ten opóźnia się jednak w przypadku opieki nad osobami dorosłymi i niepełnosprawnymi. Nierówność dochodów stanowi znaczący i coraz większy problem. Stosunek dochodów najbogatszych 20 % gospodarstw domowych do dochodów najuboższych 20 % gospodarstw domowych wzrósł z 6,1 w 2012 r. do 7,1 w 2015 r. i należy do najwyższych w Unii. W Bułgarii różnica w poziomie nierówności dochodów przed opodatkowaniem i transferami socjalnymi oraz po uwzględnieniu podatków i transferów socjalnych należy do najniższych w Unii. System zabezpieczenia społecznego, w tym system powszechnego dochodu minimalnego, nie zapewnia odpowiedniego poziomu wsparcia. Odsetek osób objętych świadczeniami społecznymi jest wciąż niski z uwagi na bardzo restrykcyjne kryteria uprawniające do tych świadczeń. Poziom minimalnego dochodu jest nadal niski i nie był aktualizowany od 2009 r., brakuje ponadto przejrzystego mechanizmu jego indeksacji.
- (16) Wprowadzono środki mające usprawnić system udzielania zamówień publicznych, ale ich konkretna wartość dodana nie jest jeszcze znana. Należy zapewnić odpowiednie i skuteczne wdrożenie nowego systemu kontroli *ex ante* opartego na analizie ryzyka. Bardzo ważne jest wprowadzenie w życie zaleceń wydanych w wyniku przeglądu systemu odwołań, ponieważ skuteczne środki odwoławcze mają kluczowe znaczenie dla realizacji ważnych projektów. Po przeprowadzeniu oceny zdolności administracyjnych agencji ds. zamówień publicznych należałoby je dostosować tak, aby odzwierciedlały funkcje tej agencji. Ponadto zwiększyć należy zdolności administracyjne instytucji zamawiających, między innymi wykorzystując wsparcie metodologiczne, jakiego udziela agencja ds. zamówień publicznych, oraz scentralizowane lub pomocnicze działania w zakresie zamówień prowadzone przez centralne jednostki zamawiające pracujące dla władz centralnych, gmin i sektora ochrony zdrowia. Prace nad wprowadzeniem elektronicznych zamówień publicznych, mające na celu zwiększenie przejrzystości zamówień publicznych, nie zostały jeszcze zakończone. Zachowanie bezstronności publicznych procedur przetargowych oraz zapobieganie potencjalnym konfliktom interesów nadal stanowi poważny problem. Pomimo ostatnich reform mających na celu unowocześnienie administracji publicznej skuteczność i wydajność instytucji publicznych jest w dalszym ciągu ograniczona. W 2016 r. dokonano szeregu zmian prawnych, których celem jest wprowadzenie odpowiednich ram prawnych, jednak egzekwowanie i stosowanie ich w efektywny i systematyczny sposób nastręcza trudności.
- (17) W 2016 r. Bułgaria przyjęła istotne reformy, aby wzmocnić niezależność i jakość swojego systemu sądowego, które stale budziły zastrzeżenia. Na ocenę wpływu tych reform jest jednak za wcześnie, ponieważ zostały one dopiero niedawno przyjęte. W szeregu obszarów potrzebne są dalsze działania. Także korupcja jest w Bułgarii w dalszym ciągu poważnym problemem, który hamuje inwestycje, zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. W 2015 r. władze przedstawiły ambitną strategię walki z korupcją, ale jej wdrożenie nadal znajduje się na wczesnym etapie. Politykę antykorupcyjną Bułgarii utrudniają słabe i rozproszone instytucje, słabe wyniki w prowadzeniu postępowań w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu oraz malejące poparcie parlamentarne dla reform. W ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji⁽¹⁾ Bułgaria otrzymuje zalecenia dotyczące reformy systemu sądowego oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. W zaleceniach dla Bułgarii nie uwzględniono więc tych obszarów.
- (18) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Bułgarii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Bułgarii w poprzednich latach.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Bułgaria spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (20) W świetle przeprowadzonej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji oraz powyższej oceny zalecenia Rady wydane na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 są uwzględnione w zaleceniach 2 i 3 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Bułgarii podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

⁽¹⁾ Decyzja Komisji 2006/929/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Bułgarii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną (Dz.U. L 354 z 14.12.2006, s. 58).

1. Dalszą poprawę poboru podatków i przestrzegania przepisów prawa podatkowego, w tym za pomocą kompleksowego zestawu środków wykraczających poza 2017 r. Wzmocnienie egzekwowania środków mających na celu zmniejszenie rozmiaru zjawiska gospodarki nieformalnej, zwłaszcza pracy nierejestrowanej.
2. Podjęcie działań następczych w związku z przeprowadzonymi ocenami sektora finansowego, dotyczących w szczególności: umów reasekuracji, nadzoru na poziomie grup, aktywów o wartości trudnej do ustalenia oraz ekspozycji wobec podmiotów powiązanych. Usprawnienie nadzoru nad sektorami bankowym i pozabankowym przez wdrożenie kompleksowych planów działania, w ścisłej współpracy z organami europejskimi. Ułatwienie zmniejszenia wciąż wysokiego poziomu zaciągniętych przez przedsiębiorstwa kredytów zagrożonych przez wykorzystanie kompleksowego zestawu narzędzi, w tym przez przyspieszenie reformy ram prawnych dotyczących niewypłacalności oraz wspieranie funkcjonującego rynku wtórnego kredytów zagrożonych.
3. Lepsze ukierunkowanie aktywnej polityki w zakresie rynku pracy oraz poprawę usług pośrednictwa pracy i usług społecznych dla grup defaworyzowanych. Zapewnienie w większym zakresie dobrej jakości powszechnej edukacji, zwłaszcza dla Romów. Zwiększenie pokrycia ubezpieczeniem zdrowotnym, ograniczenie płatności pokrywanych przez samych pacjentów oraz rozwiązanie problemu niedoboru pracowników służby zdrowia. Opracowanie we współpracy z partnerami społecznymi przejrzystego mechanizmu ustalania płacy minimalnej. Zwiększenie zasięgu i adekwatności minimalnego dochodu.
4. Zapewnienie efektywnego wdrożenia krajowej strategii udzielania zamówień publicznych na lata 2014–2020.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÕNISTE

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Republiki Czeskiej na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Republikę Czeską programu konwergencji na 2017 r.**

(2017/C 261/03)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Republiki Czeskiej jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Republiki Czeskiej zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Republiki Czeskiej w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Republiki Czeskiej w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Republice Czeskiej nie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej.
- (3) Republika Czeska przedłożyła swój krajowy program reform na 2017 r. w dniu 25 kwietnia 2017 r., a swój program konwergencji na 2017 r. w dniu 28 kwietnia 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽³⁾ Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (5) Republika Czeska jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2017 r. rząd planuje nadwyżkę budżetową w ujęciu nominalnym w okresie 2016–2020. W okresie objętym programem w dalszym ciągu spełniony będzie – z marginesem – średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt strukturalny na poziomie 1,0 % PKB. Zgodnie z programem konwergencji na 2017 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo spadać do poziomu 32,7 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Wprawdzie zagrożenia dla realizacji celów budżetowych wydają się być zasadniczo zrównoważone, znaczny spadek inwestycji publicznych w 2016 r. spowodowany rozpoczęciem nowego cyklu funduszy unijnych mógłby pociągać za sobą większy niż oczekiwano wzrost inwestycji publicznych w 2017 r. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2017 r. saldo strukturalne spadnie do około 0 % PKB w 2017 r. i -0,2 % PKB w 2018 r., utrzymując się powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że należy się spodziewać, że Republika Czeska spełni warunki paktu stabilności i wzrostu w 2017 i 2018 r.
- (6) W perspektywie długoterminowej nadal istnieją średnie ryzyka dla stabilności finansów publicznych Republiki Czeskiej. Wiążą się one przede wszystkim z przewidywanym wpływem wydatków publicznych związanych z wiekiem, zwłaszcza w obszarze opieki zdrowotnej i świadczeń emerytalnych. Prognozowany wzrost długookresowych wydatków na opiekę zdrowotną budzi zaniepokojenie, zarówno pod względem zarządzania, jak i opłacalności kosztowej systemu opieki zdrowotnej, która w znacznym stopniu opiera się na droższym leczeniu szpitalnym. Podjęto pewne środki, których realizacja znajduje się na różnych etapach, jednak wyniki nie są jeszcze widoczne. Jeżeli niedawno przyjęte lub planowane środki mające na celu zmianę systemu emerytalnego zostaną wdrożone, mogą doprowadzić w perspektywie długoterminowej do pogorszenia stanu finansów publicznych. Po pierwsze, parlament przyjął przepisy dające rządowi uprawnienia do korygowania mechanizmu indeksacji emerytur w bardziej elastyczny sposób. Parlament rozpatruje także wnioski dotyczące ograniczenia ustawowego wieku emerytalnego do 65 lat i ustanowienia mechanizmu regularnej weryfikacji wieku emerytalnego. Przedmiotem dyskusji są obecnie także dalsze zmiany, takie jak korzystniejsza formuła indeksacji emerytur oraz zróżnicowanie stawek ubezpieczenia społecznego w zależności od liczby dzieci.
- (7) W styczniu 2017 r. parlament przyjął ustawę o odpowiedzialności fiskalnej mającą na celu wyeliminowanie głównych niedociągnięć ram fiskalnych Republiki Czeskiej, które niedawno oceniono jako jedne z najsłabszych w Unii. Należy jednak jeszcze powołać niezależną radę fiskalną do nadzorowania wdrażania tych reguł. Ponadto kluczowe znaczenie dla poprawy skuteczności i stabilności ram fiskalnych będzie miała realizacja nowo wprowadzonych środków.
- (8) Przed Republiką Czeską stoją wyzwania w zakresie zapobiegania korupcji i eliminowania niedociągnięć w dziedzinie udzielania zamówień publicznych. Wprawdzie wdrożono szereg środków przewidzianych w rządowym programie zwalczania korupcji, a inne reformy są w toku, w praktyce jednak korupcji nie ściga się systematycznie. Ogólnie rzecz biorąc, w czeskiej praktyce udzielania zamówień publicznych nadal brak jest odpowiedniej konkurencji, co odzwierciedla wysoka liczba postępowań, w których składana jest tylko jedna oferta, oraz zamówień udzielanych bezpośrednio, szczególnie w sektorze informatycznym. Niedociągnięcia w zakresie wsparcia szkoleniowego oraz brak struktur zamówień zagregowanych i ośrodków kompetencji utrudniają profesjonalizację i uzyskanie dobrej relacji jakości do ceny przy udzielaniu zamówień publicznych. Znamienne w tym względzie jest również bardzo ograniczone korzystanie z kryterium jakości przy udzielaniu zamówienia. Proces przechodzenia na e-zamówienia nadal napotyka poważne wyzwania. Należy do nich konieczność poprawy krajowego narzędzia elektronicznego: będącej własnością państwa platformy e-zamówień oraz konieczność wyjaśnienia warunków ciągłości stosowania prywatnych platform, które działają już na czeskim rynku e-zamówień.
- (9) Otoczenie biznesowe w Republice Czeskiej jest obciążone dużym obciążeniem regulacyjnym oraz licznymi barierami administracyjnymi, w szczególności chodzi tu o procedury wydawania zezwoleń i prawo podatkowe. We wrześniu 2016 r. rząd przedstawił poprawkę do ustawy o prawie budowlanym i związanego z nią prawodawstwa w celu przyspieszenia i usprawnienia procedury wydawania pozwoleń na budowę poprzez włączenie do niej oceny oddziaływania na środowisko. Poprawka ta jest obecnie przedmiotem kontroli parlamentarnej. Ponośzone przez przedsiębiorstwa koszty przestrzegania przepisów podatkowych są nadal wyższe niż średnia unijna. Niedociągnięcia polegają również na częstych zmianach kodeksu podatkowego. Rozwiązanie problemu nieprzestrzegania przepisów podatkowych pozostaje dla czeskich władz jednym z priorytetów; nie kładzie się jednak dużego nacisku na uproszczenie. Celem oczekiwanej ustawy o podatku dochodowym jest uproszczenie kodeksu podatkowego, ale projekt ustawy nie jest jeszcze dostępny.
- (10) Poziom korzystania z usług administracji elektronicznej w Republice Czeskiej jest jednym z najniższych w Unii, ale od 2015 r. odnotowano jego wzrost. Władze Republiki Czeskiej podjęły kroki w celu poprawy dostępności usług administracji elektronicznej, lecz w wielu przypadkach prace są nadal w toku, a niektórych środków jeszcze nawet nie zainicjowano. Odpowiedzialność za wprowadzanie usług jest rozłożona na kilka ministerstw i zainteresowane strony postrzegają współpracę międzysektorową jako ograniczoną.

- (11) Badania i rozwój są w ostatnich latach prowadzone znacznie intensywniej, ale nie towarzyszy temu poprawa jakości ich wyników. Reformy systemu zarządzania badaniami i rozwojem trwają, ale nie zostały jeszcze w pełni wdrożone. W lutym 2017 r. rząd zatwierdził nową metodykę oceny (Metodika 17 +), której celem jest wzmocnienie mechanizmów związanych z przydziałem środków finansowych na badania podstawowe i stosowane. Podejmuje się szereg środków, które mają ułatwić nawiązanie silniejszych kontaktów między środowiskiem akademickim a przedsiębiorstwami w oparciu o krajowe platformy innowacji, która zapewni tym kontaktom niezbędną strukturę.
- (12) Wyniki nauczania są ogólnie dobre, pogorszyły się natomiast umiejętności podstawowe. Wyniki w dużym stopniu zależą od sytuacji społeczno-ekonomicznej osób uczących się. Wyraźnym problemem są słabe wyniki w nauce osiągane przez grupy znajdujące się w niekorzystnej sytuacji, w szczególności Romów. Szacuje się, że bardzo duża część dzieci romskich przedwcześnie kończy naukę. Wprowadzono znaczną liczbę środków legislacyjnych i administracyjnych na rzecz promowania edukacji włączającej, których wdrażanie się obecnie rozpoczyna. Oczekuje się, że pomogą one zmniejszyć różnice 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 i 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 wyniki na rynku pracy na późniejszych etapach życia. Zwiększone wymagania wobec nauczycieli i starzenie się tej grupy zawodowej powodują, że zapewnienie atrakcyjności zawodu nauczyciela pozostaje wyzwaniem. Powodem tego są po części stosunkowo niskie zarobki, chociaż w ostatnich latach płace wzrosły. Po kilku odroczeniach rząd ostatecznie zatwierdził nowy system ścieżek kariery dla nauczycieli i personelu pedagogicznego, aby zwiększyć atrakcyjność zawodu. Przy znacznym wsparciu ze środków unijnych opracowywane są możliwości ustawicznego doskonalenia zawodowego dla nauczycieli, w szczególności jeśli chodzi o działania związane z rozwojem zawodowym ukierunkowanym na nauczanie grup mieszanych i edukację włączającą. Reforma szkolnictwa wyższego została przyjęta przez parlament w styczniu 2016 r. i należy monitorować jej wyniki. Planowana jest również reforma systemu finansowania instytucji szkolnictwa wyższego.
- (13) Stopa bezrobocia w Republice Czeskiej nadal spada. Kurczący się potencjał siły roboczej sprawia, że pracodawcom trudniej jest znaleźć pracowników. Istnieje pewien potencjał pozwalający zrekompensować niedobory siły roboczej poprzez mobilizację niedostatecznie reprezentowanych grup, takich jak kobiety z małymi dziećmi, pracownicy o niskich kwalifikacjach oraz członkowie społeczności romskiej. Zwiększenie działań informacyjnych i zdolności aktywizacyjnych publicznych służb zatrudnienia, wraz z odpowiednią i dobrze ukierunkowaną aktywną polityką rynku pracy oraz zindywidualizowanymi usługami, pomogłyby zwiększyć udział grup słabszych społecznie. Uczestnictwo kobiet z małymi dziećmi w rynku pracy jest utrudnione ze względu na utrzymujący się brak przystępnych cenowo, dobrej jakości usług opieki nad dziećmi, zwłaszcza dziećmi do lat 3, długi okres przysługującego urlopu rodzicielskiego, ograniczone korzystanie z elastycznego czasu pracy przez oboje rodziców i rzadkie korzystanie z urlopów rodzicielskich przez ojców. W ostatnich latach wprowadzono już pewne środki, aby rozwiązać te problemy. Jednakże wyniki na rynku pracy w przypadku pracowników o niskich kwalifikacjach są wyraźnie słabsze niż w przypadku wszystkich pozostałych grup. Parlament debatuje obecnie nad ramami prawnymi dotyczącymi budownictwa socjalnego, które mają ustanowić standardy krajowe i grupy docelowe.
- (14) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Republiki Czeskiej, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Republiki Czeskiej w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Republice Czeskiej, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (15) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2017 r. i jest zdania ⁽¹⁾, że należy się spodziewać, że Republika Czeska spełni warunki paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Republice Czeskiej podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

⁽¹⁾ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

1. Zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych, z uwzględnieniem procesu starzenia się społeczeństwa. Zwiększenie efektywności wydatków publicznych, w szczególności przez zwalczanie korupcji i nieskutecznych praktyk w dziedzinie udzielania zamówień publicznych.
2. Usunięcie przeszkód utrudniających wzrost, w szczególności poprzez uproszczenie procedur przyznawania pozwoleń na budowę i dalsze zmniejszanie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, wprowadzenie kluczowych usług administracji elektronicznej, poprawę jakości badań i rozwoju oraz promowanie zatrudnienia grup niedostatecznie reprezentowanych.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÕNISTE

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Danii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Danię programu konwergencji na 2017 r.**

(2017/C 261/04)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Danii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) W dniu 22 lutego 2017 r. opublikowano sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Danii. Zawiera ono ocenę postępów Danii w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Danii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (3) W dniu 28 kwietnia 2017 r. Dania przedłożyła swój krajowy program reform na 2017 r. oraz swój program konwergencji na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽³⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (5) Dania jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2017 r. rząd planuje osiągnąć deficyt nominalny wynoszący 1,9 % PKB w 2017 r. oraz w dalszym ciągu spełniać średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny w wysokości 0,5 % PKB – w okresie objętym programem do 2020 r. Zgodnie z programem konwergencji na 2017 r. oczekuje się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 37,0 % w 2017 r. i będzie nadal spadać do poziomu 33,9 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny w okresie programowania. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2017 r. przewiduje się, że – w przybliżeniu zgodnie z celem programu konwergencji na 2017 r. i powyżej średniookresowego celu budżetowego – saldo strukturalne osiągnie w 2017 r. deficyt na poziomie 0,4 % PKB, a w 2018 r. – 0,1 % PKB. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Dania spełni warunki paktu stabilności i wzrostu w 2017 i 2018 r.
- (6) Warunkiem wstępnym zrównoważonego wzrostu gospodarczego w Danii jest zapewnienie podaży siły roboczej w czasach wyzwań demograficznych. Szereg gruntownych reform rynku pracy prowadzonych w ostatnich latach ma na celu w szczególności zwiększenie zachęt do pracy i skuteczności aktywnej polityki rynku pracy. Reformy te mogłyby przyczynić się do osiągnięcia określonego dla Danii w ramach strategii „Europa 2020” celu dotyczącego zatrudnienia, do trwałości duńskiego modelu bezpieczeństwa socjalnego oraz do zaradzenia powstającemu niedoborowi niektórych kwalifikacji. Reformy mające na celu zwiększenie odsetka osób biorących udział w szkoleniu zawodowym i tych, które je ukończyły, oraz umowa trójstronna mająca na celu utworzenie większej liczby miejsc przygotowania zawodowego prawdopodobnie przyniosą wzrost liczby wykwalifikowanych pracowników. Potrzeba jednak jeszcze dużo starań, aby osiągnąć wyznaczony w ramach strategii „Europa 2020” krajowy cel dotyczący włączenia społecznego, który zakłada obniżenie liczby osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy. Problematiczna pozostaje integracja na rynku pracy i poprawa szans na zatrudnienie grup defaworyzowanych. Dotyczy to szczególnie osób będących migrantami spoza UE (w tym tych, które mieszkają w Danii już od dłuższego czasu), częściowo ze względu na ich przeciętnie gorsze wykształcenie niż w przypadku rodowitych mieszkańców. Różnice utrzymują się także w drugim pokoleniu. Środki na rzecz integracji na rynku pracy uzgodnione w wyniku trójstronnych negocjacji w 2016 r. mogłyby poprawić sytuację nowo przybyłych uchodźców, którą trzeba będzie w przyszłości ściśle monitorować. Należy jednak podjąć także jeszcze dodatkowe działania, aby skuteczniej włączyć w rynek pracy inne zmarginalizowane grupy, takie jak osoby młode o niskim poziomie wykształcenia czy pracownicy w wieku powyżej 60 lat.
- (7) Wysoki wzrost wydajności ma zasadnicze znaczenie dla wspierania wzrostu gospodarczego, utrzymania względnie wysokiego poziomu bezpieczeństwa socjalnego w Danii, a także zagwarantowania długoterminowej konkurencyjności kraju. Mimo że poziom wydajności jest w Danii wysoki w porównaniu z innymi państwami członkowskimi UE, od dłuższego czasu wzrost wydajności jest spowolniony. Powolnym wzrostem wydajności charakteryzują się szczególnie usługi zorientowane na rynek krajowy. W ostatnich latach Dania wdrożyła szereg reform, lecz wzrost wydajności pozostaje niski, gdyż konkurencja w niektórych sektorach usług jest nadal słaba. Ograniczenia sektorowe utrudniają konkurencję, na przykład w sektorze usług sprzedaży hurtowej i usług transportowych.
- (8) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Danii i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Danii w latach poprzednich. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Danii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (9) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2017 r. i jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Dania spełni warunki paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Danii podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Wspieranie konkurencji w sektorze usług zorientowanych na rynek krajowy.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/05)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i wskazała w nim Niemcy jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwanego dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej Niemcy powinny zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, jak odzwierciedlono w zaleceniach 1 i 2 poniżej.
- (3) W dniu 22 lutego 2017 r. opublikowano sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Niemiec. Zawiera ono ocenę postępów Niemiec w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Niemiec w realizacji ich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki również opublikowano w dniu 22 lutego 2017 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Niemczech występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Przede wszystkim utrzymująca się na wysokim poziomie nadwyżka na

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

rachunku obrotów bieżących ma znaczenie transgraniczne i stanowi odzwierciedlenie – obok silnej integracji i osiągnięć wysoce konkurencyjnego przemysłu w międzynarodowym podziale pracy – nadwyżek oszczędności i przyhamowania inwestycji zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Nadwyżka na rachunku obrotów bieżących w dalszym ciągu rosła w 2015 r., utrzymała się na ogólnie niezmiennym poziomie w 2016 r. i oczekuje się, że pozostanie na wysokim poziomie. Rozwiązanie problemu nadwyżki może mieć wpływ na perspektywę przywrócenia równowagi w pozostałej części strefy euro oraz w Unii, ponieważ bardziej dynamiczny popyt krajowy w Niemczech może złagodzić potrzeby w zakresie zmniejszenia zadłużenia w silnie zadłużonych państwach członkowskich. Pomimo niskich stóp procentowych, które stwarzają korzystne warunki finansowania, nadal obserwuje się przyhamowanie inwestycji przedsiębiorstw ujętych jako część PKB. Choć obserwowano trwające ożywienie w zakresie spożycia prywatnego, to oszczędności gospodarstw domowych osiągnęły bezprecedensowo wysoki poziom w całej Unii. Szczególnie ważne jest podjęcie działań, które pozwolą ograniczyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla niemieckiej gospodarki oraz – zważywszy na rozmiary tej gospodarki i jej znaczenie transgraniczne – dla unii gospodarczej i walutowej.

- (4) Niemcy przedłożyły program stabilności na 2017 r. w dniu 13 kwietnia 2017 r., a krajowy program reform na 2017 r. w dniu 28 kwietnia 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie podczas programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Niemcy są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2017 r. rząd planuje nadwyżkę budżetową wynoszącą pomiędzy ¼ a ½ % PKB w okresie 2017–2021. W okresie objętym programem w dalszym ciągu spełniony będzie – z marginesem – średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt strukturalny na poziomie 0,5 % PKB. Zgodnie z programem konwergencji na 2017 r. przewiduje się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo spadać do poziomu 57 % w 2021 r. Niezatwierdzony przez niezależny organ scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny.
- (7) Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2017 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę w wysokości 0,6 % PKB w 2017 r. i 0,3 % PKB w 2018 r., czyli przewyższy średniookresowy cel budżetowy. Przewiduje się, że dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie w dalszym ciągu wykazywać zdecydowaną tendencję spadkową, tak że jego redukcja będzie większa niż nakazuje reguła dotycząca zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że – zgodnie z prognozami – Niemcy spełnią warunki paktu stabilności i wzrostu w latach 2017 i 2018. Jednocześnie pozostaje jeszcze pole manewru, jeżeli chodzi o wspieranie popytu wewnętrznego za pośrednictwem polityki fiskalnej, w szczególności celem osiągnięcia trwałej tendencji wzrostowej w obszarze inwestycji, a także za pośrednictwem tworzenia warunków dla większego wzrostu płac realnych.
- (8) Inwestycje publiczne jako odsetek PKB utrzymywały się w dużej mierze na stałym poziomie, tj. poniżej średniej w strefie euro. Jeżeli chodzi o inwestycje publiczne, utrzymują się zaległości, zwłaszcza na szczeblu gmin, gdzie inwestycje netto pozostawały w 2016 r. na ujemnym poziomie. Sytuacja ta nie uległa zmianie, mimo działań podjętych w ostatnich latach, jak również znaczącego wzrostu inwestycji publicznych na szczeblu rządowym w latach 2015 i 2016. W 2016 r. podjęto dodatkowe działania, które powinny zaowocować wzrostem możliwości inwestycji publicznych, w tym na szczeblu krajów związkowych oraz gmin. Obejmują one reformę federalnych relacji fiskalnych, która – gdy zostanie przyjęta – wejdzie w życie w 2020 r. Do poprawy planowania i wdrażania inwestycji w infrastrukturę na szczeblu gmin powinno przyczynić się ponadto rozszerzenie usług konsultingowych w zakresie planowania inwestycji w infrastrukturę, dzięki czemu planowaniem objęte zostałyby gminy. Wydaje się to o tyle istotne, że projekty inwestycji w infrastrukturę na szczeblu krajów związkowych i gmin są wykonywane jedynie w ograniczonym zakresie, a wpływ mają na nie ograniczenia związane z potencjałem i planowaniem. Korzystna sytuacja budżetowa wskazuje ogólnie na istnienie dostępnych środków fiskalnych, które pozwalałyby przykładowo na udostępnienie dodatkowych funduszy umożliwiających zwiększenie inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach administracji.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (9) Ogólne wydatki na szkolnictwo państwowe i prywatne oraz na badania utrzymywały się w minionych latach raczej na stałym poziomie w porównaniu do PKB, jednak w dziedzinie edukacji w dalszym ciągu znajdują się poniżej średniej w Unii. Łączna suma wydatków na edukację i badania w 2015 r. wyniosła 9,1 % PKB, czyli nie zdołano osiągnąć celu, jakim było 10 % PKB. Dodatkowe inwestycje w szkolnictwo, badania i innowacje mają decydujące znaczenie dla przyszłych sukcesów gospodarczych Niemiec, a zwłaszcza dla skutecznej integracji przybyłych niedawno osób ubiegających się o azyl, uchodźców i migrantów. Aby osiągnąć ten ostatni cel, Niemcy podjęły znaczące starania, przede wszystkim w obszarze kształcenia i szkolenia zawodowego. W nadchodzących latach będzie trzeba utrzymać starania w całym sektorze edukacji.
- (10) Niemiecki system podatkowy jest w dalszym ciągu złożony; koszty administracji podatkowej są wysokie, liczne przepisy dotyczące opodatkowania osób prawnych mogą utrudniać inwestycje prywatne. Mimo znacznych ograniczeń, koszty kapitału przeznaczonego na prowadzenie przedsiębiorstw w Niemczech w dalszym ciągu należą do najwyższych w UE-28. Po uwzględnieniu lokalnego podatku od działalności gospodarczej (*Gewerbesteuer*) oraz dodatku solidarnościowego, najwyższa stawka podatku od osób prawnych osiągnęła w 2016 r. poziom 30,2 %. Wartość ta znajduje się zdecydowanie powyżej nieważonej średniej unijnej, która wynosi 22,8 %. Średnia efektywna stawka podatkowa wynosi 28,2 %, podczas gdy nieważona średnia w Unii wynosi 21,1 %. Pod względem skłonności do zadłużenia z tytułu opodatkowania osób prawnych Niemcy znajdowały się w 2016 r. na siódmej pozycji w Unii. Zakres skłonności do zadłużenia na szczeblu udziałowców jest zbliżony. Ma to znaczenie przede wszystkim w przypadku MŚP, które często mają krajowych udziałowców. Obniżenie kosztów kapitału w związku z kapitałem własnym mogłoby wzmocnić inwestycje prywatne oraz rynek wysokiego ryzyka, który jest w Niemczech niedostatecznie rozwinięty. Pozostałe czynniki systemu podatkowego, które mogłyby negatywnie oddać się na decyzjach dotyczących finansowania i inwestycji, to włączenie elementów niedochodowych do podstawy opodatkowania w przypadku lokalnego podatku od działalności gospodarczej, ograniczenia w zakresie przenoszenia strat na przyszłe okresy oraz zakłócenia wywołane kwestiami podatkowymi dotyczącymi wyboru formy prawnej. Dalsze przepisy, które mogłyby ograniczyć przyjazność systemu podatkowego dla inwestycji, to m. in. system amortyzacji, przepisy regulujące stopę procentową stosowaną do naliczania świadczeń emerytalnych podlegających odliczeniu, opodatkowanie zysków kapitałowych oraz stosowanie metody kasowej na potrzeby opodatkowania od wartości dodanej. W przyspieszeniu modernizacji administracji podatkowej pomocne może okazać się nadanie dodatkowych kompetencji ogólnych i informatycznych administracji podatkowej na szczeblu federalnym w stosunku do administracji podatkowej poszczególnych krajów związkowych, pod warunkiem że środek ten – uzgodniony jako element reformy federalnych relacji fiskalnych – zostanie skutecznie wprowadzony.
- (11) Zwiększeniu uległy w Niemczech inwestycje w kapitał wysokiego ryzyka, lecz mając na uwadze międzynarodowe standardy, rynek w dalszym ciągu jest niedostatecznie rozwinięty. W 2015 r. inwestycje w kapitał wysokiego ryzyka wyniosły około 0,03 % PKB, co jest wartością nieco powyżej unijnej średniej, jednak w dalszym ciągu poniżej wartości wykazywanej przez takie państwa członkowskie, jak Finlandia, Zjednoczone Królestwo, Szwecja, Irlandia lub Francja, i znacznie poniżej wartości takich państw spoza Unii, jak Izrael czy Stany Zjednoczone. W szczególności wydaje się, że na niemieckim rynku kapitału wysokiego ryzyka nie dokonuje się większych inwestycji późniejszego etapu. Rząd federalny podjął szereg środków w celu wspierania inwestycji w kapitał wysokiego ryzyka. Uprościł na przykład opodatkowanie funduszy inwestycyjnych, usprawnił zasady przenoszenia strat na przyszłe okresy obowiązujące w ramach systemu opodatkowania osób prawnych oraz rozszerzył program INVEST dla aniołów biznesu.
- (12) Przejście na energię odnawialną wymaga znacznych inwestycji w sieci przesyłu i dystrybucji energii. Jednak planowane inwestycje w krajową infrastrukturę elektryczną uległy znacznemu opóźnieniu. Do końca 2016 r. zrealizowano jedynie 35 % projektów dotyczących sieci najwyższego napięcia, o których jest mowa w ustawie o rozbudowie sieci energetycznych z 2009 r., najczęściej ze względu na protesty ze strony społeczeństwa. Z łącznych 6 100 km sieci elektroenergetycznych, które miały zostać wybudowane do lat 2024–2025 r. zgodnie z federalną ustawą określającą plan wymogów, która weszła w życie w 2015 r., zatwierdzono jedynie około 6 %, a 1 % faktycznie wybudowano.
- (13) W dalszym ciągu utrzymują się bariery, które nie pozwalają w pełni korzystać z zalet cyfryzacji. Niemcy nie osiągają na przykład dobrych rezultatów w zakresie dostępności szybkich i bardzo szybkich połączeń szerokopasmowych, zwłaszcza w regionach podmiejskich i wiejskich. Młodzi Niemcy w stosunkowo niewielkim zakresie korzystają z komputerów, wiele szkół nie dysponuje dostępem do sieci szerokopasmowych. Również osiągnięcia w zakresie cyfrowych usług publicznych są niższe niż średnia w Unii. Jeżeli chodzi o cyfryzację, dużo do nadrobienia mają przede wszystkim MŚP. Tylko jedna piąta MŚP posiada strategię cyfryzacji. Utworzono sieć centrów doskonałości MŚP, aby wzmocnić i przyspieszyć cyfryzację MŚP, i założono platformę „Industrie 4.0”, która gromadzi wszystkie zainteresowane strony. Inwestycje przedsiębiorstw w badania i rozwój wykazują wprawdzie tendencję wzrostową, a Niemcy są bliskie osiągnięcia docelowej intensywności badań i rozwoju określonej w strategii „Europa 2020”, jednak inwestycje w coraz większym stopniu koncentrują się w dużych przedsiębiorstwach, a udział MŚP spada. Ponadto starzenie się społeczeństwa może w najbliższych latach mieć wpływ na aktywność przedsiębiorczą.

- (14) W sektorze usług biznesowych i zawodów regulowanych utrzymują się wysokie bariery regulacyjne. Poziom ograniczeń jest wyższy niż średnia w Unii, zwłaszcza w przypadku architektów, inżynierów, prawników oraz księgowych i doradców podatkowych. Ponadto odsetek porzucania działalności w przypadku tych zawodów jest znacznie niższy niż średnia unijna, co wydaje się wskazywać na stosunkowo niewielką dynamikę i konkurencję w zawodach regulowanych w Niemczech. Bariery obejmują ograniczenia dotyczące udziału i formy przedsiębiorstwa w przypadku architektów i inżynierów, a także ograniczenia wielodyscyplinarne dla architektów, inżynierów i prawników. Zmniejszenie wspomnianych ograniczeń przyczyniłoby się do intensywniejszej konkurencji, a to z kolei spowodowałoby, że więcej firm weszłoby na rynek, przynosząc konsumentom korzyści w postaci niższych cen i szerszego wyboru. W styczniu 2017 r. Komisja przedstawiła zalecenia dotyczące reformy zawodów regulowanych, która byłaby jednym z elementów pakietu środków eliminujących bariery na rynkach usług.
- (15) W dalszym ciągu rosło zatrudnienie, zaś bezrobocie spadło do rekordowo niskiego poziomu. Wzrost zatrudnienia był jednak częściowo spowodowany wzrostem zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin, co dotyczy zwłaszcza kobiet. Znalazł on ponadto jedynie częściowe odzwierciedlenie w ogólnym wzroście płac realnych, który w 2016 r. uległ spowolnieniu. Pełne wykorzystanie potencjału rynku pracy utrudniają czynniki zniechęcające do podejmowania pracy przez drugich żywicieli rodziny oraz powszechność pracy w niepełnym wymiarze godzin. Czynnikiem decydującym o zwiększeniu udziału kobiet w grupie osób czynnych zawodowo jest większa oferta przystępnej cenowo i dobrej jakościowo opieki dla dzieci, całodziennych szkół oraz niedawno zreformowanej opieki długoterminowej. Wspólne opodatkowanie dochodów par małżeńskich oraz bezpłatne ubezpieczenie zdrowotne dla niepracujących małżonków zniechęca drugich żywicieli rodziny, w wielu przypadkach kobiety, do podejmowania pracy lub zwiększania liczby godzin pracy. Ponadto niskie przywiązanie do rynku pracy jest często powiązane z wysokim zróżnicowaniem wynagrodzenia ze względu na płeć – 22 % w porównaniu ze średnią unijną, która w 2015 r. wynosiła 16,3 %.
- (16) Mimo niewielkiego zmniejszenia, w dalszym ciągu powszechna jest minipracą; we wrześniu 2016 r. minipracę wykonywało około 4,8 mln osób, dla których było to jedyne zatrudnienie. Od 2005 r. trzykrotnie wzrosła liczba tymczasowych pracowników zatrudnianych przez agencje: w czerwcu 2016 r. liczba ta wynosiła około jednego miliona osób (niemal 3 % łącznej liczby zatrudnionych). Oczekuje się poprawy ochrony przed potencjalnymi nadużyciami w kontekście tymczasowego zatrudnienia przez agencje oraz tymczasowych umów zatrudnienia, jednak rozwój sytuacji wymaga monitorowania. Wydaje się ponadto, że występuje stosunkowo duża nieskorygowana luka płacowa w pomiędzy umowami zawieranymi na czas określony oraz umowami na czas nieokreślony.
- (17) Klin podatkowy dla osób nisko uposażonych jest wysoki w porównaniu z innymi państwami członkowskimi, co ogranicza czynniki zachęcające do podejmowania pracy, wpływa na zmniejszenie wynagrodzenia netto oraz możliwości konsumpcyjnych. Niemcy podniosły minimalną kwotę wolną od podatku od osób fizycznych oraz zasiłki na dziecko, a także dostosowały progi podatkowe. Te środki przynoszą korzyści raczej grupom o niskich lub średnich dochodach, lecz ogólny wpływ na klin podatkowy będzie ograniczony. Mimo niedawnego znaczącego wzrostu realnego dochodu do dyspozycji, przez długi czas występowała rozbieżność w rozwoju płac i wydajności, co doprowadziło do znaczącej luki. Wyższy wzrost płac realnych przyczyniłby się także do ograniczenia wysokiej nierównowagi zewnętrznej.
- (18) Niemcy poczyniły znaczące wysiłki na rzecz przyjęcia osób ubiegających się o azyl oraz na rzecz integrowania uchodźców i innych migrantów. Możliwa wydaje się dalsza poprawa sytuacji, jako że w 2016 r. liczba uchodźców poszukujących pracy wzrosła do 9 % wszystkich bezrobotnych. Poważnym wyzwaniem pozostaje integracja na rynku pracy osób ze środowisk migracyjnych, zwłaszcza kobiet, problem ten, poprzez system edukacji, dotyczy również dzieci urodzonych w Niemczech, lecz mających rodziców urodzonych poza Unią.
- (19) Nie wszyscy członkowie społeczeństwa w równej mierze odnieśli korzyści z ogólnie pozytywnych zmian gospodarczych i na rynku pracy, które miały miejsce w ostatnich latach. Dopiero niedawno zmniejszeniu uległy poprzednio rosnące różnice w dochodach, a nierówności majątkowe są w dalszym ciągu jednymi z największych w strefie euro. Pozytywne wyniki na rynku pracy nie zmniejszyły ponadto zagrożenia ubóstwem. Stopa zagrożenia ubóstwem osób starszych znajduje się powyżej średniej unijnej i zakłada się, że w najbliższych latach wzrośnie liczba osób starszych zagrożonych ubóstwem. Przewiduje się, że stopa zastąpienia dochodów netto przez ustawowe świadczenia emerytalne będzie w dalszym ciągu spadać. Jednocześnie zbyt niski jest odsetek osób przystępujących do drugiego lub trzeciego filaru emerytalnego, aby móc całkowicie wyrównać spadającą stopę zastąpienia dochodów netto świadczeniami emerytalnymi w ramach pierwszego filaru. Oczekuje się, że – o ile nie nastąpi wyrównanie – adekwatność świadczeń emerytalnych w dalszym ciągu będzie się pogarszać. Potrzeba czasu, by przekonać się, na ile skuteczne okazały się niedawne reformy służące wzmocnieniu zachęt do późniejszego przechodzenia na emeryturę (tzw. *Flexi-Rente*) w przeciwdziałaniu zachętom do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, które wprowadzono w 2014 r.

- (20) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Niemiec i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. Oceniała również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Niemiec w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Niemczech, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (21) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r. i jest zdania ⁽¹⁾, że – zgodnie z przewidywaniami – Niemcy spełnią warunki paktu stabilności i wzrostu,
- (22) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. Zalecenia Rady wydane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 2 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA się, by Niemcy podjęły w latach 2017 i 2018 działania mające na celu:

1. Wykorzystanie polityki fiskalnej i strukturalnej do wspierania potencjalnego wzrostu i popytu wewnętrznego, jak również do osiągnięcia trwałej tendencji wzrostowej w zakresie inwestycji, przy zachowaniu celu średniookresowego. Przyspieszenie inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach administracji, zwłaszcza w sektorze edukacji, badań i innowacji, a także rozwiązanie problemu ograniczeń związanych z potencjałem i planowaniem w kontekście inwestycji w infrastrukturę. Dalsze zwiększanie efektywności systemu podatkowego i przyjaznego podejścia tego systemu do inwestycji. Stymulowanie konkurencji w zakresie usług dla przedsiębiorstw oraz zawodów regulowanych.
2. Ograniczenie czynników zniechęcających do podejmowania pracy przez drugich żywicieli rodziny i ułatwienie przechodzenia do standardowego zatrudnienia. Zmniejszenie wysokiego klina podatkowego w odniesieniu do osób o niskich zarobkach. Stworzenie warunków dla promowania większego wzrostu płac realnych, przy poszanowaniu roli partnerów społecznych.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/06)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Estonii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Estonia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, które znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Estonii zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Estonii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następnych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Estonii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) Estonia przedłożyła program stabilności na 2017 r. w dniu 28 kwietnia 2017 r., a krajowy program reform na 2017 r. w dniu 4 maja 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Estonia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie stabilności na 2017 r. rząd obniżył średniookresowy cel budżetowy z salda strukturalnego do deficytu wynoszącego 0,5 % PKB. Rząd planuje przejście od nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 0,3 % PKB w 2016 r. do deficytu wynoszącego 0,5 % PKB w 2017 r. i 0,8 % w 2018 r. Według szacunków zawartych w programie stabilności na 2017 r. odpowiada to nadwyżce strukturalnej wynoszącej 0,2 % PKB w 2017 r. i deficytowi wynoszącemu 0,5 % PKB w 2018 r., co jest zgodne ze średniookresowym celem budżetowym. Na podstawie przeliczonego⁽²⁾ salda strukturalnego prognozuje się jednak, że deficyt wyniesie 0,1 % PKB w 2017 r. i 0,9 % PKB w 2018 r., tj. znajdzie się poniżej nowego średniookresowego celu budżetowego. Zgodnie z programem stabilności na 2017 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w latach 2017 i 2018 utrzyma się poniżej 10 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny dla lat 2017 i 2018, ale jest optymistyczny w odniesieniu do kolejnych lat programu. Istnieje jednocześnie ryzyko związane z założeniami dotyczącymi dochodów z poszczególnych nowych środków podatkowych, które zaczną obowiązywać w 2018 r.
- (7) Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2017 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże w 2017 r. deficyt w wysokości 0,3 % PKB, utrzymując się powyżej średniookresowego celu budżetowego. Na 2018 r. zaleca się, aby Estonia przestrzegała w dalszym ciągu średniookresowego celu budżetowego. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od tego wymogu. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że w 2018 r. Estonia musi być gotowa do wprowadzenia dodatkowych środków, aby zapewnić spełnienie wymogów.
- (8) Estonia podjęła działania mające na celu zapewnienie świadczenia i dostępności wysokiej jakości usług, w tym usług socjalnych świadczonych na poziomie lokalnym, w ramach reformy instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym. Estonia przyjęła w szczególności ustawę o reformie administracyjnej mającej na celu ułatwienie tworzenia sprawnie działających gmin, które mogą finansować swoje działania, planowania rozwoju i wzrostu oraz oferowania usług wysokiej jakości. Estonia z powodzeniem zakończyła dobrowolny etap łączenia się gmin i jest w trakcie wdrażania ustawy o pomocy społecznej. Nie podjęto jeszcze niektórych kluczowych działań służących zakończeniu reformy samorządu lokalnego. Przegląd programu finansowania dla gmin jest nadal w toku. Nadal na etapie przygotowań są kolejne akty ustawodawcze dotyczące obowiązków gmin i instytucji rządowych oraz podziału zadań między nimi. Przyjęcie tych wniosków ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia wysokiej jakości usług publicznych w dziedzinach takich, jak edukacja, praca z młodzieżą, promocja zdrowia i transport.
- (9) Zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć w Estonii obniżyło się z 28,3 % w 2014 r. do 26,9 % w 2015 r., nadal jednak należy do najwyższych w Unii. Rząd podejmuje działania w celu dalszego zmniejszenia zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. W szczególności, rząd przyjął Plan socjalny na lata 2016–2023, który jest obecnie wdrażany, aby przeciwdziałać stereotypom i segregacji płciowej na rynku pracy. Nie przyjęto jeszcze zmiany ustawy o równouprawnieniu płci, w myśl której zadaniem inspektoratów pracy byłoby ściślejsze monitorowanie równości płci w sektorze prywatnym. Rozważa się także przegląd systemu urlopów rodzicielskich, aby umożliwić bardziej elastyczne korzystanie z urlopu rodzicielskiego. Zmiana przepisów nie została jeszcze przyjęta.
- (10) Nierówność dochodów jest w Estonii wysoka. Stosunek dochodów najbogatszych 20 % gospodarstw domowych do dochodów najuboższych 20 % gospodarstw domowych wzrósł z 5,4 w 2012 r. do 6,2 w 2015 r. i jest teraz na siódmym pod względem wielkości miejscu w Unii. Głównym czynnikiem wydaje się być duże zróżnicowanie płac wynikające z silnego wzrostu dochodów wśród wyżej wykwalifikowanych pracowników. W wartościach bezwzględnych dochody 10 % najuboższych gospodarstw domowych nie nadążają za wzrostem średniego wynagrodzenia, co prowadzi do problemów z adekwatnością siatki bezpieczeństwa socjalnego. Jedną ze wskazanych przyczyn tej sytuacji jest fakt, że świadczenia (w szczególności emerytury i świadczenia z pomocy społecznej) nie dotrzymują tempa wzrostowi dochodów rynkowych. Spowodowało to również stopniowy wzrost wskaźnika

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

zagrożenia ubóstwem z 15,8 % w 2010 r. do 21,6 % w 2015 r. Podjęto znaczne wysiłki, aby od 2018 r. system podatkowy uczynić bardziej progresywnym, w szczególności w odniesieniu do osób o niskich dochodach, przez podniesienie kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych.

- (11) Wydatki przedsiębiorstw na badania, technologie i innowacje wzrosły w 2015 r. do 0,69 %, ale ich ogólny poziom pozostaje poniżej średniej unijnej wynoszącej 1,3 %. Udział przedsiębiorstw opartych na wiedzy i zaawansowanych technologiach jest nadal ograniczony, a liczba nowych absolwentów studiów doktoranckich jest niska. W ostatnich latach wzrost płac systematycznie przewyższał wzrost wydajności, co ma wpływ na zyski, a co za tym idzie, na obniżenie wzrostu inwestycji. Przyhamowanie inwestycji w rozwój technologiczny może spowodować, że wzrost wartości dodanej eksportu, zwłaszcza towarów, będzie mniejszy, niż oczekiwano, i będzie stanowił zagrożenie dla wzrostu produkcji. Wielkość badań prowadzonych na podstawie umów zawieranych między uczelniami wyższymi a przedsiębiorstwami zwiększyła się w 2015 r. Jednak pomimo działań podjętych przez rząd współpraca pomiędzy tymi dwoma sektorami jest nadal ograniczona. Estonia nadal pracowała nad ulepszeniem otoczenia biznesu, lecz przeszkodą dla inwestycji w dalszym ciągu są długie postępowania upadłościowe i stopień odzysku dla wierzycieli zabezpieczonych. W 2016 r. zapoczątkowano projekt mający na celu poprawę ram postępowania upadłościowego, aby przyspieszyć ten proces i uczynić go skuteczniejszym oraz zwiększyć odsetek pozytywnie rozpatrywanych wniosków. Jednak nie przyjęto jeszcze zmiany do ram prawnych.
- (12) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Estonii, opublikowaną w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Estonii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Estonii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (13) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu 1,

NINIEJSZYM ZALECA Estonii podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Kontynuowanie jej polityki fiskalnej zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, co wymaga utrzymania się na poziomie średniookresowego celu budżetowego w roku 2018. Poprawę adekwatności siatki bezpieczeństwa socjalnego. Podjęcie działań ukierunkowanych na zmniejszenie różnic w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn, w szczególności poprzez poprawę przejrzystości wynagrodzeń i przegląd systemu urlopów rodzicielskich.
2. Wspieranie inwestycji sektora prywatnego w badania, technologie i innowacje, w tym poprzez wdrażanie środków wzmacniających współpracę między uczelniami wyższymi i przedsiębiorstwami.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÕNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Irlandii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Irlandię programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/07)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i wskazała w nim Irlandię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej Irlandia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, jak odzwierciedlono w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Irlandii zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawarto w nim ocenę postępów Irlandii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Irlandii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki również opublikowano w dniu 22 lutego 2017 r.
- (4) W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Irlandii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Zakłócenia te charakteryzują się dużym zadłużeniem zewnętrznym – w sektorze publicznym i prywatnym (zadłużenie zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw niefinansowych), które sprawia, że Irlandia jest podatna na negatywne wstrząsy. Banki w dalszym ciągu zmagają się z wysokim poziomem kredytów zagrożonych, są jednak dobrze skapitalizowane, a ich rentowność – choć nadal niska – stopniowo wzrasta. Ceny mieszkań rosną

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

i utrzymują się ograniczenia podaży. W ciągu 2015 r. zmniejszeniu uległo zadłużenie przedsiębiorstw niefinansowych, jednak w dalszym ciągu jest ono wyższe niż na koniec 2014 r. W 2015 r. spadło zadłużenie gospodarstw domowych; zdecydowaną tendencję spadkową wykazuje dług publiczny. Przed 2015 r. w szybkim tempie zmniejszała się ujemna wartość netto inwestycji międzynarodowych, jednak potem nastąpiło odwrócenie tej tendencji, częściowo ze względu na przesunięcie poziomu w 2015 r. Wydaje się jednak, że zewnętrzna równowaga sektora wewnętrznego nie jest zagrożona. W minionym roku spadało zadłużenie w postaci kredytów zagrożonych, lecz pod koniec 2016 r. tempo tego spadku nieco zmalało. W 2015 r. w dalszym ciągu rosły ceny nieruchomości, jednak obecnie nie występują znaczące dowody zawyżania wartości. W minionych latach podjęto działania polityczne, by rozwiązać wszystkie występujące zakłócenia równowagi, w tym w sektorze bankowości (poprzez lepsze ramy prawne, środki na rzecz rozwiązania problemu wysokiego poziomu kredytów zagrożonych). Rząd podjął szereg istotnych działań, by zaradzić niedostatecznej podaży na rynku mieszkaniowym, jednak potrzeba czasu, zanim działania te przyniosą skutki.

- (5) W dniu 13 kwietnia 2017 r. Irlandia przedłożyła krajowy program reform na 2017 r., a w dniu 2 maja 2017 r. – program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (6) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (7) Irlandia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2017 r. rząd przewiduje, że deficyt nominalny nieznacznie spadnie, do 0,4 % PKB w 2017 r., a następnie będzie stopniowo się zmniejszał, osiągając w 2021 r. nadwyżkę w wysokości 1,0 % PKB. Oczekuje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny wynoszący 0,5 % PKB – będzie osiągany, począwszy od 2018 r. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 72,9 % w 2017 r. i będzie nadal maleć do poziomu 65,2 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Jednocześnie środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego począwszy od 2018 r. nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane.
- (8) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Irlandii dokonanie rocznej korekty fiskalnej wynoszącej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. Prognoza Komisji z wiosny 2017 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znaczącego odchylenia od zalecanej korekty fiskalnej, jeżeli uwzględni się łącznie lata 2016 i 2017.
- (9) W 2018 r., w świetle sytuacji fiskalnej Irlandii, a w szczególności poziomu zadłużenia, oczekuje się, że kraj ten dokona dalszej korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, którym jest deficyt strukturalny wynoszący 0,5 % PKB. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą korekt na mocy paktu stabilności i wzrostu, korekta ta wymaga, aby stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁽²⁾ nie przekroczyła 2,4 % w 2018 r. Odpowiadałoby to rocznej korekcie strukturalnej w wysokości 0,6 % PKB. Wartość odniesienia dla wydatków odzwierciedla korektę, której celem jest wyeliminowanie zakłóceń 10-letniej referencyjnej stopy potencjalnego wzrostu. Powodem tych zakłóceń jest odnotowany w 2015 r. wyjątkowo wysoki skok wzrostu realnego PKB. Idąc śladem podejścia przyjętego przez władze Irlandii w swoich obliczeniach na potrzeby budżetu na 2017 r., Komisja zastosowała średnią wartość potencjalnego wzrostu w odniesieniu do lat 2014 i 2016.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwale finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są odliczane.

W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od tego wymogu w ujęciu ogólnym w okresie 2017–2018. Jednocześnie przewiduje się, że w latach 2017 i 2018 Irlandia spełni warunki przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że w szczególności w 2017 r. konieczne będą dodatkowe środki w celu spełnienia warunków paktu stabilności i wzrostu. Mając na uwadze obecne warunki koniunkturalne w Irlandii oraz podwyższone ryzyka zewnętrzne, rozsądne byłoby wykorzystanie wszelkich nieoczekiwanych zysków, aby dalej zmniejszać wskaźnik długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jak przewidziano jednak w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97, przy analizie planów i wyników budżetowych należy oceniać saldo budżetu państwa członkowskiego w świetle warunków koniunkturalnych. W komunikacie Komisji towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów przypomniano, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały należycie uwzględniać cel, jakim jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Irlandii. W związku z tym Rada zauważa, że Komisja zamierza dokonać wszechstronnej oceny zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, w szczególności w świetle sytuacji koniunkturalnej w Irlandii.

- (10) Notuje się wprawdzie zdecydowane ożywienie gospodarcze i można w związku z tym założyć, że jego skutki będą coraz bardziej odczuwalne w nadchodzących latach, jednak perspektywa stała się bardziej niepewna i pojawiają się zagrożenia dla finansów publicznych, które są nadal dość niestabilne. Należy zatem podjąć dodatkowe starania na rzecz większego uodpornienia dochodów na wahania gospodarcze i niekorzystne wstrząsy. W tym celu należy kontynuować działania związane z wnioskiem w sprawie wprowadzenia tzw. funduszu na czarną godzinę, należy ograniczyć uzależnienie od wysoko skoncentrowanych i niestabilnych źródeł dochodów. Do stabilizacji dochodów w sytuacji niestabilności gospodarczej przyczynia się wyważone połączenie różnych źródeł podatkowych i poszerzenie bazy podatkowej. Działania mające na celu poszerzenie bazy podatkowej miały jednak w ostatnich latach ograniczony zakres, a wprowadzone niedawno środki podatkowe polegały przede wszystkim na obniżkach i ulgach. Oczekuje się przeprowadzenia zapowiedzianej systematycznej ewaluacji kosztów i korzyści związanych z obniżonymi stawkami VAT mającymi zastosowanie do szerokiego zakresu sprzedaży. Okresowe opodatkowanie nieruchomości uznaje się za jedno ze źródeł najbardziej sprzyjających wzrostowi. Jednak wpływy Irlandii z nieruchomości wynosiły w 2014 r. jedynie 1,0 % PKB, w porównaniu z unijną średnią, która wynosiła 1,6 %. Stopniowa indeksacja wartości nieruchomości pomogłaby w złagodzeniu profili lokalnego opodatkowania nieruchomości, zapobiegając nagłej podwyżce zobowiązań podatkowych w 2019 r., gdy przeprowadzona zostanie rewaluacja nieruchomości. Z punktu widzenia środowiska naturalnego nieuzasadnione są różnice w opodatkowaniu oleju napędowego i benzyny dla użytkowników dróg.
- (11) Przeprowadzone w przeszłości przeglądy wydatków skupiały się w pierwszym rzędzie na ograniczeniu wydatków publicznych, co miało służyć spełnieniu celów fiskalnych. Skuteczność i efektywność programów wydatków oceniano jedynie w niewielkim zakresie, co w efekcie osłabiło wiarygodność wieloletnich planów wydatków. Odpowiednio zaprojektowany przegląd wydatków, zgodny ze wspólnymi zasadami Eurogrupy, poprawiłby kontrolę wydatków i mógłby spowodować uwolnienie zasobów i przeznaczenie ich na niezbędne inwestycje publiczne, a tym samym pobudzić wzrost gospodarczy. Przegląd wydatków powinien przede wszystkim dotyczyć zagadnienia efektywności kosztowej sektora opieki zdrowotnej. W Irlandii wprowadzono pewne istotne środki sprzyjające efektywności, takie jak porozumienie o oszczędności kosztów, zawarte z przemysłem farmaceutycznym, system zarządzania finansowego, a także e-zdrowie i finansowanie oparte na kosztach działań. Można jednak zrobić więcej, na przykład wzmacniając rolę podstawowej opieki zdrowotnej jako punktu wejściowego, by odciążyć nadmiernie obciążone szpitale w Irlandii. Działania prowadzące do jednostopniowej opieki zdrowotnej są fragmentaryczne i brak jest wspólnej wizji.
- (12) Wyzwaniem nadal jest promowanie zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, który przyniósłby korzyści wszystkim grupom społeczeństwa. Bezrobocie kształtowało się na poziomie poniżej unijnej średniej i w kwietniu 2017 r. wynosiło 6,4 %. Jednak mała intensywność pracy wielu gospodarstw domowych budzi obawy, że wraz z postępującym ożywieniem niektóre osoby zostaną wykluczone. W latach 2013–2015 odsetek ludności zamieszkającej w gospodarstwach o niskiej lub bardzo niskiej intensywności pracy spadł o 15 %, natomiast ogólna stopa bezrobocia w tym samym okresie spadła o 28 %. Ogólnie rzecz biorąc, system opieki społecznej funkcjonował dobrze, reagując na problemy ubóstwa i nierówności; Irlandia podjęła środki zachęcające do podejmowania zatrudnienia poprzez stopniowe ograniczanie i wycofywanie świadczeń i dodatków. Nadal jednak istnieją bariery utrudniające wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. Różnice między stopą zatrudnienia pracowników o niskich, średnich i wysokich umiejętnościach należą do najwyższych w Unii. W niektórych obszarach pojawił się problem niedopasowania siły roboczej oraz niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej, przy czym możliwości podniesienia kwalifikacji i przekwalifikowania są niedostateczne. Rynek pracy i wyzwania społeczne wskazują na znaczenie zintegrowanego podejścia do szkoleń i aktywizacji na rynku pracy osób, które są od niego najbardziej oddalone. Utrzymują się również obawy dotyczące jakości usług opieki nad dziećmi, w tym dostępności usług całodziennych. Koszt opieki nad dziećmi netto wyrażony jako odsetek dochodów jest w Irlandii jednym z najwyższych w Unii. Kwestia dostępności oraz kosztów dobrej jakościowo całodziennego nadzoru nad dziećmi stanowi przeszkodę dla uczestnictwa kobiet w rynku pracy oraz utrudnia wysiłki na rzecz ograniczenia ubóstwa dzieci, które nieco się zmniejszyło, lecz w dalszym ciągu przekracza unijną średnią.

- (13) Aby wspierać trwałą i zrównoważoną wzrost gospodarczy, należy zaspokoić potrzeby w zakresie infrastruktury. Kryzys gospodarczy doprowadził do zmiany struktury wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych – nastąpiło przesunięcie w alokacji środków pomiędzy inwestycjami a wydatkami bieżącymi, na korzyść tych ostatnich. Lata ostrych cięć w inwestycjach publicznych negatywnie wpłynęły na jakość i adekwatność infrastruktury. Przesunięcie w wydatkach publicznych wpłynęło również negatywnie na wsparcie sektora publicznego przyznawane na rzecz badań i rozwoju, co ma ewentualne implikacje dla konkurencyjności MŚP. Jeżeli chodzi o inwestycje publiczne w badania i rozwój, wyrażone jako procent PKB, Irlandia zajmuje 25. miejsce w Unii. Największe niedociągnięcia infrastrukturalne dotyczą sektora transportu, gospodarki wodnej i mieszkalnictwa. Obecnie na głównych obszarach miejskich w Irlandii popyt na nowe zasoby mieszkaniowe znacznie przekracza podaż. W związku z tym ceny nieruchomości mieszkalnych i najmu na obszarach miejskich nadal gwałtownie rosną, co w ostatnim czasie spowodowało nasilenie się zjawiska wykluczenia mieszkaniowego oraz bezdomności. Obecnie nie ma dowodów wskazujących na przeszacowanie wartości nieruchomości, jednak jeżeli nie usunie się ograniczeń krępujących podaż zasobów mieszkaniowych, mogą one prowadzić do zakłóceń równowagi makrofinansowej. Spójny i odpowiednio szybko opracowany plan przestrzenny mógłby pomóc w zapewnieniu nowych mieszkań na właściwych obszarach.
- (14) W gospodarce Irlandii obserwuje się rozdział między przeważnie małymi i średnimi irlandzkimi firmami oraz dużymi międzynarodowymi przedsiębiorstwami, które prowadzą w Irlandii działalność. Powiązania między przedsiębiorstwami międzynarodowymi i irlandzkimi są w dalszym ciągu ograniczone. Ich wyniki eksportowe oraz ich profile znacząco się różnią, poszerza się luka, jeżeli chodzi o wydajność. Przedsiębiorstwa irlandzkie wykazują słabszy profil eksportowy niż międzynarodowe przedsiębiorstwa z siedzibą w Irlandii. Realizowany przez nie wywóz jest w dużej mierze skupiony na określonych sektorach i miejscach przeznaczenia, co powoduje, że są one bardziej narażone na wstrząsy. Inwestowanie w innowacje sprzyjałoby wydajności oraz potencjałowi eksportowemu przedsiębiorstw irlandzkich, zaś dywersyfikacja wywozu i miejsc przeznaczenia wywozu mogłyby pomóc w ustabilizowaniu wyników przedsiębiorstw irlandzkich. Niskie pozostają wartości wydatków publicznych na badania i rozwój. Pełne wdrożenie środków służących zwiększeniu badań i rozwoju, zwłaszcza środków wspierających potencjał innowacyjny MŚP, wiąże się z koniecznością powrotu do trwałych inwestycji. W celu stymulowania innowacji przez MŚP można przesunąć punkt ciężkości polityki innowacyjności w kierunku bardziej bezpośrednich form finansowania. Wsparcie państwa dla badań i rozwoju realizowanych przez przedsiębiorstwa w coraz większym stopniu opiera się na ulgach podatkowych z tytułu badań i rozwoju. Lepiej ukierunkowane strategie uwzględniające bardziej bezpośrednie finansowanie mogą lepiej odpowiedzieć na potrzeby młodych irlandzkich firm innowacyjnych i wykorzystać możliwości bogatych zasobów inwestycyjnych, jakimi dysponują międzynarodowe przedsiębiorstwa. Pomogłoby to w ułatwieniu dostępu do globalnych łańcuchów wartości i przyspieszyło transfer wiedzy.
- (15) W środowisku podwyższonej niepewności zewnętrznej dalsze postępy w ograniczaniu kredytów zagrożonych są istotne dla zapewnienia stabilności sektora finansowego. Poczyniono wprawdzie postępy, jednak wysoki wskaźnik kredytów zagrożonych nadal hamuje rentowność banków i stanowi przeszkodę na drodze do pełnego gospodarczego ożywienia gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Trwa zmniejszanie zadłużenia gospodarstw domowych i firm krajowych, jednak ich zadłużenie nadal jest jednym z najwyższych w Unii, osiągając wartość 276,8 % PKB (wrzesień 2016 r.). Wysokie zadłużenie przedsiębiorstw może utrudniać zaciąganie przez nie kredytów na inwestycje, co z kolei ogranicza zdolność banków do zwiększania własnej rentowności.
- (16) Zgodnie z danymi centralnego banku Irlandii we wrześniu 2016 r. średni wskaźnik kredytów zagrożonych krajowych banków Irlandii wynosił 14,2 %. Wartość ta znacznie przekracza unijną średnią, która wynosi 5,3 %. Kredyty zagrożone krajowych banków irlandzkich zmniejszyły się o 12,7 mld EUR, czyli 32,7 % w ujęciu rok do roku (wrzesień 2016 r.). Tempo spłat nieco spadło, ponieważ pozostałe długoterminowe spłaty są najtrudniejsze pod względem restrukturyzacji. Nie należy spowalniać tempa: restrukturyzacja spłat powinna być zrównoważona w perspektywie długoterminowej, należy także rozważyć różne formy redukcji długu. Na koniec września 2016 r. zaległości w spłacie odnotowywano w przypadku 14 % kredytów hipotecznych; kredyty niespłacane od ponad dwóch lat stanowiły ok. 70 % łącznego salda kredytów hipotecznych, w przypadku których zaległości w spłatach wynoszą więcej niż 90 dni. Zaniepokojenie budzą również kredyty na nieruchomości komercyjne znajdujące się w portfelach banków krajowych oraz kredyty dla przedsiębiorstw – udział kredytów zagrożonych we wrześniu 2016 r. wynosił w ich przypadku, odpowiednio, 32,6 % i 11,8 %. W dalszym ciągu w niewystarczającym stopniu wykorzystuje się procedury niewypłacalności konsumenckiej, upadłości, nadzoru sądowego i inne pozasądowe środki umożliwiające przywrócenie prawidłowego funkcjonowania gospodarstw domowych i przedsiębiorstw; należy zachęcać do intensywniejszego stosowania tych procedur. Po kilkakrotnym przesuwaniu terminu oczekuje się, że centralny rejestr kredytowy wejdzie w ostatnią fazę wdrożenia. Jego sfinalizowanie powinno być traktowane priorytetowo, ponieważ posłuży jako podstawa oceniania adekwatnego ryzyka kredytowego pożyczkobiorców i zapewnienia rozsądnego kredytowania w przyszłości.
- (17) W drugiej połowie 2016 r. rozpoczęło się wdrażanie ustawy w sprawie usług prawnych z 2015 r. (ustawa z 2015 r.). Pełne wdrożenie tej ustawy będzie miało znaczenie dla podejmowanych przez Irlandię wysiłków zmierzających do zwiększenia konkurencji w sektorze. Umożliwi ono także adwokatom bezpośredni dostęp do zawodu, tworzenie

grup przedsiębiorczych w postaci praktyk wielodyscyplinarnych oraz wykorzystanie w Irlandii alternatywnych modeli biznesowych w innych państwach członkowskich. Z niezależnych usług prawniczych korzysta się we wszystkich sektorach gospodarki, a ich koszt ma wpływ na konkurencyjność Irlandii. W związku z tym decydujące znaczenie ma, aby w wyniku ustawy z 2015 r. i po konsultacjach społecznych wprowadzono przepisy zachęcające do konkurencji i obniżające koszty, bądź aby włączono takie przepisy do regulacji, które wyda powstający organ regulacyjny ds. usług prawniczych.

- (18) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Irlandii, którą to analizę opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Irlandii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Irlandii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu 1.
- (20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. Zalecenia Rady wydane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 3 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Irlandii podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Kontynuowanie w 2018 r. znacznego wysiłku fiskalnego zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu. Wykorzystanie wszelkich nieoczekiwanych zysków wynikających z dobrych warunków gospodarczych i finansowych, w tym wpływów uzyskanych z tytułu zbycia aktywów, do szybszego zmniejszania długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ograniczenie zakresu i liczby wydatków podatkowych i poszerzenie bazy podatkowej.
2. Lepsze ukierunkowanie wydatków publicznych, w tym poprzez określenie priorytetów inwestycji publicznych w sektorze transportu, gospodarki wodnej oraz innowacji, zwłaszcza innowacji wspierających MSP. Umocnienie infrastruktury socjalnej, w tym mieszkalnictwa socjalnego i dobrej jakościowo opieki nad dziećmi; przedstawienie zintegrowanego pakietu strategii aktywizujących, służących zwiększeniu szans na zatrudnienie osób o niskich kwalifikacjach i rozwiązaniu problemu gospodarstw domowych o niskiej intensywności pracy.
3. Zachęcanie do stałego i bardziej trwałego ograniczenia kredytów zagrożonych za sprawą odpowiednich strategii redukcji, obejmujących odpisy dla rentownych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, przy szczególnym nacisku na rozwiązywanie problemu zaległych spłat.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/08)

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 gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i wskazała w nim Hiszpanię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zaleceń Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwanego dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej Hiszpania powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, jak odzwierciedlono w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Hiszpanii zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Hiszpanii w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Hiszpanii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki również opublikowano w dniu 22 lutego 2017 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Hiszpanii występują

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

zakłócenia równowagi makroekonomicznej mające znaczenie transgraniczne. W szczególności nadwyżka na rachunku obrotów bieżących przekłada się na redukcję zobowiązań Hiszpanii wobec zagranicy netto. Zobowiązania te wciąż są jednak znaczne i narażają kraj na problemy związane ze zmianami nastrojów na rynku. Zadłużenie sektora prywatnego znacznie spadło, w szczególności w przypadku przedsiębiorstw. Zadłużenie gospodarstw domowych utrzymuje się jednak na wysokim poziomie. Wzrost gospodarczy stał się głównym czynnikiem napędzającym redukcję długu, zagrożenia dla stabilności finansów publicznych utrzymują się jednak na wysokim poziomie w perspektywie średnioterminowej. Szczególną wagę ma podjęcie działań, które pozwolą ograniczyć ryzyko negatywnych konsekwencji zakłóceń równowagi dla hiszpańskiej gospodarki oraz – zważywszy na rozmiary tej gospodarki i jej znaczenie transgraniczne – dla unii gospodarczej i walutowej. Sektor finansowy nadal wykazuje wysoki poziom stabilności, do którego przyczyniają się jego trwająca restrukturyzacja, niskie koszty finansowania i ożywienie gospodarcze. W ostatnich latach powstało wiele miejsc pracy i bezrobocie szybko spadało, chociaż utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie. Reformy rynku pracy i ograniczenie wzrostu płac były istotnymi czynnikami stymulującymi tworzenie miejsc pracy i wzrost konkurencyjności.

- (4) W dniu 28 kwietnia 2017 r. Hiszpania przedłożyła krajowy program reform na 2017 r., a w dniu 29 kwietnia 2017 r. – program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (5) Stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniono podczas programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Hiszpania jest obecnie objęta funkcją naprawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2017 r. Hiszpania planuje skorygować nadmierny deficyt do 2018 r., zgodnie z decyzją Rady z dnia 8 sierpnia 2016 r. wzywającą Hiszpanię do podjęcia środków służących ograniczeniu deficytu uznanemu za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu („decyzja Rady z dnia 8 sierpnia 2016 r.”). Planuje się, że deficyt nominalny będzie się dalej zmniejszał, do 0,5 % PKB w 2020 r. Prognozy wydatków w programie stabilności na 2017 r. obejmują wymagalność zobowiązań warunkowych związanych z autostradami i sektorem finansowym, wynoszących prawie 0,4 % i 0,2 % PKB w latach, odpowiednio, 2017 i 2018. Nie przewiduje się osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego – stanu równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych – w horyzoncie czasowym programu stabilności. Przewiduje się, że ponownie przeliczone saldo strukturalne⁽²⁾ osiągnie poziom - 1,9 % PKB do 2020 r. W programie stabilności na 2017 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie spadać do poziomu 98,8 % w 2017 r., 97,6 % w 2018 r. i 92,5 % w 2020 r. Założenia makroekonomiczne przyjęte w tym programie do 2018 r. są przekonujące, ale w odniesieniu do późniejszego okresu są raczej optymistyczne. Ogólnie rzecz biorąc, plany dotyczące osiągnięcia celów bazują w dalszym ciągu na założeniu dobrej koniunktury gospodarczej, które jest jednak obarczone pewnym ryzykiem. Osiągnięcie celów fiskalnych może być też zagrożone w związku z niepewnością dotyczącą skutków wprowadzonych niedawno środków podatkowych. Uwzględniając ponadto zakładaną wymagalność zobowiązań warunkowych (nieobjętych prognozą Komisji z wiosny 2017 r.), program stabilności na 2017 r. opiera się na znacznie większym ograniczaniu wydatków niż przewidywano w prognozach Komisji w 2017 i 2018 r. Ponadto nie sprecyzowano jeszcze środków, które są niezbędne do osiągnięcia planowanych docelowych deficytów na 2018 r.
- (7) W dniu 8 sierpnia 2016 r. Rada zwróciła się do Hiszpanii o zlikwidowanie nadmiernego deficytu do 2018 r., w szczególności o zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 4,6 % PKB w 2016 r., 3,1 % PKB w 2017 r. i 2,2 % PKB w 2018 r. Według zaktualizowanej prognozy Komisji z wiosny 2016 r. wspomniana poprawa deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych odpowiadała pogorszeniu salda strukturalnego o 0,4 % PKB w 2016 r. i poprawie tego salda o 0,5 % PKB zarówno w 2017 r., jak i w 2018 r. Hiszpania osiągnęła w 2016 r. deficyt nominalny w wysokości 4,5 % PKB, czyli poniżej poziomu docelowego określonego w decyzji Rady z dnia 8 sierpnia 2016 r. Prognoza Komisji z wiosny 2017 r. przewiduje, że przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki deficyt nominalny spadnie do 3,2 % PKB w 2017 r. oraz do 2,6 %

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

PKB w 2018 r., czyli odpowiednio o 0,1 % i 0,4 % PKB powyżej docelowych poziomów deficytu nominalnego z programu stabilności na 2017 r. i poziomów określonych przez Radę. W przeciwieństwie do programu stabilności na 2017 r. w prognozie nie zakłada się wymagalności zobowiązań warunkowych, o których mowa powyżej. Przewiduje się, że łączny wysiłek fiskalny w latach 2016–2017 zostanie zapewniony (choć bez marginesu), natomiast w 2018 r. – przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki – wysiłek fiskalny nie osiągnie poziomu, o który zwrócono się w decyzji Rady z dnia 8 sierpnia 2017 r. W sierpniu 2016 r. Rada wezwała ponadto Hiszpanię do podjęcia środków na rzecz wzmocnienia ram budżetowych, ale w programie stabilności na 2017 r. nie wspomniano o planach szerszego wykorzystywania reguły wydatkowej przewidzianej w ustawie o stabilności, aby zwiększyć stabilność finansów publicznych. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że konieczne będą dodatkowe środki – zwłaszcza w 2018 r. – w celu spełnienia warunków paktu stabilności i wzrostu, w szczególności warunków określonych w decyzji Rady z dnia 8 sierpnia 2016 r.

- (8) Hiszpania ciągle jeszcze nie posiada jasnych i spójnych ram polityki w zakresie zamówień publicznych, które zapewniałyby przestrzeganie przepisów, wysoki poziom konkurencji i efektywności gospodarczej, w szczególności za pomocą skutecznych mechanizmów kontroli *ex ante* oraz *ex post*, zwiększonej przejrzystości i koordynacji pomiędzy instytucjami i podmiotami zamawiającymi na wszystkich szczeblach administracji rządowej. W 2017 r. rząd przedstawił pewne środki, które usprawniłyby system nadzoru nad zamówieniami publicznymi. Obecnie oczekują one na zatwierdzenie przez parlament.
- (9) Hiszpania poczyniła postępy w walce z korupcją, w szczególności w odniesieniu do przejrzystości podejmowania decyzji administracyjnych, a konkretniej – w odniesieniu do przyjęcia przepisów dotyczących przejrzystości finansowania partii politycznych, ujawniania informacji majątkowych i konfliktu interesów. Teraz należy skupić się na wdrożeniu tych środków. Jednak mimo wzrostu liczby dochodzeń dotyczących korupcji, w tym w sprawach na szczeblu lokalnym i regionalnym, nie opracowano specjalnych strategii prewencyjnych, aby ograniczyć ryzyko korupcji na tych szczeblach. Nie istnieje też wspólna strategia zapobiegania korupcji na wszystkich szczeblach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Nie podjęto też jeszcze konkretnych działań w sprawie innych niedociągnięć, takich jak luki w przepisach chroniących osoby zgłaszające nieprawidłowości (tzw. sygnalistów), niski stopień niezależności ostatnio powołanego urzędu ds. konfliktu interesów oraz brak uregulowania lobbingu. Problemem jest też przewlekłość postępowań sądowych w sprawach dotyczących korupcji. W 2015 r. zmieniono kodeks postępowania karnego, aby ograniczyć czas trwania dochodzeń i nieuzasadnione opóźnienia w postępowaniach karnych. Jednak środek ten zwiększa ryzyko, że terminy procesowe nie będą wystarczające w przypadku rozpatrywania złożonych spraw korupcyjnych, jeżeli przepisy o przedłużaniu tych terminów okażą się restrykcyjne.
- (10) Mimo standardowej stawki podstawowej VAT nieodbiegającej od średniej unijnej oraz mimo niedużej i zmniejszającej się luki w podatku VAT powodowanej nieprzestrzeganiem przepisów, dochody Hiszpanii z tego podatku są stosunkowo niskie. Wynika to głównie z tego, że Hiszpania często stosuje zwolnienia lub stawki obniżone w odniesieniu do rozmaitych towarów i usług. W rezultacie Hiszpania odnotowała w 2014 r. największą lukę w polityce w tym zakresie w Unii (59 % w porównaniu z unijną średnią wynoszącą około 44 %). Również dochody Hiszpanii z podatków związanych ze środowiskiem należą do najniższych w Unii, mimo podejmowania w ostatnich latach pewnych środków, głównie w sektorze energetycznym. Opodatkowanie zanieczyszczania środowiska i zużywania zasobów może zwiększyć dochody i przynieść istotne korzyści dla społeczeństwa i środowiska. Istnieją też różnice normatywne, które prowadzą do stosowania różnych podejść do niektórych podatków środowiskowych na szczeblu regionalnym. W odniesieniu do wydatków rząd polecił AIREF – hiszpańskiej niezależnej instytucji budżetowej – przeprowadzenie przeglądu wydatków obejmującego wszystkie szczeble sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przegląd ten pomoże określić obszary, w których potrzeby w zakresie wydatków można zaspokoić przez efektywniejsze wykorzystanie zasobów.
- (11) W ostatnich latach powstało wiele miejsc pracy. Sprzyjały temu reformy rynku pracy i ograniczenie wzrostu płac. Bezrobocie szybko spada, ale wciąż utrzymuje się na jednym z najwyższych poziomów w Unii, w szczególności wśród osób młodych i osób o niskich umiejętnościach. Niesie to ze sobą ryzyko ich wycofania się z rynku pracy. Niemal połowa bezrobotnych pozostaje bez pracy od ponad roku. Hiszpania podejmuje działania mające na celu wsparcie osób młodych – w szczególności poprzez rozszerzenie kryteriów kwalifikowalności do gwarancji dla młodzieży⁽¹⁾ – oraz zwiększenie indywidualnego wsparcia dla osób długotrwale bezrobotnych. Skuteczność tych działań zależy jednak również od wyników działań publicznych służb zatrudnienia na szczeblu regionalnym. Istnieje możliwość zwiększenia ich współpracy ze służbami socjalnymi, aby poprawić świadczenie rozszerzonych usług na rzecz osób poszukujących pracy, w szczególności długotrwale bezrobotnych i beneficjentów programów gwarantowanego dochodu. Jednocześnie można by usprawnić współpracę publicznych służb zatrudnienia z pracodawcami, w szczególności poprzez zwiększenie odsetka wolnych miejsc pracy, których obsadzeniem zajmują się służby zatrudnienia.
- (12) Udział zatrudnienia na czas określony w Hiszpanii należy do najwyższych w Unii. Wiele umów na czas określony jest zawieranych na bardzo krótki okres. Odsetek osób, które z umów na czas określony przechodzą na umowy na czas nieokreślony, jest bardzo niski w porównaniu ze średnią unijną. Powszechne stosowanie umów na czas określony wiąże się z niższym wzrostem wydajności (wynikającym również z ograniczonych możliwości

⁽¹⁾ Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (Dz.U. C 120 z 26.4.2013, s. 1).

zdobywania kwalifikacji w trakcie pracy), gorszymi warunkami pracy i wyższym ryzykiem ubóstwa. Ostatnie reformy rynku pracy mają, jak się wydaje, umiarkowanie pozytywny wpływ na zmniejszenie segmentacji tego rynku polegającej na zróżnicowaniu sytuacji pracowników zatrudnionych na umowy na czas nieokreślony i na umowy na czas określony, a obecne nasilenie kontroli inspekcji pracy przynosi pozytywne wyniki pod względem walki z nadmiernym stosowaniem umów na czas określony. Do zatrudniania na czas nieokreślony nadal mogą jednak zniechęcać niektóre cechy hiszpańskiego rynku pracy, w tym niepewność w przypadku sporu prawnego dotyczącego zwolnienia, jak również fakt, że odprawy dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy na czas nieokreślony są stosunkowo wysokie. Ponadto system środków mających zachęcić firmy do zatrudniania wciąż jest rozproszony i nie został skutecznie ukierunkowany na promowanie zatrudnienia na czas nieokreślony. Chociaż ostatnio powstała grupa robocza ds. jakości zatrudnienia, Hiszpania nie opracowała jeszcze kompleksowego planu walki z segmentacją rynku pracy, który to plan miał powstać w następstwie porozumienia między rządem a partnerami społecznymi z 2014 r.

- (13) Utrzymują się rozbieżności pod względem warunków kwalifikujących do programów gwarantowanego dochodu oraz powiązań aktywizacji z ochroną w różnych regionach i programach. Niektóre najsłabsze grupy są wyłączone z zakresu programów gwarantowanego dochodu. Ograniczoną skuteczność programów częściowo wyjaśniają znaczne rozbieżności pod względem adekwatności i warunków dostępu do regionalnych systemów dochodu minimalnego oraz rozdrobnienie krajowego systemu świadczeń, na który składają się liczne programy obejmujące różne kategorie osób poszukujących pracy i zarządzane przez różne administracje. Rozdrobnienie to prowadzi do braku ciągłości pomocy udzielanej potrzebującym i utrudnia wdrożenie zintegrowanych procedur. W odpowiedzi na liczne wyzwania prowadzone jest badanie mające na celu ocenę skuteczności krajowych i regionalnych programów wspierania dochodów. Świadczenia rodzinne są słabo ukierunkowane. Ponadto, uwzględniając wpływ ulg podatkowych, system podatków i świadczeń jest w ujęciu ogólnym nieco regresywny. Ponadto korzystanie z usług opieki nad dziećmi rośnie znacznie wraz ze wzrostem dochodu rodziny, co sugeruje, że w przypadku rodziców o niskich dochodach istnieją bariery w dostępie do opieki nad dziećmi. Poprawia się świadczenie usług opieki długoterminowej, jednak występują różnice między regionami i bieżące potrzeby wciąż nie są zaspokajane.
- (14) Słabe wyniki nauczania negatywnie wpływają na bardziej długoterminowy potencjał wzrostu wydajności w Hiszpanii. Pomimo znacznej poprawy sytuacji w ostatnich latach odsetek osób wcześniej kończących naukę nadal należy do najwyższych w Unii. Wczesne kończenie nauki oraz wyniki uczniów, w szczególności w zakresie umiejętności podstawowych, znacznie się różnią w zależności od regionu. Doskonalenie nauczycieli i wsparcie dla poszczególnych uczniów należą do czynników leżących u podstaw sukcesów edukacji szkolnej w regionach, które osiągają dobre wyniki. Odsetek uczniów powtarzających klasę w Hiszpanii jest drugim pod względem wielkości w Unii. Zwiększa to ryzyko przerwania nauki, obniża oczekiwany poziom wykształcenia i wpływa na koszty edukacji. Szanse absolwentów studiów wyższych na zatrudnienie utrzymują się na stosunkowo niskim poziomie. Współpracę z przedsiębiorstwami w zakresie edukacji i badań utrudniają ograniczona mobilność studentów i nauczycieli akademickich, ograniczone możliwości odbycia stażu oraz brak zachęt i elastyczności ze strony systemów zarządzania uczelniami.
- (15) Aby zwiększyć wydajność i konkurencyjność, Hiszpania mogłaby bardziej intensywnie promować badania naukowe i innowacje. Jednak wyniki w zakresie innowacji pogarszają się i są obecnie na niższym poziomie niż w 2007 r.; w miarę upływu czasu pogłębia się też różnica między wynikami Hiszpanii a średnią unijną. Niski wynik w zakresie innowacji zbiega się też ze spadkiem wydatków sektora prywatnego na badania i rozwój oraz pokazuje słabość ram zarządzania badaniami naukowymi i innowacjami. Na początku 2017 r. rozpoczęła działalność państwowa agencja badawcza, odpowiedzialna za zarządzanie finansowaniem badań naukowych i innowacji przez podsektor centralny. Wciąż jeszcze nie ma systemowego wieloletniego planowania budżetowego dla programów wsparcia. Ponadto skuteczność programów wsparcia nie jest systematycznie oceniana pod kątem usprawnienia ich opracowywania i realizacji. Ze względu na brak zachęt i elastyczności ze strony systemów zarządzania uczelniami ograniczona jest też współpraca publiczno-prywatna oraz mobilność badaczy między sektorem publicznym i prywatnym. Koordynacja między instytucjami rządowymi i samorządowymi na różnych szczeblach nie jest optymalna. W rezultacie brakuje pełnej synergii między politykami krajowymi a regionalnymi.
- (16) Hiszpańskie małe przedsiębiorstwa są zazwyczaj znacznie mniej wydajne niż małe przedsiębiorstwa w innych dużych państwach członkowskich. Z uwagi na dużą liczbę małych przedsiębiorstw w Hiszpanii ma to znaczny wpływ na wydajność gospodarki jako całości. Likwidacja barier utrudniających tworzenie, działanie i rozwój przedsiębiorstw pozwoliłaby zatem na wzrost inwestycji i wydajności. Hiszpański rząd przyjął w ostatnich latach szereg środków mających na celu ułatwienie tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw. Aby reformy te można było w pełni wykorzystać, konieczna jest ich konsolidacja i pełne wdrożenie. Ustawa o jednoci rynku przyjęta w 2013 r. pomaga rozwiązać problem dodatkowych kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców w wyniku istotnych różnic i pokrywania się przepisów gospodarczych w różnych regionach. Przedsiębiorstwa coraz częściej korzystają z przewidzianego w tej ustawie mechanizmu składania skarg w celu dochodzenia roszczeń dotyczących barier w dostępie do rynku. Może to wskazywać na konieczność dalszego uproszczenia procedur licencjonowania. Zwiększonych wysiłków wymaga koordynacja pomiędzy odpowiednimi organami administracji publicznej, w tym na szczeblu konferencji sektorowych. Konieczne jest zapewnienie, by istniejące i planowane rozwiązania legislacyjne

na wszystkich szczeblach skutecznie niwelowały zbędne bariery w dostępie do rynku, w tym te dotyczące nowych modeli biznesu w ramach gospodarki dzielenia się. W sektorze detalicznym wejście na rynek wciąż niepotrzebnie ograniczają podwójne zezwolenia dla punktów sprzedaży detalicznej. Wymogi dotyczące dostępu do rynku przewidziane w przepisach regionalnych regulujących sektor usług wynajmu pojazdów z kierowcą i usług krótkoterminowego wynajmu nieruchomości do celów mieszkalnych mogą niepotrzebnie utrudniać harmonijny rozwój gospodarki dzielenia się. W pierwszych miesiącach 2017 r. Hiszpania podjęła kroki w celu lepszego wykorzystania potencjału ustawy o jedności rynku. Ostatnio przyjęto na przykład wytyczne w sprawie wdrażania tej ustawy oraz opublikowano katalog dobrych i złych praktyk w jej stosowaniu.

- (17) Regulacja usług świadczonych w ramach wolnych zawodów wciąż jest stosunkowo restrykcyjna. Protekcyjnistyczne prawa (w przypadku „zawodów zastrzeżonych”) są przyznawane niektórym dostawcom usług, z pominięciem innych, posiadających zbliżone odpowiednie kwalifikacje. W wielu zawodach obowiązkowa jest przynależność do stowarzyszenia zawodowego. W przypadku inżynierów budownictwa, architektów i przewodników turystycznych poziom restrykcyjności w Hiszpanii przewyższa średnią ważoną dla Unii. W przypadku rzeczników patentowych i prawników jest niższy od średniej unijnej, mimo że dostęp do zawodu prawnika jest w Hiszpanii bardziej ograniczony niż w przypadku dowolnego innego zawodu. Wciąż nie przyjęto projektu ustawy o usługach świadczonych w ramach wolnych zawodów, przewidującej między innymi racjonalizację członkostwa w stowarzyszeniach zawodowych. Reforma ta miała również na celu zwiększenie przejrzystości i zakresów odpowiedzialności organów zawodowych, otwarcie czynności zastrzeżonych bez uzasadnionej podstawy i zabezpieczenie jedności rynku w zakresie dostępu do wolnych zawodów i ich wykonywania w Hiszpanii.
- (18) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Hiszpanii i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. Oceniała również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Hiszpanii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Hiszpanii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu 1.
- (20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. Zalecenia Rady wydane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Hiszpanii podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Zapewnienie przestrzegania decyzji Rady z dnia 8 sierpnia 2016 r., w tym przestrzegania środków mających na celu wzmocnienie ram budżetowych oraz ram zamówień publicznych. Przeprowadzenie kompleksowego przeglądu wydatków w celu określenia obszarów, w których potencjalnie można zwiększyć efektywność wydatków.
2. Zwiększenie koordynacji pomiędzy regionalnymi służbami zatrudnienia, służbami socjalnymi i pracodawcami w celu lepszego reagowania na potrzeby osób poszukujących pracy i potrzeby pracodawców. Podjęcie działań mających na celu wspieranie zatrudniania na podstawie umowy na czas nieokreślony. Ograniczenie regionalnych luk i rozbieżności w programach gwarantowanego dochodu oraz zwiększenie wsparcia dla rodzin, w tym poprawę dostępu do dobrej jakości opieki nad dziećmi. Lepsze dostosowanie szkolnictwa wyższego do potrzeb rynku pracy. Wyrównanie regionalnych różnic w wynikach nauczania, w szczególności poprzez lepsze doskonalenie zawodowe nauczycieli i wsparcie poszczególnych uczniów.
3. Zapewnienie odpowiednich i trwałych inwestycji w badania i innowacje oraz wzmocnienie zarządzania w tej dziedzinie na wszystkich szczeblach administracji rządowej. Zapewnienie gruntownego i terminowego wdrożenia ustawy o jedności rynku w odniesieniu do obowiązujących i planowanych rozwiązań legislacyjnych.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÕNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Francji na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/09)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i wskazała w nim Francję jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zaleceń Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwanego dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej Francja powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, jak odzwierciedlono w zaleceniach 1–4 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Francji zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Francji w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Francji w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki również opublikowano w dniu 22 lutego 2017 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że we Francji występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Przede wszystkim Francja odnotowuje słabą konkurencyjność oraz wysoki i rosnący dług publiczny, w połączeniu z niskim wzrostem produktywności. Szczególnie istotne jest podjęcie koniecznych działań, które pozwolą ograniczyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla francuskiej gospodarki i, zważywszy na jej rozmiary i znaczenie transgraniczne, dla unii gospodarczej i walutowej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

- (4) W dniu 28 kwietnia 2017 r. Francja przedłożyła krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Francja jest obecnie objęta funkcją naprawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2017 r. rząd planuje skorygować nadmierny deficyt do 2017 r., zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 10 marca 2015 r. w ramach procedury nadmiernego deficytu, zaś deficyt nominalny miałby osiągnąć wartość 2,8 % PKB. Planuje się, że deficyt nominalny będzie się dalej zmniejszał, do 1,3 % PKB w 2020 r. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny wynoszący 0,4 % PKB – zostanie osiągnięty do 2019 r. Oczekuje się jednak, że przeliczone⁽²⁾ saldo strukturalne osiągnie w 2020 r. wartość - 1,2 % PKB; tym samym cel średniookresowy nie zostałby osiągnięty w okresie objętym programem. Zgodnie z programem stabilności na 2017 r. oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB stopniowo zmaleje z 95,9 % PKB w 2018 r. do 93,1 % PKB w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Jednocześnie środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego, poczynwszy od 2018 r. nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane.
- (7) W dniu 10 marca 2015 r. Rada zaleciła Francji zlikwidowanie nadmiernego deficytu do 2017 r. oraz w szczególności osiągnięcie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych o wartości 2,8 % PKB, spójnego z poprawą salda strukturalnego o wartości 0,9 % PKB w 2017 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2017 r. deficyt nominalny ma osiągnąć 3,0 % PKB w 2017 r. zgodnie z określoną w Traktacie wartością referencyjną; wartość ta przewyższa jednak wartość zalecaną przez Radę. W 2018 r., przy założeniu niezmiennego kursu polityki, deficyt nominalny miałby wynieść 3,2 % PKB, przekraczając tym samym określoną w Traktacie wartość referencyjną i zagrażając trwałej korekcie nadmiernego deficytu. Prognoza wskazuje ponadto, że zalecany wysiłek fiskalny nie zostanie zrealizowany w okresie objętym procedurą nadmiernego deficytu, ponieważ strategia konsolidacyjna wdrażana przez Francję opiera się przede wszystkim na założeniu poprawy warunków koniunkturalnych i utrzymania niskich stóp procentowych, które to czynniki są niezależne od kontroli władz.
- (8) Jeżeli Francja osiągnie ostatecznie terminową i trwałą korektę, w 2018 r. zostanie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz będzie podlegać warunkom przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W świetle sytuacji fiskalnej Francji, a zwłaszcza jej sytuacji pod względem zadłużenia, oczekuje się, że Francja dokona dalszego dostosowania w kierunku średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego wynoszącego 0,4 % PKB. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą korekt na mocy paktu stabilności i wzrostu, korekta ta wymaga, aby stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁽³⁾ nie przekroczyła 1,2 % w 2018 r. Odpowiadałoby to rocznej korekcie strukturalnej w wysokości 0,6 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. Występuje także ryzyko, że w 2018 r. Francja nie spełni warunków przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia, ponieważ przewiduje się pogorszenie salda strukturalnego o 0,5 % PKB w przeciwieństwie do minimalnej liniowej korekty strukturalnej wynoszącej 0,4 % PKB. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Francja powinna być gotowa do wprowadzenia w 2017 r. dodatkowych środków, aby zapewnić spełnienie warunków paktu stabilności i wzrostu, a od 2018 r. podjęcie takich środków będzie konieczne. Jednak jak przewidziano w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97, ocena planów i wyników budżetowych powinna uwzględniać saldo budżetowe danego państwa członkowskiego w świetle warunków koniunkturalnych. W komunikacie Komisji

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

⁽³⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są odliczane.

w sprawie europejskiego semestru 2017 towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów przypomniano, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały odpowiednio uwzględnić cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Francji. W związku z tym Rada zauważa, że Komisja zamierza dokonać wszechstronnej oceny zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, w szczególności w świetle sytuacji koniunkturalnej we Francji.

- (9) Wskaźnik wydatków publicznych w stosunku do PKB występujący we Francji to jeden z najwyższych wskaźników w Unii. Przewiduje się, że w 2017 r. wskaźnik wydatków osiągnie 56,2 % PKB, co jest wartością o 9,7 punktów procentowych wyższą niż w Unii. Francja realizowała strategię konsolidacyjną opartą na wydatkach, która polegała przede wszystkim na malejących stopach oprocentowania i cięciach inwestycji publicznych. Jest jednak nieprawdopodobne, aby utrzymanie niskich stóp procentowych dominowało w perspektywie średnioterminowej, zaś cięcia w produktywnych inwestycjach publicznych mogą szkodzić potencjałowi gospodarczemu w przyszłości. Przegląd wydatków wykazał jednak szereg możliwości przyrostu wydajności, które nie zostały wdrożone. Przeglądy wydatków wykazały odsetek – poniżej 2 % – ogólnych planowanych oszczędności w wydatkach, którego wartość w latach 2015–2017 wynosi 50 mld EUR. Jednak jedynie część tych oszczędności może zostać przełożona na aktualne działania w budżecie za 2016 r., podczas gdy ustawa uchwalająca budżet na 2017 r. opierała się na tych oszczędnościach, które już określono w przeglądzie wydatków za 2015 r. Oszczędności wyprowadzone z przeglądów wydatków mogłyby zostać znacznie zwiększone – poprzez rozszerzenie przeglądanych obszarów oraz wdrożenie wieloletniej strategii w pełni przekładającej stwierdzone oszczędności na konkretne działania budżetowe.
- (10) Wysokie składki na ubezpieczenie społeczne w połączeniu z wysokim poziomem opodatkowania obciążającym przedsiębiorstwa mogą zniechęcać sektor prywatny do inwestycji, a także utrudniać rozwój przedsiębiorstw i zatrudnianie przez nie nowych pracowników. Nadal wdrażano działania polityczne zmierzające do ograniczenia kosztów siły roboczej: w kwietniu 2016 r. rozpoczęto drugą fazę redukcji składek na ubezpieczenie społeczne uiszczanych przez pracodawców, realizowaną w ramach paktu odpowiedzialności i solidarności. Ponadto w odniesieniu do 2017 r. rząd zwiększył – z 6 % do 7 % – ulgę podatkową na konkurencyjność i zatrudnienie. Wspomniane środki służące ograniczeniu klina podatkowego poprawiły konkurencyjność Francji w okresie od 2013 r., jednak nie odzyskano strat narosłych z lat ubiegłych. Na poziomie średniego wynagrodzenia Francja wykazywała w 2015 r. najwyższe – mimo tendencji spadkowej – składki na ubezpieczenie społeczne uiszczane przez pracodawców w Unii – liczone jako część łącznych kosztów siły roboczej ponoszonych przez pracodawcę. Najnowsze analizy wspomnianych środków wskazały na ich pozytywny wpływ na margines zysku pracodawców i przedsiębiorstw; niezbędne są jednak dalsze analizy, by w pełni ocenić ich wpływ na wynagrodzenia, inwestycje oraz margines zysku pracodawców i przedsiębiorstw. Najnowsze analizy sugerują również, że konsolidacja programów redukcji kosztów siły roboczej oraz ich przekształcenie w stałe ograniczenia składek na ubezpieczenie społeczne posłużyłyby optymalizacji oddziaływania tych środków na zatrudnienie i inwestycje.
- (11) Faktyczna średnia stopa opodatkowania przedsiębiorstw, która w 2016 r. (stan na 1 lipca) wynosiła 38,4 %, była najwyższa w Unii; wyjątkowo wysokie są również pozostałe podatki od produkcji. Jednak Francja podjęła działania redukujące stawkę ustawowego podatku dochodowego od osób prawnych, który w 2020 r. miałby spaść do 28 %. Jednocześnie obciążenie podatkowe konsumpcji jest nadal niższe niż w innych państwach członkowskich. W 2014 r. Francja zajmowała 27. miejsce w Unii, jeżeli chodzi o przychody podatkowe z konsumpcji, ujęte jako udział procentowy w łącznym opodatkowaniu. System podatku VAT charakteryzuje się średnią stopą standardową oraz niskimi stawkami obniżonymi stosowanymi do dużej bazy podatkowej. Złożoność systemu podatkowego może być przeszkodą na drodze do sprawnie funkcjonującego otoczenia biznesu. We Francji występuje wysokie obciążenie podatkami powiązane z wieloma ulgami podatkowymi, stawkami obniżonymi i wysoką liczbą systemów opodatkowania, co prowadzi do zwiększenia kosztów stosowania przepisów oraz braku pewności, w szczególności dla przedsiębiorstw. Łączne wydatki podatkowe we Francji są znaczne i wynoszą ponad 3 % PKB. Wysokie są również koszty administracyjne ponoszone przez organy podatkowe w związku z pobieraniem podatków; są one wyższe niż średnia Unii.
- (12) W 2016 r. wskaźnik bezrobocia spadł do 10,1 %. Bezrobocie jest wyższe wśród osób młodych, osób o niskich umiejętnościach oraz urodzonych poza Unią. Dla dostosowania możliwości szkoleń do perspektyw zatrudnienia oraz potrzeb gospodarki kluczowe znaczenie mają trwające reformy zarządzania. Jednocześnie osoby poszukujące pracy, pracownicy o niskich kwalifikacjach oraz pracownicy MŚP stale spotykają się z trudnościami, jeżeli chodzi o dostęp do szkoleń. Zapewnienie im uczestnictwa w szkoleniach, a także adekwatności szkoleń może wymagać wzmocnienia istniejących już środków oraz przeniesienia zasobów. Młodzi ludzie, w tym osoby o najniższych umiejętnościach, nadal borykają się z trudnościami na etapie poszukiwania pracy na rynku. W tym kontekście pozytywne wyniki przyniosły dotąd środki wspierające przygotowanie do zawodu. Jednak wstępne kształcenie zawodowe oraz oferowane szkolenia, zwłaszcza w ramach systemu szkolnictwa oraz w pewnych sektorach usług,

nie są w dostatecznym stopniu powiązane z możliwościami zatrudnienia. Dodatkowo, uczniowie z grup defaworyzowanych są częściej kierowani do wstępnego kształcenia zawodowego, co jest przyczyną częstego przedwczesnego porzucania nauki i wysokich dysproporcji edukacyjnych. Wpływ sytuacji społeczno-ekonomicznej na osiągnięcia osób uczących się jest najwyższy w OECD.

- (13) W 2016 r. zatrudnionych było jedynie 54,5 % osób w wieku produkcyjnym, urodzonych poza UE. Stopa zatrudnienia kobiet urodzonych poza UE (45,4 %) była jedną z najniższych w Unii. Różnica w poziomie zatrudnienia osób urodzonych poza UE oraz osób urodzonych we Francji wzrosła w 2016 r. do 17,5 punktu procentowego (23,7 punktu procentowego w przypadku kobiet). Słabe wyniki osób urodzonych poza UE obniżają łączną stopę zatrudnienia i oznaczają przeciągające się niepełne wykorzystanie siły roboczej. Również imigranci w drugim pokoleniu mają negatywne doświadczenia w zakresie poszukiwania zatrudnienia, których nie można wyjaśnić różnicami w wieku, wykształceniu i umiejętnościach. Ponadto utrzymują się luki w rezultatach kształcenia, imigranci w drugim pokoleniu jedynie częściowo nadrabiają zaległości. Dla pokonania tych wyzwań konieczna jest kompleksowa strategia, w tym przede wszystkim konkretne działania związane z nauczaniem języków, podnoszeniem umiejętności i szkoleniami, poradnictwem zawodowym oraz inne ukierunkowane działania z zakresu aktywnej polityki rynku pracy. Kluczem do promowania uczestnictwa w rynku pracy jest skuteczny dostęp do usług, a także działania skierowane przeciwko praktykom dyskryminacyjnym, które mają wpływ na zatrudnianie osób urodzonych poza UE oraz imigrantów w drugim pokoleniu.
- (14) Od 2013 r. we Francji stosuje się zasady indeksacji w odniesieniu do płacy minimalnej. W kontekście słabej inflacji oraz zwalniającego wzrostu zarobków, wzrost płacy minimalnej był niższy niż w przypadku płacy średniej. Płaca minimalna jest wysoka w porównaniu z medianą płac, a koszty pracy przy płacy minimalnej zostały zredukowane poprzez zwolnienia dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne. Wzrost płacy minimalnej powoduje wzrost płac dla większości kategorii pracowników i grozi powstaniem nierówności wynagrodzeń między pracownikami wykonującymi taką samą pracę (kompresja wynagrodzeń). Indeksacja płacy minimalnej jest wprawdzie ważna dla zachowania siły nabywczej pracowników, aktualny mechanizm indeksacji może przyczynić się jednak do opóźnienia niezbędnego dostosowania płac ogółem. W obecnej sytuacji cechującej się wysokim bezrobociem istnieje ponadto ryzyko, że koszty pracy przy płacy minimalnej mogą ograniczać szanse osób o niskich kwalifikacjach na znalezienie zatrudnienia. Co roku grupa niezależnych ekspertów dokonuje oceny płacy minimalnej we Francji i udostępnia niewiążące opinie w zakresie jej rozwoju. Jak dotąd ich opinia odnośnie do podwyżek *ad hoc* zawsze była respektowana; odgrywa ona ponadto istotną rolę w kontrolowaniu stosowania takich podwyżek *ad hoc*.
- (15) Uchwalając w sierpniu 2016 r. ustawę o pracy, dialogu społecznym oraz drogach rozwoju zawodowego, Francja wprowadziła środki ukierunkowane na poprawę możliwości przedsiębiorstw w dostosowywaniu się do cykli ekonomicznych oraz na ograniczanie segmentacji. W ustawie określono wyraźne zasady zwolnień ze względów ekonomicznych, rozszerzono zakres większości porozumień zakładowych oraz podniesiono skuteczność negocjacji zbiorowych. Utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia stanowi obciążenie dla systemu świadczeń dla bezrobotnych, zagrażając jego stabilności. W tym kontekście partnerzy społeczni osiągnęli w marcu 2017 r. porozumienie w sprawie nowej konwencji świadczeń dla bezrobotnych, którą zatwierdził rząd i której celem jest ograniczenie deficytu rocznego o 1,2 mld EUR.
- (16) Francja dokonała wprawdzie poprawy ogólnych osiągnięć w zakresie regulacji, jednak otoczenie biznesu w dalszym ciągu plasuje się na środkowych miejscach w rankingach – w porównaniu z najważniejszymi konkurentami. W szczególności przedsiębiorstwa mają nadal do czynienia z wysokimi obciążeniami regulacyjnymi oraz szybko zmieniającym się ustawodawstwem. Jest to jeden z głównych czynników utrudniających inwestycje. W ramach programu uproszczeń Francja podjęła działania redukujące biurokrację w kontaktach z przedsiębiorstwami, jednak jedna piąta środków przyjętych przed 2016 r. nie została wdrożona do maja 2017 r. Jednocześnie efekt progów nadal w negatywnym stopniu odbija się na rozwoju przedsiębiorstw, co ma implikacje dla ich wyników gospodarczych i rynkowych. Zwiększone zobowiązania społeczne i fiskalne, mające zastosowanie do przedsiębiorstw zatrudniających pracowników powyżej określonej liczby, mogą zniechęcać przedsiębiorstwa do rozszerzania działalności, które pozwalałoby im na realizację eksportu i innowacji. Progi te mogą z kolei negatywnie odbijać się na produktywności, konkurencyjności i umiędzynarodowieniu przedsiębiorstw. Jak pokazują empiryczne doświadczenia, próg określony na poziomie 10 i 50 pracowników jest dla pracodawców szczególnie kosztowny; francuska gospodarka charakteryzuje się natomiast niskim udziałem przedsiębiorstw powyżej tych progów, co wskazuje na powiązanie między tymi zjawiskami.
- (17) W wielu sektorach poprawiła się konkurencja pod względem usług, jednak ważne z gospodarczego punktu widzenia sektory, takie jak rachunkowość, architektura, opieka domowa, zakwaterowanie i usługi gastronomiczne, usługi taksówkowe i prywatne usługi wynajmu samochodów, nadal charakteryzują się niską konkurencją lub barierami regulacyjnymi. Nadal istnieją bariery utrudniające świadczenie tych usług, zwłaszcza chodzi tu o wymogi regulacyjne – zniechęcają one do wchodzenia na rynek lub ograniczają skuteczną konkurencję. Eliminowanie takich barier pozwoliłoby już istniejącym lub nowo powstałym firmom na wykorzystywanie nowych technologii lub nowych rozwiązań cyfrowych, a tym samym zwiększenie konkurencyjności lub wejście na rynek, a także

przyniosłoby korzyści konsumentom – za sprawą niższych cen oraz usług wyższej jakości. W tym celu, jako element pakietu środków służących pokonywaniu barier na rynkach usług, Komisja rozpoczęła w styczniu 2017 r. wzajemną ocenę, zapraszając państwa członkowskie do dokonania analizy odpowiednich barier, które istnieją w tych państwach, utrudniając dostęp do określonych zawodów.

- (18) Innowacje we Francji nie dorównują osiągnięciom europejskich liderów innowacji. Utrzymuje się wysoki poziom złożoności, a wyzwaniem jest ogólna koordynacja. Rozdzielenie między wartością przyznanego wsparcia publicznego a średnimi osiągnięciami Francji wywołuje pytania odnośnie do skuteczności mechanizmów wsparcia publicznego. Nieoptymalna jest przede wszystkim współpraca między badaniami publicznymi a przedsiębiorstwami; odbija się ona na ekonomicznych osiągnięciach systemu innowacji.
- (19) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Francji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Francji w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej we Francji, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (20) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu nr 1.
- (21) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. Zalecenia Rady wydane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Francji podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

- 1. Zapewnienie zgodności z zaleceniem Rady z dnia 10 marca 2015 r., w ramach procedury nadmiernego deficytu. Kontynuowanie znacznego wysiłku fiskalnego w 2018 r. zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, z uwzględnieniem potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych Francji. Dokonanie obszernego przeglądu wydatków celem osiągnięcia przyrostu wydajności przekładającego się na oszczędności w wydatkach.
- 2. Skonsolidowanie działań ograniczających koszty pracy celem zmaksymalizowania ich skuteczności w sposób neutralny dla budżetu oraz zwiększenia ich oddziaływania na zatrudnienie i inwestycje. Rozszerzenie bazy podatkowej oraz podjęcie dalszych działań służących wdrażaniu planowanej redukcji ustawowych stawek podatku dochodowego od osób prawnych.
- 3. Poprawę dostępu osób poszukujących zatrudnienia do rynku pracy, w szczególności pracowników o niższych kwalifikacjach i osób ze środowisk migracyjnych, w tym w drodze przeglądu systemu kształcenia zawodowego i szkoleń. Zapewnienie, aby zmiany płacy minimalnej były spójne z sytuacją w zakresie tworzenia miejsc pracy i konkurencyjności.
- 4. Dalsze eliminowanie obciążeń regulacyjnych spoczywających na przedsiębiorstwach, w tym poprzez realizowanie programu uproszczeń. Dalsze usuwanie barier utrudniających działalność w sektorze usług, zwłaszcza w zakresie usług biznesowych i zawodów regulowanych. Uproszczenie i usprawnienie efektywności programów wsparcia publicznego dla innowacji.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Chorwacji na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2017 r.**

(2017/C 261/10)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Chorwację jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) W dniu 22 lutego 2017 r. opublikowano sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Chorwacji. Zawiera ono ocenę postępów Chorwacji w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Chorwacji w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki również opublikowano w dniu 22 lutego 2017 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Chorwacji występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał tendencję spadkową, w szczególności w 2016 r., ale z kolei dług publiczny jest narażony na ryzyko walutowe, a zagrożenie stabilności fiskalnej w perspektywie średnioterminowej jest nadal wysokie. Zadłużenie sektora prywatnego maleje, lecz w dalszym ciągu jest na wysokim poziomie, zwłaszcza w sektorze przedsiębiorstw, i jest w dużym stopniu narażone na ryzyko walutowe. Sektor finansowy ma wspierać ożywienie gospodarcze, ale nadal jest narażony na walutowe ryzyko kredytowe, a wskaźnik kredytów zagrożonych jest wciąż na wysokim poziomie. Stopa bezrobocia spada w szybkim tempie w wyniku umiarkowania szybkiego powstawania nowych miejsc pracy i kurczenia się siły roboczej. I wreszcie, uciążliwe otoczenie biznesowe hamuje inwestycje produkcyjne i wzrost wydajności.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

- (3) W dniu 27 kwietnia 2017 r. Chorwacja przedłożyła swój krajowy program reform na 2017 r. oraz swój program konwergencji na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFIS) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFIS z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Po uchyleniu procedury nadmiernego deficytu Chorwacja jest objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie konwergencji na 2017 r. rząd planuje stopniową poprawę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych z poziomu -0,8 % PKB w 2016 r. do poziomu 0,5 % PKB w 2020 r. Średniookresowy cel budżetowy, ustalony na poziomie -1,75 % PKB w kategoriach strukturalnych, został spełniony z szerokim marginesem w 2016 r., a (ponownie przeliczone⁽²⁾) saldo strukturalne zgodnie z przewidywaniami ma w latach 2017 i 2018 uplasować się na poziomie średniookresowego celu budżetowego, ale bez żadnego marginesu. Przewiduje się, że potem saldo znowu nieznacznie się poprawi. W programie konwergencji zakłada się, że – po osiągnięciu szczytowego poziomu 86,7 % PKB w 2015 r. – relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie nadal spadać, aż do osiągnięcia poziomu 72,1 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych jest korzystny, zwłaszcza jeśli uwzględnić fakt, że w prognozach zawartych w programie nie uwzględniono negatywnych skutków wynikających z trudności finansowych, z jakimi boryka się Agrokor, największa prywatna spółka w Chorwacji. Kryzysowa sytuacja Agrokoru stanowi również bezpośrednie ryzyko dla prognoz budżetowych. Nie sprecyzowano jeszcze wszystkich środków, które są niezbędne do osiągnięcia planowanych deficytów docelowych, począwszy od 2017 r.
- (6) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Chorwacji dokonanie w 2017 r. rocznej korekty fiskalnej wynoszącej co najmniej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Dane dotyczące wyniku budżetu, wskazujące na znaczną poprawę salda nominalnego na 2016 r. pokazują, że Chorwacja osiągnęła już w tym roku swój średniookresowy cel budżetowy. W prognozie Komisji z wiosny 2017 r. przewiduje się, że saldo strukturalne pozostanie w 2017 r. powyżej średniookresowego celu budżetowego, pomimo spadku z -0,3 % PKB w 2016 r. do -1,7 % PKB w 2017 r. Na 2018 r. zaleca się, aby Chorwacja przestrzegała w dalszym ciągu średniookresowego celu budżetowego. W prognozie Komisji z wiosny 2017 r. przewiduje się, że saldo strukturalne ulegnie dalszemu pogorszeniu: do -2,1 % PKB, co wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od średniookresowego celu budżetowego. Prognozuje się, że w latach 2017 i 2018 Chorwacja spełni warunki ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Chorwacja musi być gotowa wprowadzić w 2018 r. dodatkowe środki, aby zapewnić spełnienie warunków paktu stabilności i wzrostu.
- (7) Chorwackie ramy zarządzania budżetem wykazują braki. Nowa ustawa o odpowiedzialności fiskalnej, której celem jest wzmocnienie ram budżetowych oraz niezależności i uprawnień Komisji Polityki Budżetowej, nie została jeszcze przyjęta. Opóźniono wprowadzenie zmiany ustawy budżetowej mającej na celu wzmocnienie średniookresowych ram budżetowych i rozwiązanie kwestii przeglądów planów budżetowych, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Nadal niska jest wiarygodność założeń leżących u podstaw planów budżetowych.
- (8) Dochody Chorwacji z pobieranych okresowo podatków od nieruchomości są stosunkowo niskie. Dochody ze związanych z własnością opłat pobieranych przez jednostki władz lokalnych są naliczane i ściągane w bardzo różny sposób. Dochody kraju opierają się również na mniej efektywnym opodatkowaniu przeniesienia własności. Jako działania następcze w stosunku do powtarzających się zaleceń dla Chorwacji niektóre lokalne opłaty i podatki zostaną zastąpione – począwszy od 2018 r. – regularnym podatkiem od nieruchomości naliczanym na podstawie pięciu parametrów oddających w przybliżeniu wartość nieruchomości; jest to część reformy podatkowej z końca 2016 r. Uważa się, że jest to pierwszy krok na drodze do w pełni rozwiniętego regularnego podatku od nieruchomości opartego na wartości.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

- (9) Potrzeby finansowe Chorwacji w kontekście funduszy publicznych oraz narażenie długu państwowego na ryzyko walutowe uwidaczniają znaczenie wiarygodnych źródeł finansowania i ostrożnego zarządzania ryzykiem. W odpowiedzi na zalecenie dla Chorwacji, na początku 2017 r. przyjęto strategię zarządzania długiem instytucji rządowych na szczeblu centralnym obejmującą lata 2017–2019. Wprowadzono ją trzy lata po wygaśnięciu poprzedniej strategii. Ramy instytucjonalne w zakresie zarządzania długiem publicznym, w tym komunikacja z rynkami, zarządzanie ryzykiem i aktualizacja strategii w regularnych odstępach czasu, są niewystarczające. Brakuje również odpowiedniej analizy transakcji pozabudżetowych mających potencjalny wpływ na dług publiczny.
- (10) Sytuacja na rynku pracy w ostatnim okresie nadal się poprawiała, lecz bezrobocie wciąż jest wysokie, z wysokim odsetkiem osób od długiego czasu poszukujących pracy. W połączeniu z niską i zmniejszającą się aktywnością oznacza to, że istnieje znaczny niewykorzystany potencjał siły roboczej. Spadek aktywności w 2016 r. był szczególnie widoczny wśród pracowników o niskich umiejętnościach, w wieku najwyższej aktywności zawodowej. Przyczyną tego spadku było kurczenie się liczby ludności w wieku produkcyjnym z powodu dwóch nasilających się czynników: starzenia się społeczeństwa i emigracji.
- (11) Poziom braku aktywności jest stosunkowo wysoki w grupach osób kwalifikujących się do przejścia na wcześniejszą emeryturę. Krótkie okresy składkowe prowadzą do słabej adekwatności obecnych i przyszłych emerytur oraz ryzyka ubóstwa osób starszych. Istnieje wiele ścieżek umożliwiających przejście na wcześniejszą emeryturę, która jest możliwa już na pięć lat przed ustawowym wiekiem emerytalnym. Zachęty finansowe do pracy zawodowej w tym wieku są słabe. Nie wdrożono zapowiadanych środków zachęcających do dłuższej aktywności zawodowej. Do niskiego uczestnictwa w rynku pracy, w szczególności starszych kobiet z grupy najwyższej aktywności zawodowej, przyczynia się wypełnianie przez nie obowiązków opiekuńczych. Brakuje formalnej opieki nad dziećmi i widoczne są duże dysproporcje regionalne, a umowy o pracę nie pozwalają na dużą elastyczność w godzeniu pracy i opieki. Ustawowy wiek emerytalny wynosi obecnie 61 lat i 9 miesięcy w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn. Ujednolicenie i podniesienie ustawowego wieku emerytalnego następuje powoli: wiek emerytalny wynoszący 67 lat w przypadku obu płci ma być osiągnięty w 2038 r. Rozważa się przyspieszenie tej zmiany, lecz nie przyjęto jeszcze żadnych formalnych aktów. System emerytalny uprawnia do korzystniejszych warunków w przypadku szczególnych kategorii pracowników wykonujących zawody zakwalifikowane jako uciążliwe i niebezpieczne oraz w szczególnych sektorach. Władze zakończyły przegląd zawodów uciążliwych lub niebezpiecznych, jednak przepisy te nie zostały jeszcze ujednolicone.
- (12) Z najnowszych danych wynika, że w 2015 r. ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zagrożone było niemal 30 % ludności. System ochrony socjalnej wykazuje niedociągnięcia pod względem skuteczności i sprawiedliwości wynikające z niespójności w zakresie kryteriów kwalifikowalności, rozdrobnienie zasięgu geograficznego, braku koordynacji między poszczególnymi odpowiedzialnymi organami i niskiej przejrzystości. W 2016 r. na program dochodu minimalnego kierowany do najuboższych gospodarstw domowych przeznaczono jedynie 0,6 % PKB. Nie posuwają się do przodu plany reform, w tym ponownie rozdzielanie obowiązków poszczególnych instytucji i harmonizacja kryteriów kwalifikowalności.
- (13) Ważnym warunkiem uzyskania zatrudnienia jest zdobywanie umiejętności potrzebnych na rynku pracy. Udział w kształceniu dorosłych jest bardzo niski, podobnie jak wydatki na aktywne polityki rynku pracy i ich zakres działań, programy przekwalifikowania i uczenia się przez całe życie. Szkolenia nie są wystarczająco ukierunkowane na pracowników o niskich umiejętnościach i starszych oraz na osoby długotrwale bezrobotne, którzy stoją w obliczu szczególnych wyzwań pod względem szans na zatrudnienie. Opóźniają się prace nad prawodawstwem mającym na celu poprawę jakości instytucji, programów nauczania i uczenia się dorosłych.
- (14) Wystarczające umiejętności podstawowe mają zasadnicze znaczenie dla znalezienia i utrzymania dobrej, stabilnej pracy oraz możliwości skutecznego uczestnictwa w życiu gospodarczym i społecznym. Wyniki międzynarodowych badań wskazują na poważne braki w dziedzinie umiejętności podstawowych, nauk stosowanych i matematyki wśród chorwackich uczniów w wieku 15 lat. W 2015 r., w ramach wdrażania strategii na rzecz edukacji, nauki i technologii, rozpoczęto reformę programów nauczania w celu poprawy treści i metod nauczania umiejętności przekrojowych. W związku z ambiwalentną reakcją zainteresowanych stron reformę programów nauczania zmieniono, a jej realizacja znacznie się opóźniła. Proces ten należy teraz kontynuować zgodnie z pierwotnymi założeniami. Chorwacja przyjęła niedawno strategię na rzecz kształcenia i szkolenia zawodowego. Oczekuje się, że doprowadzi ona do aktualizacji programów kształcenia i szkolenia zawodowego, zwiększenia roli uczenia się przez praktykę w miejscu pracy oraz poprawy jakości nauczania w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego. Wprowadzenie systemu uznawania i walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego jest w toku.

- (15) Terytorialne i funkcjonalne rozdrobnienie organów administracji publicznej negatywnie wpływa na świadczenie usług i efektywność wydatków publicznych. Obecne kompetencje i relacje fiskalne pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji nie sprzyjają efektywnemu i uczciwemu świadczeniu usług publicznych, w szczególności w zakresie opieki zdrowotnej, edukacji i pomocy społecznej. Opóźnia się kompleksowa reforma administracji publicznej. Nie przyjęto jeszcze prawodawstwa mającego na celu przeniesienie zadań między władzami centralnymi a lokalnymi, sytuacja wygląda podobnie w przypadku racjonalizacji systemu agencji państwowych. Na początku 2017 r. władze Chorwacji ogłosiły utworzenie grupy roboczej mającej za zadanie opracowanie przepisów dotyczących finansowania instytucji rządowych szczebla niższego niż krajowy.
- (16) Rozdrobnienie w dziedzinie ustalania wynagrodzeń w administracji publicznej jest nadal utrudnieniem w przejrzystości wynagrodzeń i równego traktowania, jak również w kontroli rządu nad kosztami wynagrodzeń w sektorze publicznym, co wiąże się z ryzykiem skutków ubocznych w całej gospodarce. W lutym 2017 r. rząd przyjął wspólne wytyczne dotyczące negocjacji i monitorowania umów zbiorowych w sektorze publicznym, jednak usprawnienie ram ustalania wynagrodzeń odroczone do 2018 r.
- (17) Przedsiębiorstwa państwowe są średnio mniej wydajne niż firmy prywatne, co wskazuje na słabości w zarządzaniu tymi przedsiębiorstwami. Skutkuje to negatywnym wpływem na sprawny przydział środków i przyczynia się do niskiego wzrostu wydajności w gospodarce. Działania mające na celu umożliwienie sektorowi prywatnemu przejmowania kontroli nad przedsiębiorstwami państwowymi przebiegały w ostatnich latach powoli. Lepsze monitorowanie ich wyników i rozliczalności zarządów, w tym firm będących własnością jednostek samorządu lokalnego, przyczyniłoby się do poprawy zarządzania.
- (18) We wdrażaniu unijnych instrumentów finansowych, w szczególności planu inwestycyjnego dla Europy, kluczową rolę odgrywa Chorwacki Bank Odbudowy i Rozwoju (HBOR). Aby móc w pełni odgrywać tę rolę, musi on spełniać najwyższe standardy w zakresie przejrzystości i rozliczalności. Władze Chorwacji planują niezależny przegląd jakości aktywów portfela kredytowego banku; przegląd zostanie przeprowadzony przez niezależnych kontrolerów i sfinalizowany do końca 2017 r. W oparciu o ustalenia z przeglądu dostosowane zostaną ramy regulacyjne banku i jego struktury zarządcze.
- (19) Przedsiębiorstwa obciążone są wysokimi kosztami regulacyjnymi. Otoczenie biznesu komplikuje duża liczba opłat parafiskalnych, z których wiele traktuje się – ze statystycznego punktu widzenia – jako podatki. W odpowiedzi na jedno z zaleceń dla Chorwacji latem 2016 r. rząd postanowił znieść 13 opłat parafiskalnych i ograniczyć 11 innych, jednak realizacja tego projektu przebiega powoli. Przedsiębiorstwa nadal borykają się z dużymi obciążeniami administracyjnymi. Przyjęto plan działania na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych obejmujący osiem obszarów regulacyjnych, jednak jego realizacja jest nadal w toku.
- (20) Po gwałtownym spadku inwestycji w okresie kryzysu, w 2016 r. nastąpiło w tej dziedzinie ożywienie. Jednak mimo korzystnych warunków makroekonomicznych i warunków finansowania bardziej długotrwałe ożywienie inwestycji utrudniają najpoważniejsze problemy. Na klimat biznesowy negatywnie wpływają niedociągnięcia administracji publicznej, uciążliwe otoczenie biznesowe, powolne wdrażanie strategii antykorupcyjnych, restrykcyjne uregulowania w kluczowych sektorach infrastruktury i silna obecność państwa w gospodarce.
- (21) Modernizacja regulacji dotyczącej zawodów może sprzyjać mobilności siły roboczej i przyczynić się do obniżenia cen za usługi świadczone w ramach zawodów regulowanych, zwiększając tym samym potencjał wzrostu gospodarczego. Chorwackie rozporządzenie w sprawie usługodawców i zawodów regulowanych jest restrykcyjne, w szczególności jeśli chodzi o zawody prawnicze. Latem 2016 r. rząd przyjął plan działania na rzecz zastąpienia i unowocześnienia uregulowań niespełniających swojego zadania, był on jednak ograniczony pod względem zakresu i szczegółowości.
- (22) Jakość i skuteczność systemu wymiaru sprawiedliwości są kluczowymi wyznacznikami otoczenia biznesowego. Pomimo zmniejszenia zaległości, postępowania sądowe w pierwszej instancji w sprawach handlowych, cywilnych i karnych trwają długo. Elektroniczne składanie i doręczanie dokumentów sądowych może znacznie poprawić system wymiaru sprawiedliwości, projektu tego jeszcze jednak nie wprowadzono. Sędziowie sądów handlowych nie mają dostępu do rejestrów w internecie: ma to negatywny wpływ na sprawność prowadzenia postępowań upadłościowych. Orzeczenia sądów są rzadko dostępne online, i istnieje pole do usprawnienia postępowań biznesowych w sądach handlowych pierwszej instancji.
- (23) Sektor bankowy jest nadal dobrze dokapitalizowany, a jego rentowność na nowo wzrosła w 2016 r. w następstwie przeprowadzonej w 2015 r. konwersji pożyczek we frankach szwajcarskich na euro. W ostatnim czasie odsetek kredytów zagrożonych w stosunku do kredytów ogółem zmniejszał się, nadal jest jednak wysoki, w szczególności wśród przedsiębiorstw niefinansowych. Wydaje się, że do spadku tego przyczyniły się sprzedaże oraz wprowadzony

w 2013 r. wymóg stopniowego i automatycznego tworzenia rezerw. W odpowiedzi na zalecenie dla Chorwacji rząd wprowadził także, w ramach niedawnej reformy systemu podatkowego, nowe podejście fiskalne do umarzania kredytów zagrożonych. Skutki reformy należy uważnie monitorować. Ścisłego monitorowania wymaga również sprawność niedawno zreformowanych ram postępowania upadłościowego w ułatwianiu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji kredytów zagrożonych.

- (24) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Chorwacji, którą to analizę opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Chorwacji w latach poprzednich. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Chorwacji, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (25) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2017 r., a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu nr 1.
- (26) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2017 r. i program konwergencji na 2017 r. Zalecenia Rady wydane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Chorwacji podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Kontynuowanie polityki fiskalnej zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, co wymaga utrzymania się na poziomie średniookresowego celu budżetowego w 2018 r. Do września 2017 r. wzmocnienie planowania budżetu i wieloletnich ram budżetowych, w tym przez zwiększenie niezależności i uprawnień Komisji Polityki Budżetowej. Podjęcie koniecznych kroków mających na celu wprowadzenie podatku od nieruchomości opartego na wartości. Wzmocnienie ram zarządzania długiem publicznym, w tym przez zapewnienie corocznej aktualizacji strategii zarządzania długiem.
2. Zniechęcanie do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, przyspieszenie podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego i dostosowanie przepisów emerytalnych dotyczących konkretnych kategorii pracowników do przepisów dotyczących ogólnego systemu emerytalnego. Zwiększenie koordynacji i przejrzystości świadczeń socjalnych.
3. Poprawę kształcenia dorosłych, w szczególności starszych pracowników, pracowników o niskich kwalifikacjach i osób długotrwale bezrobotnych. Przyspieszenie reformy systemu edukacji.
4. Zmniejszenie rozdrobnienia uprawnień w zakresie administracji publicznej i ich lepszy praktyczny rozdział, przy jednoczesnym podniesieniu wydajności świadczenia usług publicznych i zmniejszeniu różnic regionalnych pod tym względem. Harmonizację ram ustalania wynagrodzeń dla całej administracji publicznej i służb publicznych w porozumieniu z partnerami społecznymi.
5. Przyspieszenie zbywania aktywów przedsiębiorstw państwowych i innych aktywów państwowych oraz poprawę ładu korporacyjnego w sektorze przedsiębiorstw państwowych. Znaczące zmniejszenie nakładanych na przedsiębiorstwa obciążeń związanych z kosztami uregulowań i przepisami administracyjnymi. Zniesienie ograniczeń regulacyjnych utrudniających dostęp do zawodów regulowanych, wolnych zawodów i usług biznesowych oraz ic T. TÖNISTE wykonywanie. Poprawienie jakości i skuteczności systemu sądownictwa, w szczególności przez skrócenie czasu trwania procedur w sprawach cywilnych i handlowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/11)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Włochy jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zaleceń Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej Włochy powinny zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Włoch zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Włoch w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Włoch w realizacji ich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki również opublikowano w dniu 22 lutego 2017 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że we Włoszech występują

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W kontekście dużej liczby kredytów zagrożonych i dużego bezrobocia wysoki dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz przedłużająca się słaba dynamika wzrostu wydajności stwarzają zagrożenia o zasięgu transgranicznym. Szczególnie istotne jest podjęcie koniecznych działań, które pozwolą ograniczyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla włoskiej gospodarki i, zważywszy na jej wielkość i znaczenie transgraniczne, dla unii gospodarczej i walutowej.

- (4) W dniu 27 kwietnia 2017 r. Włochy przedłożyły krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie. Krajowy program reform Włoch na 2017 r. obejmuje zobowiązania zarówno krótko-, jak i średniookresowe. W krótkim okresie planuje się ostateczne przyjęcie projektów ustaw dotyczących konkurencji, reformy postępowań w sprawach karnych oraz przedawnienia, wdrożenie ustawy przeciwdziałającej ubóstwu, jak również środków związanych z negocjacjami na poziomie przedsiębiorstwa, przesunięciem obciążeń podatkowych i prywatyzacją. W średnim okresie planowane środki dotyczą finansów publicznych, opodatkowania, rynku pracy, systemu bankowości i kredytów, konkurencji, administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości oraz inwestycji. Krajowy program reform na 2017 r. uwzględnia także wyzwania określone w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. oraz w zaleceniu dla strefy euro, w tym potrzebę ożywienia inwestycji i zapewnienia stabilności finansów publicznych. Jeżeli program zostanie w pełni wdrożony we wskazanym terminie, środki te przyczynią się do usunięcia zakłóceń równowagi makroekonomicznej we Włoszech oraz pomogą w realizacji zaleceń dla tego kraju. Na podstawie oceny zobowiązań politycznych Włoch Komisja potwierdza swoje wcześniejsze ustalenie, że na tym etapie nie są uzasadnione żadne dalsze kroki w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, przewidzianej w rozporządzeniu (UE) nr 1176/2011 i rozporządzeniu (UE) nr 1174/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹⁾. Wdrażanie programu reform polityki będzie uważnie obserwowane za pomocą szczególnego monitorowania.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽²⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Włochy są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2017 r. rząd planuje zmniejszenie deficytu nominalnego z poziomu 2,4 % PKB w 2016 r. do 2,1 % PKB w 2017 r. i 1,2 % w 2018 r. oraz osiągnięcie zasadniczo zrównoważonej pozycji budżetowej do 2019 r. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy, zakładający zrównoważoną sytuację budżetową pod względem strukturalnym, zostanie osiągnięty do 2019 r. i utrzymany w 2020 r., natomiast przeliczone⁽³⁾ saldo strukturalne wskazuje na niewielki deficyt strukturalny (0,3 % PKB) w obu latach. W programie stabilności na 2017 r. zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB – po kolejnym wzroście w 2016 r. (do 132,6 % PKB z 132,1 % w 2015 r.) – w dużej mierze się ustabilizuje w 2017 r., a następnie zacznie spadać od 2018 r., osiągając 125,7 % w 2020 r. Niepewność co do treści i realizacji średniookresowej strategii budżetowej w ramach programu stabilności na 2017 r. może wpłynąć niekorzystnie na prognozy dotyczące wzrostu i osiągnięcie celów budżetowych. W szczególności w prognozie Komisji z wiosny 2017 r. zakłada się niemal taki sam wzrost realnego PKB na 2018 r. jak w programie stabilności na 2017 r., mimo iż deficyt będzie znacznie wyższy. Prognoza Komisji nie obejmuje podwyżki podatku VAT (0,9 % PKB), przyjętej jako klauzula ochronna, aby osiągnąć cele budżetowe w 2018 r., również ze względu na fakt, że w programie stabilności na 2017 r. potwierdzono, że klauzula nie będzie uruchamiana bez przedstawienia szczegółowych informacji o alternatywnych środkach kompensacyjnych. W programie stabilności na 2017 r. przedstawiono ponadto zamiar znalezienia dodatkowych możliwości ograniczenia obciążeń podatkowych.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 8).

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽³⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

- (7) W programie stabilności na 2017 r. wskazano, że ogólny wpływ, jaki wywierają na budżet w latach 2016 i 2017 wyjątkowo duży napływ uchodźców i środki bezpieczeństwa, jest znaczny, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wyniosły w 2016 r. 0,06 % PKB z tytułu wyjątkowo dużego napływu uchodźców i 0,06 % PKB z tytułu środków bezpieczeństwa. Na 2017 r. wydatki kwalifikowalne związane z wyjątkowo dużym napływem uchodźców są wstępnie szacowane na 0,16 % PKB ⁽¹⁾. Ponadto w 2017 r. władze włoskie skorzystały z klauzuli dotyczącej wydarzeń nadzwyczajnych ze względu na niespotykaną aktywność sejsmiczną. Wydatki kwalifikowalne związane z niespotykaną aktywnością sejsmiczną są wstępnie szacowane na 0,18 % PKB w 2017 r. ⁽²⁾. Przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 mają zastosowanie do tych dodatkowych wydatków, jako że napływ uchodźców, nasilenie zagrożenia terroryzmem oraz niespotykana aktywność sejsmiczna stanowią zdarzenia nadzwyczajne, ich wpływ na finanse publiczne Włoch jest znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności finansów publicznych. Dlatego też zmniejszono o 0,12 % PKB wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2016 r., aby uwzględnić dodatkowe koszty związane z napływem uchodźców i środkami bezpieczeństwa. Jeśli chodzi o 2017 r., ostateczna ocena obejmująca kwoty kwalifikowalne zostanie przeprowadzona wiosną 2018 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze włoskie.
- (8) Na 2016 r. Włochom przyznano tymczasowe odstępstwo w wysokości 0,5 % PKB od wymaganej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, aby uwzględnić znaczące reformy strukturalne mające korzystne skutki dla długoterminowej stabilności finansów publicznych, oraz dalsze odstępstwo w wysokości 0,25 % PKB, aby uwzględnić krajowe wydatki inwestycyjne na projekty dofinansowywane przez Unię. Jeśli chodzi o klauzulę dotyczącą inwestycji, jednym z kryteriów kwalifikowalności jest wzrost inwestycji publicznych. Dane liczbowe dotyczące wyniku na 2016 r. wskazują na spadek poziomu inwestycji publicznych w 2016 r. w porównaniu z 2015 r. (o 1,6 mld EUR). Rada przyznaje jednak, że w ubiegłym roku wystąpiły szczególnie czynniki, które zahamowały inwestycje publiczne. Jednym z czynników była niepewność związana z przejściem na stosowanie nowego kodeksu zamówień publicznych i koncesji, który poddano przeglądowi zgodnie z zaleceniem dla tego kraju z 2016 r. Ponadto, i co ważniejsze, w 2016 r. nastąpił ostry spadek inwestycji finansowanych za pomocą środków unijnych w wyniku rozpoczęcia nowego okresu programowania, natomiast inwestycje finansowane ze środków krajowych nieznacznie się zwiększyły (o 1,1 mld EUR). Dlatego też, jako że poziom inwestycji finansowanych ze środków krajowych zwiększył się w 2016 r., a wydatki związane z klauzulą inwestycyjną ich nie zastąpiły, Włochom można przyznać tymczasowe odstępstwo w wysokości 0,21 % PKB w związku z klauzulą inwestycyjną, co odpowiada krajowym wydatkom kwalifikującym się do dofinansowania, jak wskazano w programie stabilności na 2017 r. Po uwzględnieniu całkowitej dodatkowej elastyczności wynoszącej 0,83 % PKB, wynikającej z klauzul dotyczących wydarzeń nadzwyczajnych, reform strukturalnych i inwestycji, prognoza Komisji z wiosny 2017 r. wskazuje na pewne odchylenie od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2016 r.
- (9) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Włochom dokonanie rocznej korekty fiskalnej wynoszącej co najmniej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2017 r. istnieje ryzyko znacznego odchylenia od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. oraz w 2016 r. i 2017 r. w ujęciu łącznym. Jeżeli jednak od wymogu na 2017 r. odliczy się tymczasowe odstępstwo wynikające z klauzuli dotyczącej wydarzeń nadzwyczajnych w związku z wyjątkowo dużym napływem uchodźców i prewencyjnym planem inwestycyjnym w celu ochrony terytorium kraju przed zagrożeniem sejsmicznym (wstępnie szacowane na 0,34 % PKB w ujęciu łącznym), prognoza wskaże jedynie ryzyko pewnego odchylenia.
- (10) Przewiduje się, że w 2018 r. Włochy – w świetle swojej sytuacji fiskalnej, a zwłaszcza poziomu zadłużenia – dokonają dalszej korekty w celu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, jakim jest sytuacja budżetowa zrównoważona pod względem strukturalnym. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą dostosowań na mocy paktu stabilności i wzrostu korekta ta wymaga uzyskania nominalnej stopy zmniejszenia publicznych wydatków pierwotnych netto o co najmniej 0,2 % w 2018 r. Odpowiadałoby to rocznej korekcie strukturalnej w wysokości co

⁽¹⁾ Ta kwota opiera się na całkowitych kosztach budżetowych, które według szacunków w programie stabilności na 2017 r. wynoszą 0,25 % PKB i od których odliczono tymczasowe odstępstwa w wysokości 0,03 % PKB i 0,06 % PKB już przyznane w – odpowiednio – 2015 r. i 2016 r. W opinii dotyczącej projektu planu budżetowego Włoch na 2017 r. Komisja zapowiedziała, że będzie gotowa rozważyć przyznanie dodatkowego odstępstwa ze względu na utrzymujący się wyjątkowo duży napływ uchodźców we Włoszech, również w świetle wniosków z posiedzenia Rady Europejskiej w październiku 2016 r., która uznała „znaczący wkład, również o charakterze finansowym, poczyniony przez państwa członkowskie pierwszej linii w ostatnich latach”.

⁽²⁾ W opinii dotyczącej projektu planu budżetowego Włoch na 2017 r. Komisja uznała, że wydatki przeznaczone na zarządzanie sytuacjami wyjątkowymi i prewencyjny plan inwestycyjny w celu ochrony terytorium kraju przed zagrożeniami sejsmicznymi mogą mieć zintegrowany charakter. W kolejnych latach tylko pozytywne zmiany przyrostowe zasobów przeznaczanych na ten cel mogłyby być uznane za kwalifikujące się do ewentualnych dalszych tymczasowych odstępstw.

najmniej 0,6 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. Z pobieżnej oceny wynika, że w latach 2017 i 2018 Włochy nie spełnią warunków reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie Rada jest zdania, że Włochy powinny być gotowe do wprowadzenia w 2017 r. dalszych środków, aby zapewnić spełnienie warunków paktu stabilności i wzrostu, a w 2018 r. podjęcie takich dalszych środków będzie konieczne. Jak przewidziano w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97, w ocenie planów i wyników budżetowych należy wziąć jednak pod uwagę saldo budżetowe państwa członkowskiego przy uwzględnieniu warunków koniunkturalnych. W komunikacie Komisji w sprawie europejskiego semestru 2017 towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów przypomniano, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały uwzględniać cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Włoch. W związku z tym Rada odnotowuje, że Komisja zamierza dokonać wszechstronnej oceny zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, w szczególności w świetle sytuacji koniunkturalnej we Włoszech.

- (11) Ze względu na fakt, że na pierwszy rzut oka Włochy nie spełniły reguły dotyczącej zadłużenia w 2015 r., w dniu 22 lutego 2017 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie na mocy art. 126 ust. 3 TFUE, w którym stwierdziła, że „o ile w przewidzianym terminie rząd włoski nie przyjmie dodatkowych środków strukturalnych, należy uznać, że Włochy nie spełniają kryterium długu określonego w Traktacie oraz rozporządzeniu (WE) nr 1467/97. Rząd włoski zobowiązał się, że przyjmie takie środki, o wartości co najmniej 0,2 % PKB, najpóźniej w kwietniu 2017 r. Mają one zmniejszyć różnicę w stosunku do poziomu zgodności z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu w 2017 r. (a zatem także w 2016 r.). Decyzja co do tego, czy należy zalecić wszczęcie procedury nadmiernego deficytu, może zostać podjęta na podstawie prognoz Komisji z wiosny 2017 r. i będzie się opierać na danych dotyczących wyniku budżetu za 2016 r. oraz realizacji zobowiązań budżetowych przedstawionych przez władze włoskie w lutym 2017 r.”. W kwietniu 2017 r. rząd przyjął wymagane dodatkowe środki konsolidacji. W związku z tym uznaje się, że na obecnym etapie nie są konieczne dalsze kroki, aby spełnić kryterium długu z 2015 r. Jesienią 2017 r. Komisja dokona ponownej oceny wypełniania przez Włochy kryterium długu, na podstawie przedłożonych danych za 2016 r. i prognozy Komisji z jesieni 2017 r., która uwzględni nowe informacje dotyczące wykonania budżetu w 2017 r. i rzeczywiste plany budżetowe na 2018 r.
- (12) Wysoki poziom długu publicznego we Włoszech powinien się ustabilizować, lecz nie zmniejszyć się, ponieważ strukturalne saldo pierwotne oraz obecne warunki makroekonomiczne pogarszają się. Jako że dług wynosi ponad 130 % PKB, na pokrycie kosztów obsługi długu przeznaczono znaczne zasoby, które w innym wypadku można by przeznaczyć na pozycje bardziej sprzyjające wzrostowi gospodarczemu, takie jak edukacja, innowacje i infrastruktura.
- (13) Włoski system opodatkowania nie sprzyja wzrostowi gospodarczemu i efektywności z kilku powodów. Obciążenie podatkowe czynników produkcji – mimo że ostatnio nieznacznie je zmniejszono – pozostaje jednym z najwyższych w Unii. Możliwe jest dalsze przesunięcie w stronę podatków mających mniej szkodliwy wpływ na wzrost, w sposób niewpływający na budżet. W 2015 r. uchylono podatek od nieruchomości będących głównym miejscem zamieszkania, co było krokiem wstecz, jeśli chodzi o utworzenie bardziej efektywnej struktury podatkowej. Mimo iż przepisy krajowe wymagają, aby przegląd wydatków podatkowych był dokonywany co roku, od dawna oczekiwany (w szczególności w odniesieniu do obniżonych stawek podatku od wartości dodanej) przegląd został po raz kolejny odłożony. Nadal nie zrealizowano reformy przestarzałego systemu wartości katastralnych, aby dostosować go do bieżących wartości rynkowych. Niski poziom przestrzegania przepisów prawa podatkowego i skomplikowany kodeks podatkowy zwiększają obciążenie dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych wypełniających obowiązki podatkowe. Ostatnio wprowadzone środki, takie jak obowiązkowe fakturowanie elektroniczne oraz płatność dzielona w przypadku zakupów przez organy rządowe, zmierzają we właściwym kierunku. Fakturowanie elektroniczne nie jest jednak obowiązkowe w przypadku transakcji w sektorze prywatnym; ponadto niedawno podwyższono pułap dla płatności gotówką, przez co wykorzystanie płatności elektronicznych pozostaje na poziomie znacznie poniżej średniej unijnej, ze szkodą dla przestrzegania przepisów prawa podatkowego.
- (14) Jeśli chodzi o proces uchwalania budżetu, w 2016 r. przeprowadzono kompleksową reformę w tym zakresie. Komisja nadal będzie monitorowała wdrażanie reformy, dzięki czemu przegląd wydatków publicznych będzie stanowił bardziej integralną część procesu uchwalania budżetu.
- (15) Warunki ramowe, administracja publiczna i otoczenie biznesowe we Włoszech nadal wykazują szereg braków strukturalnych. Braki te spowalniają wdrażanie reform, hamują inwestycje, tworzą niepewność i wspierają zjawisko pogoni za rentą. Reformy systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych przyjęte w ostatnich latach – aby zwiększyć skuteczność systemu wymiaru sprawiedliwości, poprawić zarządzanie sprawami oraz zapewnić dyscyplinę proceduralną – dopiero teraz zaczynają powoli przynosić rezultaty. Czas trwania postępowań w sprawach cywilnych nadal stanowi znaczące wyzwanie. Jeśli chodzi o postępowania cywilne i handlowe, czas przeznaczony na rozpatrzenie sprawy oraz liczba zaległych spraw – mimo że nieznacznie zmniejszyły się

w przypadku niższych instancji – nadal należą do najwyższych w Unii w odniesieniu do postępowań we wszystkich instancjach. Niewdrożona jeszcze reforma postępowania cywilnego zapewni dalsze zaostrożenie kryteriów dopuszczalności w przypadku odwołań, usprawnienie postępowań cywilnych we wszystkich instancjach oraz wprowadzi czynniki zniechęcające do wszczynania dokuczliwych sporów.

- (16) Kilka wskaźników potwierdza, iż mimo dotychczas przyjętych reform korupcja nadal jest poważnym problemem we Włoszech. Znacznie opóźniona reforma przepisów o przedawnieniu, mająca wspomóc walkę z korupcją, nie została wdrożona od 2014 r. W swojej obecnie obowiązującej formie przepisy o przedawnieniu prowadzą do wysokiego odsetka spraw ulegających przedawnieniu po ogłoszeniu wyroku w pierwszej instancji. Krajowy organ antykorupcyjny ograniczył ponadto zasoby finansowe i ludzkie służące wykonywaniu jego uprawnień, a ramy zapobiegawcze pozostają rozdrobnione.
- (17) W 2015 r. przyjęto kompleksową ustawę umożliwiającą reformę administracji publicznej. Dzięki niej możliwa będzie poprawa wydajności i skuteczności administracji publicznej. Po wydanym w listopadzie 2016 r. orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym procedura przyjęcia niektórych dekretów wykonawczych była niezgodna z konstytucją, główne obszary reformy nadal nie zostały jednak wdrożone. W szczególności orzeczenie dotyczy trzech kluczowych obszarów objętych reformą: lokalnych służb użyteczności publicznej, zatrudnienia w sektorze publicznym oraz przedsiębiorstw państwowych. Konieczne są nowe inicjatywy ustawodawcze, aby zreformować lokalne służby użyteczności publicznej oraz zatrudnienie w sektorze publicznym na szczeblu kierowniczym, jako że termin przyjęcia dekretów w tych obszarach upłynął w listopadzie 2016 r. Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa państwowe, należy dokonać zmiany dekretu przyjętego przed wydaniem powyższego orzeczenia. Reforma ma na celu zmniejszenie liczby przedsiębiorstw państwowych, poprawę ich wydajności oraz zapewnienie, aby działały według tych samych zasad co przedsiębiorstwa prywatne. Wdrożenie planowanego procesu prywatyzacji również przyczyniłoby się do racjonalizacji przedsiębiorstw państwowych.
- (18) Ramowe warunki konkurencji również pozostają niekorzystne. W szczególności nie przyjęto jeszcze zaproponowanej w 2015 r. corocznej ustawy o konkurencji. Znaczące bariery dla konkurencji nadal występują w takich sektorach, jak: zawody regulowane, koncesje, zamówienia publiczne oraz system zezwoleń, jak również lokalne służby użyteczności publicznej, w tym służby transportowe. Bardzo ograniczone są zwłaszcza postępy pod względem wspierania skutecznego, przejrzystego i opartego na konkurencji funkcjonowania rynku transportu publicznego, w szczególności w przypadku linii kolejowych objętych koncesjami rządowymi. Według nowego wskaźnika opracowanego przez Komisję poziom restrykcyjności dla większości przeanalizowanych zawodów przewyższa we Włoszech średnią ważoną dla Unii. Aby rozwiązać ten problem, w ramach pakietu środków mających zlikwidować bariery na rynku usług w styczniu 2017 r. w komunikacie Komisji w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych przedstawiono wskazówki dla poszczególnych zawodów.
- (19) Duży udział kredytów zagrożonych w sektorze bankowym nadal negatywnie wpływa na zyski banków oraz ich zdolność do pozyskiwania kapitału wewnątrz. Wywiera to negatywny wpływ na podaż kredytów, w szczególności udzielanych małym przedsiębiorstwom. Dotychczas podjęte inicjatywy polityczne nie doprowadziły jeszcze do znacznego zmniejszenia liczby kredytów zagrożonych. Wytoczne nadzorcze w sprawie zarządzania kredytami zagrożonymi na poziomie krajowym nadal nie są wystarczająco rozwinięte; średnie i małe banki wciąż są bardziej narażone na zagrożenia niż duże instytucje kredytowe. Komisja będzie zatem monitorowała wdrożenie reformy ładu korporacyjnego w największych bankach spółdzielczych (*popolari*) oraz małych bankach spółdzielczych, co ma kluczowe znaczenie dla konsolidacji systemu bankowego. Środki reform zostały ostatnio przyjęte, ale ramy egzekwowania przepisów dotyczących upadłości i zabezpieczenia nadal w niewystarczający sposób wspierają zarządzanie kredytami zagrożonymi i ich restrukturyzację, w szczególności w odniesieniu do małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw. Projekt ustawy umożliwiającej znaczącą zmianę i usprawnienie narzędzi w zakresie upadłości i windykacji, będący obecnie przedmiotem obrad parlamentu, mógłby przyczynić się do pokonania istniejących uchybień i utworzenia rynku wtórnego zagrożonych długów we Włoszech.
- (20) Mimo stopniowej poprawy sytuacji na rynku pracy, wspieranej przez reformy, bezrobocie długotrwałe i bezrobocie osób młodych utrzymuje się na wysokim poziomie (odpowiednio 6,7 % i 38 % w 2016 r.), a ponad 1,2 mln osób młodych nie kształci się, nie pracuje ani nie szkoli się. Wdrażanie gwarancji dla młodzieży⁽¹⁾ wykazuje wprawdzie duże postępy, jednak zapewnienie skuteczniejszej i pełnej realizacji tego programu nadal stanowi wyzwanie. Odsetek osób korzystających z gwarancji dla młodzieży, które sześć miesięcy po zakończeniu programu są nadal zatrudnione, kształcą się, biorą udział w przyuczaniu do zawodu lub są na stażu, jest wyższy od średniej unijnej. Zasięg objęcia docelowych grup ludności jest jednak wciąż niski, a poziom wdrożenia nadal znacząco się różni

⁽¹⁾ Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (Dz.U. C 120 z 26.4.2013, s. 1).

w poszczególnych regionach. Reforma aktywnej polityki w zakresie rynku pracy, w tym sposobu zarządzania tym rynkiem, nadal znajduje się na wczesnym etapie, a działalność służb zatrudnienia jest niezadowolająca i charakteryzuje się rozbieżnościami w różnych regionach. Kształcenie ustawiczne nie jest dostatecznie rozwinięte, co może negatywnie oddziaływać na uczestnictwo w rynku pracy osób o niskich kwalifikacjach.

- (21) Udział kobiet w rynku pracy oraz potencjał, jakim dysponują na tym rynku, nie jest wystarczająco wykorzystywany. Wskaźnik zatrudnienia kobiet jest jednym z najniższych w Unii. Niektóre cechy systemu świadczeń społecznych i systemu podatkowego wciąż zniechęcają drugich żywicieli rodziny do udziału w rynku pracy, a dostęp do przystępnych cenowo usług opieki (nad dziećmi lub osobami starszymi) pozostaje ograniczony i charakteryzuje się znacznymi rozbieżnościami w poszczególnych regionach. Urlop ojcowski należy do najkrótszych w Unii.
- (22) Negocjacje drugiego szczebla nie są szeroko stosowane. Utrudnia to efektywną alokację zasobów i reakcję poziomu płac na lokalne warunki ekonomiczne. Wynika to również z faktu, iż obowiązujące przepisy ramowe i praktyki w zakresie rokowań zbiorowych pozostawiają ograniczone możliwości dla negocjacji na szczeblu lokalnym. Od stycznia 2014 r. nie wprowadzono jeszcze w życie umów podpisanych przez partnerów społecznych, które określają procedury i kryteria pomiaru reprezentatywności związków zawodowych, co zmniejszyłoby niepewność w odniesieniu do stosunków pracy. Ulgi podatkowe dotyczące podwyżek płac związanych ze wzrostem wydajności nie okazały się skuteczne, jeżeli chodzi o rozszerzenie stosowania negocjacji drugiego szczebla.
- (23) Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym jest znacznie powyżej średniej unijnej, w szczególności w odniesieniu do dzieci i osób ze środowisk migracyjnych. Występują również znaczne różnice między regionami. Poczyniono pewne postępy, jeśli chodzi o krajową strategię na rzecz zwalczania ubóstwa. Przyjęty niedawno program dochodów zapewniających włączenie społeczne jest pozytywnym krokiem w kierunku ustanowienia jednolitego kompleksowego programu przeciwko ubóstwu. Jego skuteczność będzie zależała od właściwego wdrożenia programu oraz uruchomienia odpowiednich środków (w tym przez usprawnienie procesu alokacji różnych świadczeń społecznych), właściwego ukierunkowania za pomocą uzależnienia przyznawania świadczeń od stanu majątkowego oraz priorytetowej alokacji dla rodzin z dziećmi, jak również skutecznych procedur w terenie, zarówno jeśli chodzi o realizację wsparcia dochodów, jak i zapewnienie dobrze zintegrowanych usług. Na obecnym etapie nie jest jasne, czy zasoby finansowe będą wystarczające, aby Włochy mogły rozwiązać problem ubóstwa. Do kluczowych wyzwań nadal należy uzyskanie dodatkowych zasobów przy jednoczesnym przestrzeganiu celów budżetowych, ograniczenie rozdrobnienia systemu pomocy społecznej, racjonalizacja wydatków na politykę społeczną oraz zmiana obecnej tendencji do przeznaczania zbyt dużej ich części na system emerytalny.
- (24) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Włoch, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Oceniała również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Włoch w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej we Włoszech, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (25) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu nr 1.
- (26) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. Zalecenia Rady wydane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Włochom podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Kontynuowanie znacznego wysiłku fiskalnego w 2018 r. zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, z uwzględnieniem potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych Włoch. Zapewnienie terminowej realizacji programu prywatyzacji oraz wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji relacji długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

do PKB. Przesunięcie obciążenia podatkowego z czynników produkcji na podatki wywierające mniej szkodliwy wpływ na wzrost gospodarczy w sposób niewpływający na budżet przez podjęcie stanowczych działań w celu ograniczenia liczby i zakresu wydatków podatkowych, zreformowania przestarzałego systemu katastralnego oraz ponownego wprowadzenia podatku od nieruchomości będących głównym miejscem zamieszkania dla gospodarstw domowych o wysokim dochodzie. Rozszerzenie obowiązku wykorzystania fakturowania elektronicznego i płatności elektronicznych.

2. Skrócenie czasu trwania procesów w sprawach cywilnych przez efektywne zarządzanie sprawami i wdrożenie przepisów zapewniających dyscyplinę procesową. Zaostrzenie walki z korupcją, w szczególności przez rewizję przepisów o przedawnieniu. Zakończenie reformy zatrudnienia w sektorze publicznym oraz zwiększenie efektywności przedsiębiorstw państwowych. Szybkie przyjęcie i wdrożenie ustawy o konkurencji oraz usunięcie pozostałych ograniczeń konkurencji.
3. Przyspieszenie zmniejszania liczby kredytów zagrożonych oraz wzmocnienie zachęt do uzdrowienia bilansów i restrukturyzacji, w szczególności w segmencie banków znajdujących się pod nadzorem państwowym. Przyjęcie kompleksowej zmiany ram regulacyjnych dotyczących upadłości i egzekucji zabezpieczeń.
4. Wzmocnienie, przy udziale partnerów społecznych, ram rokowań zbiorowych, tak aby w układach zbiorowych pracy w większym stopniu uwzględniano warunki lokalne. Zapewnienie skutecznych środków aktywnej polityki rynku pracy. Ułatwienie podejmowania pracy przez drugich żywicieli rodziny. Racjonalizację wydatków na politykę społeczną i poprawę ich struktury.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/12)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Cypr jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zaleceń Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Cypr powinien zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, które znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej.
- (3) W dniu 22 lutego 2017 r. opublikowano sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Cypru. Zawiera ono ocenę postępów Cypru w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Cypru w realizacji jego krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki również opublikowano w dniu 22 lutego 2017 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że na Cyprze występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Cypr musi w szczególności rozwiązać problem znacznych narosłych zakłóceń równowagi, takich jak nawis długu prywatnego, publicznego i zagranicznego oraz wysoki poziom kredytów zagrożonych.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

- (4) Cypr przedłożył program stabilności na 2017 r. w dniu 27 kwietnia 2017 r., a krajowy program reform na 2017 r. w dniu 28 kwietnia 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie. Krajowy program reform Cypru obejmuje zobowiązania krótko- i średnioterminowe. Zawiera on w szczególności środki mające na celu zmniejszenie zadłużenia sektora prywatnego, poprawę otoczenia biznesu, ułatwienie dostępu do finansowania i przebudowę sektora opieki zdrowotnej oraz zobowiązanie do podjęcia reform sektora publicznego i systemu wymiaru sprawiedliwości. Krajowy program reform uwzględnia także wyzwania określone w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. oraz w zaleceniu dla strefy euro, w tym potrzebę ożywienia inwestycji i zapewnienia stabilności finansów publicznych. Pełna realizacja tych środków we wskazanych ramach czasowych pomogłaby Cyprowi w usunięciu zakłóceń równowagi makroekonomicznej i realizacji zaleceń dla tego kraju. Na podstawie oceny zobowiązań politycznych Cypru Komisja potwierdza swoje wcześniejsze ustalenie, że na tym etapie nie są uzasadnione żadne dalsze kroki w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, przewidzianej w rozporządzeniu (UE) nr 1176/2011 i rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011⁽¹⁾. Realizacja programu reform politycznych będzie uważnie śledzona w drodze szczególnego monitorowania.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽²⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Cypr jest obecnie objęty funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W swoim programie stabilności na 2017 r. rząd planuje, że w latach 2016–2020 Cypr będzie odnotowywać nadwyżkę budżetową w ujęciu nominalnym (saldo nominalne wynoszące około 0,4 % PKB w okresie objętym programem). Planuje się, że w 2017 r. zostanie osiągnięty średniookresowy cel budżetowy, którym jest osiągnięcie równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych. Przewiduje się, że w kolejnych latach ponownie przeliczone⁽³⁾ saldo strukturalne będzie stale oddalać się od średniookresowego celu budżetowego, co jest niezgodne z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu. Oczekuje się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie 107,8 % w 2016 r., a następnie spadnie do 99,7 % w 2018 r. i dalej do 88,8 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Założenia makroekonomiczne przedstawione w programie stabilności podlegają ryzyku negatywnemu, które wynika głównie z dużej liczby kredytów zagrożonych i możliwości pogorszenia się warunków zewnętrznych.
- (7) W dniu 12 lipca 2016 r., po korekcie nadmiernego deficytu, Rada zaleciła Cyprowi przestrzeganie średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017. W oparciu o prognozę Komisji z wiosny 2017 r. w świetle całościowej oceny Cypr spełnia ten wymóg w 2017 r. Na 2018 r. zaleca się, aby Cypr przestrzegał w dalszym ciągu średniookresowego celu budżetowego. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2017 r. odpowiada to maksymalnej stopie wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁽⁴⁾ wynoszącej 0,3 %, co przekłada się na korektę strukturalną wynoszącą 0,2 % PKB. Przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki w świetle całościowej oceny Cypr byłby narażony na ryzyko pewnego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. Prognozuje się, że w latach 2017 i 2018 Cypr spełni warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Cypr powinien być gotowy do wprowadzenia w 2018 r. dodatkowych środków, aby zapewnić spełnienie tych warunków.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 8).

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽³⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metody.

⁽⁴⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są odliczane.

- (8) W zakresie długu publicznego utrzymuje się tendencja spadkowa, lecz jest ona zagrożona. Przewiduje się, że niektóre wprowadzone ostatnio środki polityki fiskalnej oraz opóźnienia w realizacji kluczowych reform strukturalnych doprowadzą do pogorszenia salda strukturalnego i mogą pociągnąć za sobą ograniczenie zakresu inwestycji publicznych sprzyjających wzrostowi.
- (9) Koszty wynagrodzeń (wyrażone jako odsetek PKB) w sektorze publicznym na Cyprze należą wprawdzie do najwyższych w strefie euro, jednak sektor nadal ten jest nieefektywny. W ramach programu dostosowań makroekonomicznych opracowano i uzgodniono z partnerami społecznymi szereg reform zmierzających do rozwiązania tej kwestii. Obejmują one wprowadzenie stałego wiążącego mechanizmu ograniczającego wzrost wynagrodzeń pracowników sektora publicznego oraz kompleksową reformę administracji publicznej. Jednak z wyjątkiem wprowadzonej niedawno ustawy reformującej kwestię mobilności pracowników sektora publicznego przyjęcie tych reform ustawodawczych napotyka na trudności, w szczególności po negatywnym wyniku głosowania w Izbie Reprezentantów w grudniu 2016 r. W oczekiwaniu na przyjęcie wiążącej reformy wprowadza się mechanizm ograniczania wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym oparty na układach zbiorowych – obowiązuje on do 2018 r.
- (10) Podjęto już pewne reformy, aby rozwiązać problem korupcji. Niedawne zmiany obejmują reformy mające na celu profesjonalizację zamówień publicznych na szczeblu lokalnym oraz uchwalenie w grudniu 2015 r. ustawy o finansowaniu partii politycznych. W 2016 r. przyjęto poprawkę do konstytucji umożliwiającą ujawnianie informacji o sytuacji majątkowej przez urzędników państwowych. Jednostka koordynująca ds. zwalczania korupcji nie jest jednak dostatecznie obsadzona. Nie podjęto też jak dotąd środków, aby naprawić słabości systemu środków dyscyplinarnych dla urzędników państwowych.
- (11) Cypr podjął działania w celu wzmocnienia swojego systemu sądowego, ale nadal stoi przed poważnymi wyzwaniami, jeśli chodzi o jego skuteczność. Nieefektywne procedury i ograniczone zdolności sądów do rozpatrywania spraw powodują znaczne opóźnienia. Ma to z kolei niekorzystny wpływ na otoczenie biznesu i w dużym stopniu na funkcjonowanie nowych ram w zakresie egzekucji z nieruchomości oraz postępowań upadłościowych. Ramy te wprowadzono, by pomóc w zmniejszeniu niespłacalnego zadłużenia w sektorze prywatnym, tworząc zachęty dla banków i dłużników do uzgadniania rozwiązań restrukturyzacyjnych. Jednak skuteczność tych narzędzi obniżają różne czynniki, w tym wyżej wspomniane niedoskonałości w funkcjonowaniu systemu sądownictwa, słaby potencjał administracyjny i niewielka znajomość procedur wśród dłużników. Znaczące są również zaległości i opóźnienia w zakresie wydawania i przenoszenia tytułów własności. Przyczyniają się one do osłabienia wysiłków podejmowanych na rzecz redukcji długu i mają negatywny wpływ na rynek mieszkaniowy.
- (12) Poziom zagrożonych kredytów zmniejsza się, lecz nadal utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie, utrudniając tym samym prawidłowe funkcjonowanie sektora bankowego i wpływając na podaż kredytów dla gospodarki realnej. Banki nie wywiązują się z celów restrukturyzacji portfela kredytów uzgodnionych z bankiem centralnym Cypru, co wskazuje na potrzebę zreformowania systemu określania celów, aby stał się skuteczniejszy i wiążący, zwłaszcza przez ustanowienie ambitnych celów dotyczących redukcji kredytów zagrożonych, które to cele będą spójne ze strategiami banków dotyczącymi redukcji kredytów zagrożonych. Współczynniki ponownego niewykonania zobowiązania utrzymują się na wysokim poziomie, co uwidacznia potencjalne niedociągnięcia w zakresie rozwiązań służących restrukturyzacji kredytów. Poziomy zabezpieczenia przed ryzykiem wzrosły, ale nadal są niższe od średnich poziomów w strefie euro; konieczne jest w związku z tym zapewnienie, aby zabezpieczenia były wiarygodnie wyceniane i odpowiednio chroniły przed ryzykiem. Możliwości przyspieszenia zmniejszania zadłużenia i usuwania zagrożonych kredytów z bilansów banków ogranicza, z jednej strony, brak rynku wtórnego dla kredytów, a z drugiej strony, obowiązujące ramy sekurytyzacji kredytów; wymagane są dodatkowe działania regulacyjne i legislacyjne, aby uzupełnić zestaw niezbędnych narzędzi, które ułatwiają bankom zarządzanie bilansem. Ponadto w dalszym ciągu niedostateczne są zarządzanie i zdolności administracyjne nadzoru zakładów ubezpieczeń i funduszy emerytalnych, co stwarza zagrożenia dla stabilności finansowej.
- (13) Ożywienie gospodarcze na Cyprze nadal trwa. Jednak potencjał wzrostu pozostaje słaby; ograniczają go: zbyt mały zakres wdrożenia reform strukturalnych, utrudnienia dla inwestycji i niedociągnięcia w otoczeniu biznesu. Inicjatywy pobudzające wzrost, przedstawione w planie działania na rzecz wzrostu gospodarczego, są wdrażane, jednak dosyć powoli. Wniosek ustawodawczy mający na celu przyciągnięcie i ułatwienie inwestycji strategicznych jest wciąż na etapie projektu. Rząd pracuje nad poprawą dostępu do finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw. Aby rozwiązać tę pilną kwestię, podjęto już pewne nowe ukierunkowane inicjatywy, które zgłoszono w krajowym programie reform. Większość tych nowych inicjatyw dotyczących dostępu do finansowania jest jednak w dalszym ciągu na wczesnym etapie. Działania prywatyzacyjne, mające na celu przyciągnięcie inwestycji zagranicznych zwiększających wydajność, napotyka opór opozycji politycznej i postępują powoli. Reforma sektora energetycznego również może być istotną siłą napędową konkurencyjności, doszło jednak do opóźnień w jej wdrażaniu. Opóźnienia te dotyczą w szczególności rozdzielenia cypryjskiej spółki energetycznej i ustanowienia nowego rynku energii elektrycznej, który w dalszym ciągu czeka na zapewnienie faktycznej niezależności operatora systemu przesyłowego.

- (14) Bezrobocie spada, ale nadal utrzymuje się na wysokim poziomie, szczególnie wśród osób młodych i długotrwale bezrobotnych. Nie wdrożono jeszcze planów zwiększenia liczby doradców w publicznych służbach zatrudnienia i podniesienia ich specjalizacji. Jest ponadto prawdopodobne, że zostaną oni zatrudnieni na podstawie umów na czas określony, w związku z czym problem nie zostanie rozwiązany w sposób systemowy. W rezultacie nadal brakuje wystarczających zdolności, aby zaspokoić potrzeby osób poszukujących pracy, w szczególności tych mających większe trudności z integracją na rynku pracy, oraz aby wprowadzić środki informacyjnych pomagające w ich aktywizacji. Oddziaływanie aktywnych programów rynku pracy i systemów wsparcia dochodu jest wciąż hamowane ze względu na ograniczoną liczbę ocen jakości i działań następczych.
- (15) Cypr utrzymuje wydatki na edukację na poziomie przewyższającym średnią UE. Wyniki nauczania są jednak niskie, a w porównaniu z poprzednimi latami nawet się pogorszyły. Zgodnie z wynikami Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów z 2015 r. Cypr zajmuje jedno z ostatnich miejsc w UE, jeśli chodzi o poziom umiejętności podstawowych w matematyce, naukach przyrodniczych i czytaniu. Niedawno wprowadzone środki naprawcze, takie jak lepszy system mianowania nauczycieli czy modernizacja programów nauczania w szkołach, to pierwsze kroki we właściwym kierunku. Do poprawy sytuacji mogłyby jednak znacznie przyczynić się dalsze działania mające na celu dokończenie planowanych reform, w tym w dziedzinie oceny nauczycieli.
- (16) Nadal w dużej mierze nierozwiązany pozostaje problem niedostosowania umiejętności do sytuacji na rynku pracy, co w negatywny sposób odbija się na perspektywach długoterminowego trwałego wzrostu gospodarczego. Poziom uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu zawodowym na poziomie średnim II stopnia oraz stopień dostosowania szkolnictwa wyższego do potrzeb rynku pracy są niewielkie, w wyniku czego wysoki odsetek osób z wyższym wykształceniem pracuje w zawodach, które nie wymagają wyższego wykształcenia.
- (17) Sektor opieki zdrowotnej Cypru charakteryzuje się brakiem powszechnego zasięgu oraz brakiem efektywności na różnych poziomach. Utrudnia to dostęp do odpowiedniej i skutecznej opieki. Kluczowe znaczenie dla zwiększenia zdolności i efektywności kosztowej sektora opieki zdrowotnej mają przepisy mające na celu stworzenie krajowego systemu opieki zdrowotnej i szpitali publicznych o większej niezależności; przepisy te wciąż jednak oczekują na przyjęcie przez parlament.
- (18) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Cypru, którą to analizę opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Cypru w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej na Cyprze, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu 1.
- (20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. Zalecenia Rady wydane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej,

NINIEJSZY ZALECA Cyprowi podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Kontynuowanie polityki fiskalnej zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, co wymaga utrzymania się na poziomie średniookresowego celu budżetowego w 2018 r. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych. Do końca 2017 r. przyjęcie kluczowych reform legislacyjnych mających na celu poprawę wydajności w sektorze publicznym, w szczególności w zakresie funkcjonowania administracji publicznej, zarządzania podmiotami państwowymi i władz lokalnych.

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

2. Zwiększenie efektywności systemu sądowego poprzez modernizację postępowań cywilnych, wdrożenie odpowiednich systemów informacyjnych i zwiększenie specjalizacji sądów. Podjęcie dodatkowych środków w celu usunięcia przeszkód utrudniających pełne wdrożenie ram w zakresie niewypłacalności oraz egzekucji z nieruchomości, a także zapewnienia rzetelnego i sprawnego systemu wydawania tytułów własności i przenoszenia praw do własności nieruchomości.
3. Przyspieszenie działań zmierzających do ograniczenia liczby kredytów zagrożonych przez wyznaczenie bankom ilościowych i określonych w czasie celów oraz zapewnienie dokładnej wyceny zabezpieczeń kredytów do celów tworzenia rezerw. Stworzenie warunków dla sprawnie działającego rynku wtórnego kredytów zagrożonych. Połączenie i wzmocnienie nadzoru nad zakładami ubezpieczeń i funduszami emerytalnymi.
4. Przyspieszenie realizacji planu działania na rzecz wzrostu gospodarczego, ze szczególnym naciskiem na przyspieszenie inwestycji strategicznych i poprawę dostępu do finansowania, a do końca 2017 r. – wznowienie realizacji planu prywatyzacji. Podjęcie stanowczych kroków w kierunku rozdziału własnościowego Cypryjskiego Urzędu Energetyki, w szczególności rozdziału funkcjonalnego i rachunkowego do końca 2017 r.
5. Przyspieszenie reform mających na celu zwiększenie zdolności publicznych służb zatrudnienia oraz poprawę jakości realizowanej aktywnej polityki rynku pracy. Dokończenie reformy systemu edukacji, obejmującej także ocenę nauczycieli, aby poprawić wyniki tego systemu i w większym stopniu dostosować go do wymogów rynku pracy. Przyjęcie do końca 2017 r. przepisów w sprawie reformy szpitali oraz powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÕNISTE

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/13)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Łotwy jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Łotwa powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2017 r. dotyczące Łotwy zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Łotwy w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Łotwy w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

- (4) W dniu 20 kwietnia 2017 r. Łotwa przedłożyła krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽¹⁾ Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Łotwa jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2017 r. rząd planuje pogorszenie salda nominalnego ze zrównoważonej pozycji w 2016 r. do deficytu w wysokości 0,8 % PKB w 2017 r. i 1,6 % PKB w 2018 r. w wyniku przeprowadzenia znaczącej reformy podatkowej. Następnie, w 2020 r., deficyt ma zmniejszyć się do 0,5 % PKB. W programie stabilności na 2017 r. szacuje się, że saldo strukturalne pogorszy się z 0,2 % PKB w 2016 r. do -1,7 % PKB w 2018 r., a następnie osiągnie poziom -0,8 % PKB w 2020 r. Ścieżka ta jest spójna ze średniookresowym celem budżetowym zakładającym deficyt strukturalny w wysokości 1 % PKB oraz odstępstwami dopuszczonymi na podstawie klauzuli dotyczącej reformy emerytalnej i reformy strukturalnej w sektorze ochrony zdrowia. Szacuje się, że przeliczone ⁽²⁾ saldo strukturalne pogorszy się z -1,9 % PKB w 2017 r. do -2,3 % PKB w 2018 r., a następnie osiągnie poziom -0,2 % PKB w 2020 r. Zgodnie z programem stabilności na 2017 r. oczekuje się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w roku 2017 pozostanie na poziomie ok. 40 %. Prognozy programu dotyczące wzrostu PKB są zasadniczo zgodne z prognozą Komisji na 2017 r., lecz wydają się bardziej optymistyczne na 2018 r.
- (7) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Łotwie, aby zapewniła w 2017 r. utrzymanie odstępstwa od średniookresowego celu budżetowego na poziomie dopuszczonym w związku z systemową reformą emerytalną oraz znaczącą reformą strukturalną w sektorze zdrowia. Przy uwzględnieniu tych odstępstw dopuszczalne byłoby pogorszenie salda strukturalnego w 2017 r. o maksymalnie 1,0 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2017 r. Łotwa spełni ten wymóg w 2017 r. W 2018 r. Łotwa powinna osiągnąć swój średniookresowy cel budżetowy przy uwzględnieniu dopuszczalnych odstępstw związanych z wdrożeniem systemowej reformy emerytalnej przyznanych na 2016 r. oraz związanych z realizacją reformy strukturalnej przyznanych na 2017 r., jako że tymczasowe odstępstwa są przenoszone z roku na rok przez okres trzech lat. Według prognozy Komisji z wiosny 2017 r. jest to spójne z maksymalną nominalną stopą wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽³⁾, która wyniesie 6,0 % w 2018 r., co odpowiada pogorszeniu salda strukturalnego w wysokości 0,3 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki na Łotwie istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odstępstwa od tego wymogu. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że w 2018 r. konieczne będą dodatkowe środki w celu spełnienia warunków paktu stabilności i wzrostu.
- (8) Poziom nierówności w dochodach na Łotwie jest wysoki. Stosunek dochodów 20 % najbogatszych gospodarstw domowych do dochodów 20 % najuboższych gospodarstw domowych wyniósł 6,5 w 2015 r.; wartość ta należała do najwyższych w Unii, mimo że w 2016 r. nieznacznie się obniżyła. Różnica w nierówności dochodów przed opodatkowaniem i odliczeniem transferów socjalnych oraz po opodatkowaniu i odliczeniu transferów socjalnych należy do najniższych w Unii. System podatkowy na Łotwie jest mniej progresywny niż w pozostałych państwach członkowskich, co przyczynia się do powstawania znaczących nierówności i ubóstwa pracujących. Klin podatkowy w przypadku nisko uposażonych należy do najwyższych w Unii, natomiast potencjał generowania dochodów z podatków, które mają mniej szkodliwy wpływ na wzrost gospodarczy, nie jest wykorzystywany w wystarczającym

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

⁽³⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

stopniu. Niski udział dochodów podatkowych w PKB ogranicza zasoby służące zrównoważonemu świadczeniu usług publicznych. Mimo pewnych postępów w zwalczaniu uchylania się od opodatkowania zapewnienie przestrzegania przepisów prawa podatkowego nadal pozostaje poważnym wyzwaniem. W programie stabilności na 2017 r. zapowiedziano wdrożenie reformy podatkowej. Kluczowe środki obejmują zmniejszenie stawki podstawowej podatku dochodowego od osób fizycznych z 23 % do 20 % dla dochodów niższych od lub równych 45 000 EUR rocznie, podwyższenie kwoty wolnej od podatku uzależnionej od dochodów, wprowadzenie stawki 0 % podatku dochodowego od osób prawnych w odniesieniu do reinwestowanych zysków oraz ustalenie stawek podatku od dochodów kapitałowych na poziomie 20 %. W reformie uwzględnione zostało zalecenie dla Łotwy, jeśli chodzi o zmniejszenie klina podatkowego dla osób o niskich dochodach. Reforma podatkowa ma jednak ograniczony wpływ, jeśli chodzi o przesunięcie opodatkowania na źródła wywierające mniej niekorzystny wpływ na wzrost gospodarczy oraz osiągnięcie założonego celu polityki, jakim jest zwiększenie udziału dochodów podatkowych w PKB.

- (9) Niedoskonałości podstawowych siatek bezpieczeństwa socjalnego prowadzą do wysokiego poziomu ubóstwa i nierówności, również w przypadku osób niepełnosprawnych i starszych. Wskaźnik ubóstwa osób niepełnosprawnych należy do najwyższych w Europie. Niska adekwatność świadczeń pomocy społecznej (która nie poprawiła się od 2009 r.) oraz poziomu emerytur nie zapewnia skutecznej ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Brak reformy minimalnego wynagrodzenia – którą zapowiedziano w 2014 r., lecz która nigdy nie weszła w życie – wywiera negatywne skutki na najuboższe gospodarstwa domowe, choć przygotowywane są plany średniookresowe dotyczące wsparcia osób o minimalnych dochodach.
- (10) Ze względu na zmniejszającą się liczbę ludności aktywnej zawodowo wzrost zatrudnienia był niewielki, natomiast bezrobocie spada w wolnym tempie. Perspektywy zatrudnienia są bardziej optymistyczne w ośrodkach aktywności gospodarczej i w przypadku wysoko wykwalifikowanych pracowników, natomiast bezrobocie częściej dotyka osób nisko wykwalifikowanych i mieszkających na obszarach wiejskich. W związku z tym zwiększenie kwalifikacji siły roboczej przyczyni się do rozwiązania tych problemów. Jednak mimo że wzrosła atrakcyjność kształcenia zawodowego, reforma programu nauczania mająca dostosować ofertę kształcenia do obecnie wymaganych umiejętności poczyniła jedynie nieznaczne postępy. Wprowadzono ramy regulacyjne dotyczące uczenia się opartego na pracy i zapewniono aktywny udział partnerów społecznych i przedsiębiorstw we wdrażaniu tych ram. Ponadto zaangażowanie osób bezrobotnych w aktywne instrumenty rynku pracy jest niższe niż w większości państw członkowskich, lecz wprowadzono wartości kontynuacji środki mające poprawić tę sytuację. Udział w procesie uczenia się przez całe życie pozostaje na niskim poziomie.
- (11) Mimo iż władze łotewskie z powodzeniem rozpoczęły konieczne reformy systemu opieki zdrowotnej, dostęp do tego systemu jest ograniczony przez wysokie koszty, które ponoszą sami pacjenci, długie kolejki, niski poziom wydatków publicznych oraz nieskuteczną alokację usług. Wydatki publiczne podlegające kwotom prowadzą do opóźnień w leczeniu, a pacjenci muszą przez długi czas czekać na usługę lub opłacić ją z własnej kieszeni, co prowadzi do tego, że zapotrzebowanie części ludności na opiekę zdrowotną pozostaje niezaspokojone. Podjęto wstępne kroki w celu reformy systemu zapewniania jakości i należy kontynuować postępy, aby poprawić wyniki w zakresie obsługi pacjentów i zaspokojenia zapotrzebowania ludności na usługi medyczne. Odnotowano pewne postępy, jeśli chodzi o zwiększenie skuteczności systemu opieki zdrowotnej, lecz konieczne są dalsze usprawnienia sektora szpitali, poprawa dostępu do opieki ambulatoryjnej i podstawowej opieki zdrowotnej oraz bardziej skuteczne powiązanie między przydziałem środków budżetowych a jakością i kosztem usług.
- (12) Władze łotewskie zazwyczaj systematycznie stosują procedury udzielania zamówień publicznych do zakupów w sektorze opieki zdrowotnej, ale można osiągnąć dalszy przyrost wydajności przez systematyczne stosowanie procedury elektronicznych zamówień publicznych i centralnego systemu zakupów, dzięki czemu wydatki publiczne będą bardziej przejrzyste i wydajne.
- (13) Niedociągnięcia pod względem jakości regulacyjnej i niska wydajność i skuteczność administracji publicznej wywierają negatywny wpływ na otoczenie biznesowe. W 2016 r. rząd przedstawił ambitny plan reform na rzecz uszczuplonego i bardziej profesjonalnego sektora publicznego, mający zwiększyć wydajność dzięki ograniczeniu liczby personelu i centralizacji działań wspierających, wzmocnieniu systemu wynagrodzeń opartych na wynikach i zwiększeniu przejrzystości. Plan ten obejmuje jedynie administrację centralną, lecz znaczący przyrost wydajności można również osiągnąć na szczeblu lokalnym.
- (14) Korupcja nadal negatywnie wpływa na otoczenie biznesu na Łotwie, a system zapobiegania konfliktom interesów pozostaje sztywny i sformalizowany oraz nie przewiduje wystarczającej weryfikacji. Mimo że reforma systemu upadłości została w dużej mierze zrealizowana, należy nadal monitorować jej skuteczne wprowadzenie w życie, aby rozwiązać kwestię ograniczonej liczby przypadków restrukturyzacji i niskiej stopy odzyskiwania mienia.

- (15) W ostatnich trzech latach przeprowadzono szeroko zakrojone reformy szkolnictwa wyższego i sektora badań publicznych, aby skonsolidować instytuty badawcze i zwiększyć jakość i znaczenie wyników ich działalności. Zarządzanie publicznym finansowaniem badań na Łotwie i jego struktura organizacyjna pozostają jednak nieefektywne, a poszczególne działania w zakresie finansowania są rozproszone między różne instytucje. Nieefektywne finansowanie badań publicznych prowadzi do bardzo słabych wyników działalności naukowej, braku wykwalifikowanych zasobów ludzkich zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, oraz niskiego poziomu współpracy między podmiotami publicznymi i prywatnymi. Intensywność działań na rzecz badań i rozwoju w sektorze przedsiębiorstw na Łotwie należy do najniższych w UE.
- (16) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Łotwy, którą to analizę opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Łotwy w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej na Łotwie, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu 1.

NINIEJSZY ZALECA Łotwie podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Realizację polityki fiskalnej zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, co oznacza osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego w 2018 r. przy uwzględnieniu dopuszczalnych odstępstw związanych z wdrożeniem systemowej reformy emerytalnej i reform strukturalnych, w odniesieniu do których przyznano tymczasowe odstępstwo. Ograniczenie opodatkowania osób o niskich dochodach przez przesunięcie go na inne źródła, które mają mniej niekorzystny wpływ na wzrost gospodarczy, oraz przez poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego.
2. Poprawę adekwatności siatki bezpieczeństwa socjalnego i zwiększenie umiejętności siły roboczej przez przyspieszenie reformy programów nauczania w kształceniu zawodowym. Zwiększenie efektywności kosztowej opieki zdrowotnej oraz ułatwienie dostępu do niej, w tym przez ograniczenie płatności z kieszeni pacjenta i długiego czasu oczekiwania na świadczenia medyczne.
3. Zwiększenie skuteczności i rozliczalności w sektorze publicznym, w szczególności przez uproszczenie procedur administracyjnych i wzmocnienie systemu zapobiegania konfliktom interesów, w tym w przypadku syndyków masy upadłości.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÕNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/14)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i nie wskazała w nim Litwy jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Litwa powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, jako odzwierciedlono w zaleceniu nr 2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Litwy zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Litwy w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Litwy w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

- (4) W dniu 27 kwietnia 2017 r. Litwa przedłożyła krajowy program reform na 2017 r., a w dniu 28 kwietnia 2017 r. – program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Litwa jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2017 r. rząd planuje poprawę salda nominalnego – z deficytu na poziomie 0,4 % PKB w 2017 r. do nadwyżki w wysokości 1,3 % PKB w 2020 r. W okresie objętym programem planowane jest osiągnięcie, z marginesem, średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego na poziomie 1 % PKB. Dopuszczona ścieżka dostosowania uwzględnia systemową reformę emerytalną od 2016 r. W 2017 r. odzwierciedla dodatkowe szeroko zakrojone strukturalne reformy rynku pracy i systemu emerytalnego. Zgodnie z programem stabilności na 2017 r. oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 40,2 % PKB w 2016 r. do 33,8 % PKB w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Środki niezbędne do osiągnięcia docelowych poziomów nadwyżki, począwszy od 2018 r., nie zostały jednak dostatecznie sprecyzowane.
- (7) W swoim programie stabilności na 2017 r. Litwa złożyła wniosek o możliwość skorzystania z tymczasowego odstępstwa wynoszącego 0,5 % PKB w ramach funkcji zapobiegawczej, zgodnie ze „Wspólnie uzgodnionym stanowiskiem dotyczącym elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu” zatwierdzonym przez Radę Ecofin w lutym 2016 r., w związku z planowanym wdrożeniem przez Litwę poważnych reform strukturalnych, które mają mieć pozytywny wpływ na długookresową stabilność finansów publicznych. W szczególności dotyczy to zwiększenia stabilności systemu emerytalnego za pomocą wzmocnionej indeksacji i stopniowego wydłużania wysiłku emerytalnej. Reformy nie przewidywały jednak ustanowienia automatycznego powiązania między wiekiem emerytalnym a średnim trwaniem życia. Reformy unowocześnią stosunki pracy dzięki wprowadzeniu nowych rodzajów umów o pracę, krótszych okresów wypowiedzenia, niższych kwot odpraw i bardziej elastycznych godzin pracy. Wpłyną również pozytywnie na zasięg i adekwatność świadczeń dla bezrobotnych i świadczeń z ubezpieczeń społecznych, rozszerzą zakres aktywnej polityki rynku pracy i zmniejszą poziom zatrudnienia nielegalnego i nieobjętego ubezpieczeniem. Władze szacują, że reformy mają pozytywny wpływ na stabilność finansów publicznych dzięki oszczędnościom wydatków emerytalnych wynoszącym średnio 3,8 % PKB rocznie w długim okresie, natomiast dzięki reformie rynku pracy możliwe będzie zwiększenie średniej liczby zatrudnionych o maksymalnie 10 % rocznie, co wydaje się dość przekonującym założeniem. W związku z tym, jeżeli reforma zostanie wdrożona w pełni i w sposób terminowy, będzie miała pozytywny wpływ na stabilność finansów publicznych. Na tej podstawie można obecnie uznać, że Litwa kwalifikuje się do tymczasowego odstępstwa w 2017 r., o które wystąpiła, pod warunkiem że prawidłowo wdroży uzgodnione reformy, co będzie monitorowane w ramach europejskiego semestru. Jednak aby zapewnić trwałą zgodność z minimalnym poziomem odniesienia (tj. deficytem strukturalnym w wysokości 1,5 % PKB) oraz uwzględniając uprzednio dopuszczone odstępstwo na podstawie klauzuli dotyczącej systemowej reformy emerytalnej (0,1 % PKB), można obecnie uznać, że Litwa kwalifikuje się do dodatkowego tymczasowego odstępstwa wynoszącego 0,4 % PKB w 2017 r., czyli nieznacznie niższego od odstępstwa w wysokości 0,5 % PKB, o które wniosła Litwa.
- (8) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła, aby w 2017 r. Litwa zapewniła, by odstępstw od średniookresowego celu budżetowego ograniczało się do poziomu dopuszczanego w związku z systemową reformą emerytalną⁽²⁾. Przy uwzględnieniu odstępstw dopuszczonych w związku z reformą emerytalną na 2016 r. i tymczasowego odstępstwa związanego z wdrożeniem reform strukturalnych przyznanego na 2017 r., dopuszczalne byłoby pogorszenie salda

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ Litwa może zastosować odstępstwo od średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. i w 2018 r. na poziomie dopuszczonym na 2016 r. w związku z klauzulą dotyczącą systemowej reformy emerytalnej, jako że tymczasowe odstępstwa są przenoszone z roku na rok przez okres trzech lat.

strukturalnego w 2017 r. o 1,3 % PKB. Według prognozy Komisji z wiosny 2017 r. przewiduje się, że Litwa spełni ten wymóg w 2017 r. W 2018 r. Litwa powinna osiągnąć swój średniookresowy cel przy uwzględnieniu dopuszczalnych odstępstw związanych z wdrożeniem systemowej reformy emerytalnej przyznanych na 2016 r. oraz związanych z reformą strukturalną przyznanych na 2017 r., jako że tymczasowe odstępstwa są przenoszone z roku na rok przez okres trzech lat. Według prognozy Komisji z wiosny 2017 r. jest to spójne z maksymalną nominalną stopą wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto⁽¹⁾, która wyniesie 6,4 % w 2018 r., co odpowiada pogorszeniu salda strukturalnego w wysokości -0,6 % PKB. Przewiduje się, że w przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki Litwa spełni ten wymóg w 2018 r. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że należy się spodziewać, iż Litwa spełni warunki paktu stabilności i wzrostu w latach 2017 i 2018.

- (9) W wyniku najnowszego podwyższenia płacy minimalnej nieobjętej opodatkowaniem w ostatnich latach znacznie zmniejszono obciążenie podatkowe osób o niskich dochodach, które to obciążenie jest obecnie zbliżone do średniej unijnej. Jednocześnie podwyższenie podatków w celu skompensowania podwyższenia płacy minimalnej było nieznaczne, a w związku z tym dochody podatkowe Litwy jako udział w PKB należą do najniższych w Unii, co z kolei ogranicza zdolność tego kraju do rozwiązywania problemów społecznych. Niskie dochody podatkowe są skutkiem stosunkowo wysokiego udziału szarej strefy w gospodarce oraz stosunkowo niskich dochodów z opodatkowania związanego ze środowiskiem oraz opodatkowania kapitału.
- (10) Mimo iż w ostatnich latach Litwa poczyniła postępy, jeśli chodzi o pobór podatku od wartości dodanej, luka w podatku VAT należy do najwyższych w Unii. Także zgłaszanie zaniżonych płac jest jednym z powodów niskiego poziomu poboru podatków. Poprawa przestrzegania przepisów prawa podatkowego doprowadziłaby do zwiększenia dochodów budżetowych, sprawiedliwości systemu podatkowego oraz wydajności gospodarki.
- (11) Odsetek osób w wieku emerytalnym będzie wzrastał i przewiduje się, że przy obecnie obowiązujących przepisach emerytalnych wydatki na emerytury liczone jako udział w PKB zwiększą się o około 50 % do końca trzeciej dekady XXI w. Powiązanie świadczeń emerytalnych ze średnim trwaniem życia ma zasadnicze znaczenie, aby ograniczyć obciążenie finansów publicznych wynikające z wydatków emerytalnych.
- (12) Litwa opóźniła wejście w życie nowego kodeksu pracy i innych przepisów dotyczących nowego modelu socjalnego. Daje to jej możliwość zapewnienia równowagi między elastycznością a zabezpieczeniem w obowiązujących stosunkach pracy. Wyzwaniem dla Litwy nadal pozostaje wysoki odsetek osób narażonych na ubóstwo lub wykluczenie społeczne, jak również zwiększająca się nierówność dochodów. Stosunek dochodów 20 % najbogatszych i 20 % najbiedniejszych gospodarstw domowych zwiększył się z 5,3 w 2012 r. do 7,5 w 2015 r. i jest drugi pod względem wielkości w Unii. Ma to negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, stabilność makroekonomiczną i rozwój społeczeństwa integracyjnego. Obecnie siatka bezpieczeństwa socjalnego nie rozwiązuje skutecznie tego problemu ze względu na niski poziom wydatków na ochronę socjalną. Ponadto, różnica w nierówności dochodów przed opodatkowaniem i odliczeniem transferów socjalnych oraz po opodatkowaniu i odliczeniu transferów socjalnych należy do najniższych w Unii. Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym zajmuje jednak istotne miejsce w programie rządu. Przepisy dotyczące nowego modelu socjalnego przewidują zwiększenie adekwatności i zasięgu świadczeń dla bezrobotnych, obecnie toczy się również dyskusja na temat poprawy adekwatności pomocy społecznej. Nadal konieczne jest podjęcie i wdrożenie tych istotnych decyzji. Aby rozwiązać problem ubóstwa osób starszych, w 2016 r. Litwa wprowadziła do swoich przepisów emerytalnych mechanizm indeksacji, który można wykorzystywać do poprawy adekwatności świadczeń emerytalnych.
- (13) Litwa musi stawić czoła wyzwaniom związanym z niedoborem umiejętności oraz zająć się negatywnymi skutkami kurczącej się liczby ludności w wieku produkcyjnym. Odsetek uczniów posiadających niewystarczające umiejętności podstawowe pozostaje wysoki. Mimo wysokiego odsetka osób z wykształceniem wyższym szkolnictwo wyższe wykazuje się niskimi standardami jakości i obejmuje bodźce finansowe, które promują ilość zamiast jakości i nieskuteczność zamiast efektywności. Należy prowadzić działania na rzecz zapewnienia wysokiej jakości nauczania na wszystkich poziomach kształcenia (w tym przez zreformowanie ścieżki zawodowej kadry akademickiej i jej warunków pracy). Ma to zasadnicze znaczenie dla poprawy słabych wyników w nauce, zlikwidowania braków w wykształceniu oraz zapewnienia wysokiej jakości szkolnictwa wyższego (w tym przez wprowadzenie

⁽¹⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

finansowania uzależnionego od wyników oraz konsolidację instytucji szkolnictwa wyższego). Utrzymujący się niski odsetek osób kształcących się ustawicznie na Litwie opóźnia skuteczność reform rynku pracy i proces podnoszenia umiejętności siły roboczej. Litwa skupia swoje wysiłki na zwiększeniu oferty i adekwatności możliwości kształcenia zapewnianych przez podmioty publiczne, lecz jak dotąd nie przyniosło to konkretnych rezultatów. Aby osiągnąć wyższe i trwałe wskaźniki udziału w kształceniu ustawicznym, Litwa musi też zachęcać do podejmowania kształcenia i oferować więcej zachęt pracodawcom, aby zapewniali oni możliwości kształcenia swoim pracownikom.

- (14) Bezrobocie wśród osób o niskich i średnich umiejętnościach nadal utrzymuje się powyżej średniej unijnej. Wskaźnik ubóstwa wśród osób niepełnosprawnych jest wysoka, co jest częściowo spowodowane ich niskim poziomem integracji na rynku pracy. Środki aktywnej polityki rynku pracy obecnie odgrywają ograniczoną rolę we wspomaganiu osób w ponownym wejściu na rynek pracy na Litwie. Litwa dysponuje znacznymi możliwościami, które mogą zapewnić, aby rynek pracy w tym kraju stał się bardziej integracyjny, w tym przez oferowanie większej liczby środków wspierających osoby niepełnosprawne. Oznacza to na przykład zwiększenie wspieranego zatrudnienia i wzmocnienie programu rehabilitacji zawodowej oraz poprawę dostępności środków na rehabilitację. Niedawno przyjęta ustawa o zatrudnieniu może zwiększyć stosowanie środków aktywnej polityki rynku pracy.
- (15) W ostatnich latach Litwa poczyniła postępy w usprawnianiu dialogu społecznego. Partnerzy społeczni biorą aktywny udział w dyskusji na temat nowego kodeksu pracy i nowego modelu socjalnego, a rząd wprowadził plan działania w celu wzmocnienia dialogu społecznego. Ma to na celu budowanie zdolności partnerów społecznych, promowanie rokowań zbiorowych oraz usprawnienie dialogu społecznego na wszystkich poziomach.
- (16) Na Litwie wyniki polityki zdrowotnej nadal wywierają znaczący negatywny wpływ na potencjalnie dostępną siłę roboczą i wydajność pracy. Mimo iż dąży się do tego, aby oferować pacjentom bardziej racjonalne pod względem kosztów rodzaje opieki zdrowotnej, na funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej nadal negatywnie wpływają niskie wydatki na profilaktykę i zdrowie publiczne oraz wysoki poziom zależności od leczenia szpitalnego. Płatności uiszczane przez samych pacjentów są bardzo wysokie, w szczególności płatności za produkty lecznicze.
- (17) Niekorzystne zmiany demograficzne oznaczają, iż wzrost gospodarczy coraz częściej będzie zależał od wydajności pracy. W latach 2000–2015 Litwa wykazywała się jednym z najwyższych wskaźników wzrostu wydajności pracy wśród państw członkowskich, lecz ostatnio wskaźniki wzrostu spowolniły. Inwestycje publiczne na Litwie charakteryzują się słabym planowaniem i brakiem powiązania z celami strategicznymi kraju. W 2015 r. intensywność wydatków publicznych na badania i rozwój zwiększyła się do poziomu nieco powyżej średniej Unii, natomiast pod względem udziału przedsiębiorstw w dziedzinie badań i rozwoju Litwa nadal pozostaje w tyle. Przyjęte w 2016 r. wytyczne dotyczące reformy litewskiej polityki w zakresie nauki i innowacji mają na celu rozwiązanie utrzymujących się trudności w sektorze badań naukowych i innowacji. W wytycznych tych wzywa się do przeprowadzenia reformy finansowania badań naukowych i rozwoju w instytucjach; do konsolidacji instytutów badawczych i instytucji szkolnictwa wyższego, ośrodków nauki i parków technologicznych; oraz do ulepszenia koordynacji, monitorowania i oceny polityki. Litwa poczyniła pewne postępy, jeśli chodzi o wspieranie alternatywnych źródeł finansowania. Przyczyniła się do utworzenia szeregu funduszy kapitału wysokiego ryzyka i funduszy kapitału załączkowego. Parlament uchwalił też ostatnio ustawę dotyczącą finansowania społecznościo-wego.
- (18) W ostatnich latach stale zwiększa się liczba wnoszonych do sądu spraw dotyczących korupcji, co wskazuje, że Litwa wzmocniła działania antykorupcyjne. Jednak w niektórych znaczących obszarach, takich jak opieka zdrowotna i zamówienia publiczne, przepisy dotyczące drobnej korupcji i korupcji na dużą skalę nie zawsze są stosowane. W sektorze opieki zdrowotnej często stosowana jest praktyka oferowania nieformalnych płatności lekarzom. Przezroczystość w sektorze zamówień publicznych jest niewystarczająca, w szczególności na szczeblu lokalnym. Ponadto słabe regulacje dotyczące sygnalizowania nieprawidłowości nie zachęcają do informowania o możliwych nieprawidłowościach w sektorze publicznym i prywatnym. Rząd w swoim programie antykorupcyjnym potraktował kwestię zwalczania korupcji w sektorze opieki zdrowotnej jako jeden z priorytetów. Aby ograniczyć ryzyko korupcji i konfliktów interesów w przypadku zamówień publicznych o niskiej wartości, rząd zobowiązał instytucje zamawiające do publikowania w internecie informacji dotyczących wszczętych procedur, wybranych oferentów oraz udzielonych zamówień. Konieczne jest jednak stałe monitorowanie, aby zapewnić wdrożenie tych polityk.
- (19) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Litwy, którą to analizę opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na

zalecenia skierowane do Litwy w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej na Litwie, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.

- (20) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu nr 1,

NINIEJSZY ZALECA Litwie podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Kontynuowanie polityki fiskalnej zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, co wymaga utrzymania się na poziomie średniookresowego celu budżetowego w roku 2018 przy uwzględnieniu dopuszczalnych odstępstw związanych z wdrożeniem systemowej reformy emerytalnej i reform strukturalnych, w odniesieniu do których przyznano tymczasowe odstępstwo. Poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego i rozszerzenie bazy podatkowej o źródła, które wywierają mniej szkodliwy wpływ na wzrost gospodarczy. Podjęcie kroków dotyczących systemu emerytalnego w związku z wyzwaniem, jakim jest średniookresowa stabilność finansów publicznych.
2. Zajęcie się niedoborem wykwalifikowanej siły roboczej przez skuteczne środki aktywnej polityki rynku pracy oraz wspieranie kształcenia ustawicznego, a także poprawę wyników kształcenia poprzez wynagradzanie dobrej jakości nauczania oraz dobrej jakości szkolnictwa wyższego. Poprawę działania systemu opieki zdrowotnej poprzez wzmocnienie opieki ambulatoryjnej, profilaktyki chorób i przystępności usług medycznych. Poprawę adekwatności siatki bezpieczeństwa socjalnego.
3. Podjęcie działań mających wzmocnić wydajność przez poprawę skuteczności inwestycji publicznych i wzmocnienie ich powiązania z celami strategicznymi kraju.

Sporządzono w Brukseli 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÕNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/15)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Luksemburga jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Luksemburg powinien zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, które znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2017 r. dotyczące Luksemburga zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Luksemburga w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Luksemburga w realizacji jego krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

- (4) W dniu 28 kwietnia 2017 r. Luksemburg przedłożył swój krajowy program reform na 2017 r. i swój program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów zostały uwzględnione w programach dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Luksemburg jest obecnie objęty funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2017 r. rząd planuje, że nadwyżka nominalna zmniejszy się z 1,6 % PKB w 2016 r. do 0,2 % PKB w 2017 r., a następnie będzie się stale zwiększać, osiągając w 2021 r. 1,2 % PKB. W okresie objętym programem w dalszym ciągu spełniony będzie – z marginesem – średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt strukturalny na poziomie 0,5 % PKB. Zgodnie z programem stabilności na 2017 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB utrzyma się znacznie poniżej traktatowej wartości referencyjnej wynoszącej 60 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny, z wyjątkiem 2018 r., w odniesieniu do którego odzwierciedla on bardzo korzystne założenia, oraz 2021 r., w odniesieniu do którego założenia są wyraźnie ostrożnościowe. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2017 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę w wysokości 0,4 % PKB w 2017 r. i 0,1 % PKB w 2018 r., co jest w znacznej mierze zgodne z programem stabilności na 2017 r. i powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że – zgodnie z prognozami – Luksemburg spełni warunki paktu stabilności i wzrostu w 2017 i 2018 r.
- (7) Ze względu na prognozowany wzrost kosztów starzenia się społeczeństwa nadal panują obawy co do utrzymania długookresowej stabilności fiskalnej. W myśl przyjętej w 2012 r. reformy emerytur, co pięć lat, licząc od momentu jej przyjęcia, należy przeprowadzać weryfikację pozwalającą na monitorowanie i ocenę stabilności systemu emerytalnego. Rząd przesunął przeprowadzenie pierwszej oceny już na 2016 r. Mimo iż w trakcie przeglądu stwierdzono, że system emerytalny nadal wykazuje powtarzającą się nadwyżkę, co pozwoliło na zgromadzenie znacznej rezerwy emerytalnej, przewiduje się, że od 2023 r. system emerytalny zacznie wykazywać ujemne saldo operacyjne pod względem wydatków na świadczenia w stosunku do składek. Według ostatnich zaktualizowanych prognoz ludności sporządzonych przez Eurostat wzrost liczby ludności będzie mniej znaczący niż oczekiwano. Będzie to miało wpływ na wskaźnik obciążenia demograficznego, który będzie wzrastał szybciej niż wcześniej przewidywano i doprowadzi do wyższego prognozowanego wzrostu wydatków publicznych na emerytury. Nie poczyniono postępów w powiązaniu ustawowego wieku emerytalnego ze średnim trwaniem życia, co wcześniej zalecała Rada w 2016 r. Luksemburg jest jedynym państwem członkowskim, w którym na lata 2013–2060 nie przewidziano żadnego wydłużenia ustawowego wieku emerytalnego. Według prognoz do 2060 r. odsetek ludności w wieku nieprodukcyjnym w Luksemburgu wzrośnie i osiągnie najwyższy poziom w Unii. Luksemburg odnotował ograniczone postępy, jeśli chodzi o ograniczanie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. W lipcu 2015 r. parlamentowi przedstawiono projekt ustawy zmieniającej system wcześniejszego przechodzenia na emeryturę; procedura legislacyjna jest nadal w toku. Wcześniejsze przechodzenie na emeryturę jest w dalszym ciągu powszechne, a bodźce zachęcające do dłuższej aktywności zawodowej pozostają ograniczone. Z aktualizacji prognoz demograficznych wynika, że Luksemburg stoi przed dalszymi zagrożeniami związanymi z wydatkami na opiekę długoterminową. Wydatki te, liczone jako odsetek PKB, już teraz należą do najwyższych wśród państw członkowskich, a prognozuje się, że do 2060 r. wzrosną one z 1,5 % do 3,2 % PKB (ponaddwukrotnie w stosunku do obecnego poziomu). Projekt reformy ubezpieczenia dotyczącego opieki długoterminowej jest nadal przedmiotem dyskusji w parlamencie.
- (8) Władze Luksemburga przyjęły kompleksową reformę podatkową, która weszła w życie w styczniu 2017 r. Reforma ta wprowadziła zmiany głównie w obszarze opodatkowania bezpośredniego, zarówno osób fizycznych, jak i prawnych. Jej celem jest stopniowe obniżanie stawki podatku dochodowego od przedsiębiorstw (aby wzmocnić konkurencyjność) oraz zwiększenie zakresu progresywności podatku dochodowego od osób fizycznych (aby uczynić system bardziej sprawiedliwym). Jednocześnie podniesienie niektórych wydatków podatkowych grozi zawężeniem bazy podatkowej. Aby poprawić przewidywalność dochodów podatkowych, możliwe jest dalsze poszerzenie bazy podatkowej. Można to osiągnąć przede wszystkim poprzez zrewidowanie niewielkiego obecnie podatku od nieruchomości mieszkalnych i większe wykorzystanie alternatywnych źródeł. Mogłoby to obejmować zapewnienie lepszego dopasowania podatków związanych z ochroną środowiska do celów dotyczących dywersyfikacji gospodarki.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (9) Władze Luksemburga od dziesięcioleci czynnie dążą do dywersyfikacji gospodarki, świadome ryzyka, jakie wiąże się z dużym uzależnieniem od sektora finansowego. Ograniczenie uzależnienia gospodarki od sektora finansowego pozostaje kluczowym wyzwaniem długoterminowym. Aby sprostać temu zadaniu, należy przełożyć analizę dywersyfikacji na konkretne środki z jasno określonymi ramami czasowymi. Biorąc pod uwagę wysoki poziom kosztów pracy w tym kraju, działania o wyższej wartości dodanej mają potencjał pozwalający na uruchomienie alternatywnych źródeł wzrostu gospodarczego. Skuteczne zróżnicowanie gospodarki Luksemburga zależy zatem w dużym stopniu od sektorów, które są mniej wrażliwe na wysokość kosztów pracy. W dużej mierze opierają się one na badaniach i innowacji, które w często wymagają specjalistycznej technologii i wiedzy. Zmniejszenie lub usunięcie przeszkód dla inwestycji i innowacji ograniczających rozwój gospodarczy uwolniłoby potencjał dla wprowadzania innowacji oraz pomogłoby we wprowadzeniu zróżnicowania. Inwestycje publiczne plasują się powyżej średniej w strefie euro, natomiast inwestycje sektora prywatnego nie osiągają dostatecznego poziomu. Dla utrzymania perspektyw wzrostu gospodarczego decydujące znaczenie ma utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji.
- (10) W zróżnicowaniu gospodarki pomóc mogłaby dalsza ekspansja sektora usług niefinansowych, który już teraz rozwija się pomyślnie. W sektorze usług biznesowych nadal występują wysokie bariery regulacyjne, w szczególności w odniesieniu do księgowych, architektów, inżynierów i prawników. W przypadku tych zawodów stopa obrotu przedsiębiorstw jest niższa niż średnia unijna i średnia stopa dla gospodarki jako całości. Ograniczenia nałożone na te zawody mogą więc szkodzić konkurencyjności przedsiębiorstw w Luksemburgu. Bariery obejmują między innymi szeroki zakres działań zastrzeżonych dla architektów; zastrzeżenie prostych zadań, takich jak obsługa listy płac lub przygotowanie deklaracji podatkowych, dla wysoko wykwalifikowanych specjalistów; zastrzeżenie udzielania porad prawnych dla prawników; oraz wymogi dotyczące formy prawnej i struktury własnościowej, zakazy łączenia funkcji i ograniczenia multidyscyplinarne dla prawników, które mogą być nieproporcjonalne w stosunku do zasad podstawowych, takich jak niezależność zawodu, oraz do odpowiednich ustaleń nadzorczych.
- (11) Aby uniknąć negatywnych skutków, konieczne są ukierunkowane aktywne polityki rynku pracy i programy uczenia się przez całe życie, w szczególności dla starszych pracowników, których stopa zatrudnienia należy do najniższych w UE. Przyjęto środki, aby zwiększyć ich szanse na zatrudnienie i więzi z rynkiem pracy. W dniu 1 stycznia 2016 r. przyjęto ustawę dotyczącą przeklasyfikowania pracowników z niezdolnością do pracy, dzięki czemu tacy pracownicy będą mogli dłużej pozostać na rynku pracy. Jednak kompleksowa strategia w tym zakresie, sporządzona po konsultacjach z partnerami społecznymi, dopiero zostanie przedstawiona. Nadal nie przyjęto „paktu w sprawie wieku”, którego projekt został przedłożony parlamentowi w kwietniu 2014 r. i który ma zachęcać przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 150 pracowników do zatrzymywania pracowników w starszym wieku. Możliwości poprawy umiejętności przez ukierunkowane aktywne polityki rynku pracy i uczenie się przez całe życie w celu wspierania pracowników w starszym wieku pozostaną istotnymi czynnikami mającymi wpływ na pomyślne wdrożenie takich polityk. Inwestowanie w umiejętności jest kluczowe, aby w pełni korzystać z cyfryzacji oraz utrzymać konkurencyjność.
- (12) Aby rozwiązać problem niedostatecznej podaży nieruchomości, wdrożono znaczący pakiet środków, jednak jego rzeczywisty wpływ nie jest jeszcze znany. Utrudniony dostęp do gruntów budowlanych, których właścicielami są w większości osoby prywatne, wydaje się jedną z głównych przeszkód w zwiększeniu podaży nieruchomości mieszkalnych. Ograniczona podaż nieruchomości mieszkalnych w połączeniu z silnym popytem doprowadziły do stałego wzrostu cen nieruchomości. To z kolei częściowo wyjaśnia tendencję do wzrostu zadłużenia gospodarstw domowych, które jest związane głównie z kredytami hipotecznymi. Ponadto, mimo znaczących inwestycji w infrastrukturę transportową, wyzwaniem pozostaje zlikwidowanie zatorów komunikacyjnych. Przyczynia się do tego również fakt, że w przypadku pracowników transgranicznych polityki fiskalne w krajach sąsiadujących nie oferują zachęt dla nowoczesnych metod pracy, takich jak telepraca. Wyzwania w zakresie nieruchomości mieszkalnych i mobilności prawdopodobnie dodatkowo utrudnią działania mające na celu dywersyfikację gospodarki i zwiększenie konkurencyjności. Mogą one również stanowić bariery w przyciąganiu wysoko wykwalifikowanych pracowników na rynek pracy.
- (13) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Luksemburga i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Luksemburga w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Luksemburgu, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.

- (14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r. i jest zdania ⁽¹⁾, że – zgodnie z przewidywaniami – Luksemburg spełni warunki paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Luksemburgowi podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie dywersyfikacji gospodarki, w tym przez usunięcie barier dla inwestycji i innowacji. Usunięcie ograniczeń regulacyjnych w sektorze usług biznesowych.
2. Zapewnienie długoterminowej stabilności systemu emerytalnego, ograniczenie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób starszych.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2017 r.**

(2017/C 261/16)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Węgier jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) W dniu 22 lutego 2017 r. opublikowano sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Węgier. Zawiera ono ocenę postępów Węgier w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Węgier w realizacji ich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (3) W dniu 2 maja 2017 r. Węgry przedłożyły swój krajowy program reform na 2017 r. oraz swój program konwergencji na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽³⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (5) Węgry są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie konwergencji na 2017 r. rząd planuje pogorszenie deficytu nominalnego z 1,8 % PKB w 2016 r. do 2,4 % w latach 2017 i 2018, a następnie stopniową poprawę – do poziomu 1,2 % PKB w 2021 r. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny na poziomie 1,7 % PKB do 2016 r., zmieniony na 1,5 % PKB od 2017 r. – zostanie osiągnięty do 2020 r. Przeliczone saldo strukturalne⁽¹⁾ wskazuje jednak, że średniookresowy cel budżetowy nie zostanie osiągnięty w okresie objętym programem. Zgodnie z programem konwergencji na 2017 r. przewiduje się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo spadać do poziomu ok. 61 % w 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych opiera się na korzystnych założeniach, co wiąże się z ryzykiem nieosiągnięcia deficytów docelowych.
- (6) W programie konwergencji na 2017 r. wskazano, że wpływ, jaki wywierają na budżet w latach 2016 i 2017 wyjątkowo duży napływ uchodźców i środki bezpieczeństwa, jest znaczny, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe wydatki kwalifikowalne z tytułu wyjątkowo dużego napływu uchodźców wyniosły 0,04 % PKB w 2015 r., a w 2016 r. nie było dodatkowych wydatków kwalifikowalnych z tego tytułu. Dodatkowe wydatki kwalifikowalne z tytułu środków bezpieczeństwa wyniosły 0,04 % PKB w 2016 r. W 2017 r. nie oczekuje się dalszego wzrostu wydatków z powodu wyjątkowo dużego napływu uchodźców, natomiast dodatkowy wpływ środków bezpieczeństwa na budżet szacuje się obecnie na 0,14 % PKB. Przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 mają zastosowanie do tych dodatkowych wydatków, jako że napływ uchodźców oraz poważne zagrożenie terroryzmem stanowią zdarzenia nadzwyczajne, ich wpływ na finanse publiczne Węgier jest znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odchylenie od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności finansów publicznych. Dlatego też zmniejszono wymagane dostosowanie prowadzące do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2016 r., aby uwzględnić dodatkowe koszty związane ze środkami bezpieczeństwa. Jeśli chodzi o 2017 r., ostateczna ocena obejmująca kwoty kwalifikowalne zostanie przeprowadzona wiosną 2018 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze węgierskie.
- (7) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Węgrom dokonanie rocznej korekty fiskalnej wynoszącej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. Prognoza Komisji z wiosny 2017 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2017 r.
- (8) W 2018 r., w świetle sytuacji fiskalnej Węgier, a w szczególności poziomu zadłużenia, oczekuje się, że kraj ten dokona dalszej korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, którym jest deficyt strukturalny wynoszący 1,5 % PKB. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą korekt na mocy paktu stabilności i wzrostu, korekta ta wymaga, aby stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁽²⁾ nie przekroczyła 2,8 % w 2018 r. Odpowiadałoby to korekcie strukturalnej wynoszącej 1,0 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. Jednocześnie prognozuje się, że w latach 2017 i 2018 Węgry spełnią warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2017 r. konieczne będą dodatkowe środki w celu spełnienia warunków paktu stabilności i wzrostu. Jak przewidziano jednak w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97, przy analizie planów i wyników budżetowych należy oceniać saldo budżetu państwa członkowskiego w świetle warunków koniunkturalnych. W komunikacie Komisji towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów przypomniano, że ocena wyników budżetowych za 2018 r. będzie musiała uwzględniać cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniające stabilność finansów publicznych Węgier. W związku z tym Rada zauważa, że Komisja zamierza dokonając wszechstronnej oceny zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, w szczególności w świetle sytuacji koniunkturalnej na Węgrzech.
- (9) Konkurencyjność Węgier oraz potencjalny wzrost są hamowane przez niskie inwestycje sektora prywatnego oraz niską produktywność. Czynniki w negatywny sposób odbijające się na otoczeniu biznesu oraz inwestycjach przedsiębiorstw są powiązane przede wszystkim z niedostateczną sprawnością instytucjonalną i administracyjną. Jedną z największych barier dla realizowania działalności gospodarczej na Węgrzech są częste zmiany w środowisku regulacyjnym i podatkowym, przy niedostatecznym zaangażowaniu zainteresowanych podmiotów oraz braku

⁽¹⁾ Saldo strukturalne ponownie przeliczone przez Komisję na podstawie informacji zawartych w programie konwergencji przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

⁽²⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są odliczane.

kształtowania polityki w oparciu o sprawdzone dane. Ponadto bariery regulacyjne dla usług również ograniczają dynamikę rynku i blokują inwestycje. Restrykcyjne przepisy, w tym w sektorze handlu detalicznego, ograniczają konkurencję w sektorze usług oraz wywierają negatywny wpływ na klimat biznesowy.

- (10) Całkowity wskaźnik dochodów podatkowych Węgier w stosunku do PKB pozostawał na poziomie znacznie wyższym niż w innych państwach w regionie, przy czym utrzymują się problemy w obrębie systemu podatkowego. W 2017 r. rząd obniżył o 5 punktów procentowych składki opłacane przez pracodawców na ubezpieczenie społeczne; na 2018 r. zaplanowane jest dalsze obniżenie o kolejne 2 punkty procentowe. Działanie to znacząco obniżyło klin podatkowy dla osób pobierających niskie wynagrodzenia, jednak jest on nadal duży. Dotyczy to w szczególności osób pobierających niskie wynagrodzenia, które nie mają dzieci – w ich przypadku wartość klina podatkowego pozostaje jedną z najwyższych w Unii. System podatkowy jest nadal bardzo skomplikowany. Mimo utrzymującej się od 2013 r. tendencji spadkowej, podatki właściwe dla poszczególnych sektorów – a niektóre z nich powodują bardzo duże zakłócenia – nadal sprzyjają złożoności systemu podatkowego i obniżają zaufanie inwestorów. Złożoność i niepewność węgierskiego systemu podatkowego, powiązane z wysokimi kosztami przestrzegania przepisów oraz obciążeniami administracyjnymi, w dalszym ciągu odbijają się na zaufaniu inwestorów na Węgrzech.
- (11) Niedociągnięcia w zakresie sprawności instytucjonalnej obciążają klimat biznesowy i ograniczają potencjał wzrostu gospodarki. Mimo najnowszych udoskonaleń oraz zmiany ustawy o zamówieniach publicznych nadal ograniczone są w szczególności postępy w zakresie wzmacniania przejrzystości i konkurencji w obszarze zamówień publicznych. Aktualna strategia w zakresie e-zamówień stanowi solidną podstawę zwiększenia przejrzystości, jednak konieczne jest monitorowanie jej wdrażania oraz wpływu na skuteczność i przejrzystość. Zagrożenie korupcją jest wysokie, co negatywnie odbija się na otwieraniu nowych sklepów o powierzchni przekraczającej 400 m². Przyczynia się to do braku przejrzystości i przewidywalności w tym sektorze. Stale utrzymujące się bariery regulacyjne w sektorze usług, w tym handlu detalicznego, ograniczają dynamikę rynku i utrudniają inwestycje, skutkując brakiem pewności dla inwestorów, w szczególności międzynarodowych.
- (12) Szczególnie trudna jest na Węgrzech sytuacja w sektorze usług, w tym handlu detalicznego. W minionych latach rząd w dalszym ciągu interweniował na rynkach, które wcześniej były otwarte na konkurencję, i przyjął bardziej restrykcyjne wymogi dla usług transportu pasażerów obsługiwanych przez niezależne dyspozytornie. Rząd nie podjął żadnych znaczących działań dla ułatwienia otoczenia regulacyjnego w sektorze usług, zwłaszcza jeżeli chodzi o handel detaliczny, publiczne usługi zarządzania odpadami, publikowanie i rozprowadzanie podręczników oraz systemy płatności mobilnych. W sektorze handlu detalicznego brakuje wyraźnych wytycznych dotyczących udzielania zezwoleń na otwieranie nowych sklepów o powierzchni przekraczającej 400 m². Przyczynia się to do braku przejrzystości i przewidywalności w tym sektorze. Stale utrzymujące się bariery regulacyjne w sektorze usług, w tym handlu detalicznego, ograniczają dynamikę rynku i utrudniają inwestycje, skutkując brakiem pewności dla inwestorów, w szczególności międzynarodowych.
- (13) Dla promowania konkurencyjności Węgier oraz potencjalnego wzrostu gospodarczego w perspektywie średnio-terminowej decydujące znaczenie będą miały reformy strukturalne, promujące inwestycje w kapitał ludzki, zwłaszcza w obszarze edukacji i opieki zdrowotnej, oraz kontynuujące usprawnianie funkcjonowania rynku pracy. Zasadnicze znaczenie dla wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu będzie miało także wzmocnienie sprawiedliwości społecznej.
- (14) W odniesieniu do norm międzynarodowych osiągnięcia w zapewnianiu umiejętności podstawowych w dalszym ciągu są niskie. Przeprowadzone w 2015 r. badanie w ramach Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA) wykazało zdecydowanie pogarszające się wyniki, a wpływ społeczno-ekonomicznego środowiska uczniów na rezultaty kształcenia jest jednym z najsilniejszych w Unii. Bardzo znaczący wpływ na rezultat kształcenia ma w dalszym ciągu rodzaj szkoły. Zredukowanie liczby godzin nauczania przedmiotów z zakresu nauk ścisłych w gimnazjach zawodowych, które miało miejsce w 2016 r., może nasilić zaległości Węgier w umiejętnościach z zakresu nauk ścisłych. Liczba osób przedwcześnie kończących naukę utrzymuje się od pięciu lat na tym samym poziomie, szczególnie wysoka jest wśród ludności romskiej. Szkoły niejednolicie rozdzielają między siebie uczniów z grup defaworyzowanych, a dzieci romskie coraz częściej chodzą do szkół i klas, w których notuje się większość romską. Wprowadzono środki mające na celu wspieranie szkoleń nauczycieli, wczesnej edukacji i osiągnięć szkolnych, a także środki przeciwdziałające przedwczesnemu porzuceniu nauki, zwłaszcza przez osoby ze społeczności romskiej. Chociaż podjęto działania przeciwdziałające segregacji, nie są one wystarczająco szeroko zakrojone ani systemowe, by wyeliminować problem. Rosnącemu popytowi na wysoce wykwalifikowaną siłę roboczą nie towarzyszy dostatecznie duża grupa kandydatów do szkół wyższych oraz odpowiednia liczba absolwentów. Sytuację dodatkowo pogorszyć mogą zmiany w ustawie o szkolnictwie wyższym, które przyjęto w 2017 r.
- (15) Rynek pracy rozwijał się w minionych latach w korzystnym kierunku, a bezrobocie wróciło do poziomu sprzed kryzysu. Zatrudnienie osiągnęło rekordowo wysoki poziom dzięki miejscom pracy powstałym w sektorze prywatnym, jak również dzięki programowi robót publicznych, który jest nadal najpoważniejszym programem aktywnej polityki rynku pracy na Węgrzech – uczestniczy w nim ponad 200 000 osób. W minionych latach przyjęto szereg środków ułatwiających przechodzenie od tego programu do zatrudnienia na pierwotnym rynku

pracy. Program nie został jednak odpowiednio ukierunkowany, nadal ograniczona jest jego skuteczność w ponownej integracji uczestników na otwartym rynku pracy. Jednocześnie w niektórych sektorach notuje się rosnące braki siły roboczej. Wzmacniane są inne strategie aktywnej polityki rynku pracy, częściowo przy zaangażowaniu unijnych funduszy. Niezbędne są jednak dalsze działania ułatwiające skuteczne przechodzenie na pierwotny rynek pracy. Funkcjonuje system profilowania osób bezrobotnych, nie jest on jednak jeszcze w pełni efektywny. W minionych latach wzrosło zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn pod względem zatrudnienia, zaś wpływ macierzyństwa na zatrudnienie kobiet jest jednym z najwyższych w Unii. Na uczestnictwo w rynku pracy negatywny wpływ mają stosunkowo słabe wyniki zdrowotne, jak również nierówny dostęp do opieki zdrowotnej. Uczestnictwo partnerów społecznych w kształtowaniu polityki jest ograniczone.

- (16) Niektóre wskaźniki ubóstwa wróciły do poziomu sprzed kryzysu, jednak utrzymują się powyżej unijnej średniej. Szczególnie wysokie jest ubóstwo dzieci oraz społeczności romskiej, aczkolwiek wykazuje ono tendencje spadkowe. Znacząca część ludności romskiej aktywnej zawodowo jest zatrudniona w programie robót publicznych. Ich integracja na otwartym rynku pracy pozostaje ograniczona.
- (17) Adekwatność i zasięg świadczeń z pomocy społecznej i zasiłków dla bezrobotnych są ograniczone. Okres wypłacania zasiłków dla bezrobotnych wynosi 3 miesiące i jest to nadal najkrótszy okres w całej Unii. Jest to mniej niż średni okres czasu, jakiego potrzebuje osoba poszukująca pracy na znalezienie zatrudnienia. W ramach przeprowadzonej w 2015 r. reformy pomocy społecznej usprawniono system zasiłków. Wydaje się jednak, że nie zapewniono osobom potrzebującym jednolitego i minimalnie odpowiedniego poziomu życia. Jeżeli chodzi o zasiłki, którymi zarządzają gminy, istnieje duży margines swobody w zakresie kryteriów kwalifikacji oraz poziomu uprawnień, co z kolei powoduje dużą niepewność wśród beneficjentów. Świadczenie z tytułu minimalnego dochodu pozostaje zamrożone na niskim poziomie, ale władze Węgier planują stopniowe podnoszenie wysokości ukierunkowanych świadczeń pieniężnych w kolejnych latach. Już w 2017 r. nieco wzrosła wysokość trzech z tych świadczeń. Dodatkowe ukierunkowane środki mogłyby się przyczynić do złagodzenia deprywacji materialnej najbardziej defaworyzowanych grup, w szczególności dzieci i Romów.
- (18) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Węgier, którą to analizę opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Węgier w latach poprzednich. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej na Węgrzech, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu 1,

NINIEJSZYM ZALECA Węgrom podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

- 1. Kontynuowanie znacznego wysiłku fiskalnego w 2018 r. zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, z uwzględnieniem potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych Węgier.
- 2. Ostateczne zmniejszenie klina podatkowego dla osób nisko uposażonych i uproszczenie struktury podatkowej, w szczególności przez ograniczenie najbardziej zakłócających podatków właściwych dla poszczególnych sektorów. Wzmocnienie przejrzystości i konkurencyjności w obszarze zamówień publicznych, przez wprowadzenie obszernego i skutecznego systemu e-zamówień, a także wzmocnienie ram antykorupcyjnych. Zwiększenie przewidywalności regulacyjnej, przejrzystości i konkurencyjności, zwłaszcza w sektorze usług, przede wszystkim w sektorze handlu detalicznego.
- 3. Bardziej precyzyjne nakierowanie programu robót publicznych na te osoby, które są najbardziej oddalone od rynku pracy, oraz zapewnienie skutecznego wsparcia osobom poszukującym pracy w celu ułatwienia przechodzenia na rynek pracy, w tym w drodze umacniania aktywnej polityki rynku pracy. Podjęcie działań w celu poprawy wyników kształcenia oraz zwiększenia uczestnictwa grup w trudnej sytuacji, zwłaszcza Romów, w powszechnym systemie kształcenia sprzyjającym włączeniu społecznemu. Poprawę adekwatności i zasięgu świadczeń z pomocy społecznej i zasiłków dla bezrobotnych.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Malty na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/17)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Malty jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Malta powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, które znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu nr 2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2017 r. dotyczące Malty zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Malty w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Malty w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

- (4) W dniu 18 kwietnia 2017 r. Malta przedłożyła krajowy program reform na 2017 r., a w dniu 2 maja 2017 r. – program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Malta jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2017 r. rząd planuje utrzymanie nadwyżki w ujęciu nominalnym w okresie 2017–2020. W okresie objętym programem w dalszym ciągu spełniony będzie – z pozytywnym marginesem – średniookresowy cel budżetowy, tj. równowaga budżetowa w kategoriach PKB. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB utrzyma się poniżej traktatowej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB i stopniowo zmaleje z 58,3 % PKB w 2016 r. do 47,6 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny na 2017 r. i ostrożny w odniesieniu do lat 2018–2020. Jednocześnie istnieje potencjalne zagrożenie dla realizacji tego scenariusza związane z wykonaniem budżetu.
- (7) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Malcie dokonanie w 2017 r. rocznej korekty fiskalnej wynoszącej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Z danych dotyczących wyników budżetu wynika, że Malta osiągnęła swój średniookresowy cel budżetowy już w 2016 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2017 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wzrośnie z nadwyżki w wysokości 0,4 % PKB w 2017 r. do 0,7 % PKB w 2018 r., utrzymując się powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że – zgodnie z prognozami – Malta spełni warunki paktu stabilności i wzrostu w 2017 i 2018 r.
- (8) Jednak mimo, że średniookresowy cel budżetowy osiągnięto trzy lata przed terminem, wzrost wydatków przekracza wzrost produktu potencjalnego. Jeżeli ta sytuacja się utrzyma, będzie stanowiła wyzwanie dla stabilności finansów publicznych, zwłaszcza w przypadku nieoczekiwanych wstrząsów po stronie przychodów. Władze Malty przeprowadziły przeglądy wydatków w niektórych obszarach wydatków publicznych o szczególnym znaczeniu dla równowagi budżetowej, takich jak opieka zdrowotna, kształcenie i szkolenie oraz ubezpieczenie społeczne. Terminowe i skuteczne wprowadzenie w życie stosownych zaleceń zadecyduje o ich skuteczności pod względem osiągnięcia celu. Długoterminowa stabilność finansów publicznych Malty jest ponadto nadal zagrożona w perspektywie długoterminowej ze względu na prognozowane koszty związane ze starzeniem się społeczeństwa, takie jak koszty opieki zdrowotnej, opieki długoterminowej i emerytur. Gwałtowny wzrost prognozowanych wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa wynika głównie z wydatków na emerytury – według sprawozdania na temat starzenia się społeczeństwa z 2015 r. szacuje się, że do 2060 r. wzrosną one o 3,2 punktu procentowego PKB. Niektóre z ostatnio wprowadzonych środków prawdopodobnie przyniosą oszczędności. Oszczędności te prawdopodobnie nie wystarczą jednak, by skompensować rosnącą presję na wydatki i wyraźnie poprawić długoterminową stabilność finansów publicznych. Konieczne mogą być więc dodatkowe środki.
- (9) Malta przedstawiła kilka środków mających na celu rozwiązanie dwojakiego problemu, jakim jest zapewnienie stabilności systemu emerytalnego i odpowiednich dochodów emerytalnych. Przewiduje się, że środki wprowadzone w budżecie na 2017 r. umiarkowanie obniżą zagrożenie ubóstwem wśród osób starszych i nieco poprawią stopę zastąpienia dochodów netto przez gwarantowane minimalne świadczenie emerytalne. Ogólnie rzecz biorąc, wciąż można by znacznie poprawić wskaźniki adekwatności świadczeń emerytalnych, w tym w zakresie ograniczenia wysokiego zróżnicowania w ochronie emerytalnej ze względu na płeć.
- (10) Zagęszczenie ruchu drogowego stało się dla przedsiębiorstw barierą – jego koszty zewnętrzne (gospodarcze i środowiskowe) szacuje się na 274 mln EUR rocznie i prognozuje się, że będą rosły. Ponadto stale rośnie poziom emisji gazów cieplarnianych emitowanych przez samochody, a Malta najprawdopodobniej nie osiągnie swoich celów w zakresie emisji na 2020 r. Malta przyjęła ambitną krajową strategię transportową o horyzoncie czasowym sięgającym 2050 r. oraz operacyjny centralny plan transportowy na okres do 2025 r. Dokumenty te obejmują szereg zróżnicowanych środków mających na celu racjonalizację korzystania z samochodów prywatnych, propagowanie

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

alternatywnych rozwiązań w zakresie mobilności oraz skuteczniejsze wykorzystanie systemów transportu multimodalnego i zbiorowego. Chociaż prognozuje się, że środki te przyniosą znaczną poprawę, to przewiduje się również, że zagęszczenie ruchu będzie nadal rosnąć, a emisja gazów cieplarnianych emitowanych przez środki transportu spadnie jedynie nieznacznie do 2030 r.

- (11) System finansowy charakteryzuje się dużą liczbą zagranicznych instytucji, przyciąganych między innymi przez korzystne otoczenie podatkowe. Malta jest jedynym państwem członkowskim UE, które stosuje system pełnej imputacji w opodatkowaniu przedsiębiorstw i oferuje mechanizm refundowanych ulg podatkowych. Zawarła wiele umów o unikaniu podwójnego opodatkowania i oferuje atrakcyjny status rezydencji podatkowej dla osób fizycznych. Wyzwaniem jest jednak nadzór nad przedsiębiorstwami zorientowanymi na działalność międzynarodową. Sektor finansowy prowadzi większość swojej działalności poza Maltą. W tym kontekście Malta zwróciła się do MFW i Banku Światowego o przeprowadzenie, do końca 2018 r., programu oceny sektora finansowego. Ponadto Malta jest stroną decyzji EIOPA ze stycznia 2017 r. o współpracy urzędów nadzoru ubezpieczeń. EBC, w oparciu o własną ocenę i projekt decyzji maltańskiego Urzędu Regulacji Rynków Finansowych, podjął ostatnio decyzję o wycofaniu licencji bankowej małego dostawcy elektronicznych usług bankowych, który przyjmuje depozyty również poza Maltą.
- (12) Pomimo poczynionych postępów wciąż konieczne jest dalsze zwiększenie wydajności systemu wymiaru sprawiedliwości. Chociaż rząd zaproponował nowe środki dotyczące drugiej szansy i niewypłacalności, długotrwałe procedury upadłościowe i procedury umarzania długów pogarszają jakość otoczenia biznesu na Malcie. Co więcej, ramy umarzania długów nie przewidują terminu zakończenia procedury, powodując brak pewności prawa. Aby usunąć te niedociągnięcia, w nowelizacji ustawy o spółkach wprowadzono znaczne zmiany do ram prawnych dotyczących upadłości, na przykład możliwość mediacji. Wpływ tych zmian wymaga jeszcze analizy.
- (13) Niedobór siły roboczej występuje niezależnie od rodzaju kwalifikacji, a procesu dostosowywania umiejętności pracowników do potrzeb rynku pracy wciąż nie ukończono. Znaczna część maltańskiej siły roboczej nadal ma niskie kwalifikacje. Poziom wykształcenia podnosi się, ale odsetek osób wcześniej kończących naukę wciąż jest wysoki, a umiejętności podstawowe zdobywane przez młodzież – słabe. Dostęp do uczenia się przez całe życie i udział w tym procesie – oraz zaangażowanie pracodawców w ten proces – poprawiają się, również w przypadku osób o niskich umiejętnościach. Ze względu na rozmiar problemu działania należy jednak kontynuować. Oczekuje się, że znaczne inwestycje w system kształcenia i szkolenia przyniosą rezultaty, zwłaszcza jeżeli środki zostaną utrzymane i udoskonalone w przyszłości. Wskaźniki zatrudnienia stale się poprawiają, a stopa bezrobocia spadła poniżej 5 %. Jednak współczynnik aktywności zawodowej wciąż należy do najniższych w UE, w szczególności w przypadku kobiet starszych i o niskich kwalifikacjach. Świadczy to również o tym, że utrzymuje się ryzyko wykluczenia społecznego osób, które nie są w stanie dostosować się do szybko zmieniającej się gospodarki. Należy w związku z tym utrzymać bieżące inwestycje polityczne, w szczególności za pośrednictwem ostatnio powołanej Krajowej Rady ds. Umiejętności, oraz ściśle monitorować dalszy rozwój sytuacji.
- (14) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Malty, którą to analizę opublikowała w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Malty w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej na Litwie, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (15) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu nr 1,

NINIEJSZY ZALECA Malcie podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Poszerzenie zakresu trwającego przeglądu wydatków o szeroko pojęty sektor publiczny i wprowadzenie wydatków publicznych opartych na wynikach.

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

2. Zapewnienie skutecznego krajowego nadzoru nad przedsiębiorstwami zorientowanymi na działalność międzynarodową, sprawowanego przez instytucje finansowe, których licencje wystawiono na Malcie, poprzez zacieśnienie współpracy z organami nadzoru państw przyjmujących, w których to państwach dane przedsiębiorstwa prowadzą działalność.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÕNISTE

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/18)

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 gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i wskazała w nim Niderlandy jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej Niderlandy powinny zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, jak odzwierciedlono w zaleceniach 1 i 2 poniżej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

- (3) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Niemczech zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Niemczech w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Niemczech w realizacji ich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki również opublikowano w dniu 22 lutego 2017 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Niemczech występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Niemcy mają najwyższą trzyletnią średnią nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących pod względem PKB wśród państw członkowskich należących do strefy euro. Nadwyżka ta sugeruje, że dokonano nieoptymalnego podziału zasobów i że istnieje potencjał zwiększenia wzrostu gospodarczego i dobrobytu. Dochód do dyspozycji gospodarstw domowych jest ograniczony przez wysoki obowiązkowy klin podatkowy. Wysokie jest zadłużenie sektora prywatnego, w szczególności zadłużenie hipoteczne gospodarstw domowych. Taka sytuacja finansowa gospodarstw domowych zwiększa podatność na wstrząsy finansowe. Szczególnie ważne jest podjęcie działań, które pozwolą ograniczyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla niemieckiej gospodarki oraz – zważywszy na rozmiary tej gospodarki i jej znaczenie transgraniczne – dla unii gospodarczej i walutowej.
- (4) W dniu 26 kwietnia 2017 r. Niemcy przedłożyły swój krajowy program reform na 2017 r. oraz swój program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (5) Stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniono podczas programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSD) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Niemcy są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2017 r. rząd planuje wzrost nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych z poziomu 0,5 % PKB w 2017 r. do wartości 1,3 % PKB w 2020 r. W okresie objętym programem w dalszym ciągu spełniony będzie – z marginesem – średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt strukturalny na poziomie 0,5 % PKB. Zgodnie z programem stabilności na 2017 r. przewiduje się, że w 2017 r. relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 58,5 %, czyli poniżej traktatowej wartości referencyjnej wynoszącej 60 %. Rząd planuje dalsze obniżenie relacji długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu 49,3 % PKB w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2017 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wzrośnie z nadwyżki w wysokości 0,2 % PKB w 2017 r. do 0,4 % PKB w 2018 r., przekraczając średniookresowy cel budżetowy. Przewiduje się, że dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie w dalszym ciągu wykazywać zdecydowaną tendencję spadkową, tak że jego redukcja będzie większa niż nakazuje reguła dotycząca zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że – zgodnie z prognozami – Niemcy spełnią warunki paktu stabilności i wzrostu w 2017 i 2018 r. Jednocześnie, przy zachowaniu celu średniookresowego, pozostaje jeszcze pole manewru, jeżeli chodzi o wspieranie potencjalnego wzrostu i popytu wewnętrznego za pośrednictwem polityki fiskalnej i strukturalnej, w tym inwestycji w badania i rozwój, oraz za pośrednictwem tworzenia warunków dla większego wzrostu płac realnych, także w kontekście utrzymującej się nierównowagi zewnętrznej.
- (7) Odnotowany ostatnio wzrost zatrudnienia można w dużej mierze przypisać wzrostowi liczby osób zatrudnionych na umowy na czas określony oraz pracujących na własny rachunek. Wysoki i rosnący odsetek umów na czas określony oraz szybki wzrost samozatrudnienia w przedsiębiorstwach jednoosobowych łączy się z bardzo zróżnicowanym stosowaniem przepisów w sprawie prawa pracy i ochrony pracy oraz zróżnicowanymi przepisami w sprawie opodatkowania i ubezpieczeń społecznych. Chociaż podjęto pewne działania, niektóre z tych czynników wciąż stanowią dla pracowników zachętę finansową do rozpoczęcia pracy na własny rachunek lub zachętą do zatrudniania na podstawie umowy na czas określony. Może to mieć szczególnie zakłócające skutki w odniesieniu do marginesu rynku pracy i mogło przyczynić się do tego, że obserwowany ogólny wzrost płac realnych był ograniczony. Osoby samozatrudnione coraz częściej posiadają niewystarczające ubezpieczenie od niepełnosprawności i bezrobocia oraz niewystarczające zabezpieczenia na starość. Może to mieć wpływ na długoterminową

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

stabilność systemu zabezpieczenia społecznego. Wdrażanie środków wymierzonych przeciwko fikcyjnemu samozatrudnieniu zawieszono do 2018 r. Problemem wciąż jest sytuacja pod względem zatrudnienia osób ze środowisk migracyjnych. Wskaźnik zatrudnienia migrantów urodzonych poza UE jest o 20 punktów procentowych niższy niż wskaźnik zatrudnienia osób urodzonych w Niderlandach; tylko częściowo można to wytłumaczyć różnicą wieku i osiągnięć edukacyjnych.

- (8) W ostatnich latach wzrosła stopa oszczędności gospodarstw domowych; częściowo wynika to ze zwiększenia oszczędności w drugim filarze systemu emerytalnego (obowiązkowe uzupełniające programy prywatne), do czego przyczyniło się otoczenie regulacyjne. Odpowiedni wewnętrzny i międzypokoleniowy podział kosztów i ryzyka poza przyjętymi przepisami w zakresie indeksacji i buforów finansowych (ramami oceny finansowej) pomógłby gospodarstwom domowym w alokacji ich środków finansowych w sposób bardziej sprzyjający wzrostowi gospodarczemu. Rząd ogłosił zamiar przeprowadzenia dogłębnej reformy drugiego filaru systemu emerytalnego, aby zwiększyć jego zasięg oraz stworzyć bardziej przejrzysty, elastyczny i aktuarialnie sprawiedliwszy system.
- (9) Sztywne zasady oraz prowadzące do zakłóceń zachęty stosowane od dziesięcioleci wywierają wpływ na modele finansowania nieruchomości mieszkalnych oraz sektorowe modele oszczędzania. Tendencja panująca wśród gospodarstw domowych polegająca na zwiększaniu długu hipotecznego brutto w oparciu o zgromadzony majątek nieruchomy w dużym stopniu odzwierciedla istniejące od dłuższego czasu zachęty fiskalne, w szczególności możliwość pełnego odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego. Pomimo silniejszego ożywienia gospodarczego od 2012 r. nie wprowadzono żadnych dodatkowych środków w celu naprawienia tej sytuacji.
- (10) Podczas kryzysu nastąpił silny spadek inwestycji, które nie powróciły jeszcze do wcześniejszego poziomu. Niski poziom inwestycji we wszystkich sektorach gospodarki wydaje się być bardzo cykliczny i wynikać ze spowolnienia na rynku mieszkaniowym i decyzji związanych z konsolidacją fiskalną. Chociaż bariery dla inwestycji wydają się niewielkie, procedury uzyskania pozwoleń na budowę są stosunkowo długie. Niski poziom inwestycji w energię odnawialną wydaje się być związany z dawną dynamiką rynku, niepewnością rynków i czynnikami regulacyjnymi. W stosunku do państw członkowskich, które osiągają najlepsze wyniki w tej dziedzinie, wydatki publiczne i prywatne na badania i rozwój są niskie w porównaniu z poziomem wykształcenia mieszkańców oraz wynikami nauczania i poziomem rozwoju gospodarczego. Wydatki publiczne w tej dziedzinie uległy stagnacji od 2014 r., a prywatne wydatki na badania i rozwój pozostają na niskim poziomie. Nie poczyniono postępów w zakresie związanego z tym zalecenia Rady z 2016 r.
- (11) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Niderlandów, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. Oceniała również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Niderlandów w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Niderlandów, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (12) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r. i jest zdania⁽¹⁾, że – zgodnie z przewidywaniami – Niderlandy spełnią warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (13) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. Zalecenia Rady wydane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w poniższych, skierowanych do Niderlandów zaleceniach 1 i 2,

NINIEJSZYM ZALECA Niderlandom podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Wykorzystanie polityki fiskalnej i strukturalnej do wspierania potencjalnego wzrostu i popytu wewnętrznego, w tym inwestycji w badania i rozwój, z poszanowaniem celu średniookresowego. Wprowadzenie środków mających na celu zredukowanie utrzymujących się zakłóceń na rynku mieszkaniowym oraz skłonności gospodarstw domowych do zadłużania się, w szczególności poprzez zmniejszanie możliwości odliczania od podatku odsetek od kredytu hipotecznego.

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

2. Rozwiązanie problemu utrzymujących się barier w zatrudnianiu pracowników na podstawie umowy na czas nieokreślony. Zajęcie się wysokim wzrostem liczby osób pracujących na własny rachunek w przedsiębiorstwach jednoosobowych, w tym poprzez zmniejszenie zakłóceń podatkowych sprzyjających pracy na własny rachunek, bez narażania na szwank przedsiębiorczości, oraz promowanie dostępu osób pracujących na własny rachunek do przystępnej ochrony socjalnej. W oparciu o rozpoczęty już szeroko zakrojony proces przygotowawczy zwiększenie przejrzystości drugiego filaru systemu emerytalnego, uczynienia go bardziej sprawiedliwym w ujęciu międzypokoleniowym oraz bardziej odpornym na wstrząsy. Stworzenie warunków dla promowania większego wzrostu płac realnych, przy poszanowaniu roli partnerów społecznych.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Austrii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/19)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i nie wskazała w nim Austrii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Austria powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, które znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu nr 1 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Austrii zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Austrii w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Austrii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

- (4) W dniu 21 kwietnia 2017 r. Austria przedłożyła krajowy program reform na 2017 r., a w dniu 2 maja 2017 r. – program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (5) Stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniono podczas programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Austria jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2017 r. rząd oczekuje poprawy deficytu nominalnego do poziomu 1,0 % PKB w 2017 r., a w 2021 r. – do 0,3 % PKB. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny na poziomie 0,45 % PKB do 2016 r. a późniejszym okresie 0,5 % PKB – zostanie osiągnięty do 2019 r. Zgodnie z programem stabilności przewiduje się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo spadać z poziomu 84,6 w 2016 r. do 71,0 % w 2021 r. Stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych scenariusz makroekonomiczny, zakładający prężny wzrost inwestycji i eksportu w latach 2017 i 2018, jest korzystny.
- (7) W programie stabilności wskazano, że wpływ, jaki wywierają na budżet wyjątkowo duży napływ uchodźców i środki bezpieczeństwa, jest znaczny, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wyniosły w 2016 r. 0,25 % PKB z tytułu wyjątkowego napływu uchodźców i 0,04 % PKB z tytułu środków bezpieczeństwa. W 2017 r. dodatkowy wpływ środków bezpieczeństwa (w porównaniu do 2016 r.) szacuje się obecnie na 0,01 % PKB. Przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 mają zastosowanie do tych dodatkowych wydatków, jako że napływ uchodźców oraz poważne zagrożenie terroryzmem stanowią zdarzenia nadzwyczajne, ich wpływ na finanse publiczne Austrii jest znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odchylenie od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności finansów publicznych. Dlatego też zmniejszono wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2016 r., aby uwzględnić dodatkowe koszty związane z uchodźcami i środkami bezpieczeństwa. Jeśli chodzi o 2017 r., ostateczna ocena obejmująca kwoty kwalifikowalne zostanie przeprowadzona wiosną 2018 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze austriackie.
- (8) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Austrii, aby zapewniła utrzymanie odchylenia od średniookresowego celu budżetowego na poziomie dopuszczonym w związku z wpływem na budżet wyjątkowego napływu uchodźców⁽²⁾ i dokonała w tym celu rocznej korekty fiskalnej wynoszącej 0,3 % PKB w 2017 r., chyba że średniookresowy cel budżetowy uda się osiągnąć przy mniejszej korekcie fiskalnej. W świetle prognozy Komisji z wiosny 2017 r. jest wymagane, aby saldo strukturalne pozostało na niezmiennym poziomie w 2017 r., uwzględniając udzielone zezwolenia na odstępstwo. Prognoza Komisji wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od tego wymogu w 2017 r. Z prognozy Komisji z wiosny 2017 r. wynika, że w 2018 r. Austria powinna zapewnić, aby stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁽³⁾ nie przekroczyła 2,2 %, co odpowiadałoby poprawie

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ Austria może odstąpić od średniookresowego celu budżetowego w latach 2017 i 2018 o wartość odpowiadającą dodatkowemu wpływowi, jaki wywarły na budżet w latach, odpowiednio, 2015 i 2016 wyjątkowy napływ uchodźców i środki bezpieczeństwa, ponieważ tymczasowe odstępstwa są przenoszone – w przypadku obu tych nadzwyczajnych wydarzeń – na okres wynoszący w sumie trzy lata.

⁽³⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są odliczane.

saldą strukturalnego o 0,3 % PKB ⁽¹⁾. Przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki Austria byłaby narażona na ryzyko pewnego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. Jednocześnie prognozuje się, że w latach 2017 i 2018 Austria spełni warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Austria powinna być gotowa do wprowadzenia w latach 2017 i 2018 dodatkowych środków, aby zapewnić spełnienie warunków.

- (9) Wydatki na świadczenia emerytalne i opiekę zdrowotną związane z szybkim starzeniem się społeczeństwa stanowią ryzyko średniego stopnia dla stabilności fiskalnej w średnim i długim okresie. Na tle innych państw członkowskich wydatki publiczne Austrii na świadczenia emerytalne są stosunkowo wysokie i oczekuje się, że do 2060 r. wzrosną o 0,5 p.p. PKB. Jest to porównywalne ze średnimi wydatkami w Unii, które w tym samym okresie powinny spaść o 0,2 p.p. PKB. Jednym z głównych czynników przyczyniających się do tych wysokich wydatków emerytalnych jest rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę, który pozostaje niski, mimo niedawno wprowadzonych reform. Rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę wyrażony jako średni wiek, w którym pracownicy opuszczają rynek pracy, wynosi 62 lata i 6 miesięcy w przypadku mężczyzn i 61 lat w przypadku kobiet, jest zatem niższy od średniej unijnej wynoszącej 63 lata i 7 miesięcy dla mężczyzn i 62 lata i 7 miesięcy w przypadku kobiet (2014 r.). Co więcej, ustawowy wiek emerytalny dla kobiet wynoszący obecnie 60 lat jest jednym z najniższych w Unii i zacznie być wyrównywany z wiekiem emerytalnym dla mężczyzn dopiero w 2024 r. Powiązanie wysokości ustawowego wieku emerytalnego ze zmianami średniego dalszego trwania życia przyczyniłoby się do zapewnienia stabilności świadczeń emerytalnych w starzejącym się społeczeństwie, w tym przez opóźnienie rzeczywistego przechodzenia na emeryturę.
- (10) W średnim i długim okresie prognozuje się, że wydatki publiczne na opiekę zdrowotną, które już teraz są wysokie, wzrosną znacząco – o 1,3 p.p. PKB do 2060 r.; dla porównania w Unii wzrost tych wydatków wyniesie średnio 0,9 p.p. Wysokie wydatki na opiekę zdrowotną są generowane głównie przez duży sektor szpitalnictwa; w niedostatecznym stopniu korzysta się natomiast z systemu opieki ambulatoryjnej, który jest mniej kosztowny. Udział wydatków na leczenie szpitalne w kosztach opieki zdrowotnej ogółem jest jednym z najwyższych w Unii. Należy w związku z tym w pełni wdrożyć niedawno zaprezentowane inicjatywy mające na celu poprawę świadczenia podstawowej opieki zdrowotnej, w tym przez wspieranie nowych umów finansowych między podmiotami świadczącymi usługi opieki zdrowotnej a funduszami zabezpieczenia społecznego. Co więcej, austriacki sektor szpitalnictwa zbyt rzadko korzysta ze skutecznych procedur zamówień publicznych, takich jak ogólnounijne postępowania o udzielenie zamówienia (0,23 % PKB, podczas gdy średnia unijna wynosi 0,62 %), agregacja zamówień publicznych i pozacenowe kryteria udzielenia zamówienia.
- (11) Ustawa o podziale dochodów z 2017 r. przyczyniła się do uproszczenia relacji finansowych pomiędzy różnymi szczeblami administracji państwowej w Austrii. Austriackie ramy fiskalne są jednak w dalszym ciągu nadmiernie skomplikowane, jeżeli chodzi o kompetencje i mechanizmy finansowe. Ich słabością jest nadal brak równowagi pomiędzy ograniczonym władztwem dochodowym a szerokim władztwem wydatkowym na szczeblach władz lokalnych i federalnych.
- (12) W ramach reformy podatkowej z 2016 r. zmniejszono wprowadzie klin podatkowy z 49,5 % do 46,7 %, ale na tle unijnej średniej wynoszącej 40,6 % jest on nadal stosunkowo wysoki (dane liczbowe dotyczą bezdzietnej osoby stanu wolnego zarabiającej średnią krajową). Ponieważ w Austrii nie istnieje mechanizm indeksacji przedziałów podatkowych do inflacji, efekt drenażu podatkowego będzie powodować co roku ponowny wzrost klina podatkowego. Niedostatecznie wykorzystuje się natomiast źródła dochodów bardziej sprzyjające wzrostowi gospodarczemu, takie jak regularne podatki od nieruchomości. Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest przestarzały model podstawy opodatkowania. Dochody z tytułu regularnych podatków od nieruchomości w Austrii są bardzo niskie – 0,2 % PKB (w 2014 r. wynosiły one w Unii średnio 1,6 % PKB). Stosunkowo niska jest też stawka ukrytego podatku od zużycia energii, co wskazuje na niewykorzystane możliwości związane z podatkami środowiskowymi, które obejmują pozytywne zachęty do działań chroniących środowisko.
- (13) Sytuacja na rynku pracy w Austrii jest wprawdzie lepsza niż w większości państw członkowskich, utrzymuje się jednak szereg wyzwań. Dotyczą one w szczególności niedostatecznego wykorzystania potencjału kobiet na rynku pracy, przejawiającego się dużym zróżnicowaniem wynagrodzenia ze względu na płeć, które wynika m.in. z faktu, że kobiety są często zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy. W 2015 r. różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn wynosiła 21,7 %, podczas gdy średnia dla Unii wynosiła 16,3 %. Fakt, że wysoki – i przekraczający średnią unijną – odsetek kobiet pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy można wyjaśnić w dużej mierze spoczywającymi na nich obowiązkami opieki nad dziećmi i osobami starszymi. W 2015 r. liczba miejsc opieki nad małymi dziećmi w wieku do 3 lat wynosiła 25,5 %, a zatem pozostawała znacznie poniżej celu barcelońskiego ustalonego na poziomie 33 %.
- (14) Austria osiągnęła już z nadwyżką swoje krajowe cele dotyczące kształcenia określone w ramach strategii „Europa 2020”. Wyniki nauczania zależą jednak w znacznym stopniu od sytuacji społeczno-ekonomicznej uczniów, co potwierdzają wyniki przeprowadzonego w 2015 r. przez OECD badania Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA). Oprócz tego wyniki edukacyjne uczniów pochodzących ze środowisk migracyjnych są

⁽¹⁾ W przypadku Austrii korekta wymagana na 2018 r. uwzględnia zezwolenie na odstępstwo udzielone na 2016 r. w związku z wydarzeniami nadzwyczajnymi, ponieważ tymczasowe odstępstwa są przenoszone na trzy kolejne lata.

znacznie słabsze niż w przypadku uczniów niepochoǳących z takich środowisk. Dane za 2016 r. pokazują, że w przypadku uczniów urodzonych za granicą prawdopodobieństwo zakończenia nauki przed ukończeniem szkoły średniej II stopnia było 2,7 razy wyższe niż dla uczniów urodzonych w Austrii. Problemem dotyczącym integracji w ramach systemu kształcenia dotknięte są również dzieci imigrantów urodzone już w Austrii. Austria napotyka również na wyzwania związane z włączeniem do systemu kształcenia dużej liczby azylantów i uchodźców.

- (15) Zmiany zachodzące w sektorze bankowym wskazują na stałą, choć powolną poprawę sytuacji. Kapitalizacja banków austriackich pozostaje niższa niż w innych porównywalnych gospodarkach w Unii, a zdolność tego sektora do generowania zysków na rynku krajowym jest pod presją. Jeżeli chodzi o działalność międzynarodową, jakość aktywów i rentowność na kilku rynkach w Europie Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej uległa wprawdzie dalszej poprawie, lecz wciąż istnieją pewne obszary podatne na ryzyko. Z uwagi na wzrost cen nieruchomości i ożywienie akcji kredytowej na rynku kredytów hipotecznych należy zwrócić uwagę na środki makroostrożnościowe.
- (16) W 2016 r. odnotowano w Austrii ożywienie inwestycyjne, które nie objęło jednak inwestycji MŚP i inwestycji w sektorze usług. Austriacki rząd jest świadomy, że zakładanie przedsiębiorstw i ich rozwój odgrywa dużą rolę w nowych inwestycjach (których zakres wykracza poza inwestycje odtworzeniowe) i w powstawaniu miejsc pracy. W związku z powyższym wyznaczono ambitne cele, aby ułatwić transformację cyfrową i poprawić wskaźnik nowych przedsiębiorstw, który jest tradycyjnie niski w Austrii (7,4 %, podczas gdy średnia unijna wynosi 10,8 %), oraz przyczynić się do szybszego rozwoju przedsiębiorstw (wskaźnik przedsiębiorstw wysokiego wzrostu wynosi w Austrii 7,3 %, podczas gdy średnia unijna to 9,2 %). Zapowiedziano już pewne konkretne środki, które mają jednocześnie zmniejszyć bariery inwestycyjne oraz poprawić warunki ramowe dla finansowania kapitałem własnym, promowania przedsiębiorczości i zachęt podatkowych.
- (17) W sektorze usług biznesowych i w odniesieniu do zawodów regulowanych utrzymują się nadal wysokie bariery regulacyjne. Na tle innych państw Unii poziom ograniczeń regulacyjnych jest ponadprzeciętnie wysoki zwłaszcza w przypadku architektów i inżynierów. W przypadku tych dwóch zawodów, a także prawników, księgowych i doradców podatkowych, rzeczników patentowych, agentów nieruchomości oraz przewodników turystycznych stopa rotacji przedsiębiorstw jest znacznie niższa od unijnej średniej, co wydaje się świadczyć o stosunkowo niskiej dynamice działalności i konkurencyjności w austriackim sektorze zawodów regulowanych. Bariery te obejmują m.in. (1) ograniczenia dotyczące struktury własnościowej przedsiębiorstw i formy prawnej prowadzenia działalności przez architektów, inżynierów i rzeczników patentowych; (2) ograniczenia dotyczące prowadzenia wielu rodzajów działalności przez architektów i inżynierów oraz (3) bardzo szeroki zakres czynności zastrzeżonych w przypadku architektów, inżynierów i przewodników turystycznych. Zniesienie takich barier mogłoby pobudzić konkurencję, w wyniku czego więcej firm wchodziłoby na rynek, a konsumenci korzystaliby z niższych cen. Zalecenia dotyczące tej kwestii przedstawiono w styczniu 2017 r. w komunikacie Komisji wchodzącym w skład pakietu środków na rzecz zniesienia barier na rynkach usług.
- (18) Austria podjęła znaczne starania na rzecz przyjmowania osób ubiegających się o azyl oraz integracji uchodźców i innych imigrantów. Integracja na rynku pracy osób ze środowisk migracyjnych, zwłaszcza kobiet urodzonych poza Unią i uchodźców poszukujących pracy, pozostaje jednak wyzwaniem.
- (19) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Austrii i opublikowała tę analizę w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. Oceniała również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następce podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Austrii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Austrii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi Unii, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (20) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu nr 1,

NINIEJSZYM ZALECA Austrii podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

1. Kontynuowanie polityki fiskalnej zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, co oznacza, że Austria powinna osiągnąć swój średniookresowy cel budżetowy w 2018 r., uwzględniając zezwolenie na odstępstwo udzielone w związku z wydarzeniami nadzwyczajnymi. Zapewnienie stabilności systemu opieki zdrowotnej i systemu emerytalnego. Zracjonalizowanie i uporządkowanie kompetencji na poszczególnych szczeblach administracji państwowej oraz dopasowanie ich zadań w zakresie finansowania i wydatkowania.
2. Zwiększenie uczestnictwa kobiet w rynku pracy, między innymi przez zapewnienie całodziennych usług opiekuńczych. Poprawę osiągnięć edukacyjnych młodych ludzi znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, zwłaszcza osób ze środowisk migracyjnych. Wspieranie inwestycji w sektorze usług przez zmniejszanie barier administracyjnych i regulacyjnych, ułatwianie wejścia na rynek i przyczynianie się do szybszego rozwoju przedsiębiorstw.

Sporządzono w Brukseli 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Polski na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2017 r.**

(2017/C 261/20)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Polski zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Polski w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Polski w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (3) W dniu 28 kwietnia 2017 r. Polska przedłożyła swój krajowy program reform na 2017 r. oraz swój program konwergencji na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽³⁾ Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas,

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.

- (5) Polska jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2017 r. rząd planuje stopniową poprawę salda nominalnego z deficytu na poziomie 2,4 % PKB w 2016 r. do wartości 1,2 % PKB w 2020 r. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt wynoszący 1 % PKB w ujęciu strukturalnym – nie zostanie osiągnięty do 2020 r., tj. w okresie objętym programem. W programie konwergencji na 2017 r. zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie z 54,4 % PKB w 2016 r. do 55,3 % PKB w 2017 r., po czym spadnie do poziomu 52,1 % do 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest optymistyczny.
- (6) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Polsce dokonanie w 2017 r. rocznej korekty budżetowej wynoszącej 0,5 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Prognoza Komisji z wiosny 2017 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od tej zalecanej korekty w 2017 r.
- (7) Biorąc pod uwagę sytuację fiskalną, w 2018 r. Polska powinna dokonywać dalszej korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, którym jest deficyt strukturalny wynoszący 1 % PKB. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą korekt na mocy paktu stabilności i wzrostu, korekta ta wymaga, aby stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽¹⁾ nie przekroczyła 3,7 % w 2018 r. Odpowiadałoby to korekcie strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Polska powinna być gotowa do wprowadzenia w 2017 r. dodatkowych środków, a w 2018 r. podjęcie takich środków będzie konieczne, aby zapewnić spełnienie warunków paktu stabilności i wzrostu. Jak przewidziano jednak w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97, przy ocenie planów i wyników budżetowych należy uwzględnić saldo budżetu państwa członkowskiego w świetle warunków koniunkturalnych. W komunikacie Komisji dotyczącym europejskiego semestru w 2017 r., towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów, przypomniano, że ocena wyników budżetowych za 2018 r. będzie musiała uwzględniać cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Polski. W związku z tym Rada zauważa, że Komisja zamierza dokonać wszechstronnej oceny zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, w szczególności w świetle sytuacji koniunkturalnej w Polsce.
- (8) W sprawozdaniu krajowym na 2017 r. stwierdzono, że Polska poczyniła pewne postępy w zakresie poprawy poboru podatków dzięki podjęciu szeregu reform mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego. Należy ściśle monitorować całościowy wpływ tych reform na pobór podatków i koszty przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Polska nie odnotowała natomiast żadnych postępów w kwestii ograniczenia nadmiernego stosowania stawek obniżonych VAT, które mają niekorzystny wpływ na dochody z VAT, a jednocześnie nie stanowią skutecznego instrumentu polityki społecznej.
- (9) W wielu obszarach, zwłaszcza tych związanych ze starzeniem się społeczeństwa, Polska mierzy się z presją na wydatki. Konieczne jest w związku z tym wprowadzenie mechanizmów oceniających skuteczność i efektywność wydatków publicznych, aby umożliwić realokację zasobów. Polski rząd zapowiedział w tym celu plany wzmocnienia procedury budżetowej, w szczególności w zakresie średnioterminowych ram budżetowych i włączenia do procedury budżetowej przeglądów wydatków. Polska jest jedynym państwem członkowskim, w którym nie istnieje samodzielna niezależna rada fiskalna, nie są również znane plany jej utworzenia, chociaż istnieją w Polsce niezależne instytucje fiskalne realizujące niektóre funkcje rady fiskalnej.
- (10) Przewiduje się, że ubytek ludności w wieku produkcyjnym zmniejszy potencjał wzrostu gospodarczego Polski w nadchodzących dekadach. W ostatnich latach sytuacja na rynku pracy w Polsce była bardzo dobra. Wskaźniki zatrudnienia nadal rosną, ale niektóre niedawno przyjęte rozwiązania prawne mogą zmniejszyć aktywność zawodową ludności, w szczególności w przypadku kobiet, osób o niskich umiejętnościach zawodowych i osób starszych. Obniżenie ustawowego wieku emerytalnego pod koniec 2017 r. zachęci prawdopodobnie część starszych pracowników do opuszczenia rynku pracy. Zachęty do podjęcia pracy funkcjonujące w ramach polskiego systemu zabezpieczenia społecznego są ograniczone. Oczekuje się, że nowe świadczenie na dziecko doprowadzi do zmniejszenia ubóstwa oraz nierówności, ale może ono również wpłynąć niekorzystnie na uczestnictwo w rynku

⁽¹⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

pracy rodziców, zwłaszcza kobiet. Wysokość tego świadczenia na dziecko i ograniczone stosowanie kryterium dochodowego przy jego przyznawaniu niwelują zachęty do podjęcia zatrudnienia będące elementem innych świadczeń socjalnych. Obowiązek przedszkolny dla pięcioletków został zniesiony od września 2016 r., a wskaźnik zapisów dzieci do lat trzech do formalnych placówek opieki pozostaje jednym z najniższych w Unii. Pomimo wprowadzenia pewnych rozwiązań w tym obszarze, segmentacja rynku pracy pozostaje wysoka, co ma niekorzystny wpływ na wydajność pracy i na akumulację kapitału ludzkiego. Utrzymują się też bariery utrudniające szersze stosowanie umów na czas nieokreślony. W komisji kodyfikacyjnej trwają obecnie prace nad nowymi projektami kodeksów pracy (indywidualnego i zbiorowego). Stanowi to dobrą okazję do zajęcia się tymi barierami.

- (11) Średni rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę podniósł się w ostatnich latach, ale nadal pozostaje on zbyt niski. Wyższy rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę ma kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego, adekwatności przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności fiskalnej systemu emerytalnego. Niedawna decyzja o obniżeniu ustawowego wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn jest jednak krokiem w przeciwnym kierunku i może mieć niekorzystny wpływ na rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę. Kosztowny specjalny system zabezpieczenia społecznego rolników (KRUS) jest kolejnym powodem niskiej mobilności pracowników i ukrytego bezrobocia w sektorze rolnictwa.
- (12) System kształcenia w Polsce znacząco poprawił się w ciągu ostatnich dwóch dekad; świadczy o tym wyraźnie wyższy od średniej unijnej poziom umiejętności podstawowych 15-latków i jeden z najniższych w Unii wskaźników wczesnego kończenia nauki szkolnej. Wciąż istnieje jednak jeszcze możliwość poprawy, jeśli chodzi o rozwijanie u uczniów umiejętności, które są adekwatne do szybko zmieniającego się rynku pracy. Zapowiadane zmiany systemu kształcenia podstawowego i średniego wiążą się z dużymi wyzwaniami organizacyjnymi, a ponadto skracają okres kształcenia ogólnego, co może mieć niekorzystny wpływ na wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów. Zapowiedziano również dodatkowe zmiany mające na celu dostosowanie systemu kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy, ale nie wiadomo jeszcze, na ile zmiany te mogą umożliwić poprawę sytuacji w tej dziedzinie. Rząd rozpoczął konsultacje dotyczące reformy szkolnictwa wyższego w celu poprawy wyników tego sektora oraz jego dostosowania do potrzeb rynku pracy. Udział osób dorosłych w kształceniu ustawicznym w Polsce jest niewystarczający, a przeciętny poziom podstawowych umiejętności wśród osób starszych pozostaje na niskim poziomie, co negatywnie wpływa na ich szanse na rynku pracy.
- (13) Słabe punkty w planowaniu przestrzennym zwiększają obciążenia administracyjne związane z koniecznością uzyskiwania pozwoleń na budowę. Plany zagospodarowania przestrzennego obejmują ograniczoną część terytorium Polski, a ich jakość jest często niska. Na obszarach, które nie są objęte planami, pozwolenia na budowę wydaje się na podstawie jednorazowej decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co stwarza ryzyko dla inwestorów i wywołuje ich niepewność. Projekt kodeksu budowlanego ma na celu konsolidację procesów związanych z planowaniem przestrzennym i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla inwestorów. Reforma ta daje szanse na poprawę sytuacji, ale będzie to zależało od ostatecznego brzmienia przepisów kodeksu i od ich wdrożenia.
- (14) Otoczenie biznesu jest ogólnie korzystne. W 2016 r. odnotowano jednak znaczny spadek działalności inwestycyjnej wskutek słabszego wykorzystania unijnych funduszy strukturalnych, związanego między innymi z etapem przejściowym między okresami programowania i większą niepewnością wśród inwestorów prywatnych. Na zaufanie przedsiębiorców niekorzystnie wpływają ponadto częstsze zmiany przepisów i ograniczona skala konsultacji społecznych w sprawie niektórych ważnych ustaw. Pewność prawa oraz zaufanie do jakości i przewidywalności polityki regulacyjnej, polityki podatkowej i innych polityk, a także organów regulacyjnych i podatkowych oraz innych instytucji, mają duże znaczenie i mogą przyczynić się do wzrostu stopy inwestycji. W tym kontekście kluczowe są również praworządność i niezależne sądownictwo. Zajęcie się poważnymi kwestiami związanymi z praworządnością pomoże w poprawie pewności prawa. W świetle planów rządu dotyczących zwiększenia roli państwa w gospodarce ważne będzie zapewnienie efektywności ekonomicznej podejmowanych decyzji inwestycyjnych. W kilku obszarach utrzymuje się wysoki poziom obciążeń regulacyjnych.
- (15) Fundusze unijne umożliwiły szybki rozwój sieci drogowej, ale współczynnik śmiertelności w wypadkach drogowych wciąż należy do najwyższych w Unii, co powoduje wysokie koszty społeczne. Pomimo dostępności znacznych środków unijnych, w sektorze kolejowym nadal występują poważne opóźnienia w realizacji projektów. Polska stoi także przed wyzwaniem dotyczącym zapewnienia długiego okresu użytkowania aktywów kolejowych, które to wyzwanie wiąże się z brakiem wieloletniego programu utrzymania infrastruktury kolejowej.
- (16) W polskich elektrowniach opalanych paliwami kopalnymi około 60 % mocy zainstalowanej jest wytwarzane przez generatory starsze niż 30 lat. Będą one w związku z tym wymagać znacznych inwestycji w najbliższych latach. W 2016 r. poziom elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych był jednym z najniższych w całej UE. W kontekście planowanego wycofania z eksploatacji dużych mocy wytwórczych i rosnącego zapotrzebowania na

energię elektryczną trudno będzie w związku z tym zapewnić dostateczny poziom wytwarzania energii elektrycznej. Zagrożone jest osiągnięcie wiążącego krajowego celu na 2020 r. dotyczącego energii ze źródeł odnawialnych. W następstwie uruchomienia terminalu skroplonego gazu ziemnego Polska znacznie poprawiła swój poziom bezpieczeństwa dostaw gazu. Rozwinęła również krajową sieć przesyłu i dystrybucji gazu. Prace nad gazociągami międzysystemowymi o znaczeniu regionalnym nie postępują jednak zgodnie z harmonogramem.

- (17) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Polski, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Polski w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Polsce, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2017 r., a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu 1,

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Realizację znacznego wysiłku fiskalnego w 2018 r. zgodnie z wymogami części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, z uwzględnieniem potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych Polski. Podjęcie działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych oraz ograniczenia stosowania stawek obniżonych VAT.
2. Podjęcie działań w celu zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, w szczególności w odniesieniu do kobiet, osób o niskich kwalifikacjach i osób starszych, w tym przez wspieranie odpowiednich umiejętności i usunięcie przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia. Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego przez wprowadzenie środków służących podwyższeniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez rozpoczęcie reformy preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.
3. Podjęcie działań w celu usunięcia przeszkód dla inwestycji, w szczególności w sektorze transportu.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/21)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i wskazała w nim Portugalię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zaleceń Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej Portugalia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zaleceń dla strefy euro, jak odzwierciedlono w zaleceniach 1–4 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Portugalii zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Portugalii w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Portugalii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki również opublikowano w dniu 22 lutego 2017 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Portugalii występują

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W kontekście wysokiego, choć malejącego bezrobocia oraz słabego wzrostu wydajności powody do niepokoju dają w szczególności znaczne zobowiązania zagraniczne netto oraz zadłużenie sektora prywatnego i publicznego, a także wysoki udział kredytów zagrożonych. Potencjalny wzrost nie osiągnął poziomu sprzed kryzysu, na co mają wpływ utrzymujące się problemy na rynku produktów i rynku pracy oraz sztywność tych rynków, jak również zakłócenia równowagi zewnętrznej. Saldo obrotów bieżących wykazuje pewną poprawę, jednak konieczne są dodatkowe wysiłki, aby dokonać bardziej znaczącej korekty zobowiązań zagranicznych netto. Po znaczącej korekcie w ostatnich latach jednostkowy koszt pracy zaczął wzrastać ze względu na spowolniony wzrost wydajności i rosnące wynagrodzenia. Spada zadłużenie sektora prywatnego, ustabilizował się też dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w kontekście utrzymującej się konieczności zmniejszenia zadłużenia. Udział pożyczek zagrożonych pozostaje wysoki, a wraz z niską rentownością i stosunkowo niskimi buforami kapitałowymi stanowi zagrożenie dla bilansów bankowych. Warunki na rynku pracy poprawiły się, lecz bezrobocie osób młodych i bezrobocie długotrwale, jak również udział pracowników tymczasowych utrzymują się na wysokim poziomie.

- (4) W dniu 28 kwietnia 2017 r. Portugalia przedłożyła krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie. Krajowy program reform Portugalii na 2017 r. obejmuje zobowiązania zarówno krótko-, jak i średnioterminowe. W szczególności przewiduje środki mające poprawić zarządzanie finansami publicznymi oraz otoczenie biznesowe, a także rozwiązać problem zadłużenia przedsiębiorstw. Zakłada ambitne reformy w celu modernizacji administracji publicznej, zwiększenia ochrony socjalnej, podwyższenia poziomu umiejętności siły roboczej oraz poprawy zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Uwzględnia również wyzwania określone w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. i w zaleceniu dotyczącym strefy euro, w tym potrzebę ożywienia inwestycji i zapewnienia stabilności finansów publicznych. Jeżeli program zostanie w pełni wdrożony we wskazanym terminie, środki te przyczynią się do usunięcia zakłóceń równowagi makroekonomicznej w Portugalii oraz pomogą w realizacji zaleceń dla tego kraju. Opierając się na ocenie zobowiązań Portugalii w zakresie polityki, Komisja potwierdza swoją poprzednią ocenę, zgodnie z którą na obecnym etapie dalsze kroki w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej nie są uzasadnione. Wdrażanie programu reform polityki będzie uważnie obserwowane za pomocą szczególnego monitorowania.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów zostały uwzględnione w programach dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Po uchyleniu procedury nadmiernego deficytu Portugalia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2017 r. Portugalia planuje osiągnięcie deficytu nominalnego w wysokości 1,5 % PKB w 2017 r. i 1,0 % PKB w 2018 r. oraz dalszą poprawę w postaci nadwyżki wynoszącej 0,4 % PKB w 2020 r. Planuje się, że możliwy wpływ środków wspierających banki powodującego zwiększenie deficytu. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – nadwyżka strukturalna wynosząca 0,25 % PKB – zostanie osiągnięty do 2021 r. W programie stabilności na 2017 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniesie 127,9 % w 2017 r. i 124,2 % w 2018 r., a następnie 117,6 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest dla 2017 r. przekonujący, ale w odniesieniu do kolejnych lat – optymistyczny. Oprócz tego środki niezbędne do osiągnięcia planowanych poziomów deficytu docelowego, począwszy od 2017 r., nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane.
- (7) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Portugalii dokonanie rocznej korekty fiskalnej wynoszącej co najmniej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r.. Prognoza Komisji z wiosny 2017 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od zalecanej korekty w 2017 r.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (8) Oczekuje się, że w 2018 r. Portugalia – w świetle swojej sytuacji budżetowej, a w szczególności poziomu zadłużenia – dokona dalszej korekty w celu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, jakim jest nadwyżka strukturalna w wysokości 0,25 % PKB. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą korekt na mocy paktu stabilności i wzrostu korekta ta wymaga, aby stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁽¹⁾ nie przekroczyła 0,1 % w 2018 r. Odpowiadałoby to korekcie strukturalnej w wysokości co najmniej 0,6 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. Z pobieżnej oceny wynika, że w latach 2017 i 2018 Portugalia nie spełni warunków przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2017 r. konieczne będą dodatkowe środki w celu spełnienia warunków paktu stabilności i wzrostu. Jak przewidziano w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97, w ocenie planów i wyników budżetowych należy wziąć jednak pod uwagę saldo budżetowe państwa członkowskiego przy uwzględnieniu warunków cyklicznych. W komunikacie Komisji w sprawie europejskiego semestru 2017 towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów przypomniano, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały odpowiednio uwzględniać cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Portugalii. W związku z tym Rada zauważa, że Komisja zamierza dokonać wszechstronnej oceny zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, w szczególności w świetle sytuacji koniunkturalnej w Portugalii.
- (9) Skuteczna konsolidacja budżetowa zależy od terminowego i ścisłego wdrażania nowych ramowych przepisów budżetowych, przeglądu i racjonalizacji wydatków publicznych oraz dalszej poprawy poboru dochodów podatkowych. Portugalia rozpoczęła przegląd wydatków publicznych, oparty głównie na środkach w zakresie wydajności, które obejmują ministerstwa zdrowia i edukacji, przedsiębiorstwa państwowe i (scentralizowane) zarządzanie zamówieniami publicznymi i nieruchomościami. Przegląd wydatków nie ma jednak szerokiego zakresu, jako że obejmuje jedynie instytucje rządowe na szczeblu centralnym i skupia się na oszczędnościach uzyskanych dzięki zwiększeniu efektywności w wyniku usprawnienia usług. W przypadku sektora zdrowia rząd przyjął środki ukierunkowane na promowanie profilaktyki zdrowotnej i polityki w zakresie zdrowia publicznego. Ponadto wprowadzono szereg środków, aby sektor opieki zdrowotnej stał się bardziej wydajny i zrównoważony, na przykład dzięki scentralizowaniu zamówień lub większemu wykorzystaniu leków generycznych. Jednocześnie, mimo iż reforma szpitalnictwa jest w toku, planowanie budżetowe i wykonanie budżetu w szpitalach nadal wymaga uwagi. Wciąż wzrasta liczba opóźnień w płatnościach (zaległych płatności), co wskazuje na niedociągnięcia mechanizmów kontroli w zakresie rachunkowości i praktyk zarządczych. Prawidłowe i zrównoważone budżetowanie, zwiększone kontrole i skuteczne egzekwowanie przepisów o kontroli zobowiązań mogłyby przyczynić się do ograniczenia liczby zaległych płatności oraz podniesienia wydajności i jakości tego sektora. Wysokie i nadal rosnące koszty starzenia się społeczeństwa wciąż stanowią zagrożenie dla stabilności fiskalnej. Przewiduje się, że w średnim okresie wyższe ryzyko budżetowe będzie związane w dużej mierze z kosztami finansowania emerytur. Ocenia się, że długookresowe ryzyko budżetowe jest niskie, co w znacznym stopniu wynika z reform systemu emerytalnego i z założenia niezmienności kursu polityki, a ponadto w dalszym stopniu zmniejszono uzależnienie systemu emerytalnego od transferów budżetowych. Nadal jeszcze w pełni nie przeprowadzono restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych w celu zapewnienia ich stabilności fiskalnej. W drugim kwartale 2016 r. przedsiębiorstwa państwowe nadzorowane przez jednostkę monitorującą ministerstwa finansów (UTAM) wykazały całkowite zadłużenie w wysokości 32 mld EUR. Ramy określające cele mające zapewnić stabilność finansowania przedsiębiorstw państwowych mogłyby przyczynić się do zmniejszenia uzależnienia tych przedsiębiorstw od transferów z budżetu państwa i do zlikwidowania znaczącego zadłużenia.
- (10) W 2016 r. sytuacja na portugalskim rynku pracy w dalszym ciągu polepszała się, czego oznaką jest stała poprawa wskaźników rynku pracy, w szczególności spadek stopy bezrobocia. Znaczna część nowo tworzonej miejsc pracy oferowana jest na podstawie umowy na czas nieokreślony. Udział umów tymczasowych nadal utrzymuje się jednak na wysokim poziomie. Duża segmentacja rynków pracy niekorzystnie wpływa na perspektywy zawodowe pracowników i ich dochody, zwłaszcza osób młodych. W styczniu 2017 r. Portugalia dokonała zmiany swojego programu wspierania zatrudnienia, aby promować zatrudnienie na podstawie umów na czas nieokreślony. Wydaje się jednak, że przewidywany wpływ programu na zmniejszenie segmentacji będzie ograniczony, jako że stosunkowo niewiele osób zostanie objętych programem. Mimo że niedawno przeprowadzone reformy rynku pracy zwiększyły zachęty do tworzenia miejsc pracy, niektóre aspekty ram prawnych mogą nadal zniechęcać przedsiębiorstwa do zatrudniania pracowników na podstawie umowy na czas nieokreślony. W szczególności pracodawcy narażeni są na brak pewności co do kosztów zwalniania, w przypadkach gdy indywidualne zwolnienia pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony uznane zostaje za nieuzasadnione. Wynika to częściowo z faktu, że możliwe jest nakazanie ponownego zatrudnienia pracownika, jeżeli jego zwolnienie zostanie uznane za nieuzasadnione, oraz z nieefektywności postępowań sądowych.

⁽¹⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (11) Dzięki spadkowi bezrobocia od 2014 r. zmniejsza się również bezwzględna liczba długotrwale bezrobotnych. Ponad połowa bezrobotnych pozostaje jednak bez zatrudnienia rok lub dłużej, a liczba ta nie zmniejsza się wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy. Wysoki poziom bezrobocia długotrwalego i bezrobocia osób młodych zwiększa ryzyko, iż osoby bez pracy wycofają się z rynku pracy, stopniowo tracąc swoje umiejętności i zdolność do zatrudnienia, co z kolei negatywnie odbija się na możliwym wzroście gospodarczym. Bezrobocie osób młodych, choć nadal jest znaczące, zmniejsza się dzięki szeregowi środków wdrożonych w poprzednich latach, w tym środków informacyjnych w kontekście gwarancji dla młodzieży⁽¹⁾. To może częściowo wyjaśnić, dlaczego liczba młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieuczącej się (NEET) jest niższa niż średnia unijna. Portugalia prowadzi również działania na rzecz usprawnienia środków aktywnej polityki rynku pracy oraz zlikwidowania bezrobocia osób młodych. Obejmuje to wprowadzenie w kwietniu 2017 r. zachęt wspierających zatrudnienie (za pomocą rabatów z tytułu zabezpieczenia społecznego), ukierunkowanych na zatrudnianie osób młodych i osób długotrwale bezrobotnych na podstawie umów na czas nieokreślony. Aby jednak zapewnić pomyślną aktywizację długotrwale bezrobotnych, publiczne służby zatrudnienia muszą skutecznie współpracować ze służbami socjalnymi w celu bardziej dokładnego określenia potrzeb tej grupy i ich zaspokojenia. Istotnym krokiem w tym kierunku byłoby utworzenie zapowiadanych punktów kompleksowej obsługi w sprawach dotyczących zatrudnienia.
- (12) Realizując ogłoszony harmonogram działań, w 2017 r. rząd podniósł płacę minimalną trzeci rok z kolei. Przewiduje się, że ostatnia podwyżka, powyżej oczekiwanej inflacji i średniej wydajności, sprawi, iż płaca minimalna będzie miała coraz bardziej wiążący charakter, jako że udział pracowników otrzymujących płacę minimalną wyniósł w 2016 r. jedną piątą całkowitej liczby zatrudnionych. Wzrost płacy minimalnej przyczynia się do ograniczenia wysokiego poziomu ubóstwa pracujących i może pozytywnie wpłynąć na popyt zagregowany. Może się jednak wiązać z zagrożeniami dla zatrudnienia, w szczególności w przypadku osób o niskich umiejętnościach. Zagrożenia te dotychczas nie wystąpiły w obecnej sytuacji poprawy gospodarczej, lecz nadal pozostają wyzwaniem. Rząd monitoruje skutki zmian płacy minimalnej, publikując kwartalne sprawozdania, które są omawiane z partnerami społecznymi.
- (13) Portugalia poczyniła znaczne postępy, jeśli chodzi o wyniki kształcenia szkolnego, co wykazały ostatnie wyniki Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA) w ramach OECD. Kraj ten należy jednak do krajów OECD o najwyższym wskaźniku powtarzania klasy, które to zjawisko zwiększa ryzyko wczesnego kończenia nauki i znacznie wpływa na koszty kształcenia. Ogólny poziom umiejętności siły roboczej nadal należy do najniższych w Europie i negatywnie wpływa na potencjał innowacyjny i konkurencyjność Portugalii. Ponadto brak umiejętności cyfrowych tworzy barierę dla podniesienia umiejętności siły roboczej. Około 22 % pracowników w Portugalii nie posiada umiejętności cyfrowych, co przekracza średnią unijną mniej więcej dwukrotnie. Dzieje się tak głównie ze względu na fakt, że pracownicy ci nie korzystają regularnie z internetu. Rząd podjął działania w celu promowania kształcenia dorosłych i umiejętności cyfrowych, ustanawiając program *Qualifica* i krajową inicjatywę na rzecz umiejętności cyfrowych (inicjatywę INCoDe2030). W celu zapewnienia ich skuteczności kluczowe będzie, aby dostarczały one wysokiej jakości możliwości podniesienia umiejętności pracowników lub przekwalifikowania, zgodnie z zapotrzebowaniem na rynku pracy. Rząd wprowadził również szereg środków wspierających współpracę między szkolnictwem wyższym a sektorem przedsiębiorstw, dotyczących wyników badań i działań naukowych. Struktury uniwersyteckie będą jednak musiały odpowiednio się dostosować, aby skorzystać z tej współpracy.
- (14) Mimo że sytuacja się poprawia, duży udział zagrożonych kredytów przedsiębiorstw wraz z niską rentownością, narażeniem na ryzyko związane z długiem państwowym oraz niskimi buforami kapitałowymi nadal stanowi wyzwanie dla sektora bankowego. Pogorszenie jakości aktywów, w szczególności w sektorze przedsiębiorstw, wywiera wpływ na rentowność sektora bankowego. Jest to jeden z czynników, wraz z niskimi buforami kapitałowymi, hamujących skuteczną alokację kredytów i inwestycji. Poziom kredytów zagrożonych spada, jednak wskaźnik kredytów zagrożonych pozostaje wysoki (19,5 % wobec 19,6 % na koniec 2015 r.) i nadal wzrasta dla niektórych sektorów gospodarki, w szczególności dla przedsiębiorstw z sektora budowlanego i sektora nieruchomości. Podjęto pewne kroki, aby rozwiązać kwestię wysokiego wskaźnika kredytów zagrożonych. Aby zapewnić znaczące zmniejszenie instrumentów dłużnych, które utraciły wartość, nadal konieczna jest jednak kompleksowa strategia, obejmująca wspieranie rozwoju rynków wtórnych w celu umożliwienia bankom sprzedaży części portfela zagrożonych instrumentów.
- (15) Warunki kredytowe stopniowo się poprawiają, zarówno po stronie popytu, jak i po stronie podaży, ale dostęp MŚP do finansowania nadal wymaga poprawy. Odsetek portugalskich MŚP, którym nie udało się uzyskać pełnej kwoty wnioskowanych kredytów, wzrósł z 34 % do 42 %, podczas gdy średnia unijna spada i wyniosła 30 % w 2016

⁽¹⁾ Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (Dz.U. C 120 z 26.4.2013, s. 1).

r. Innowacyjne i konkurencyjne przedsiębiorstwa o silnym potencjale wzrostu skorzystałyby na lepszym dostępie do kapitału. Ograniczyłyby to ich zależność od finansowania dłużnego i poprawiło dostęp do finansowania, co pomogłoby przedsiębiorstwom zwiększyć skalę działalności i rozszerzyć ją na rynki międzynarodowe. Różnica w koszcie kapitału między inwestycjami finansowanymi przez dług a inwestycjami finansowanymi przez kapitał w 2016 r. sytuowała Portugalie na piątym miejscu w Unii i kształtowała się znacznie powyżej średniej unijnej. Mimo że zmiany systemu opodatkowania ograniczyły zachęty do finansowania dłużnego, jest jeszcze za wcześnie, aby widoczny był ich wpływ na stosunkowo istotne preferencyjne traktowanie zadłużenia przedsiębiorstw przez system opodatkowania osób prawnych. W lipcu 2016 r. władze uruchomiły program *Capitalizar*, służący głównie pobudzeniu inwestycji sektora prywatnego. W ramach tego programu utworzono nowe linie kredytowe dla MŚP oraz wyspecjalizowane fundusze, które będą zaangażowane w inwestycje sektora prywatnego, a ponadto wprowadzono zmiany systemu opodatkowania, aby wspierać inwestycje. Jednocześnie rząd rozpoczął nowy program (*Programa Semente*), mający zapewnić finansowanie dla przedsiębiorstw typu start-up i małych przedsiębiorstw na początku ich działalności (kapitał zaangażowany). Program pomoże im w zdobywaniu finansowania kapitałowego przez oferowanie ulg podatkowych, przez co najwyżej 3 lata, inwestorom indywidualnym, którzy naberą nowe udziały w takich przedsiębiorstwach. Przewiduje się, że oba programy poprawią finansowanie przedsiębiorstw w Portugalii, o ile zostaną wdrożone szybko i w pełnym zakresie.

- (16) W styczniu 2017 r., w ramach pakietu środków mających usunąć bariery na rynkach usług, Komisja przedstawiła wszystkim państwom członkowskim wskazówki dotyczące konieczności przeprowadzenia reform krajowych w celu stworzenia przepisów dotyczących zawodów regulowanych o wysokich możliwościach wzrostu i generowania miejsc pracy. Przedstawione zalecenia dotyczące reform odnoszą się do szerokiego spektrum wymogów; opracowano je na podstawie analizy porównawczej prowadzonej przez ostatnie trzy lata z udziałem państw członkowskich w duchu wzajemnej oceny i zgodnie z wysiłkami podejmowanymi w kontekście tej oceny. Portugalia aktywnie uczestniczyła w tych działaniach. Portugalia wyjaśnia w swoim krajowym planie działania, iż – jako że od 2011 r. przeprowadzono znaczące reformy i przegląd zawodów regulowanych – w nadchodzących latach nie przewiduje większych zmian. Wskazówki dostarczone przez Komisję uzupełniają oceny w ramach europejskiego semestru 2017, ponieważ dotyczą konkretnie wymagań mających zastosowanie do tych zawodów. Istnieją znaczące bariery regulacyjne i administracyjne, jeśli chodzi o dostęp do świadczenia usług w niektórych sektorach. W ramach programu pomocy finansowej uzgodniono pewne reformy ukierunkowane na sektor budowlany i usługi dla przedsiębiorstw objęte największymi ograniczeniami, w tym zawody regulowane, lecz reformy te zostały wstrzymane lub wycofano się z nich. Jeśli chodzi o otwarcie tych zawodów na konkurencję, przepisy szczególne regulujące te zawody są mniej ambitne niż ustawa ramowa. Wzbudzają również obawy co do bezpośrednich lub pośrednich skutków ograniczenia konkurencji na rynku zawodów regulowanych.
- (17) Administracja publiczna w Portugalii nadal wykazuje się niskim poziomem wydajności i przejrzystości. Konkurencja w sektorze zamówień publicznych pozostaje ograniczona. Mimo poczynionych postępów nadal widoczne są braki, jeśli chodzi o przejrzystość i wiarygodność danych i procedur związanych z udzielaniem zamówień publicznych. Przejrzystość w przypadku umów koncesji i partnerstw publiczno-prywatnych jest nadal utrudniona, ponieważ instytucje zamawiające nie posiadają wiedzy fachowej koniecznej do zarządzania złożonymi umowami. Poziom wykorzystania procedury bezpośredniego udzielania zamówień publicznych nadal pozostaje wysoki. Niedawno wprowadzono w życie zmianę kodeksu zamówień publicznych; jej realizacja będzie ściśle monitorowana przez Komisję. Obciążenia administracyjne i brak jednolitych praktyk wykonawczych w całym kraju opóźniają reformę procedur. Mimo pewnych postępów odnotowano opóźnienia w upraszczaniu procedur administracyjnych na szczeblu lokalnym i centralnym, a koordynacja między poszczególnymi szczeblami administracji publicznej jest niewielka. Władze portugalskie zatwierdziły nowy program uproszczeń SIMPLEX+. Zawiera on dość ambitny pakiet środków skierowanych do obywateli i przedsiębiorstw. Środki te wyglądają obiecująco i pakiet SIMPLEX+ należy szybko wdrożyć, aby program mógł zacząć przynosić widoczne skutki. Obecnie trwa już wdrażanie większości środków zawartych w pakiecie i mających znaczenie dla przedsiębiorstw. Efektywność portugalskiego systemu wymiaru sprawiedliwości nadal utrzymuje się poniżej średniej unijnej. W Portugalii wskaźniki wydajności w przypadku sporów z zakresu prawa cywilnego, handlowego i podatkowego pozostają na niskim poziomie. Wywiera to negatywny wpływ na dynamikę działalności gospodarczej i przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Wydajność sądów podatkowych i administracyjnych nadal wymaga poprawy, jeśli chodzi o liczbę rozstrzygniętych spraw, a postępowania nadal są zbyt długie. Postępowanie sądowe w sprawie upadłości nadal może trwać do 40 miesięcy, co wzbudza obawy co do wydajności ram SIREVE.
- (18) Portugalia poczyniła postępy, jeśli chodzi o zwiększenie przejrzystości i zwalczanie korupcji w administracji publicznej, ale nie opracowano nadrzędnej strategii w tym zakresie. Wydaje się, że działania antykorupcyjne stały się priorytetem dla krajowych organów ścigania; wprowadzono również bardziej skuteczne procedury zarządzania sprawami i zasobami. Dopiero okaże się jednak, czy działania te spowodują zwiększenie liczby prawomocnych wyroków skazujących w sprawach dotyczących korupcji na dużą skalę oraz czy doprowadzą do wymierzania kar, które będą miały większy efekt odstraszający. Jeśli chodzi o działania prewencyjne, jak dotąd plany dotyczące zapobiegania korupcji stworzone w każdej instytucji publicznej były w dużej mierze formalistyczne. Nie są one w pełni dostosowane do poszczególnych organizacji ani nie towarzyszy im odpowiednie monitorowanie.

- (19) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Portugalii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. Oceniała również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Portugalii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Portugalii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi Unii, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (20) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu 1.
- (21) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. Zalecenia Rady wydane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Portugalii podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Zapewnienie trwałości korekty nadmiernego deficytu. Kontynuowanie znacznego wysiłku fiskalnego w 2018 r. zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, z uwzględnieniem potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych Portugalii. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji relacji długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB. Zintensyfikowanie działań w celu rozszerzenia przeglądu wydatków z myślą o objęciu nim znacznej części wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych z różnych obszarów polityki. Wzmocnienie kontroli wydatków, efektywności kosztowej i adekwatnego budżetowania, zwłaszcza w sektorze zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem zmniejszenia kwoty zaległych płatności w szpitalach, oraz zapewnienie stabilności systemu emerytalnego. Zwiększenie stabilności finansowania przedsiębiorstw państwowych oraz określenie celów w zakresie wydajności dla poszczególnych sektorów przed uchwaleniem budżetu na 2018 r., aby zwiększyć ogólny dochód netto przedsiębiorstw państwowych i zmniejszyć obciążenie dla budżetu państwa.
2. Promowanie zatrudniania na podstawie umów na czas nieokreślony, w tym przez przegląd obowiązujących ram prawnych. Zapewnienie skutecznej aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych. Zapewnienie, wraz z partnerami społecznymi, aby dynamika płacy minimalnej nie hamowała zatrudnienia osób o niskich kwalifikacjach.
3. Zwiększenie wysiłków w celu uzdrowienia bilansów instytucji kredytowych przez wdrożenie kompleksowej strategii w sprawie kredytów zagrożonych, w tym przez poprawę warunków na rynkach wtórnych aktywów o obniżonej jakości. Poprawę dostępu do kapitału, w szczególności dla przedsiębiorstw typu start-up oraz i małych i średnich przedsiębiorstw.
4. Wdrożenie planu działania, aby w dalszym stopniu ograniczyć obciążenie administracyjne i usunąć bariery regulacyjne w sektorze budowlanym i sektorze usług dla przedsiębiorstw do końca 2017 r. Zwiększenie efektywności postępowań upadłościowych i podatkowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÕNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2017 r.**

(2017/C 261/22)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i nie wskazała w nim Rumunii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe za 2017 r. dotyczące Rumunii zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Rumunii w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Rumunii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (3) W dniu 5 maja 2017 r. Rumunia przedłożyła swój krajowy program reform na 2017 r. oraz swój program konwergencji na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (4) Stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniono podczas programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽³⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (5) W latach 2009–2015 Rumunia korzystała z trzech programów pomocy dla bilansów płatniczych, prowadzonych wspólnie przez Komisję i Międzynarodowy Fundusz Walutowy i wspieranych przez Bank Światowy. Wpłaty były realizowane jedynie w ramach pierwszego programu w latach 2009–2011. Programy z lat 2011–2013 i 2013–2015 miały charakter zapobiegawczy. Nadzór po zakończeniu programu w imieniu Komisji, mający na celu monitorowanie zdolności Rumunii do spłacenia pożyczek zaciągniętych w ramach pierwszego programu, rozpoczął się w październiku 2015 r. i potrwa do czasu spłaty przynajmniej 70 % pożyczki, co powinno nastąpić wiosną 2018 r.
- (6) Rumunia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2017 r. rząd planuje deficyt nominalny na poziomie 2,9 % PKB w latach 2017 i 2018, a następnie jego stopniowe zmniejszenie – do poziomu 2,0 % PKB w 2020 r. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt wynoszący 1 % PKB w kategoriach strukturalnych – nie zostanie osiągnięty do 2020 r., tj. w okresie objętym programem. Oczekuje się także, że ponownie przeliczone ⁽¹⁾ saldo strukturalne do 2020 r. osiągnie poziom - 2,6 %. W programie konwergencji zakłada się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie z 37,6 % PKB w 2016 r. do 38,3 % PKB w 2018 r., po czym spadnie do poziomu 37,6 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest optymistyczny. Najważniejsze negatywne ryzyko dla perspektyw makroekonomicznych wynika z mniejszego wpływu środków fiskalnych i strukturalnych na krótko- i średniookresowe perspektywy wzrostu. Jednocześnie środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Dużym ryzykiem negatywnym dla prognoz budżetowych jest ponadto projekt ujednoliconej ustawy o wynagrodzeniach.
- (7) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Rumunii ograniczenie odchylenia od średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. i dokonanie rocznej korekty fiskalnej wynoszącej 0,5 % PKB w 2017 r., chyba że średniookresowy cel budżetowy uda się osiągnąć przy mniejszej korekcie fiskalnej. Z danych za 2016 r. wynika, że w Rumunii wystąpiło znaczne odchylenie od średniookresowego celu budżetowego. Zgodnie z art. 121 ust. 4 TFUE i art. 10 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 w dniu 22 maja 2017 r. Komisja wystosowała do Rumunii ostrzeżenie w sprawie odnotowanego w 2016 r. znaczącego odchylenia od średniookresowego celu budżetowego. W dniu 16 czerwca 2017 r. Rada przyjęła kolejne zalecenie ⁽²⁾, potwierdzając konieczność podjęcia przez Rumunię niezbędnych środków w celu zapewnienia, że stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽³⁾ nie przekroczy 3,3 % w roku 2017, co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej na poziomie 0,5 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2017 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od zalecaniej korekty w 2017 r.
- (8) Biorąc pod uwagę sytuację fiskalną, w 2018 r. Rumunia powinna dokonywać dalszego dostosowania prowadzącego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, którym jest deficyt strukturalny wynoszący 1 % PKB. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą dostosowań na mocy paktu stabilności i wzrostu korekta ta wymaga uzyskania stopy wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nieprzekraczającej 4,3 %. Odpowiadałoby to korekcie strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. Ponadto w prognozie Komisji z wiosny 2017 r. przewiduje się, że deficyt brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 3,5 % i 3,7 % PKB odpowiednio w 2017 r. i w 2018 r., tj. przekroczy określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że ze względu na pogarszające się prognozy budżetowe od 2017 r. konieczne będą znaczne dodatkowe środki w celu spełnienia warunków paktu stabilności i wzrostu, zgodnie z zaleceniem skierowanym do Rumunii w dniu 16 czerwca 2017 r. dotyczącym skorygowania znaczącego odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.
- (9) Ramy fiskalne Rumunii są dobre, ale nie są w pełni stosowane. Budżet na 2016 r. znacznie odszedł od średniookresowego celu budżetowego – deficytu strukturalnego w wysokości 1 % PKB, z naruszeniem reguły dotyczącej deficytu z krajowych ram budżetowych. Budżet na 2017 r. wykazał jeszcze większe odchylenie od krajowych zasad budżetowych. W 2016 r., podobnie jak w latach poprzednich, rumuńskie władze nie przesłały parlamentowi zaktualizowanej strategii fiskalnej w ustawowym terminie, przypadającym w sierpniu. W rezultacie roczna procedura budżetowa nie opierała się na średniookresowej strategii fiskalnej.

⁽¹⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

⁽²⁾ Zalecenie Rady z dnia 16 czerwca 2017 r. mające na celu skorygowanie zaobserwowanego znaczącego odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w Rumunii (Dz.U. C 216 z 6.7.2017, s. ...).

⁽³⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są odliczane.

- (10) W 2016 r. dzięki dobrym buforom kapitałowym i zwiększającej się rentowności kondycja sektora bankowego nadal się poprawiała. Rumuńskie władze zobowiązały się przeprowadzić w 2018 r. kompleksową ocenę jakości aktywów i test wytrzymałościowy sektora bankowego. W maju 2016 r. weszła w życie ustawa w sprawie umarzania zadłużenia, ale ryzyko dla sektora bankowego zostało w znacznym stopniu zniwelowane przez orzeczenie sądu konstytucyjnego, zgodnie z którym sądy będą musiały oceniać, czy pożyczkobiorcy spełniają warunki określone w przepisach dotyczących trudności finansowych. Ustawa o przewalutowaniu kredytów denominowanych we frankach szwajcarskich, przyjęta przez parlament w październiku 2016 r., została ostatnio uznana za niekonstytucyjną. Powracające inicjatywy ustawodawcze nadal zagrażają jednak przewidywalności prawa, co może mieć negatywny wpływ na nastroje inwestorów.
- (11) Powszechne w Rumunii są oszustwa podatkowe, ograniczające dochody podatkowe i sprawiedliwość podatkową oraz zakłócające funkcjonowanie gospodarki. Postępy Rumunii w realizacji zalecenia dotyczącego poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego i poboru podatków są ograniczone. W 2016 r. zmieniono procedury dotyczące rejestracji i zwrotu podatku VAT. Trwa wprowadzanie w całym kraju elektronicznych kas przekazujących dane organom podatkowym. Od 2017 r. w sektorach takich jak hotelarstwo lub catering i w innych powiązanych branżach obowiązuje procedura szczególna, w ramach której wysokość podatku określa się niezależnie od przedziału przychodu. Wprowadzono ponadto ograniczenia dotyczące samozatrudnienia i przedsiębiorstw rodzinnych, aby przeciwdziałać praktykom unikania opodatkowania. W 2016 r. odnotowano poprawę przestrzegania przepisów dotyczących deklaracji podatkowych i odprowadzania podatków, ale wspólne audyty i kontrole inspekcji podatkowej i inspekcji pracy nie poprawiły rezultatów w tej dziedzinie. Co więcej, znacznie zwiększono próg obrotów w odniesieniu do systemu podatkowego dla mikroprzedsiębiorstw, jednocześnie obniżając stawkę, co sprzyja przestrzeganiu przepisów prawa podatkowego, ale pociąga za sobą obniżenie dochodów budżetowych. Podejście do opodatkowania przedsiębiorstw zakładające podziały na sektory i kategorie może doprowadzić do zwiększenia obciążenia administracyjnego przedsiębiorstw i organów podatkowych, a jednocześnie nie doprowadzi do poprawy poboru podatków.
- (12) Dystrybucja dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych (z uwzględnieniem rozmiarów gospodarstwa domowego) jest w Rumunii szczególnie nierówna i ogranicza tym samym potencjał trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Najbogatsze 20 % populacji ma dochody ponad osiem razy wyższe niż najbiedniejsze 20 %. Wskaźnik ten wyraźnie przewyższa średnią UE. Nierówność w znacznej mierze wynika z nierównego dostępu do opieki zdrowotnej, edukacji, usług i rynku pracy. Ponadto, różnica w nierówności dochodów przed opodatkowaniem i odliczeniem transferów socjalnych oraz po opodatkowaniu i odliczeniu transferów socjalnych należy do najniższych w Unii. Wskaźnik społeczny, na którym oparte są główne świadczenia społeczne, nie był aktualizowany od czasu jego wprowadzenia w 2008 r. Praca nierejestrowana, w „płace kopertowe”, jest nadal zjawiskiem powszechnym i wciąż ma negatywny wpływ na dochody podatkowe, powoduje zakłócenia w gospodarce i podważa sprawiedliwość i skuteczność systemu podatkowego i systemu świadczeń. W ramach projektu pilotażowego zaczęto przeprowadzać wspólne krajowe kontrole administracji skarbowej i inspekcji pracy, ale nie przyniosły one jeszcze systemowych skutków. Nie skoncentrowano zasobów na sektorach, w których ryzyko uchylania się od opodatkowania jest najwyższe, na „płace kopertowe” kładzie się ograniczony nacisk, a środki przymusu są stosowane częściej niż środki prewencyjne.
- (13) W 2016 r. poprawiły się wyniki na rynku pracy – stopa bezrobocia spadła do poziomu sprzed kryzysu. Siła robocza kurczy się z powodu starzenia się społeczeństwa w połączeniu z nadal dużą emigracją. Bezrobocie jest niskie, ale towarzyszy mu jeden z najwyższych wskaźników bierności zawodowej w Unii. Znacznie niższe od średniej unijnej są w szczególności wskaźniki dotyczące zatrudnienia i współczynniki aktywności zawodowej osób młodych, kobiet, osób o niskich umiejętnościach, osób niepełnosprawnych i Romów. Liczba młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się nadal jest bardzo wysoka.
- (14) Zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym, chociaż spada, wciąż jest bardzo wysokie, w szczególności w przypadku rodzin z dziećmi, osób niepełnosprawnych, Romów i ludności wiejskiej. W 2016 r. przyjęto kompleksowy pakiet zwalczania ubóstwa w ramach przesunięcia akcentu politycznego na zwiększenie świadczenia usług skierowanych do konkretnych grup ludności. W skład pakietu wchodzi projekt pilotażowy dotyczący wprowadzenia usług zintegrowanych w społecznościach marginalizowanych. Nadanie temu projektowi zasięgu krajowego znacznie podniosłoby obecnie niski poziom świadczenia usług zintegrowanych. W odpowiedzi na powtarzające się zalecenia kierowane do Rumunii przyjęto ustawę w sprawie minimalnego dochodu zapewniającego włączenie społeczne, która ma wejść w życie w 2018 r. Ten dochód pozwoli na zwiększenie adekwatności i zasięgu pomocy społecznej. Łączy pozytywne wsparcie z obowiązkowymi aktywnymi instrumentami rynku pracy i kontrolą. Jego potencjał pod względem aktywizacji jest jednak skromny – celem jest dotarcie z aktywnymi instrumentami rynku pracy do 25 % beneficjentów do 2021 r.
- (15) W ramach reformy krajowej agencji pośrednictwa pracy wzmocniono politykę aktywizacji. Reformy objęły bardziej zindywidualizowane wsparcie i zintegrowane usługi dla osób poszukujących pracy i pracodawców. Usprawniane i poszerzane są usługi oferowane młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się. Działania aktywizacyjne oferowane grupom najbardziej oddalonym od rynku pracy nadal są jednak ograniczone, a ostatnio

zaproponowane środki aktywizacji nie skupiają się już na tych konkretnych grupach. Ich skala i powiązanie z usługami społecznymi nie są wystarczające, by znacznie poprawić aktywność zawodową konkretnie tych grup.

- (16) Pod względem adekwatności świadczeń emerytalnych i ubóstwa osób starszych duże znaczenie ma aspekt płci – podczas gdy wszystkie inne czynniki zrównano, niższy wiek emerytalny dla kobiet powoduje, że ich świadczenia emerytalne są niższe. Rumunia należy do nielicznych państw członkowskich, które nie zrównują wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Ustawa w tej sprawie trafiła do parlamentu w 2013 r. Jak dotąd została przyjęta jedynie przez Senat.
- (17) W kontekście wzrostu wydajności, konwergencji dochodów i pozycji konkurencyjnej Rumunii szczególną uwagę należy poświęcić wzrostowi wynagrodzeń w sektorze publicznym i prywatnym. Wzrost wynagrodzeń w sektorze publicznym może przenieść się na sektor prywatny, co miałoby wpływ na konkurencyjność Rumunii. Poziom płacy minimalnej w Rumunii wciąż należy do najniższych w Unii, jednak wzrósł znacząco w ostatnich latach. W wyniku doraźnych podwyżek minimalnego wynagrodzenia znacznie wzrósł udział pracowników otrzymujących płacę minimalną, co w ostatnim okresie doprowadziło do znacznego zagęszczenia dolnej części struktury wynagrodzeń. Na początku 2016 r. w odpowiedzi na zalecenie skierowane do Rumunii powołano trójstronną grupę roboczą, której celem jest opracowanie mechanizmu ustalania płacy minimalnej w oparciu o obiektywne kryteria gospodarcze, społeczne i kryteria dotyczące rynku pracy. Prace grupy miały jednak znaczne opóźnienia, a ich wyniki nie zostały jeszcze odpowiednio uwzględnione. Dialog społeczny wciąż charakteryzuje się niskim poziomem rokowań zbiorowych na szczeblu sektorów i niedociągnięciami instytucjonalnymi, ograniczającymi skuteczność reform.
- (18) Dostateczne umiejętności podstawowe są konieczne, by znaleźć i utrzymać dobrą, stabilną pracę i z powodzeniem uczestniczyć w życiu gospodarczym i społecznym. Międzynarodowe badania pokazują duże braki w umiejętnościach podstawowych rumuńskich nastolatków. Wysokie wskaźniki wczesnego kończenia nauki, niewielki odsetek osób zdobywających wykształcenie wyższe i wysoka emigracja prowadzą do niewystarczającej podaży wykwalifikowanej siły roboczej. Dostęp do dobrej jakości powszechnej edukacji jest ograniczony, w szczególności na obszarach wiejskich i wśród dzieci romskich. Trudności z przyciągnięciem dobrych nauczycieli do szkół na obszarach wiejskich i szkół, w których dużą część uczniów stanowią dzieci romskie, w połączeniu z segregacją i często dyskryminacyjnymi postawami powodują, że osiągnięcia dzieci romskich w nauce są niższe. W odpowiedzi na powtarzające się zalecenia kierowane do Rumunii państwo to przyjęło strategię w sprawie wczesnego kończenia nauki i rozpoczęło jej wdrażanie. Ostatnie działania obejmują zintegrowane interwencje, pilotażowy program wydawania ciepłych posiłków, większe zwroty kosztów dojazdu i vouchery socjalne mające zwiększyć udział dzieci ubogich w wychowaniu przedszkolnym. Planuje się, że jesienią 2017 r. rozpocznie się realizacja finansowanych przez UE projektów mających na celu poprawę jakości nauczania w szkołach defaworyzowanych. Trwa ponadto modernizacja programów nauczania, które jest jednak niepełna. Wzmocniono przepisy mające przeciwdziałać segregacji, w tym zwiększono kompetencje inspektoratów szkolnych w tym zakresie. Wciąż brakuje jednak metodyki monitorowania. Konieczne jest podjęcie dalszych działań, aby zapewnić trwałe postępy w walce z nierównościami socjoekonomicznymi w edukacji. Jak dotąd gwarancja dla młodzieży dotarła do młodzieży niekontynuującej nauki jedynie częściowo, a programy drugiej szansy nie są powszechnie dostępne. System kształcenia i szkolenia zawodowego nie jest odpowiednio dostosowany do potrzeb rynku pracy, a udział w kształceniu ustawicznym jest bardzo niski.
- (19) Stan zdrowia społeczeństwa rumuńskiego jest zły. Dostęp do wysokiej jakości opieki zdrowotnej utrudniają: brak pracowników medycznych, niedofinansowanie i zbytne poleganie na opiece szpitalnej oraz korupcja, której skutki odczuwają w szczególności osoby o niskich dochodach i z obszarów wiejskich. Oprócz nieformalnych płatności dla pracowników służby zdrowia korupcja dotyczy udzielania zamówień publicznych w szpitalach, oszustw dotyczących ubezpieczeń oraz łapówek wręczanych w zamian za zaświadczenia uprawniające do świadczeń. W odpowiedzi na zalecenie skierowane do Rumunii oraz w związku z warunkami wstępnymi dotyczącymi unijnego okresu finansowania 2014–2020 Rumunia podjęła pewne działania w ramach polityki w celu zmniejszenia udziału leczenia szpitalnego i zwiększenia udziału leczenia ambulatoryjnego. Opracowano regionalne plany opieki zdrowotnej, aby określić potrzeby infrastrukturalne i potrzeby w zakresie usług. Wdrażanie krajowej strategii ochrony zdrowia jest monitorowane. Zgodnie z krajową strategią antykorupcyjną na lata 2016–2020 wprowadzono przepisy mające na celu reorganizację systemu informowania o nieformalnych płatnościach oraz podniesiono wynagrodzenia pracowników służby zdrowia. Strategia antykorupcyjna obejmuje kompleksowe środki dotyczące opieki zdrowotnej, w tym zwiększenie odpowiedzialności i przejrzystości procesów rekrutacji osób kierujących szpitalami. Mimo to wzmacnianie opieki środowiskowej, opieki ambulatoryjnej i systemów skierowań ciągle jest w fazie początkowej, nieformalne płatności są powszechne, nie zapewniono przejrzystości zarządzania szpitalami i wciąż nie przyjęto krajowej strategii dotyczącej pracowników służby zdrowia.

- (20) Zdolności administracyjne i zdolność tworzenia polityki Rumunii są osłabiane przez nieprzejrzyste procedury i proces podejmowania decyzji, uciążliwe procedury administracyjne, niewystarczające wykorzystanie dobrej jakości informacji, słabą koordynację między politykami sektorowymi i powszechną korupcję. Postępy reformy administracji publicznej są ograniczone. Struktury organizacyjne wciąż są niestabilne. Ma to wpływ na niezależność i skuteczność administracji publicznej. W 2016 r. wprowadzono strategię dotyczące służby cywilnej, ale ramy legislacyjne wciąż nie obejmują głównych celów tych strategii, w szczególności w odniesieniu do obiektywnych kryteriów rekrutacji personelu, oceny pracowników i nagród za wyniki. Zaproponowano częściową harmonizację poziomów wynagrodzeń, ale na szczeblu centralnym i lokalnym brakuje wyraźnego powiązania wyników z wynagrodzeniem. Wciąż należy wzmocnić kompetencje i uprawnienia Agencji Służby Cywilnej. Zapowiedziano wycofanie niektórych środków służących przejrzystości w kształtowaniu polityki, zapoczątkowanych w 2016 r. Planowanie strategiczne i ocena skutków regulacji nie są mocno zakorzenione w praktyce administracyjnej.
- (21) Niewystarczająca pod względem jakości i ilości infrastruktura transportowa należy do najważniejszych czynników utrudniających rozwój gospodarczy w Rumunii. Aby usunąć niedociągnięcia w tej dziedzinie, w odpowiedzi na zalecenie skierowane do Rumunii, kraj ten przyjął jesienią 2016 r. plan generalny w dziedzinie transportu. Aby przyspieszyć inwestycje w infrastrukturę drogową, zarządzanie inwestycjami infrastrukturalnymi wyłączono z zakresu kompetencji organu odpowiedzialnego za administrowanie infrastrukturą. W 2016 r. powołano osobny organ, którego zadaniem jest zreformowanie systemu kolejnictwa. Powinien on rozpocząć funkcjonowanie do połowy 2017 r.
- (22) W ostatnim czasie Rumunia odnotowuje jeden z najwyższych wskaźników inwestycji w UE. W 2016 r. inwestycje publiczne jednak spadły. Wynika to między innymi ze słabego wykorzystania funduszy unijnych. Wysoka absorpcja i skuteczne wykorzystanie finansowania UE są konieczne, by Rumunia mogła wykorzystać swój potencjał rozwoju, w szczególności w kluczowych sektorach, takich jak transport lub gospodarowanie odpadami. Negatywny wpływ na jakość inwestycji publicznych mają między innymi niedociągnięcia w zarządzaniu i zmieniające się priorytety. W odpowiedzi na zalecenie skierowane do Rumunii poczyniono niewielkie postępy pod względem wzmocnienia określania priorytetów i przygotowywania projektów wchodzących w zakres inwestycji publicznych. Od sierpnia 2016 r. ministerstwa mają obowiązek uwzględniać priorytety inwestycyjne w swoich planach wydatków. Nie podjęto jednak żadnych innych działań, aby zwiększyć rolę ministerstwa finansów w określaniu priorytetów inwestycyjnych i poprawić koordynację między ministerstwami podczas przygotowania projektów wchodzących w zakres inwestycji publicznych. Przyjęcie narodowego planu gospodarki odpadami i programu zapobiegania powstawaniu odpadów spodziewane przed końcem 2016 r. jest nadal w toku. Plany te są również potrzebne do lepszego sprawowania rządów i egzekwowania regulacji w celu ukierunkowania krajowych i unijnych środków na spełnianie norm środowiskowych na szczeblu Unii.
- (23) Skuteczne udzielanie zamówień publicznych ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia strategicznych celów i rozwiązania najważniejszych problemów politycznych w Rumunii, w tym dla zwiększenia wydajności wydatków publicznych, modernizacji administracji publicznej, walki z korupcją oraz zwiększenia innowacyjności i osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Skuteczne udzielanie zamówień publicznych stanowi też podstawę zaufania obywateli do organów publicznych i demokracji. Rumunia podjęła ostatnio działania mające na celu realizację strategii i planu działania w zakresie udzielania zamówień publicznych. W ramach działań następczych dotyczących ustawy o udzielaniu zamówień publicznych, obowiązującej od maja 2016 r., w czerwcu 2016 r. przyjęto przepisy wykonawcze dotyczące zamówień publicznych i zamówień w sektorze użyteczności publicznej, pod koniec 2016 r. przyjęto prawo wtórne dotyczące umów koncesji, a krajowy program udzielania zamówień publicznych przewiduje środki mające zapobiegać korupcji i kontrolować to zjawisko. Kilka kluczowych elementów tej strategii wciąż oczekuje jednak na wdrożenie, na przykład wzmocnienie kontroli i innych środków antykorupcyjnych, całkowite wdrożenie systemu elektronicznych zamówień publicznych oraz szkolenie urzędników zajmujących się udzielaniem zamówień publicznych.
- (24) Ponad 45 % rumuńskiej populacji mieszka na obszarach wiejskich, które pozostają daleko w tyle za obszarami miejskimi pod względem zatrudnienia i edukacji, dostępu do usług i infrastruktury oraz materialnego dobrobytu. W odpowiedzi na zalecenie skierowane do Rumunii dotyczące zwiększenia dostępu do zintegrowanych usług publicznych, rozszerzenia podstawowej infrastruktury i wspierania dywersyfikacji gospodarczej, w szczególności na obszarach wiejskich, w 2016 r. kraj ten przyjął kompleksowy zestaw środków dotyczących rozwoju obszarów wiejskich, modernizacji małych gospodarstw, wspierania MŚP prowadzących działalność pozarolniczą, inwestycji w infrastrukturę, w tym usługi społeczne i edukację, oraz formalizacji zatrudnienia. Długoterminowe powodzenie tych działań będzie zależeć od zdolności do przeprowadzenia działań pilotażowych na większą skalę oraz do skutecznego ukierunkowania i wykorzystania dostępnego finansowania unijnego.
- (25) Przedsiębiorstwa państwowe odgrywają istotną rolę w rumuńskiej gospodarce, w szczególności w kluczowych sektorach infrastruktury. Słabe zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi przekłada się na ich niską rentowność w porównaniu z przedsiębiorstwami z sektora prywatnego, co ma negatywny wpływ na finanse publiczne. W odpowiedzi na zalecenie skierowane do Rumunii państwo to osiągnęło znaczne postępy pod względem poprawy ładu korporacyjnego przedsiębiorstw państwowych. Jesienią 2016 r. sprawnie przyjęto ustawy towarzyszące

głównym przepisom w sprawie ładu korporacyjnego przedsiębiorstw państwowych. Ramy legislacyjne odpowiadają międzynarodowym dobrym praktykom w zakresie przejrzystego mianowania członków zarządów i kierownictwa przedsiębiorstw państwowych i dają Ministerstwu Finansów konkretne uprawnienia w zakresie monitorowania i egzekwowania przepisów. Podjęto też działania mające na celu upowszechnienie znajomości nowych przepisów w samorządach terytorialnych, a informacje budżetowe o przedsiębiorstwach państwowych podano do wiadomości publicznej. Opóźnienia w mianowaniu profesjonalnych menedżerów budzą jednak obawy co do dalszego wdrażania zmian.

- (26) Negatywny wpływ na konkurencyjność Rumunii mają słaba konkurencyjność pozacenowa i bariery strukturalne, utrudniające przejście na gospodarkę o wyższej wartości dodanej. Przeszkodą są również złożone procedury administracyjne. W odpowiedzi na zalecenie skierowane w 2016 r. do Rumunii państwo to przyjęło kilka aktów ustawodawczych, aby uprościć procedury administracyjne i usprawnić kontakty między obywatelami a administracją publiczną. Akty te objęły jednak niewielką liczbę procedur.
- (27) Korupcja utrzymuje się na wszystkich szczeblach i stanowi przeszkodę utrudniającą prowadzenie działalności gospodarczej. Rumunia poczyniła znaczne postępy w realizacji dużej części reformy systemu sądowego i walki z korupcją na dużą skalę. Należy jednak podjąć dalsze działania w tych obszarach, aby zapewnić, by reformy były trwałe i nieodwracalne. Dokonano pewnych postępów w opracowywaniu dalszych środków służących zapobieganiu i zwalczaniu korupcji, szczególnie w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, ale wciąż występują znaczne problemy związane ze skutecznym wdrażaniem krajowej strategii zwalczania korupcji przyjętej w roku 2016. Konieczne są działania na rzecz poszanowania niezawisłości sądownictwa w życiu publicznym w Rumunii, sfinalizowania reformy kodeksów karnych i cywilnych oraz zapewnienia skuteczności wykonywania orzeczeń sądów. W ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji Rumunia otrzymuje zalecenia dotyczące reformy sądownictwa i walki z korupcją. W zaleceniach dla Rumunii nie uwzględniono więc tych obszarów.
- (28) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Rumunii i opublikowała tę analizę w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Rumunii w latach poprzednich. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Rumunii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (29) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu nr 1,

NINIEJSZYM ZALECA Rumunii podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Zapewnienie w 2017 r. przestrzegania zalecenia Rady z dnia 16 czerwca 2017 r. w celu skorygowania znaczącego odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Kontynuowanie w 2018 r. znacznego wysiłku fiskalnego zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu. Zapewnienie pełnego stosowania ram fiskalnych. Poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego i poboru podatków. Walkę z pracą nierejestrowaną, w tym poprzez systematyczne przeprowadzanie zintegrowanych kontroli.
2. Wzmocnienie ukierunkowanych działań aktywizujących i zintegrowanych usług publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Przyjęcie ustawodawstwa zrównującego wiek emerytalny kobiet i mężczyzn. Opracowanie we współpracy z partnerami społecznymi przejrzystego mechanizmu ustalania płacy minimalnej. Zwiększenie dostępu do dobrej jakości powszechnej edukacji, zwłaszcza dla Romów i dzieci z obszarów wiejskich. Zwiększenie w ramach opieki zdrowotnej udziału leczenia ambulatoryjnego oraz ograniczenie zjawiska nieformalnych płatności.

⁽¹⁾ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

3. Przyjęcie przepisów zapewniających profesjonalizm i niezależność służby cywilnej przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów. Wzmocnienie określania priorytetów i przygotowywania projektów wchodzących w zakres inwestycji publicznych. Zapewnienie terminowego, pełnego i trwałego wdrożenia krajowej strategii udzielania zamówień publicznych.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÕNISTE

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Słowenii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/23)

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 gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i wskazała w nim Słowenię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej Słowenia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, jak odzwierciedlono w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2017 r. dotyczące Słowenii zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Słowenii w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Słowenii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki również opublikowano w dniu 22 lutego 2017 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Słowenii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Słabymi punktami są w szczególności niedociągnięcia sektora bankowego, zadłużenie przedsiębiorstw i ryzyko fiskalne. Narosłe zakłócenia równowagi stopniowo się zmniejszają dzięki ponownemu wzrostowi. Sektor przedsiębiorstw znacznie zmniejszył zadłużenie, ożywiły się inwestycje

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

sektora prywatnego, w tym w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W porównaniu z innymi krajami w regionie poziom napływających bezpośrednich inwestycji zagranicznych nadal jest jednak niski. Dług publiczny osiągnął najwyższy poziom w 2015 r. i oczekuje się, że w najbliższych latach nastąpi jego korekta w dół. Postępy w zakresie restrukturyzacji sektora bankowego zbiegły się w czasie z gwałtownym spadkiem odsetka kredytów zagrożonych, który powinien nadal się obniżać. Rząd podjął odpowiednie działania w celu konsolidacji i restrukturyzacji sektora bankowego oraz w celu poprawy zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Potrzebne są jednak dalsze działania w ramach polityki, aby rozwiązać problem zadłużenia przedsiębiorstw, usunąć utrzymujące się słabości sektora finansowego, zapewnić długoterminową stabilność finansów publicznych oraz zapewnić bardziej korzystne otoczenie biznesu.

- (4) Słowenia przedłożyła program stabilności na 2017 r. w dniu 28 kwietnia 2017 r., a krajowy program reform na 2017 r. w dniu 3 maja 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (5) Stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniono podczas programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSD) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Słowenia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlega przejściowym ustaleniom odnoszącym się do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W programie stabilności na 2017 r. rząd oczekuje poprawy deficytu nominalnego do poziomu 0,8 % PKB w 2017 r., a w 2020 r. osiągnie nadwyżkę na poziomie 0,4 % PKB. Realizacja średnioterminowego celu budżetowego – tj. zbilansowanego budżetu w kategoriach strukturalnych, który nie spełnia wymogów paktu stabilności i wzrostu – planowana jest na rok 2020. Przeliczone saldo strukturalne⁽²⁾ wskazuje jednak, że średniookresowy cel budżetowy nie zostanie osiągnięty w okresie objętym programem. Zgodnie z programem stabilności na 2017 r. oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie w 2017 r. do poziomu 77,0 %, po czym będzie dalej spadać, osiągając w 2020 r. poziom 67,5 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Oprócz tego środki niezbędne do osiągnięcia poziomów docelowych, począwszy od 2017 r., nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane.
- (7) W programie stabilności na 2017 r. wskazano, że wpływ, jaki wywiera na budżet masowy napływ uchodźców, jest w 2016 i 2017 r. znaczny, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne dodatkowe wydatki związane z wyjątkowo dużym napływem uchodźców wyniosły w 2016 r. 0,07 % PKB. Kwota ta nie zmieniła się w stosunku do projektu planu budżetowego na 2017 r., w którym potwierdzono prognozę zawartą w programie stabilności na 2016 r. Na 2017 r. program stabilności zawierał wniosek zakładający kwotę 0,07 % PKB; Komisja przeanalizuje jego dodatkowy wpływ wynoszący 0,01 % PKB. Przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 mają zastosowanie do tych dodatkowych wydatków, jako że napływ uchodźców oraz środki bezpieczeństwa są związane z wydarzeniami nadzwyczajnymi, ich wpływ na finanse publiczne Słowenii jest znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności finansów publicznych. Dlatego też zmniejszono wymagane dostosowanie prowadzące do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2016 r., aby uwzględnić te dodatkowe koszty budżetowe. Jeśli chodzi o 2017 r., ostateczna ocena obejmująca kwoty kwalifikowalne zostanie przeprowadzona wiosną 2018 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze słoweńskie.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

- (8) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Słowenii dokonanie rocznej korekty fiskalnej wynoszącej co najmniej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. Prognoza Komisji z wiosny 2017 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od tego wymogu w 2017 r.
- (9) W świetle swojej sytuacji fiskalnej, w szczególności poziomu zadłużenia, w 2018 r. Słowenia powinna dokonywać dalszej korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą dostosowań na mocy paktu stabilności i wzrostu korekta ta wymaga uzyskania stopy wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁽¹⁾ nieprzekraczającej 0,6 %. Odpowiadałoby to korekcie strukturalnej wynoszącej 1 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. Prognozuje się, że w latach 2017 i 2018 Słowenia spełni warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Słowenia powinna być gotowa do wprowadzenia w 2017 r. dodatkowych środków, a od 2018 r. podjęcie takich środków będzie konieczne, aby spełnić warunki paktu stabilności i wzrostu. Jak przewidziano jednak w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97, ocena planów i wyników budżetowych powinna uwzględniać saldo budżetowe danego państwa członkowskiego w świetle warunków koniunkturalnych. W komunikacie Komisji w sprawie europejskiego semestru 2017 towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów przypomniano, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały odpowiednio uwzględniać cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Słowenii. W związku z tym Rada odnotowuje, że Komisja zamierza dokonać wszechstronnej oceny zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, w szczególności w świetle sytuacji koniunkturalnej na Słowenii. W przypadku Słowenii istnieją ponadto poważne wątpliwości co do cyklu koniunkturalnego, wynikające ze szczególnie dużej recesji w latach 2008–2013 i z wdrażania istotnych reform strukturalnych i reform sektora finansowego.
- (10) W lipcu 2015 r. przyjęto ustawę o regułach fiskalnych, wprowadzającą średniookresowe ramy budżetowe dla sektora instytucji rządowych i samorządowych. Aby ustawa ta była operacyjna, konieczne jest wprowadzenie poprawek do ustawy o finansach publicznych. Rząd początkowo zobowiązał się do przyjęcia zmienionej ustawy o finansach publicznych w terminie sześciu miesięcy od przyjęcia ustawy o regułach fiskalnych. Termin ten jednak kilkakrotnie przekładano, a projektu zmienionej ustawy nie przekazano jeszcze nawet pod obrady parlamentu. Zmieniona ustawa o finansach publicznych należy do instrumentów prawnych transponujących do prawa krajowego dyrektywę 2011/85/UE⁽²⁾; państwa członkowskie były zobowiązane wprowadzić w życie przepisy niezbędne do wykonania tej dyrektywy do końca 2013 r. Członków Rady Budżetowej powołano w dniu 21 marca 2017 r.
- (11) Wysoki dług publiczny, który w 2016 r. wyniósł 79,7 % PKB, jest źródłem słabości słoweńskich finansów publicznych. Społeczeństwo Słowenii starzeje się szybciej niż ma to miejsce w większości państw członkowskich. Słowenia jest narażona na wysokie ryzyko dotyczące długoterminowej stabilności finansów publicznych i ma najwyższy spośród wszystkich państw członkowskich wskaźnik sygnalizujący lukę w długoterminowej stabilności finansów publicznych – luka ta wynika z prognozowanego wzrostu wydatków publicznych na emerytury, opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową.
- (12) Rząd przedstawił wnioski ustawodawcze w sprawie reformy systemu opieki zdrowotnej. Projekt ustawy o opiece zdrowotnej i ubezpieczeniu zdrowotnym, stanowiącej zasadniczą część reformy, przedłożono do konsultacji publicznych w lutym 2017 r. Do Zgromadzenia Narodowego ma zostać przekazany latem 2017 r. Istotne jest dotrzymanie planowanych terminów, które powinno umożliwić wejście w życie ustawy jeszcze w 2017 r. W grudniu 2016 r. przedstawiono wnioski w sprawie zmiany ustawy o świadczeniach zdrowotnych i ustawy o prawach pacjenta oraz przyjęto nową ustawę apteczną. Utrzymujące się problemy dotyczą zarządzania szpitalami, wyników działalności szpitali, podstawowej opieki zdrowotnej, którą należy zapewnić przed leczeniem szpitalnym, systemu płatności dla szpitali, oceny technologii medycznych i systemów informacyjnych. Ponadto nie czerpie się w pełni potencjalnych korzyści ze scentralizowanego udzielania zamówień publicznych na produkty i usługi medyczne; trwają prace nad nowym scentralizowanym systemem udzielania zamówień publicznych na produkty lecznicze, który może zwiększyć przejrzystość i gospodarność procesu udzielania zamówień. Dużym wyzwaniem jest też kontynuacja reformy opieki długoterminowej. W Słowenii brak jest do tej pory zintegrowanego systemu opieki długoterminowej. Trwają prace nad projektem pilotażowym mającym na celu określenie potrzeb w zakresie takiej opieki.

⁽¹⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

⁽²⁾ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. U. L 306 z 23.11.2011, s. 41).

- (13) W kwietniu 2016 r. rząd przyjął białą księgę w sprawie emerytur, rozpoczynając konsultacje publiczne dotyczące przyszłości systemu emerytalnego. Wciąż nie przedstawiono jednak konkretnych wniosków ustawodawczych. Wyzwania stojące przed Słowenią to zapewnienie długoterminowej stabilności i adekwatności systemu emerytalnego, w tym przez powiązanie ustawowego wieku emerytalnego z wydłużającym się średnim dalszym trwaniem życia, zachęcanie do późniejszego przechodzenia na emeryturę, zwiększenie zasięgu dodatkowych programów emerytalnych, należyte uwzględnienie różnych modeli kariery i zmniejszenie zagrożenia ubóstwem osób starszych.
- (14) Poprawiają się tendencje społeczne i sytuacja na rynku pracy. Powstaje więcej nowych miejsc pracy, a bezrobocie spada. Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem i wykluczeniem społecznym spada, utrzymuje się jednak powyżej średniej unijnej w przypadku osób starszych. Oferta rynku pracy poprawia się, umożliwiając zapewnienie zatrudnienia pracownikom w starszym wieku. Współczynnik aktywności zawodowej osób starszych utrzymuje się jednak na niskim poziomie. W ostatnich latach upowszechniło się przechodzenie na emeryturę przez system ubezpieczeń od bezrobocia. Bezrobocie długotrwale utrzymuje się na poziomie sprzed kryzysu. Ponad połowa wszystkich bezrobotnych to osoby długotrwale bezrobotne. Ponad 40 % wszystkich osób długotrwale bezrobotnych to osoby powyżej 50. roku życia; połowa pozostaje bez pracy od ponad dwóch lat. Przygotowano analizę i plan działania w celu zwiększenia wskaźnika zatrudnienia pracowników w starszym wieku oraz omówiono je z partnerami społecznymi. Terminowe wdrożenie planu działania może poprawić aktywizację pracowników w starszym wieku. Wskaźnik zatrudnienia pracowników o niskich umiejętnościach jest wciąż niski – znacznie niższy od poziomu sprzed kryzysu i średniej unijnej. Plan wdrażania aktywnej polityki rynku pracy, przyjęty w styczniu 2016 r., stanowi kontynuację obecnego podejścia, a wydatki w tej dziedzinie utrzymują się na niskim poziomie. Pracownicy w starszym wieku i o niskich umiejętnościach nadal są niedostatecznie uwzględniani w środkach aktywnej polityki rynku pracy. Mimo reformy z 2013 r. problemem pozostaje segmentacja rynku pracy.
- (15) Poziom kredytów zagrożonych, chociaż nadal jest wysoki, wykazuje trwałą tendencję spadkową. Bank Słowenii wdrożył szereg środków zachęcających banki do trwałego ograniczenia liczby kredytów zagrożonych. Presja, aby zmniejszyć zadłużenie, zaczęła słabnąć, ale przepływy kredytowe do przedsiębiorstw nadal spadają. Postępy w zakresie zmniejszenia zadłużenia były nierówne między poszczególnymi przedsiębiorstwami. Postępuje konsolidacja i restrukturyzacja sektora bankowego – w 2016 r. miało miejsce połączenie trzech banków. Do dnia 31 grudnia 2017 r. Słowenia zobowiązała się do zbycia co najmniej 50 % swoich udziałów w największym banku będącym własnością państwa, a kolejnych 25 % akcji minus jedna akcja – w terminie do dnia 31 grudnia 2018 r. Zmiany ram legislacyjnych zwiększyły możliwości spółki zarządzającej aktywami bankowymi w zakresie restrukturyzacji przedsiębiorstw. Poziom pożyczek zagrożonych wciąż jest wysoki wśród MŚP. Aby rozwiązać ten problem, z pomocą Banku Światowego opracowano systematyczne podejście do zarządzania kredytami zagrożonymi MŚP. Rząd przyjął ponadto projekt ustawy ustanawiającej centralny rejestr kredytów, aby umożliwić skuteczniejsze zarządzanie ryzykiem i ograniczyć ryzyko związane z zadłużeniem.
- (16) Dostęp do alternatywnych źródeł finansowania dla przedsiębiorstw mających zdolność kredytową jest bardzo ograniczony. Słoweński Fundusz Przedsiębiorstw i Slovenska izvozna in razvojna banka (bank SID) wprowadziły przede wszystkim nowe instrumenty dłużne dla MŚP, w tym środki takie jak mikrokredyty. W 2016 r. Słoweński Fundusz Przedsiębiorstw wdrożył jeden program dotyczący kapitału zaangażowanego. Skorzystało z niego prawie 50 małych i średnich przedsiębiorstw. Istotnym źródłem dodatkowego finansowania mogłyby być inne alternatywne instrumenty finansowe, w tym kapitał wysokiego ryzyka i finansowanie kapitałem własnym, z wykorzystaniem środków europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, lecz ich potencjał pozostaje w dużej mierze niewykorzystany.
- (17) Trwa wdrażanie strategii rozwoju administracji publicznej na lata 2015–2020. Osiągnięto już pewne postępy. Opóźnia się jednak przyjęcie niektórych środków specjalnych, na przykład ustawy o służbie cywilnej. Szacuje się, że rządowy program mający na celu ograniczenie obciążeń administracyjnych w latach 2009–2015 przyniósł łącznie 365 mln EUR oszczędności. Wdrożono prawie 60 % z 318 środków na rzecz ograniczenia obciążeń administracyjnych. Długie i skomplikowane procedury administracyjne nadal hamują jednak inwestycje sektora prywatnego, w szczególności w sektorze budowlanym i gospodarowania gruntami. Chociaż zwiększono wydajność i jakość systemu wymiaru sprawiedliwości, w sprawach handlowych wciąż trzeba długo czekać na wyznaczenie terminu pierwszych rozpraw, a pozwów nie można składać drogą elektroniczną. Mimo przyjęcia kilku istotnych reform antykorupcyjnych – na przykład programu polityki zerowej tolerancji wobec korupcji – poziom korupcji wciąż jest postrzegany jako wysoki i wydaje się mieć wpływ na decyzje przedsiębiorstw. Modernizacja przepisów dotyczących zawodów regulowanych początkowo wykazywała postępy, ale obecnie reformy zwolniły. Usunięcie zbędnych barier dotyczących zawodów regulowanych może zwiększyć konkurencję na tych rynkach.
- (18) Zaangażowanie państwa w gospodarkę utrzymuje się na wysokim poziomie mimo programu prywatyzacyjnego rozpoczętego w 2013 r. Państwo jest największym pracodawcą, podmiotem zarządzającym aktywami i największym posiadaczem papierów dłużnych w Słowenii. W połączeniu ze słabym łańcem korporacyjnym duży udział państwa w strukturze własności ma istotne skutki fiskalne i gospodarcze. Szacuje się, że na 13 mld EUR albo około jedną trzecią PKB w latach 2007–2014. Wynika to przede wszystkim z wprowadzenia środków na rzecz stabilizacji sektora finansowego i zysków utraconych przez przedsiębiorstwa państwowe w porównaniu z przedsiębiorstwami prywatnymi. Dzięki nowemu systemowi ładu korporacyjnego wyniki działalności przedsiębiorstw państwowych

zaczęły się poprawiać, ale ryzyko nadal występuje. Na koniec 2015 r. wyniki działalności wskazują na zwiększenie rentowności przedsiębiorstw zarządzanych przez spółkę Slovenian Sovereign Holding, ale nie osiągnięto celu pośredniego określonego w strategii zarządzania. W styczniu 2017 r. rząd zatwierdził plan zarządzania aktywami na 2017 r., w którym ilościowo określono wskaźniki wyników dla poszczególnych przedsiębiorstw państwowych i zaktualizowano wykaz aktywów przeznaczonych do zbycia. Jednocześnie nadal nie przyjęto zmian do strategii zarządzania aktywami, które parlament początkowo zatwierdził w 2015 r. – rząd odłożył decyzję w tej sprawie na drugą połowę 2017 r. Pod koniec lutego 2017 r. powołano wprawdzie nowego prezesa zarządu, ale nie powstała jeszcze pełna rada nadzorcza.

- (19) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Słowenii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. Oceniała również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Słowenii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Słowenii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (20) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu 1.
- (21) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. Zalecenia Rady wydane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 3 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Słowenii podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Kontynuowanie znacznego wysiłku fiskalnego w 2018 r. zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, z uwzględnieniem potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych Słowenii. Przyjęcie i wdrożenie proponowanej reformy systemu opieki zdrowotnej i przyjęcie planowanej reformy opieki długoterminowej, zwiększającej gospodarność, dostępność i jakość opieki. Pełne wykorzystanie potencjału scentralizowanych zamówień publicznych w sektorze zdrowia. Przyjęcie niezbędnych środków w celu zapewnienia długoterminowej stabilności i adekwatności systemu emerytalnego.
2. Wzmoczenie wysiłków, aby zwiększyć szanse na zatrudnienie pracowników nisko wykwalifikowanych i starszych, zwłaszcza przez ukierunkowane środki aktywizacji i uczenie się przez całe życie.
3. Poprawienie warunków finansowania, w tym przez doprowadzenie do trwałego rozwiązania problemu kredytów zagrożonych oraz zapewnienie dostępu do alternatywnych źródeł finansowania. Zapewnienie pełnego wdrożenia strategii spółki zarządzającej aktywami bankowymi. Ograniczenie obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw wynikających z przepisów w sprawie gospodarowania gruntami i pozwoleń budowlanych oraz zapewnienie dobrego zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÕNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Słowacji na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/24)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i nie wskazała w nim Słowacji jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej Słowacja powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, jak odzwierciedlono w zaleceniach 1–2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2017 r. dotyczące Słowacji zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Słowacji w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Słowacji w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 26 kwietnia 2017 r. Słowacja przedłożyła swój krajowy program reform na 2017 r. i swój program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

- (5) Stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniono podczas programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Słowacja jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2017 r. rząd planuje stopniową poprawę deficytu nominalnego do poziomu 1,3 % PKB w 2017 r., a w 2019 r. i 2020 r. dalszą poprawę do 0 %. Oczekuje się, że średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt strukturalny wynoszący 0,5 % PKB, zostanie osiągnięty do 2018 r. Zgodnie z programem stabilności na 2017 r. zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB stopniowo zmniejszy się do 46 % do 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny.
- (7) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Słowacji dokonanie rocznej korekty fiskalnej wynoszącej 0,5 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. Prognoza Komisji z wiosny 2017 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od tego zalecenia w 2017 r.
- (8) W świetle sytuacji fiskalnej Słowacji, w 2018 r. powinna ona dokonywać dalszej korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, którym jest deficyt strukturalny wynoszący 0,5 % PKB. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą dostosowań na mocy paktu stabilności i wzrostu korekta ta wymaga uzyskania stopy wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁽²⁾ nieprzekraczającej 2,9 %. Odpowiadałoby to korekcie strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w łącznym okresie 2017–2018. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Słowacja powinna być gotowa do wprowadzenia w 2017 r. dodatkowych środków, aby zapewnić spełnienie warunków paktu stabilności i wzrostu, a w 2018 r. podjęcie takich środków będzie konieczne. Jak przewidziano jednak w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97, ocena planów i wyników budżetowych powinna uwzględniać saldo budżetowe danego państwa członkowskiego w świetle warunków koniunkturalnych. W komunikacie Komisji w sprawie europejskiego semestru 2017 towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów przypomniano, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały odpowiednio uwzględniać cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Słowacji. W związku z tym Rada odnotowuje, że Komisja zamierza dokonać wszechstronnej oceny zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, w szczególności w świetle sytuacji koniunkturalnej na Słowacji.
- (9) Finanse publiczne Słowacji wciąż są zagrożone w perspektywie długoterminowej. Wydatki na ochronę zdrowia nadal stanowią ryzyko dla długoterminowej stabilności finansów publicznych – wyzwaniem pozostaje zwiększenie gospodarności ochrony zdrowia na Słowacji. Podjęto pewne działania w celu racjonalizacji opieki szpitalnej i obniżenia kosztów, ale konkretne wyniki nie są jeszcze widoczne. W przeglądzie wydatków z 2016 r. określono, w jakich obszarach można szukać potencjalnych oszczędności. Praktyczne postępy w realizacji kompleksowej reformy systemu opieki zdrowotnej i wydatków na ochronę zdrowia jak dotąd jednak się opóźniały, a postępy we wprowadzaniu systemu płatności dla jednorodnych grup pacjentów i wprowadzeniu systemów e-zdrowia były powolne. Jednocześnie prognozuje się, że deficyt publicznego systemu emerytalnego w perspektywie długoterminowej podwoi się – wiek emerytalny na Słowacji należy do najniższych w Unii. Ostatnie korekty systemu emerytalnego miały w dużym stopniu charakter doraźny i krótkoterminowy.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (10) Zmniejszyła się liczba oszustw podatkowych i przypadków unikania opodatkowania. Podejmowane są też wysiłki mające na celu zwiększenie dobrowolnego przestrzegania przepisów w tym zakresie. Usprawnienie poboru podatków wyraźnie ograniczyło lukę w podatku VAT, która w przeszłości była znaczna. Wydaje się, że ograniczenie oszustw związanych z VAT ma też pozytywny wpływ na pobór podatku od osób prawnych. Administracja finansowa skupia się na poprawie przestrzegania przepisów w zakresie VAT, w szczególności za pomocą kontroli. Jednocześnie analizowana jest możliwość przeprowadzenia działań pozakontrolnych, które mogą zwiększyć dobrowolne przestrzeganie przepisów prawa podatkowego.
- (11) Pomimo poprawy sytuacji na rynku pracy związanej z silnym ożywieniem koniunktury i powstawaniem wielu nowych miejsc pracy, problem stanowi wciąż długoterminowe bezrobocie. Wskaźnik długotrwałego bezrobocia nadal jest jednym z najwyższych w Unii. Dotyczy ono w szczególności zmarginalizowanych Romów oraz osób o niskich kwalifikacjach i osób młodych. Ponadto wciąż utrzymują się regionalne różnice – stopa bezrobocia we wschodniej Słowacji jest dwa razy wyższa niż w Bratysławie. Udział dorosłych w uczeniu się przez całe życie i kształceniu wyrównawczym nadal jest niewielki. Pomimo środków zachęcających osoby nisko uposażone do podejmowania pracy oraz trwającej reformy publicznych służb zatrudnienia, utrzymują się problemy związane z wprowadzeniem zindywidualizowanego wsparcia dla długotrwale bezrobotnych i grup defaworyzowanych, wynikające między innymi z wysokiej liczby przypadków, którymi należy się zająć. Słowacki plan działania w sprawie integracji długotrwale bezrobotnych, w znacznym stopniu finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego, ma na celu poprawę tej sytuacji poprzez wdrożenie kompleksowego podejścia do zindywidualizowanych świadczeń. Cel ten zostanie osiągnięty poprzez specjalistyczne doradztwo, nowy system profilowania, współpracę z prywatnymi agencjami zatrudnienia i prowadzenie ukierunkowanych programów szkoleniowych opracowanych przez pracodawców w oparciu o potrzeby regionalnego rynku pracy. Uczestnictwo Romów w słowackim rynku pracy w dalszym ciągu jest bardzo niskie, a wzrost wskaźnika ich zatrudnienia postępuje wolno. Do ich ograniczonego uczestnictwa w rynku pracy przyczyniają się takie czynniki jak niski poziom edukacji i umiejętności oraz dyskryminacja. Powodem niskiego wskaźnika zatrudnienia kobiet w wieku prokreacyjnym są długie urlopy rodzicielskie (do trzech lat), z których rzadko korzystają mężczyźni, niedostateczna liczba placówek opieki nad dziećmi, zwłaszcza w przypadku dzieci poniżej trzeciego roku życia, oraz małe rozpowszechnienie elastycznej organizacji czasu pracy.
- (12) System edukacji jest niewystarczająco nastawiony na zwiększanie potencjału ekonomicznego Słowacji. Wyniki kształcenia i poziom umiejętności podstawowych nadal są niskie według norm międzynarodowych, a w latach 2012–2015 jeszcze się pogorszyły. Utrzymują się ponadto silne różnice między regionami. Słabe wyniki są związane przede wszystkim z silnym wpływem sytuacji społeczno-ekonomicznej i pochodzenia etnicznego uczniów, z kwestiami równości, dostępu do kształcenia i integracyjnego charakteru kształcenia, a także ze stosunkowo niską atrakcyjnością zawodu nauczyciela. Mimo że w 2016 r. nastąpiła dwustopniowa podwyżka pensji nauczycieli (wzrosły one o 4 % w styczniu, a następnie o 6 % we wrześniu), a na lata 2017–2020 planowane są dalsze podwyżki, niekonkurencyjne wynagrodzenia i ograniczone możliwości doskonalenia zawodowego nauczycieli należą do czynników, które stale w dużej mierze obniżają atrakcyjność zawodu, w szczególności w oczach potencjalnych młodych nauczycieli oraz osób mieszkających w lepiej rozwiniętych regionach kraju. Niedawno przyjęte przepisy zwalczające segregację, dotyczące marginalizowanej społeczności romskiej, muszą jeszcze zostać w pełni wdrożone, aby przynieść pozytywne skutki i zwiększyć udział przedstawicieli tej społeczności w powszechnym systemie kształcenia o charakterze integracyjnym. Szczególną uwagę należy zwrócić na wczesną edukację i opiekę nad dziećmi oraz edukację przedszkolną.
- (13) Trwa modernizacja słowackiej administracji publicznej, ale problemem pozostaje korupcja. Korupcja utrzymuje się na wysokim poziomie i stanowi dużą przeszkodę w prowadzeniu działalności gospodarczej. Mechanizmy kontroli i egzekwowania przepisów antykorupcyjnych wciąż wydają się niewystarczające, a inicjatywy polityczne dotyczące sygnalizowania nieprawidłowości i firm przykrywek mogą nie wystarczyć do rozwiązania problemu. Co więcej, praktyki udzielania zamówień publicznych w wielu obszarach nie są najlepsze. Trwa opracowywanie modeli szkolenia, które wyposażą pracowników w umiejętności konieczne do wdrożenia wydajniejszego systemu udzielania zamówień. Zaniepokojenie wciąż budzą takie czynniki, jak konflikty interesów, dopasowane do konkretnych podmiotów specyfikacje istotnych warunków zamówienia oraz nadmierne korzystanie z kryterium najniższej ceny przy udzielaniu zamówień, które prowadzą do ograniczonej pod względem jakości konkurencji. Słabości procedur udzielania zamówień publicznych są stale zgłaszane jako wpływające na skuteczność przydziału zasobów publicznych.
- (14) Częste zmiany przepisów utrudniają przedsiębiorstwom dostosowanie się do obowiązujących zasad i zwiększają jego koszty, a procesy legislacyjne i regulacyjne oraz procedury upadłościowe często są uznawane za niezbyt przyjazne dla przedsiębiorstw. Niedawno powołano międzyresortową grupę roboczą ds. prowadzenia działalności gospodarczej, kierowaną przez sekretarza stanu z Ministerstwa Gospodarki. Do czerwca 2017 r. ma ona przedstawić propozycje środków, które ulepszyłyby otoczenie biznesu. Na Słowacji utrzymują się wysokie bariery regulacyjne w sektorze usług dla przedsiębiorstw. W komunikacie Komisji ze stycznia 2017 r. w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych przedstawiono konkretne zalecenia, jak można rozwiązać ten problem, z podziałem na zawody. Komunikat ten wchodzi w skład pakietu środków na rzecz zniesienia barier na rynkach usług.

- (15) Zwiększenie skuteczności, w tym niezawisłości systemu wymiaru sprawiedliwości, wciąż jest dla Słowacji wyzwaniem, chociaż podejmowane są wysiłki w celu usunięcia niedociągnięć. Utrzymują się jednak obawy dotyczące wydajności i niezawisłości sądownictwa. Również administracja publiczna jest wciąż nieefektywna i rozczłonkowana; zmagają się ponadto z problemem niewystarczającego potencjału administracyjnego. O postępie świadczą: przyjęcie strategii w sprawie zarządzania zasobami ludzkimi w październiku 2015 r. i niedawne przyjęcie ustawy o służbie cywilnej. Nowa politycznie niezależna Rada Służby Cywilnej będzie nadzorować wdrażanie przepisów wspomnianej ustawy oraz kodeksu etyki urzędników służby cywilnej. Złożone i nieprzejrzyste ramy regulacyjne sprawiają, że stosunki między zainteresowanymi stronami na rynku energii są skomplikowane. Ostatnie zmiany w ustalaniu taryf dystrybucyjnych pokazują, że utrzymują się wpływy polityczne i wpływy ze strony świata biznesu. Przewiduje się, że niezależność organu regulującego ceny energii zmniejszy się po przyjęciu przepisów przyznających rządowi wyłączne prawo do mianowania przewodniczącego tego organu oraz dających ministerstwu gospodarki i środowiska prawo do uczestniczenia w procedurze ustalania cen.
- (16) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Słowacji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. Oceniała również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Słowacji w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej na Słowacji, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu 1,

NINIEJSZYM ZALECA Słowacji podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Kontynuowanie znacznego wysiłku fiskalnego w 2018 r. zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, z uwzględnieniem potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych Słowacji. Poprawę gospodarności systemu opieki zdrowotnej, w tym poprzez wdrożenie projektu dotyczącego optymalnego wykorzystania środków finansowych.
2. Poprawę środków aktywizacji dla grup defaworyzowanych, w tym poprzez wdrożenie planu działania dla długotrwale bezrobotnych i zapewnienie zindywidualizowanych usług i ukierunkowanych szkoleń. Zwiększenie możliwości zatrudnienia dla kobiet, w szczególności poprzez szersze zapewnienie przystępnej cenowo i wysokiej jakości oferty opieki nad dziećmi. Poprawę jakości kształcenia i zwiększenie udziału Romów w powszechnym systemie kształcenia o charakterze integracyjnym.
3. Poprawę konkurencji i przejrzystości w operacjach udzielania zamówień publicznych oraz zintensyfikowanie walki z korupcją poprzez skuteczniejsze egzekwowanie obowiązujących przepisów. Przyjęcie i wdrożenie kompleksowego planu mającego na celu zmniejszenie barier administracyjnych i regulacyjnych dla biznesu. Zwiększenie skuteczności wymiaru sprawiedliwości, w tym skrócenie czasu trwania postępowań sądowych w sprawach cywilnych i handlowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/25)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Finlandię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zaleceń Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”) ⁽³⁾.
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Finlandia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zaleceń dla strefy euro, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2017 r. dotyczące Finlandii opublikowano w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Finlandii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Finlandii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki również opublikowano w dniu 22 lutego 2017 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Finlandii nie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

- (4) W dniu 28 kwietnia 2017 r. Finlandia przedłożyła swój krajowy program reform na 2017 r. oraz swój program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Finlandia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2017 r. rząd planuje, że saldo nominalne pogorszy się z poziomu -1,9 % PKB w 2016 r. do -2,3 % PKB w 2017 r., a następnie będzie się stale poprawiać, aż osiągnie poziom -0,2 % PKB w 2020 r. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt wynoszący 0,5 % PKB w kategoriach strukturalnych – będzie osiągany, począwszy od 2019 r. Przeliczone⁽²⁾ saldo strukturalne wskazuje jednak, że średniookresowy cel budżetowy będzie osiągany dopiero od 2020 r. Zgodnie z programem stabilności na 2017 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie wartość szczytową na poziomie 64,7 % w 2017 r., po czym będzie spadać do poziomu 62,7 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, wydaje się bazować na korzystnych założeniach, zwłaszcza w odniesieniu do lat 2018 i 2019. Scenariusz ten opiera się na założeniu, że w latach 2018–2019 zatrudnienie będzie rosło o blisko 2 % rocznie, a więc o znacznie więcej niż średni roczny wzrost w ciągu ostatnich 10 lat (+0,2 %).
- (7) W dniu 22 maja 2017 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE, ponieważ dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w Finlandii przekroczył wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB. W sprawozdaniu tym stwierdzono, po przeanalizowaniu wszystkich istotnych czynników, że kryterium długu należy uznać za spełnione.
- (8) W programie stabilności na 2017 r. wskazano, że wpływ, jaki wywiera na budżet masowy napływ uchodźców, jest znaczny, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według programu stabilności na 2017 r. koszty te w 2016 r. wyniosły 0,34 % PKB. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki w 2016 r. wyniosły 0,17 % PKB. Przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 mają zastosowanie do tych dodatkowych wydatków, jako że napływ uchodźców stanowi wydarzenie nadzwyczajne, jego wpływ na finanse publiczne Finlandii jest znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności finansów publicznych. Dlatego też zmniejszono wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2016 r., aby uwzględnić te koszty. W programie stabilności na 2017 r. prognozuje się spadek kosztów związanych z masowym napływem uchodźców o 0,15 % PKB w 2017 r. Wiosną 2018 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze fińskie Komisja przeprowadzi ostateczną ocenę dotyczącą 2017 r., obejmującą kwoty kwalifikowalne.
- (9) W projekcie planu budżetowego na 2017 r. Finlandia wystąpiła o możliwość skorzystania z elastyczności w ramach funkcji zapobiegawczej paktu, zgodnie ze „Wspólnie uzgodnionym stanowiskiem dotyczącym elastyczności przewidzianej w pakiecie stabilności i wzrostu” zatwierdzonym przez Radę Ecofin w lutym 2016 r., w związku z planowanymi przez Finlandię dużymi reformami strukturalnymi, które mają mieć pozytywny wpływ na długookresową stabilność finansów publicznych (wniosek w sprawie dopuszczenia odstępstwa o 0,5 % PKB) i krajowymi wydatkami na projekty współfinansowane przez Unię z EFIS (wniosek w sprawie dopuszczenia odstępstwa o 0,1 % PKB).
- (10) Wniosek o zastosowanie elastyczności w odniesieniu do reform strukturalnych dotyczy reform na rynku pracy, zwłaszcza paktu dotyczącego konkurencyjności i reformy emerytalnej. W ramach paktu dokonano zamrożenia wynagrodzeń na okres 12 miesięcy w odniesieniu do ponad 90 % zatrudnionych, na stałe podniesiono także roczny wymiar czasu pracy – o 24 godziny bez zmiany wynagrodzenia. Ponadto część wynagrodzenia przekazywana przez osoby zatrudnione jako składka na ubezpieczenie społeczne będzie wyższa, co również jest rozwiązaniem stałym. W celu wyrównania zamrożenia wynagrodzeń oraz zwiększonego obciążenia kosztami osób zatrudnionych rząd na stałe – począwszy od 2017 r. – obniżył podatki od osiąganych dochodów. W ramach reformy emerytalnej do 2027

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

r. podniesiony zostanie ustawowy wiek emerytalny – z 63 do 65 lat; następnie wiek emerytalny zostanie powiązany z oczekiwaną długością życia. Obie reformy weszły w życie w 2017 r. Większa konkurencyjność kosztowa, osiągnięta dzięki paktowi dotyczącemu konkurencyjności, może doprowadzić do wzrostu zatrudnienia oraz do zwiększenia realnego PKB o około 1,5–2 %, co przedstawiono w projekcie planu budżetowego na 2017 r. Mając na uwadze charakter środka, występuje niejaka niepewność odnośnie do zatrudnienia oraz odnośnie do PKB, jednak zasadniczo pakt wydaje się wykonalny. Reformy te będą miały zatem pozytywny wpływ na stabilność finansów publicznych. Wyniki przeprowadzonej na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2017 r. szczegółowej oceny szacowanej wielkości luki produktowej w 2017 r. sugerują ponadto, że Finlandia osiąga zgodność z minimalną wartością odniesienia w 2017 r. Aby przedstawić dodatkową gwarancję utrzymania wartości referencyjnej dla deficytu wynoszącej 3 % PKB, rząd zobowiązał się publicznie do podjęcia w razie konieczności dodatkowych środków w 2017 r., aby zapewnić przestrzeganie reguł fiskalnych, m.in. zgodność z określoną w Traktacie wartością referencyjną wynoszącą 3 % PKB. Na tej podstawie można obecnie uznać, że Finlandia kwalifikuje się do przyznania jej tymczasowego odstępstwa wynoszącego 0,5 % PKB w 2017 r., o które wystąpiła, pod warunkiem że prawidłowo wprowadzi uzgodnione reformy, co będzie monitorowane w ramach europejskiego semestru.

- (11) Jeśli chodzi o wniosek o zastosowanie elastyczności uzasadniony dodatkową inwestycją, informacje przedstawione w programie stabilności na 2017 r. wydają się potwierdzać, że tymczasowe odstępstwo Finlandii od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. jest skutecznie wykorzystywane do celów zwiększenia inwestycji. W związku z powyższym oraz po uwzględnieniu wymienionych wyżej elementów dotyczących minimalnej wartości odniesienia, a także faktu, że szczegółowa ocena szacowanej wielkości luki produktowej potwierdza, iż gospodarka Finlandii znajduje się w okresie złej koniunktury, można uznać, że Finlandia jest obecnie państwem kwalifikującym się do tymczasowego odstępstwa wynoszącego 0,1 % PKB w 2017 r., co pozwoli uwzględnić krajowe wydatki inwestycyjne w projektach współfinansowanych przez Unię. Komisja przeprowadzi ocenę *ex post* w celu sprawdzenia rzeczywistej kwoty wydatków krajowych we współfinansowanych projektach inwestycyjnych oraz związanych z nimi ulg.
- (12) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Finlandii dokonanie w 2017 r. rocznej korekty fiskalnej wynoszącej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Prognoza Komisji z wiosny 2017 r. wskazuje na możliwość dodatkowego tymczasowego odstępstwa wynoszącego 0,6 % PKB w 2017 r. na podstawie klauzuli dotyczącej reform strukturalnych i klauzuli dotyczącej inwestycji, mając na uwadze zapewnienie stałej zgodności z minimalną wartością odniesienia (tj. deficytem strukturalnym w wysokości 1,1 % PKB). W związku z tym dopuszczalne byłoby pogorszenie salda strukturalnego w 2017 r. o 0,5 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2017 r. Finlandia zapewni zgodność z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu. Ta ogólna ocena nie zmieniłaby się po uwzględnieniu obecnie zaktualizowanego szacowanego zmniejszenia wpływu masowego napływu uchodźców na budżet w 2017 r. W 2018 r. Finlandia powinna osiągnąć swój średniookresowy cel budżetowy, uwzględniając odstępstwo dopuszczone w związku z klauzulą dotyczącą wydarzeń nadzwyczajnych (przyznane na 2016 r.), jak również odstępstwa związane z realizacją reform strukturalnych i inwestycji (przyznane na 2017 r.)⁽¹⁾. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2017 r. oznacza to maksymalną stopę wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁽²⁾ wynoszącą 1,6 %, co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej w wysokości 0,1 % PKB. Przy założeniu niezmiennego kursu polityki Finlandia zapewni zgodność z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu w 2018 r. Ta ogólna ocena nie zmieniłaby się po uwzględnieniu obecnie zaktualizowanego szacowanego zmniejszenia wpływu masowego napływu uchodźców na budżet w 2017 r. Jednocześnie prognozuje się *prima facie*, że w latach 2017 i 2018 Finlandia nie osiągnie zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Finlandia powinna być gotowa do wprowadzenia dodatkowych środków, aby tę zgodność zapewnić.
- (13) Ze względu na starzenie się społeczeństwa i spadek liczebności siły roboczej oczekuje się wzrostu wydatków na emerytury oraz opiekę zdrowotną i długoterminową z 23 % PKB w 2013 r. do 27 % PKB do 2030 r. W styczniu 2017 r. weszła w życie reforma emerytalna, w wyniku której do 2027 r. podniesiony zostanie ustawowy wiek emerytalny z 63 do 65 lat, oraz w wyniku której nastąpi powiązanie ustawowego wieku emerytalnego ze zmianami w oczekiwanej długości życia. Koszt usług społecznych i usług opieki zdrowotnej, które są obecnie świadczone przez gminy, to 10 % PKB. Planuje się, że bez reformy systemu wydatki te będą rosły w przyszłych latach o 4,4 % rocznie w ujęciu nominalnym; wydatki te wzrosną również w relacji do PKB. Do najważniejszych celów reform należy ograniczenie luki w długookresowej stabilności finansów publicznych dzięki lepszej kontroli kosztów. Cel ten zostanie osiągnięty dzięki połączeniu usług, świadczeniu usług przez duże podmioty i cyfryzacji. Pierwszy zestaw

⁽¹⁾ Finlandia może odstąpić od średniookresowego celu budżetowego w 2018 r., ponieważ tymczasowe odstępstwa są przenoszone na trzy kolejne lata.

⁽²⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

wniosków ustawodawczych w związku z reformami systemu społecznego i opieki zdrowotnej został złożony w parlamencie w marcu 2017 r. Ustawami, których dotyczą wnioski, wprowadzone zostaną ramy prawne dla 18 nowych okręgów, które począwszy od 2019 r. przejmą od gmin odpowiedzialność za usługi społeczne i usługi opieki zdrowotnej. Wnioski ustawodawcze dotyczące najbardziej kontrowersyjnych części reformy, przede wszystkim kwestii swobody pacjentów w wybieraniu podmiotu świadczącego usługi, zostały przekazane do parlamentu na początku 2017 r. i będą musiały zostać przyjęte, aby je wdrożyć zgodnie z planami w 2019 r.

- (14) W minionych latach wzrost wynagrodzeń był umiarkowany. Średni coroczny wzrost wynagrodzeń w latach 2014–2016 wynosił 0,7 %. Ze względu na słaby wzrost wydajności siły roboczej konkurencyjność kosztowa uległa jedynie stopniowej poprawie. W 2016 r. partnerzy społeczni podpisali pakt dotyczący konkurencyjności, którego celem jest stopniowa poprawa konkurencyjności kosztowej Finlandii w 2017 r. W ramach paktu dotyczącego konkurencyjności dokonano zamrożenia wynagrodzeń na okres 12 miesięcy w odniesieniu do ponad 90 % zatrudnionych, na stałe podniesiono także roczny wymiar czasu pracy – do 24 godzin, bez dodatkowego wynagrodzenia. Ponadto część wynagrodzenia przekazywana przez osoby zatrudnione jako składka na ubezpieczenie społeczne będzie wyższa, co również jest rozwiązaniem stałym. Oczekuje się, że środki te w nadchodzących latach przyczynią się do zwiększenia eksportu i zatrudnienia. Nadchodząca runda negocjacji dotyczących wynagrodzeń, zaplanowana na drugą połowę 2017 r., będzie miała zasadnicze znaczenie dla zabezpieczenia tych zakładanych pozytywnych skutków, jako że sam pakt dotyczący konkurencyjności nie zamknął w pełni luki, jaka istnieje pod względem konkurencyjności kosztowej w porównaniu z gospodarkami w zbliżonej sytuacji.
- (15) Sytuacja na rynku pracy zaczęła się stopniowo poprawiać w 2016 r., utrzymuje się jednak szereg wyzwań. W okresie od 2008 r. do 2015 r. zatrudnienie w sektorze wytwórczym spadło o 21 %. W innych sektorach, takich jak sektor budownictwa, nieruchomości oraz opieki zdrowotnej, obserwowane są oznaki niedoboru siły roboczej. Uwypukla to potrzebę ukierunkowanej, aktywnej polityki rynku pracy oraz nieustannego inwestowania w proces kształcenia się ludzi dorosłych oraz szkolenia zawodowe, co ułatwi mobilność zawodową. Stosunek wolnych stanowisk do zatrudnienia był w 2016 r. niemal tak wysoki jak w 2007 r., jednak wskaźnik bezrobocia był o dwa punkty procentowe wyższy. Może to odzwierciedlać niedopasowanie popytu i podaży na rynku pracy, niską atrakcyjność niektórych wolnych stanowisk lub ograniczone zachęty do podejmowania pracy. Niezbędne jest nieustanne podejmowanie wysiłków dla zapewnienia lepszych wyników na rynku pracy w przypadku osób nieaktywnych zawodowo – zwłaszcza osób z grupy wiekowej 25–39 – osób długotrwale bezrobotnych i migrantów. Zapewnienie lepszych wyników na rynku usług społecznych oraz na rynku pracy, jeżeli chodzi o osoby ze środowisk migracyjnych, będzie również wymagało nieustannego inwestowania w ich wykształcenie.
- (16) Jeżeli chodzi o aktywizację, skomplikowany system świadczeń obejmujący zasiłki różnego rodzaju może prowadzić do zaistnienia w natężonym stopniu zjawiska pułapki bierności zawodowej i pułapki niskich zarobków, a także problemów biurokratycznych w momencie przywrócenia świadczeń. Zasadnicze znaczenie miałyby zarządzenie tym pułapkom. Dla zwiększenia zachęt do przyjmowania ofert pracy zacieśniono obowiązek, zgodnie z którym osoby bezrobotne muszą przyjmować oferty pracy i uczestniczyć w programach aktywizacji zawodowej. Ograniczono ponadto czas wypłacania powiązanych z zarobkami zasiłków dla bezrobotnych. Wprowadzono zachęty pozytywne, takie jak możliwość wykorzystania podstawowych zasiłków dla bezrobotnych jako dodatków na mobilność oraz subsydia płacowe, aby zaktywizować osoby poszukujące pracy. Dodatkowe zwiększenie zachęt do przyjmowania pracy mogłoby zostać uzupełnione o eliminowanie istniejących barier biurokratycznych, ułatwiające podejmowanie pracy lub zakładanie działalności gospodarczej.
- (17) Ustawy o konkurencyjności pozakosztowej mają działanie hamujące na wyniki eksportowe i mogą ograniczać atrakcyjność Finlandii dla inwestorów zagranicznych. Mają miejsce zmiany strukturalne, jednak w ostatnim czasie ich tempo spadło. Osiągnięto postępy w zakresie otwierania na konkurencję sektorów usługowych takich jak handel detaliczny i transport; złożono wnioski służące zwiększeniu konkurencji w innych krajowych sektorach świadczenia usług. W międzynarodowych rankingach Finlandia znajduje się wśród wiodących państw, jeżeli chodzi o środowisko biznesu i atrakcyjność dla inwestycji, jednak liczba napływających inwestycji w Finlandii znajduje się – uwzględniając rozmiary gospodarki – poniżej średniej unijnej.
- (18) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Finlandii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Finlandii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko znaczenie programów i środków następczych dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Finlandii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi unijnymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu Unii wkładu w przyszłe decyzje krajowe.

- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu nr 1,

NINIEJSZYM ZALECA Finlandii podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Prowadzenie polityki fiskalnej zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, co oznacza, że Finlandia powinna osiągnąć swój średniookresowy cel budżetowy w 2018 r., uwzględniając tymczasowe odstępstwa przyznane w związku z wydarzeniami nadzwyczajnymi, realizacją reform strukturalnych i inwestycji. Zapewnienie terminowego przyjęcia i wdrożenia reformy administracyjnej w celu zwiększenia efektywności kosztowej usług społecznych i usług opieki zdrowotnej.
2. Promowanie dalszego dostosowania wynagrodzeń do rozwoju produktywności z pełnym poszanowaniem roli partnerów społecznych. Podjęcie ukierunkowanych środków w zakresie aktywnej polityki rynku pracy, aby stawić czoła wyzwaniom związanym z zatrudnieniem i kwestiami socjalnymi, a także zapewnić zachęty do przyjmowania ofert zatrudnienia i promować przedsiębiorczość.
3. Kontynuację udoskonalania ram regulacyjnych oraz ograniczania obciążeń administracyjnych, aby zwiększać konkurencyjność w sektorze usług i przyczyniać się do promowania inwestycji.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2017 r.**

(2017/C 261/26)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i wskazała w nim Szwecję jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe za 2017 r. dotyczące Szwecji zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Szwecji w realizacji zalecenia dla tego kraju, przyjętego przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Szwecji w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki również opublikowano w dniu 22 lutego 2017 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Szwecji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności utrzymujący się wzrost cen nieruchomości mieszkaniowych – z poziomów już zawyżonych – w połączeniu ze stale rosnącym zadłużeniem gospodarstw domowych stwarza ryzyko nieuporządkowanej korekty. Choć wydaje się, że banki są odpowiednio skapitalizowane, nieuporządkowana korekta może mieć negatywny wpływ również na sektor finansowy z powodu rosnącej ekspozycji banków na kredyty mieszkaniowe. To z kolei może wpłynąć na sytuację w krajach sąsiadujących, ponieważ szwedzkie grupy banków mają znaczenie systemowe w regionie krajów nordyckich i bałtyckich. Szwedzkie władze mają wysoką świadomość rosnącego ryzyka. W ostatnich latach przedsięwzięto środki mające zatrzymać wzrost zadłużenia hipotecznego i zwiększyć liczbę budowanych mieszkań. Dotychczasowe działania polityczne okazały się jednak niewystarczające, aby rozwiązać problem przegrzania sektora nieruchomości mieszkaniowych. Zasadniczo nadal brakuje działań politycznych w zakresie opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych, uregulowań makroostrożnościowych oraz środków mających rozwiązać problem ograniczonej podaży nowych mieszkań. Utrzymują się też bariery utrudniające efektywne wykorzystanie istniejących zasobów mieszkaniowych.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

- (3) W dniu 28 kwietnia 2017 r. Szwecja przedłożyła swój krajowy program reform na 2017 r. oraz swój program konwergencji na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (4) Stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniono podczas programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Szwecja jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2017 r. rząd planuje osiągnąć nadwyżkę wynoszącą 0,3 % PKB w 2017 r. oraz w dalszym ciągu spełniać średniookresowy cel budżetowy – tj. deficyt strukturalny w wysokości 1 % PKB – w okresie objętym programem. Zgodnie z programem konwergencji na 2017 r. oczekuje się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 39,5 % w 2017 r. i będzie nadal się nadal zmniejszać, aż osiągnie poziom 31,4 % w 2020 r. Głównymi czynnikami napędzającymi spadek relacji długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB mają być solidny wzrost gospodarczy oraz zdrowe finanse publiczne. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2017 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę wynoszącą 0,4 % PKB w 2017 r. oraz nadwyżkę w wysokości 0,8 % PKB w 2018 r., a więc osiągnie poziom przekraczający średniookresowy cel budżetowy. Opierając się na ocenie programu konwergencji na 2017 r. i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2017 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z prognozami – Szwecja spełni warunki paktu stabilności i wzrostu w 2017 i 2018 r.
- (6) Zadłużenie gospodarstw domowych, już teraz bardzo wysokie, wciąż rośnie. W 2016 r. zadłużenie gospodarstw domowych zwiększyło się o 7,1 %, zbliżając się do 86 % PKB i około 180 % dochodu do dyspozycji, głównie z powodu wyższych kredytów hipotecznych związanych ze stale rosnącymi cenami nieruchomości mieszkaniowych. Dystrybucja poziomów zadłużenia jest coraz bardziej nierówna: duża część nowo zadłużonych gospodarstw domowych (16,4 % w 2016 r.) wzięła kredyt hipoteczny na poziomie aż 600 % dochodu do dyspozycji. Rząd zastosował pewne istotne środki makroostrożnościowe – m. in. wprowadził w 2016 r. nowy wymóg spłaty kredytów hipotecznych – jednak wciąż nie wiadomo, czy wpływ tych środków w perspektywie średnioterminowej będzie wystarczający. W lutym 2017 r. rząd wszczął procedurę ustawodawczą w celu zwiększenia mandatu prawnego organu makroostrożnościowego. Celem jest zapewnienie, aby w przyszłości organ ten mógł wprowadzać potencjalne środki makroostrożnościowe w odpowiednim czasie oraz stosować szerszą gamę narzędzi. Te zmiany legislacyjne mają wejść w życie do lutego 2018 r. Dostosowanie zachęt podatkowych, na przykład przez stopniowe ograniczanie możliwości odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego lub przez zwiększanie opłacanych okresowo podatków od nieruchomości, mogłoby pomóc zahamować wzrost zadłużenia gospodarstw domowych, ale rząd nie poczynił w tej dziedzinie żadnych postępów.
- (7) W Szwecji od połowy lat 90. obserwuje się szybki i utrzymujący się wzrost cen nieruchomości mieszkaniowych. Ceny te wciąż rosną w szybkim tempie, zwłaszcza na najważniejszych obszarach miejskich. Do najistotniejszych przyczyn tego zjawiska należą: korzystne opodatkowanie mieszkań własnościowych oraz długów hipotecznych, sprzyjające warunki udzielania kredytów hipotecznych w połączeniu ze stosunkowo niskimi wskaźnikami spłaty kredytów hipotecznych, a także utrzymujący się niedobór nieruchomości mieszkaniowych. Niedobór ten wiąże się ze strukturalnymi wadami rynku nieruchomości mieszkaniowych. Budownictwo mieszkaniowe nadal się rozwija, ale wciąż nie zaspokaja nowych potrzeb w tym zakresie. W rządowym 22-punktowym planie dotyczącym rynku nieruchomości mieszkaniowych zajęto się niektórymi przyczynami niedoboru mieszkań, w tym zaplanowano środki w celu zwiększenia terenów dostępnych pod budowę, ograniczenia kosztów budowy oraz skrócenia czasu trwania procesu planowania. Nie zwraca się jednak odpowiedniej uwagi na inne problemy strukturalne, w tym słabą konkurencję w sektorze budowlanym. Niedobór mieszkań pogarszają bariery utrudniające skuteczne wykorzystanie istniejących zasobów mieszkaniowych. Szwedzki ściśle regulowany rynek wynajmu mieszkań stwarza efekt „lock-in” (efekt zamknięcia) i efekt działania modelu swoi-obcy, jednak nie podjęto żadnych istotnych działań politycznych, aby wprowadzić większą elastyczność w ustalaniu cen wynajmu. Stosunkowo wysokie podatki od dochodów kapitałowych na rynku nieruchomości zamieszkałych przez właścicieli ograniczają mobilność właścicieli mieszkań i domów. Wprowadzono tymczasową reformę przepisów dotyczących odroczenia płatności podatku od dochodów

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

kapitałowych z transakcji nieruchomościowych, ale jej skutki prawdopodobnie będą ograniczone. Brak dostępnych i przystępnych cenowo nieruchomości mieszkaniowych może też ograniczać mobilność na rynku pracy oraz skuteczną integrację migrantów na rynku pracy, a także przyczyniać się do nierówności międzypokoleniowej.

- (8) W 2016 r. w Szwecji odnotowano jeden z najwyższych w Unii wskaźników zatrudnienia (81,2 %), a jednocześnie jeden z najniższych wskaźników bezrobocia długotrwałego. Utrzymują się jednak problemy, na przykład dotyczące integracji na rynku pracy osób o niskich umiejętnościach oraz migrantów spoza UE; wyzwaniem jest też skrócenie długości przerw między następującymi po sobie okresami zatrudnienia w przypadku kobiet urodzonych poza UE. Szwecja podjęła znaczne starania na rzecz przyjmowania osób ubiegających się o azyl oraz integracji uchodźców i innych imigrantów. Możliwa wydaje się jednak dalsza poprawa sytuacji, jako że w 2016 r. zaledwie jedna trzecia uczestników programu wprowadzającego znalazła pracę lub kontynuowała naukę po upływie 90 dni od zakończenia tego programu. Nadal brakuje kompleksowego podejścia do odpowiedniego uznawania kwalifikacji, a także kompleksowego zarządzania tą dziedziną.
- (9) Badanie PISA (Program międzynarodowej oceny umiejętności uczniów) przeprowadzane przez OECD pokazało w 2015 r., że po latach pogarszających się wyników poprawił się poziom umiejętności podstawowych 15-latków. Odsetek osób osiągających słabe wyniki wciąż jednak utrzymuje się na poziomie zbliżonym do średniej unijnej, a różnice w osiąganych wynikach związane z sytuacją społeczno-ekonomiczną uczniów pogłębiły się. Środki wprowadzone przez rząd w celu poprawy wyników nauczania oraz zwiększenia równości wymagają ścisłego monitorowania, wraz z inicjatywami mającymi na celu integrację nowo przybyłych uczniów-migrantów w systemie szkolnictwa.
- (10) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Szwecji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Szwecji w latach poprzednich. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Szwecji, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie – na poziomie unijnym – wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (11) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2017 r. i jest zdania ⁽¹⁾, że – zgodnie z przewidywaniami – Szwecja spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (12) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2017 r. i program konwergencji na 2017 r. Zalecenia Rady wydane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Szwecji podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Przeciwdziałanie ryzyku związanemu z zadłużeniem gospodarstw domowych, w szczególności przez stopniowe ograniczenie możliwości odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego lub przez zwiększenie opłacanych okresowo podatków od nieruchomości, przy jednoczesnym ograniczeniu kredytowania na nadmiernie wysokich poziomach wskaźnika zadłużenia do dochodów. Wspieranie inwestycji na rynku mieszkaniowym i poprawę efektywności tego rynku, między innymi poprzez zwiększenie elastyczności w ustalaniu cen wynajmu i przegląd konstrukcji podatku od dochodów kapitałowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÕNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo programu konwergencji na 2017 r.**

(2017/C 261/27)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Zjednoczonego Królestwa jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Zjednoczonego Królestwa zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Zjednoczonego Królestwa w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Zjednoczonego Królestwa w realizacji jego krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (3) Zjednoczone Królestwo przedłożyło swój krajowy program reform na 2017 r. w dniu 21 kwietnia 2017 r., a swój program konwergencji na 2017 r. w dniu 27 kwietnia 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFIS) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽³⁾ 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFIS z należytym zarządzaniem gospodarczym.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (5) Zjednoczone Królestwo jest obecnie objęte funkcją naprawczą paktu stabilności i wzrostu. Jeżeli Zjednoczone Królestwo osiągnie terminową i trwałą korektę w roku 2016–2017, w roku 2017–2018 zostanie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz będzie podlegać przejściowym ustaleniom dotyczącym zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W programie konwergencji na 2017 r. rząd przewiduje, że skoryguje nadmierny deficyt do roku budżetowego 2016–2017 zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 19 czerwca 2015 r. i osiągnie deficyt nominalny w wysokości 2,7 % PKB. Następnie deficyt nominalny ma nieznacznie wzrosnąć do 2,8 % PKB w roku 2017–2018, natomiast w roku 2018–2019 ma spaść do 1,9 % PKB. Program konwergencji nie obejmuje średniookresowego celu budżetowego. Zgodnie z programem konwergencji zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB utrzyma się zasadniczo na stabilnym poziomie 87,5 % w latach od 2016–2017 do 2018–2019, a następnie spadnie do 84,5 % PKB w roku 2020–2021. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest optymistyczny. Środki służące osiągnięciu planowanego deficytu docelowego są wprowadzane zasadniczo dokładnie określone, jednak ryzyko pogorszenia się perspektyw makroekonomicznych zagraża osiągnięciu planowanej redukcji deficytu.
- (6) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła, aby Zjednoczone Królestwo rozwiązało problem nadmiernego deficytu do roku 2016–2017 i, po korekcie nadmiernego deficytu, dokonało korekty fiskalnej w wysokości 0,6 % PKB w roku 2017–2018, dążąc do osiągnięcia minimalnego średniookresowego celu budżetowego. Według prognozy Komisji z wiosny 2017 r. deficyt nominalny ma osiągnąć 2,7 % PKB w roku 2016–2017, zgodnie z poziomem docelowym zalecanym przez Radę. W roku 2017–2018 istnieje ryzyko pewnego odchylenia od wymogu funkcji zapobiegawczej.
- (7) Przewiduje się, że Zjednoczone Królestwo – w świetle swojej sytuacji fiskalnej, a w szczególności poziomu zadłużenia – dokona dalszej korekty w celu osiągnięcia właściwego średniookresowego celu budżetowego. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą dostosowań na mocy paktu stabilności i wzrostu korekta ta wymaga uzyskania stopy wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽¹⁾ nieprzekraczającej 1,8 %. Odpowiadałoby to rocznej korekcie strukturalnej w wysokości 0,6 % PKB. Przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko pewnego odchylenia od tego wymogu w latach 2017–2018 i 2018–2019 rozpatrywanych łącznie. Jednocześnie pobieżne analizy nie wskazują, aby Zjednoczone Królestwo spełniło warunki przejściowych ustaleń dotyczących zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia w roku 2017–2018, lecz przewiduje się, że spełni te warunki w roku 2018–2019. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że w celu spełnienia warunków paktu stabilności i wzrostu. Zjednoczone Królestwo powinno być przygotowane na wprowadzenie dalszych środków w roku 2017–2018. Jak przewidziano w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97, w ocenie planów i wyników budżetowych należy wziąć jednak pod uwagę saldo budżetowe państwa członkowskiego przy uwzględnieniu warunków koniunkturalnych. W komunikacie Komisji towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów przypomniano, że przyszła ocena będzie musiała uwzględniać cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Zjednoczonego Królestwa. W związku z tym Rada odnotowuje, że Komisja zamierza dokonać wszechstronnej oceny zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, w szczególności w świetle sytuacji koniunkturalnej w Zjednoczonym Królestwie.
- (8) Inwestycje sektora prywatnego niezmiennie utrzymują się na poziomie znacznie poniżej średniej w Unii, a inwestycje publiczne – nieznacznie poniżej tej średniej. Wydajność jest znacznie poniżej średniej grupy G7 i nie zmieniała się od 2008 r. Rząd w swojej polityce priorytetowo traktuje zwiększenie inwestycji, aby pobudzić wzrost wydajności. Kluczowym wyzwaniem jest usunięcie znacznych niedociągnięć, jeśli chodzi o przepustowość i jakość sieci infrastruktury w Zjednoczonym Królestwie. Zagęszczenie ruchu drogowego jest wysokie, a przepustowość linii kolejowych coraz mniej odpowiada szybko rosnącemu zapotrzebowaniu. Coraz pilniejsza staje się również potrzeba zwiększenia inwestycji w wytwarzanie energii z nowych źródeł oraz w zdolności w zakresie dostaw. W krajowym programie rozwoju infrastruktury (ang. *National Infrastructure Delivery Plan*) określono ambitne plany poprawy infrastruktury gospodarczej w Zjednoczonym Królestwie, a w 2016 r. podjęto szereg decyzji inwestycyjnych dotyczących dużych projektów w zakresie transportu i energii. Nadal jednak istnieją obawy, czy osiągnięty zostanie odpowiedni poziom inwestycji publicznych i inwestycji sektora prywatnego, aby zlikwidować niedociągnięcia infrastrukturalne w odpowiednim czasie i w sposób racjonalny pod względem kosztów. Poważnym wyzwaniem dla Zjednoczonego Królestwa jest potrzeba zwiększenia podaży nieruchomości mieszkalnych. Utrzymujący się niedobór mieszkań przyczynia się do wysokich i wciąż rosnących cen nieruchomości oraz powoduje znaczące koszty ekonomiczne i społeczne, w szczególności na obszarach o znaczącym wzroście gospodarczym. Zreformowany system planowania przestrzennego oraz szereg uzupełniających polityk dotyczących nieruchomości mieszkalnych nieco wsparły wzrost budownictwa mieszkaniowego. Nadal istnieją jednak ograniczenia podaży

⁽¹⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

nieruchomości, w tym bardzo restrykcyjne i skomplikowane przepisy dotyczące rynku gruntów i budowy nieruchomości mieszkalnych, a podaż nowych nieruchomości nie pokrywa rosnącego popytu.

- (9) Główne dane liczbowe dotyczące rynku pracy nadal są pozytywne i wskazują na ogólnie niskie bezrobocie długotrwałe i bezrobocie osób młodych. Wciąż jednak możliwa jest poprawa, jeśli chodzi o liczbę osób nieaktywnych, pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy i nisko uposażonych. Wzrost wynagrodzeń nadal jest niewielki, co wiąże się z niskim wzrostem wydajności. Utrzymują się obawy dotyczące podaży, wykorzystania i rozwijania umiejętności. Odnotowano znaczne postępy w polityce skupiające się na umiejętnościach i ich rozwijaniu dzięki reformom kształcenia technicznego i przygotowania zawodowego. Podniesienie jakości przygotowania zawodowego musi nastąpić w kontekście poziomu zdobywanych kwalifikacji oraz obszaru, w którym te kwalifikacje są zdobywane. Inne, mające strategiczne znaczenie, finansowane możliwości poprawy umiejętności, w szczególności dla osób powyżej 25. roku życia, rozszerzyłyby ofertę umiejętności dla podmiotów państwowych, przedsiębiorstw i osób fizycznych dążących do rozwoju umiejętności. Istnieją również wyzwania związane z podażą opieki nad dziećmi i opieki społecznej, które powodują, iż odsetek kobiet zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy jest wysoki. Reformy systemu opieki nad dziećmi trwają cały czas, lecz realizowane są stopniowo. Prawdopodobnie wraz z całkowitym wdrożeniem niektórych inicjatyw w następnych dwóch latach nastąpi zasadnicza zmiana. Udział dzieci w wieku poniżej trzech lat w formalnym systemie opieki nad dziećmi jest stosunkowo niski. Niedawno wprowadzone środki zwiększają wprawdzie do pewnego stopnia dostępność i przystępność cenową opieki nad dziećmi w wieku trzech i czterech lat, nie rozwiązują jednak kwestii podaży opieki nad dziećmi w wieku poniżej trzech lat. W wyniku uprzednio zapowiedzianych reform i ograniczenia środków, w szczególności w odniesieniu do wsparcia w miejscu pracy, wyniki polityki społecznej, w tym ubóstwo dzieci, mogą być poddane presji w perspektywie krótko- i średniookresowej, w szczególności w kontekście wyższej inflacji. Szczególne zaniepokojenie budzi liczba dzieci w ubóstwie, które żyją w gospodarstwach domowych osób pracujących.
- (10) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Zjednoczonego Królestwa, opublikowaną w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Zjednoczonego Królestwa w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Zjednoczonym Królestwie, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (11) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2017 r., a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu 1,

NINIEJSZYM ZALECA Zjednoczonemu Królestwu podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Kontynuowanie znacznego wysiłku fiskalnego w roku 2018–2019 zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, z uwzględnieniem potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych Zjednoczonego Królestwa.
2. Wprowadzenie dalszych środków w celu zwiększenia podaży nieruchomości mieszkalnych, w tym dzięki reformom przepisów dotyczących planowania przestrzennego oraz ich wdrożeniu.
3. Rozwiązanie problemu niedopasowania umiejętności oraz zapewnienie możliwości rozwijania umiejętności, w tym poprzez podniesienie jakości przygotowania zawodowego, oraz zapewnienie innych finansowanych możliwości zdobywania kwalifikacji w drodze dalszego kształcenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL