



#### Spis treści

#### I Rezolucje, zalecenia i opinie

##### ZALECENIA

##### Rada

2018/C 320/01	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Belgii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię programu stabilności na 2018 r.	1
2018/C 320/02	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na 2018 r.	7
2018/C 320/03	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Republiki Czeskiej na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Republikę Czeską programu konwergencji na 2018 r.	12
2018/C 320/04	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Danii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Danię programu konwergencji na 2018 r.	16
2018/C 320/05	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2018 r.	19
2018/C 320/06	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2018 r.	24
2018/C 320/07	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Irlandii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Irlandię programu stabilności na 2018 r.	27
2018/C 320/08	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2018 r.	33

2018/C 320/09	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Francji na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2018 r. ....	39
2018/C 320/10	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Chorwacji na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2018 r. ....	44
2018/C 320/11	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2018 r. ....	48
2018/C 320/12	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2018 r. ....	55
2018/C 320/13	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu stabilności na 2018 r. ....	60
2018/C 320/14	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu stabilności na 2018 r. ....	64
2018/C 320/15	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2018 r. ....	68
2018/C 320/16	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2018 r. ....	72
2018/C 320/17	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Malty na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2018 r. ....	76
2018/C 320/18	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na 2018 r. ....	80
2018/C 320/19	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Austrii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na 2018 r. ....	84
2018/C 320/20	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2018 r. ....	88
2018/C 320/21	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2018 r. ....	92
2018/C 320/22	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2018 r. ....	98
2018/C 320/23	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Słowenii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na 2018 r. ....	103

2018/C 320/24	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Słowacji na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na 2018 r. ....	107
2018/C 320/25	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2018 r. ....	112
2018/C 320/26	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2018 r. ....	116
2018/C 320/27	Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo programu konwergencji na 2018 r. ....	119



## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## ZALECENIA

## RADA

## ZALECENIE RADY

z dnia 13 lipca 2018 r.

**w sprawie krajowego programu reform Belgii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/01)

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 <sup>(1)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 <sup>(2)</sup> Komisja przyjęła także 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> 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).

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, 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 3 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2018 r. dotyczące Belgii zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Belgii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(1)</sup>, 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 27 kwietnia 2018 r. Belgia przedłożyła krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(2)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Belgia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega regule dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje stopniową poprawę wyniku nominalnego z deficytu na poziomie 1,0 % PKB w 2017 r. do nadwyżki w wysokości 0,1 % PKB w 2021 r. Planuje się, że do 2020 r. zostanie osiągnięty średniookresowy cel budżetowy, którym jest osiągnięcie równowagi budżetowej w ujęciu strukturalnym. Przeliczone saldo strukturalne <sup>(3)</sup> nadal wskazuje jednak na deficyt w wysokości 0,2 % w 2020 r. Program stabilności na 2018 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 2017 r. do ok. 103 % PKB będzie kontynuować trend spadkowy, osiągając w 2021 r. poziom 94,6 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Jednocześnie środki niezbędne do wparcia deficytu docelowego przewidywanego od 2019 r. nie zostały jeszcze sprecyzowane, co – zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2018 r. – przyczynia się do prognozowanego na 2019 r. pogorszenia salda strukturalnego, przy założeniu niezmiennego kursu polityki.
- (7) W dniu 23 maja 2018 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE, ponieważ w 2017 r. Belgia nie poczyniła wystarczających postępów na drodze do osiągnięcia zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. Po dokonaniu oceny wszystkich istotnych czynników, jako że nie ma obecnie wystarczająco rzetelnych dowodów, by stwierdzić istnienie znacznego odchylenia w Belgii w 2017 r. i w latach 2016 i 2017 łącznie, w sprawozdaniu nie można w pełni rozstrzygnąć, czy kryterium długu określone w Traktacie oraz w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97 <sup>(4)</sup> jest, czy nie jest przestrzegane. Komisja dokona ponownej oceny zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu w oparciu o dane *ex post* za 2018 r., które zostaną przedstawione wiosną 2019 r.
- (8) W programie stabilności na 2018 r. wskazano, że wpływ, jaki wywierają na budżet środki bezpieczeństwa w 2017 r., jest znaczny, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki z tytułu środków bezpieczeństwa

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

<sup>(2)</sup> 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).

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

<sup>(4)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

wyniosły w 2017 r. 0,02 % PKB. Przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 mają zastosowanie do tych dodatkowych wydatków, jako że skala zagrożenia terrorystycznego stanowi wydarzenie nadzwyczajne, jego wpływ na finanse publiczne Belgii jest znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrozi stabilności finansów publicznych. Dlatego też zmniejszono wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2017 r., aby uwzględnić te dodatkowe koszty.

- (9) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Belgii zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto <sup>(1)</sup> nie przekroczyła 1,6 % w 2018 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Stwierdzono jednocześnie, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały uwzględniać w należyтым stopniu cel, jakim jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Belgii. Po dokonaniu przez Komisję oceny siły ożywienia koniunktury w Belgii – przy czym należyta uwaga poświęcono wyzwaniom dotyczącym stabilności – przeprowadzonej w kontekście jej opinii na temat projektu planu budżetowego Belgii na 2018 r., pod uwagę nie trzeba już brać żadnych dodatkowych elementów. Według prognozy Komisji z wiosny 2018 r. istnieje ryzyko znacznego odchylenia od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2018 r. oraz w 2017 r. i 2018 r. w ujęciu łącznym.
- (10) W 2019 r., w związku z faktem, że wskaźnik długu sektora instytucji rządowych i samorządowych Belgii przekroczy 60 % PKB, a prognozowana luka produktowa to 0,4 %, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 1,8 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,6 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. i w łącznym okresie 2018 r. i 2019 r. Z pobieżnej oceny wynika, że w latach 2018 i 2019 Belgia nie spełni warunków reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2018 r. konieczne będzie zastosowanie środków w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu. Wszelkie nieoczekiwane zyski będą ostrożnie wykorzystywane do dalszego obniżenia wskaźnika długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- (11) Wyzwaniem pozostaje stabilność finansów publicznych. Reformy systemu emerytalnego uchwalone w 2015 r. stanowiły istotny krok w kierunku zajęcia się ryzykiem związanym ze starzeniem się społeczeństwa w perspektywie długoterminowej, jednocześnie sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa z 2018 r. wskazuje na większy niż przewidywano wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa w perspektywie długoterminowej, zarówno w przypadku emerytur i rent, jak i opieki długoterminowej. W poprzedniej aktualizacji prognozuje się, że wydatki emerytalne mają wzrosnąć o 2,9 punktu procentowego PKB w 2070 r., w porównaniu ze wzrostem o 1,3 punktu procentowego w 2060 r. (i obniżką o 0,1 punkt procentowy PKB średnio w Unii). Zatem pełne wdrożenie rządowego planu reform mogłoby się przyczynić do uporania się z tymi zagrożeniami. Ponadto prognozuje się, że będą rosły wydatki na opiekę długoterminową, od poziomu, który już jest powyżej unijnej średniej i wynosi 2,3 % PKB do 4,0 % PKB do roku 2070. Zmniejszenie rozdrobnienia struktury organizacyjnej opieki długoterminowej, ze względu na podział kompetencji na różnych poziomach administracyjnych, może przyczynić się do zwiększenia skuteczności wydatków w tej dziedzinie.
- (12) W federalnym państwie członkowskim takim jak Belgia, gdzie duża część kompetencji dotyczących wydatków została przeniesiona na poziom regionów, konieczna jest skuteczna koordynacja budżetowa. Aby poprawić wewnętrzną koordynację oraz dokonać transpozycji fiskalnej składowej 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. Wypracowano porozumienie w sprawie poszczególnych celów fiskalnych, które należy osiągnąć do 2020 r., co stanowi pozytywny krok. W dalszym ciągu nie ma jednak formalnego porozumienia w sprawie rocznych celów fiskalnych na wszystkich szczeblach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Poczyniono postępy w ustanawianiu wystarczających gwarancji dotyczących niezależności Wysokiej Rady ds. Finansów.
- (13) Istnieje pole do przypisania ograniczeniom wydatków większej roli w procesie konsolidacji budżetowej. Całkowite wydatki publiczne jako odsetek PKB są powyżej średniej dla strefy euro. Inwestycje publiczne, mimo swojego potencjału do pobudzania wzrostu w dłuższej perspektywie, są – według europejskich norm – niskie, w szczególności jeśli chodzi o wydatki publiczne ogółem. Niski jest nie tylko poziom kapitału publicznego, pogorszyła się także jakość infrastruktury publicznej. Również przeglądy wydatków mogą przyczynić się do ich

<sup>(1)</sup> Publiczne wydatki pierwotne 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.

bardziej racjonalnej alokacji i wspierać konsolidację sprzyjającą wzrostowi. Na szczeblu regionalnym Flandria zamierza wprowadzić w swoim procesie budżetowym podejście zakładające przegląd wydatków. Ponadto żaden szczebel władzy w Belgii nie jest obecnie zobowiązany do przestrzegania przepisów dotyczących wydatków wewnętrznych, z wyjątkiem pułapu wydatków na opiekę zdrowotną. Pozostaje to w sprzeczności z coraz częstszym przyjmowaniem takich przepisów w całej Unii i uniemożliwia konsolidację budżetową opartą na wydatkach. Ponadto składki do belgijskiego systemu gwarancji depozytów nie są inwestowane w oddzielny portfel aktywów o niskim ryzyku.

- (14) Podział zadłużenia i majątku w przypadku belgijskich gospodarstw domowych pokazuje pewne słabe punkty, pomimo ogólnie korzystnego poziomu bogactwa. Przedłużający się okres wzrostu cen nieruchomości mieszkaniowych szybszego niż wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, któremu towarzyszy stały wzrost zadłużenia gospodarstw domowych, sprawił, że sytuacja finansowa tych gospodarstw jest bardziej niepewna. Środek makroostrożnościowy, koncentrujący się przede wszystkim na odporności sektora bankowego, został wdrożony w kwietniu 2018 r., by zająć się problemem zwiększającego się ryzyka systemowego związanego z sektorem nieruchomości mieszkalnych. W przyszłości można by ulepszyć krajowe ramy procesów decyzyjnych w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, aby zwiększyć zdolność organu tego nadzoru do korzystania na czas z instrumentów makroostrożnościowych. Ceny nieruchomości mieszkaniowych wydają się obecnie nieco zawyżone.
- (15) Jak wskazano w zaleceniu dla strefy euro, zwalczanie agresywnego planowania podatkowego jest niezbędne, by zapobiec zakłóceniom konkurencji między przedsiębiorstwami, zapewnić równe traktowanie podatników i zabezpieczyć finanse publiczne. Skutki uboczne agresywnego planowania podatkowego, odczuwane przez inne państwa członkowskie, wymagają skoordynowanych działań w ramach polityk krajowych w celu uzupełnienia prawodawstwa Unii. Stosowany uprzednio system odliczania odsetek nominalnych, oparty na liczbie posiadanych akcji, został zastąpiony systemem przyrostowym. Nowy system, obejmujący przyrostowy punkt odniesienia oraz ulgę z tytułu wzrostu i inwestycji zaproponowaną we wspólnej podstawie opodatkowania osób prawnych, ograniczy się do przyrostowego kapitału własnego, obliczonego na podstawie średniej z pięciu lat. Zmiana ta ma na celu przyczynienie się do neutralności budżetowej reformy podatku od osób prawnych, przy jednoczesnym odniesieniu się do kwestii ewentualnego wykorzystania tego systemu w agresywnym planowaniu podatkowym i przy dodatkowym złagodzeniu problemu nierównowagi stosunku zadłużenia do kapitału przedsiębiorstw. Powody do obaw budzi brak konkretnych przepisów w zakresie zwalczania nadużyć, ale przygotowana jest obecnie reforma ram zwalczania nadużyć. Jest to pozytywny krok. Reforma będzie ściśle monitorowana, aby zapewnić, że nowe przepisy obejmą wszystkie odpowiednie formy nadużyć. Wychodząc od najnowszych kontaktów, Komisja będzie kontynuować konstruktywny dialog w celu zwalczania strategii podatników, które obejmują agresywne planowanie podatkowe.
- (16) Wzrost gospodarczy sprzyjał ostatnio tworzeniu miejsc pracy. Wzrost zatrudnienia w 2017 r. był dynamiczny, a stopa bezrobocia zbliża się obecnie do poziomu sprzed kryzysu. Niemniej jednak, jeżeli chodzi o stopę zatrudnienia w grupie osób w wieku od 20 do 64 lat (68,5 % w 2017 r.), Belgia nie jest na dobrej drodze do osiągnięcia celu wyznaczonego w strategii „Europa 2020” wynoszącego 73,2 %. Odnotowano niewielkie postępy w zakresie udziału w rynku pracy grup w niekorzystnej sytuacji, a nieaktywność i bezrobocie dotyczy głównie osób o niskich kwalifikacjach, osób ze środowisk imigranckich oraz pracowników w starszym wieku, co oznacza, że integrację na rynku pracy utrudniają zarówno czynniki strukturalne, jak i charakterystyczne dla danej grupy. W szczególności osoby wywodzące się ze środowisk imigranckich, które stanowią znaczną część populacji w wieku produkcyjnym, nadal są w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, a tym samym stanowią znaczny, niewykorzystany potencjał rynku pracy. W 2016 r. wskaźnik zatrudnienia osób urodzonych poza UE wynosił 49,1 %, czyli był o ponad 20 punktów procentowych niższy niż wśród rodowitych mieszkańców (różnica ta jest jeszcze bardziej widoczna w przypadku kobiet). Środki aktywizacji zawodowej mogłyby pomóc osobom ze środowisk defaworyzowanych, jednak istnieją pewne dowody na to, że takie środki nie są w równym stopniu skuteczne dla wszystkich grup ludności. Chociaż wprowadzono pewne środki, które pomogłyby nowo przybyłym integrować się i radzić sobie z dyskryminacją, nadal brak koordynacji między różnymi obszarami polityki i szczeblami politycznymi, co utrudnia sprostanie wyzwaniu, jakim jest integracja osób ze środowisk imigranckich na rynku pracy. Wciąż utrzymują się duże regionalne różnice w sytuacji na rynku pracy.
- (17) Pomimo starań mających na celu zmniejszenie klina podatkowego związanego z kosztami pracy, czynniki zniechęcające do pracy wciąż są duże dla niektórych grup, takich jak jednoosobowe gospodarstwa domowe otrzymujące średnią płacę i drudzy żywicieli rodziny. Pomimo wcześniejszych działań klin podatkowy w przypadku jednoosobowych gospodarstw domowych otrzymujących średnią płacę pozostał w 2016 r. jednym z najwyższych w Unii. Wskaźnik występowania pułapki bezrobocia w przypadku osób o niskich dochodach (67 % średniego wynagrodzenia w przypadku jednoosobowych gospodarstw domowych) jest jednym z najwyższych w Unii. Nadal utrzymują się podatkowe czynniki zniechęcające do podejmowania pracy drugich żywicieli rodziny, którymi są głównie kobiety.
- (18) Wskaźnik wakatów jest jednym z najwyższych w Unii, co wskazuje na duże niedopasowanie umiejętności, związane między innymi z niską mobilnością i, w szczególności w dwujęzycznym Regionie Stołecznym Brukseli, niewystarczającymi umiejętnościami językowymi. Niski jest wskaźnik uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie. Silniejsze zobowiązanie osób indywidualnych i pracodawców do nieprzerwanego uczenia się przez całe życie ma duże znaczenie dla ułatwienia pracownikom radzenia sobie ze zmianami zatrudnienia.



- (19) Poczyniono pewne postępy, jeżeli chodzi o równe możliwości udziału w wysokiej jakości kształceniu i szkoleniu zawodowym, jako że zarówno wspólnota flamandzka, jak i frankofońska wdrażają obecnie reformy szkolnictwa. Jednak mimo dobrych przeciętnych wyników w ujęciu międzynarodowym, od dawna obserwowane nierówności edukacyjne pozostają wysokie. W wynikach w nauce 15-latków widać znaczne różnice związane z sytuacją społeczno-ekonomiczną i statusem migranta. Obawy budzą różnice w wynikach między wspólnotą flamandzką i frankofońską, a także niedostateczna reprezentacja grup defaworyzowanych wśród najlepszych uczniów w dziedzinie nauk ścisłych, w czytaniu i matematyce. Znaczne różnice wyników między szkołami idą w parze z nierównymi szansami edukacyjnymi. Odsetek osób z wykształceniem wyższym jest wysoki. Mimo to występują nierówności w dostępie do edukacji dobrej jakości, braki w umiejętnościach i rozbieżności między regionami. Odsetek absolwentów w dziedzinie nauk ścisłych, technologii i matematyki jest jednym z najniższych w Unii, a niedobory umiejętności w tych dziedzinach mogą stać się poważną przeszkodą dla rozwoju i innowacji. Obawy budzi zbyt mała liczba nauczycieli, a reformy szkolenia nauczycieli postępują powoli. Istnieje potrzeba dostosowania systemu ustawicznego rozwoju zawodowego nauczycieli. Zarówno wspólnota flamandzka, jak i frankofońska rozpoczęły szeroko zakrojone reformy systemów edukacji. Wdrożenie tych reform jest planowane w najbliższej dekadzie i w latach późniejszych. Jednak pod koniec 2017 r. Flandria podjęła decyzję o odłożeniu o rok wprowadzenia w życie kluczowych działań tych reform. Wpływ reform i prowadzonych w ich ramach działań będzie w dużym stopniu zależeć od ich skutecznego wdrożenia i monitorowania ich realizacji.
- (20) Podjęto jedynie ograniczone reformy w celu wyeliminowania restrykcyjnych ram regulacyjnych w sektorze usług. Flandria zniosła ustawę o rozpoczynaniu działalności dla wybranych zawodów rzemieślniczych. Niemniej jednak w przypadku pewnych usług świadczonych w ramach wolnych zawodów regulacje są bardzo ścisłe. W związku z tym konkurencja w tych sektorach jest ograniczona, a na rynek wchodzi niewiele nowych przedsiębiorstw. W sektorze budownictwa obowiązują systemy zezwoleń horyzontalnych dotyczące dostępu do rynku budowlanego, a pozwolenia na budowę są nadal złożone pomimo środków przyjętych w ostatnich latach. Wskaźniki migracji klientów w belgijskim sektorze budowlanym są znacznie poniżej średniej unijnej, co może świadczyć o tym, że konkurencja w tym sektorze nie jest wystarczająca. Ma to również wpływ na realizację ważnych projektów infrastrukturalnych. Istnieją również istotne ograniczenia w zakresie usług transportu kolejowego lub drogowego. Niski wzrost wydajności gospodarki belgijskiej bierze się w dużej mierze z niskiego wzrostu wydajności w sektorze usług. Ograniczenia regulacyjne mają również negatywne skutki uboczne dla użytkowników tych usług, zwłaszcza w sektorze wytwórczym. Więcej głębszych reform strukturalnych w kluczowych sektorach usług przyczyniłoby się do szybkiego wzrostu wydajności, co jest konieczne dla zapewnienia w przyszłości wzrostu gospodarczego oraz stabilności finansów publicznych.
- (21) Niewielkie są również postępy w usprawnianiu funkcjonowania sektora detalicznego. Mimo niedawnych reform ograniczenia regulacyjne wciąż mają negatywny wpływ na wyniki sektora i zniechęcają do inwestycji. Ceny wielu kategorii produktów są nadal wyższe niż w państwach ościennych. Konieczne są dalsze wysiłki zmierzające do zwiększenia konkurencyjności otoczenia biznesu i uczynienia go bardziej przyjaznym dla inwestycji, aby zapewnić konsumentom większy wybór produktów po niższych cenach. W kwietniu 2018 r. Komisja zaproponowała najlepsze praktyki ukierunkowujące reformy państw członkowskich w sektorze detalicznym.
- (22) Wskaźnik przedsiębiorczości w Belgii pozostaje na niskim poziomie, mimo pewnych reform w ostatnich latach i niedawnych działań, których skutki nie zostały jeszcze ocenione. Niska jest dynamika biznesu, gdyż wskaźnik zakładania działalności gospodarczej jest jednym z najniższych w Europie, znacznie poniżej średniej unijnej, i towarzyszy mu niski odsetek zamykanych przedsiębiorstw. Ponadto nadal duże są obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw w postaci złożonych procedur i niskiego poziomu pewności regulacyjnej.
- (23) Osiągnięcia Belgii w zakresie publicznych usług cyfrowych są na średnim poziomie. W przeciwieństwie do ogólnie dobrej pozycji jej gospodarki cyfrowej, Belgia jest w środku stawki w przypadku publicznych usług cyfrowych. Struktura federacyjna Belgii stwarza szczególne wyzwania, jeżeli chodzi o zapewnianie spójnych, ogólnokrajowych usług administracji elektronicznej. Różne systemy, które niekoniecznie są interoperacyjne, powodują straty. Istnieją poważne wątpliwości co do systemu wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w odniesieniu do opóźnionych działań, cyfryzacji i wiarygodności, porównywalności i jednolitości danych sądowych. Rozwój inicjatyw na rzecz cyfryzacji niektórych usług sądowych we wszystkich sądach, takich jak e-box lub e-deposit są opóźnione w stosunku do przyjętego harmonogramu. Dopóki jednak taki jednolity system kodowania nie jest stosowany we wszystkich sądach, wiarygodność i porównywalność danych dotyczących efektywności postępowań sądowych pozostaną ograniczone.
- (24) Pomimo niedawnych reform belgijski system podatkowy jest nadal skomplikowany. Reforma podatku dochodowego od osób prawnych obniży stawki nominalne i przyczyni się do uproszczenia systemu. Niemniej jednak pozostaje wiele odstępstw i zachęt podatkowych, które powodują zakłócenia, o czym świadczy rosnąca tendencja w zakresie całkowitej liczby ulg podatkowych. Należałoby w większym stopniu wykorzystywać możliwość przenoszenia obciążeń podatkowych na źródła bardziej sprzyjające wzrostowi. Dochody z podatków

związanych z ochroną środowiska są nadal jednymi z najniższych w Unii. Istnieje rzeczywiście znaczny potencjał, jeśli chodzi o przeniesienie obciążeń podatkowych sprzyjające ochronie środowiska, m.in. preferencyjne traktowanie samochodów służbowych, które przyczyniają się do zanieczyszczenia powietrza, zagęszczenia ruchu i emisji gazów cieplarnianych.

- (25) Ograniczone są postępy w radzeniu sobie z zagęszczeniem ruchu. Mobilność jest utrudniona z powodu niewystarczających inwestycji publicznych w infrastrukturę, zachęt podatkowych, które powodują zakłócenia, i braku konkurencji w dziedzinie usług transportowych, co powoduje duże zatory komunikacyjne i hamuje wzrost wydajności. Zatory komunikacyjne rosną z roku na rok, co odstrasza inwestycje zagraniczne i powoduje wysokie koszty społeczne, gospodarcze i środowiskowe. Najpilniejsze wyzwania to ukończenie i unowocześnienie infrastruktury transportu kolejowego i drogowego, w szczególności wokół Brukseli i Antwerpii oraz w tych miastach. Istnieją również istotne ograniczenia w zakresie usług transportu kolejowego lub drogowego. Organy publiczne mogą zachęcać do bardziej efektywnego wykorzystania istniejącej infrastruktury, a także zmiany środków transportu, odejścia od transportu indywidualnego na rzecz zbiorowego i korzystania z bardziej niskoemisyjnych rozwiązań alternatywnych.
- (26) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Belgii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r. i krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Belgii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Belgii, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (27) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu nr 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Belgii podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 1,8 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych. Kontynuowanie planowanych reform emerytalnych oraz zahamowanie przewidywanego wzrostu wydatków na opiekę długoterminową. Prace na rzecz pełnego wdrożenia umowy o współpracy z 2013 r. w celu koordynacji polityki budżetowej na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej. Poprawę efektywności i struktury wydatków publicznych na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej, by stworzyć możliwości dla inwestycji publicznych, w szczególności poprzez przeprowadzanie przeglądów wydatków.
2. Usunięcie czynników zniechęcających do podejmowania pracy i wzmocnienie skuteczności aktywnej polityki rynku pracy, w szczególności w przypadku osób nisko wykwalifikowanych, osób ze środowisk imigranckich oraz pracowników w starszym wieku. Realizację reform systemów kształcenia i szkolenia, w tym poprzez propagowanie równości i zwiększenie liczby absolwentów szkół w zakresie nauk ścisłych, technologii, inżynierii i matematyki.
3. Zmniejszenie obciążeń regulacyjnych i administracyjnych na rzecz wzmocnienia przedsiębiorczości i zwiększania konkurencyjności w sektorze usług, w szczególności w sektorze detalicznym, budownictwie i usługach świadczonych w ramach wolnych zawodów. Wyjście naprzeciw rosnącym wyzwaniom w zakresie mobilności, w szczególności poprzez inwestycje w nową lub istniejącą infrastrukturę transportową i wzmocnienie bodźców do korzystania z transportu zbiorowego i niskoemisyjnego.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na 2018 r.**

(2018/C 320/02)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła także sprawozdanie 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 2018 r. dotyczące Bułgarii zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Bułgarii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(3)</sup>, 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 w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Bułgarii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Słabościom sektora finansowego towarzyszy wysokie zadłużenie przedsiębiorstw i duży odsetek zagrożonych kredytów korporacyjnych. Obraz tej sytuacji dopełnia niekompletna korekta na rynku pracy.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (3) W dniu 19 kwietnia 2018 r. Bułgaria przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program konwergencji na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Krajowy program reform Bułgarii na 2018 r. zawiera zobowiązania dotyczące zarówno krótkiego, jak i średniego okresu, oraz uwzględnia wyzwania wskazane w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Zapowiada w szczególności środki mające na celu wzmocnienie nadzoru sektora bankowego i pozabankowego, ulepszenie ram prawnych dotyczących niewypłacalności oraz ograniczenie pozostałych słabości wykrytych podczas testów warunków skrajnych w 2016 r. Wskazano również środki mające na celu zwiększenie poboru podatków i zwalczanie szarej strefy, zapewnienie lepszego ukierunkowania aktywnych polityk rynku pracy, poprawę ochrony socjalnej i rozwiązanie szeregu problemów w sektorach opieki zdrowotnej i edukacji. Skuteczne wprowadzenie w życie krajowego programu reform na 2018 r. pomogłoby usunąć zakłócenia równowagi makroekonomicznej.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Bułgaria jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2018 r. rząd – wychodząc od nadwyżki nominalnej wynoszącej w 2017 r. 0,9 % PKB – wyznacza sobie za cel osiągnięcie równowagi budżetowej w 2018 r., a następnie nadwyżki wynoszącej 0,3 % PKB w 2019 r., 0,5 % w 2020 r. i 0,2 % w 2021 r. W okresie objętym programem planowane jest utrzymanie, z marginesem, średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego na poziomie 1 % PKB. W programie konwergencji na 2018 r. zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB stopniowo zmaleje z 25,4 % PKB w 2017 r. do 19,4 % PKB w 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2018 r. saldo strukturalne utrzyma nadwyżkę, ale zmniejszy się ona z 0,9 % PKB w 2017 r. do 0,5 % PKB w 2018 r., pozostając na tym poziomie również w 2019 r. Prognozuje się zatem, że saldo strukturalne utrzyma się w obu latach powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Bułgaria spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019.
- (6) Szczególnie ważne jest zwiększenie efektywności polityki budżetowej. Zwiększają się dochody z podatków i poprawia się przestrzeganie przepisów prawa podatkowego, jednak raczej w wyniku lepszych warunków gospodarczych niż usprawnienia administracji podatkowej i poboru podatków. Efektywność wydatków publicznych w niektórych sektorach jest bardzo niska. W związku z tym konieczne są reformy w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi, a obecne warunki gospodarcze i budżetowe szczególnie sprzyjają takim reformom. Wyniki gospodarcze przedsiębiorstw państwowych są słabe w porównaniu z innymi państwami regionu i z sektorem prywatnym, a poza tym są również źródłem niepewności i ryzyka dla finansów publicznych, gdyż zaległości płatnicze tych przedsiębiorstw stanowią zobowiązania warunkowe. Ogólnie rzecz biorąc, ład korporacyjny w przedsiębiorstwach państwowych nadal pozostaje wyzwaniem i nie spełnia norm międzynarodowych. Ponadto reformy w tej dziedzinie są bardzo ważne dla otoczenia biznesowego.
- (7) Kondycja sektora finansowego nadal poprawiała się mimo utrzymujących się słabości. Zagrożone kredyty korporacyjne nadal utrzymują się na wysokim poziomie, aczkolwiek zostały ograniczone. Bufory kapitałowe w ujęciu średnim są zadowalające, co stwarza możliwości oczyszczenia bilansów. Odnotowano istotne postępy, jeśli chodzi o poprawę nadzoru nad sektorem finansowym, jednak konieczne jest jeszcze pełne wdrożenie niektórych środków. Ograniczenie pozostałych rodzajów ryzyka związanego z ekspozycją wobec podmiotów powiązanych oraz usprawnienie wyceny aktywów są kluczowe dla dalszego wzmocnienia bilansów i poprawy odporności banków i firm ubezpieczeniowych.
- (8) Nieskuteczność ram prawnych dotyczących niewypłacalności spowalnia redukcję zadłużenia sektora prywatnego i rozwiązywanie problemów związanych z kredytami zagrożonymi. Procedury są długotrwałe, a stopa odzysku

<sup>(1)</sup> 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).

jest niska. Nadal brakuje niektórych elementów skutecznie funkcjonujących ram, w szczególności przepisów dotyczących umorzenia długów i zapewnienia przedsiębiorcom drugiej szansy w rozsądnym terminie po ogłoszeniu upadłości. Brak gromadzenia danych i odpowiednich narzędzi monitorowania uniemożliwia ocenę skuteczności zarówno starych, jak i nowych procedur, w tym dotyczących restrukturyzacji przedsiębiorstw.

- (9) Odsetek pracy nierejestrowanej jest nadal wysoki, co ma istotny wpływ na dochody podatkowe, warunki pracy i adekwatność dochodu uzyskiwanego po przejściu na emeryturę. Bułgaria wprowadziła niedawno szereg środków mających na celu poprawę tej sytuacji. Obejmują one między innymi umowy jednodniowe w rolnictwie, usprawnioną współpracę między organami podatkowymi i urzędami pracy oraz wzmożone wysiłki na rzecz zwiększenia świadomości na temat negatywnych konsekwencji dla pracowników. Efektywność tych środków będzie zależała od ich skutecznego wdrożenia. Przyspieszenie przejścia do gospodarki formalnej jest niezbędne w celu zapewnienia wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i sprawiedliwych warunków pracy dla wszystkich.
- (10) Sytuacja na rynku pracy jest coraz lepsza, lecz nadal występują wyzwania. Wskaźnik zatrudnienia osiągnął poziom sprzed kryzysu, a bezrobocie jest poniżej średniej Unii. Z tych pozytywnych tendencji na rynku pracy nie korzystają jednak w równym stopniu wszystkie osoby w wieku produkcyjnym. Osoby długotrwale bezrobotne, bierne zawodowo osoby młode, Romowie i osoby mieszkające w uboższych regionach i na obszarach wiejskich nadal borykają się ze sporymi trudnościami w wejściu lub ponownym wejściu na rynek pracy. Starzejące się i zmniejszające liczebnie społeczeństwo oraz współczynnik aktywności zawodowej poniżej średniej unijnej to czynniki, które są przyczyną niedoboru siły roboczej i kwalifikacji, co osłabia długoterminowe perspektywy gospodarcze. Uzasadniony byłby zatem wzmocniony nacisk na podnoszenie kwalifikacji i szkolenie. Należałoby umacniać aktywność zawodową i zwiększać szanse na zatrudnienie poprzez wykorzystanie zestawu skutecznych środków zapewniających dotarcie do wspomnianych osób, aktywną politykę w zakresie rynku pracy i usługi społeczne.
- (11) Nierówności pod względem dochodów i dostępu do usług (edukacja, opieka zdrowotna i mieszkalnictwo) oraz ryzyko ubóstwa lub wykluczenia społecznego są na jednym z najwyższych poziomów w Unii. W 2016 r. dwie piąte społeczeństwa było zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, podczas gdy dochody najbogatszych 20 % gospodarstw domowych były prawie ośmiokrotnie wyższe niż dochody 20 % najuboższych gospodarstw domowych. Niskie są wydatki na ochronę socjalną, w tym na ogólny system dochodu minimalnego, którego zasięg i adekwatność są ograniczone, podobnie jak jego wpływ na zmniejszenie ubóstwa i nierówności. Brakuje obiektywnego mechanizmu weryfikacji poziomu świadczeń. Mimo niedawnych usprawnień pod względem adekwatności świadczeń z pomocy społecznej i minimalnych emerytur i rent, system zabezpieczenia społecznego nie zapewnia wystarczającego poziomu wsparcia dla najsłabszych i defaworyzowanych grup społecznych, takich jak Romowie, dzieci, osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami i mieszkańcy obszarów wiejskich. Świadczenie usług społecznych jest na niewystarczającym poziomie i nie są one w pełni zintegrowane z rynkiem pracy i innymi usługami.
- (12) Płaca minimalna jest ustalana bez jasnego i przejrzystego mechanizmu, a odsetek pracowników otrzymujących płacę minimalną wzrósł ponad dwukrotnie w ciągu ostatnich sześciu lat. Brak takiego mechanizmu może zagrozić osiągnięciu odpowiedniej równowagi między celami polegającymi na wspieraniu zatrudnienia i konkurencyjności przy jednoczesnej ochronie dochodu z pracy. Ponadto stwarza to niepewność, która może mieć negatywny wpływ na przewidywalność warunków działalności gospodarczej. Rząd przedłożył propozycje mechanizmu ustalania płacy minimalnej w celu zaradzenia tym niedociągnięciom. Nie ma jednak porozumienia w tej kwestii między partnerami społecznymi. Również w swojej prognozie budżetowej rząd uwzględnił podwyżki płacy minimalnej do 2020 r. W 2018 r. Bułgaria ratyfikowała Konwencję dotyczącą ustalania płac minimalnych Międzynarodowej Organizacji Pracy. Może to być dobra podstawa do ustanowienia obiektywnego mechanizmu.
- (13) Znaczącymi wyzwaniami pozostają ograniczony dostęp do opieki zdrowotnej z powodu niskich wydatków publicznych, nierówna dystrybucja ograniczonych zasobów i niski odsetek osób posiadających ubezpieczenie zdrowotne. Niski poziom wydatków publicznych musi być rekompensowany wysokimi wydatkami prywatnymi, głównie w formie dopłat własnych. W Bułgarii odsetek osób nieposiadających ubezpieczenia zdrowotnego jest wysoki w porównaniu z takim odsetkiem w większości państw członkowskich UE. Problematiczna pozostaje kwestia różnic pomiędzy poszczególnymi obwodami, jeśli chodzi o dostępność lekarzy, a także mała liczba pielęgniarek. Pozytywne jest natomiast to, że ostatnio zmniejszyła się liczba lekarzy opuszczających Bułgarię. W celu zaradzenia tym słabościom należy wykorzystać środki takie jak krajowa strategia ochrony zdrowia.
- (14) Mimo niedawnych środków mających na celu unowocześnienie systemu kształcenia, wyniki edukacyjne są na niskim poziomie i są wyraźnie uzależnione od statusu społeczno-ekonomicznego. Dzieci z rodzin defaworyzowanych, w szczególności Romów, nie mają równych szans. Wysoki odsetek osób przedwcześnie kończących naukę oznacza negatywne skutki pod względem przyszłej zdolności do zatrudnienia i wyników na rynku pracy.



Wyzwaniem pozostaje zapewnienie etnicznie zróżnicowanych przedszkoli, szkół i klas w kontekście świadczenia wysokiej jakości powszechnego kształcenia o charakterze integracyjnym. Reforma programów nauczania ma na celu poprawę wyników edukacyjnych i umiejętności cyfrowych. Poziom umiejętności cyfrowych jest jednak wciąż na jednym z najniższych poziomów w Unii i jest zróżnicowany w poszczególnych grupach społeczno-ekonomicznych. Mimo niedawno wprowadzonych środków dostosowanie kształcenia i szkolenia zawodowego do rynku pracy jest nadal niewystarczające. Trwa reforma szkolnictwa wyższego, wyzwanie stanowi jednak zaradanie niedoborowi kwalifikacji ze względu na brak równowagi, jeśli chodzi o profile absolwentów w poszczególnych sektorach. Uczestnictwo w kształceniu dorosłych jest bardzo niskie mimo potrzeby podnoszenia kwalifikacji. W związku z wyraźnie dostrzegalnym starzeniem się kadry nauczycielskiej rozpoczęto wprowadzanie środków w celu zaradzenia przyszłym niedoborom. Mimo niedawnych usprawnień programy kształcenia nauczycieli wymagają dalszego wzmocnienia.

- (15) Wiele ze środków uwzględnionych w krajowej strategii zamówień publicznych zostało wdrożonych. Władze krajowe powinny jednak dołożyć większych starań w celu zapewnienia ich skutecznego wprowadzenia w życie. Według organizacji biznesowych i pozarządowych ogólna sytuacja w dziedzinie zamówień publicznych zaczęła się już poprawiać. Nadal jednak niepokojący jest brak przejrzystości i korupcja. Częste korzystanie z bezpośredniego udzielania zamówień oraz wysoka liczba przypadków, w których złożono tylko jedną ofertę, mogą znacznie ograniczać przejrzystość i skuteczność tego systemu. Przeprowadzana jest obecnie pierwsza niezależna ocena nowych funkcji kontrolnych Agencji ds. Zamówień Publicznych. Konieczne byłoby jej regularne aktualizowanie w celu zapewnienia dalszej optymalizacji funkcji kontrolnych wspomnianej agencji. Pozostałe do rozwiązania problemy dotyczące zdolności administracyjnych, w tym na szczeblu gminnym, wymagają dalszych starań na rzecz profesjonalizacji i normalizacji, a także poważnego rozważenia możliwości, jakimi dysponują centralne jednostki zakupujące. Agregacja popytu również mogłaby pomóc w poprawie skuteczności i zapewnić oszczędności w systemie zamówień publicznych w sektorze opieki zdrowotnej. Dalszego przemyslenia wymaga nadal kwestia znalezienia rozwiązania umożliwiającego zapobieganie opóźnieniom w ważnych projektach publicznych.
- (16) Niedociągnięcia strukturalne i wysoka fragmentacja systemu badań naukowych, rozwoju i innowacji ograniczają jego wkład w produktywność i wzrost gospodarczy. W przemyśle produkcyjnym nadal dominują segmenty o niższym zaawansowaniu technologicznym i jest bardzo niewiele innowacji. Szczególnie niski jest poziom wydatków publicznych i prywatnych na badania naukowe i rozwój. Ze względu na powolne tempo reform przejście do systemu zorientowanego na innowacje jest utrudnione. Mimo że działa wiele uniwersytetów i ośrodków badawczych, zaledwie kilka z nich osiąga wysokiej jakości wyniki naukowe. Istotną słabością jest nadal kwestia komercjalizacji badań naukowych. W systemie finansowania badań naukowych brakuje konkurencyjnych zaproszeń do składania wniosków, międzynarodowej oceny oraz finansowania instytutów badawczych w oparciu o uzyskiwane wyniki. Słaba jest współpraca między sektorem publicznym i prywatnym w zakresie badań naukowych i rozwoju. Sztandarowy park innowacyjno-technologiczny „Sofia Tech Park” nadal boryka się z wieloma wyzwaniami, m.in.: nieefektywnym zarządzaniem, niestabilnym zarządem, niepełnym wykorzystaniem infrastruktury naukowej i brakiem długoterminowego zaangażowania finansowego ze strony rządu. Transformacja strukturalna wraz ze skutecznym zarządzaniem oraz stabilnym poziomem zasobów publicznych na badania naukowe i innowacje mogą zmaksymalizować wpływ na produktywność i wzrost gospodarczy oraz wspierać przejście gospodarki ku działaniom zapewniającym większą wartość dodaną zgodnie ze strategią inteligentnej specjalizacji.
- (17) Otoczenie biznesowe wymaga dalszych usprawnień. Przyjęto już szereg reform, jednak opóźnia się ich praktyczne wdrażanie. Przedsiębiorcy nadal obawiają się korupcji, niedociągnięć instytucjonalnych i niewystarczającej podaży pracy. Postępy w reformie administracji publicznej i e-administracji są powolne. Jeśli chodzi o sprawowanie rządów w sektorze publicznym, korzystne byłoby zapewnienie większej przejrzystości, jaśniejszych zasad i długoterminowych perspektyw. Ponadto rola dialogu społecznego może nadal ewoluować, w razie konieczności przy wsparciu organów publicznych. Niedociągnięcia infrastrukturalne znajdują odzwierciedlenie w niskiej skuteczności i wydajności w sektorze transportu. Rynek kolejowych przewozów pasażerskich cierpi na skutek braku skutecznej konkurencji. Nie wprowadzono należycie ukierunkowanych i skutecznych środków zapewniających ograniczenie zanieczyszczenia powietrza.
- (18) W 2017 r. Bułgaria kontynuowała wysiłki na rzecz reformy systemu sądownictwa i zaradzenia niedociągnięciom w zwalczaniu korupcji i przestępczości zorganizowanej. Nowe wybory do Najwyższej Rady Sądownictwa potwierdziły pozytywne skutki reform konstytucjonalnych i legislacyjnych przeprowadzonych w 2015 i 2016 r. Przyjęto reformy kodeksu karnego w celu usprawnienia systemu ścigania przypadków korupcji na dużą skalę i rozważa się wprowadzenie dalszych reform. Na początku 2018 r. przyjęto ustawę ustanawiającą nowy połączony organ antykorupcyjny, aby wzmocnić prewencję i efekt odstraszący w odniesieniu do korupcji na dużą skalę. W ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji Komisja kontynuuje monitorowanie reformy sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną w Bułgarii. Obu tych obszarów nie ujęto zatem w zaleceniach dla poszczególnych krajów skierowanych do Bułgarii. Są one jednak istotne dla rozwoju korzystnego otoczenia biznesowego w tym kraju.

- (19) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Bułgarii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Bułgarii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Bułgarii, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (20) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2018 r. i jest zdania <sup>(1)</sup>, że – zgodnie z przewidywaniami – Bułgaria spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu.
- (21) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 2 i 3 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Bułgarii podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. usprawnienie poboru podatków i poprawę efektywności wydatków publicznych, w tym poprzez intensywniejsze egzekwowanie środków zmierzających do ograniczenia zakresu gospodarki nieformalnej; unowocześnienie ram ładu korporacyjnego w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych zgodnie z dobrymi praktykami międzynarodowymi;
2. wprowadzenie środków następczych wynikających z przeprowadzonych przeglądów sektora finansowego oraz wdrożenie planów działań nadzorczych w celu wzmocnienia nadzoru nad tym sektorem i jego stabilności; zapewnienie odpowiedniej wyceny aktywów, w tym zabezpieczenia bankowego, poprzez rozszerzenie procedur oceny i audytu; ukończenie reformy ram prawnych dotyczących niewypłacalności oraz wspieranie sprawnie funkcjonującego rynku wtórnego kredytów zagrożonych;
3. zwiększenie zdolności do zatrudnienia wśród grup defaworyzowanych poprzez środki zmierzające do podnoszenia kwalifikacji i aktywizacji zawodowej; poprawę świadczenia wysokiej jakości powszechnego kształcenia o charakterze integracyjnym, w szczególności wśród Romów i innych grup defaworyzowanych; poprawę dostępu do usług opieki zdrowotnej zgodnie z krajową strategią ochrony zdrowia i powiązaniem planem działania, w tym poprzez ograniczenie dopłat własnych pacjentów oraz zarządzenie niedoborom personelu w służbie zdrowia; wprowadzenie regularnego i przejrzystego systemu przeglądu dochodu minimalnego oraz poprawę jego zasięgu i adekwatności.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

---

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Republiki Czeskiej na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Republikę Czeską programu konwergencji na 2018 r.**

(2018/C 320/03)

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 <sup>(1)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 <sup>(2)</sup> Komisja przyjęła także 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 2018 r. dotyczące Republiki Czeskiej zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Republiki Czeskiej w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(3)</sup>, 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”.
- (3) W dniu 30 kwietnia 2018 r. Republika Czeska przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r. oraz program konwergencji na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> 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).<sup>(3)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.



- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyłym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Republika Czeska jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2018 r. rząd planuje nadwyżkę budżetową w ujęciu nominalnym w okresie 2018–2021. 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 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo spadać do poziomu 29,9 % w 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Zagrożenia dla realizacji celów budżetowych wydają się zasadniczo zrównoważone, przy spodziewanym ożywieniu inwestycji publicznych i dalszym wzroście płac w sektorze publicznym. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2018 r. saldo strukturalne spadnie do około 0,9 % PKB w 2018 r. i 0,2 % PKB w 2019 r., utrzymując się powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Republika Czeska spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019.
- (6) W perspektywie długoterminowej nadal istnieją średnie ryzyka dla stabilności finansów publicznych Republiki Czeskiej. Chociaż koszty starzenia się stanowią wyzwanie dla opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, szczególnej uwagi wymagają zmiany w systemie emerytalnym. Zaktualizowane prognozy wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa wskazują na wyższy wzrost wydatków, niż przewidziano w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2015 r. Spodziewany jest wzrost wydatków na emerytury z 8,2 % PKB w 2016 r. do 10,9 % PKB w 2070 r. Ten przewidywany wzrost wydatków na emerytury odzwierciedla głównie ustalenie pułapu ustawowego wieku emerytalnego na 65 lat. W rzeczywistości dostosowanie ustawowego wieku emerytalnego do średniego dalszego trwania życia nie jest automatyczne; pułap ten będzie rewidowany przez rząd co pięć lat, począwszy od 2019 r. Ponieważ zmiany wieku emerytalnego leżą w gestii rządu, obecne prognozy wydatków na emerytury nie uwzględniają tych rewizji. Ponadto indeksacja emerytur jest teraz korzystniejsza, przy jej obliczaniu uwzględnia się 50 % wzrostu płac realnych, a nie jak wcześniej – 33 %. W 2070 r. wpływ tych zmian na wydatki wyniesie 2 punkty procentowe PKB. Dalsze zmiany, które są obecnie przedmiotem dyskusji, takie jak wzrost podstawowej kwoty emerytury oraz wyższe emerytury dla starszych emerytów, również pogorszyły wskaźniki stabilności finansów publicznych. W odniesieniu do wydatków publicznych na opiekę zdrowotną w perspektywie długoterminowej przewiduje się wzrost o 1,1 p.p. PKB, tj. powyżej szacunkowego średniego wzrostu wynoszącego 0,9 p.p. dla Unii. W tym kontekście odnotowano nieefektywne wykorzystanie zasobów w zakresie leczenia ambulatoryjnego i szpitalnego.
- (7) Nowa ustawa o odpowiedzialności budżetowej obowiązująca od początku 2017 r. znacznie wzmocniła ramy budżetowe Republiki Czeskiej i ustanowiła niezależną radę fiskalną. Projekt ustawy o niezależnych kontrolach znajduje się obecnie w trakcie procedury zgłaszania uwag między służbami. Jego celem jest rozwiązanie kwestii nieprzeprowadzonej transpozycji dyrektywy Rady 2011/85/UE<sup>(2)</sup>.
- (8) Czeski bank centralny może wydawać zalecenia dotyczące makroostrożnościowych limitów kredytów hipotecznych, jednak jego uprawnienia do nakładania sankcji są ograniczone, ponieważ nie posiada on formalnych uprawnień do ich egzekwowania. Czeskie banki spełniają wymogi pewnych ograniczeń poziomu zagregowanego, nie przestrzegają jednak w pełni wytycznych czeskiego banku centralnego z 2016 r. Dzięki wiążącym ograniczeniom prawnym wzrosły prawdopodobnie poziom zgodności wśród czeskich banków, zapewniając tym samym stabilność finansową i mniejsze ryzyko dla kredytobiorców. Przewiduje się, że w 2018 r. parlament będzie omawiał wniosek ustawodawczy dotyczący zmiany ustawy o czeskim banku centralnym.
- (9) Republika Czeska nadal zmagą się z wyzwaniami w zakresie poprawy przejrzystości i skuteczności zamówień publicznych oraz zapobiegania korupcji. Podjęto wprawdzie pewne działania w celu poprawy ram zamówień publicznych, poziom konkurencji pozostaje jednak problemem, jako że niemal połowa wszystkich zamówień publicznych to postępowania, w których składana jest tylko jedna oferta. Jednocześnie wprowadzenie obowiązku stosowania procedur elektronicznych może przyczynić się do zwiększenia przejrzystości i skuteczności. Władze czeskie zainwestowały w krajowe narzędzie elektroniczne, platformę e-zamówienia, która powinna stawać się coraz bardziej wiarygodna i przyjazna dla użytkownika. Oprócz niej czeski rynek obsługują prywatne platformy. Nadal pozostaje dużo do zrobienia, jeśli chodzi o usunięcie barier administracyjnych i wykorzystanie potencjału zagregowanych i strategicznych zamówień publicznych, aby lepiej wykorzystać środki publiczne.

(<sup>1</sup>) 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).

(<sup>2</sup>) 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).

Zarówno organy centralne, jak i władze lokalne podjęły ukierunkowane inicjatywy dotyczące szkolenia personelu zajmującego się postępowaniami o udzielenie zamówienia. Poważnym wyzwaniem pozostaje jednak ustanowienie środków w zakresie wspólnego udzielania zamówień i uzyskiwania wiedzy eksperckiej w niektórych dziedzinach. Korupcja i łapownictwo stanowią ponadto stałe zagrożenie dla przedsiębiorstw i sektora publicznego. Przyjęto wprowadzić kilka ważnych reform w ramach strategii antykorupcyjnej, niektórych obszarów jeszcze jednak nie uwzględniono.

- (10) Wydajność administracji elektronicznej pozostaje wprawdzie poniżej średniej unijnej, przyjęto jednak odnośne przepisy prawne, aby zapewnić wzrost przystępności i dostępności tych usług. Przewiduje się, że w 2018 r. wprowadzone zostaną niektóre zakrojone na szeroką skalę inicjatywy, ich sukces zależeć będzie jednak od zdolności władz do podniesienia świadomości wśród użytkowników i udostępnienia im przyjaznych rozwiązań.
- (11) Niektóre obciążenia administracyjne i regulacyjne wstrzymują inwestycje. Chodzi tutaj głównie o pozwolenia na budowę i złożoność systemu podatkowego. Przyznaje się jednak, że władze przyjęły poprawkę do ustawy o prawie budowlanym, która upraszcza procedurę pozwoleń na budowę przez włączenie oceny oddziaływania na środowisko do decyzji w sprawie podziału na strefy lub wspólnego pozwolenia na budowę i podziału na strefy. Nie jest jednak jasne, czy pozwoliłoby to usprawnić procedury również w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych, ponieważ w system wspólnego udzielania pozwoleń nie włączono różnych innych organów administracji. Parlament debatuje nad nowelizacją ustawy regulującej budowę infrastruktury transportowej. Podczas gdy dokonano zmian w systemie podatkowym, aby poprawić system poboru podatków, obszarami, które stały się bardziej problematyczne w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej, stały się przepisy podatkowe i stawki podatkowe. Nowy rząd wskazał możliwe zmiany w celu zwiększenia przejrzystości i uproszczenia systemu podatkowego, w tym trwające prace nad modernizacją przepisów dotyczących podatku dochodowego. Koszty przestrzegania przepisów nieznacznie wzrosły i utrzymują się powyżej średniej unijnej. Deklaracja kontrolna podatku od wartości dodanej pozwala wprawdzie uzyskać dodatkowe dochody z podatków, przedłuża jednak czas niezbędny do zapewnienia zgodności z wymogami podatkowymi. Pomimo znacznego zmniejszenia liczby godzin, jakie należało poświęcić na zapewnienie zgodności z kodeksem podatkowym w przeszłości, Republika Czeska nadal pozostaje w górnym przedziale skali. Nowe obniżone stawki podatku od wartości dodanej mogą ponadto dodatkowo skomplikować system podatku od wartości dodanej, zwłaszcza w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw.
- (12) Podczas gdy profil czeskiej gospodarki przesuwa się w kierunku działalności w większym stopniu opartej na wiedzy, wciąż istnieją wąskie gardła, które hamują rozwój dobrze funkcjonującego systemu badań naukowych i innowacji. Wzrost nakładów przedsiębiorstw na badania i rozwój wiąże się przede wszystkim z bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi. W ciągu ostatnich dwóch lat wydatki przedsiębiorstw krajowych na badania i rozwój zmniejszyły się. Pomimo znacznych nakładów publicznych na badania i rozwój Republika Czeska osiąga niezadowolające wyniki pod względem jakości swojej publicznej bazy naukowej. Przyjęto środki z zakresu polityki mające na celu tworzenie powiązań między środowiskiem akademickim a przedsiębiorstwami oraz poprawę efektywności publicznej bazy naukowej, jednak dotychczasowe rezultaty były ograniczone, a reformy należy jeszcze w pełni wdrożyć. Ponadto zarządzanie systemem badań i innowacji pozostaje rozdrobnione.
- (13) Wysokiej jakości kształcenie i szkolenie sprzyjające włączeniu społecznemu ma zasadnicze znaczenie w kontekście powiększania się trudności na czeskim rynku pracy. Status społeczno-ekonomiczny uczniów i studentów nadal ma duży wpływ na ich wyniki w nauce. Nie wdrożono jeszcze w pełni środków edukacji włączającej, w szczególności w odniesieniu do dzieci romskich. Niedobory wykwalifikowanych nauczycieli w połączeniu z prognozami demograficznymi wskazują, że rekrutacja i utrzymanie nauczycieli mogą okazać się coraz trudniejsze. Parlament nie przyjął planowanego nowego systemu ścieżek kariery dla nauczycieli, który miał łączyć ustawiczny rozwój zawodowy, awans zawodowy i wynagrodzenia. Wynagrodzenia nauczycieli utrzymują się na niskim poziomie w porównaniu z wynagrodzeniami innych pracowników z wykształceniem wyższym; na kolejne lata planowane są jednak dalsze podwyżki wynagrodzeń nauczycieli. Zawód nauczyciela jest nadal stosunkowo mało atrakcyjny dla utalentowanych młodych ludzi. Powodzenie reformy (wprowadzonej w 2016 r. przy wsparciu z Europejskiego Funduszu Rozwoju), której celem jest zwiększenie włączającego charakteru edukacji, będzie zależało od dostępności wystarczającego i stabilnego finansowania krajowego, dalszego szkolenia nauczycieli i asystentów nauczycieli oraz podniesienia świadomości społeczeństwa, jeśli chodzi o korzyści edukacji włączającej.
- (14) Sytuacja na czeskim rynku pracy jest dobra. W ciągu ostatnich sześciu lat zatrudnienie stale wzrastało, a bezrobocie znacznie spadło. Potencjał kobiet, osób o niskich kwalifikacjach i osób niepełnosprawnych pozostaje jednak niewykorzystany. W kontekście niedoborów siły roboczej istnieją więc zdecydowane możliwości zwiększenia ich uczestnictwa w rynku pracy. Zróżnicowanie poziomu zatrudnienia oraz wynagrodzeń ze względu na płeć utrzymuje się na wysokim poziomie mimo ostatnich środków, które sprawiły, że sposób wykorzystania urlopu rodzicielskiego stał się bardziej elastyczny i wzrosła liczba placówek opieki nad dziećmi. Wskaźnik zatrudnienia kobiet jest nadal znacznie niższy niż w przypadku mężczyzn. Macierzyństwo ma nadal duży wpływ na uczestnictwo w rynku pracy, co wynika z niskiej dostępności przystępnych cenowo usług opieki nad dziećmi, długiego okresu przysługujących świadczeń z tytułu urlopu rodzicielskiego, niewielkiego stopnia wykorzystania elastycznej organizacji pracy i braku placówek opieki długoterminowej. W 2016 r. jedynie 4,7 % dzieci w wieku poniżej trzech lat było objętych opieką formalną. Mimo że osoby o niskich kwalifikacjach stanowią niewielki odsetek społeczeństwa, ich wskaźnik zatrudnienia jest znacznie niższy od wskaźnika dotyczącego osób o średnich i wysokich kwalifikacjach. Podobnie wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest niższy od średniej unijnej pomimo rekordowo niskiej ogólnej stopy bezrobocia i niedoborów siły roboczej na

rynku pracy. Sytuacja ta może zachęcać do skorzystania z potencjału osób niepełnosprawnych. Ze względu na swoje ograniczone zdolności publiczne służby zatrudnienia nie są obecnie w stanie zaproponować osobom poszukującym pracy zindywidualizowanego i ciągłego wsparcia. Zwiększenie działań informacyjnych i zdolności aktywizacyjnych publicznych służb zatrudnienia, wraz ze skuteczną i dobrze ukierunkowaną aktywną polityką rynku pracy oraz zindywidualizowanymi usługami, pomogłyby zwiększyć udział grup słabszych społecznie. Dostęp do rynku pracy mogłyby poprawić inicjatywy w zakresie podnoszenia umiejętności (obejmujące również umiejętności cyfrowe).

- (15) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Republiki Czeskiej opublikowaną w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2018 r. i krajowy program reform na 2018 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 budżetowej i społeczno-gospodarczej w Republice Czeskiej, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (16) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2018 r. i jest zdania <sup>(1)</sup>, że – zgodnie z przewidywaniami – Republika Czeska spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Republice Czeskiej podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Poprawę stabilności finansów publicznych w długim okresie, zwłaszcza stabilności systemu emerytalnego. Wyeliminowanie słabych punktów w zakresie praktyk udzielania zamówień publicznych, zwłaszcza poprzez umożliwienie konkurencji opartej w większym stopniu na kryterium jakości oraz wdrożenie środków antykorupcyjnych.
2. Zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla inwestycji, w szczególności przez przyspieszenie procedur wydawania pozwoleń na pracę w zakresie infrastruktury. Usunięcie wąskich gardeł hamujących wzrost działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej, w szczególności poprzez zwiększenie potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw krajowych. Wzmocnienie zdolności systemu edukacji do zapewniania wysokiej jakości edukacji włączającej, w tym poprzez promowanie zawodu nauczyciela. Wspieranie zatrudnienia kobiet, osób o niskich kwalifikacjach i osób niepełnosprawnych, w tym poprzez poprawę skuteczności aktywnej polityki rynku pracy.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

*W imieniu Rady*  
H. LÖGER  
*Przewodniczący*

---

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Danii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Danię programu konwergencji na 2018 r.**

(2018/C 320/04)

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 <sup>(1)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 <sup>(2)</sup> Komisja przyjęła również 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) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Danii zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Danii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(3)</sup>, 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 24 kwietnia 2018 r. Dania przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program konwergencji na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(4)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> 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).

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

<sup>(4)</sup> 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).

z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.

- (5) Dania jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2018 r. rząd planuje osiągnąć deficyt nominalny wynoszący 0,7 % PKB w 2018 r. oraz w dalszym ciągu spełniać średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny w wysokości 0,5 % PKB – w okresie objętym programem do 2025 r. Zgodnie z programem konwergencji na 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 35,6 % w 2018 r. i będzie nadal maleć do poziomu 34,2 % w 2020 r., po czym wzrośnie do poziomu nieco poniżej 40 % do 2025 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny w okresie objętym programem. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że saldo strukturalne osiągnie nadwyżkę wynoszącą 0,3 % PKB w 2018 r. i 0,9 % PKB w 2019 r.; wartości te są nieznacznie wyższe od celu wyznaczonego w programie konwergencji na 2018 r. i przewyższają średniookresowy cel budżetowy. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Dania spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019.
- (6) Warunkiem stabilnego wzrostu gospodarczego w Danii jest zapewnienie podaży pracy w czasach zmian demograficznych i reagowanie na pojawiające się niedobory siły roboczej w konkretnych sektorach. Reformy mające na celu zwiększenie uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu zawodowym oraz liczby osób, które je ukończyły, a także działania służące lepszemu rozwojowi umiejętności cyfrowych mogłyby zwiększyć podaż wykwalifikowanych pracowników. Ponadto korzystne pod tym względem byłyby działania na rzecz skutecznego włączania w rynek pracy grup zmarginalizowanych i defaworyzowanych. Dotyczy to młodzieży z niskim poziomem wykształcenia, osób o obniżonej zdolności do pracy i z niepełnosprawnościami oraz osób ze środowisk migracyjnych. Początkowe tempo podjętych ostatnio działań w zakresie integracji na rynku pracy było wolne, lecz wydaje się, że dzięki nim poprawia się sytuacja nowo przybyłych uchodźców. Kluczowym wyzwaniem pozostaje włączenie dzieci ze środowisk migracyjnych do systemu kształcenia, gdyż przeciętnie osiągają one gorsze wyniki w nauce niż inne dzieci.
- (7) Wysoki wzrost wydajności ma zasadnicze znaczenie dla wspierania wzrostu gospodarczego, utrzymania względnie wysokiego poziomu bezpieczeństwa socjalnego w Danii, a także zagwarantowania konkurencyjności kraju. Pod względem wydajności Dania wyprzedza wiele państw członkowskich, jednak od dłuższego czasu wzrost wydajności spada i można wskazać szereg przyczyn utrudniających jej wzrost (stwierdzonych także przez radę ds. produktywności i organ ochrony konkurencji w Danii). Przede wszystkim niską wydajnością charakteryzują się usługi zorientowane na rynek krajowy, na rzecz których w 2017 r. rząd podjął jedynie ograniczone działania, aby zwiększyć konkurencję, a niektóre podmioty, np. banki hipoteczne, nie są narażone na działanie konkurencji ze strony podmiotów zagranicznych. Słaba konkurencja w niektórych sektorach usług zorientowanych na rynek krajowy (np. detalicznym, finansowym, dystrybucji mediów, sektorze transportu i sprzedaży hurtowej produktów leczniczych) nadal stanowi obciążenie dla wydajności, inwestycji i tworzenia miejsc pracy.
- (8) Po wyraźnym wzroście cen na rynku mieszkaniowym w ciągu ostatnich kilku lat pojawia się ryzyko zawyżania wartości, zwłaszcza w głównych obszarach miejskich. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego skierowała ostrzeżenie do ośmiu państw członkowskich Unii, w tym do Danii, zwracając uwagę na średnioterminowe zagrożenia w sektorze nieruchomości mieszkalnych z powodu rosnących cen mieszkań w połączeniu z wysokim zadłużeniem gospodarstw domowych. W 2017 r. zadłużenie gospodarstw domowych w dalszym ciągu spadało, choć nadal należało do najwyższych w Unii (wyrażone jako odsetek PKB) i według oszacowań Komisji kształtowało się powyżej poziomu, który można uzasadnić fundamentalnymi parametrami gospodarczymi i progami ostrożnościowymi. Ponadto od 2013 r. zdecydowanie wzrasta odsetek pożyczek hipotecznych z bardzo wysokim wskaźnikiem wysokości kredytu do dochodu, zwłaszcza w Kopenhadze i jej sąsiedztwie. Władze Danii wdrożyły kilka nowych środków makroostrożnościowych, aby dalej ograniczyć zaciąganie kredytów obciążonych ryzykiem (środki te obowiązują od 2018 r. i 2020 r.), a także rozpoczęły reformę podatku od majątku (wejdzie w życie w 2021 r.), by zaradzić problemowi, jakim jest zakłócenie równowagi cen nieruchomości mieszkaniowych w poszczególnych regionach kraju. Niemniej jednak bardzo wysokie wskaźniki wysokości kredytu do dochodu w połączeniu z wysokim zadłużeniem i wysoką wrażliwością na zmiany stopy procentowej oraz potencjalnie zawyżonymi cenami nieruchomości mieszkaniowych powodują wzrost ryzyka korekty cenowej, mogącej zaszkodzić gospodarce realnej i sektorowi bankowemu.
- (9) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Danii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Danii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Danii, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.

- (10) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2018 r. i jest zdania <sup>(1)</sup>, że należy się spodziewać, iż Dania spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Danii podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zwiększenie konkurencji w sektorach usług zorientowanych na rynek krajowy, np. w sektorze dystrybucji mediów i sektorze finansowym.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

*W imieniu Rady*  
H. LÖGER  
*Przewodniczący*

---

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/05)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Niemiec zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Niemiec w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(4)</sup>, 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 także opublikowano w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Niemczech występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności utrzymująca się wysoka

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

nadwyżka na rachunku obrotów bieżących ma skutki transgraniczne i odzwierciedla niski poziom inwestycji w stosunku do oszczędności, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Nadwyżka ta, która dotyczy w znacznej części obrotu z krajami spoza Unii, zmalała nieznacznie od 2016 r. Obecnie spodziewany jest jej dalszy stopniowy spadek w świetle wzrostu popytu wewnętrznego prognozowanego na najbliższe lata. W okresie objętym prognozą nadwyżka ta pozostanie jednak na rekordowo wysokich poziomach. Popyt wewnętrzny zyskuje wprawdzie na znaczeniu jako komponent wzrostu gospodarczego, ale wkład w PKB zarówno spożycia, jak i inwestycji pozostaje ograniczony, pomimo sprzyjającej koniunktury gospodarczej, korzystnych warunków finansowania i dostępności przestrzeni fiskalnej pozwalającej zaspokoić istniejące potrzeby w zakresie inwestycji infrastrukturalnych. Niemcy wdrożyły wiele działań mających wzmocnić inwestycje publiczne, ale wysiłki te nie doprowadziły jeszcze do ich trwałego wzrostu w relacji do PKB. Postępy we wdrażaniu zaleceń w innych obszarach były również ograniczone.

- (4) W dniu 30 kwietnia 2018 r. Niemcy przedłożyły swój krajowy program reform na 2018 r., a w dniu 19 kwietnia 2018 r. – swój program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Niemcy są obecnie objęte częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje osiągnąć nadwyżkę budżetową wynoszącą między 1 a 1½ % PKB w latach 2018–2021. 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 stabilności przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo spadać do poziomu 53 % w 2021 r. W programie stabilności wymieniono i opisano szereg środków planowanych w umowie koalicyjnej z marca 2018 r., których wartość wynosi około 1½ % PKB w latach 2018–2021, ale środki te nie zostały jeszcze uchwalone i związane z tym nie uwzględniono ich w prognozach zawartych w tym programie. Niezależny organ scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny <sup>(2)</sup>. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę wynoszącą około 1,2 % PKB w 2018 r. i 1,0 % PKB w 2019 r., a więc osiągnie poziomy przewyższający średniookresowy cel budżetowy. Przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie w dalszym ciągu wykazywać zdecydowaną tendencję spadkową. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Niemcy spełnią wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019. Jednocześnie, przy zachowaniu celu średniookresowego, pozostaje jeszcze pole manewru, jeżeli chodzi o wykorzystanie polityki fiskalnej i strukturalnej do osiągnięcia trwałej tendencji wzrostowej w zakresie inwestycji publicznych i prywatnych, w szczególności na kształcenie, badania naukowe oraz innowacyjność.
- (7) W latach 2015–2017 poziom rzeczywistych inwestycji publicznych znacznie wzrósł. Tendencja ta stanowi odzwierciedlenie działań podjętych przez rząd w celu pobudzenia inwestycji. Inwestycje publiczne wprawdzie wzrastają, lecz ich udział w PKB jest wciąż nieznaczny; utrzymują się też znaczne zaległości w inwestycjach na szczeblu gminnym, szacowane na 4 % PKB. Poziom kapitału publicznego jako odsetek PKB nadal spada ze względu na ujemne inwestycje netto na szczeblu gminnym (około 6 mld EUR rocznie w latach 2010–2016). Nadrobienie zaległości inwestycyjnych na szczeblu gminnym wymagałoby dodatkowych inwestycji publicznych w wysokości 0,3 % PKB rocznie w ciągu następnych dziesięciu lat. Inwestycje jako odsetek kapitału podstawowego w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, jak również inwestycje publiczne jako odsetek wydatków publicznych są niższe od średniej w strefie euro. W 2017 r. działalność rozpoczęła specjalna agencja powołana, aby wspierać inwestycje publiczne na szczeblu gminnym, lecz konieczne są dodatkowe wysiłki w celu nadrobienia zaległości inwestycyjnych. Wraz z korzystną pozycją budżetową wskazuje to na istnienie możliwości zwiększenia inwestycji na wszystkich szczeblach administracji publicznej, zwłaszcza na szczeblu regionalnym i gminnym.

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu 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 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).

<sup>(2)</sup> Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie prognoz gospodarczych rządu federalnego (niem. *Vorausschätzungsverordnung*), przyjętym przez ministra gospodarki i energii w porozumieniu z ministrem finansów i wchodzącym w życie w lipcu 2018 r., wspólną grupę projektową ds. prognoz gospodarczych (niem. *Gemeinschaftsdiagnose*) uznano za niezależny organ odpowiedzialny za ocenę prognoz gospodarczych stanowiących podstawę projektów budżetów i programów stabilności w rozumieniu ustawy o prognozach gospodarczych (niem. *Vorausschätzungsgesetz*).



- (8) W 2016 r. wydatki publiczne na kształcenie utrzymały się na poziomie 4,2 % PKB – poniżej średniej unijnej wynoszącej 4,7 %. Wydatki na edukację i badania w 2016 r. pozostały na poziomie 9,0 % PKB, czyli nie zdołano osiągnąć celu, jakim było 10 % PKB. Odpowiada to luce inwestycyjnej, której wielkość szacuje się na około 33 mld EUR. Wydatki na kształcenie wprawdzie wzrosły w ujęciu realnym, nadal obserwuje się jednak znaczne zaległości inwestycyjne. Wyzwania takie jak rosnąca liczba uczniów i studentów, niedobór nauczycieli oraz dalsze rozszerzanie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem wymagać będą jednocześnie odpowiedniego finansowania publicznego. Dodatkowe wydatki na kształcenie oraz badania naukowe i innowacje mają kluczowe znaczenie dla potencjalnego wzrostu gospodarczego w Niemczech.
- (9) Proces cyfryzacji gospodarki niemieckiej postępuje wolno i kraj ten stoi obecnie przed znaczącymi wyzwaniami. Istnieje widoczna przepaść cyfrowa między obszarami miejskimi i wiejskimi w zakresie zasięgu szybkiego internetu (dostęp nowej generacji o prędkości do 30 Mbit) (jedynie 54 % na obszarach wiejskich). Niemcy mają zaległości, jeśli chodzi o internet szerokopasmowy o bardzo dużej przepustowości (> 100 Mbit). Światłowodowe sieci dostępu o dużej przepustowości istnieją jedynie na niewielkiej części terytorium Niemiec (7,3 %), podczas gdy średnia UE w tym zakresie wynosi 26,8 %. Zamiast tego preferowanym rozwiązaniem technologicznym dominującego operatora zasiedziało nadal jest modernizacja istniejących sieci kabli miedzianych (wektorowanie). Wiele usług opiera się na sieci połączeń bardzo dużej prędkości i w 2017 r. 25,3 % niemieckich przedsiębiorstw uważało, że ich połączenie internetowe jest zbyt wolne w stosunku do ich rzeczywistych potrzeb biznesowych. Brak takich sieci połączeń hamuje inwestycje, w szczególności w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, z których wiele ma swoją siedzibę na obszarach wiejskich i podmiejskich. Również wyniki w zakresie cyfrowych usług publicznych i e-zdrowia są znacznie słabsze niż średnia unijna.
- (10) Inwestycje przedsiębiorstw w badania i rozwój wzrastają i Niemcy zbliżają się do osiągnięcia swojej docelowej intensywności badań i rozwoju określonej w strategii „Europa 2020”. Inwestycje te są jednak coraz bardziej skoncentrowane w dużych przedsiębiorstwach i w sektorze produktów o średnim/wysokim poziomie zaawansowania technologicznego, natomiast udział małych i średnich przedsiębiorstw spada. Wprowadzono szereg środków, aby wzmocnić przedsiębiorczość, w szczególności przez przyciągnięcie inwestycji prywatnych w kapitał wysokiego ryzyka. Rynek wysokiego ryzyka w Niemczech jest jednak w dalszym ciągu mniej rozwinięty w porównaniu z innymi międzynarodowymi podmiotami wiodącymi w zakresie innowacji.
- (11) Mimo pewnej poprawy w ostatnich latach system podatkowy w Niemczech wciąż nie jest efektywny, w szczególności ze względu na fakt, że jest skomplikowany i zakłóca podejmowanie decyzji w obszarach takich jak inwestycje, finanse i uczestnictwo w rynku pracy. W kontekście zwiększania dochodów Niemcy przywiązują stosunkowo dużą wagę do podatków bezpośrednich, lecz istnieje możliwość ograniczenia podatków bezpośrednich wywołujących zakłócenia na rzecz mniej inwazyjnych podatków od majątku, spadku i konsumpcji. W 2015 r. poziom podatków i składek na ubezpieczenie społeczne odliczane od dochodów z zatrudnienia zajmował szóste miejsce w Unii. Koszt kapitału i średnia efektywna stopa podatku od osób prawnych, które to stopy różnią się w zależności od regionu, należą do najwyższych w Unii (28,2 % łączna wartość krajowa w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 20,9 %). Ze względu na powiązanie podatku od osób prawnych, lokalnego podatku od działalności gospodarczej i dodatku solidarnościowego system podatku od osób prawnych jest złożony, obejmuje wysokie koszty administracji podatkowej i ma zakłócający wpływ na poziom i lokalizację inwestycji. Podatek od osób prawnych zakłóca ponadto decyzje o finansowaniu, powodując tendencję sprzyjającą finansowaniu dłużnemu. Niemcy zajmują siódme miejsce w Unii, jeśli chodzi o finansowanie dłużne. Obniżenie kosztów kapitału w związku z kapitałem własnym mogłoby wzmocnić inwestycje prywatne oraz rynek kapitału wysokiego ryzyka, który jest stosunkowo mniej rozwinięty. Przepisy dotyczące przenoszenia strat na kolejne okresy rozliczeniowe pozostają ponadto stosunkowo surowe, co ogranicza wielkość dochodów podlegających opodatkowaniu do 60 % dla danego roku.
- (12) Ramy regulacyjne w Niemczech pozostają wysoce ograniczające, w szczególności jeśli chodzi o usługi dla biznesu, zawody regulowane i formalności administracyjne dotyczące świadczenia usług transgranicznych. Najbardziej istotne ograniczenia odnoszą się między innymi do formy prawnej spółek i udziałów. Współczynnik tworzenia przedsiębiorstw w kluczowych sektorach biznesu, takich jak usługi prawne, księgowe, architektoniczne i inżynierskie, znajduje się poniżej średniej unijnej, natomiast wskaźniki operacyjne brutto w tych sektorach są powyżej średniej, co wskazuje na niższą presję konkurencyjną. Ze względu na pośredni charakter usług mniej ograniczające regulacje usług zwiększają wydajność w sektorach niższego szczebla intensywnie wykorzystujących usługi.
- (13) Sytuacja na rynku pracy w Niemczech jest bardzo dobra. W czwartym kwartale 2017 r. stopa bezrobocia spadła do rekordowo niskiego poziomu 3,6 %, a zatrudnienie wyniosło 79,8 %. Poziom bezrobocia osób młodych należy do najniższych w UE (6,8 % w 2017 r.). Niemcy doświadczają coraz większego niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej, choć z drugiej strony potencjał niektórych grup na rynku pracy pozostaje niewykorzystany. Udział zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, w szczególności wśród kobiet, w tym kobiet wywodzących się ze środowisk migracyjnych i sprawujących opiekę nad dziećmi lub innymi osobami, należy do najwyższych w UE. W przypadku kobiet kluczowymi czynnikami sprzyjającymi tej tendencji są czynniki zniechęcające do pracy w większym wymiarze czasu w powiązaniu z brakiem wystarczających placówek opieki nad dziećmi i całodziennych placówek szkolnych. Szczególne przepisy podatkowe, obejmujące zwłaszcza drugich żywicieli rodziny i pracowników o niskich dochodach, oraz ograniczające skutki progu zarobków w przypadku mini-pracy wynoszącego 450 EUR jeszcze bardziej nasiliły niechęć do podejmowania pracy w większym wymiarze czasu. Niemcy wykazują jeden z najwyższych klinów podatkowych w odniesieniu do osób o niskich

dochodach, z których większość to kobiety. Wysokiemu wskaźnikowi zatrudnienia kobiet w niepełnym wymiarze czasu pracy towarzyszy zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć w przypadku pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, należące do najwyższych w Unii (37,5 % w porównaniu ze średnią unijną 23,1 %). Przyczynia się to do bardzo dużego zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć w Niemczech.

- (14) W 2017 r. nominalny wzrost płac pozostawał umiarkowany na poziomie 2,4 %, mimo rekordowo niskiego bezrobocia i dużej liczby wakatów. Ten stosunkowo ograniczony odsetek częściowo wynika ze zbyt wolnego wzrostu wydajności usług, niskiego poziomu rokowań zbiorowych w niektórych sektorach oraz ograniczenia bezrobocia strukturalnego. Na wzrost inflacji zareagowano jedynie w ograniczonym stopniu, a realny wzrost płac zmniejszył się z 1,8 % w 2016 r. do 0,7 % w 2017 r. Układy zbiorowe zawarte na początku 2018 r. mogą doprowadzić do pewnego przyspieszenia wzrostu płac; warto monitorować rozwój sytuacji w tym zakresie. Liczba pracowników nisko uposażonych pozostaje wysoka, lecz istnieje możliwość zwiększenia liczby godzin pracy w decyjach obejmujących osoby o niskich dochodach. Zwiększenie imigracji nie zahamowało wzrostu płac w segmentach pracy o niższym wynagrodzeniu. Wprowadzenie ustawowego minimalnego wynagrodzenia w 2015 r. oraz jego podwyższenie w 2017 r. zwiększyło płace w segmencie pracy o najniższej płacy. W obecnej rundzie negocjacji dotyczących płac oprócz zwiększenia płac partnerzy społeczni skupiają się również na kwestii elastyczności czasu pracy.
- (15) Ogólnie Niemcy posiadają solidny system zabezpieczenia społecznego. Wskaźnik osób znajdujących się na granicy ubóstwa w stosunku do całej populacji do 2015 r. systematycznie wzrastał, natomiast w 2016 r. tendencja ta nieco się odwróciła. Dzięki zwiększeniu dochodu uboższych gospodarstw domowych nierówności dochodowe również zaczęły się zmniejszać w 2015 r. i wykazały nieznaczny spadek nierówności rozkładu dochodów S80/S20. Niedawne zmniejszenie poziomu ubóstwa pracujących w 2016 r. było również nieznaczne i dotyczyło jedynie mężczyzn.
- (16) Niemcy mogą poprawić przywiązanie starszych pracowników do rynku pracy, co zwiększyłoby ich dochody emerytalne oraz produkcję potencjalną kraju, pomogłoby w dostosowaniu do zacieśniania się rynku pracy i zmniejszyłoby potrzebę zapobiegawczego oszczędzania na starość. Ryzyka dla stabilności finansów publicznych są obecnie niskie, w dużej mierze dzięki stosunkowo wysokiej nadwyżce pierwotnej. W sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2018 r. prognozuje się jednak, że do 2070 r. Niemcy odnotują jeden z najwyższych w Unii wzrostów wydatków na emerytury. Ryzyko ubóstwa osób starszych (powyżej 65 l.) wynosiło 17,6 % w 2016 r., tj. powyżej średniej unijnej wynoszącej 14,7 %. Przewiduje się, że przyszłe zmniejszenie adekwatności emerytur w ustawowym pierwszym filarze zwiększy ryzyko ubóstwa osób starszych, w szczególności osób o niskich dochodach, osób zatrudnionych na podstawie nietypowych umów o pracę i osób, które miały przerwy w zatrudnieniu. Zróżnicowanie emerytur ze względu na płeć należy do najwyższych w Unii. Jednocześnie, wskaźnik zatrudnienia dla pracowników w wieku 60–64 lata (58,4 % w 2017 r.) był wprawdzie jednym z najwyższych w Unii, ale pod względem wskaźnika zatrudnienia dla pracowników w wieku 65–69 lat Niemcy plasowały się w środkowej grupie spośród trzech (16,1 %).
- (17) Na wyniki w nauce i integracji na rynku pracy decydujący wpływ ma tło społeczno-gospodarcze. Według Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów z 2015 r. czynnik ten przyczynia się do różnicy wyników w naukach przyrodniczych pomiędzy najniższym a najwyższym kwartylem społecznym wynoszącej trzy lata nauki szkolnej. Dane krajowe potwierdzają znaczną korelację również w przypadku szkolnictwa podstawowego. Przed trudnymi wyzwaniemami stoją w szczególności studenci ze środowisk migracyjnych. W porównaniu ze studentami urodzonymi w Niemczech studenci ze środowisk migracyjnych wykazują większe prawdopodobieństwo osiągnięcia niskich wyników w zakresie umiejętności podstawowych i częściej przerywają studia. Również potencjał, jakim w kontekście rynku pracy dysponują osoby ze środowisk migracyjnych, nie jest w pełni wykorzystywany. W 2017 r. wskaźnik zatrudnienia osób spoza Unii (w wieku 20–64 lat) był o ponad 27 punktów procentowych niższy niż wskaźnik zatrudnienia obywateli Niemiec (i o 32 punkty procentowe niższy w przypadku kobiet będących obywatelkami państw spoza Unii). Obawy budzi udział pracowników w uczeniu się dorosłych w odniesieniu do ich przyszłych wyników na rynku pracy, w szczególności w przypadku dorosłych o niskich kwalifikacjach (7,5 mln osób), którzy nie posiadają podstawowych umiejętności pisania i czytania.
- (18) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Niemiec i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym za 2018 r. Oceniała również program stabilności na 2018 r. i krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Niemiec w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Niemczech, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r. i jest zdania (!), że – zgodnie z przewidywaniami – Niemcy spełnią wymogi paktu stabilności i wzrostu.

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

- (20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 2 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Niemcom podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Wykorzystanie polityki fiskalnej i strukturalnej do osiągnięcia trwałej tendencji wzrostowej w zakresie inwestycji publicznych i prywatnych, zwłaszcza na kształcenie, badania naukowe i innowacje, na wszystkich szczeblach administracji publicznej, zwłaszcza na szczeblu regionalnym i gminnym, przy jednoczesnym przestrzeganiu celu średniookresowego. Nasilenie wysiłków w celu zapewnienia dostępnej infrastruktury szerokopasmowej o bardzo dużej przepustowości w całym kraju. Zwiększanie efektywności systemu podatkowego i przyjaznego podejścia tego systemu do inwestycji. Wzmocnienie konkurencji w zakresie usług dla przedsiębiorstw oraz zawodów regulowanych.
2. Ograniczenie czynników zniechęcających do pracy w większym wymiarze czasu, w tym klina podatkowego, w szczególności w odniesieniu do osób o niskich dochodach i drugich żywicieli rodziny. Wdrożenie środków na rzecz wydłużenia aktywności zawodowej. Stworzenie warunków dla promowania większego wzrostu płac, przy poszanowaniu roli partnerów społecznych. Poprawę wyników kształcenia i poziomu umiejętności grup defaworyzowanych.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

*W imieniu Rady*  
H. LÖGER  
*Przewodniczący*

---

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/06)

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 <sup>(1)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 <sup>(2)</sup> Komisja przyjęła również 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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, co znajduje odzwierciedlenie w poniższych zaleceniach, zwłaszcza w zaleceniu nr 1.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Estonii zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Estonii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(4)</sup>, działań następczych 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”. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Estonii nie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej.
- (4) W dniu 26 kwietnia 2018 r. Estonia przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> 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).<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Estonia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. Rząd planuje przejście od deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 0,3 % PKB w 2017 r. do nadwyżki wynoszącej 0,2 % PKB w 2018 r. i 0,5 % w 2019 r., a następnie osiągnięcie równowagi budżetowej. Średniookresowy cel budżetowy Estonii zakłada deficyt strukturalny na poziomie 0,5 % PKB. Zgodnie z programem stabilności na 2018 r. przewiduje się, że przeliczony<sup>(2)</sup> deficyt strukturalny wyniesie 0,8 % PKB w 2018 r., 0,4 % PKB w 2019 r., a następnie będzie się utrzymywać na niskim poziomie. Prognozuje się, że wskaźnik długu sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się w latach 2018 i 2019 poniżej poziomu 9 % PKB, po czym będzie maleć, do 2022 r. osiągając poziom 5,3 % PKB. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, opiera się na korzystnych założeniach. Ryzyko niespełnienia założeń dotyczących dochodów dotyczy głównie pewnych niedostatecznie sprecyzowanych środków, które mają wpływ na wszystkie lata okresu objętego programem.
- (7) Na 2018 r. zalecono, aby Estonia przestrzegała w dalszym ciągu średniookresowego celu budżetowego. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto<sup>(3)</sup> wynoszącej 6,1 %, co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,2 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. W 2019 r., w związku z faktem, że prognozowana luka produktowa Estonii wyniesie 2,7 % PKB i że prognozowany wzrost PKB będzie poniżej szacunków dotyczących potencjalnej stopy wzrostu, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 4,1 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,6 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Według prognoz Komisji z wiosny 2018 r. w przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. oraz w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Estonia musi być gotowa do wprowadzenia dodatkowych środków, aby zapewnić spełnienie wymogów w latach 2018 i 2019.
- (8) Jednym z głównych wyzwań dla Estonii jest zapewnienie bardziej adekwatnej siatki bezpieczeństwa socjalnego wspieranej lepszym świadczeniem usług. Estonia wydaje mniej na ochronę socjalną (około 16 % PKB) niż wynosi średnia unijna (około 28 % PKB). Wpływ transferów socjalnych na zmniejszanie ubóstwa poprawia się, nadal jednak jest słaby i kształtuje się poniżej średniej unijnej. Estonia nadal wykazuje wysoki wskaźnik zagrożenia ubóstwem, przede wszystkim w przypadku osób niepełnosprawnych, gospodarstw domowych bez osób pracujących oraz w przypadku osób starszych, w szczególności mieszkających samotnie. Nierówności dochodowe wyniosły w 2016 r. 5,6 % i nadal plasują się powyżej średniej unijnej (5,2 % w 2016 r.), pomimo niedawnej poprawy w tym zakresie. Podejmuje się pewne działania w celu zapewnienia rodzinom wielodzietnym adekwatnych świadczeń rodzinnych, co prowadzi do dalszego ograniczenia ubóstwa względnego wśród dzieci. Podniesiono poziom świadczeń z tytułu minimalnego dochodu, którym towarzyszą zachęty do powrotu do pracy. Wypłata dodatku w wysokości 115 EUR mieszkającym samotnie osobom o niskich świadczeniach emerytalnych było pierwszym z działań mających na celu ograniczenie bardzo wysokiego wskaźnika zagrożenia ubóstwem takich osób. Różnica pomiędzy wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym osób niepełnosprawnych a takim wskaźnikiem odnośnie do osób bez niepełnosprawności (20,9 % w 2016 r.) była wyższa od średniej Unii Europejskiej (10,1 %). Finansowanie usług w zakresie opieki długoterminowej nie zaspokaja potrzeb starzejącego się społeczeństwa. Wpływ przeprowadzanej reformy administracyjnej w zakresie świadczenia usług wysokiej jakości usług jest na razie niezany.
- (9) Różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn wynosi 25,3 % i mimo że maleje, należy nadal do największych w Unii. Niedawne zmiany w systemie urlopów rodzicielskich i świadczeń z tego tytułu mają promować równowagę między życiem zawodowym a prywatnym. Oczekuje się, że będą zachęcać kobiety do wcześniejszego powrotu do pracy, a tym samym przyczynić się do ograniczenia zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Wspomniane zmiany zostaną wdrożone między 2018 r. a 2020 r. Trwa dyskusja na temat propozycji

(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) Publiczne wydatki pierwotne 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.

dotyczącej drugiego etapu reformy systemu urlopów rodzicielskich. W tym i w szerszym kontekście oraz w świetle bardzo niskiego poziomu uczestnictwa ważna jest ciągła współpraca z partnerami społecznymi oraz wzmocnienie ich zdolności. Poprawki do ustawy o równouprawnieniu płci mające na celu zwiększenie przejrzystości płac nie zostały jeszcze przyjęte, a nawet po przyjęciu będą miały zastosowanie jedynie do podmiotów sektora publicznego. Narzędzie umożliwiające analizę dysproporcji płacowych między kobietami i mężczyznami prawdopodobnie nie zostanie opracowane przed 2019 r.

- (10) Niski wzrost wydajności Estonii związany jest z umiarkowanymi wynikami, jakie kraj ten osiąga w zakresie badań naukowych, technologii i innowacji. W 2016 r. mniej niż 0,5 % estońskich przedsiębiorstw zadeklarowało działalność w zakresie badań naukowych, a intensywność badań i rozwoju w sektorze biznesu wynosi zaledwie 0,7 % PKB – połowę średniej unijnej wynoszącej 1,3 %. Poza tym w ostatnich latach obserwuje się znaczny spadek szeregu wskaźników służących do pomiaru innowacyjności, takich jak odsetek małych i średnich przedsiębiorstw tworzących nowe produkty i procesy lub wprowadzających innowacje w ramach własnej działalności. Gospodarka estońska może się wprawdzie wykazać szeregiem rodzajów działalności gospodarczej o wysokiej wartości dodanej oraz wymagających specjalistycznej wiedzy, niemniej jednak intensywność działalności badawczo-rozwojowej w sektorze biznesu oraz zdolności innowacyjne i technologiczne przedsiębiorstw pozostają niskie, a powiązania między sektorami nauki i biznesu – słabe. Wydatki sektora publicznego na badania naukowe, technologie i innowacje są tradycyjnie powyżej średniej unijnej. Problem stanowi jednak niewystarczające określanie priorytetów w dziedzinie publicznej działalności badawczej. Estonia wprowadziła szereg środków mających na celu poprawę wyników gospodarczych w zakresie badań naukowych i innowacji, wyzwaniem jest teraz maksymalizacja ich wpływu.
- (11) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Estonii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 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 budżetowej i społeczno-gospodarczej w Estonii, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (12) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu nr 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Estonii podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,1 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Poprawę adekwatności siatki bezpieczeństwa socjalnego, w szczególności w przypadku osób starszych i osób niepełnosprawnych. Wdrożenie środków mających na celu zmniejszenie różnic w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn, w tym przez zwiększenie przejrzystości wynagrodzeń w sektorze prywatnym.
2. Promowanie badań naukowych i innowacji, przede wszystkim przez zapewnienie skutecznych zachęt do poszerzenia bazy innowacji.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Irlandii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Irlandię programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/07)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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, co znajduje odzwierciedlenie w poniższych zaleceniach, zwłaszcza zaleceniach nr 1 i 2.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2018 r. dotyczące Irlandii zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawarto w nim ocenę postępów Irlandii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(4)</sup>, 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 opublikowano w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Irlandii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Źródłem podatności na zagrożenia jest w szczególności wysoki poziom zadłużenia sektora prywatnego i publicznego oraz zobowiązań zagranicznych netto. Osiągnięto jednak znaczne postępy. Znaczący wzrost wydajności w ostatnich latach doprowadził do zwiększenia konkurencyjności i dodatniego salda obrotów bieżących, a tym samym do szybkiej redukcji wysokich zobowiązań netto względem

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

zagranicy. Silny wzrost gospodarczy wciąż sprzyja zmniejszaniu zadłużenia sektora prywatnego. Wolumen tego długu pozostaje jednak wysoki. Z drugiej strony, przy ocenie zadłużenia przedsiębiorstw należy wziąć pod uwagę silny wpływ działalności przedsiębiorstw wielonarodowych, a poziom zadłużenia gospodarstw domowych wydaje się być zasadniczo odpowiedni w świetle podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Prognozy wskazują, że tendencja spadkowa długu publicznego utrzyma się, a deficyt będzie się zbliżać do równowagi. Ceny nieruchomości mieszkaniowych rosną w szybkim tempie (choć wzrost ten następuje prawdopodobnie z zaniżonego poziomu), co poprawia bilanse gospodarstw domowych. Banki są dobrze dokapitalizowane, a ich rentowność stopniowo się poprawia. Wolumen kredytów zagrożonych, choć nadal wysoki, stale maleje. Wprowadzono środki z zakresu polityki w celu usunięcia tych słabości, ale niektóre z nich przyniosą oczekiwane skutki dopiero po pewnym czasie.

- (4) W dniu 18 kwietnia 2018 r. Irlandia przedłożyła krajowy program reform na 2018 r., a w dniu 30 kwietnia 2018 r. – program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Irlandia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2018 r. rząd przewiduje, że deficyt nominalny nieznacznie spadnie, do 0,2 % PKB w 2018 r., a następnie będzie stopniowo się poprawiał, osiągając w 2021 r. nadwyżkę w wysokości 0,4 % PKB. Oczekuje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny wynoszący 0,5 % PKB – będzie osiągnięty począwszy od 2019 r. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 66 % w 2018 r. i będzie nadal maleć do poziomu 58,7 % w 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Jednocześnie środki niezbędne do osiągnięcia planowanego deficytu docelowego począwszy od 2019 r. nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane.
- (7) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Irlandii zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 2,4 % w 2018 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Jednocześnie Rada stwierdziła, że należy rozważyć kurs polityki budżetowej, który wzmocniłby trwające ożywienie oraz zapewnił zrównoważony charakter finansów publicznych Irlandii. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od zalecanej korekty budżetowej w 2018 r. oraz w latach 2017 i 2018 w ujęciu łącznym.
- (8) W 2019 r. Irlandia powinna osiągnąć swój średniookresowy cel budżetowy. Odpowiada to nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto<sup>(2)</sup> nieprzekraczającej 5,3 %<sup>(3)</sup>, co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,1 % PKB. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże deficyt wynoszący 0,4 % PKB w 2019 r., a więc osiągnie poziom przewyższający średniookresowy cel budżetowy. Prognozuje się, że w 2018 r. Irlandia spełni warunki przejściowych ustaleń w zakresie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia, zaś w 2019 r. – warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie Rada jest zdania, że Irlandia powinna być gotowa do wprowadzenia w 2018 r. dalszych środków, aby zapewnić spełnienie wymogów paktu stabilności i wzrostu w 2018 r., oraz że zgodnie z prognozami spełni te wymogi w 2019 r. Mając na uwadze różnicę pomiędzy poziomem PKB i poziomem produkcji krajowej w Irlandii oraz odnośny wpływ na relację długu do PKB, obecne warunki koniunkturalne w tym kraju oraz podwyższone ryzyka zewnętrzne, rozsądne byłoby wykorzystanie wszelkich nieoczekiwanych zysków do dalszego obniżenia wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.

(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) Publiczne wydatki pierwotne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni zrównoważonych 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. Wartość odniesienia dla wydatków dla Irlandii 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 ich obliczeniach na potrzeby budżetu na 2017 r., Komisja zastosowała średnią wartość potencjalnego wzrostu w odniesieniu do lat 2014 i 2016.

(3) Jeśli chodzi o 2018 r., 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.



- (9) Stan finansów publicznych uległ dalszej poprawie dzięki silnemu wzrostowi produkcji. Utrzymuje się jednak ryzyko zmienności dochodów i istnieje pole do poprawy w zakresie uodpornienia dochodów na wahania gospodarcze i niekorzystne wstrząsy. Do stabilizacji dochodów w sytuacji niestabilności gospodarczej mogłoby się przyczynić ograniczenie zakresu i liczby wydatków podatkowych oraz rozszerzenie bazy podatkowej. Niektóre z niedawno wprowadzonych środków podatkowych koncentrowały się jednak na obniżkach i ulgach, co – jak się wydaje – zwiększyło jeszcze bardziej zależność od wysoce procyklicznych źródeł dochodów. Co więcej, Irlandia nadal ma możliwości poprawienia sposobu, w jaki jej system podatkowy mógłby wspierać cele środowiskowe.
- (10) Jak zaznaczono w zaleceniu dla strefy euro z 2018 r., walka ze strategiami agresywnego planowania podatkowego stosowanymi przez podatników ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania zakłóceniom konkurencji między przedsiębiorstwami, zapewnienia sprawiedliwego traktowania podatników i ochrony finansów publicznych. Odczuwane przez inne państwa członkowskie skutki uboczne stosowanych przez podatników strategii agresywnego planowania podatkowego wymagają skoordynowanych działań w ramach polityk krajowych w celu uzupełnienia prawodawstwa Unii. Wysoki poziom należności licencyjnych i wypłat dywidend, wyrażony jako odsetek PKB, wskazuje, że z irlandzkich przepisów podatkowych korzystają przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe. Ograniczone stosowanie podatków u źródła od opłat licencyjnych i dywidend wypłacanych poza Unią (tzn. przez rezydentów unijnych na rzecz rezydentów państw trzecich) przez przedsiębiorstwa z siedzibą w Irlandii, może prowadzić do pełnego nieopodatkowania takich płatności w przypadku, gdy nie podlegają one podatkowi również w kraju odbiorcy. Ponadto przedsiębiorstwa mogą wykorzystywać pewne postanowienia dwustronnych umów podatkowych pomiędzy Irlandią i innymi krajami, aby unieważnić nową zasadę dotyczącą rezydencji podatkowej wprowadzoną w tym kraju w 2015 r. Dlatego konieczna jest dalsza analiza tej kwestii. Wynik konsultacji przeprowadzonych przez Irlandię po niezależnym przeglądzie kodeksu opodatkowania osób prawnych wpłynie na kształt zapowiedzianych reform podatkowych. Komisja przyjmuje do wiadomości pozytywne działania, które zostały niedawno zapowiedziane lub podjęte (tzn. kroki podjęte w celu zwalczania agresywnego planowania podatkowego wewnątrz kraju; potencjalne środki ochronne wobec jurysdykcji niechętnych współpracy znajdujących się w unijnym wykazie). W oparciu o niedawną wymianę informacji Komisja będzie kontynuować konstruktywny dialog w celu zwalczania agresywnego planowania podatkowego.
- (11) Utrzymują się ryzyka dla stabilności finansów publicznych w długim okresie związane z kosztami starzenia się społeczeństwa. W Irlandii wprowadzono pewne istotne środki sprzyjające efektywności, takie jak porozumienie o oszczędności kosztów, zawarte z przemysłem farmaceutycznym, system zarządzania finansowego, a także finansowanie oparte na kosztach działań. Wprowadzono również pewne środki w celu poprawy dostępności podstawowej opieki zdrowotnej. Irlandzki system opieki zdrowotnej jest jednak kosztowny i boryka się z wieloma problemami, które potęguje szybkie starzenie się społeczeństwa. Podstawowa opieka zdrowotna oraz opieka środowiskowa nie są ponadto jeszcze w stanie ograniczyć rosnącej presji na zdolności i koszty opieki szpitalnej. Planowane przejście na system powszechnej opieki zdrowotnej wymaga wsparcia za pomocą wieloletniego budżetu i lepszej kontroli wydatków. Proces ten powinien też uwzględniać wnioski z kompleksowego przeglądu wydatków dotyczącego skuteczności i efektywności sektora opieki zdrowotnej. Należy ponadto rozważyć zwiększenie roli podstawowej opieki zdrowotnej jako punktu wyjścia, aby odciążać nadmiernie obciążone szpitale w Irlandii. Mimo szeroko zakrojonych reform mających na celu ograniczenie wydatków publicznych na emerytury, szacuje się, że w perspektywie długoterminowej ogólny deficyt systemu emerytalnego znacznie wzrośnie. Terminowe wdrożenie przedstawionego planu działania w zakresie reformy emerytalnej ma kluczowe znaczenie dla ugruntowania stabilności budżetowej tego systemu.
- (12) Lata ograniczonych inwestycji po okresie słabej koniunktury gospodarczej odbiły się niekorzystnie na dostępności odpowiedniej infrastruktury w obszarach takich jak transport, czysta energia, usługi wodne, mieszkalnictwo oraz telekomunikacja. Utrzymujący się brak wystarczającej podaży i towarzyszący mu wzrost popytu nadal powodują wzrost cen nieruchomości. Mimo że ceny w 2016 r. nie wydawały się zawyżone, zaniepokojenie budzi kwestia przystępności cenowej. Jeśli problem ten nie zostanie rozwiązany, przeszkody ograniczające podaż na rynku nieruchomości mieszkalnych mogą prowadzić do nasilenia się zakłóceń równowagi. Obok planowania przestrzennego poprawa infrastruktury jest jednym z najważniejszych czynników warunkujących kwestie takie jak: odpowiednia odpowiedź rynku mieszkaniowego w zakresie podaży, zwiększenie inwestycji prywatnych, wzrost produktywności oraz zrównoważony regionalny rozwój gospodarczy. Ponadto, inwestycje w infrastrukturę w zakresie czystej energii ekologicznego i publicznego transportu oraz gospodarki wodnej, jak również nasilone działania w obszarze energii ze źródeł odnawialnych i gospodarki o obiegu zamkniętym będą miały zasadnicze znaczenie dla udanego przejścia Irlandii na niskoemisyjną i odporną na zmiany środowiska gospodarkę. Podjęcie działań w zakresie krajowego planu rozwoju na lata 2018–2027 oraz krajowych ram planowania, stanowiących część strategii „Irlandia 2040”, oraz wdrożenie obu tych dokumentów w bliskiej współpracy z zainteresowanymi stronami, będzie stanowić znaczący krok we właściwym kierunku.
- (13) Obecne starania na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu nie umożliwią Irlandii osiągnięcia krajowych celów klimatycznych określonych w strategii „Europa 2020”. Poczyniono jedynie ograniczone postępy w zakresie obniżenia emisyjności kluczowych sektorów gospodarki, przede wszystkim rolnictwa, transportu drogowego oraz mieszkalnictwa. W związku z tym Irlandia będzie musiała wykorzystać dostępne instrumenty elastyczności, aby spełnić wymogi decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego, np. przez zakup uprawnień do emisji od

innych państw członkowskich. Prognozy krajowe, opublikowane w 2017 r., uwidaczniają skalę potrzebnych wysiłków dodatkowych: prognozuje się, że na podstawie obowiązujących polityk emisje objęte decyzją dotyczącą wspólnego wysiłku redukcyjnego (określającą wiążące dla państw członkowskich roczne cele w zakresie emisji gazów cieplarnianych na lata 2013–2020) będą wzrastać aż do roku 2025, zanim ustabilizują się na poziomie nieco niższym od poziomu emisji odnotowanego w 2005 r. Irlandia przyjęła niedawno krajowy plan przeciwdziałania zmianie klimatu określający kolejne kroki w kierunku gospodarki niskoemisyjnej oraz spójne założenia koncepcyjne dotyczące rozwiązań istniejących problemów w sektorze energetycznym. W obecnej formie plan ten oferuje jednak mało konkretnych nowych środków w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu. Komponent klimatyczny ujęto również w krajowych ramach planowania w uznaniu faktu, że odpowiednie planowanie przestrzenne będzie kluczowym czynnikiem umożliwiającym przeciwdziałanie zmianie klimatu ze względu na duże rozproszenie ludności w Irlandii i małą liczbę dużych aglomeracji miejskich, z których wszystkie borykają się z zatorami komunikacyjnymi oraz problemami w zakresie transportu publicznego. Zasadniczą rolę w obniżeniu emisyjności gospodarki odegra również krajowy plan rozwoju na lata 2018–2027 oraz jego skuteczne wprowadzenie w życie. W rzeczywistości plan określi zakres mobilizacji dodatkowych środków na potrzeby obniżenia emisyjności sektora energetycznego, wprowadzenia źródeł energii odnawialnej oraz poprawy transportu publicznego i efektywności energetycznej.

- (14) Dla Irlandii wyzwaniem pozostaje zapewnienie wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. W 2017 r. bezrobocie spadło do 6,7 %, określone grupy są jednak nadal w dużym stopniu odcięte od rynku pracy i wykluczone społecznie. System opieki społecznej oraz system podatkowy są bardzo skuteczne w ograniczaniu ubóstwa i nierówności; Irlandia wprowadziła środki zachęcające do podejmowania zatrudnienia poprzez stopniowe ograniczanie i wycofywanie świadczeń i dodatków. Utrzymujący się wysoki wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w Irlandii wynika z dużej liczby osób żyjących w gospodarstwach domowych o małej intensywności pracy (ich odsetek jest niemal dwukrotnie wyższy od średniej unijnej i najwyższy w całej Unii — 18,2 % w porównaniu z 10,5 % w 2016 r.). Dotyczy to w szczególności gospodarstw domowych samotnych rodziców. Niemal trzy czwarte osób niepracujących to osoby bierne zawodowo. Zarówno ogólny, jak i dotyczący dzieci wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym spadły nieco w 2016 r., nadal są jednak wyższe od średniej unijnej. W związku z tym Irlandia powinna dokończyć wdrażanie swojego planu działania dotyczącego gospodarstw domowych bez osób pracujących, m.in. przez zwiększenie zintegrowanego wsparcia na rzecz osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Ciągłej uwagi wymaga podaż mieszkań socjalnych z uwagi na ambitne cele oraz wysoki popyt.
- (15) Wyzwaniem pozostaje dostęp do dobrej jakościowo i przystępnej cenowo całodziennej opieki nad dziećmi. Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju koszty opieki nad dziećmi w Irlandii — w stosunku do płac — były w 2015 r. najwyższe w Unii w przypadku samotnych rodziców i na drugim miejscu pod względem wysokości w przypadku par. Wysokie koszty opieki nad dziećmi mogą uniemożliwiać dostęp do płatnego zatrudnienia, w szczególności w przypadku gospodarstw domowych o niskich dochodach, w tym gospodarstw domowych prowadzonych przez samotnych rodziców. Ma to negatywny wpływ na wskaźnik zatrudnienia kobiet, który w 2016 r. wyniósł 65,4 %, a więc był zbliżony do średniej unijnej. Prace parlamentarne nad ustawą o jednolitym systemie przystępnej cenowo opieki nad dziećmi są obecnie finalizowane. Już widać opóźnienia w jej wdrażaniu. Zapewnienie dobrej jakości opieki nad dziećmi jest również wspierane za pomocą inicjatyw mających na celu zagwarantowanie rzetelnych kwalifikacji personelu.
- (16) Odnotowane w 2016 r. w Irlandii różnice między wskaźnikami zatrudnienia nisko, średnio i wysoko wykwalifikowanych pracowników należały do najwyższych w Unii, przy czym w przypadku nisko wykwalifikowanej siły roboczej wskaźnik zatrudnienia jest o 10 p.p. niższy niż wskaźnik sprzed kryzysu gospodarczego. W związku z tym i w powiązaniu ze zmianą w działalności gospodarczej, w wielu branżach coraz bardziej widoczne są: niedopasowanie umiejętności oraz niedobór wykwalifikowanej siły roboczej. Sytuacja ta wskazuje na potrzebę przyspieszenia realizacji polityk i działań w zakresie podnoszenia umiejętności i nabywania nowych kwalifikacji zawodowych. W Irlandii widoczny jest szczególnie niski udział w programach uczenia się przez całe życie wśród zatrudnionych osób o niskich kwalifikacjach, co sprawia, że są one bardzo podatne na zagrożenia wynikające ze zmian w popycie na pracę. Irlandia ma zasadniczo jeden z najniższych w Unii poziomów umiejętności cyfrowych, co stoi w dużej sprzeczności z wysokim odsetkiem absolwentów irlandzkich szkół wyższych z dyplomami w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki. Irlandia ma również jeden z najniższych w Unii wskaźników zatrudnienia, jeśli chodzi o osoby niepełnosprawne.
- (17) Wzrost wydajności w Irlandii napędzany jest głównie przez korporacje wielonarodowe. Stale pogłębiają się różnice między tymi korporacjami a przedsiębiorstwami krajowymi, głównie małymi i średnimi przedsiębiorstwami, pod względem osiągniętych wyników w zakresie wydajności. W długiej perspektywie wysoka mobilność międzynarodowa takich wielonarodowych korporacji oraz obecna niepewna sytuacja mogą zagrozić stabilności i odporności irlandzkiej gospodarki. Niedawne badanie pokazało, że przedsiębiorstwa krajowe uzyskują ograniczone efekty zewnętrzne i czerpią ograniczone korzyści w zakresie poprawy wydajności, innowacyjności i wyników eksportowych z działalności przedsiębiorstw wielonarodowych w Irlandii. Irlandzkie spółki, które zajmują się badaniami i rozwojem, czerpią jednak korzyści z efektów zewnętrznych zapewnianych przez takie przedsiębiorstwa. Zachęty ze strony sektora publicznego do działalności w zakresie badań i rozwoju oraz zwiększenie dostępności wykwalifikowanych pracowników na potrzeby irlandzkich małych i średnich przedsiębiorstw przyczyniłoby się do rozpowszechnienia nowych technologii w takich przedsiębiorstwach. Ponadto, jak

wielokrotnie już wskazywała krajowa rada ds. konkurencyjności, konkurencyjność irlandzkich przedsiębiorstw wymaga ograniczenia wzrostu pewnych nakładów, a w szczególności kosztów obsługi prawnej. Bariery na rynku usług prawniczych nadal stanowią wyzwanie, ograniczając konkurencję oraz podnosząc koszty ponoszone przez usługobiorców. Dotyczy to przede wszystkim małych przedsiębiorstw, ponieważ bariery takie podnoszą koszty rozwiązywania sporów. Na chwilę obecną nie ma jeszcze przepisów wykonawczych do nowej ustawy regulującej usługi prawnicze. Znacznie opóźniły się konsultacje publiczne, które stanowią warunek wstępny dla przepisów wykonawczych.

- (18) Nawet jeśli sektor finansowy Irlandii zmierza ku trwałemu ożywieniu, pozostałości po minionych problemach nadal stwarzają ograniczenia. Irlandia nadal czyniła wprawdzie dalsze postępy w zmniejszaniu wolumenu kredytów zagrożonych, udział takich kredytów w ogólnym wolumenie kredytów brutto jest jednak nadal jednym z najwyższych w Unii (11,2 % we wrześniu 2017 r.). Nawis długu, koncentracja na rynku oraz podwyższony poziom niepewności w niektórych sektorach eksportowych tłumią popyt na kredyty wśród małych i średnich przedsiębiorstw, który jest nadal ograniczony. Konieczne jest zmniejszenie długoterminowych zaległych płatności, z których te zaległe od ponad dwóch lat stanowiły w 2017 r. około 60 % ogółu zaległych kredytów hipotecznych. Ich zmniejszenie pomogłoby również rozwiązać problem nawisu długu, który ogranicza motywację przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich, by wykorzystać kredyt w bardziej produktywny sposób. Chociaż zgodnie z obejmującym czwarty kwartał 2017 r. sprawozdaniem w sprawie zaległości w spłacie kredytów hipotecznych gospodarstw domowych i przejęć w przypadku około 87 % restrukturyzowanych kredytów hipotecznych postanowienia są dotrzymywane, Centralny Bank Irlandii zwrócił uwagę, że rozwiązania restrukturyzacyjne przewidujące tymczasowe ograniczenie płatności są szczególnie obciążone ryzykiem ponownego niewykonania zobowiązania. Prawidłowe funkcjonowanie ostatecznych środków takich jak przejęcia i umorzenia można poprawić i uzupełnić o silne ramy ochrony konsumentów, gwarantujące pozytywny rozwój sytuacji w zakresie sprzedaży kredytów na rynku wtórnymi i trwałe charakter rozwiązań w zakresie restrukturyzacji długu.
- (19) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Irlandii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 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 budżetowej i społeczno-gospodarczej w Irlandii, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (20) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu nr 1 poniżej.
- (21) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach nr 1–3 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Irlandii podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie w 2019 r. średniokresowego celu budżetowego. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ograniczenie zakresu i liczby wydatków podatkowych oraz rozszerzenie bazy podatkowej. Zająć się kwestią przewidywanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa w drodze zwiększenia efektywności kosztowej sektora opieki zdrowotnej oraz realizacji planowanych reform emerytalnych.
2. Zapewnienie terminowego i skutecznego wprowadzenia w życie krajowego planu rozwoju, m.in. w zakresie czystej energii, transportu, mieszkalnictwa, usług wodnych oraz przystępnej cenowo opieki nad dziećmi dobrej jakości. Priorytetowe potraktowanie kwestii podnoszenia umiejętności dorosłych w wieku produkcyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem umiejętności cyfrowych.

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

3. Promowanie wzrostu wydajności irlandzkich firm, a w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw, przez stymulowanie badań naukowych i innowacji za pomocą ukierunkowanych polityk, bardziej bezpośrednich form finansowania i bardziej strategicznej współpracy z zagranicznymi przedsiębiorstwami wielonarodowymi, ośrodkami badań naukowych oraz uniwersytetami. Promowanie szybszego i trwałego ograniczenia długoterminowych zaległych płatności poprzez wykorzystanie rynków wtórnych, w oparciu o inicjatywy na rzecz gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji oraz – w stosownych przypadkach – przez zachęcanie do odpisywania niemożliwych do odzyskania ekspozycji.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

*W imieniu Rady*

H. LÖGER

*Przewodniczący*

---

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/08)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzeżenia, w którym wskazała Hiszpanię 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach nr 1–3 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2018 r. dotyczące Hiszpanii zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Hiszpanii w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(4)</sup>, 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 także opublikowano w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Hiszpanii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności, w kontekście wysokiego bezrobocia powodem do niepokoju jest w dalszym ciągu wysoki poziom zadłużenia zewnętrznego i wewnętrznego, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Związane z tym ryzyko ma wymiar

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

transgraniczny. Za sprawą nadwyżek odnotowywanych na rachunku obrotów bieżących od 2013 r. a wynikających z ulepszeń strukturalnych w wynikach wymiany handlowej, osiągane są postępy w przywracaniu równowagi w kategoriach zewnętrznych. Zobowiązania netto wobec zagranicy są jednak w dalszym ciągu wysokie. Proces zmniejszania zadłużenia postępuje również w sektorze prywatnym, a wzrost gospodarczy stwarza ku temu sprzyjające warunki. Konieczne jest jednak dalsze zmniejszanie zadłużenia. Zdrowszy sektor finansowy sprzyja działalności gospodarczej. Pomimo silnego wzrostu nominalnego PKB wysokość długu publicznego w relacji do PKB spada powoli. Stopa bezrobocia dalej spadała w szybkim tempie, ale pozostaje bardzo wysoka. Z kolei duża segmentacja rynku pracy utrudnia szybszy wzrost wydajności. Po przeprowadzanych w dobrym tempie reformach w latach 2012–2015 postępy we wdrażaniu zaleceń stały się bardziej ograniczone. Obecna sytuacja ekonomiczna stwarza okazję do zrealizowania bieżących potrzeb w zakresie reform, które pozwoliłyby zwiększyć odporność hiszpańskiej gospodarki oraz podnieść wzrost wydajności.

- (4) Hiszpania jest obecnie objęta częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2018 r. Hiszpania planuje korektę nadmiernego deficytu do 2018 r., zgodnie z decyzją Rady (UE) 2017/984 wzywającą Hiszpanię do podjęcia środków służących ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu<sup>(1)</sup>. Planuje się, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie się dalej poprawiać, osiągając w 2021 r. nadwyżkę wynoszącą 0,1 % PKB. W programie stabilności na 2018 r. uwzględniono wszystkie środki zawarte w projekcie ustawy budżetowej przekazanej do parlamentu w dniu 3 kwietnia 2018 r., jak również dodatkowe środki ogłoszone pod koniec kwietnia 2018 r. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – równowaga budżetowa w kategoriach strukturalnych – nie zostanie osiągnięty w okresie objętym programem stabilności na 2018 r. W programie stabilności na 2018 r. prognozuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 97,0 % w 2018 r., 95,2 % w 2019 r. i do 89,1 % w 2021 r. Założenia makroekonomiczne przyjęte w programie stabilności na 2018 r. są wiarygodne. W ogólnym ujęciu plany dotyczące osiągnięcia docelowych wartości deficytu nominalnego bazują w dalszym ciągu na założeniu dobrej koniunktury gospodarczej i przypuszczeniu, że wzrost wydatków publicznych będzie niższy od tempa wzrostu nominalnego PKB. Osiągnięciu celów budżetowych zagrozić może zarówno silniejszy wzrost dochodów, jak i mniejszy wzrost wydatków niż zakłada prognoza Komisji z wiosny 2018 r., a także ewentualne pojawienie się dodatkowych zobowiązań warunkowych.
- (5) W decyzji (UE) 2017/984 Rada zwróciła się do Hiszpanii o zlikwidowanie nadmiernego deficytu do 2018 r. oraz, 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. Na podstawie zaktualizowanej prognozy Komisji z wiosny 2016 r. uznano, że poprawa wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych odpowiada pogorszeniu salda strukturalnego o 0,4 % PKB w 2016 r. i poprawie o 0,5 % PKB zarówno w 2017 r., jak i w 2018 r. Hiszpania osiągnęła w 2017 r. deficyt nominalny na poziomie 3,1 % PKB, zgodnie z wymogami decyzji Rady (UE) 2017/984. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. zakłada, że deficyt nominalny zmniejszy się do 2,6 % PKB w 2018 r., tzn. będzie przekraczać o 0,4 % PKB zarówno docelową wartość deficytu nominalnego wskazaną w programie stabilności na 2018 r., jak i tę określoną przez Radę. W porównaniu z wartościami przewidzianymi w programie stabilności na 2018 r. prognoza Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje mniejszy wzrost dochodów publicznych oraz nieco wyższe wydatki. Według prognozy Komisji z wiosny 2018 r. saldo strukturalne pogorszy się w 2018 r. o 0,3 % PKB, w związku ze środkami zwiększającymi deficyt zawartymi w projekcie ustawy budżetowej na 2018 r., który wpłynął do parlamentu 3 kwietnia 2018 r., a w 2019 r. saldo to poprawi się tylko nieznacznie. Przewiduje się zatem, że wymagany wysiłek fiskalny nie zostanie zapewniony w 2018 r., ani w ujęciu skumulowanym w latach 2016–2018. Ekspansja gospodarcza sprzyja wprowadzeniu ograniczaniu deficytu, ale Hiszpania nie korzysta z niej, aby wzmocnić strukturalnie finanse publiczne. W związku z tym Komisja stwierdza w swojej opinii w sprawie zaktualizowanego projektu planu budżetowego Hiszpanii na 2018 r., że plan ten jest zasadniczo zgodny z postanowieniami paktu stabilności i wzrostu, ponieważ prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje, że nadmierny deficyt zostanie skorygowany w wyznaczonym terminie, niemniej jednak plan ten ma charakter ekspansywny.
- (6) W przypadku dokonania terminowej i trwałej korekty nadmiernego deficytu Hiszpania będzie w 2019 r. objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz będzie podlegać przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych Hiszpanii będzie wyższy niż 60 % PKB a prognozowana dodatnia luka produktowa tego kraju wyniesie 2,3 % PKB, nominalne publiczne wydatki pierwotne netto<sup>(2)</sup> powinny zostać zredukowane w 2019 r. o co najmniej 0,3 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 1,0 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Jednocześnie istnieją powody, aby przypuszczać, że niewykorzystane moce produkcyjne w gospodarce są niedoszacowane. Przewiduje się, że w 2019 r. stopa bezrobocia w Hiszpanii będzie wciąż jedną z najwyższych w Unii i będzie tłumić presję płacową, zwłaszcza w sektorze prywatnym. Stopa inflacji będzie z kolei pozostawać znacznie poniżej 2 %. Wskazuje to na

(1) Dz.U. L 148 z 10.6.2017, s. 38.

(2) Publiczne wydatki pierwotne 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.

utrzymujący się zastój na rynku pracy. Dokonana przez Komisję ocena wiarygodności luki produktowej nie sygnalizuje wprawdzie braku wiarygodności szacunków dotyczących luki produktowej, opartych na powszechnie przyjętej metodyce, wskazuje jednak, że zakres prawdopodobnych wartości szacunkowych luki produktowej Hiszpanii jest dość szeroki. Na tej podstawie właściwa wydaje się być roczna korekta strukturalna wynosząca 0,65 % PKB, odpowiadająca maksymalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 0,6 %. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r., przy założeniu niezmiennego kursu polityki, wskazuje na ryzyko wystąpienia w 2019 r. znacznego odchylenia od wymaganej korekty budżetowej. Przewiduje się ponadto, że Hiszpania nie wywiąże się w 2019 r. z przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Hiszpania powinna być gotowa do wprowadzenia dodatkowych środków, aby zapewnić spełnienie wymogów paktu stabilności i wzrostu w 2018 r., a od 2019 r. powinna wprowadzać konieczne środki w celu spełnienia tych wymogów. Ostrożność wymagałaby, aby wszelkie nieoczekiwane zyski zostały wykorzystane do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.

- (7) W decyzji (UE) 2017/984 Rada zwróciła się ponadto do Hiszpanii o wdrożenie środków poprawiających jej ramy budżetowe w celu zwiększenia automatyzmu mechanizmów mających na celu zapobieganie odstępstwom od założeń budżetowych oraz korygowanie tych odstępstw, a także w celu zwiększenia roli reguły wydatkowej zapisanej w ustawie o stabilności w zapewnianiu konsolidacji budżetowej. W programie stabilności na 2018 r. nie przedstawiono jednak planów wzmocnienia krajowej reguły wydatkowej. Nie zgłoszono również środków prawnych mających na celu zwiększenie automatyzmu mechanizmów naprawczych i zapobiegawczych. Rada zwróciła się też do Hiszpanii o wdrożenie środków poprawiających jej ramy polityki w zakresie zamówień publicznych. Hiszpania poczyniła postępy przez przyjęcie w listopadzie 2017 r. nowej ustawy o zamówieniach w sektorze publicznym. Jednak aby te nowe ramy prawne mogły poprawić efektywność i przejrzystość zamówień publicznych, muszą one zostać szybko i ambitnie wdrożone przez ustanowienie nowej struktury zarządzania oraz wzmocnienie mechanizmów kontroli procedur udzielania zamówień publicznych na wszystkich szczeblach administracji rządowej. W szczególności, przygotowywana krajowa strategia zamówień publicznych powinna określać kontrole *ex ante* i *ex post*, które mają być prowadzone przez te nowe struktury. W czerwcu 2017 r. rząd zlecił niezależnemu organowi fiskalnemu przegląd wydatków na niektóre rodzaje dotacji sektora publicznego. Komisja monitoruje realizację tego przeglądu. Jego zakończenie jest planowane na pierwsze miesiące 2019 r.
- (8) W dniu 27 kwietnia 2018 r. Hiszpania przedłożyła krajowy program reform na 2018 r. oraz program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (9) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (10) Zatrudnienie w Hiszpanii rosło w dynamicznym tempie, czemu sprzyjały efekty ostatnich reform rynku pracy i ograniczenie wzrostu płac. Wprawdzie wskaźnik bezrobocia ciągle spada, to jednak nadal utrzymuje się znacznie powyżej poziomów odnotowanych w Hiszpanii przed kryzysem i należy do jednych z najwyższych w Unii. Oznacza to znaczny niewykorzystany potencjał umiejętności, w szczególności wśród młodych osób niemających zatrudnienia. Spada odsetek osób bezrobotnych, które nie mają pracy od ponad roku, lecz wciąż wynosi on 44,5 % wszystkich bezrobotnych. Hiszpania przyjęła szereg inicjatyw, aby udzielać większego zindywidualizowanego wsparcia osobom długotrwale bezrobotnym i pomóc ludziom młodym w wejściu na rynek pracy oraz zwiększyć ich zdolność do zatrudnienia, przede wszystkim przez zwiększenie liczby beneficjentów gwarancji dla młodzieży. Skuteczność tych środków zależy także od zdolności regionalnych publicznych służb zatrudnienia i służb socjalnych w zakresie udzielania zindywidualizowanego wsparcia osobom poszukującym pracy. Zdolności te poprawiają się jednak w wolnym tempie. Istnieje też pole do zwiększenia współpracy z pracodawcami, w szczególności poprzez zwiększenie odsetka wakatów, którymi zajmują się służby zatrudnienia, lepsze profilowanie osób poszukujących pracy i skuteczniejsze kojarzenie osób szukających pracy z ofertami pracodawców. Równocześnie należy utrzymać starania mające na celu lepszą koordynację działań służb zatrudnienia i służb socjalnych, w przypadku których to starań odnotowano w 2017 r. pewien postęp.

<sup>(1)</sup> 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).

- (11) Odsetek pracowników zatrudnionych na podstawie umowy na czas określony należy do najwyższych w Unii i obejmuje głównie osoby młode i osoby o niskich umiejętnościach zawodowych. Umowy na czas określony zawierane są przeważnie na krótki okres i rzadko skutkują podpisaniem umowy na czas nieokreślony. Rozpowszechnione stosowanie umów na czas określony, w tym w sektorach mniej narażonych na skutki aktywności sezonowej lub cyklicznej, może stanowić przeszkodę dla szybszego wzrostu wydajności i często wiąże się z niższymi uprawnieniami do świadczeń społecznych i z wyższym ryzykiem ubóstwa. Wprawdzie w ciągu ostatnich dwóch lat wzrósł odsetek umów na czas nieokreślony we wzoście zatrudnienia netto, konieczne są jednak dalsze działania wspierające proces przechodzenia z umów na czas określony na umowy na czas nieokreślony. System zachęt do zatrudniania wciąż jest rozproszony i nieskuteczny pod względem promowania zatrudnienia na czas nieokreślony. Hiszpania przyjęła plan zakładający ograniczenie skali zawierania umów na czas określony w sektorze publicznym. Realizacja tego planu dopiero się jednak rozpoczyna i konieczne jest jego szybsze wdrożenie, aby spełnić cel wyznaczony na 2019 r., tj. 8 %. Większa zdolność i skuteczność inspektoratów pracy w walce z nadmiernym stosowaniem umów na czas określony przyniosła skutek: coraz większą liczbę tego typu umów zamieniono na umowy na czas nieokreślony. Nie wydaje się jednak, by zniechęcało to pracodawców do dalszego powszechnego stosowania umów na czas określony. Na początku 2017 r. zainicjowano trójstronne obrady okrągłego stołu na temat jakości zatrudnienia. Do tej pory nie przyniosły one konkretnych propozycji. Niedawno zwiększył się udział partnerów społecznych w procesie kształtowania polityki, lecz mogliby oni być zaangażowani w jeszcze większym stopniu.
- (12) Wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy przyczyniają się do zmniejszenia odsetka osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, który wciąż jednak utrzymuje się powyżej średniej unijnej, jak również do zmniejszenia nierówności dochodowych. Ubóstwo pracujących stanowi szczególnie problem w gospodarstwach domowych, w których jego członkowie zatrudnieni są na czas określony lub w niepełnym wymiarze czasu pracy. Wskaźnik ubóstwa wśród dzieci spada, jednak wciąż pozostaje bardzo wysoki. Wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury) na zmniejszanie ubóstwa kształtuje się poniżej średniej unijnej i jest coraz mniejszy. Jeśli chodzi o programy gwarantowanego dochodu, wciąż widoczne są znaczące różnice w warunkach dostępu w poszczególnych regionach, a także rozdrobnienie licznych programów krajowych, które kierowane są do różnych grup osób poszukujących pracy i którymi zarządzają różne administracje. W efekcie część osób potrzebujących wsparcia nie otrzymuje go. Nadal nie uzgodniono jeszcze planu działania, który miał być następstwem niedawnego badania na temat skuteczności krajowych i regionalnych programów wsparcia dochodu. Uruchomienie systemu powszechnych kart społecznych powinno zapewnić większą przejrzystość procesu przyznawania świadczeń społecznych i ułatwić udział w powiązanych działaniach związanych z aktywizacją, chociaż taki system nie usunie bezpośrednio słabości istniejących programów. Skuteczność świadczeń rodzinnych również jest niska, a ich zasięg rozkłada się nierównomiernie. Hiszpański system emerytalny odgrywa ważną rolę w utrzymywaniu jakości życia osób starszych, które są dzięki niemu zagrożone ubóstwem w znacznie mniejszym stopniu niż młodsze pokolenia. Wysokość obecnych emerytur, mierzona w relacji do wynagrodzeń, jest jedną z najwyższych w Unii. Prognozy zawarte w przygotowywanym do publikacji sprawozdaniu na 2018 r. dotyczącym starzenia się społeczeństwa i adekwatności świadczeń emerytalnych <sup>(1)</sup> wskazują, że reformy wdrożone w latach 2011 i 2013 pomogły zapewnić stabilność i względną adekwatność emerytur w długim okresie. Podwyżki emerytur i odroczenie wprowadzenia czynnika stabilności, które zaproponowano w trakcie uchwalania projektu budżetu na 2018 r., poddają jednak w wątpliwość zaangażowanie na rzecz tych reform. Reformy nie rozwiązują też najważniejszych problemów, które mają wpływ na adekwatność dochodów przyszłych emerytów, tj. wysokiego poziomu bezrobocia i segmentacji rynku pracy.
- (13) Rozwiązanie problemu słabych zdolności innowacyjnych hiszpańskich przedsiębiorstw mogłoby podnieść ich produktywność. Na wyniki w zakresie innowacji i na wzrost wydajności negatywnie wpływają utrzymujące się niskie poziomy inwestycji w badania naukowe i rozwój, co powoduje, że osiągnięcie docelowego poziomu krajowych nakładów na badania i rozwój w ramach strategii „Europa 2020”, wynoszącego 2 %, jest bardzo mało prawdopodobne. Tendencję tę umacniają niski i malejący wskaźnik realizacji środków publicznych przeznaczonych w budżecie na badania naukowe i rozwój. Choć usprawnia się zarządzanie krajową polityką w obszarze badań naukowych i innowacji, częściowo poprzez nową państwową agencję ds. badań naukowych, jednak wciąż słaba jest krajowa i regionalna koordynacja w zakresie opracowywania tej polityki, jej wdrażania i oceny. Wypracowanie kultury oceny, aby systematycznie oceniać skuteczność programów i polityki wsparcia, umożliwiłoby poszerzenie wiedzy na temat polityki i tworzenie synergii na wszystkich szczeblach administracji rządowej.
- (14) Ograniczone zdolności innowacyjne przedsiębiorstw w Hiszpanii można również wytłumaczyć niedopasowaniem umiejętności do zapotrzebowania na rynku pracy, co negatywnie wpływa na długoterminowy potencjał wzrostu produktywności. Powszechnym zjawiskiem w Hiszpanii są albo za niskie, albo za wysokie kwalifikacje. W ostatniej dekadzie znacznie poprawiły się wskaźniki wczesnego kończenia nauki, lecz są nadal znacznie wyższe od średniej unijnej. Wskaźniki te, podobnie jak wyniki kształcenia, bardzo się różnią w poszczególnych regionach i mogą ograniczać równość szans. Ukierunkowane programy dotyczące wyeliminowania tych różnic przyniosły do tej pory ograniczone skutki. Krajowy pakt socjalny i polityczny w zakresie kształcenia mający na

<sup>(1)</sup> Komisja Europejska (2018) „The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU” tom I i tom II wspólnego sprawozdania przygotowanego przez Komitet Ochrony Socjalnej (SPC) i Komisję Europejską (DG EMPL), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2018.



celu gruntowną reformę systemu kształcenia wciąż znajduje się w fazie negocjacji. W międzyczasie planuje się wspierać rozwój zawodowy nauczycieli poprzez ograniczanie wskaźników zatrudnienia na czas określony oraz zwiększenie funduszy na ich szkolenia. Równocześnie, przede wszystkim absolwenci szkół wyższych mają trudności w znalezieniu na rynku pracy stałego zatrudnienia odpowiadającego ich kwalifikacjom. Szersza współpraca między środowiskiem akademickim a światem biznesu mogłaby ułatwić dostęp do rynku pracy młodym absolwentom i jednocześnie zapewnić przedsiębiorstwom kadre posiadającą kwalifikacje niezbędne, by zwiększyć ich zdolności innowacyjne. W tym kontekście we wniosku w sprawie nowej krajowej strategii cyfrowej potwierdzono konieczność podniesienia umiejętności cyfrowych. Do wyzwań należy niska liczba specjalistów w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych, a także propagowanie znaczenia systemu kształcenia dla rozwoju umiejętności cyfrowych. Przekwalifikowanie pracowników w dziedzinie umiejętności cyfrowych również pozwoliłoby przedsiębiorstwom w Hiszpanii zachować konkurencyjność w gospodarce, w której cyfryzacja jest coraz bardziej powszechna.

- (15) Ważnym czynnikiem ograniczającym wzrost wydajności są także różnice w regulacjach prawnych widoczne w otoczeniu biznesowym. W obecnej sytuacji różnice i ograniczenia regulacyjne w otoczeniu biznesowym przyczyniają się do utrzymania wysokich narzutów, zmniejszania się mobilności geograficznej przedsiębiorstw i pracowników oraz hamowania wzrostu wydajności. Ustawa o jedności rynku, która miała zarządzić temu problemowi, została jak dotąd wdrożona jedynie częściowo. Należy usprawnić monitorowanie wdrażania tej ustawy na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz zwiększyć znaczenie konferencji sektorowych. Ustawa wprowadziła zasadę, że przestrzeganie pewnych wymogów na części terytorium pozwalałoby przedsiębiorstwom na funkcjonowanie na całym terytorium kraju. W kilku orzeczeniach opublikowanych w 2017 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada ta jest nieważna z uwagi na brak wspólnych lub zharmonizowanych minimalnych norm dotyczących dostępu do działalności gospodarczej lub jej wykonywania. W świetle tych orzeczeń w osiągnięciu celów ustawy pomogłoby ustanowienie w całym kraju jednolitych wspólnych lub zharmonizowanych norm. Należy ponadto poprawić współpracę na poszczególnych szczeblach administracji rządowej i na wszystkich etapach wdrażania, aby skuteczniej zapobiegać negatywnemu wpływowi, jaki rozdrobnienie wywiera na przedsiębiorstwa. Należy przyspieszyć prace komitetu ds. lepszych uregulowań prawnych powołanego w celu zapewnienia zgodności ustawodawstwa z dorobkiem prawnym Unii w zakresie usług. W przyjętym w styczniu 2017 r. pakiecie usługowym podkreślono ograniczenia rzutujące na niektóre zawody regulowane, takie jak inżynierowie budownictwa i architekci. Do tej pory nie zastosowano żadnych konkretnych środków, aby usunąć takie ograniczenia.
- (16) Ogólnie rzecz biorąc, poprawa jakości funkcjonowania instytucji mogłaby zwiększyć zaufanie do gospodarki Hiszpanii i zapewnić większe korzyści płynące ze środków przyjętych w celu pobudzenia wzrostu wydajności. Poczyniono postępy w zakresie przejrzystości finansowania partii politycznych oraz ujawniania informacji majątkowych i konfliktu interesów. Z postępów w walce z korupcją skorzystało również otoczenie biznesowe, chociaż nadal istnieją nierozwiązane kwestie w tym obszarze. Obywatele i przedsiębiorstwa lepiej postrzegają niezależność systemu wymiaru sprawiedliwości. Hiszpania podejmuje wysiłki, by dalej zwiększyć skuteczność systemu wymiaru sprawiedliwości, i powinna je kontynuować. W tym szerokim obszarze poczyniono pewne postępy, jednak nadal istnieje konieczność zwiększenia zaufania do instytucji na wszystkich szczeblach administracji rządowej.
- (17) Dalsza poprawa infrastruktury transportowej, energetycznej i wodnej korzystnie wpłynęłaby na spójność terytorialną, integrację ze wspólnym rynkiem i wzrost wydajności. Jeśli chodzi o transgraniczne połączenia transportowe i energetyczne, a także infrastrukturę wodną, widoczne są luki inwestycyjne. Infrastruktura kolejowa transportu pasażerskiego i towarowego mogłaby być lepiej wykorzystywana. Różne szerokości torów w Hiszpanii, Portugalii i Francji stanowią krytyczną barierę w ulepszaniu połączeń kolejowych, mimo iż niedawno oddano do użytku nowe odcinki, w których zastosowano powszechną na świecie standardową szerokość torów. Niedociągnięcia występują także w połączeniach kolejowego transportu towarowego między głównymi portami na wybrzeżu Oceanu Atlantyckiego i Morza Śródziemnego, a także na lądowych obszarach przemysłowych. Lepszą integrację z unijnym rynkiem energii i gazu utrudnia także niedostateczna konektywność. Niezbędne są dalsze inwestycje w infrastrukturę, by poprawić gospodarkę wodną, m.in. udoskonalić oczyszczanie ścieków, zredukować nieszczelności w sieciach i poprawić dostawy wody. Byłoby to korzystne dla środowiska, społeczeństwa i gospodarki Hiszpanii.
- (18) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Hiszpanii, którą to analizę opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Hiszpanii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Hiszpanii, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

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

- (20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach nr 1–3 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Hiszpanii podjęcie w latach 2018–2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie przestrzegania decyzji Rady (UE) 2017/984 zawierającej wezwanie w ramach procedury nadmiernego deficytu, w tym poprzez środki egzekwujące ramy budżetowe oraz ramy prawne w zakresie zamówień publicznych na wszystkich szczeblach administracji rządowej. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 0,6 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,65 % PKB. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.
2. Zapewnienie, by służby zatrudnienia i służby socjalne dysponowały zdolnościami, które pozwolą im skutecznie wspierać osoby poszukujące pracy, m.in. poprzez lepszą współpracę z pracodawcami. Wspieranie procesu przechodzenia na umowy o pracę na czas nieokreślony. Lepsze wspieranie rodzin oraz zwiększenie skuteczności programów gwarantowanego dochodu poprzez usunięcie luk w zakresie zasięgu tych programów, uproszczenie systemu programów krajowych i wyrównanie różnic w warunkach dostępu do programów regionalnych. Zmniejszenie wskaźnika wczesnego kończenia nauki i różnic w wynikach kształcenia między regionami, zwłaszcza poprzez zapewnienie uczniom i nauczycielom lepszego wsparcia.
3. Zwiększenie inwestycji publicznych w badania naukowe i innowacje oraz regularne dokonywanie ocen odnośnych polityk wsparcia w tym obszarze, aby zapewnić skuteczność tych polityk. Zacieśnienie współpracy między instytucjami edukacyjnymi a światem biznesu, aby zaradzić zjawisku niedopasowania umiejętności do zapotrzebowania na rynku pracy. Osiągnięcie postępów we wdrażaniu ustawy o jedności rynku przez zapewnienie, aby przepisy obowiązujące na wszystkich szczeblach administracji rządowej w zakresie dostępu do działalności gospodarczej i jej prowadzenia, zwłaszcza w odniesieniu do usług, były zgodne z zasadami określonymi w tej ustawie, a także przez zacieśnienie współpracy między administracjami.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Francji na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/09)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Francję 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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, co znajduje odzwierciedlenie w poniższych zaleceniach, zwłaszcza zaleceniu 1 i 2.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2018 r. dotyczące Francji zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Francji w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(4)</sup>, 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 opublikowano w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że we Francji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Zagrożenia są związane w szczególności z wysokim długiem publicznym i słabą dynamiką konkurencyjności w kontekście niskiego wzrostu wydajności. Szczególnie poważne jest ryzyko niekorzystnego skutku dla francuskiej gospodarki oraz – zważywszy na rozmiary tej gospodarki – negatywnych skutków ubocznych mających wpływ na unię gospodarczą i walutową.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (4) W dniu 25 kwietnia 2018 r. Francja przedłożyła krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Po dokonaniu terminowej i trwałej korekty nadmiernego deficytu i wydaniu przez Radę decyzji (UE) 2018/924 <sup>(2)</sup> o uchyleniu procedury nadmiernego deficytu Francja jest objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje stopniową poprawę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych z poziomu – 2,6 % PKB w 2017 r. do poziomu + 0,3 % PKB w 2022 r. W okresie objętym programem stabilności na 2018 r. nie jest planowane osiągnięcie średniokresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego na poziomie 0,4 % PKB. Zgodnie z programem stabilności na 2018 r. oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 97,0 % PKB w 2017 r. do 89,2 % PKB w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Oprócz tego środki niezbędne do osiągnięcia planowanych poziomów deficytu docelowego, począwszy od 2019 r., nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane.
- (7) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Francji zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto <sup>(3)</sup> nie przekroczyła 1,2 % w 2018 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Stwierdzono jednocześnie, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały uwzględniać w należyтым stopniu cel, jakim jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych. Po dokonaniu przez Komisję oceny skali ożywienia gospodarczego we Francji, w kontekście jej opinii o projekcie planu budżetowego Francji na 2018 r. i przy zwróceniu należytej uwagi na wyzwania dotyczące stabilności finansów publicznych, nie ma konieczności uwzględnienia dodatkowych elementów w tym zakresie. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniokresowego celu budżetowego w 2018 r.
- (8) W 2019 r., w związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia Francji będzie wyższy niż 60 % PKB, a jej prognozowana luka produktowa wyniesie 0,6 %, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 1,4 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,6 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r., przy założeniu niezmiennego kursu polityki, wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. oraz w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. Z pobieżnej oceny wynika, że w latach 2018 i 2019 Francja nie spełni warunków przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2018 r. konieczne będą dodatkowe działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu. Ostrożność wymagałaby, aby wszelkie nieoczekiwane zyski zostały wykorzystane do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia.
- (9) Poziom wydatków publicznych we Francji jest najwyższy w Unii. Przewiduje się, że w 2018 r. wskaźnik wydatków osiągnie 56,0 % PKB, co przewyższa o 10,6 punktów procentowych średnią unijną. Mimo że strategia konsolidacji mająca miejsce w ostatnich latach wykorzystywała głównie spadek stóp procentowych i cięcie w inwestycjach publicznych, jest jednak mało prawdopodobne, aby w perspektywie średnioterminowej dominowało utrzymanie niskich stóp procentowych, zaś cięcia w inwestycjach produkcyjnych mogłyby szkodzić

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> Decyzja Rady (UE) 2018/924 z dnia 22 czerwca 2018 r. uchylająca decyzję 2009/414/WE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu we Francji (Dz.U. L 164 z 29.6.2018, s. 44).

<sup>(3)</sup> Publiczne wydatki pierwotne 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.

przyszłemu potencjałowi gospodarczemu. Przeglądy wydatków od 2014 r. nie przyniosły znacznych oszczędności, a przyrost wydajności był ograniczony brakiem odpowiednich działań następczych i niskim poziomem odpowiedzialności politycznej. Zrezygnowano z ostatniej strategii przeglądu wydatków, która zostanie zastąpiona inicjatywą polityczną na rzecz reformy administracji (*Action Publique 2022*), której zasady określono w pełnomocnictwie udzielonym przez rząd w październiku 2017 r. Do lata 2018 r. Komitet ds. reformy administracji (*Comité Action Publique 2022*) ma przedstawić sprawozdanie i przeanalizować, jakie środki należy wprowadzić. Nie zaproponowano jednak jasno określonych środków, a nowe oszczędności przewidziane w inicjatywie będą możliwe dopiero od 2020 r. Szybkie wdrożenie środków mających na celu zmniejszenie wydatków wsparłoby wysiłki związane z bieżącymi potrzebami w zakresie konsolidacji budżetowej w perspektywie krótko- i średnioterminowej.

- (10) Obecnie istnieje we Francji 37 różnych systemów emerytalnych. Dotyczą one różnych grup pracowników i funkcjonują zgodnie z różnymi zbiorami przepisów. Stopniowe ujednocnianie tych przepisów poprawiłoby przejrzystość systemu, zwiększyło solidarność międzypokoleniową oraz ułatwiło mobilność pracowników. Harmonizacja zasad obliczania świadczeń przyczyniłaby się również do lepszej kontroli wydatków publicznych. Oczekuje się wprawdzie, że wprowadzone już reformy systemu emerytalnego obniżą poziom wskaźnika wydatków publicznych na emerytury w perspektywie długoterminowej, prostszy i skuteczniejszy system emerytalny spowodowałoby w perspektywie średnioterminowej dalsze oszczędności i przyczynił się do ograniczenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych. Jak wynika z badania niedawno przeprowadzonego przez *La Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (iFRAP)*, ujednocnienie poszczególnych systemów emerytalnych w sektorze publicznym i prywatnym pozwoliłoby zaoszczędzić ponad 5 mld EUR z wydatków publicznych w okresie do 2022 r.
- (11) Stopa bezrobocia spadła z 10,4 % w 2015 r. do 9,4 % w 2017 r., a w nadchodzących latach przewiduje się dalszy jej spadek, podczas gdy stopa zatrudnienia wzrosła w 2017 r. do 70,6 %. Warunki na rynku pracy dla ludzi młodych, pracowników o niskich umiejętnościach i osób ze środowisk migracyjnych (zarówno pierwszego, jak i drugiego pokolenia) są jednak nadal stosunkowo trudne. W 2017 r. zatrudnionych było jedynie 55,6 % osób urodzonych poza UE (w wieku 20–64 lat), co stanowi o 17,0 punktów procentowych mniej niż wartość dotycząca osób urodzonych we Francji. Mieszkańcy najuboższych obszarów (*Quartiers de la politique de la ville*), w tym osoby ze środowisk migracyjnych, nadal napotykają trudności na rynku pracy. Niezależnie od działań politycznych wpływ statusu społeczno-ekonomicznego i pochodzenia ze środowisk migracyjnych na wyniki w nauce jest stosunkowo duży, co utrudnia integrację na rynku pracy. Istnieją również dowody na istnienie praktyk dyskryminacyjnych na rynku pracy. Kluczowe znaczenie dla wspierania równych szans na rynku pracy mają skuteczne programy wsparcia aktywnego zatrudnienia, w tym szkolenia językowe, intensywne poradnictwo zawodowe i wsparcie przy zatrudnianiu pracowników oraz bardziej zdecydowane działanie wobec praktyk dyskryminacyjnych.
- (12) Celem uchwalonej w 2016 r. ustawy o pracy, modernizującej dialog społeczny i zabezpieczającej drogi rozwoju zawodowego, jest poprawa zdolności przedsiębiorstw do dostosowywania się do cykli gospodarczych oraz ograniczanie liczby pracowników zatrudnionych na czas określony. Zaczęła rosnąć liczba umów zawieranych na czas nieokreślony, wyzwaniem pozostaje jednak segmentacja rynku pracy. Należy też wspierać przejście na bardziej otwarte formy zatrudnienia. W tym kontekście ważne jest zakończenie realizacji trwającego ambitnego programu reform, który obejmuje niedawno przyjętą reformę prawa pracy, planowany przegląd systemu świadczeń dla bezrobotnych oraz reformę systemu kształcenia i szkolenia zawodowego, w tym przygotowania zawodowego.
- (13) Stopniowo wprowadzane środki służące ograniczeniu klina podatkowego poprawiły konkurencyjność kosztową Francji w okresie od 2013 r., nie nadrobiono jednak jeszcze w pełni strat narosłych w latach ubiegłych. Na poziomie średniego wynagrodzenia Francja wykazywała w 2016 r. najwyższe w Unii składki na ubezpieczenie społeczne liczone jako udział łącznych kosztów siły roboczej. Oczekuje się, że od 2019 r. zostaną jeszcze bardziej skonsolidowane i wzmocnione istniejące środki z zakresu polityki mające na celu zmniejszenie kosztów pracy w związku z zapowiedzianym przekształceniem ulgi podatkowej na konkurencyjność i zatrudnienie (CICE) w ogólne zmniejszenie składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawców oraz wprowadzenie dalszych ulg w przypadku niższych wynagrodzeń w celu zwiększenia zatrudnienia osób o niskich kwalifikacjach.
- (14) Od 2013 r. stosuje się we Francji w odniesieniu do płacy minimalnej zasadę indeksacji bez podwyżek ad hoc. W związku z tym, w kontekście niskiej inflacji i ograniczonego wzrostu płac, rosła ona wolniej niż płace referencyjne (1,23 % w 2017 r. w porównaniu z 1,31 % średniej płacy). Płaca minimalna w porównaniu ze średnią płacą jest wysoka w ujęciu międzynarodowym, koszty pracy przy płacy minimalnej znacznie zredukowano przez obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne. Obniżki takie zostaną zintensyfikowane i wprowadzone jako środek trwały od 2019 r. Indeksacja płacy minimalnej jest wprawdzie ważna dla utrzymania siły nabywczej pracowników, obecny mechanizm (wyjątkowy w skali Unii) może jednak ograniczyć dostosowywanie płac do zmieniających się warunków, co może mieć negatywny wpływ na konkurencyjność. Co roku grupa niezależnych ekspertów dokonuje oceny płacy minimalnej i przedstawia niewiążące opinie w zakresie jej rozwoju. W 2017 r. grupa zaleciła dokonanie przeglądu zasady indeksacji, np. przez ograniczenie jej tylko do indeksacji inflacyjnej.

- (15) Obecny system podstawowego kształcenia i szkolenia zawodowego nie wspiera w wystarczającym stopniu integracji na rynku pracy. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest fakt, że znaczną część uczniów kieruje się na ścieżki dające ograniczone możliwości zatrudnienia. Co więcej, wyniki francuskich uczniów uczestniczących w kształceniu i szkoleniu zawodowym są o wiele niższe niż średnia unijna, podczas gdy wyniki uczniów w ramach kształcenia ogólnego są na znacznie lepszym poziomie. W tym kontekście niezbędne są środki mające na celu poprawę przygotowania zawodowego, które wiązałyby się z lepszymi perspektywami zatrudnienia, a także środki mające na celu poprawę wyników w ramach systemu szkolnictwa, aby wspierać zatrudnienie ludzi młodych i promować równość szans. Ważne są też działania poprawiające dostęp osób poszukujących pracy i osób o niskich kwalifikacjach do programów kształcenia ustawicznego, a także promujące podnoszenie kwalifikacji, przy wsparciu w drodze odpowiedniego doradztwa szkoleniowego. W świetle tych wyzwań, a zwłaszcza potrzeby ulepszenia zarządzania systemem kształcenia i szkolenia, zapewnienia przydatności na rynku pracy, jakości i dostępu do szkoleń, a także bezpieczeństwa zmian stanu zatrudnienia, rząd przedstawił w dniu 27 kwietnia 2018 r. projekt ustawy reformującej system przygotowania zawodowego oraz ciągłego kształcenia i szkolenia zawodowego. W krajowym programie reform na 2018 r. potwierdzono ponadto zamiar wdrożenia planu inwestycji w umiejętności o wartości 14 mld EUR i otwarto możliwość uzupełniającej reformy szkolnego systemu podstawowego kształcenia zawodowego.
- (16) System ochrony socjalnej przynosi, ogólnie rzecz biorąc, dobre rezultaty. Nierówności w dochodach po transferach są poniżej średniej unijnej, a liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, pomimo niedawnego wzrostu, pozostaje na stosunkowo niskim poziomie. Niektóre grupy, w szczególności rodziny niepełne, osoby, które nie urodziły się w Unii, oraz osoby mieszkające na obszarach miejskich znajdujących się w niekorzystnej sytuacji są jednak narażone na większe ryzyko ubóstwa. Problemem pozostaje dostęp do odpowiednich warunków mieszkaniowych dla osób żyjących w ubóstwie. Pomimo niedawnej poprawy sytuacji, na niektórych obszarach nadal występuje brak mieszkań socjalnych.
- (17) Pomimo trwających reform mających na celu zmniejszenie obciążeń podatkowych dla przedsiębiorstw i wspieranie inwestycji produkcyjnych, francuski system podatkowy w dalszym ciągu charakteryzuje się wysokim stopniem złożoności, w którym wydatki podatkowe, nieskuteczne podatki i podatki związane z produkcją tworzą przeszkodę dla dobrze funkcjonującego otoczenia działalności gospodarczej. Duża liczba wydatków podatkowych (ulgi podatkowe, zwolnienia, obniżki podatków) wiąże się z dodatkowymi obciążeniami dla przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, w postaci większej niepewności i znacznych kosztów przestrzegania przepisów. Powoduje to również dodatkowe koszty kontroli dla administracji podatkowej. W kontekście ustawy budżetowej na 2018 r. wydatki podatkowe wzrosną jeszcze bardziej pod względem liczby i wartości i osiągną 99,8 mld EUR w 2018 r. (4,2 % PKB) w 2018 r. w porównaniu z 93 mld EUR w 2017 r. Zidentyfikowano ponadto około 192 podatków, które przynoszą niskie dochody (mniej niż 150 mln EUR rocznie), jednak od 2014 r. zlikwidowano jedynie bardzo niewielką ich liczbę <sup>(1)</sup>. Francja utrzymuje wreszcie bardzo wysoki w skali Unii poziom podatków związanych z produkcją <sup>(2)</sup> (3,1 % PKB w 2016 r.) składających się głównie z podatków od kapitału i pracy, które przedsiębiorstwa ponoszą w wyniku zaangażowania się w produkcję, niezależnie od swoich wyników gospodarczych.
- (18) W 2016 r. usługi rynkowe stanowiły ponad 50 % wartości dodanej, 40 % zatrudnienia i 20 % wartości dodanej przemysłu wytwórczego w zakresie wywozu. Mimo tego, że konkurencja na rynku usług rynkowych ma wpływ na całą gospodarkę, nadal hamuje się ją wymogami regulacyjnymi i obciążeniami administracyjnymi, które również ograniczają zdolność przedsiębiorstw do wzrostu. Reformy w dziedzinie usług mogą mieć znaczący pozytywny wpływ na gospodarkę, jeżeli będą wystarczająco ambitne i w pełni wdrożone. Przy ustalaniu priorytetów w działaniach reformatorskich ważne jest uwzględnienie znaczenia gospodarczego i wyników poszczególnych podsektorów usług. Podejście oparte na wskaźnikach stosowane w celu określenia priorytetowych reform w sektorach usług podkreśla szereg usług biznesowych (działalność w zakresie architektury i inżynierii, działalność prawna i rachunkowa, usługi administracyjne i usługi wsparcia), handel detaliczny, zakwaterowanie i usługi gastronomiczne oraz usługi zdrowotne. W dziedzinie usług świadczonych w ramach wolnych zawodów w ustawie z dnia 6 sierpnia 2015 r. na rzecz wzrostu, działalności i równości gospodarczej („ustawa Macrona”) ograniczono się do złagodzenia wymogów w zakresie kilku zawodów, głównie prawniczych. Nadal istnieje możliwość wprowadzenia dalszych reform usług świadczonych w ramach wolnych zawodów. Dalsze reformy mogłyby być ukierunkowane na konkretne bariery wejścia i ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności (np. zastrzeżenie działalności dla określonych podmiotów gospodarczych, ograniczenia dotyczące praw głosu, ograniczenia dotyczące udziałów kapitałowych, ograniczenia dotyczące prowadzenia wielu rodzajów działalności i ograniczenia dotyczące zasady numerus clausus), które uznaje się za nadmierne. Reformy mające na celu usunięcie głównych przeszkód dla rozwoju przedsiębiorstw mogłyby obejmować usunięcie z uregulowań efektu progu będącego następstwem stosowania kryteriów związanych z wielkością oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw. Wreszcie, poprawa dostępu do szybkich sieci szerokopasmowych we Francji wzmocniłaby zdolność tego kraju do czerpania korzyści z gospodarki cyfrowej.
- (19) Zgodnie z Europejskim Rankiem Innowacyjności wyniki Francji w dziedzinie innowacji utrzymują się poniżej wyników unijnych liderów innowacji mimo stosunkowo wysokiego poziomu wsparcia na ten cel ze środków

<sup>(1)</sup> Inspection Générale des Finances (2014), *Les taxes à faible rendement*.

<sup>(2)</sup> Według EUROSTATU podatki związane z produkcją należy rozumieć jako „pozostałe podatki związane z produkcją” (kategoria D29).

publicznych. W szczególności zwiększenie efektywności publicznych systemów wsparcia, w tym ulg podatkowych na badania i rozwój (*Crédit d'Impôt Recherche*) przyczyniłoby się do większej innowacyjności. W tym kontekście, aby poprawić strukturę wsparcia publicznego dla innowacji należy również wziąć pod uwagę wyniki aktualnie prowadzonych ocen. Wyzwaniem pozostaje transfer wiedzy między publicznymi ośrodkami badawczymi a przedsiębiorstwami, co ogranicza wykorzystanie wyników badań w celach komercyjnych. W porównaniu z innymi państwami Unii Francja osiąga słabe wyniki w dziedzinie wspólnych publiczno-prywatnych publikacji i publicznych działań badawczo-rozwojowych finansowanych przez przedsiębiorstwa. Istnieje pewien potencjał wzmocnienia mechanizmów transferu między środowiskiem akademickim a przemysłem przez uproszczenie badań partnerskich i zachęcenie do mobilności naukowców.

- (20) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Francji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r. i krajowy program reform na 2018 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 budżetowej i społeczno-gospodarczej we Francji, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (21) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (22) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej,

NINIEJSZY ZALECA Francji podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 1,4 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Realizację oszczędności wydatków w 2018 r. i pełne określenie celów i nowych środków niezbędnych w kontekście inicjatywy politycznej *Action Publique 2022*, które przełożyłyby się na konkretne oszczędności po stronie wydatków oraz środki na rzecz poprawy efektywności w budżecie na 2019 r. Stopniowe ujednoczenie przepisów poszczególnych systemów emerytalnych, aby były one bardziej sprawiedliwe i zrównoważone.
2. Realizacja reform systemu kształcenia i szkolenia zawodowego w celu lepszego dostosowania go do potrzeb rynku pracy oraz poprawa dostępu do szkoleń, w szczególności dla nisko wykwalifikowanych pracowników i osób poszukujących pracy. Promowanie równych szans i dostępu do rynku pracy, w tym dla osób ze środowisk migracyjnych i osób mieszkających na najuboższych obszarach. Zapewnienie, aby zmiany płacy minimalnej były spójne z sytuacją w zakresie tworzenia miejsc pracy i konkurencyjności.
3. Uproszczenie systemu podatkowego poprzez ograniczenie wydatków podatkowych, usunięcie nieskutecznych podatków oraz zmniejszenie podatków związanych z produkcją nakładanych na przedsiębiorstwa. Zmniejszenie obciążeń regulacyjnych i administracyjnych w celu zwiększenia konkurencji w sektorze usług oraz stymulowania wzrostu przedsiębiorstw. Zwiększenie wysiłków na rzecz poprawy funkcjonowania systemu innowacji, w szczególności przez poprawę skuteczności programów wsparcia publicznego oraz zwiększenie transferu wiedzy między publicznymi instytucjami badawczymi a przedsiębiorstwami.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Chorwacji na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2018 r.**

(2018/C 320/10)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Chorwację jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Chorwacji zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Chorwacji w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(3)</sup>, 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 opublikowano w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Chorwacji nadal występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej, choć uległy one zmniejszeniu. Słabości dotyczą nadal wysokiego poziomu zadłużenia: publicznego, prywatnego i zewnętrznego, denominowanego w znacznej części w obcej walucie. Poziom kredytów zagrożonych jest w dalszym ciągu wysoki, zwłaszcza w przypadku przedsiębiorstw niefinansowych. Wzrost potencjalny Chorwacji jest nadal niewystarczający, aby umożliwić trwałą korektę. Poczyniono ogólnie niewielkie postępy we wdrażaniu środków z zakresu polityki mających zaradzić wciąż niewielkiemu wykorzystaniu siły roboczej i powolnemu wzrostowi wydajności. Ze względu na restrykcyjne otoczenie biznesu zakłócona jest konkurencyjność i utrudnione są inwestycje. Rozdrobnienie organów administracji publicznej negatywnie wpływa na wydajność usług publicznych.
- (3) W dniu 26 kwietnia 2018 r. Chorwacja przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program konwergencji na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 41.



- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Chorwacja jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega regule dotyczącej zadłużenia. W programie konwergencji na 2018 r. planuje się, że pozycja wyjściowa, tj. nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosząca 0,8 % PKB w 2017 r., zmieni się w 2018 r. w deficyt na poziomie 0,5 % PKB, który zostanie następnie stopniowo wyrównany, zmieniając się w 2021 r. w nadwyżkę 0,5 % PKB. Planuje się, że w okresie objętym programem w dalszym ciągu osiągnany będzie wynik przewyższający średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt strukturalny na poziomie 1,75 % PKB. Zgodnie z programem konwergencji na 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmniejszy się z 78,0 % PKB w 2017 r. do 75,1 % PKB w 2018 r., po czym będzie dalej maleć, osiągając poziom 65,9 % w 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Plany dotyczące celów budżetowych wydają się być jednak ostrożne. W prognozie Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 0,7 % PKB w 2018 r. i 0,8 % PKB w 2019 r.
- (6) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Chorwacji, aby w 2018 r. przestrzegą w dalszym ciągu średniookresowego celu budżetowego. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wyniesie – 0,3 % PKB w 2018 r. i – 0,6 % PKB w 2019 r., a więc utrzyma się na poziomach przewyższających średniookresowy cel budżetowy. Prognozuje się, że w latach 2018 i 2019 Chorwacja spełni warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Chorwacja spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019.
- (7) Planowane przyjęcie kluczowych aktów prawnych w celu usprawnienia ram budżetowych Chorwacji powinno było już dawno nastąpić. Wady w strukturze numerycznej reguły fiskalnej powodują, że planowanie polityki budżetowej jest nieskuteczne. Komisja Polityki Budżetowej jako niezależny organ nadal pełni niewielką rolę. Utrzymujący się na wysokim poziomie dług publiczny Chorwacji i jego narażenie na ryzyko walutowe oznaczają, że należyte zarządzanie długiem ma nadal zasadnicze znaczenie. W 2017 r. wzmocniono funkcję zarządzania długiem i przygotowano strategię zarządzania długiem, która wymaga regularnej aktualizacji. Wprowadzenie już uchwalonego podatku od majątku zostało przełożone i nie wskazano, czy i kiedy zostanie on wprowadzony w życie. Oznacza to, że dochody Chorwacji z pobieranego okresowo podatku od nieruchomości pozostają stosunkowo niskie. Pobierany okresowo podatek od majątku stworzyłby możliwości rozwinięcia wzrostowego charakteru poboru dochodów, przy jednoczesnym zapewnieniu stabilnego i przewidywalnego źródła dochodów dla jednostek samorządu terytorialnego.
- (8) Sytuacja na chorwackim rynku pracy w 2017 r. w dalszym ciągu się poprawiała. Wskaźnik zatrudnienia i współczynnik aktywności zawodowej utrzymują się jednak na poziomie znacznie poniżej średniej unijnej, co ogranicza potencjalny wzrost gospodarczy. Ustawowy wiek emerytalny wynosi obecnie 62 lata dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Ujednolicenie i podniesienie ustawowego wieku emerytalnego następuje powoli: wiek emerytalny wynoszący 67 lat w przypadku obu płci ma być osiągnięty dopiero w 2038 r. Co więcej, pracownicy w starszym wieku mogą korzystać z wielu ścieżek umożliwiających wcześniejsze przejście na emeryturę i system emerytalny obejmuje szereg specjalnych programów emerytalnych oferujących bardziej korzystne warunki przechodzenia na emeryturę. Obowiązki kobiet w zakresie sprawowania opieki dodatkowo przyczyniają się do ich niewielkiego uczestnictwa w rynku pracy. Wynikający z tego krótki średni okres aktywności zawodowej oznacza, że wysokość obecnych i przyszłych emerytur jest w niewielkim stopniu adekwatna, co stwarza ryzyko ubóstwa osób starszych. Nie wdrożono jeszcze zapowiedzianych środków zachęcających do dłuższej aktywności zawodowej.
- (9) Chociaż struktura dialogu społecznego w Chorwacji funkcjonuje, rzeczywiste współdziałanie władz i zainteresowanych podmiotów w procesie kształtowania polityki jest nieznaczne i przeważnie ograniczone do dostarczania pisemnych informacji zwrotnych na temat proponowanych przez rząd środków. Ponadto rozdrobnienie związków zawodowych ogranicza ich ogólną zdolność do włączania się w dialog społeczny.
- (10) Pomimo poprawy sytuacji w ostatnim czasie odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pozostaje wysoki, przy znacznych dysproporcjach terytorialnych w poszczególnych okręgach. Osoby

<sup>(1)</sup> 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).

starsze, osoby o niskich umiejętnościach zawodowych i osoby niepełnosprawne są szczególnie narażone. W systemie ochrony socjalnej występują niedociągnięcia pod względem skuteczności i sprawiedliwości. Świadczenia społeczne w ograniczonym stopniu przyczyniają się do zmniejszania ubóstwa. Brak koordynacji między różnymi instytucjami i mniejsze zdolności fiskalne uboższych jednostek samorządu terytorialnego powodują nierówny poziom zapewniania świadczeń społecznych.

- (11) Chorwacja osiąga wyniki poniżej średniej unijnej w następujących dziedzinach: inwestycje w kształcenie, wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem, umiejętności podstawowe, wykształcenie wyższe i dostosowanie kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy. Chorwacja rozpoczęła realizację kilku reform nakreślonych w strategii na rzecz edukacji, nauki i technologii. Reforma programów nauczania w szkołach może mieć pozytywny wpływ na jakość kształcenia w Chorwacji, jeśli zostanie wdrożona w pełni i spójnie z innymi działaniami w ramach strategii. Wydaje się, że dostosowanie programów kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy jest ograniczone, na co wskazuje fakt, że ponad połowa zarejestrowanych bezrobotnych to absolwenci tych programów. Lepsza koordynacja między organami publicznymi a pracodawcami jest konieczna, aby usprawnić identyfikację zapotrzebowania na umiejętności. System kształcenia dorosłych mający wspierać włączenie w rynek pracy charakteryzuje się dużą liczbą dostawców nierównomiernie rozmieszczonych w całym kraju i obejmuje programy nauczania, które nie zostały odpowiednio ocenione. Udział w programach kształcenia dorosłych i w programach edukacyjnych oferowanych jako część środków aktywnej polityki rynku pracy jest zatrażająco niski.
- (12) Terytorialne rozdrobnienie organów administracji publicznej w Chorwacji oraz szeroki podział kompetencji między poszczególnymi szczeblami sprawowania rządów wpływają na skuteczność świadczenia usług publicznych i wydatków publicznych. Wielu małym, lokalnym jednostkom brakuje wystarczających możliwości finansowych i administracyjnych, aby pełnić zdecentralizowane funkcje. Wskaźniki wydajności administracji publicznej pokazują wyniki poniżej unijnej średniej unijnej, co utrudnia planowanie i wdrażanie polityk publicznych i efektywniejsze wykorzystanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Planowane zmniejszenie liczby lokalnych oddziałów administracji centralnej i ujednoczenie systemu agencji państwowych zostały ponownie przełożone. Brak spójności ram ustalania wynagrodzeń w administracji publicznej i usługach publicznych utrudnia równe traktowanie i kontrolę rządu nad kosztami wynagrodzeń w sektorze publicznym. Planowane opracowanie przepisów służących harmonizacji zostało ponownie odłożone do połowy 2018 r. Władze podjęły pierwsze kroki w celu połączenia niektórych funkcji pomiędzy szpitalami w celu poprawy wydajności w świadczeniu usług i dostępu do opieki zdrowotnej. Nieskuteczny model finansowania systemu opieki zdrowotnej powoduje jednak nagromadzenie zadłużenia, zwłaszcza związanego z leczeniem szpitalnym.
- (13) Przedsiębiorstwa państwowe zachowują swój duży udział w gospodarce. Działania mające na celu poprawę zarządzania tymi przedsiębiorstwami są realizowane powoli; przedsiębiorstwa te w dalszym ciągu charakteryzują się niską wydajnością i rentownością. Przyjęto nowe przepisy dotyczące zarządzania i rozporządzania aktywami państwowymi.
- (14) W listopadzie 2017 r. zakończono niezależną ocenę jakości aktywów przeprowadzoną przez Chorwacki Bank Odbudowy i Rozwoju. Ze względu na znaczenie tego banku dla wdrażania unijnych instrumentów finansowych oraz planu inwestycyjnego dla Europy, a także jego rosnące zaangażowanie w ramach pożyczek bezpośrednich, wyniki oceny należy wykorzystać do wzmocnienia ram nadzorczych i regulacyjnych banku oraz zarządzania nim.
- (15) Obciążenia administracyjne i opłaty parafiskalne wciąż wpływają negatywnie na otoczenie biznesu. Następuje eliminacja obciążeń administracyjnych, lecz dzieje się to w umiarkowanym tempie. Obniżki opłat parafiskalnych mają ograniczony zakres, a przejrzystość jest niewielka, ponieważ nie prowadzi się ani regularnych aktualizacji rejestru ani ocen skutków planowanych cięć.
- (16) Należy w pełni wdrożyć plan działania w zakresie zwalczania korupcji na lata 2017–2018, aby osiągnąć cele strategii antykorupcyjnej na lata 2015–2020. Niektóre kluczowe elementy nadal wymagają poprawy, szczególnie kwestie ujawniania aktywów i konfliktów interesów, upowszechnianie wiedzy na temat kanałów do sygnalizowania nieprawidłowości i skuteczna kontrola ryzyka w zamówieniach publicznych, które pozostają podatne na korupcję ze względu na duży udział zamówień wewnętrznych składanych przez podmioty państwowe.
- (17) Restrykcyjne uregulowania na rynkach towarów i usług, w szczególności duża liczba nadmiernie regulowanych zawodów, utrudniają konkurencję. Łagodzenie regulacji następuje powoli z uwagi na silny opór ze strony grup interesu.
- (18) Przewlekłe postępowania sądowe i znaczne zaległości w tym zakresie w dalszym ciągu negatywnie wpływają na jakość i skuteczność systemu wymiaru sprawiedliwości, a co za tym idzie – na otoczenie biznesu. Zaobserwowane zmniejszenie zaległości było spowodowane głównie mniejszym napływem nowych spraw, a nie szybszym rozstrzygnięciem spraw będących w toku. Komunikacja elektroniczna w sprawach sądowych i postępowaniach upadłościowych nadal nie jest w pełni wykorzystywana, choć odnotowuje się pewną poprawę w tym zakresie.

- (19) Za pośrednictwem chorwackiej strategii inteligentnej specjalizacji realizowane są niektóre ukierunkowane działania mające na celu zreformowanie krajowego systemu nauki i innowacji. Wydaje się, że nie skoordynowano odpowiedzialności za politykę wspierania nauki i innowacji, co osłabia realizację strategii politycznej. Największe uniwersytety mają też bardzo rozdrobnione struktury zarządzania i sztywne przepisy administracyjne. Współpraca między ośrodkami badawczymi a przedsiębiorstwami jest niewielka. Nie monitoruje się systematycznie istniejących polityk w zakresie badań i innowacji, ani nie ocenia ich wpływu, przez co niemożliwe staje się odpowiednie ustalanie priorytetów. System szkolnictwa wyższego mógłby zyskać na zachętach do wspierania jakości i dostosowania do potrzeb rynku pracy.
- (20) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Chorwacji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Chorwacji w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Chorwacji, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (21) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2018 r. i jest zdania <sup>(1)</sup>, że należy się spodziewać, iż Chorwacja spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu.
- (22) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Chorwacji podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie ram budżetowych, w tym poprzez wzmocnienie niezależności i uprawnień Komisji Polityki Budżetowej. Wprowadzenie pobieranego okresowo podatku od majątku.
2. Zniechęcanie do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, przyspieszenie podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego i ujednoczenie przepisów emerytalnych dotyczących konkretnych kategorii pracowników z przepisami ogólnego systemu emerytalnego. Przeprowadzenie reformy systemu kształcenia i szkolenia w celu poprawy jego jakości i dostosowania do potrzeb rynku pracy, zarówno w odniesieniu do osób młodych, jak i dorosłych. Konsolidację świadczeń społecznych oraz poprawę zdolności tych świadczeń w zakresie ograniczania ubóstwa.
3. Ograniczenie terytorialnego rozdrobnienia organów administracji publicznej, usprawnienie funkcjonalnego podziału kompetencji i zwiększenie zdolności do opracowywania i wdrażania polityki publicznej. Wprowadzenie zharmonizowanych ram ustalania wynagrodzeń dla całej administracji publicznej i usług publicznych, w porozumieniu z partnerami społecznymi.
4. Poprawę ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych i zintensyfikowanie sprzedaży przedsiębiorstw będących własnością skarbu państwa oraz sprzedaży aktywów nieprodukcyjnych. Znaczne zmniejszenie obciążeń wynikających z opłat parafiskalnych i uciążliwych wymogów administracyjnych i prawnych w odniesieniu do przedsiębiorstw. Zwiększenie konkurencji w zakresie usług dla przedsiębiorstw oraz zawodów regulowanych. Skrócenie czasu postępowań sądowych i poprawę komunikacji elektronicznej w sądach.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/11)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również 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 zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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 2018 r. dotyczące Włoch zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Włoch w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(4)</sup>, 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

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki opublikowano również w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że we Włoszech występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności w kontekście dużej, ale spadającej liczby kredytów zagrożonych i dużego, choć spadającego 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 działań, które pozwolą ograniczyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla włoskiej gospodarki i – zważywszy na wielkość tej gospodarki i jej znaczenie transgraniczne – dla unii gospodarczej i walutowej.

- (4) W dniu 16 maja 2018 r. Włochy przedłożyły krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Włochy są obecnie objęte częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają regule dotyczącej zadłużenia. Program stabilności na 2018 r. przedłożony przez ustępujący rząd, opiera się na scenariuszu zakładającym brak zmian ustawodawstwa. Władze Włoch prognozują, że deficyt nominalny zmniejszy się z 2,3 % PKB w 2017 r. do 1,6 % w 2018 r. i do 0,8 % w 2019 r., a do 2020 r. osiągnięta zostanie zasadniczo równowaga budżetowa. Zgodnie z planem średniookresowy cel budżetowy – równowaga budżetowa w kategoriach strukturalnych – ma zostać osiągnięty do 2020 r. i utrzymany w 2021 r., podczas gdy ponownie przeliczone <sup>(2)</sup> saldo strukturalne wskazuje na wystąpienie niewielkiego deficytu strukturalnego (0,2 % PKB) w obu tych latach. W programie stabilności na 2018 r. prognozuje się, że po niewielkim spadku w 2017 r. (do poziomu 131,8 % PKB, z poziomu 132,0 % w 2016 r.) relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2018 r. spadnie o jeden punkt procentowy PKB i wyniesie 130,8 %, a w 2021 r. osiągnie poziom 122,0 %, w tym za sprawą planowanych wpływów z prywatyzacji wynoszących 0,3 % rocznie w latach 2018–2020. W ostatnich latach nie udało się jednak osiągnąć w pełni celów prywatyzacyjnych. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje – przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki – niższy wzrost realnego PKB i wyższy deficyt w 2019 r. niż wartości przewidywane w programie stabilności na 2018 r. Należy tutaj wspomnieć, że prognoza Komisji nie uwzględnia podwyżki podatku VAT (0,7 % PKB), przyjętej jako „klauzula ochronna” w celu osiągnięcia celów budżetowych w 2019 r.
- (7) W dniu 23 maja 2018 r. Komisja opublikowała sprawozdanie opracowane zgodnie z art. 126 ust. 3 TFUE, ponieważ z pobieżnej oceny wynika, że w 2016 i 2017 r. Włochy nie osiągnęły zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W sprawozdaniu tym stwierdzono, po przeanalizowaniu wszystkich istotnych czynników, że kryterium długu zdefiniowane w Traktacie i w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97 <sup>(3)</sup> należy uznać za obecnie spełnione oraz że wszczęcie procedury nadmiernego deficytu jest w związku z tym nieuzasadnione, zwłaszcza w świetle faktu, że Włochy spełniły w 2017 r. *ex post* wymogi części zapobiegawczej paktu. Komisja ponownie oceni zgodność na podstawie danych *ex post* za 2018 r., które zostaną zgłoszone wiosną 2019 r.
- (8) W programie stabilności na 2018 r. wskazano, że wpływ, jaki wywarły na budżet wyjątkowy napływ uchodźców i ochrona przed zagrożeniami sejsmicznymi, jest znaczny, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wyniosły w 2017 r. 0,16 % PKB w związku z wyjątkowym napływem uchodźców i 0,19 % PKB w związku z ochroną przed zagrożeniami sejsmicznymi. Do tych dodatkowych wydatków zastosowanie mają przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97, jako że napływ uchodźców oraz zagrożenia sejsmiczne 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 zagrozi stabilności finansów publicznych. Dlatego też – aby uwzględnić te dodatkowe koszty – zmniejszono wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2017 r.

<sup>(1)</sup> 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).

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

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

- (9) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Włochom zapewnienie, by w 2018 r. nominalna stopa obniżki publicznych wydatków pierwotnych netto <sup>(1)</sup> wyniosła przynajmniej 0,2 %, co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Stwierdzono jednocześnie, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały uwzględniać w należytym stopniu cel, jakim jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych. W następstwie oceny skali ożywienia koniunktury we Włoszech, przeprowadzonej przez Komisję w kontekście jej opinii o projekcie planu budżetowego Włoch na 2018 r. i przy zwróceniu należytej uwagi na wyzwania związane ze stabilnością, na 2018 r. wymagany jest strukturalny wysiłek budżetowy na poziomie co najmniej 0,3 % PKB, bez dodatkowego marginesu odchylenia w ciągu jednego roku. Odpowiada to nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nieprzekraczającej 0,5 %. Uwzględniając tę kwestię w ogólnej ocenie, w oparciu o prognozę Komisji z wiosny 2018 r., wskazuje się na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniokresowego celu budżetowego w 2018 r.
- (10) W 2019 r., w związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia Włoch będzie wyższy niż 60 % PKB a ich prognozowana luka produktowa wyniesie 0,5 %, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 0,1 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,6 % PKB według macierzy wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. oraz w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. Z pobieżnej oceny wynika, że w 2018 r. i 2019 r. Włochy nie osiągną zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Ponadto wysoki wskaźnik zadłużenia Włoch, wynoszący około 130 % PKB, wiąże się z koniecznością przeznaczania znacznych zasobów na pokrycie kosztów obsługi długu, ze szkodą dla innych pozycji w większym stopniu stymulujących wzrost, takich jak edukacja, innowacje i infrastruktura. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2018 r. konieczne będą dodatkowe działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu. Ostrożność wymagałaby, aby wszelkie nieoczekiwane zyski zostały wykorzystane do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia.
- (11) Wydatki na emerytury we Włoszech, odpowiadające około 15 % PKB, należą obecnie do najwyższych w Unii. Zobowiązania ukryte związane ze starzeniem się społeczeństwa zostały ograniczone dzięki przeprowadzonym reformom emerytalnym, które zwiększyły stabilność Włoch w perspektywie długoterminowej, między innymi poprzez stopniowe dostosowanie wieku emerytalnego do średniego dalszego trwania życia. Reformy te zostały jednak częściowo cofnięte przez zapisy w budżetach na lata 2017 i 2018. We Włoszech odsetek ludności powyżej 65. roku życia jest wyższy od średniej unijnej. Zgodnie z prognozami będzie dalej rosnąć, pogarszając we Włoszech współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi. W związku z tym prognozowany jest wzrost wydatków emerytalnych w średnim okresie. Fakt, że koszty emerytur stanowią dużą część wydatków publicznych oznacza, że mniej środków zostaje na inne wydatki socjalne, w tym na walkę z ubóstwem, oraz wydatki stymulujące wzrost, takie jak edukacja, której udział w wydatkach maleje od początku XXI wieku. Możliwe byłoby osiągnięcie znacznych oszczędności – przy jednoczesnym poszanowaniu zasad sprawiedliwości i proporcjonalności – dzięki podjęciu działań w sprawie wysokich uprawnień emerytalno-rentowych niemających pokrycia w składkach.
- (12) Włoski system podatkowy stanowi duże obciążenie dla kapitału i siły roboczej, co ma negatywny wpływ na wzrost gospodarczy. Mimo że ostatnio rozszerzono ukierunkowane zachęty podatkowe, obciążenie podatkowe czynników produkcji wciąż należy do najwyższych w Unii, co zniechęca do inwestycji i zwiększania zatrudnienia. Istnieje możliwość ograniczenia obciążenia podatkowego w sposób neutralny budżetowo poprzez przesunięcie opodatkowania na podstawy, które w mniejszym stopniu hamują rozwój, takie jak majątek i konsumpcja. Pobierany okresowo podatek od nieruchomości będących głównym miejscem zamieszkania został uchylony w 2015 r., w tym dla bogatszych gospodarstw domowych. Oprócz tego wartości katastralne nieruchomości są w znacznym stopniu przestarzałe, a reformy mającej na celu dostosowanie ich do bieżących wartości rynkowych nadal nie przeprowadzono. Liczba i wysokość wydatków podatkowych, w szczególności tych związanych z obniżonymi stawkami podatku od wartości dodanej, jest szczególnie wysoka, ale optymalizacja tych wydatków została po raz kolejny odłożona, mimo że jej przeprowadzenia wymagają przepisy krajowe. Istnieje też możliwość ograniczenia obciążeń dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych wypełniających obowiązki podatkowe poprzez uproszczenie kodeksu podatkowego i podniesienie ogólnego poziomu przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Pozytywnym krokiem w tym kierunku jest objęcie obowiązkiem fakturowania elektronicznego wszystkich transakcji w sektorze prywatnym od 2019 r. Niemniej jednak dopuszczalne prawem limity płatności gotówkowych podniesiono, co może zniechęcać do stosowania płatności elektronicznych – które mogłyby poprawić przestrzeganie przepisów prawa podatkowego, gdyby były obowiązkowe. Włoski krajowy urząd statystyczny szacuje, że szara strefa gospodarki odpowiadała za około 12,6 % PKB w 2015 r., nie zaplanowano jednak żadnych strategicznych działań w celu rozwiązania tego problemu. Częściowo lub całkowicie niezgłoszone jest około 15,9 % zatrudnienia ogółem i prawie 50 % zatrudnienia w niektórych sektorach.

(1) Publiczne wydatki pierwotne 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 dyskrecyjne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (13) Podczas kryzysu inwestycje gwałtownie spadły i wciąż nie powróciły do poziomu z 2007 r. W 2017 r. poziom inwestycji wprawdzie wzrósł, ale nadal jest niski w porównaniu do innych państw Unii. Szczególnie niskie są inwestycje sektora prywatnego, hamowane przez czynniki strukturalne. Czynniki te to między innymi mniej korzystne otoczenie biznesu, obostrzenia finansowe powiązane ze słabo rozwiniętymi rynkami kapitałowymi, słaba akcja kredytowa i brak osób wysoko wykwalifikowanych wynikający między innymi z drenażu mózgow i ograniczonych możliwości kształcenia się przez całe życie. Aktywa niematerialne i prawne, na przykład badania i rozwój, innowacje oraz szkolenie pracowników, mają kluczowe znaczenie dla wydajności i wzrostu gospodarczego i mogą pomóc wyjaśnić różnice w wydajności między państwami. Inwestycje w takie aktywa pozostają jednak poniżej średniej unijnej. Wynika to z dużej liczby mikroprzedsiębiorstw, braku wyspecjalizowania Włoch w sektorach opartych na wiedzy oraz ograniczonej digitalizacji i ograniczonych umiejętności cyfrowych. Jednocześnie wydatki publiczne ogółem na badania i rozwój ograniczono. Finansowanie włoskich małych i średnich przedsiębiorstw w dalszym ciągu jest w dużym stopniu uzależnione od sektora bankowego; akcja kredytowa wciąż jest ograniczona, pomimo kosztów finansowania na rekordowo niskim poziomie. Utrzymują się też duże różnice regionalne pod względem inwestycji w badania i rozwój, upowszechnienia ostatnich zachęt politycznych dla innowacyjnych przedsiębiorstw i jakości edukacji. Na podstawie aktualnej oceny wyników różnych środków przemysłowych wprowadzonych w ramach inicjatywy finansowania na rzecz wzrostu gospodarczego oraz inicjatywy „Przemysł/Przedsiębiorstwa 4.0” należałoby ustanowić długofalowe ramy polityczne w celu wspierania inwestycji, które mogą doprowadzić do poprawy różnych proinwestycyjnych czynników (dostępności kredytów, solidnej bazy badawczej, szkolnictwa wyższego i odpowiednich umiejętności). Należałoby też przeanalizować istniejące różnice w regionalnych systemach przemysłowych i systemach edukacji.
- (14) Wydajność włoskiego wymiaru sprawiedliwości poprawiła się w ostatnich latach jedynie nieznacznie; zaniepokojenie wciąż budzi przewlekłość postępowań, zwłaszcza w wyższych instancjach. I tak na przykład w 2016 r. czas potrzebny na rozstrzygnięcie spraw cywilnych i handlowych wciąż należał do najdłuższych w Unii we wszystkich instancjach. Stale zwiększały się zaległości Najwyższego Sądu Kasacyjnego (*Corte suprema di Cassazione*), które w przeliczeniu na mieszkańca należą do największych w Unii. We włoskim parlamencie od dwóch lat czeka na przyjęcie ważna ustawa optymalizująca zasady postępowania cywilnego oraz wprowadzająca silniejsze środki zniechęcające do prowadzenia sporów sądowych w złej wierze. Co więcej, spośród środków przyjętych w celu ograniczenia liczby postępowań sądowych i zwiększenia dyscypliny proceduralnej, postępowanie uproszczone (*rito sommario*) nie zostało trybem domyślnym w sądach apelacyjnych, a stosowanie mechanizmu filtrowania spraw niedopuszczalnych do odwołania wciąż jest niespójne i ograniczone w drugiej instancji i tym samym nie przyniosło oczekiwanego ograniczenia liczby wpływających spraw. Wręcz przeciwnie – w 2016 r. liczba wpływających spraw cywilnych wzrosła zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, między innymi ze względu na stale rosnący odsetek odwołań. W 2016 r. odsetek skarg kasacyjnych uznanych za niedopuszczalne ponownie wzrósł, potwierdzając tendencję wzrostową. W kontekście wyraźnego wzrostu wpływających spraw innych niż karne (przede wszystkim spraw podatkowych) spadła też zdolność Najwyższego Sądu Kasacyjnego do rozpatrywania napływających spraw, co może doprowadzić do osłabienia jego pozycji. Do prawidłowego i skutecznego działania wymiaru sądownictwa mogłoby się również przyczynić odpowiednie egzekwowanie przepisów proceduralnych, w tym mających na celu ograniczenie skali nadużywania drogi sądowej.
- (15) We włoskim otoczeniu biznesu i udzielaniu zamówień publicznych dużym problemem nadal jest korupcja. Włochy ulepszyły swoje ramy antykorupcyjne: zrewidowały terminy przedawnienia, zwiększyły ochronę sygnalistów, obejmując nią również pracowników sektora prywatnego, i lepiej dostosowały przepisy dotyczące przestępstwa korupcji między stronami prywatnymi do norm międzynarodowych. Chociaż przyjęta reforma dotycząca przedawnień nie zatrzymuje terminów przedawnień po ogłoszeniu wyroku w pierwszej instancji, tak jak to zaleca działająca z ramienia Rady Europy Grupa Państw Przeciwko Korupcji, to może ona ograniczyć zakres nadużywania drogi sądowej w postępowaniach karnych jako taktyki opóźniającej stosowanej przez prawników w wyższych instancjach. Może w związku z tym przyczynić się do rozwiania występujących od dawna obaw, że sprawy korupcji po ogłoszeniu wyroku w pierwszej instancji przedawniają się. Walce z korupcją sprzyjałoby zwiększenie skuteczności wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. W 2014 r. we Włoszech odnotowano najwięcej wpływających i rozpatrywanych spraw karnych w Unii w drugiej i trzeciej instancji. Wynika to między innymi z rekordowego odsetka skarg kasacyjnych. W rezultacie procesy w sprawach karnych należą do najdłuższych. Do zwiększenia skuteczności wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i walki z korupcją mogą przyczynić się zachęty do stosowania trybu przyspieszonego i walka z nadużyciami procesowymi. Ważną rolę w procesie wdrażania nowych ram antykorupcyjnych ma też do odegrania krajowy organ antykorupcyjny.
- (16) Poprawa jakości włoskiej administracji publicznej miałaby pozytywny wpływ na otoczenie biznesu, inwestycje oraz zdolność przedsiębiorstw do korzystania z możliwości innowacji. Znaczne różnice regionalne pod względem reakcji administracji na problemy przedsiębiorstw sugerują, że przedsiębiorcy w pewnych regionach zmagają się z większymi trudnościami podczas prowadzenia działalności niż w innych. W 2015 r. przyjęto kompleksową ustawę umożliwiającą reformę administracji publicznej. Dzięki niej możliwa będzie poprawa wydajności administracji publicznej z korzyścią dla gospodarki. Wdrażanie reformy zakończono przed końcem 2017 r. Obecnie nadszedł czas na jej wykonanie, zwłaszcza w regionach osiągających najgorsze wyniki. Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa państwowe, celem reformy jest lepsze wzajemne dostosowanie przepisów dotyczących

przedsiębiorstw państwowych i podmiotów prywatnych. Deklarowane cele to: racjonalizacja przedsiębiorstw państwowych za pomocą połączeń, konsolidacji przedsiębiorstw nierentownych i za pomocą prywatyzacji; zwiększenie wydajności pozostałych przedsiębiorstw; oraz uniknięcie powstawania zbędnych przedsiębiorstw państwowych w przyszłości. Aby osiągnąć te cele, konieczne jest wdrożenie nowych ram. Lokalne służby użyteczności publicznej są ponadto chronione przed konkurencją (rynkową), co ma negatywny wpływ na ich sprawność, jakość usług i prowadzi do niezadowolenia usługobiorców. Nowe ramy zarządzania lokalnymi służbami użyteczności publicznej przewidziano w reformie administracji publicznej z 2015 r. W listopadzie 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł jednak, że procedura przyjęcia niektórych dekretów legislacyjnych, w tym dekretu dotyczącego lokalnych służb użyteczności publicznej, była niezgodna z konstytucją. Termin obowiązywania dekretu upłynął w listopadzie 2016 r., konieczna jest więc nowa inicjatywa ustawodawcza.

- (17) Poprawa otoczenia biznesu ułatwiłaby prowadzenie przedsiębiorstw, a lepsze warunki ramowe konkurencji sprzyjałyby efektywniejszej alokacji zasobów i wzrostowi wydajności. W sierpniu 2017 r. przyjęto zaproponowaną w 2015 r. coroczną ustawę o konkurencji, którą obecnie należy prawidłowo wdrożyć. Znaczące bariery dla konkurencji nadal występują jednak w takich sektorach, jak: zawody regulowane, lokalny transport publiczny, sektor kolejowy oraz sektor detaliczny. Pozytywny wpływ na jakość usług miałyby zwiększenie konkurencyjności procedur udzielania zamówień publicznych na usługi i koncesji na dostęp do dóbr publicznych. W dziedzinie udzielania zamówień publicznych korzyści płynące z ostatniej reformy będą uzależnione od jej terminowego wdrożenia, spójnego stosowania planów elektronicznych zamówień publicznych oraz agregacji oraz faktycznego uruchomienia centralnej jednostki agregacyjnej odpowiedzialnej za koordynację polityki (*Cabina di regia per gli appalti pubblici*).
- (18) Zaufanie rynku do włoskich banków wzrosło dzięki środkom podjętym w 2017 r. w celu rozwiązania problemu kilku słabszych banków. Dzięki lepszym warunkom ekonomicznym i presji nadzorczej osiągnięto postępy pod względem ograniczenia kredytów zagrożonych, jednak narosła liczba takich kredytów utrzymuje się na wysokim poziomie. Ogranicza to rentowność banków oraz ich zdolność do wewnętrznego pozyskiwania kapitału. Należy utrzymać tempo zbywania kredytów zagrożonych, w tym pogłębiania rynku wtórnego kredytów zagrożonych, aby nadal zwiększać stabilność finansową i rozszerzać akcję kredytową dla gospodarki realnej. Należy ponadto wspierać dalszą restrukturyzację i konsolidację bilansów, w tym w przypadku małych i mniej prominentnych banków. Obejmuje to rozwiązanie problemu strukturalnie niskiej rentowności banków za pomocą kompleksowych oszczędności oraz optymalizacji modelu biznesowego.
- (19) Podczas gdy trwa szereg reform ładu korporacyjnego, pełne wdrożenie reform dużych i małych banków spółdzielczych przyczyniłoby się do poprawy ogólnego stanu sektora bankowego. Ramy niewypłacalności i egzekucji z nieruchomości w dalszym ciągu w niewystarczającym stopniu wspierają szybką identyfikację i restrukturyzację kredytów zagrożonych. W usunięciu takich słabości strukturalnych pomogłoby szybkie przyjęcie i wdrożenie środków legislacyjnych niezbędnych do przeprowadzenia reformy przepisów dotyczących niewypłacalności. Środki przyjęte w 2016 r. w celu przyspieszenia egzekucji z zabezpieczeń kredytów przez banki nie są jeszcze stosowane. Ramy regulujące pozasadową egzekucję z zabezpieczeń nie mają wciąż pełnego zastosowania w odniesieniu do gospodarstw domowych i dopiero niedawno zaczęły być stosowane wobec przedsiębiorstw.
- (20) Mimo postępów osiągniętych dzięki szeregowi środków z zakresu polityki przyjętych w ostatnich latach, dostęp do finansowania wciąż jest istotną barierą dla inwestycji i finansowania wzrostu, w szczególności w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw. Finansowanie przedsiębiorstw w dalszym ciągu pochodzi głównie od banków, a rynek kapitałowy jest mniej rozwinięty niż w innych państwach Unii. Szczególnie niski w stosunku do średniej unijnej jest odsetek małych i średnich przedsiębiorstw finansowanych za pomocą kapitału własnego. Wprowadzenie ulgi na udziały kapitałowe dla przedsiębiorstw było istotną reformą, jednak stopa referencyjna została następnie obniżona, co ograniczyło pozytywne skutki tej reformy. Zwiększenie przedsiębiorstwom dostępu do finansowania na rynku miałyby kluczowe znaczenie dla dywersyfikacji źródeł finansowania przedsiębiorstw w celu wspierania inwestycji i wzrostu.
- (21) W ostatnich latach przeprowadzono duże reformy instytucji rynku pracy. Warunki na rynku pracy wciąż się poprawiają. W 2017 r. zatrudnienie według liczby zatrudnionych wzrosło o 1,2 % do ponad 23 mln osób, czyli do poziomu sprzed kryzysu. Wskaźnik zatrudnienia (wśród osób w wieku 20–64 lat) wzrósł w zeszłym roku do ponad 62 %, chociaż w znacznym stopniu dzięki pracom tymczasowym. Wciąż jest jednak znacznie niższy od średniej unijnej. Stopa bezrobocia spadła w 2017 r. do 11,2 %, ale łączna liczba przepracowanych godzin nadal jest znacznie niższa niż przed recesją. Pomimo poprawy wciąż wysokie jest bezrobocie długotrwałe i bezrobocie młodzieży, co stanowi zagrożenie dla spójności społecznej i wzrostu. Odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się w 2017 r. wyniósł 20,1 % i wciąż należał do najwyższych w Unii – utrzymując się jednak duże różnice między regionami.



- (22) Negocjacje zbiorowe na szczeblu przedsiębiorstwa lub poziomie terytorialnym nadal są ograniczone, między innymi ze względu na powszechność małych przedsiębiorstw we Włoszech. Może to utrudniać szybkie dostosowywanie płac do lokalnych warunków ekonomicznych. Pod koniec lutego 2018 r. Confindustria i trzy najważniejsze włoskie związki zawodowe (Cgil, Cisl oraz Uil) podpisały umowę ramową, w której podkreślono znaczenie negocjacji zbiorowych drugiego szczebla i zwiększono pewność prawa poprzez określenie jaśniejszych zasad reprezentowania partnerów społecznych podczas rokowań. Ulgi podatkowe od wzrostów wynagrodzeń związanych z wydajnością zgodnie z porozumieniami drugiego szczebla w 2017 r. wzmocniono, ale trudno ocenić ich skuteczność. Podczas gdy łączna liczba porozumień zbiorowych rośnie, jedynie niewielki ich odsetek jest podpisywany przez najważniejsze związki zawodowe i stowarzyszenia pracodawców.
- (23) W 2017 r. poczyniono jedynie niewielkie postępy w związku z wdrażaniem reformy w zakresie aktywnych polityk rynku pracy przewidzianej w ustawie o zatrudnieniu. Szkolenie i przekwalifikowanie są szczególnie istotne w świetle rosnącej elastyczności włoskiego rynku pracy i zwiększającego się udziału umów na czas określony. Ogólnie wiążące standardy usług wciąż jeszcze nie zostały wdrożone, a służby zatrudnienia cierpią na braki kadrowe i nie są w wystarczającym stopniu monitorowane, mimo że w nowej ustawie budżetowej na 2018 r. przewidziano dla regionów dodatkowe zasoby finansowe i ludzkie na potrzeby publicznych służb zatrudnienia. Zwiększenie liczby pracowników służb zatrudnienia i służb socjalnych oraz zapewnienie, by pracownicy ci posiadali odpowiednie kwalifikacje, ma też kluczowe znaczenie dla prawidłowego wdrożenia programu przeciwdziałającego ubóstwu wprowadzonego w 2018 r. i gwarancji dla młodzieży, która to gwarancja ma na celu zapewnienie młodym ludziom odpowiedniej oferty zatrudnienia lub szkolenia w odpowiednim czasie.
- (24) Odsetek kobiet aktywnych na rynku pracy wprawdzie rośnie, ale nadal należy do najniższych w Unii. Wpływ niedawnych środków, polegających głównie na wypłatach „becikowego”, niepodlegającego kryteriom dochodowym, nie został jeszcze oceniony przez władze włoskie. Dane sugerują, że takie świadczenia pieniężne mogą nie wpływać skutecznie na zwiększenie uczestnictwa kobiet w rynku pracy. Nie zwiększają też raczej liczby urodzeń, która od 20 lat utrzymuje się na bardzo niskim poziomie. Brakuje kompleksowej strategii łączenia życia rodzinnego z zawodowym. Niedociągnięcia obejmują między innymi brak równowagi płci pod względem przysługujących świadczeń z tytułu urlopu rodzicielskiego, brak elastycznej organizacji pracy i niską dostępność odpowiedniej, przystępnej cenowo opieki wysokiej jakości nad dziećmi i innymi potrzebującymi jej osobami.
- (25) Wprowadzenie środków na rzecz zwiększania kapitału ludzkiego i umiejętności przyczyniłoby się do zwiększenia zdolności do zatrudnienia i zaspokojenia przyszłych potrzeb rynku pracy. Ogólna jakość szkolnictwa we Włoszech się poprawia, ale utrzymują się znaczne różnice między regionami. Odsetek uczniów, którzy przerywają naukę, nie skończywszy szkoły, utrzymuje się powyżej średniej unijnej (30,1 % w porównaniu do unijnej średniej 19,4 %), w szczególności wśród uczniów urodzonych za granicą. Wdrażanie reformy szkolnictwa zasadniczo przebiega sprawnie, poprawia się też kształcenie i szkolenie zawodowe. Szkolnictwo wyższe jest poważnie niedofinansowane – wydatki publiczne na ten cel stanowią mniej niż 0,4 % PKB – i charakteryzuje się wysokim odsetkiem osób przerywających bądź też przeciągających studia. W rezultacie poziom wykształcenia należy do najniższych w Unii (26,9 % ludności w wieku od 30 do 34 lat). Odsetek dorosłych uczestniczących w programach kształcenia dorosłych rośnie, ale wciąż należy do najniższych w Unii, w szczególności wśród osób dorosłych o niskich kwalifikacjach. Należy wspierać doskonalenie zawodowe i przekwalifikowanie, a pracodawców zachęcać do tworzenia większych możliwości szkolenia dla pracowników. Kluczowe znaczenie będzie miało wdrożenie kompleksowej krajowej strategii w zakresie umiejętności z października 2017 r.
- (26) Wbrew unijnej tendencji we Włoszech odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym nadal rósł. W 2016 r. wynosił 30 % – znacznie powyżej średniej unijnej. Problem ten dotyczy w szczególności dzieci, osób zatrudnionych na czas określony i migrantów. Nierówności dochodowe są wysokie i nadal rosną. W 2016 r. dochód najbogatszych 20 % gospodarstw domowych był 6,3 raza większy niż dochód najbiedniejszych 20 % gospodarstw domowych. Wskaźnik ten jest jeszcze wyższy w przypadku osób w wieku produkcyjnym, obliczeń nie korygowano bowiem względem redystrybucyjnego wpływu emerytur. Wprowadzenie nowego stałego programu walki z ubóstwem (*Reddito di Inclusione*) to ważny krok naprzód w polityce społecznej. Oczekuje się, że program ten, zakładający powszechne świadczenia dla osób spełniających określone warunki świadczące o ubóstwie, zwiększy aktualnie niski wpływ świadczeń społecznych na ograniczanie ubóstwa. Program oparty jest na solidnych mechanizmach zarządzania i będzie przedmiotem systematycznej oceny. Co istotne, przewiduje on również znaczne wzmocnienie włoskich służb socjalnych, które do tej pory cierpiały na niedobór pracowników. Kluczowe znaczenie dla sprawnego wdrożenia reformy będzie miała zwiększona współpraca między służbami socjalnymi a publicznymi służbami zatrudnienia oraz przydział wystarczających zasobów. Program wchłonął wcześniejszy program pomocy dla bezrobotnych (ASDI). Stanowi to pierwszy krok w kierunku racjonalizacji wydatków socjalnych. Włoski system opieki zdrowotnej ma powszechny zasięg, a stan zdrowia ludności jest ogólnie dobry; duża liczba osób deklaruje jednak brak możliwości zaspokojenia potrzeb w zakresie opieki medycznej, utrzymują się też różnice między regionami pod względem organizacji i jakości opieki medycznej. Włochy podjęły pewne wysiłki w celu zapewnienia odpowiedniego dostępu do opieki zdrowotnej, w tym za pomocą przeglądu i poszerzenia minimalnego ustawowego koszyka świadczeń zdrowotnych.

- (27) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Włoch, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Oceniła również program stabilności na 2018 r. i krajowy program reform na 2018 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 budżetowej i społeczno-gospodarczej we Włoszech, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (28) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu nr 1 poniżej.
- (29) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach nr 1–4 poniżej,

NINIEJSZY ZALECA Włochom podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 0,1 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji relacji długu do PKB. Przesunięcie obciążeń podatkowych, zmniejszając obciążenie pracy, w tym przez zmniejszenie wydatków podatkowych i zreformowanie przestarzałych wartości katastralnych nieruchomości. Wzmoczenie wysiłków na rzecz walki z szarą strefą, w tym poprzez poszerzenie zakresu obowiązkowego stosowania płatności elektronicznych poprzez obniżenie dopuszczalnych prawem limitów płatności gotówkowych. Zmniejszenie udziału emerytur w wydatkach publicznych, aby uwolnić środki na inne wydatki społeczne.
2. Skrócenie procesów cywilnych we wszystkich instancjach poprzez egzekwowanie i optymalizację przepisów proceduralnych, w tym przepisów rozważanych obecnie przez ustawodawcę. Zwiększenie skuteczności zapobiegania korupcji i walki z korupcją poprzez skrócenie procesów karnych i wdrożenie nowych ram antykorupcyjnych. Zapewnienie wdrożenia nowych ram dotyczących przedsiębiorstw państwowych i zwiększenie wydajności i jakości lokalnych służb użyteczności publicznej. Usunięcie ograniczeń konkurencji, w tym w usługach, za pomocą nowej corocznej ustawy o konkurencji.
3. Utrzymanie tempa redukcji dużej liczby kredytów zagrożonych i wspieranie dalszej restrukturyzacji i konsolidacji bilansów banków, w tym małych i średnich banków, oraz niezwłoczne wdrożenie reformy przepisów dotyczących niewypłacalności. Zwiększenie przedsiębiorstwom dostępu do finansowania na rynku.
4. Przyspieszenie wdrażania reformy w zakresie aktywnych polityk rynku pracy, aby zapewnić równy dostęp do skutecznej pomocy w poszukiwaniu pracy i szkolenia. Wspieranie uczestnictwa kobiet w rynku pracy za pomocą spójnej strategii optymalizującej politykę prorodzinną i zwiększającej dostępność placówek opieki nad dziećmi. Wspieranie badań, innowacji, umiejętności cyfrowych i infrastruktury cyfrowej poprzez lepiej ukierunkowane inwestycje i zwiększenie udziału w zawodowym szkolnictwie wyższym.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/12)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła także 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 zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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, jak odzwierciedlono w zaleceniach nr 1, 3 i 5 poniżej.
- (3) W dniu 7 marca 2018 r. opublikowano sprawozdanie krajowe na 2018 r. dotyczące Cypru. Zawiera ono ocenę postępów Cypru w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(4)</sup>, działań

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

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 opublikowano w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że na Cyprze występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Państwo to musi w szczególności rozwiązać problem znacznych narosłych zakłóceń równowagi, takich jak nawis długu prywatnego, publicznego i zagranicznego oraz wysoki poziom kredytów zagrożonych.

- (4) W dniu 19 kwietnia 2018 r. Cypr przedłożył swój krajowy program reform na 2018 r., a w dniu 30 kwietnia 2018 r. – swój program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Cypr jest obecnie objęty funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega regule dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje nadwyżkę budżetową w ujęciu nominalnym w wysokości około 1,7 % PKB w 2018 r. i nieco poniżej 2,0 % PKB w okresie objętym programem. Planuje się, że w latach 2018–2021 zostanie osiągnięty średniookresowy cel budżetowy, którym jest osiągnięcie równowagi budżetowej w ujęciu strukturalnym. W programie stabilności na 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB – po spadku do poziomu około 97,5 % PKB w 2017 r. – wzrośnie do 105,6 % w 2018 r., a następnie będzie stale maleć, osiągając poziom 88 % do 2021 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 w sektorze finansowym.
- (7) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła, aby w 2018 r. Cypr przestrzegał w dalszym ciągu średniookresowego celu budżetowego. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto <sup>(2)</sup> wynoszącej 1,9 % w 2018 r., co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,4 % PKB. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę wynoszącą 0,8 % PKB w 2018 r. i 0,5 % PKB w 2019 r., a więc osiągnie poziomy przewyższający średniookresowy cel budżetowy. Prognozuję się, że w 2018 r. Cypr spełni warunki przejściowych ustaleń w zakresie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia, zaś w 2019 r. – warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Cypr spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019. Jednocześnie należy uważnie monitorować zmiany wydatków w krótkim i średnim okresie, zwłaszcza w świetle zagrożeń dla stabilności dochodów, które mogą pojawić się w przyszłości.
- (8) Pomimo niedawnych wysiłków w obszarze usług administracji elektronicznej, jakości przepisów oraz mobilności pracowników braki wydajności w administracji publicznej nadal stanowią wyzwanie i mają wpływ na otoczenie działalności gospodarczej. Kluczowe wnioski ustawodawcze służące rozwiązaniu tego problemu są nadal przedmiotem prac. Obejmują one projekty ustaw w sprawie reformy administracji publicznej oraz instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym. Niedociągnięcia w zakresie ram zarządzania podmiotami państwowymi mogą sprzyjać narastaniu publicznych zobowiązań warunkowych oraz ograniczać zdolności inwestycyjne w zakresie kluczowej infrastruktury publicznej w sektorach takich jak telekomunikacja i energetyka. Dotychczasowe ograniczenie kosztów wynagrodzeń w sektorze publicznym stanowi istotny czynnik konsolidacji budżetowej na Cyprze. Brakuje jednak nadal bardziej trwałego rozwiązania w tym zakresie, a obowiązujące obecnie porozumienie zbiorowe ograniczające wzrost wynagrodzeń w sektorze publicznym wygasa w 2018 r.
- (9) W grudniu 2017 r. przyjęto krajową strategię antykorupcyjną i odnośny plan działania. Zasoby istniejącego organu antykorupcyjnego są nadal niewystarczające, rząd rozważa jednak ustanowienie nowej niezależnej agencji. Szereg inicjatyw ustawodawczych, takich jak projekty ustaw o ochronie sygnalistów, działalności lobbingsowej i ujawnianiu informacji majątkowych, jest obecnie przedmiotem kontroli parlamentarnej. Jeśli inicjatywy te zostaną przyjęte, pomogą wzmocnić krajowe ramy antykorupcyjne.

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> Publiczne wydatki pierwotne 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) Jak zaznaczono w zaleceniu dla strefy euro z 2018 r., walka z agresywnym planowaniem podatkowym ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania zakłóceniom konkurencji między przedsiębiorstwami, zapewnienia sprawiedliwego traktowania podatników i ochrony finansów publicznych. Odczuwane przez inne państwa członkowskie skutki uboczne strategii agresywnego planowania podatkowego stosowanych przez podatników wymagają skoordynowanych działań w ramach polityk krajowych w celu uzupełnienia prawodawstwa Unii. Wysoki poziom płatności dywidend i odsetek (w stosunku do PKB) wskazuje, że z cyprijskich przepisów podatkowych korzystają przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe. Brak podatków u źródła od dywidend, odsetek i, w wielu przypadkach, tantiem wypłacanych poza UE (tzn. przez rezydentów unijnych na rzecz rezydentów państw trzecich) przez przedsiębiorstwa z siedzibą na Cyprze rezydentom państw trzecich może prowadzić do zupełnego nieopodatkowania takich płatności w przypadku, gdy nie podlegają one podatkowi również w kraju odbiorcy. Brak takich podatków oraz zasady dotyczące rezydencji podatkowej przedsiębiorstw mogą ułatwiać agresywne planowanie podatkowe. Systemy odliczania odsetek nominalnych mogą wprawdzie ograniczać tendencję sprzyjającą finansowaniu dłużnemu, ale w przypadku braku skutecznych przepisów przeciwdziałających nadużyciom mogą też być wykorzystywane do unikania opodatkowania. Komisja przyjmuje do wiadomości pozytywne działania, które zostały niedawno zapowiedziane lub podjęte (tzn. ogłoszony przegląd zasad dotyczących rezydencji podatkowej przedsiębiorstw, planowaną nowelizację przepisów dotyczących cen transferowych). W oparciu o niedawną wymianę informacji Komisja będzie kontynuować konstruktywny dialog w celu zwalczania agresywnego planowania podatkowego.
- (11) Braki w wydajności wymiaru sprawiedliwości nadal wpływają niekorzystnie na egzekwowanie umów i szybkie rozwiązywanie spraw cywilnych i handlowych. Uciążliwe procedury cywilne oraz niedostateczne egzekwowanie orzeczeń sądowych zniechęca banki do korzystania z ram w zakresie niewypłacalności oraz egzekucji z nieruchomości w celu zmniejszenia liczby kredytów zagrożonych. Szereg realizowanych reform zaczyna ograniczać najbardziej krytyczne problemy systemu wymiaru sprawiedliwości, takie jak niski poziom cyfryzacji sądów oraz brak programów kształcenia ustawicznego sędziów.
- (12) Wykorzystanie nowych ram w zakresie niewypłacalności oraz egzekucji z nieruchomości jest nadal ograniczone, co osłabia wysiłki na rzecz zmniejszenia puli kredytów zagrożonych. Powołano grupę roboczą z udziałem zainteresowanych stron, która ma się zająć przeglądem wdrażania tych ram oraz ich wyników. Przyjęto też pewne środki administracyjne w celu zmniejszenia opóźnień w wydawaniu tytułów własności. Zaległości w tym zakresie są jednak nadal duże i brakuje strukturalnego rozwiązania problemu nieprawidłowości w systemie transakcji dotyczących nieruchomości (tj. systemie wydawania tytułów własności i przenoszenia prawa własności).
- (13) Wysoki poziom kredytów zagrożonych pozostaje największą słabością sektora bankowego i wpływa na podaż kredytów. Banki wciąż napotykały na trudności podczas egzekwowania roszczeń wobec kredytobiorców niewywiązujących się ze spłat. Problemem jest w dalszym ciągu słaba dyscyplina spłat kredytów. W 2017 r. w wyniku restrukturyzacji zadłużenia za pomocą odpisów i zamiany długu na aktywa zmniejszył się wolumen kredytów zagrożonych. Jego ograniczenie nie rozkładało się jednak równomiernie wśród wszystkich banków. Utrzymuje się niepewność co do zrównoważonego charakteru przygotowanych przez banki planów redukcji takich kredytów, jako że liczba przypadków ponownego niewykonania zobowiązania oraz restrukturyzacji długu jest wysoka, a bezpośrednia ekspozycja banków na rynek nieruchomości rośnie. Opisane czynniki wskazują na konieczność sprawnego wdrożenia bardziej kompleksowej strategii umożliwiającej szybsze oczyszczenie bilansów banków, z uwzględnieniem skutków społecznych dla grup szczególnie wrażliwych i dobrze przemyślanych zachęt do większej dyscypliny spłat. W ramach tej strategii konieczne wydaje się dokonanie zmian prawnych, które umożliwią skuteczne egzekwowanie wierzytelności i ułatwią sprzedaż kredytów, w tym przepisów dotyczących ochrony kredytobiorców i wprowadzenie aukcji elektronicznych. System zarządzania nadzorem ubezpieczeń i funduszy inwestycyjnych oraz zdolności administracyjne tych organów nadzoru są w dalszym ciągu słabe. Rząd planuje przedstawić w 2018 r. wnioski ustawodawcze w celu poprawy tej sytuacji.
- (14) Wprowadzenie w życie planu działania na rzecz wzrostu gospodarczego umożliwiło poczynienie pewnych postępów w obszarze inwestycji strategicznych, przedsiębiorczości oraz lepszych uregulowań prawnych. Niektóre ważne reformy utknęły jednak w martwym punkcie, m.in. w odniesieniu do udzielania pozwoleń na projekty inwestycyjne. Dzięki pewnym ulepszeniom w zakresie wymogów dotyczących zabezpieczenia poprawił się dostęp do finansowania, który pozostaje jednak jednym z kluczowych problemów, w szczególności w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw. Środki wsparcia finansowego opierają się głównie na dotacjach. Cyprijskie przedsiębiorstwa w marginalnym stopniu korzystają z alternatywnych źródeł finansowania, takich jak kapitał wysokiego ryzyka, finansowanie kapitałowe czy finansowanie społecznościowe. W wielu przypadkach wstrzymano działania prywatyzacyjne mające na celu przyciągnięcie inwestycji zagranicznych, które poprawiłyby wydajność. Stopniowe postępy czynione są w przypadku zaledwie kilku projektów prywatyzacyjnych (np. port w Larnace).
- (15) Rośnie poziom zatrudnienia, a bezrobocie spada w szybkim tempie, choć pozostaje wysokie wśród osób młodych i długotrwale bezrobotnych. Kontynuowane są wysiłki na rzecz zwiększenia zdolności administracyjnych publicznych służb zatrudnienia. Wyzwaniem nadal pozostaje jednak świadczenie usług pracodawcom,

zapewnienie kategoryzacji klientów, zindywidualizowane doradztwo oraz aktywizacja zawodowa, w tym na rzecz osób otrzymujących minimalny dochód gwarantowany. Odsetek młodzieży (w wieku 15–24 lat) niekształcącej się, niepracującej ani nieuczącej się jest wciąż jednym z najwyższych w Unii. Zakres działań środowiskowych oraz terminowego dostosowanego do indywidualnych potrzeb wsparcia ludzi młodych jest ograniczony, co potwierdza niska liczba odpowiednich programów aktywizujących.

- (16) Poczyniono wprawdzie postępy w zakresie modernizacji sektora edukacji, nie zaradzono jednak wszystkim istotnym wyzwaniom. Wśród najnowszych pozytywnych zmian należy wymienić szczegółowy przegląd programów nauczania oraz wprowadzenie nowego systemu mianowania nauczycieli. Wydatki Cypru na edukację są powyżej średniej unijnej, co pokazuje silne zaangażowanie w działania na rzecz kształcenia, szkolenia i uczenia się przez całe życie. Osiągane wyniki w nauce są jednak niewystarczające, nasiliło się również zjawisko wczesnego kończenia nauki, mimo że pozostaje znacznie poniżej średniej unijnej. Poziom uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu zawodowym jest niski, nadal nie przeprowadzono reformy systemu oceny nauczycieli i duży odsetek osób z wykształceniem wyższym w dalszym ciągu pracuje w zawodach, które nie wymagają wyższego wykształcenia.
- (17) Cypr poczynił znaczne postępy w zakresie opieki zdrowotnej – przyjął przepisy ustanawiające nowy narodowy system opieki zdrowotnej. System ten ma poprawić dostęp do usług opieki zdrowotnej, wprowadzić powszechne zabezpieczenia zdrowotne, ograniczyć wysoki poziom opłat własnych oraz zwiększyć wydajność opieki medycznej w sektorze publicznym. Zanim jednak stanie się on w pełni operacyjny, co ma nastąpić w 2020 r., konieczne będą inwestycje oraz uporanie się z najważniejszymi wyzwaniami związanymi z jego wdrażaniem. Należy kontynuować starania w zakresie wprowadzania zabezpieczeń przed ewentualnymi przekroczeniami kosztów, wprowadzania modernizacji i poprawy wydajności świadczeniodawców opieki zdrowotnej, w tym podstawowej opieki zdrowotnej, wprowadzenia usług e-zdrowia oraz ustanowienia krajowej organizacji ds. leków. Poziom opieki długoterminowej jest niski i pozostaje wyzwaniem ze względu na starzenie się społeczeństwa.
- (18) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Cypru, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r. i krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Cypru w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Cyprze, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r. i jest zdania<sup>(1)</sup>, że – zgodnie z przewidywaniami – Cypr spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu.
- (20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdując odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Cyprowi podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Przyjęcie kluczowych reform legislacyjnych mających na celu poprawę wydajności w sektorze publicznym, w szczególności w zakresie funkcjonowania administracji publicznej oraz zarządzania podmiotami państwowymi i instytucjami samorządowymi na szczeblu lokalnym.
2. Zwiększenie wysiłków na rzecz poprawienia wydajności systemu sądownictwa przez przeprowadzenie przeglądu procedur cywilnych, zwiększenie poziomu specjalizacji sądów i utworzenie w pełni funkcjonalnego systemu e-sprawiedliwości. Wdrożenie środków w celu stosowania w pełnym zakresie 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 redukcji puli kredytów zagrożonych dzięki wdrożeniu kompleksowej strategii, w tym zmian ustawodawczych umożliwiających skuteczne egzekwowanie wierzytelności i ułatwiających sprzedaż kredytów. Połączenie i wzmocnienie nadzoru nad zakładami ubezpieczeń i funduszami emerytalnymi.
4. Priorytetowe potraktowanie kwestii wprowadzenia w życie najważniejszych elementów planu działania na rzecz wzrostu gospodarczego, w szczególności przyspieszenia inwestycji strategicznych, jak również przyjęcie dodatkowych środków w celu poprawy dostępu do finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw. Poprawę wyników przedsiębiorstw państwowych, w tym przez wznowienie realizacji projektów prywatyzacyjnych.

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

5. Dokończenie reform mających na celu zwiększenie wydajności i skuteczności publicznych służb zatrudnienia oraz nasilenie działań środowiskowych i wsparcia w zakresie aktywizacji zawodowej skierowanych do młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się. Dokończenie reformy systemu kształcenia i szkolenia, m.in. w odniesieniu do oceny nauczycieli oraz działań zwiększających możliwości kształcenia i szkolenia zawodowego. Wprowadzenie środków mających zagwarantować, że – zgodnie z planami – narodowy system opieki zdrowotnej stanie się w pełni operacyjny w 2020 r.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

*W imieniu Rady*  
H. LÖGER  
*Przewodniczący*

---

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/13)

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 <sup>(1)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 <sup>(2)</sup> Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczególna 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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 poniższych zaleceniach, zwłaszcza 1 i 2.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Łotwy zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Łotwy w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(4)</sup>, 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”.
- (4) W dniu 11 kwietnia 2018 r. Łotwa przedłożyła krajowy program reform na 2018 r., a w dniu 16 kwietnia 2018 r. – program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> 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).<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.



- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Łotwa jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje, że saldo nominalne pogorszy się – deficyt wyniesie 0,5 % PKB w 2017 r., 0,9 % PKB w latach 2018 i 2019, po czym poprawi się, osiągając poziom 0,4 % PKB w latach 2020 i 2021. Przewiduje się, że ścieżka ta będzie 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<sup>(2)</sup>, że przeliczone saldo strukturalne pogorszy się z – 1,2 % PKB w 2017 r. do 1,7 % PKB w 2018 r., a następnie osiągnie poziom 1,5 % PKB w 2019 r. Zgodnie z programem stabilności na 2018 r. oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB stopniowo zmaleje z 40,1 % PKB w 2017 r. do 36 % PKB do 2021 r. W programie stabilności na 2018 r. prognozy dotyczące wzrostu PKB wydają się wyraźnie optymistyczne w odniesieniu do roku 2018 i wiarygodne w odniesieniu do roku 2019, w porównaniu z prognozą Komisji. Ryzyko zagrażające pozycji budżetowej wiąże się z optymistyczną prognozą dotyczącą dochodów, które zostaną uzyskane ze środków poprawiających przestrzeganie przepisów podatkowych.
- (7) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Łotwie osiągnięcie w 2018 r. średniookresowego celu budżetowego, przy uwzględnieniu dopuszczalnych odstępstw związanych z wdrożeniem systemowej reformy emerytalnej i reform strukturalnych, w odniesieniu do których przyznano tymczasowe odstępstwo. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto<sup>(3)</sup> wynoszącej 6,0 % w 2018 r., co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,3 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia w 2018 r. od średniookresowego celu budżetowego. W świetle lepszych od oczekiwanych wyników budżetowych w 2017 r., ryzyko to może być mniejsze w 2018 r. Narzędzie oceny wiarygodności opierające się na prognozie Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje jednocześnie, że szacunki dotyczące luki produktowej Łotwy opracowane na podstawie powszechnie przyjętej metodyki są bardzo niepewne. Jeżeli ocena ta się potwierdzi, powyższe czynniki zostaną rozważone wiosną 2019 r. w ocenie ex post dotyczącej 2018 r.
- (8) W 2019 r. Łotwa powinna osiągnąć swój średniookresowy cel budżetowy przy uwzględnieniu dopuszczalnych odstępstw związanych z wdrożeniem reformy strukturalnej w sektorze opieki zdrowotnej przyznanych na lata 2017–2019. Odpowiada to maksymalnej stopie wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 4,3 % w 2019 r., co oznaczałoby konieczność poprawy salda strukturalnego o 0,4 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. oraz w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. W średnim i długim okresie Łotwa będzie się mierzyć z presją na wydatki w kilku obszarach, w szczególności związanych ze starzeniem się społeczeństwa.
- (9) Poziom nierówności dochodowych na Łotwie jest wysoki. Stosunek dochodów 20 % najbogatszych gospodarstw domowych do dochodów 20 % najuboższych gospodarstw domowych wyniósł w 2017 r. 6,3; wartość ta należała do najwyższych w Unii, redystrybucja przez system podatków i świadczeń jest bowiem stosunkowo niska. Łotewski system podatkowy został przekształcony. Progresywność podatku dochodowego od osób fizycznych stopniowo wzrosła, jednak klin podatkowy w przypadku nisko uposażonych nadal jest stosunkowo wysoki i zniechęca do podejmowania legalnego zatrudnienia. 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. Niski udział dochodów podatkowych w PKB ogranicza zasoby służące zrównoważonemu świadczeniu usług publicznych i włączeniu społecznemu. W porównaniu z innymi państwami Unii niewykorzystany pozostaje potencjał dochodowy opodatkowania majątku i kapitału. Mimo pewnych postępów w zwalczaniu uchylania się od opodatkowania zapewnienie przestrzegania przepisów prawa podatkowego stanowi nadal poważne wyzwanie.

(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) Publiczne wydatki pierwotne 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 dyskrejonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (10) Ze względu na słabości siatki bezpieczeństwa socjalnego wysoki odsetek ludności jest zagrożony ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Problemy w tym zakresie dotyczą minimalnych dochodów, rent i emerytur oraz włączenia społecznego niepełnosprawnych. Wskaźnik ubóstwa osób niepełnosprawnych i starszych w ostatnich latach wzrósł i należy do najwyższych w Unii. Reforma minimalnego dochodu, zapowiedziana w 2014 r., nie została wdrożona, co ma negatywne konsekwencje dla najuboższych gospodarstw domowych. Adekwatność świadczeń pomocy społecznej wzrosła jedynie nieznacznie i nadal jest niska. Emerytur minimalnych nie podniesiono od 2006 r. Odsetek osób dotkniętych poważną deprawacją mieszkaniową należy do najwyższych w Unii; brakuje lokali socjalnych.
- (11) Rynek pracy kurczy się ze względu na niekorzystny rozwój sytuacji demograficznej i emigrację. Niedostateczna podaż pracy ogranicza wzrost zatrudnienia, ale możliwości zatrudnienia różnią się w zależności od regionu i poziomu umiejętności. Osiągnięto postępy reformy programów nauczania w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego, która ma na celu dostosowanie kształcenia do obecnie wymaganych umiejętności. Konieczne są jednak dalsze wysiłki, aby w pełni wdrożyć reformę i zwiększyć udział zarówno we wstępnym, jak i ustawicznym kształceniu i szkoleniu zawodowym. Rozpoczęło się wdrażanie nowego podejścia do uczenia się opartego na pracy z udziałem partnerów społecznych i przedsiębiorstw. Do programu zapisało się jednak niewiele uczniów. Liczba kształcących się osób dorosłych wzrosła jedynie nieznacznie, a zaangażowanie osób bezrobotnych w aktywne instrumenty rynku pracy jest niższe niż w większości państw członkowskich. Budzi to zaniepokojenie w kontekście wysokiej stopy bezrobocia wśród osób nisko wykwalifikowanych. W szerszej perspektywie wzmocnienie zdolności partnerów społecznych ma duże znaczenie dla wspierania ich zaangażowania.
- (12) Trwają reformy systemu ochrony zdrowia. Zwiększenie finansowania ochrony zdrowia powinno ograniczyć niektóre problemy związane z dostępem do służby zdrowia, wynikające z rocznych limitów świadczeń i długich kolejek. Wydatki publiczne na ochronę zdrowia wciąż są jednak znacznie niższe od średniej unijnej, a na wdrożenie wciąż oczekują środki zwiększające wydajność, w tym skuteczne działania profilaktyczne, optymalizacja sektora szpitali, wzmocnienie podstawowej opieki zdrowotnej i poprawa zarządzania jakością. Efekty zdrowotne są stosunkowo słabe. Zaniepokojenie wciąż budzi brak terminowego dostępu do przystępnej cenowo opieki zdrowotnej dla wszystkich. Wysokie dopłaty własne i podział świadczeń zdrowotnych na dwa koszyki (świadczenia „pełne” i „minimalne”) stwarzają ryzyko ograniczenia dostępu niektórych grup do ochrony zdrowia i pogorszenia efektów zdrowotnych.
- (13) Niedociągnięcia pod względem jakości regulacyjnej oraz niska wydajność i skuteczność administracji publicznej wywierają negatywny wpływ na otoczenie biznesowe. W 2017 r. rząd przyjął 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 jednak jedynie administrację centralną, mimo że znaczący przyrost wydajności można również osiągnąć na szczeblu lokalnym. Przedsiębiorstwa państwowe, stanowiące znaczny odsetek gospodarki, są koordynowane na szczeblu rządowym. Chociaż przedsiębiorstwa należące do podsektora centralnego są objęte scentralizowanymi ramami ładu korporacyjnego, to porty i przedsiębiorstwa należące do samorządów terytorialnych nie zostały objęte tym mechanizmem.
- (14) Korupcja nadal negatywnie wpływa na otoczenie biznesu na Łotwie, a system zapobiegania konfliktom interesów pozostaje sztywny i sformalizowany. Opóźniające się prace ustawodawcze nad ochroną sygnalistów mają negatywny wpływ na rozliczalność i wydajność administracji publicznej. W ostatnich latach znacznie wzmocniono przepisy dotyczące procedury niewypłacalności, ograniczając możliwość nadużyć. Rada Sądownictwa zachęciła jednak do zbadania zarzutów dotyczących dawnych nadużyć w systemie niewypłacalności poprzez rewizję niektórych spraw. Zaleciła usprawnienie oceny kwalifikacji sędziów i przegląd dostępnych środków dyscyplinarnych.
- (15) Łotewskie banki obsługujące klientów nierezydentów są narażone na wysokie ryzyko udziału w praniu pieniędzy. Zagroza to integralności sektora finansowego Łotwy, może zaszkodzić jego reputacji oraz wpłynąć niekorzystnie na inwestycje i wzrost gospodarczy. W ostatnim czasie wzmocniono ramy przeciwdziałające praniu pieniędzy; aby osiągnąć trwałą poprawę, konieczne są jednak nieustanne wysiłki. Łotwa przyjęła niedawno ustawę mającą na celu znaczne ograniczenie narażenia łotewskiego sektora finansowego na ryzyko prania pieniędzy. Najważniejszymi elementami jest poprawa wymiany informacji między instytucjami finansowymi a organami ścigania oraz ograniczenie transakcji z firmami przykrywkami. Konieczne będzie monitorowanie efektów i skuteczności tej ustawy.
- (16) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Łotwy, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 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 budżetowej i społeczno-gospodarczej na Łotwie, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.

- (17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Łotwie podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie w 2019 r. średniookresowego celu budżetowego, przy uwzględnieniu odstępstw związanych z wdrożeniem reform strukturalnych, w odniesieniu do których dopuszczono tymczasowe odchylenie. Ograniczenie opodatkowania osób o niskich dochodach przez przesunięcie go na inne źródła, w szczególności kapitał i majątek, oraz przez poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego.
2. Zwiększenie adekwatności świadczeń w zakresie minimalnego dochodu, emerytur minimalnych oraz wsparcia dochodu dla niepełnosprawnych. Zwiększenie przydatności kształcenia i szkolenia zawodowego na rynku pracy oraz wspieranie podnoszenia kwalifikacji przez osoby o niskich umiejętnościach zawodowych i osoby poszukujące pracy. Poprawę dostępności, jakości i efektywności kosztowej systemu opieki zdrowotnej.
3. Zwiększenie wydajności sektora publicznego, w szczególności w przypadku samorządów terytorialnych i przedsiębiorstw państwowych. Zwiększenie rozliczalności administracji publicznej poprzez ochronę sygnalistów, zapobieganie konfliktom interesów i monitorowanie wyników trwającej oceny zakończonych postępowań upadłościowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

*W imieniu Rady*  
H. LÖGER  
*Przewodniczący*

---

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/14)

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 <sup>(1)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 <sup>(2)</sup> Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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, co znajduje odzwierciedlenie w poniższych zaleceniach, zwłaszcza w zaleceniu nr 1.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2018 r. dotyczące Litwy zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Litwy w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(4)</sup>, 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”.
- (4) W dniu 26 kwietnia 2018 r. Litwa przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r., a w dniu 30 kwietnia 2018 r. – swój program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> 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).<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Litwa jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje utrzymanie nadwyżki nominalnej na poziomie 0,6 % PKB w latach 2018–2020, a następnie jej stopniowe zmniejszenie – do poziomu 0,3 % PKB w 2021 r. W okresie objętym programem planowane jest osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego na poziomie 1 % PKB. W latach 2016 i 2017 Litwie zezwolono na tymczasowe odchylenie w związku z wdrażaniem systemowej reformy emerytalnej i z reformami strukturalnymi. Odchylenia te są przenoszone z roku na rok przez okres trzech lat. Zgodnie z programem stabilności na 2018 r. oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 39,7 % PKB w 2017 r. do 35,3 % PKB w 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Środki niezbędne do osiągnięcia planowanych poziomów nadwyżki począwszy od 2019 r. nie zostały jednak dostatecznie sprecyzowane.
- (7) W dniu 11 lipca 2017 r. na 2017 r. Rada zaleciła Litwie dalsze przestrzeganie w 2018 r. średniookresowego celu budżetowego, przy uwzględnieniu dopuszczalnych odchyień związanych z wdrażaniem systemowej reformy emerytalnej i reform strukturalnych, w odniesieniu do których zezwolono na tymczasowe odchylenie. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto <sup>(2)</sup> wynoszącej 6,4 % w 2018 r., co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,6 % PKB. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że deficyt strukturalny Litwy wyniesie 0,7 % PKB w 2018 r. i 0,6 % PKB w 2019 r. Prognozuje się zatem, że saldo strukturalne utrzyma się w obu latach powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Litwa spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019.
- (8) Dochody z tytułu podatków ekologicznych i opłacanych okresowo podatków od nieruchomości nadal są niższe od średniej unijnej. Litwa podjęła reformę swojego systemu opodatkowania nieruchomości, w ramach której do systemu wprowadzono element progresywności i zniesiono zwolnienia z akcyzy dla węgla i koksów stosowanych w celach grzewczych. Wciąż istnieje jednak możliwość rozszerzenia podstawy opodatkowania o źródła, które wywierają mniej szkodliwy wpływ na wzrost gospodarczy. Mimo iż w ostatnich latach Litwa poczyniła postępy, jeśli chodzi o ściągłość podatków, luka podatkowa VAT wciąż należy do największych w Unii. Litwa podejmuje dalsze działania w celu walki z uchylaniem się od opodatkowania i zwiększenia przestrzegania przepisów podatkowych. Ostatnio wdrożone środki przynoszą pierwsze pozytywne skutki. Dalsza poprawa przestrzegania przepisów prawa podatkowego doprowadziłaby do zwiększenia dochodów budżetowych i przyczyniłaby się do zwiększenia sprawiedliwości systemu podatkowego.
- (9) Dzięki wprowadzeniu w 2018 r. nowego mechanizmu indeksacji emerytur, w którym powiązано wysokość tych świadczeń ze wzrostem kosztów wynagrodzeń, prognozuje się, że udział odnośnych wydatków publicznych w PKB utrzyma się do 2040 r. na niezmiennym poziomie. Zapewniłoby to stabilność budżetową litewskiego systemu emerytalnego. Wynika to jednak w dużym stopniu ze spadku wskaźnika wysokości świadczenia, prognozuje się bowiem, że ze względu na szybkie kurczenie się liczby ludności w wieku produkcyjnym łączne koszty wynagrodzeń będą rosnać wolniej niż wynagrodzenia. Rodzi to wątpliwości dotyczące adekwatności świadczeń emerytalnych, które już teraz należą do najniższych w UE. Nie wiadomo też, jak reforma sprawdzi się w praktyce, rząd jest bowiem prawnie zobowiązany do zaproponowania środków w przypadku spadku poziomu zastąpienia. Gdyby chciano utrzymać obecny poziom zastąpienia, łączne wydatki emerytalne jako udział w PKB wzrosłyby do końca lat 40. XXI wieku o prawie 45 %, nadwyrężając finanse publiczne. Należy w związku z tym wyjaśnić wątpliwości natury prawnej dotyczące ustawodawstwa emerytalnego oraz zapewnić długoterminową stabilność budżetową systemu emerytalnego, a jednocześnie zwiększyć adekwatność świadczeń emerytalnych.

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> Publiczne wydatki pierwotne 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) Na rynku pracy odczuwalne są coraz większe napięcia ze względu na silny wzrost gospodarczy, ale też ze względu na niekorzystny rozwój sytuacji demograficznej i emigrację. Już teraz prowadzi to do niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej. W takiej sytuacji system kształcenia i szkolenia musi być w stanie wyposażyć wszystkich obywateli w odpowiednie umiejętności. Reformy rozpoczęte w ostatnim roku to krok w dobrą stronę, Litwa musi jednak wdrożyć te reformy, aby poprawić wyniki systemu kształcenia i szkolenia. Zasady finansowania i akredytacji w litewskim szkolnictwie wyższym pomagają zwiększyć liczbę osób z wyższym wykształceniem, ale jednocześnie są źródłem problemów związanych z jakością i fragmentacją kształcenia i jego przydatnością wobec potrzeb rynku pracy. W rozwiązaniu bieżących problemów powinna pomóc trwająca konsolidacja szkół wyższych, jeżeli zostanie ona uzupełniona zmianami zasad akredytacji i finansowania. Oprócz tego wpływ na wydajność systemu kształcenia miała utrzymująca się presja demograficzna, która przyspieszyła też konieczność zapewnienia sprawiedliwego dostępu do włączającej edukacji wysokiej jakości. Aby poprawić kształtujące się poniżej przeciętnej wyniki litewskich uczniów w zakresie umiejętności podstawowych, niezbędne są reformy w zakresie szkolenia wstępnego nauczycieli, ich awansu zawodowego i warunków pracy, uzupełnione innymi reformami ukierunkowanymi na jakość.
- (11) Niewielki odsetek kształcących się osób dorosłych na Litwie sugeruje, że kształcenie dorosłych w dalszym ciągu nie jest wystarczająco rozwinięte i nie pozwala gospodarce czerpać korzyści z podnoszenia umiejętności, innowacji i lepszej integracji na rynku pracy osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (na przykład osób starszych, bezrobotnych lub biernych zawodowo). Mimo inwestycji w infrastrukturę treść programów nauczania w kształceniu i szkoleniu zawodowym często jest przestarzała, a ich dostosowanie do potrzeb lokalnego i regionalnego rynku pracy można by poprawić. Uczenie się oparte na pracy wciąż jest na początkowym etapie wdrażania i można by rozszerzyć jego stosowanie. Środki aktywnej polityki rynku pracy obejmują szerszą ofertę szkoleniową, ale można by ją nadal zwiększać. Ostatnie reformy i środki w tym obszarze nie przyniosły jak dotąd istotnych rezultatów. W szerszej perspektywie wzmocnienie zdolności partnerów społecznych ma duże znaczenie dla wspierania ich zaangażowania.
- (12) Utrzymują się problemy dotyczące wyników opieki zdrowotnej. Mają one negatywny wpływ na wydajność, konkurencyjność gospodarki i jakość życia. Zbyt duża część świadczeń zdrowotnych wciąż jest udzielana w szpitalach, w związku z czym istnieje możliwość wzmocnienia podstawowej opieki zdrowotnej. Dalsza racjonalizacja wykorzystania zasobów w połączeniu z działaniami na rzecz podniesienia jakości zarówno opieki szpitalnej, jak i podstawowej opieki zdrowotnej ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia skuteczności opieki zdrowotnej. Polityki w zakresie profilaktyki zdrowotnej i promocji zdrowia powinny bardziej zdecydowanie i szybciej ograniczać ryzykowne zachowania. Zakres tych polityk nadal jest jednak niewielki, współpraca między sektorami – ograniczona, a rozliczalność za wyniki – niewystarczająco ugruntowana na szczeblu lokalnym. Duża zależność od opłat własnych, niski poziom wydatków na ochronę zdrowia i niewydajny przydział zasobów ograniczają skuteczność systemu opieki zdrowotnej.
- (13) Wyzwaniem dla Litwy nadal pozostają wysoki odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz wysokie nierówności dochodowe. Kwestie te hamują wzrost gospodarczy kraju. Stanowią też zagrożenie dla spójności społecznej i mogą napędzać emigrację. Mimo stałego wzrostu gospodarczego osoby starsze, niepełnosprawne, dzieci, gospodarstwa domowe osób samotnie wychowujących dzieci i bezrobotni są najbardziej zagrożeni ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Możliwości korekty za pośrednictwem litewskiego systemu podatków i świadczeń są jedne z najniższych w Unii. Chociaż podjęto pierwsze istotne działania na rzecz walki z ubóstwem i nierównościami dochodowymi, Litwa wciąż jest jeszcze daleko od osiągnięcia średnich unijnych wartości w tej dziedzinie. Stosunkowo wysoki klin podatkowy w przypadku osób o niskich dochodach może ograniczać ich motywację do pracy oraz zwiększać zagrożenie ubóstwem i nierównościami. Poziom ubóstwa i nierówności można by obniżyć poprzez zachęcanie do uczestnictwa w rynku pracy, w szczególności wśród osób z grup defaworyzowanych i osób o niskich dochodach, oraz poprzez zwiększenie możliwości korekty za pośrednictwem systemu podatków i świadczeń w połączeniu z poprawą ściągalności podatków. Takie środki mogą też zwiększyć sprawiedliwość społeczną.
- (14) Wzrost wydajności, ograniczony od 2012 r., w 2017 r. ponownie ożywił się, zmniejszając presję na konkurencyjność kosztową. Motorem tej poprawy sytuacji jest jednak w dużej mierze sektor prywatny. W zwiększaniu efektywności inwestycji publicznych osiągnięto jedynie ograniczone postępy. W szczególności wciąż niewielka jest wydajność publicznych wydatków na badania i rozwój oraz współpraca między przedsiębiorstwami a ośrodkami badawczymi. Ponadto w 2016 r. znacznie spadły inwestycje publiczne w badania i rozwój. Rozdrobnienie koordynacji polityki badań i innowacji oraz zarządzania tą polityką prowadzi do braku wydajności i utrudnia przedsiębiorstwom pełne wykorzystanie rozmaitych systemów wsparcia. Kolejne postępy trwającej reformy organizacji i finansowania publicznego sektora badań naukowych powinny pomóc w lepszym wykorzystaniu dostępnych zasobów.

- (15) Litwa poczyniła postępy pod względem wzmocnienia ram zapobiegania korupcji, przyjmując przepisy dotyczące działalności lobbingowej i ochrony sygnalistów, obejmujące zarówno pracowników sektora publicznego, jak i prywatnego. Wyzwaniem pozostaje jednak wdrożenie tych przepisów. Zaniepokojenie wciąż budzi korupcja w sektorze ochrony zdrowia, pomimo godnych pochwały wyników rządowego programu „czyste ręce”.
- (16) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Litwy, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 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 stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r. i jest zdania <sup>(1)</sup>, że należy się spodziewać, iż Litwa spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZY ZALECA Litwie podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Poprawę przestrzegania przepisów podatkowych i rozszerzenie podstawy opodatkowania o źródła, które wywierają mniej szkodliwy wpływ na wzrost gospodarczy. Zapewnienie długoterminowej stabilności systemu emerytalnego, przy jednoczesnym zapewnieniu adekwatności świadczeń emerytalnych.
2. Zwiększenie jakości i wydajności kształcenia i szkolenia, w tym kształcenia dorosłych, oraz przydatności tego kształcenia i szkolenia na rynku pracy. Poprawę efektywności systemu opieki zdrowotnej poprzez kontynuację przechodzenia z opieki szpitalnej na leczenie ambulatoryjne, wzmocnienie profilaktyki zdrowotnej, w tym na szczeblu lokalnym, oraz poprawę jakości i przystępności cenowej tej opieki. Poprawę struktury systemu podatków i świadczeń w celu ograniczenia ubóstwa i nierówności dochodowych.
3. Stymulowanie wzrostu wydajności poprzez poprawę efektywności inwestycji publicznych, zapewnienie skutecznej koordynacji na szczeblu rządowym polityki badań naukowych i innowacji oraz zajęcie się lukami i niedoskonałościami w zakresie środków publicznych mających wspierać współpracę między ośrodkami naukowymi i przemysłem.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

---

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/15)

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 <sup>(1)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 <sup>(2)</sup> Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Polski 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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, jak odzwierciedlono w zaleceniach nr 1 i 2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Luksemburga zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę niektórych postępów w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(4)</sup>, działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Luksemburga w realizacji jego krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 30 kwietnia 2018 r. Luksemburg przedłożył krajowy program reform na 2018 r. oraz program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> 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).<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.



- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Luksemburg jest obecnie objęty częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje, że nadwyżka nominalna zmniejszy się z 1,5 % PKB w 2017 r. do 1,1 % PKB w 2018 r., a następnie będzie się stale zwiększać, osiągając w 2022 r. 2,4 % 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 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB utrzyma się znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, opiera się na korzystnych założeniach dla lat do 2020 r. i jest wiarygodny w odniesieniu do późniejszego okresu. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę wynoszącą 0,8 % PKB w 2018 r. i 0,3 % PKB w 2019 r.; wartości te są niższe od celu wyznaczonego w programie stabilności na 2018 r., zwłaszcza w odniesieniu do 2019 r., ale wciąż przewyższają średniookresowy cel budżetowy. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Luksemburg spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019.
- (7) Od czasu światowej recesji w 2009 r. gospodarka Luksemburga stabilnie rośnie, a jej wyniki kształtują się powyżej średniej dla strefy euro. Głównym motorem wzrostu gospodarczego pozostaje sektor finansowy, który jest niezmiernie mocny i dochodowy. Świadczą o tym duże nadwyżki salda usług i ogólnego salda obrotów bieżących. Wkład sektora zagranicznego we wzrost realnego PKB stanowił średnio 61 % w latach 2013–2016 pomimo powracających ujemnych bilansów handlowych. Luksemburg jest wierzycielem netto dla zagranicy i pod koniec 2016 r. zewnętrzne aktywa i zobowiązania brutto wyniosły 10,5 bln euro. Organy krajowe wdrożyły dalsze działania w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, a pośrednicy finansowi, których to dotyczy, dostosowują się do zmieniających się krajowych i unijnych przepisów.
- (8) Jak zaznaczono w zaleceniu dla strefy euro, walka z agresywnym planowaniem podatkowym ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania zakłóceniom konkurencji między przedsiębiorstwami, zapewnienia sprawiedliwego traktowania podatników i ochrony finansów publicznych. Odczuwane przez inne państwa członkowskie skutki uboczne strategii agresywnego planowania podatkowego stosowanych przez podatników wymagają skoordynowanych działań w ramach polityk krajowych w celu uzupełnienia prawodawstwa Unii. Niezależnie od wielkości sektora finansowego Luksemburga, fakt, że wypłaty opłat licencyjnych i dywidend stanowią wysoki odsetek jego PKB wskazuje, że z luksemburskich przepisów podatkowych korzystają przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe. Większość bezpośrednich inwestycji zagranicznych znajduje się w posiadaniu „spółek specjalnego przeznaczenia”. Brak podatków u źródła od dywidend i odsetek wypłacanych poza Unią (tzn. przez rezydentów unijnych na rzecz rezydentów państw trzecich) oraz zwolnienie z podatków u źródła od wypłat dywidend pod pewnymi warunkami mogą prowadzić do zupełnego nieopodatkowania takich płatności w przypadku, gdy nie podlegają one podatkowi również w kraju odbiorcy. Komisja zauważa pozytywne działanie podjęte przez Luksemburg (np. przyjęcie systemu korzystnego opodatkowania dochodów z patentów zgodnie z przepisami międzynarodowymi). W oparciu o niedawną wymianę informacji z władzami Luksemburga Komisja będzie kontynuować konstruktywny dialog w celu zwalczania agresywnego planowania podatkowego.
- (9) Władze Luksemburga od dziesięcioleci czynnie dążą do dywersyfikacji gospodarki, dbając o rozwój wybranych sektorów, w tym sektora technologii informacyjno-komunikacyjnych i sektora kosmicznego. 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 często wymagają specjalistycznej technologii i wiedzy. Niedawno udoskonalono strategię w tym zakresie. W celu rozwoju sektorów o priorytetowym znaczeniu realizowane są m.in. duże inwestycje publiczne, w tym projekty w obszarze badań naukowych i rozwoju oraz regulacji rynku. W latach 2000–2016 Luksemburg zwiększył wydatki publiczne na badania i rozwój pięciokrotnie i obecnie wynoszą one 0,60 % PKB. Pod wpływem wspomnianych inwestycji Luksemburg dynamicznie

(<sup>1</sup>) 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).

rozbudował sprawnie działający system badań publicznych. Choć inwestycje publiczne w badania naukowe i rozwój kształtują się powyżej średniej dla strefy euro, to wyniki Europejskiego Rankingu Innowacyjności wskazują, że inwestycje prywatne w badania naukowe i rozwój oraz wyniki w zakresie innowacji stale spadają. Struktura luksemburskiej gospodarki częściowo wyjaśnia mniejszą w porównaniu do innych krajów intensywność działań na rzecz badań i rozwoju w sektorze przedsiębiorstw – sektory, z których pochodzi ogromna większość PKB Luksemburga, czyli usługi i w szczególności sektor finansowy, tradycyjnie mniej inwestują w badania i rozwój. Tendencja ta jest jednak w Luksemburgu bardziej widoczna w porównaniu do średniej unijnej, a intensywność działań na rzecz badań i rozwoju w sektorze przedsiębiorstw spadła z poziomu 1,5 % PKB w 2000 r. do 0,64 % PKB w 2016 r. Spadające wyniki inwestycji sektora prywatnego świadczą o tym, że nie usunięto przeszkód istniejących w tym obszarze. Wskazują one także na brak efektu dźwigni publicznych wysiłków w zakresie badań i rozwoju w odniesieniu do inwestycji sektora przedsiębiorstw. W rezultacie należy lepiej uwzględnić zwiększanie zdolności publicznych w zakresie badań w kompleksowym podejściu do ekosystemu innowacji. W 2017 r. przyjęto nową ustawę w celu modernizacji programów pomocy na rzecz badań, rozwoju i innowacji. Ustawa ta poszerzyła zakres dostępnej pomocy publicznej.

- (10) Zakłada się, że Luksemburg nie osiągnie celu na 2020 r. dotyczącego redukcji emisji gazów cieplarnianych. Poważnym problemem są zanieczyszczenie powietrza i zagęszczenie ruchu w godzinach szczytu, które prowadzą do podwyższonego poziomu dwutlenku azotu i emisji gazów cieplarnianych. W 2015 r. za ponad połowę emisji gazów cieplarnianych odpowiadał sektor transportu. Niskie opodatkowanie paliw transportowych, duża liczba samochodów służbowych i wysoki poziom cen nieruchomości mieszkaniowych należą do najważniejszych czynników wpływających na wysoki poziom wykorzystania samochodów i zwiększoną liczbę pracowników przygranicznych. Stawki podatków od paliw transportowych należą do najniższych w Unii i stanowią zachętę do ich zwiększonego zużycia, w tym sprzedaży transgranicznej. Podjęte niedawno działania sprzyjają jednak rozwojowi mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza za sprawą reformy podatkowej w 2016 r., lecz także znacznych inwestycji w transport publiczny. Najbardziej pilnym wyzwaniem jest uzupełnienie i zmodernizowanie infrastruktury kolejowej.
- (11) Luksemburg podtrzymuje swoje zobowiązanie do złagodzenia ograniczeń regulacyjnych w sektorze usług dla przedsiębiorstw. Strona luksemburska skupiła się ostatnio w swoich działaniach na zawodach architekta i inżyniera. Ogłoszono dodatkowe reformy, które mają w dalszym ciągu zmniejszać ograniczenia w tych dwóch zawodach. Tzw. ustawa kompleksowa przyjęta w marcu 2017 r. przewiduje ponadto środki o charakterze uproszczeń administracyjnych (tj. zezwolono na horyzontalny przegląd procedur administracyjnych). Utrzymują się jednak wysokie bariery regulacyjne w sektorze usług dla przedsiębiorstw. Źródłem ograniczeń może być brak szczegółowej procedury oceny równoważności w przypadku wymogów dotyczących ubezpieczeń zawodowych, umożliwiającej równoważny zakres ubezpieczenia przez usługodawców z innych państw członkowskich. Bardzo restrykcyjne przepisy na tle średniej unijnej dotyczą szczególnie zawodu prawnika. Szeroki zakres zastrzeżonej działalności wpływa na świadczenie usług doradztwa prawnego przez prawników lub innych usługodawców, zwłaszcza w przypadku usług świadczonych przez internet. Do innych ograniczeń należą wymogi dotyczące formy prawnej i struktury własnościowej, przepisy dotyczące niezgodności i ograniczenia wielodyscyplinarne.
- (12) Obawy nadal wzbudza długoterminowa stabilność finansów publicznych z powodu prognozowanego wzrostu kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Zgodnie z prognozami w 2070 r. znaczną część populacji Luksemburga będą stanowić wymagające pomocy osoby starsze. Z prognoz Generalnego Inspektoratu Zabezpieczenia Społecznego z 2016 r. wynika, że saldo operacyjne systemu emerytalnego do 2023 r. będzie notować deficyt. Niemniej jednak zaoszczędzono przeszłe i bieżące nadwyżki systemu emerytalnego, a zakumulowane zasoby pozwoliłyby zachować rentowność systemu przez kolejne 20 lat. Jak podano w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2018 r., w latach 2016–2070 koszty związane ze starzeniem się społeczeństwa mają wzrosnąć o 13 punktów procentowych PKB, przekraczając kwoty pozwalające zapewnić stabilność systemu; wzrost ten będzie wynikał głównie z kosztów emerytur (8,9 punktów procentowych PKB). Wydatki na opiekę długoterminową jako odsetek PKB należą do najwyższych wśród państw członkowskich. Pomimo przyjętej w 2017 r. reformy prognozuje się wzrost takich wydatków do 2070 r. o 3 punkty procentowe powyżej obecnego poziomu.
- (13) Wskaźnik zatrudnienia osób starszych pozostaje na szczególnie niskim poziomie i konieczne są dalsze działania, aby poprawić zdolność do zatrudnienia i zwiększyć ich szanse na rynku pracy. Ważne jest również zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych. Wciąż rozpowszechnione są systemy wczesnych emerytur, zachęcające pracowników do rezygnacji z zatrudnienia, a 59,2 % nowo przyznanych emerytur to wczesne emerytury. W grudniu 2017 r. przegłosowano ustawę znoszącą jeden system wczesnych emerytur, lecz jej wpływ netto na średni rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę i na wydatki pozostaje niepewny, gdyż łagodzi ona warunki dotyczące innych systemów wczesnych emerytur. Te słabe wyniki na rynku pracy częściowo wynikają także z czynników finansowych zniechęcających do pracy, które są stosunkowo wysokie dla tej grupy wiekowej. Zachęcanie do zatrudnienia pracowników w starszym wieku wymaga kompleksowej strategii obejmującej działania mające pomóc pracownikom w przedłużeniu okresu ich aktywnego zatrudnienia. 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 zatrudniania i zatrzymywania pracowników w starszym wieku poprzez środki zarządzania wiekiem. Jeśli chodzi o edukację, Luksemburg musi rozwiązać sytuację, w której status społeczno-ekonomiczny uczniów i studentów ma wpływ na ich wyniki w nauce. Ważne jest również zareagowanie na wysoki popyt na wysoce specjalistyczne umiejętności.

- (14) Ceny nieruchomości mieszkaniowych stale rosną. Może to negatywnie wpłynąć na możliwość przyciągnięcia i zatrzymania przez Luksemburg wykwalifikowanej siły roboczej, którą w dużej mierze stanowią cudzoziemcy. Presję na ceny nieruchomości mieszkaniowych wywołuje fundamentalne niedopasowanie podaży i popytu. Po stronie podaży niedostateczna ilość dostępnego gruntu oraz brak zachęt dla prywatnych właścicieli do sprzedaży gruntu lub budynków utrudnia powstawanie nowych lokali mieszkalnych. Konieczne są dalsze działania w celu pobudzenia inwestycji na rynku mieszkaniowym: zwiększenie zachęt do sprzedaży nieruchomości, usprawnienie procedur administracyjnych związanych z udzielaniem pozwoleń na budowę i oferowanie mieszkań socjalnych po przystępnych cenach. Zważywszy na utrzymującą się tendencję zwykłą cen jest mało prawdopodobne, by przyjęta niedawno reforma podatków od zysków kapitałowych od sprzedaży nieruchomości oraz aktualizacja programu dotyczącego mieszkalnictwa socjalnego spowodowały wzrost podaży mieszkań. Po stronie popytu wysoka liczba ludności i wzrost zatrudnienia windują ceny w górę. Sytuacja mieszkaniowa pogłębia problem, jakim jest zagęszczenie ruchu i zanieczyszczenie powietrza. Wzrost cen nieruchomości mieszkaniowych rzutuje ponadto na zadłużenie gospodarstw domowych, co rodzi jeszcze większe obawy o zdolność obsługi takiego zadłużenia. W ciągu ostatnich 10 lat dynamicznie rosło zadłużenie gospodarstw domowych. Szacuje się, że w 2016 r. wyniosło ono 165 % dochodu netto, co wskazuje na inflację na rynku nieruchomości, gdyż około 80 % zadłużenia gospodarstw domowych stanowią kredyty hipoteczne. Jednak Luksemburg wprowadził już odpowiednie środki makroostrożnościowe, by znacznie ograniczyć potencjalne zagrożenia dla stabilności finansowej. W odpowiedzi na wnioski przedstawione przez krajową komisję ds. ryzyka systemowego rząd zaprezentował niedawno projekt ustawy określającej ramy środków ukierunkowanych na kredytobiorców, aby zapobiec narastaniu zagrożeń na rynku mieszkaniowym. Projekt ten czeka jednak jeszcze na zatwierdzenie przez parlament.
- (15) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Luksemburga, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Luksemburga w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Luksemburgu, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (16) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r. i jest zdania<sup>(1)</sup>, że – zgodnie z przewidywaniami – Luksemburg spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Luksemburgowi podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Wzrost wskaźnika zatrudnienia osób starszych poprzez zwiększanie szans na zatrudnienie i zdolności do zatrudnienia tych osób i równocześnie dalsze ograniczanie możliwości przechodzenia na wczesną emeryturę, również w celu poprawy stabilności systemu emerytalnego w perspektywie długoterminowej.
2. Dalsze zmniejszanie ograniczeń regulacyjnych w sektorze usług biznesowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2018 r.**

(2018/C 320/16)

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 <sup>(1)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również 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 7 marca 2018 r. opublikowano sprawozdanie krajowe na 2018 r. dotyczące Węgier. Zawiera ono ocenę postępów Węgier w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(2)</sup>, 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 30 kwietnia 2018 r. Węgry przedłożyły swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program konwergencji na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(3)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

<sup>(3)</sup> 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 częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie konwergencji na 2018 r. rząd planuje pogorszenie deficytu nominalnego z 2,0 % PKB w 2017 r. do 2,4 % w 2018 r., a następnie stopniową poprawę do 2022 r. – do poziomu 0,5 % PKB. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny wynoszący 1,5 % PKB – zostanie osiągnięty do 2020 r. Przeliczone saldo strukturalne wskazuje <sup>(1)</sup>, że średniookresowy cel budżetowy zostanie osiągnięty do 2022 r. Zgodnie z programem konwergencji przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo spadać do poziomu trochę poniżej 60 % w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych opiera się na korzystnych założeniach, co wiąże się ze znacznym ryzykiem nieosiągnięcia deficytów docelowych.
- (6) W programie konwergencji na 2018 r. wskazano, że wpływ, jaki wywierają na budżet w 2017 r. środki bezpieczeństwa, jest znaczny, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wyniosły w 2017 r. 0,17 % PKB z tytułu środków związanych z bezpieczeństwem. Przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 mają zastosowanie do tych dodatkowych wydatków, jako że poważne zagrożenie terroryzmem stanowi zdarzenie nadzwyczajne, jego 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 – aby uwzględnić te dodatkowe koszty – zmniejszono wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2017 r.
- (7) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Węgrom dokonanie rocznej korekty budżetowej wynoszącej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r., chyba że osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego będzie możliwe przy mniejszym wysiłku fiskalnym. Na podstawie danych dotyczących wyników budżetu w 2017 r. stwierdzono, że na Węgrzech występuje znaczące odchylenie od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Zgodnie z art. 121 ust. 4 TFUE i art. 10 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 w dniu 23 maja 2018 r. Komisja wystosowała do Węgier ostrzeżenie w sprawie odnotowanego w 2017 r. znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W dniu 22 czerwca 2018 r. Rada przyjęła następnie zalecenie <sup>(2)</sup>, w którym potwierdzono, że Węgry powinny wprowadzić niezbędne środki w celu zapewnienia, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto <sup>(3)</sup> nie przekroczyła 2,8 % w 2018 r., co odpowiadaboby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 1 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia odchylenia od zalecanego wysiłku fiskalnego.
- (8) W 2019 r., w związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia Węgier będzie wyższy niż 60 % PKB a ich prognozowana luka produktowa wyniesie 2,3 %, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 3,9 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,75 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że ze względu na pogarszające się prognozy budżetowe od 2018 r. konieczne będą znaczne dodatkowe środki w celu spełnienia warunków paktu stabilności i wzrostu, zgodnie z zaleceniem skierowanym do Węgier w dniu 22 czerwca 2018 r. dotyczącym skorygowania znaczącego zaobserwowanego odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.
- (9) Ogólna stopa zatrudnienia znacznie się poprawiła, a korzystna tendencja ekonomiczna umożliwiła zwłaszcza powrót osób bezrobotnych na rynek pracy. Różnica w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn jest duża, zwłaszcza w grupie wiekowej 25–39 lat, co częściowo można wytłumaczyć ograniczoną liczbą miejsc w ramach dobrej jakości opieki nad dziećmi. Poziom uczestnictwa dzieci w wieku poniżej 3 lat w opiece nad dziećmi znajduje się znacznie poniżej celu barcelońskiego i średniej unijnej. Program prac publicznych pozostaje wprawdzie głównym programem aktywnej polityki rynku pracy, pozytywną zmianą jest jednak to, że znacznie spadła liczba jego uczestników. Niemniej jednak program jest nadal nieodpowiednio ukierunkowany, a – biorąc pod uwagę sytuację na rynku pracy – jego skuteczność w ponownej integracji uczestników na otwartym rynku pracy jest nadal ograniczona. Programy aktywnej polityki rynku pracy, które koncentrują się w większym stopniu na podnoszeniu i zmianie kwalifikacji, są słabo rozwinięte.
- (10) W 2016 r. udział osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym spadł do 26,3 %, ale utrzymuje się powyżej średniej unijnej. Dzieci są generalnie narażone na ubóstwo w większym stopniu niż inne grupy wiekowe. Poziom minimalnego dochodu wynosi poniżej 50 % progu ubóstwa dla jednego gospodarstwa

<sup>(1)</sup> Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

<sup>(2)</sup> Zalecenie Rady z dnia 22 czerwca 2018 r. mające na celu skorygowanie zaobserwowanego znaczącego odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na Węgrzech (Dz.U. C 223 z 27.6.2018, s. 1).

<sup>(3)</sup> Publiczne wydatki pierwotne 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.

domowego, co czyni go jednym z najniższych w UE. Adekwatność świadczeń dla bezrobotnych jest bardzo niska: ich maksymalny okres wynoszący trzy miesiące jest najkrótszy w UE i odpowiada jedynie około jednej czwartej przeciętnego czasu potrzebnego osobom poszukującym pracy na znalezienie zatrudnienia. Ponadto wysokość zasiłków należy do najniższych w UE.

- (11) Węgierskie struktury i procesy dialogu społecznego są nadal słabo rozwinięte i nie umożliwiają konstruktywnego zaangażowania partnerów społecznych w opracowywanie i realizację polityki. Niedociągnięcia w zaangażowaniu zainteresowanych stron i ograniczona przejrzystość mają wpływ na proces kształtowania polityki w oparciu o sprawdzone dane i jakość tego procesu, co stwarza niepewność dla inwestorów i spowalnia konwergencję.
- (12) Wdrożono środki mające na celu poprawę systemu podatkowego, lecz niektóre problemy nadal pozostają nierozwiązane. Mimo że klin podatkowy zmniejsza się, w porównaniu z Unią jest jednak nadal wysoki, szczególnie w przypadku niektórych grup o niskich dochodach. Słabym punktem nadal jest ogólna złożoność systemu podatkowego w połączeniu z ciągłym występowaniem zakłócających podatków właściwych dla poszczególnych sektorów. Środki przeciwdziałające agresywnemu planowaniu podatkowemu mają kluczowe znaczenie dla zapobiegania zakłóceniom konkurencji między przedsiębiorstwami, zapewnienia sprawiedliwego traktowania podatników i ochrony finansów publicznych. Skutki uboczne agresywnego planowania podatkowego, odczuwane przez inne państwa członkowskie, wymagają skoordynowanych działań w ramach polityk krajowych w celu uzupełnienia prawodawstwa Unii. Na Węgrzech odnotowuje się stosunkowo wysokie wpływy i odpływy kapitału za pośrednictwem jednostek specjalnego przeznaczenia, które nie są w żaden sposób związane z gospodarką realną. Brak podatków u źródła od dywidend, odsetek i opłat licencyjnych wypłacanych poza Unią (tzn. przez rezydentów unijnych na rzecz rezydentów państw trzecich) przez przedsiębiorstwa z siedzibą na Węgrzech może prowadzić do pełnego nieopodatkowania takich płatności w przypadku, gdy nie podlegają one podatkowi również w kraju odbiorcy. Komisja zauważa, że Węgry przyjmują do wiadomości, że wypłaty poza UE mogą prowadzić do agresywnego planowania podatkowego w przypadku nadużyć. W oparciu o niedawną wymianę informacji Komisja będzie kontynuować konstruktywny dialog w celu zwalczania agresywnego planowania podatkowego.
- (13) Bariery regulacyjne w sektorze usług, w szczególności handlu detalicznego, wpływają na wydajność sektora i utrudniają skuteczną realokację zasobów, wydajność i innowacje. Istnieje stała tendencja polegająca na powierzaniu pewnych usług przedsiębiorstwom państwowym specjalnie do tego celu utworzonym, ze szkodą dla wolnej konkurencji. Kolejnym problemem jest nieprzewidywalność ram prawnych, szczególnie w sektorze detalicznym, który w ostatnich latach stanął w obliczu częstych zmian przepisów. Z uwagi na fakt, że w proponowanych uregulowaniach bierze się często pod uwagę wielkości obrotu lub powierzchni, oddziałują one głównie na zagraniczne sieci detaliczne. Zwiększa to poziom niepewności wśród podmiotów gospodarczych i może zniechęcać do inwestycji. Konieczne jest stabilne otoczenie regulacyjne sprzyjające konkurencji. Restrykcyjne uregulowania dotyczące zawodów na Węgrzech utrzymują się na wysokim poziomie, zwłaszcza w odniesieniu do zawodów kluczowych, takich jak rachunkowość i usługi prawne.
- (14) Zaniepokojenie nadal budzi kwestia zapobiegania i ścigania korupcji. Na podstawie kilku wskaźników wydaje się, że problem korupcji na Węgrzech w ostatnich latach nasilił się, a ryzyko korupcji może negatywnie wpływać na potencjał wzrostu gospodarczego tego kraju. Kluczowe znaczenie w walce z korupcją i praniem pieniędzy ma funkcjonowanie prokuratury. Widoczne są wprawdzie pewne sukcesy w stosowaniu środków zwalczających korupcję na niskich szczeblach, ale brak jest dostatecznego zaangażowania, aby wszczynać dochodzenia w sprawie korupcji na wysokich szczeblach. Wdrażanie środków zapobiegających korupcji utrudnia też ograniczona przejrzystość i ograniczenia w dostępie do informacji. Podjęto ważne kroki w zakresie zamówień publicznych, istnieje jednak możliwość dalszej poprawy przejrzystości i konkurencji w obszarze procedur przetargowych. Można to osiągnąć między innymi poprzez publiczne udostępnianie danych uzyskanych w ramach systemu e-zamówień.
- (15) Wyniki kształcenia w zakresie umiejętności podstawowych są znacznie poniżej średniej unijnej, zwłaszcza w przypadku dzieci ze środowisk w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Na wczesnym etapie kształcenia uczniowie kierowani są do różnych rodzajów szkół, o dużym zróżnicowaniu wyników kształcenia i ścieżek zatrudnienia. Dzieci w niekorzystnej sytuacji, w tym dzieci romskie, trafiają głównie do szkół średnich zawodowych, które charakteryzują się gorszym poziomem w zakresie podstawowych umiejętności i wyższym wskaźnikiem przedwczesnego kończenia nauki, a absolwenci tych szkół otrzymują średnio niższe płace. Wskaźnik wczesnego kończenia nauki wzrósł średnio do 12,4 %, a wśród dzieci romskich jest szczególnie wysoki. Wyzwania te są szczególnie nagłe w kontekście wysokiej jakości edukacji włączającej. Problem zmniejszającej się liczby kandydatów do szkół wyższych oraz wysoki odsetek osób przerywających naukę w szkolnictwie wyższym będzie jeszcze bardziej ograniczał odsetek osób z wyższym wykształceniem w czasach, kiedy rośnie zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą.
- (16) Pomimo wysiłków podejmowanych w celu poprawy zdrowia publicznego, słabe rezultaty opieki realizowanej przez służbę zdrowia, pogarszane jeszcze niezdrowym trybem życia, utrzymują się, wywierając negatywny wpływ na kapitał ludzki. Niski poziom wydatków na opiekę zdrowotną w połączeniu z nieefektywną alokacją zasobów ogranicza skuteczność węgierskiego systemu opieki zdrowotnej. W połączeniu z dużym uzależnieniem od kosztów ponoszonych przez samych pacjentów, ma to negatywny wpływ na szybki dostęp do przystępnej

cenowo profilaktycznej opieki zdrowotnej i usług leczniczych dobrej jakości. Dostęp do opieki zdrowotnej utrudnia również niedobór pracowników służby zdrowia, chociaż niedawne podwyżki wynagrodzeń złagodziły ten problem. Celem bieżących działań reformatorskich jest rozwiązanie problemu nadmiernego korzystania z usług opieki szpitalnej, czego główną przyczyną jest to, że świadczeniodawcy podstawowej opieki zdrowotnej nie są jeszcze odpowiednio przygotowani, aby skutecznie pełnić funkcję lekarzy pierwszego kontaktu. Dalsza racjonalizacja wykorzystania zasobów szpitali wraz z inwestycjami ukierunkowanymi na wzmocnienie usług podstawowej opieki zdrowotnej umożliwiłaby zmniejszenie dysproporcji w dostępie do opieki, zwiększenie wydajności i skuteczną poprawę rezultatów opieki realizowanej przez służbę zdrowia.

- (17) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Węgier, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Węgier w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Węgrzech, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2018 r., a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Węgrom podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie w 2018 r. przestrzegania zalecenia Rady z dnia 22 czerwca 2018 r. w celu skorygowania znacznego odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Zapewnienie w 2019 r., by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 3,9 %, co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,75 % PKB.
2. Dalsze uproszczenie systemu podatkowego, w szczególności przez obniżenie podatków właściwych dla poszczególnych sektorów. Poprawę jakości i przejrzystości procesu decyzyjnego przez skuteczny dialog społeczny i utrzymywanie kontaktów z pozostałymi zainteresowanymi stronami oraz regularne, odpowiednie oceny skutków. Wzmocnienie ram antykorupcyjnych, zwiększenie skuteczności działań prokuratorskich i poprawę przejrzystości i konkurencji w obszarze zamówień publicznych, między innymi przez dalsze rozwijanie systemu e-zamówień. Zwiększenie konkurencyjności, stabilności regulacyjnej i przejrzystości w sektorze usług, przede wszystkim w sektorze handlu detalicznego.
3. Odblokowanie rezerw siły roboczej przez poprawę jakości aktywnej polityki rynku pracy. Poprawę wyników kształcenia oraz zwiększenie uczestnictwa grup w trudnej sytuacji, zwłaszcza Romów, w wysokiej jakości powszechnym systemie kształcenia sprzyjającym włączeniu społecznemu. Poprawę adekwatności i zasięgu pomocy społecznej oraz świadczeń dla bezrobotnych.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Malty na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/17)

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 <sup>(1)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(2)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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 w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, co znajduje odzwierciedlenie w poniższych zaleceniach, zwłaszcza zaleceniu nr 1. Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Malty zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Malty w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(3)</sup>, 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”.
- (3) W dniu 13 kwietnia 2018 r. Malta przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.



- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Malta jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje utrzymać nadwyżkę budżetową w ujęciu nominalnym w okresie 2018–2021. W okresie objętym programem w dalszym ciągu spełniony będzie – przy dodatnim marginesie – 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 50,8 % PKB w 2017 r. do około 36 % w 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny na lata 2018–2019 i korzystny w odniesieniu do lat 2020–2021. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę wynoszącą 0,6 % PKB w 2018 r. i 1,1 % PKB w 2019 r., a więc osiągnie poziomy przewyższający średniookresowy cel budżetowy. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Malta spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019. Jednocześnie należy uważnie monitorować zmiany wydatków w krótkim i średnim okresie, zwłaszcza w świetle zagrożeń dla stabilności dochodów, które mogą pojawić się w przyszłości.
- (6) Jak zaznaczono w zaleceniu dla strefy euro z 2018 r., walka z agresywnym planowaniem podatkowym ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania zakłóceniom konkurencji między przedsiębiorstwami, zapewnienia sprawiedliwego traktowania podatników i ochrony finansów publicznych. Odczuwane przez inne państwa członkowskie skutki uboczne stosowanych przez podatników strategii agresywnego planowania podatkowego wymagają skoordynowanych działań w ramach polityk krajowych w celu uzupełnienia prawodawstwa Unii. Brak podatków u źródła od dywidend, odsetek i opłat licencyjnych wypłacanych poza UE (tzn. przez rezydentów unijnych na rzecz rezydentów państw trzecich) przez przedsiębiorstwa z siedzibą na Malcie może prowadzić do pełnego nieopodatkowania takich płatności w przypadku, gdy nie podlegają one podatkowi również w kraju odbiorcy. Wprowadzony przez Maltę nowy system odliczania odsetek nominalnych przyczyni się wprawdzie do ograniczenia tendencji sprzyjającej finansowaniu dłużnemu, ale brak skutecznych przepisów przeciwdziałających nadużyciom w połączeniu z systemem, który charakteryzują stosunkowo wysokie stawki i który jest oparty na kapitale, może też sprzyjać unikaniu opodatkowania. Niektóre przepisy w dwustronnych umowach podatkowych między Maltą i pozostałymi państwami członkowskimi w połączeniu z systemem podatkowym Malty przewidującym, że przedsiębiorstwo będące rezydentem podatkowym Malty, lecz nieposiadającym tam siedziby jest opodatkowane na podstawie źródła dochodu i jego przelewu na Maltę, sprzyjają stosowaniu przez przedsiębiorstwa praktyk mających na celu unikanie opodatkowania. Komisja odnotowuje zobowiązanie Malty do walki z agresywnym planowaniem podatkowym stosowanym przez podatników. W oparciu o niedawną wymianę informacji Komisja będzie kontynuować konstruktywny dialog w celu zwalczania agresywnego planowania podatkowego.
- (7) Wyzwaniem pozostaje długoterminowa stabilność finansów publicznych Malty. Wynika to całkowicie z wpływu na budżet kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa, takich jak koszty opieki zdrowotnej, opieki długoterminowej i emerytur. System emerytalny stoi przed podwójnym wyzwaniem, polegającym na osiągnięciu stabilności przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich dochodów emerytalnych. Perspektywy długotrwałej równowagi wydatków na emerytury poprawiły się, głównie dzięki bardziej pozytywnej ocenie potencjału wzrostu gospodarczego Malty w długim okresie. Środki wprowadzone w budżecie na 2016 r. miały jednak ograniczony wpływ na długoterminową stabilność systemu emerytalnego, który w związku z tym nadal stanowi poważne wyzwanie. Ponadto, mimo wprowadzenia środków w celu poprawy adekwatności świadczeń emerytalnych, zróżnicowanie w ochronie emerytalnej ze względu na płeć pozostaje wysokie. Wydajność systemu opieki zdrowotnej poprawiły się, skrócił się również czas oczekiwania. Utrzymują się jednak wyzwania związane z redystrybucją zasobów i działalności pomiędzy szpitalami a placówkami podstawowej opieki zdrowotnej. Struktura instytucjonalna w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej wywiera presję na szpitale i oddziały ratunkowe. Opieka szpitalna i podstawowa opieka zdrowotna nie są ze sobą dobrze skoordynowane, a oddziały ratunkowe nie są wykorzystywane w wystarczającym stopniu. Dostęp do innowacyjnych produktów leczniczych pozostaje wyzwaniem, również pod względem budżetowym. Podjęto inicjatywy w celu zaspokojenia rosnącego zapotrzebowania w kontekście systemu opieki długoterminowej, takie jak zachęty do opieki środowiskowej i opieki domowej.

<sup>(1)</sup> 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) Poczyniono pewne postępy, jeśli chodzi o poprawę współpracy transgranicznej. W maltańskim Urzędzie Regulacji Rynków Finansowych nadal wydaje się brakować pracowników i utrzymują się obawy, czy jest on zdolny do nadzorowania rozbudowanego transgranicznego systemu finansowego, w szczególności jego segmentu pozabankowego. Co więcej, choć sektor usług (w szczególności branża gier hazardowych online) przyczynił się wprawdzie w znacznym stopniu do utrzymującego się wzrostu gospodarczego w kraju, może jednak stanowić wyzwanie dla integralności systemu finansowego, co wymaga solidnych ram przeciwdziałania praniu pieniędzy. Malta niedawno dokonała transpozycji czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy; nie oceniono jeszcze skuteczności wdrożenia tej dyrektywy. Ponadto w następstwie transpozycji dyrektywy do prawa krajowego władze maltańskie przedstawiły ostatnio zintegrowaną strategię na rzecz zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. W ramach tych działań powołano Krajowy Komitet Koordynacyjny ds. Zwalczania Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu, w którego skład wchodzi przedstawiciele rządu i innych właściwych organów krajowych. Zapewnienie właściwego wdrożenia i skutecznego egzekwowania niedawno przyjętych ram prawnych pozostaje jednak wyzwaniem.
- (9) W kontekście silnego wzrostu gospodarczego i reform wspierających zatrudnienie kobiet oraz zwiększanie umiejętności siły roboczej wyniki rynku pracy na Malcie wykazują dalszą poprawę. Wyzwaniem pozostają jednak znaczące różnice w poziomie zatrudnienia ze względu na płeć oraz niski współczynnik aktywności zawodowej kobiet w wieku powyżej trzydziestu lat oraz osób niepełnosprawnych. Konstrukcja urlopu ojcowskiego i urlopu rodzicielskiego pozostaje stosunkowo słaba, lecz jest istotna dla zrównoważenia pod względem płci obowiązków w zakresie opieki oraz większego wsparcia dla kobiet pragnących podjąć pracę. Coraz bardziej odczuwalny jest brak siły roboczej i nadal występuje zjawisko niedopasowania umiejętności do zapotrzebowania na rynku pracy. Znaczna część siły roboczej na Malcie nadal posiada niskie kwalifikacje i coraz częściej pracodawcy korzystają z zagranicznej siły roboczej, aby radzić sobie z niedoborami w zakresie siły roboczej i umiejętności. Przewiduje się, że inicjatywy polityczne realizowane w kontekście rynku pracy, umiejętności i włączenia społecznego będą kontynuowane, lecz należy w nich uwzględnić oparte na wynikach monitorowanie i ocenę.
- (10) Wskaźnik wczesnego kończenia nauki wyniósł w 2017 r. 18,6 %, poprawiając się tylko nieznacznie w stosunku do poprzedniego roku, i pozostaje najwyższy w Unii. Malta odnotowuje również najwyższy wskaźnik wczesnego kończenia nauki przez osoby niepełnosprawne – 50 %. Jest on dwa razy wyższy od średniej unijnej. Ponadto na wyniki nauczania duży wpływ mają środowisko społeczno-gospodarcze, rodzaj szkoły i status osoby niepełnosprawnej. Różnica wyników w naukach przyrodniczych pomiędzy uczniami z najsłabszych i najlepszych szkół jest jedną z największych w Unii i wynosi 1,5-krotność średniej w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Odsetek osób osiągających słabe wyniki w matematyce, naukach przyrodniczych i czytaniu plasuje Maltę na czwartym miejscu w Unii. Potrzeba kompleksowego podejścia mającego na celu poprawę jakości kształcenia oraz zmniejszenie nierówności w wynikach kształcenia pomiędzy grupami społecznymi i pomiędzy poszczególnymi typami szkół.
- (11) Silny wzrost gospodarczy wywiera zwiększony wpływ na infrastrukturę i zasoby naturalne. W szczególności sektor transportu drogowego stoi przed poważnymi wyzwaniami dotyczącymi infrastruktury i długoterminowej stabilności. Niedostateczna infrastruktura transportowa i rosnące koszty związane z zatorami komunikacyjnymi stanowią barierę inwestycyjną. Zwiększająca się liczba samochodów i natężenie ruchu drogowego prowadzą do podwyższenia poziomu emisji gazów cieplarnianych i negatywnie wpływają na jakość powietrza. Może to również negatywnie wpłynąć na turystykę, która stanowi istotny filar gospodarki maltańskiej. W związku z tym potrzebie zlikwidowania luki infrastrukturalnej towarzyszy zapotrzebowanie na rozwiązania w zakresie czystego transportu. W 2016 r. rząd przyjął krajową strategię transportową o horyzoncie czasowym sięgającym 2050 r. oraz operacyjny centralny plan transportowy na okres do 2025 r. Ponadto ogłosił, że uruchomiony zostanie projekt o wartości 700 mln EUR w celu modernizacji sieci dróg. Przewiduje się, że te środki ograniczą koszty ekonomiczne zatorów komunikacyjnych o mniej niż 20 %. Zwiększenie aktywności gospodarczej może doprowadzić do pogłębienia istniejących luk w infrastrukturze, co wywrze jeszcze większą presję na zasoby środowiskowe. Ponadto w planie nie określono jasnego celu dotyczącego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych pochodzących z transportu ani nie zaproponowano skutecznego systemu monitorowania realizacji zgłoszonych środków (oprócz cyklu przeglądu co pięć lat). Istotne jest zatem, aby określić wartości docelowe i wdrożyć środki w celu znacznego ograniczenia – do 2025 r. – zatorów komunikacyjnych i emisji gazów cieplarnianych pochodzących z transportu oraz umożliwić okresowe monitorowanie postępów.
- (12) Ze względu na wyzwania związane z wielkością kraju i jego wyspiarskim charakterem szczególnie uzasadniona jest konieczność przejścia na gospodarkę o obiegu bardziej zamkniętym. Inteligentne inwestycje mogą przyczynić się do ograniczenia presji na osłabione zasoby naturalne na wyspie. Na przykład, jeżeli trudności związane z utylizacją odpadów z placów budowy i rozbiórki nie zostaną rozwiązane, może to doprowadzić do obniżenia jakości środowiska i atrakcyjności kraju jako ośrodka turystycznego. Malta pozostaje wprawdzie wśród

najsłabszych krajów, jeśli chodzi o ekoinnowacje (pod względem wskaźnika ekoinnowacji spadek na 26. miejsce w Unii w 2016 r. z 18. miejsca w 2013 r.), ma jednak potencjał do uruchomienia inwestycji, aby stworzyć lub przyjąć innowacyjne rozwiązania w celu zwiększenia efektywności energetycznej i efektywności zasobów w budownictwie oraz poprawić gospodarkę odpadami i ściekami. W szczególności konieczne są usprawnienia w gospodarce odpadami oraz inwestycje w zakłady recyklingu odpadów z placów budowy i rozbiórki, jak również wprowadzenie kontroli w celu zapobiegania nielegalnemu składowaniu odpadów z placów budowy i rozbiórki oraz wyrzucaniu ich do morza.

- (13) System wymiaru sprawiedliwości nadal mierzy się z wyzwaniem w zakresie wydajności i konieczne jest wzmocnienie ram prawnych i instytucjonalnych w celu zwalczania korupcji, aby zapewnić wysokiej jakości otoczenie biznesu. Braki zarządcze w ramach antykorupcyjnych mogą niekorzystnie wpłynąć na klimat biznesowy i negatywnie odbić się na inwestycjach. Należy poprawić jeszcze bardziej skuteczność działań Malty mających na celu zwalczanie korupcji, w szczególności jeśli chodzi o prowadzenie postępowań przygotowawczych i ściganie korupcji. Poprawa ram zarządczych ma kluczowe znaczenie dla reputacji i atrakcyjności Malty jako kraju docelowego inwestycji międzynarodowych.
- (14) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Malty, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Malty w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Malcie, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (15) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r. i jest zdania<sup>(1)</sup>, że należy się spodziewać, iż Malta spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Austrii podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie ogólnych ram zarządczych poprzez poprawę krajowego nadzoru nad zorientowanymi na rynek zagraniczny przedsiębiorstwami finansowymi posiadającymi licencję na Malcie, zapewnienie skutecznego egzekwowania ram przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz dalsze zaostrzenie walki z korupcją.
2. Zapewnienie stabilności systemu opieki zdrowotnej i systemu emerytalnego, w tym w drodze podniesienia ustawowego wieku emerytalnego i ograniczenia możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę.

Sporządzono w Brukseli 13 lipca 2018 r.

*W imieniu Rady*  
H. LÖGER  
*Przewodniczący*

---

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/18)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła także 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach nr 1–2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2018 r. dotyczące Niderlandów zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę niektórych postępów w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(4)</sup>, działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Niderlandów 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 także opublikowano w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Niderlandach występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Niderlandy 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. Zadłużenie sektora prywatnego – w szczególności zadłużenie hipoteczne gospodarstw domowych i zadłużenie przedsiębiorstw wielonarodowych – jest wysokie. Taka sytuacja finansowa gospodarstw domowych zwiększa podatność na wstrząsy finansowe.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (4) Niderlandy przedłożyły swój krajowy program reform na 2018 r. w dniu 30 kwietnia 2018 r., a swój program stabilności na 2018 r. – w dniu 26 kwietnia 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Niderlandy są obecnie objęte częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje zmniejszenie nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych z poziomu 1,1 % PKB w 2017 r. do wartości 0,3 % PKB w 2021 r. Średniookresowy cel budżetowy zakładający utrzymanie deficytu strukturalnego na poziomie 0,5 % PKB zostanie utrzymany podczas całego okresu objętego programem stabilności. Zgodnie z programem stabilności na 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 44,0 % PKB w 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że saldo strukturalne zmaleje z nadwyżki w wysokości 0,5 % PKB w 2017 r. do deficytu w wysokości 0,1 % PKB w 2018 r. i 0,3 % PKB w 2019 r., przewyższając średniookresowy cel budżetowy. Przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie w dalszym ciągu wykazywać zdecydowaną tendencję spadkową – na poziomie niższym od wartości referencyjnej określonej w Traktacie. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Niderlandy spełnią wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019. Jednocześnie, przy zachowaniu celu średniookresowego, pozostaje jeszcze pole manewru, jeżeli chodzi o wykorzystanie polityki fiskalnej i strukturalnej do podwyższenia inwestycji publicznych i prywatnych w badania naukowe, rozwój oraz innowacyjność.
- (7) Niderlandy mają wydajny sektor badań i rozwoju, a krajowy system kształcenia osiągający doskonałe wyniki oraz baza naukowa stanowią solidną podstawę zwiększenia potencjału innowacyjności i wzrostu za pośrednictwem kształcenia i działań w obszarze badań i rozwoju. Ogłoszono, że zostaną dokonane znaczne dodatkowe inwestycje, co może pomóc w stabilizacji intensywności publicznych i prywatnych działań w obszarze badań i rozwoju. Niepewne jest, czy Niderlandy zrealizują swoje cele wyznaczone przez strategię „Europa 2020”, w szczególności dotyczące inwestycji na badania i rozwój oraz dotyczące energii odnawialnej.
- (8) Głównym wyzwaniem związanym z problemem wysokiego zadłużenia gospodarstw domowych jest sytuacja na rynku mieszkaniowym, na którym na przestrzeni dziesięcioleci wykształciły się sztywne zasady oraz prowadzące do zakłóceń zachęty, które wywierają wpływ na modele finansowania nieruchomości mieszkalnych oraz sektorowe wzorce oszczędzania. Od 2012 r. wdrożono szereg środków, które częściowo rozwiązują ten problem. W 2017 r. rząd ogłosił, że począwszy od 2020 r. planuje przyspieszyć ograniczanie możliwości odliczania odsetek od kredytu hipotecznego od podatku. Brak dobrze działającego środkowego segmentu na rynku najmu zachęca jednak gospodarstwa domowe raczej do zakupu, a nie najmu, prowadząc do wysokiego współczynnika zadłużenia do dochodu i podatności na ryzyko finansowe w młodym wieku. Sektor lokali socjalnych jest jednym z największych w Unii, ale mieszkania nie zawsze są zajmowane przez osoby będące rzeczywście w potrzebie. Gospodarstwa domowe o wysokich dochodach wciąż korzystają z mieszkań socjalnych, ponieważ spółki mieszkalnictwa socjalnego nie podwyższają kosztu najmu tak szybko, jak to jest to prawnie dopuszczalne. Mimo że rząd ogłosił zamiar wspierania oferty przystępnych cenowo mieszkań na prywatnym rynku najmu, nie przedstawiono jeszcze konkretnych planów tego działania.
- (9) Jak zaznaczono w zaleceniu dla strefy euro, walka z agresywnym planowaniem podatkowym ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania zakłóceniom konkurencji między przedsiębiorstwami, zapewnienia sprawiedliwego traktowania podatników i ochrony finansów publicznych. Skutki uboczne stosowanych przez podatników strategii agresywnego planowania podatkowego, odczuwane przez inne państwa członkowskie, wymagają skoordynowanych działań w ramach polityk krajowych w celu uzupełnienia prawodawstwa UE. Wysoki poziom płatności dywidend, opłat licencyjnych i odsetek dokonywanych za pośrednictwem Niderlandów wskazuje, że z niderlandzkich przepisów podatkowych korzystają przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe. Znaczny udział bezpośrednich inwestycji zagranicznych posiadają „jednostki specjalnego przeznaczenia”. Brak podatków u źródła od opłat licencyjnych i odsetek wypłacanych poza UE (tzn. przez rezydentów unijnych na rzecz rezydentów państw trzecich) może prowadzić do zupełnego nieopodatkowania takich płatności w przypadku, gdy nie podlegają one podatkowi również w kraju odbiorcy. Agresywnemu planowaniu

<sup>(1)</sup> 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).

podatkowemu może sprzyjać brak przepisów przeciwdziałających nadużyciom, w szczególności w przypadku jednostek hybrydowych. Komisja uznaje, że zobowiązanie Niderlandów do walki z agresywnym planowaniem podatkowym – w sposób określony w planie reform podatkowych obejmujących wprowadzenie podatków u źródła od wypłat opłat licencyjnych, odsetek i dywidend w przypadku naruszeń lub wypłat do krajów o niskim opodatkowaniu – jest pozytywnym działaniem mającym na celu zmniejszenie agresywnego planowania podatkowego, przy czym plan ten powinien zostać szybko wdrożony i ściśle monitorowany. W oparciu o niedawną wymianę informacji z władzami Niderlandów Komisja będzie kontynuować konstruktywny dialog w celu zwalczania strategii agresywnego planowania podatkowego.

- (10) Mimo niskiego bezrobocia i wysokiej liczby ofert pracy wzrost płacy nominalnej był niewielki – 1,5 % w 2017 r. Jest to poniżej poziomu, którego można byłoby oczekiwać, opierając się na wskaźnikach inflacji, wydajności i bezrobocia. Umiarkowany wzrost płac można częściowo powiązać z wolnym wzrostem wydajności, utrzymującymi się zastojami na rynku pracy i jego zwiększoną segmentacją. W 2017 r. rząd przyjął szereg środków fiskalnych, które ograniczają obciążenie podatkowe siły roboczej oraz mają na celu zwiększenie dochodu netto do dyspozycji gospodarstw domowych osób pracujących. Ponadto dalsze zwiększenie dochodu netto do dyspozycji gospodarstw domowych przez stworzenie warunków sprzyjających wzrostowi płac i zreformowanie drugiego filaru systemu emerytalnego w celu zwiększenia jego przejrzystości, międzypokoleniowej sprawiedliwości i odporności na wstrząsy wsparłoby popyt krajowy i przyczyniłoby się do zrównoważenia strefy euro.
- (11) Odnotowany niedawno 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 jest obserwowany w kontekście bardzo dużych różnic w przepisach prawa pracy i ochrony pracy, które mają zastosowanie do tego typu form zatrudnienia, oraz odmiennych przepisów w sprawie opodatkowania i ubezpieczeń społecznych. Pomimo wprowadzenia pewnych środków i niedawnych zapowiedzi dodatkowych działań, niektóre z tych czynników wciąż stanowią dla pracowników zachęty finansowe do rozpoczęcia pracy na własny rachunek lub zachęcają do zatrudniania na podstawie umowy na czas określony. Oprócz tego zawieszono do 2020 r. wdrażanie środków wymierzonych przeciwko fikcyjnemu samozatrudnieniu. Osoby samozatrudnione są częściej objęte niedostateczną ochroną ubezpieczeniową na wypadek niepełnosprawności, bezrobocia i starości. Może to mieć wpływ na długoterminową stabilność systemu zabezpieczenia społecznego.
- (12) Mimo ogólnie dobrze funkcjonującego rynku pracy, nadal istnieje niewykorzystany potencjał siły roboczej. Wyzwaniem pozostaje w szczególności wysoka liczba kobiet pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz sytuacja osób ze środowisk migracyjnych na rynku pracy. Wskaźnik zatrudnienia migrantów urodzonych poza UE jest o 20,6 punktów procentowych niższy niż wskaźnik zatrudnienia osób urodzonych w Niderlandach, przy czym różnica ta jest jeszcze większa, jeżeli chodzi o kobiety urodzone poza UE.
- (13) Wzrost stopy oszczędności gospodarstw domowych w ostatnich latach wynikał częściowo z wyższych oszczędności w drugim filarze systemu emerytalnego (obowiązkowe uzupełniające programy prywatne), do czego przyczyniło się otoczenie regulacyjne. Odpowiedni wewnątrzpokoleniowy i międzypokoleniowy podział kosztów i ryzyka poza przyjętymi przepisami w zakresie indeksacji i buforów finansowych (ramy oceny finansowej) pomógłby gospodarstwom domowym w alokacji ich środków finansowych w sposób bardziej sprzyjający wzrostowi gospodarczemu. Rząd potwierdził zamiar przeprowadzenia dogłębnej reformy drugiego filaru systemu emerytalnego, aby zwiększyć jego zasięg oraz stworzyć bardziej przejrzysty, elastyczny i aktuarialnie sprawliwszy system. Jeżeli chodzi o stabilność budżetową, sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa z 2018 r. wskazuje na średnie ryzyko dla stabilności budżetowej w perspektywie długoterminowej, ponieważ prognozuje się zwiększenie wydatków na opiekę długoterminową z 3,5 % do 6,0 % PKB do 2070 r.
- (14) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Niderlandów, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 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 budżetowej i społeczno-gospodarczej w Niderlandach, ale także stopień, w jakim są one zgodne z innymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (15) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r. i jest zdania (!), że należy się spodziewać, iż Niderlandy spełnią wymogi paktu stabilności i wzrostu.
- (16) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach nr 1 i 2 poniżej,

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

NINIEJSZYM ZALECA Niderlandom podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Wykorzystanie polityki fiskalnej i strukturalnej do podwyższenia inwestycji publicznych i prywatnych na kształcenie, badania naukowe i innowacje, przy zachowaniu celu średniookresowego. Wprowadzenie środków mających na celu ograniczenie skłonności gospodarstw domowych do zadłużania się oraz zredukowanie utrzymujących się zakłóceń na rynku mieszkaniowym, w szczególności poprzez wspieranie rozwoju prywatnego sektora najmu.
2. Ograniczenie zachęt do korzystania z umów na czas określony lub samozatrudnienia w przedsiębiorstwach jednoosobowych, przy jednoczesnym upowszechnianiu odpowiedniej ochrony socjalnej na rzecz samozatrudnionych, oraz zwalczanie fikcyjnego samozatrudnienia. Stworzenie warunków dla promowania większego wzrostu płac, przy poszanowaniu roli partnerów społecznych. Zapewnienie większej przejrzystości drugiego filaru systemu emerytalnego, uczynienie go bardziej sprawiedliwym w ujęciu międzypokoleniowym oraz bardziej odpornym na wstrząsy.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

*W imieniu Rady*  
H. LÖGER  
*Przewodniczący*

---

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Austrii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/19)

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 <sup>(1)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(2)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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, jak odzwierciedlono w zaleceniach nr 1 i 2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Austrii zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Austrii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(3)</sup>, 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”.
- (4) W dniu 25 kwietnia 2018 r. Austria przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r., a w dniu 21 marca 2018 r. – swój program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.



- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Austria jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega regule dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2018 r. rząd oczekuje poprawy wyniku nominalnego: z deficytu 0,7 % PKB w 2017 r. do nadwyżki 0,4 % PKB w 2022 r. Prognozuje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny na poziomie 0,5 % PKB w 2017 r. – zostanie osiągnięty do 2019 r. Zgodnie z programem stabilności przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo spadać z poziomu 78,1 % PKB w 2017 r. do 62,2 % PKB w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, opiera się na korzystnych założeniach w odniesieniu do 2018 r. i jest wiarygodny w odniesieniu do późniejszego okresu. Główne czynniki ryzyka związane ze średniookresowymi planami budżetowymi to uznaniowe środki polityki, które planuje się wprowadzić od 2020 r., takie jak zapowiadana reforma podatku dochodowego od osób fizycznych, której skutki budżetowe netto nie zostały jeszcze w pełni określone.
- (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 2017 r. 0,03 % PKB z tytułu wyjątkowego napływu uchodźców, natomiast nie powstały żadne dodatkowe koszty z tytułu środków bezpieczeństwa. 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 2017 r., aby uwzględnić dodatkowe koszty związane z napływem uchodźców.
- (8) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Austrii, aby w 2018 r. zapewniła utrzymanie odstępstwa od średniookresowego celu budżetowego na poziomie dopuszczonym w związku z wpływem na budżet nadzwyczajnego napływu uchodźców i środków bezpieczeństwa. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 3,3 % w 2018 r., co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,2 % PKB. Uwzględniając przyznane odstępstwa, prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko pewnego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. oraz w latach 2017 i 2018 w ujęciu łącznym.
- (9) Austria powinna osiągnąć w 2019 r. swój średniookresowy cel budżetowy, przy uwzględnieniu odstępstwa związanego z nadzwyczajnymi wydarzeniami, w odniesieniu do których dopuszczono tymczasowe odchylenie. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 2,9 %, co oznaczałoby poprawę salda strukturalnego o 0,3 % PKB. Według prognozy Komisji z wiosny 2018 r. w przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki w Austrii istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. z uwagi na odchylenie w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. Prognozy wskazują jednocześnie, że w 2019 r. Austrię będzie dzielić 0,1 % PKB od osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Prognozuje się również, że Austria spełni warunki reguły dotyczącej zadłużenia w latach 2018 i 2019. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Austria powinna być gotowa do wprowadzenia dodatkowych środków, aby zapewnić spełnienie wymogów paktu stabilności i wzrostu w 2018 r., a w 2019 r. powinna wprowadzać konieczne środki w celu spełnienia tych wymogów.
- (10) Według sprawozdania na temat starzenia się społeczeństwa z 2018 r. przewidywany wzrost wydatków na emerytury, opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową wskazuje na średnie ryzyko dla stabilności budżetowej w średnim i długim okresie. Wydatki publiczne na emerytury w Austrii są na poziomie powyżej średniej unijnej (13,8 % w porównaniu z 11,2 % PKB w 2016 r.) i przewiduje się, że do 2070 r. nastąpi ich dalszy wzrost (0,5 % w porównaniu z – 0,2 % PKB). W wyniku niedawno wprowadzonych reform pomyślnie wprowadzono zachęty

(<sup>1</sup>) 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).

do późniejszego przechodzenia na emeryturę. Jednak bez podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego, dalsza akumulacja praw do świadczeń w przedłużonym okresie aktywności zawodowej nie przyczynia się do poprawy stabilności w długim okresie. Ustawowy wiek emerytalny kobiet (60 lat) należy do najniższych w Unii. Ustawowy wiek emerytalny kobiet zacznie być stopniowo dostosowywany dopiero od 2024 r. i dorówna ustawowemu wiekowi emerytalnemu mężczyzn dopiero w 2033 r. W ujęciu ogólnym, podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego i ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę przyczyniłoby się do stabilności świadczeń emerytalnych w starzejącym się społeczeństwie.

- (11) Wydatki na publiczną opiekę zdrowotną znajdują się na poziomie powyżej średniej unijnej (7 % w porównaniu z 6,8 % PKB w 2016 r.) i przewiduje się, że będą one wzrastały w tempie szybszym niż średnia unijna (1,3 % w porównaniu z 0,9 % PKB), co powinno doprowadzić do wzrostu wydatków na publiczną opiekę zdrowotną do 8,3 % PKB do 2070 r. Prognozuje się, że wydatki na opiekę długoterminową wzrosną dwukrotnie z 1,9 % do 3,8 % PKB do 2070 r. Wprowadzenie pułapów wydatków w ustawie o wyrównywaniu dochodów z 2017 r. oraz reforma wzmacniająca podstawową opiekę zdrowotną i ograniczająca zależność od sektora szpitalnego to początkowe działania mające na celu osiągnięcie stabilności. Utrzymująca się wysoka liczba agencji ubezpieczeń zdrowotnych wskazuje na możliwość uzyskania dalszych oszczędności kosztów zarządzania i kosztów administracyjnych. Ponadto bardziej wydajne udzielanie zamówień publicznych (np. przetargi obejmujące całą Unię, wykorzystanie kryteriów udzielenia zamówienia innych niż cena oraz międzyregionalne kumulowanie przetargów) przyczyniłoby się do poprawy jakości i oszczędności kosztowej. Przewiduje się, że niedawne środki polityki wprowadzone w obszarze opieki długoterminowej, takie jak decyzja o zniesieniu możliwości wykorzystywania prywatnego majątku pacjentów do finansowania ich długoterminowego pobytu w szpitalu, doprowadzą raczej do zwiększenia, a nie ograniczenia wydatków.
- (12) Ustawa o wyrównywaniu dochodów z 2017 r. przyczyniła się do ujednoczenia relacji budżetowych między poszczególnymi szczeblami administracji rządowej przez wprowadzenie finansowania zorientowanego na zadania, uproszczenie przydzielania transferów międzyrządowych oraz przypisanie krajom związkowym własnego źródła dochodu. Niemniej jednak, mimo tych reform, ramy budżetowe nadal są nieprzejrzyste i utrzymują się znaczne rozbieżności między obowiązkami w zakresie wydatków i pozyskiwania dochodów, co osłabia zachęty do zwiększania efektywności na szczeblu niższym niż krajowy.
- (13) W 2016 r. przeprowadzono wprawdzie reformę podatkową, obciążenie podatkowe pracy pozostaje jednak wysokie i będzie z czasem stopniowo wzrastać, jeżeli przedziały podatkowe nie zostaną indeksowane wskaźnikiem inflacji. Osoby osiągające wyższe dochody w stosunkowo większym stopniu skorzystały z reformy w porównaniu z osobami o niższych dochodach, a obciążenie podatkowe dla osób o niższych dochodach pozostaje wysokie. Na reformie podatkowej w większym stopniu skorzystali mężczyźni niż kobiety. Wydaje się, że źródła dochodów, które uznaje się za mniej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego, takie jak pobierane okresowo podatki od nieruchomości, nie są wykorzystywane w wystarczającym stopniu, głównie z powodu mocno przestarzałej bazy podatkowej. Dochody z tytułu pobieranych okresowo podatków od nieruchomości w Austrii są niskie – 0,2 % PKB, podczas gdy w 2016 r. średnia unijna wynosiła 1,6 % PKB. Przeniesienie obciążenia podatkowego z pracy na mniej szkodliwe dla wzrostu źródła dochodu mogłoby przyczynić się do rozwiązania tego problemu.
- (14) Wyniki rynku pracy są dobre, nadal jednak istnieją wyzwania dla pewnych grup społecznych (np. kobiet i osób wywodzących się ze środowisk migracyjnych). Mimo ogólnie wysokiego wskaźnika zatrudnienia kobiet wyniki rynku pracy pod względem zatrudnienia kobiet w pełnym wymiarze czasu pracy pozostają raczej niezadowalające. Odsetek kobiet zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (w wieku 20–64 lat) wyniósł 47,9 % w 2017 r. i należy do najwyższych w Unii (średnia unijna: 31,1 %). Do tej sytuacji przyczyniają się kwestie związane z dostępem do formalnej opieki nad dziećmi, w tym zwłaszcza na obszarach pozamiejskich. Wysoki odsetek kobiet zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (co wynika głównie z faktu, że kobiety wykonują ważne nieodpłatne zadania, takie jak opieka nad dziećmi i krewnymi), a także niższe wynagrodzenie godzinowe kobiet przyczyniają się do stale wysokiego zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Ten ostatni czynnik ma bezpośredni wpływ na nabywane przez kobiety prawa do emerytury, prowadząc do dużego zróżnicowania emerytur ze względu na płeć.
- (15) Wyniki nauczania wśród uczniów z grup defaworyzowanych nie poprawiły się. Istnieją duże rozbieżności wyników między uczniami pochodzącymi i niepochodzącymi ze środowisk migracyjnych. Z krajowych testów przeprowadzonych w 2016 r. wynika, że jedna czwarta uczniów klas ósmych nie spełnia wymogów edukacyjnych w zakresie języka niemieckiego lub spełnia je jedynie częściowo. Niedawno przeprowadzone testy międzynarodowe wykazały, że powiększa się dysproporcja, jeśli chodzi o umiejętność czytania wśród osób w gorszej sytuacji społeczno-gospodarczej lub wywodzących się ze środowisk migracyjnych. Porównując wyniki Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA) z 2012 r. i 2015 r. odsetek osób osiągających słabe wyniki wzrósł we wszystkich trzech podstawowych obszarach poddanych badaniu, tj. matematyce, czytaniu i naukach ścisłych. Uczniowie urodzeni w Austrii osiągają lepsze wyniki niż migranci w pierwszym pokoleniu; różnica w wynikach odpowiada okresowi niemalże 3 lat nauki szkolnej.
- (16) Wydajność w Austrii jest wprawdzie na wysokim poziomie, wzrost wydajności w ostatnich latach był jednak nieznaczny mimo podjęcia przez Austrię intensywnych działań, takich jak inwestowanie w badania i rozwój oraz poprawa ram działalności przedsiębiorstw typu start-up. Pozostałe czynniki wspierające wzrost wydajności są związane z cyfryzacją przedsiębiorstw, rozwojem przedsiębiorstw i wzrostem konkurencji w sektorze usług.

W Austrii stosuje się znaczne bariery dostępu i restrykcyjne przepisy dotyczące wykonywania usług dla biznesu i zawodów regulowanych. Obejmują one szczególne wymogi dotyczące własności udziałów, szeroki zakres czynności zastrzeżonych oraz ograniczenia wielodyscyplinarne. Istotnymi działaniami mającymi na celu rozwiązanie tych kwestii są trwające wysiłki na rzecz ograniczenia obciążeń oraz planowana ocena austriackiej ustawy o prowadzeniu działalności gospodarczej (niem. *Gewerbeordnung*).

- (17) Większa konkurencja w sektorze usług ułatwiłaby Austrii stawienie czoła wyzwaniom w zakresie rozpowszechniania cyfrowych technologii i modeli biznesowych, w szczególności wśród mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Cyfryzacja tych przedsiębiorstw jest szczególnie istotna w Austrii, gdyż stanowią one podstawę gospodarki austriackiej. Kluczowe znaczenie mają inicjatywy takie jak „KMU Digital” i „AT:net” oraz realizacja austriackiego cyfrowego planu działania. Kolejną kwestią jest możliwość zwiększenia wielkości przedsiębiorstw, w szczególności przedsiębiorstw wysoce innowacyjnych. Trudności stwarza finansowanie na późniejszym etapie, na przykład w formie kapitału wysokiego ryzyka oraz dostępu do publicznych rynków kapitałowych dla przedsiębiorstw typu scale-up. Przedsiębiorstwa charakteryzujące się szybkim wzrostem mają podstawowe znaczenie dla rozpowszechniania nowych technologii i modeli biznesowych, w tym cyfrowych, co z kolei ma znaczenie dla wzrostu wydajności.
- (18) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Austrii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Austrii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Austrii, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Austrii podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie w 2019 r. średniookresowego celu budżetowego, przy uwzględnieniu odstępstwa związanego z nadzwyczajnymi wydarzeniami, w odniesieniu do których dopuszczono tymczasowe odchylenie. Zapewnienie stabilności systemu opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej oraz systemu emerytalnego, w tym w drodze podniesienia ustawowego wieku emerytalnego i ograniczenia możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Zwiększenie wydajności usług publicznych, w tym przez dopasowanie obowiązków w zakresie finansowania i wydatkowania.
2. Zmniejszenie klina podatkowego, w szczególności dla osób o niskich dochodach, przez przesunięcie obciążenia podatkowego na źródła dochodu mniej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego. Poprawę sytuacji kobiet na rynku pracy. Zwiększenie umiejętności podstawowych u młodych osób z grup defaworyzowanych oraz osób pochodzących ze środowisk migracyjnych. Wspieranie wzrostu wydajności przez pobudzanie cyfryzacji przedsiębiorstw i wzrostu przedsiębiorstw oraz ograniczanie barier regulacyjnych w sektorze usług.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

---

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Polski na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2018 r.**

(2018/C 320/20)

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 <sup>(1)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 <sup>(2)</sup> Komisja przyjęła również 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 za 2018 r. dotyczące Polski zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Polski w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(3)</sup>, 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 26 kwietnia 2018 r. Polska przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program konwergencji na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(4)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> 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).

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

<sup>(4)</sup> 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) Polska jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2018 r. rząd planuje stopniową poprawę wyniku nominalnego z deficytu wynoszącego 1,7 % PKB w 2017 r. do 0,7 % PKB w 2021 r. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt wynoszący 1,0 % PKB w ujęciu strukturalnym – nie zostanie osiągnięty do 2021 r., tj. w okresie objętym programem konwergencji. Przeliczone saldo strukturalne <sup>(1)</sup> wskazuje na deficyt wynoszący 1,3 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem konwergencji na 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmniejszy się z 50,6 % PKB w 2017 r. do 50,4 % PKB w 2018 r., a następnie do 46,0 % do 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest ostrożny w odniesieniu do 2018 r. i wiarygodny w odniesieniu do kolejnych lat.
- (6) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Polsce zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto <sup>(2)</sup> nie przekroczyła 3,7 % w 2018 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB. Stwierdzono jednocześnie, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały uwzględniać w należyтым stopniu cel, jakim jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych. Komisja przeprowadziła ocenę jakościową dotyczącą sytuacji gospodarczej w Polsce, zwracając przy tym należytą uwagę na wyzwania dotyczące stabilności finansów publicznych. Na tej podstawie stwierdzono, że nie ma konieczności uwzględnienia dodatkowych elementów. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tej zalecanej korekty w 2018 r.
- (7) W 2019 r., w związku z faktem, że prognozowana luka produktowa Polski wyniesie 1,5 % PKB, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 4,2 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,6 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2018 r. należy podjąć konieczne działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu.
- (8) W średnim i długim okresie Polska będzie się mierzyć z presją na wydatki w kilku obszarach, w szczególności związanych ze starzeniem się społeczeństwa. W związku z tym konieczne jest wprowadzenie nowych mechanizmów oceny skuteczności i efektywności wydatków publicznych, które ułatwiłyby realokację zasobów. W tym celu polski rząd rozpoczął prace nad reformą procesu budżetowego, obejmującą w szczególności wzmocnienie średniookresowych ram budżetowych i włączenie do procesu budżetowego przeglądów wydatków. Polska jest jedynym państwem członkowskim, w którym nie istnieje samodzielna niezależna rada fiskalna, nie są również znane plany jej utworzenia, chociaż istniejące w Polsce niezależne instytucje realizują niektóre funkcje, które są zwykle wykonywane przez rady fiskalne. W sprawozdaniu krajowym na 2018 r. stwierdzono, że Polska nie poczyniła żadnych postępów w ograniczaniu nadmiernego stosowania obniżonych stawek podatku od wartości dodanej. Ministerstwo Finansów pracuje jednak nad uproszczeniem sposobu przypisywania obowiązujących stawek podatku do towarów i usług.
- (9) W ostatnich latach sytuacja na rynku pracy w Polsce była bardzo dobra i utrzymywał się wzrost wskaźników zatrudnienia. Aktywność zawodowa niektórych grup społecznych, w szczególności kobiet, osób o niskich kwalifikacjach i osób starszych, pozostaje jednak na niskim poziomie w porównaniu z innymi państwami członkowskimi. Kilka niedawno wdrożonych rozwiązań przyczynia się do obniżenia zachęt do pracy, zwłaszcza w przypadku kobiet i osób starszych. Zachęty do podjęcia pracy funkcjonujące w ramach polskiego systemu zabezpieczenia społecznego są niewystarczające. Świadczenie wychowawcze ograniczyło wprawdzie ubóstwo i nierówność, ale już wywarło niekorzystny wpływ na aktywność zawodową rodziców, głównie kobiet, ponieważ wysokość tego świadczenia i stosowanie w pewnym zakresie kryterium dochodowego niwelują zachęty do podjęcia zatrudnienia istniejące w innych świadczeniach społecznych. Wskaźnik uczestnictwa dzieci do lat trzech w opiece instytucjonalnej pozostaje jednym z najniższych w Unii, co dodatkowo utrudnia kobietom udział w rynku pracy. Ograniczone wsparcie, jakie otrzymują osoby sprawujące opiekę długoterminową, powoduje, że nie wchodzi one na rynek pracy. Obniżenie ustawowego wieku emerytalnego zachęca część starszych pracowników do opuszczenia rynku pracy. Migracja z państw spoza UE pomaga zaspokoić zwiększony popyt na siłę roboczą.
- (10) Dodatkowym sposobem zwiększenia zarówno aktywności zawodowej ludności, jak i zdolności gospodarki do innowacji jest wyposażenie uczniów i osób dorosłych w odpowiednie umiejętności i kompetencje pomocne w znalezieniu zatrudnienia na szybko zmieniającym się rynku pracy. Wskaźnik uczestnictwa osób dorosłych

<sup>(1)</sup> Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

<sup>(2)</sup> Publiczne wydatki pierwotne 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 dyskrecyjne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

w kształceniu i szkoleniu jest znacznie niższy od średniej unijnej. Ten stan rzeczy, w kontekście pewnych luk w umiejętnościach cyfrowych, a także w zakresie czytania, pisania i liczenia – szczególnie wśród osób dorosłych nieposiadających wyższego wykształcenia – ogranicza ich szanse na rynku pracy. Nie wiadomo jeszcze, jaki wpływ na poziom umiejętności będą miały niedawno wprowadzone oraz wciąż będące w planach działania obejmujące zmiany organizacyjne systemu kształcenia ogólnego i zawodowego oraz w zakresie szkolnictwa wyższego.

- (11) Polska kontynuowała działania służące zajęciu się kwestią segmentacji rynku pracy polegające na ograniczeniu możliwości nadużywania umów o pracę na czas określony, podwyższeniu składek na ubezpieczenie społeczne od pewnych form niestandardowych umów o pracę oraz wprowadzeniu minimalnej stawki godzinowej dla osób zatrudnionych na podstawie niektórych z tych umów. Począwszy od końca 2016 r. rośnie zarówno liczba umów na czas nieokreślony, jak i ich udział wśród wszystkich umów o pracę. Odsetek umów na czas określony pozostaje jednak jednym z najwyższych w Unii. W reformowanym kodeksie pracy mogłyby zostać również uwzględnione pewne dodatkowe zmiany legislacyjne mające znaczenie w kontekście dualności rynku pracy. Ochrona socjalna osób samozatrudnionych i pracujących na podstawie niektórych niestandardowych umów o pracę jawi się jako potencjalny problem, zwłaszcza z punktu widzenia poziomu ich przyszłych emerytur. Od 2015 r. wprowadzono szereg środków mających poprawić ochronę socjalną osób samozatrudnionych i zatrudnionych na podstawie nietypowych umów o pracę.
- (12) Średni wiek przejścia na emeryturę zwiększył się w ostatnich latach, do czego przyczyniły się wcześniejsze reformy, takie jak wycofanie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i stopniowe podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego. Utrzymanie trendu wzrostowego rzeczywistego wieku emerytalnego ma kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego w średnim okresie oraz dla zapewnienia adekwatności świadczeń emerytalnych i stabilności fiskalnej systemu emerytalnego. Niedawne obniżenie ustawowego wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn jest jednak krokiem w przeciwnym kierunku. Wiek przejścia w stan spoczynku mężczyzn i kobiet sędziów w sądach powszechnych został natomiast zrównany i wynosi 65 lat, co jest zgodne z zaleceniem Komisji. Jednym z powodów niskiej mobilności pracowników i ukrytego bezrobocia w sektorze rolnictwa jest specjalny system zabezpieczenia społecznego rolników, który otrzymuje z budżetu państwa dotacje w wysokości zbliżonej do 1 % PKB.
- (13) Aby osiągnąć poprawę stanu zdrowia polskiego społeczeństwa, konieczne jest zapewnienie lepszego dostępu do systemu opieki zdrowotnej i zwiększenie efektywności jej działania. Odsetek osób deklarujących brak możliwości zaspokojenia potrzeb w zakresie opieki medycznej należy do najwyższych w Unii, a czas oczekiwania na niektóre zabiegi jest wyjątkowo długi. Liczba łóżek szpitalnych jest stosunkowo duża, a ich rozmieszczenie geograficzne nie jest optymalne. Opieka ambulatoryjna i podstawowa opieka zdrowotna są generalnie słabo rozwinięte; obecny system zachęca lekarzy do kierowania pacjentów na badania i leczenie do placówek specjalistycznych. Poprawa w tych obszarach jest szczególnie trudna ze względu na fakt, że Polska plasuje się znacznie poniżej średniej unijnej pod względem wysokości publicznych wydatków na zdrowie oraz liczby lekarzy i pielęgniarek pracujących w niektórych specjalizacjach. W 2017 r. podjęto pewne starania, aby poprawić efektywność wykorzystania zasobów w opiece zdrowotnej, ale jest zbyt wcześnie, by oceniać efekty tych działań.
- (14) Poprawa zdolności gospodarki do innowacji jest konieczna, aby Polska mogła osiągnąć lepszą pozycję w ramach globalnych łańcuchów wartości i utrzymać dzięki temu zdolności do podniesienia poziomu życia. Wymaga to stopniowego i wieloletniego wdrażania działań obejmujących wiele obszarów polityki. Szczególnie istotne w tym kontekście są: budowanie zaufania do otoczenia regulacyjnego, wprowadzenie zachęt dla przedsiębiorstw do zwiększania nakładów na badania i rozwój, wzmocnienie bazy naukowej, w tym przez reformy szkolnictwa wyższego oraz zachęcanie do wzmożonego przepływu wiedzy i ścisłej współpracy między przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi. Te ostatnie działania powinny także obejmować zapewnienie korzystnych warunków dla komercjalizacji wyników badań rozwijanych i wspieranych ze środków publicznych. We wspomnianych obszarach wdrożono już szereg środków, a rząd planuje wprowadzenie kolejnych.
- (15) Szybkie tempo zmian przepisów oraz ograniczone wykorzystanie konsultacji publicznych i społecznych w odniesieniu do niektórych ważnych aktów prawnych wpływają niekorzystnie na jakość ustawodawstwa i zwiększają niepewność wśród przedsiębiorstw. W tym kontekście kluczowe jest również zagwarantowanie praworządności oraz niezależności sądownictwa. Przypomina się, że w grudniu 2017 r. Komisja przedstawiła Radzie uzasadniony wniosek służący stwierdzeniu, iż istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Polskę zasady praworządności. Pewność prawa oraz zaufanie do jakości i przewidywalności polityki regulacyjnej, polityki podatkowej i innych polityk, a także organów regulacyjnych i podatkowych oraz innych instytucji, są ważnymi czynnikami, które mogą przyczynić się do wzrostu stopy inwestycji. Solidne oceny skutków regulacji *ex ante* i *ex post*, a także dobrze planowane i sprawnie przeprowadzone konsultacje społeczne i publiczne mogą przyczynić się do poprawy jakości ustawodawstwa oraz ograniczyć konieczność jego późniejszych nowelizacji, zwiększając w ten sposób przewidywalność otoczenia regulacyjnego. Środki te mogą być również przydatne w ograniczaniu ewentualnych negatywnych krótkookresowych skutków ubocznych nowych przepisów, takich jak np. przejściowy wzrost obciążeń administracyjnych spowodowany zmianami przepisów podatkowych.

- (16) Fundusze unijne umożliwiły szybki rozwój sieci drogowej, ale współczynnik śmiertelności w wypadkach drogowych wciąż należy do najwyższych w Unii. Ponadto miasta borykają się z narastającymi problemami dotyczącymi mobilności, takimi jak zatory komunikacyjne i zanieczyszczenie powietrza wywołane wzrostem liczby samochodów osobowych i dużym odsetkiem starych pojazdów. Obecnie stosowane zachęty do korzystania z transportu zbiorowego, niskoemisyjnego i z aktywnych sposobów przemieszczania się nie są wystarczające, aby sprostać tym wyzwaniom. W realizacji projektów kolejowych współfinansowanych przez Unię występują nadal poważne opóźnienia, spowodowane głównie ograniczonymi mocami wytwórczymi w sektorze budowlanym oraz słabością instytucjonalną organu zarządzającego infrastrukturą kolejową. Rząd planuje wprowadzić aktualizację odpowiedniego dokumentu strategicznego, obecnie brak jest jednak wystarczających informacji na temat strategicznej wizji dotyczącej długoterminowego rozwoju sieci wszystkich środków transportu po 2023 r. W dokumencie tym mają zostać jasno określone i przypisane odnośne role tych sieci. Ponadto, pomimo inwestycji zrealizowanych w ostatnich latach, nadal występują utrudnienia i braki w sieciach energetycznych i infrastrukturze.
- (17) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Polski, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2018 r., krajowy program reform na 2018 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 budżetowej i społeczno-gospodarczej w Polsce, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2018 r., a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,2 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Podjęcie działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych, w tym przez reformę procesu budżetowego.
2. Podjęcie działań w celu zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, w tym przez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi i rozwój umiejętności przydatnych na rynku pracy, zwłaszcza przez wspieranie uczenia się dorosłych, oraz w celu likwidacji utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia. Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego przez wprowadzenie środków służących podwyższeniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez wdrożenie reformy preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.
3. Wzmocnienie zdolności gospodarki do innowacji, w tym przez wspieranie ściślejszej współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi. Poprawę otoczenia regulacyjnego, w szczególności przez zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i społecznych w procesie legislacyjnym.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

---

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/21)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Portugalię 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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 zalecenia dla strefy euro, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2018 r. dotyczące Portugalii zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Portugalii w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(4)</sup>, 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 opublikowano w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Portugalii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W kontekście słabego wzrostu wydajności powody do niepokoju dają w szczególności znaczne zobowiązania zagraniczne netto oraz zadłużenie sektora prywatnego i publicznego, a także wysoki odsetek kredytów zagrożonych. Do zapewnienia korekty zobowiązań zagranicznych netto konieczne jest utrzymywanie ostrożnego salda na rachunku obrotów bieżących i zapewnienie wzrostu konkurencyjności. Wysokie zadłużenie sektora prywatnego zaczęło spadać dzięki odbiciu się wzrostu nominalnego i nieznacznie ujemnym przepływom kredytowym. W świetle konieczności dalszego zmniejszania zadłużenia prognozowana jest również tendencja spadkowa relacji długu do PKB. Dzięki interwencjom w sektorze finansowym udało się ograniczyć ryzyko zagrażające jego stabilności. Banki ponoszą jednak w dalszym ciągu negatywne konsekwencje w postaci niskiej rentowności i dużego (choć malejącego)

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.



odsetka kredytów zagrożonych w ich portfelach. Wyższy wzrost wydajności ma kluczowe znaczenie dla poprawy konkurencyjności, potencjalnego wzrostu gospodarczego i zmniejszania zadłużenia. Od kilku lat bezrobocie szybko spada. Utrzymują się pewne luki w polityce, zwłaszcza w zakresie wdrażania zapowiadanych środków mających zmniejszyć liczbę kredytów zagrożonych i poprawić otoczenie biznesowe. Konieczne będzie monitorowanie przyjęcia i wdrożenia planów kilku reform, w tym środków przeciwdziałających segmentacji rynku pracy oraz strukturalnych reform budżetowych mających poprawić długoterminową stabilność finansów publicznych.

- (4) W dniu 27 kwietnia 2018 r. Portugalia przedłożyła krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. W programie stabilności na 2018 r. przewidziano, że relacja długu publicznego do PKB będzie w dalszym ciągu wykazywać zdecydowaną tendencję spadkową. Krajowy program reform Portugalii na 2018 r. zawiera zobowiązania dotyczące zarówno krótkiego, jak i średniego okresu, oraz uwzględnia wyzwania wskazane w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Zapowiada w szczególności środki w obszarze kwalifikacji pracowników i innowacji, które mogą zwiększyć wydajność pracy i wartość portugalskiego eksportu. Przedstawiona strategia ograniczenia puli kredytów zagrożonych oraz działania na rzecz zwiększenia poziomu kapitałów przedsiębiorstw przyczyniają się do oddłużenia portugalskiej gospodarki i oczyszczenia bilansów banków. Skuteczne wprowadzenie w życie przedstawionych programów pomogłoby usunąć zakłócenia równowagi makroekonomicznej.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Portugalia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2018 r. Portugalia planuje osiągnięcie deficytu nominalnego w wysokości 0,7 % PKB w 2018 r. i 0,2 % PKB w 2019 r. oraz dalszą poprawę do 2021 r. w postaci nadwyżki wynoszącej 1,4 % PKB. Plany te nie uwzględniają możliwego wpływu środków wspierających banki, powodujących zwiększenie deficytu począwszy od 2019 r. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – nadwyżka strukturalna wynosząca 0,25 % PKB – zostanie osiągnięty do 2020 r. W programie stabilności na 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniesie 122,2 % w 2018 r. i 118,4 % w 2019 r., a następnie 107,3 % w 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny dla 2018 r., ale w odniesieniu do kolejnych lat opiera się na korzystnych założeniach. Oprócz tego środki niezbędne do osiągnięcia planowanych poziomów deficytu docelowego, począwszy od 2018 r., nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane.
- (7) W programie stabilności Portugalii na 2018 r. wskazano, że wpływ, jaki wywarły na budżet katastrofalne pożary lasów w 2017 r., był znaczny, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. W szczególności w programie stabilności na 2018 r. wskazano, że budżet na 2018 r. obejmuje nadzwyczajne wydatki wynoszące około 0,07 % PKB związane ze środkami zapobiegawczymi mającymi na celu ochronę terytorium państwa przed pożarami lasów. Program stabilności na 2018 r. wskazuje wydatki związane z zarządzaniem sytuacjami wyjątkowymi, zaklasyfikowane jako środki jednorazowe, oraz wydatki na środki zapobiegawcze. Ze względu na zintegrowany charakter tych wydatków i ich bezpośrednie powiązanie z katastrofalnymi pożarami lasów w 2017 r., szczególne traktowanie wydatków na zapobieganie pożarom lasów należy uznać za zastosowanie klauzuli dotyczącej wydarzeń nadzwyczajnych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wynoszą w 2018 r. 0,07 % PKB z tytułu środków zapobiegawczych. Przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 mają zastosowanie do tych dodatkowych wydatków, jako że katastrofalne pożary lasów stanowią wydarzenie nadzwyczajne, jego wpływ na finanse publiczne Portugalii jest znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności finansów publicznych. Ostateczna ocena, obejmująca kwalifikowalne kwoty, zostanie przeprowadzona wiosną 2019 r. na podstawie danych za 2018 r. przedstawionych przez władze portugalskie.

<sup>(1)</sup> 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) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Portugalii zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto <sup>(1)</sup> nie przekroczyła 0,1 % w 2018 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej co najmniej 0,6 % PKB. Stwierdzono jednocześnie, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały uwzględnić w należyтым stopniu cel, jakim jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych. Po dokonaniu przez Komisję oceny skali ożywienia gospodarczego w Portugalii, w kontekście jej opinii o projekcie planu budżetowego Portugalii na 2018 r. i przy zwróceniu należytej uwagi na wyzwania dotyczące stabilności finansów publicznych, nie ma konieczności uwzględnienia dodatkowych elementów w tym zakresie. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od zalecanej korekty w 2018 r. oraz w latach 2017 i 2018 w ujęciu łącznym.
- (9) W 2019 r., w związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia Portugalii będzie wyższy niż 60 % PKB a jej prognozowana luka produktowa wyniesie 1,3 % PKB, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 0,7 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,6 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. oraz w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. Jednocześnie prognozuje się, że w latach 2018 i 2019 Portugalia spełni przejściowe ustalenia w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W średnim i długim okresie Portugalia będzie się mierzyć z presją na wydatki w kilku obszarach, w szczególności związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Ostrożność wymagałaby, aby wszelkie nieoczekiwane zyski zostały wykorzystane do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia.
- (10) Zapewnienie zrównoważonego charakteru długu publicznego zależy od trwałej konsolidacji budżetowej wynikającej ze strukturalnej poprawy stanu finansów publicznych, co można osiągnąć poprzez sprawniejszy pobór dochodów podatkowych i bardziej rygorystyczne kontrole wydatków. Kluczowe w kwestii wzmocnienia kontroli wydatków są skuteczne egzekwowanie przepisów o kontroli zobowiązań, ściśle i terminowe wdrożenie ramowej ustawy budżetowej oraz stały przegląd wydatków publicznych i dalsze działania na rzecz ich racjonalizacji. Planowanie i wykonanie budżetu w dalszym ciągu stanowi istotne wyzwanie zwłaszcza w sektorze opieki zdrowotnej, w którym opóźnienia w płatnościach (zaległe płatności) utrzymują się na bardzo wysokim poziomie, co także wskazuje na niedociągnięcia mechanizmów kontroli w zakresie rachunkowości i praktyk zarządczych. Aby osiągnąć zrównoważoną konsolidację budżetową, należy podjąć działania w odniesieniu do wysokich i rosnących kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Oczekuje się, że w perspektywie średnioterminowej wyższe ryzyko fiskalne związane ze starzeniem się społeczeństwa będzie w dużej mierze dotyczyć kosztów finansowania emerytur, natomiast w perspektywie długoterminowej odczuwalna będzie presja ze względu na koszty opieki zdrowotnej. Podjęcie działań na rzecz poprawy stabilności systemu emerytalnego w średnim okresie oraz przyjęcie kompleksowej strategii dotyczącej problemu kosztów opieki zdrowotnej związanych ze starzeniem się społeczeństwa pomogłyby w wyeliminowaniu tych zagrożeń.
- (11) Podobnie kontrolowanie wydatków, zarządzanie długiem i poprawa ogólnej stabilności finansowania przedsiębiorstw państwowych mogłyby znacząco przyczynić się do strukturalnej poprawy stanu finansów publicznych. Chociaż ogólny dochód netto przedsiębiorstw państwowych nadal jest ujemny, ich wyniki operacyjne zasadniczo poprawiły się w ostatnich latach, poza przedsiębiorstwami w sektorze zdrowia, w którym wyniki się pogorszyły. Nieskonsolidowane zadłużenie przedsiębiorstw publicznych należących do sektora instytucji rządowych i samorządowych ogółem również utrzymuje się na wysokim poziomie: 18,3 % PKB na koniec 2017 r. Wprowadzane są środki w celu lepszego monitorowania przedsiębiorstw państwowych, lecz wpływ tych środków będzie można ocenić dopiero po pewnym czasie. Realizowany plan zarządzania długiem i rekapitalizacji przedsiębiorstw państwowych powinien ograniczyć zadłużenie i obniżyć koszty odsetek; właściwe zachęty można jednak zintensyfikować poprzez zagwarantowanie przewidywalnych i przejrzystych ram dla ograniczonych przesunięć budżetowych.
- (12) Nadal następuje ożywienie rynku pracy w Portugalii, zgodne z lepszymi wynikami gospodarczymi. W 2017 r. w gospodarce powstało ponad 150 000 nowych miejsc pracy, a wskaźnik zatrudnienia (wśród osób w przedziale wiekowym 20–64 lata) wzrósł do 73,4 % w 2017 r., czyli poziomu sprzed kryzysu. Stopa bezrobocia znacząco się zmniejszyła i obecnie utrzymuje się na poziomie poniżej średniej dla strefy euro. Odnotowano również szybki spadek stopy bezrobocia długotrwałego, chociaż pozostaje ono na względnie wysokim poziomie. Poza realizowaną aktywną polityką rynku pracy, zwolnieniami w zakresie zabezpieczeń społecznych i mechanizmem zindywidualizowanego wsparcia dla osób poszukujących zatrudnienia ze strony publicznych służb zatrudnienia Portugalia wdraża również w 2018 r. punkty kompleksowej obsługi w dziedzinie zatrudnienia. Mogłoby to odegrać istotną rolę w zapewnianiu szerszego zasięgu stosowania środków aktywizujących. Odnotowano dalszą poprawę w przypadku wskaźników ubóstwa i nierówności. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczenia

<sup>(1)</sup> Publiczne wydatki pierwotne 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 dyskrecyjne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

społecznego zbliża się do unijnej średniej, a udział najuboższych 20 % ludności w dochodach zwiększył się od 2015 r. Poziom nierówności dochodowych jest jednak nadal wysoki. Poza tym transfery socjalne (z wyłączeniem emerytur) nie są skuteczne w wydzwiganiu ludzi z ubóstwa, adekwatność systemu minimalnego dochodu wciąż jest ograniczona (mimo pewnej poprawy), a przystępność cenowa mieszkań staje się coraz większym wyzwaniem dla gospodarstw domowych o niskich dochodach.

- (13) Pomimo istotnego wzrostu liczby stałych miejsc pracy w 2017 r. odsetek osób zatrudnionych na czas określony utrzymuje się na stałym poziomie 22 % i nadal jest jednym z najwyższych w Unii. W 2017 r. około 82 % osób zatrudnionych na czas określony znajdowało się w tej sytuacji nie z własnej woli. Podczas gdy coraz więcej osób znajduje stałe zatrudnienie po zatrudnieniu na czas określony, umowy o pracę na czas określony pozostają normą oferowaną osobom bezrobotnym szukającym pracy. Podczas kryzysu zwiększyły się (już znaczne) dysproporcje płacowe pomiędzy pracownikami zatrudnionymi na czas określony i pracownikami zatrudnionymi na czas nieokreślony. Środki przyjęte w celu propagowania tworzenia stałych miejsc pracy (np. *Contrato-Emprego*) i zwolnienia ze składek na ubezpieczenie społeczne przy zatrudnianiu osób należących do słabszych grup społecznych okazały się skuteczne, mają one jednak ograniczony zakres. Niektóre aspekty przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia oraz uciążliwe procedury sądowe w dalszym ciągu mogą zniechęcać do zatrudniania na czas nieokreślony. Obecnie nie zaplanowano jednak żadnych działań w celu dokonania przeglądu ram prawnych w zakresie zwolnień. Rząd planuje wdrożenie środków zmierzających do rozwiązania kwestii segmentacji rynku pracy za pomocą trójstronnych rozmów z partnerami społecznymi.
- (14) Ogólny poziom umiejętności osób dorosłych nadal należy do najniższych w Unii i negatywnie wpływa na potencjał innowacyjny i konkurencyjność Portugalii. Obejmuje to umiejętności cyfrowe: w 2017 r. wśród osób w wieku 16–74 lata tylko 50 % obywateli posiadało podstawowe lub więcej niż podstawowe umiejętności cyfrowe (unijna średnia to 57 %). W celu rozwiązania tego problemu wdrażane są programy (w szczególności *Qualifica* i krajowa inicjatywa na rzecz umiejętności cyfrowych *Incode 2030*), lecz ich skuteczność w zwiększaniu podstawowych umiejętności pracowników (umiejętności rozumowania matematycznego, czytania i pisanie i umiejętności cyfrowych) oraz w docelowym podniesieniu wydajności będzie zależeć od zakresu i jakości oferowanych szkoleń, wykraczając poza uznawanie umiejętności. Chociaż dowody wskazują, że niedawne podwyżki minimalnego wynagrodzenia (które dają łącznie wzrost w wysokości 18,3 % od 2014 r.) nie wpłynęły negatywnie na wskaźnik zatrudnienia osób o niskich umiejętnościach zawodowych, to znaczące zwiększenie liczby pracowników, których to dotyczy, do poziomu 20,4 % w trzecim kwartale 2017 r., spowodowało większą kompresję wynagrodzeń. Taka kompresja grozi zmniejszeniem różnicy w wynagrodzeniu wynikającej z umiejętności, w szczególności pomiędzy osobami o niskich umiejętnościach zawodowych i średnio wykwalifikowanymi pracownikami, ograniczając zachęty dla tych pierwszych do inwestowania w kształcenie i szkolenie. Rząd, wspólnie z partnerami społecznymi, uważnie monitoruje dynamikę sytuacji w odniesieniu do płacy minimalnej.
- (15) Liczba osób wcześniej kończących naukę utrzymuje się na poziomie wyższym od unijnej średniej, ale w perspektywie długoterminowej wykazuje tendencję spadkową, również dzięki środkom wdrażanym, by zachęcać do osiągnięcia sukcesów edukacyjnych i ograniczać odsetek osób wcześniej kończących naukę. Wyniki w kształceniu są coraz lepsze, obawy budzą jednak kwestie równości, gdyż istnieją wyraźne różnice w liczbie osób osiągających słabe wyniki w nauce wśród uczniów pochodzących z dolnego i górnego kwartyła społeczno-gospodarczego. Odsetek osób, które uzyskały wyższe wykształcenie (wśród osób w wieku 30–34 lata), zmniejszył się z 34,6 % w 2016 r. do 33,9 % w 2017 r. i nadal pozostaje daleki od osiągnięcia krajowego celu na poziomie 40 % do 2020 r. Liczba studentów takich kierunków, jak nauki przyrodnicze, kierunki techniczne, inżynieria i matematyka jest niewielka, chociaż ich absolwenci mają wysokie szanse na zatrudnienie.
- (16) Pomimo pozytywnych zmian w portugalskim systemie badań naukowych i innowacji w ostatnich latach, szczególnie pod względem ilości i jakości zasobów ludzkich i wyników pracy naukowej, nadal istnieją poważne problemy w tworzeniu warunków umożliwiających ściślejszą współpracę między środowiskiem akademickim a środowiskiem biznesu i w budowaniu kultury takiej współpracy. Problemy te obejmują bariery dla transferu wiedzy i technologii, komercyjne wykorzystywanie wyników badań, a także ścieżki kariery naukowo-badawczej, w niewystarczającym stopniu zachęcające naukowców do zajęcia się badaniami, których wyniki można wykorzystać w przedsiębiorstwach, i do zgłębienia możliwości współpracy z przemysłem. Dalsze doprecyzowanie prawa własności intelektualnej i podnoszenie świadomości w zakresie tego prawa w stosunkach między środowiskiem akademickim a środowiskiem biznesu mogłoby przyczynić się do skrócenia czasu osiągnięcia celów umownych, „spieniężenia” wiedzy naukowej i jej potencjału gospodarczego.
- (17) Kompleksowa strategia na rzecz szybszego zmniejszenia liczby aktywów zagrożonych jest obecnie wprowadzana w życie. Przyczyniło się to do ograniczenia odsetka kredytów zagrożonych w stosunku do kredytów ogółem z 17,2 % na koniec 2016 r. do 13,3 % w czwartym kwartale 2017 r. Szczególne obawy budzą zagrożone kredyty korporacyjne, ponieważ stanowią około dwóch trzecich całkowitej liczby kredytów zagrożonych; wskaźnik zagrożonych kredytów korporacyjnych utrzymuje się na wysokim poziomie wynoszącym 25,2 % kredytów ogółem. Rozwiązanie kwestii kłopotliwych aktywów jest kluczem do uwolnienia podaży kredytów dla nowych inwestycji i trwałego wzrostu gospodarczego. Procedury w przypadku niewypłacalności przedsiębiorstw i nie płynnych rynków wtórnych dla aktywów o obniżonej jakości nadal stanowią istotne przeszkody w zmniejszaniu odsetka kredytów zagrożonych. Mimo że podwyższenie kapitału i bieżące działania zmierzające do ograniczenia kosztów, a także niektóre niedawne pozytywne zmiany dotyczące kredytów zagrożonych, dodatnio wpływają na perspektywy sektora finansowego, rentowność pozostaje niska, zaangażowanie w dług państwowy znaczne, a bufory kapitałowe niewielkie.

- (18) Dostęp do finansowania wciąż jest poważnym wyzwaniem dla portugalskiej gospodarki. Uzyskanie stabilnego dostępu do finansowania, w szczególności do kapitału własnego, uznaje się za jedno z największych wyzwań, przed jakimi stają portugalskie przedsiębiorstwa; wyzwanie to jest dodatkowo spotęgowane ze względu na presję na zmniejszenie zadłużenia. Alternatywne źródła finansowania nadal mają niewielkie znaczenie w ujęciu względnym. W ostatnich latach uruchamiano nowe programy i linie kredytowe, a także wprowadzano dalsze uproszczenia w odniesieniu do otoczenia działalności gospodarczej, lecz wciąż istnieją możliwości poprawy. Jednocześnie ilość kredytów zagrożonych i zadłużenie przedsiębiorstw utrzymują się na wysokich poziomach, pomimo tendencji spadkowej. Korzystna dla otoczenia inwestycyjnego byłaby poprawa alokacji kapitału na rzecz bardziej produktywnych przedsiębiorstw.
- (19) Pomimo postępów we wprowadzaniu uproszczeń administracyjnych dotyczących kwestii przekrojowych, które mają wpływ na codzienne życie obywateli i działalność przedsiębiorstw, sektorowe bariery regulacyjne i administracyjne nadal utrudniają inwestycje i efektywną alokację zasobów. W związku z tym niezwykle potrzebne są reformy sektorowe: modernizacja przebiegu procedur przez skrócenie terminów podejmowania decyzji, przyznawanie odstępstw od procedury milczącej zgody jedynie w bardzo ograniczonych przypadkach i zastąpienie systemów zezwoleń, w ramach których wymaga się przedłożenia wielu dokumentów, „konstruktywnymi oświadczeniami”. Opłaty administracyjne w sektorze budownictwa powinny być proporcjonalne do kosztów rzeczywistych. Konkurencja w sektorze zamówień publicznych pozostaje ograniczona, a zmieniony kodeks zamówień publicznych ma na celu propagowanie przejrzystości, konkurencji i lepszego zarządzania zamówieniami publicznymi. Należy monitorować wprowadzanie w życie nowych przepisów, w tym wpływ bardziej rygorystycznych przepisów na bezpośrednie udzielanie zamówień. Chociaż portugalski system wymiaru sprawiedliwości staje się coraz skuteczniejszy, wyzwaniem pozostaje długość postępowań w sądach administracyjnych. Według przedsiębiorstw powody do niepokoju stanowią nadal korupcja i brak przejrzystości. Portugalia osiąga w dalszym ciągu postępy w ściganiu korupcji, ale działania propagujące kulturę uczciwości w instytucjach publicznych nie przyniosły jak dotąd dostatecznych rezultatów.
- (20) Reformy regulacyjne zostały ograniczone od czasu wdrożenia programu pomocy finansowej, który spowodował zatrzymanie reform lub czasami wręcz odwrócenie procesu reform podjętych w tym kontekście. Grupy przedsiębiorstw są objęte zakazem wykonywania niektórych usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych. Przepisy regulujące niektóre usługi świadczone w ramach zawodów regulowanych, w szczególności usługi prawne, są mniej ambitne niż przepisy ramowe w takich decydujących aspektach, jak forma prawna, udziały w spółce, praktyki w zakresie zarządzania i reklamy i praktyki multidyscyplinarne. Reformę systemu udzielania zezwoleń dostawcom usług budowlanych i rejestracji takich dostawców w minimalnym stopniu uzupełniono poprzez złagodzenie kontroli usług instalacyjnych i nadzoru budowlanego.
- (21) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Portugalii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Portugalii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Portugalii, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (22) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (23) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Portugalii podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 0,7 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wzmocnienie kontroli wydatków, efektywności kosztowej i adekwatnego budżetowania, zwłaszcza w sektorze zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem zmniejszenia kwoty zaległych płatności w szpitalach. Poprawę stabilności finansowej przedsiębiorstw państwowych, w szczególności poprzez zwiększenie ich całkowitych dochodów netto oraz zmniejszanie zadłużenia.
2. Promowanie otoczenia prawnego sprzyjającego zatrudnianiu na podstawie umów na czas nieokreślony, w tym poprzez przegląd obowiązujących ram prawnych po konsultacjach z partnerami społecznymi. Zwiększenie poziomu umiejętności osób dorosłych, między innymi umiejętności cyfrowych, poprzez zintensyfikowanie i poszerzenie zakresu szkoleń w programach potwierdzania kwalifikacji dla dorosłych. Zwiększenie liczby osób zdobywających wyższe wykształcenie, zwłaszcza w dziedzinach nauk przyrodniczych i technologii.

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

3. Zwiększenie skuteczności postępowań upadłościowych i procedur odzyskiwania należności oraz ograniczenie zakłóceń rynku wtórnego dla kredytów zagrożonych. Poprawę dostępu do finansowania dla przedsiębiorstw. Zmniejszenie obciążenia administracyjnego poprzez skrócenie terminów proceduralnych, częstsze stosowanie procedury milczącej zgody i ograniczenie wymogów dotyczących składania dokumentów. Wyeliminowanie utrzymujących się ograniczeń regulacyjnych poprzez zapewnienie właściwego stosowania ram prawnych w odniesieniu do niektórych zawodów regulowanych. Zwiększenie wydajności sądów administracyjnych, między innymi poprzez skrócenie czasu trwania postępowań.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

*W imieniu Rady*

H. LÖGER

*Przewodniczący*

---

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2018 r.**

(2018/C 320/22)

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 <sup>(1)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Rumunii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Rumunii zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Rumunii w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(2)</sup>, 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 10 maja Rumunia przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r., a w dniu 14 maja 2018 r. – swój program konwergencji na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(3)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

<sup>(3)</sup> 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) Rumunia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2018 r. rząd planuje deficyt nominalny na poziomie 2,95 % PKB w 2018 r., a następnie jego stopniowe zmniejszenie – do poziomu 1,45 % PKB w 2021 r. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt wynoszący 1 % PKB w kategoriach strukturalnych – nie zostanie osiągnięty do 2021 r., tj. do końca okresu objętego programem. Oczekuje się także, że ponownie przeliczone saldo strukturalne w 2021 r. osiągnie poziom -2,1 %. W programie konwergencji zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB pozostanie do 2021 r. na poziomie poniżej 40 %. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych opiera się na korzystnych założeniach. Oprócz tego nie sprecyzowano jeszcze dostatecznie środków niezbędnych do osiągnięcia planowanego deficytu docelowego.
- (6) W dniu 16 czerwca 2017 r. Rada, zgodnie z art. 121 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), przyjęła decyzję, że w Rumunii wystąpiło w 2016 r. znaczne odnotowane odstępstwo od średniookresowego celu budżetowego. W związku ze stwierdzonym znacznym odstępstwem w dniu 16 czerwca 2017 r. Rada zaleciła Rumunii przyjęcie koniecznych środków w celu zapewnienia, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto <sup>(1)</sup> nie przekroczyła 3,3 % w 2017 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB. W dniu 5 grudnia 2017 r. Rada stwierdziła, że Rumunia nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 16 czerwca 2017 r. i wydała zmienione zalecenie. W nowym zaleceniu Rada wezwała Rumunię do przyjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 3,3 % w 2018 r., co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej na poziomie 0,8 % PKB. W dniu 22 czerwca 2018 r. <sup>(2)</sup> Rada stwierdziła, że Rumunia nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 5 grudnia 2017 r. Ponadto z danych za 2017 r. wynika, że w Rumunii wystąpiło w 2017 r. znaczne odchylenie od zalecanej korekty.

Zgodnie z art. 121 ust. 4 TFUE i art. 10 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 w dniu 23 maja 2018 r. Komisja wystosowała do Rumunii ostrzeżenie w sprawie odnotowanego w 2017 r. znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W dniu 22 czerwca 2018 r. Rada <sup>(3)</sup> przyjęła następnie zalecenie, w którym potwierdzono, że Rumunia powinna wprowadzić niezbędne środki w celu zapewnienia, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 3,3 % w 2018 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,8 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia odchylenia od tego zalecenia w 2018 r.

- (7) W odniesieniu do 2019 r. Rada zaleciła Rumunii w dniu 22 czerwca 2018 r. przyjęcie koniecznych środków w celu zapewnienia, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 5,1 %, co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,8 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia odchylenia od tego wymogu w 2019 r. Ponadto w prognozie Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że deficyt brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 3,4 % i 3,8 % PKB odpowiednio w 2018 r. i w 2019 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 2018 r. konieczne będą znaczące dodatkowe działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu, zgodnie z zaleceniem skierowanym do Rumunii w dniu 22 czerwca 2018 r. dotyczącym skorygowania znaczącego odnotowanego odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.
- (8) Pomimo konieczności prowadzenia odpowiedzialnej polityki budżetowej Rumunia w swoim planowaniu budżetu regularnie ignoruje wymagania narzucone przez ramy fiskalne. Rumuńska ustawa o odpowiedzialności budżetowej dokonuje transpozycji paktu fiskalnego do prawa krajowego. Przewidziane w niej zasady zostały należycie skonstruowane, nie przestrzega się ich jednak w praktyce. W 2016 r. deficyt strukturalny wzrósł powyżej średniookresowego celu budżetowego, z naruszeniem reguły dotyczącej deficytu. Zarówno w budżecie na 2017 r., jak i na 2018 r. przewidziano deficyt nominalny bliski 3 % PKB, co oznacza pogorszenie salda strukturalnego niezgodnie ze wspomnianą regułą. Jeśli chodzi o zmiany budżetu wprowadzone w 2017 r., pierwsza z nich była sprzeczna z zasadą zakazującą podnoszenie pułapu deficytu nominalnego i pierwotnego w trakcie danego roku budżetowego, a druga – z zasadą zakazującą zwiększanie wydatków publicznych ogółem oraz wydatków publicznych na personel w ciągu takiego roku. Co więcej, podobnie jak w poprzednich latach, w 2017 r. aktualizację strategii budżetowej przekazano parlamentowi na długo po ustawowym terminie, w związku z czym zabrakło planowania w dłuższej perspektywie.

<sup>(1)</sup> Publiczne wydatki pierwotne 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.

<sup>(2)</sup> Decyzja Rady (UE) 2018/923 z dnia 22 czerwca 2018 r. stwierdzająca, że Rumunia nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 5 grudnia 2017 r. (Dz.U. L 164 z 29.6.2018, s. 42).

<sup>(3)</sup> Zalecenie Rady z dnia 22 czerwca 2018 r. mające na celu skorygowanie znaczącego odnotowanego odstępstwa od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego w Rumunii (Dz.U. C 223 z 27.6.2018, s. 3).

- (9) Przestrzeganie przepisów podatkowych w dalszym ciągu utrzymuje się na niskim poziomie, w szczególności w odniesieniu do podatku od wartości dodanej. W ubiegłym roku Rumunia osiągnęła ograniczone postępy w realizacji wielokrotnie kierowanego do niej zalecenia dotyczącego poprawy przestrzegania przepisów podatkowych i zwiększenia skuteczności poboru podatków. Jeśli chodzi o podatek od wartości dodanej, różnica między teoretycznie oczekiwanymi i faktycznie pobranymi dochodami pozostaje bardzo duża. Aby poprawić przestrzeganie odnośnych przepisów władze wprowadziły możliwość rozbitcia płatności na raty. Rozwiązanie to ma charakter nieobowiązkowy, z wyjątkiem niewypłacalnych przedsiębiorstw i podatników o znacznych zobowiązaniach z tytułu podatku od wartości dodanej. Środek ten nie przyniósł jednak jeszcze znaczących rezultatów. Nadal nie wprowadzono elektronicznych kas podłączonych do systemu informatycznego organów podatkowych.
- (10) Poprawiła się kondycja sektora finansowego, niektóre zmiany w tym sektorze wymagają jednak monitorowania. Sektor bankowy jest dobrze wyposażony w kapitał. Poprawiła się też jakość aktywów. Scisłego monitorowania wymaga jednak szereg trwających procedur dotyczących inicjatyw legislacyjnych, które mogą negatywnie wpłynąć na eliminowanie kredytów zagrożonych oraz na sytuację kredytowo-inwestycyjną. Niedawna obniżka składek na prefinansowane fundusze emerytalne drugiego filaru złagodziła krótkoterminowe obawy budżetowe, może jednak negatywnie wpłynąć na rozwój rynków kapitałowych.
- (11) Rynek pracy zacieśnia się od pewnego czasu z powodu wzrostu zatrudnienia, któremu towarzyszy ograniczenie siły roboczej spowodowane starzeniem się społeczeństwa i emigracją. Rumunia ma jednocześnie znaczny niewykorzystany potencjał siły roboczej, a szereg grup, takich jak osoby młode, Romowie, długotrwale bezrobotni oraz osoby niepełnosprawne, ma trudności w dostępie do rynku pracy. W ubiegłym roku Rumunia poczyniła niewielkie postępy pod względem realizacji zalecenia krajowego dotyczącego wzmocnienia ukierunkowanych działań aktywizujących i zintegrowanych usług publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Pomimo zwiększenia zachęt finansowych dla programów mobilności, udział w aktywnych strategiach w zakresie rynku pracy był bardzo niski, natomiast obciążenie administracyjne – bardzo wysokie. Programy prac publicznych prowadzone na szczeblu lokalnym nie przyczyniły się znacząco do zapewnienia odpowiednich umiejętności oraz wsparcia przechodzenia do standardowych form zatrudnienia. Nie zarządza się też przypadkami długotrwale bezrobotnych ani beneficjentów pomocy społecznej. Współpraca między publicznymi służbami zatrudnienia a dostawcami usług socjalnych i edukacyjnych oraz dostawcami zewnętrznymi jest ograniczona.
- (12) Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym jest bardzo wysokie. Dotyczy to w szczególności rodzin z dziećmi, osób niepełnosprawnych, Romów i ludności wiejskiej. Utrzymują się duże nierówności w dochodach, m.in. ze względu na niski wpływ systemu ulg podatkowych na ograniczenie nierówności w dochodach rynkowych. Wskaźnik społeczny, który stanowi podstawę obliczania najważniejszych świadczeń społecznych, nie był aktualizowany od czasu jego wprowadzenia w 2008 r. Ustawa w sprawie minimalnego dochodu zapewniającego włączenie społeczne, która miała wejść w życie w 2018 r., poprawiłaby zakres i adekwatność pomocy społecznej. Niestety jej wejście w życie zostało odroczone o ponad rok. Niższy wiek emerytalny kobiet powoduje, że niższe są również ich świadczenia emerytalne, przez co pogłębia się także problem ubóstwa osób starszych i różnic w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn.
- (13) Udział partnerów społecznych w opracowywaniu i wprowadzaniu w życie reform społecznych i gospodarczych jest bardzo ograniczony. Często nie uwzględnia się ich opinii, nawet jeśli są zbieżne. Zasady prowadzenia rokowań zbiorowych w Rumunii nie sprzyjają powstaniu dobrze funkcjonującego systemu stosunków pracy. Dialog społeczny charakteryzuje się niskim poziomem rokowań zbiorowych, w szczególności sektorowych, oraz niskim poziomem przynależności do związków zawodowych i organizacji pracodawców. Do najważniejszych przeszkód ograniczających jego skuteczność należą: wysokie progi w zakresie reprezentatywności oraz mało precyzyjna definicja sektorów. Jeśli chodzi o zmiany legislacyjne mające na celu poprawę istniejących zasad, postępy w tym zakresie są niewielkie.
- (14) W ostatnich kilku latach wielokrotnie podnoszono w sposób uznaniowy wysokość płacy minimalnej. Od 2015 r. wysokość minimalnego wynagrodzenia netto wzrosła o ponad 60 %. W 2017 r. około 30 % pracowników otrzymywało płacę minimalną, co oznaczało znaczne zagęszczenie struktury wynagrodzeń. Partnerzy społeczni poparli propozycję dotyczącą obiektywnego mechanizmu podnoszenia płacy minimalnej, rząd nie wprowadził jej jednak w życie.
- (15) Podaż umiejętności nie nadąża za potrzebami gospodarki. Niski odsetek osób posiadających podstawowe umiejętności i umiejętności cyfrowe niekorzystnie wpływa na konkurencyjność, poziom zatrudnienia i konwergencję. Udział w kształceniu dorosłych jest bardzo niski. Brakuje mechanizmu pozwalającego dostosowywać aktywne polityki rynku pracy do zapotrzebowania na umiejętności. Słaba jest również zdolność przewidywania przyszłych potrzeb w zakresie umiejętności oraz szacowania oczekiwanego wpływu nowych technologii. Kształcenie i szkolenie zawodowe nadal postrzegane jest jako druga opcja wyboru i nie jest wystarczająco dostosowane ani do potrzeb rynku pracy, ani do strategii specjalizacji regionalnej lub sektorowej.
- (16) Niska efektywność systemu kształcenia przyczynia się do pogłębienia nierówności szans oraz osłabia długoterminowe perspektywy wzrostu Rumunii. Zwiększenie dostępu do dobrej jakości sprzyjającej włączeniu



społecznemu powszechnej edukacji, zwłaszcza dla Romów i dzieci z obszarów wiejskich, stanowi wyzwanie. Nadal nie opracowano metodologii mającej pomóc w rozwiązaniu problemu segregacji szkolnej. Odsetek osób wcześniej kończących naukę spada, mimo że nadal jest wysoki. Trwają prace nad mechanizmem wczesnego ostrzegania mającego służyć identyfikacji dzieci, którym grozi przedwczesne porzucenie nauki, zbyt słaby jest jednak nacisk na jakość edukacji. Wprowadzono pewne środki w tym zakresie, ale zapewnienie jakości w szkołach i szkolnictwie wyższym napotyka trudności. Odsetek osób z wykształceniem wyższym jest bardzo niski. Niski jest również poziom inwestycji w edukację, przy czym właściwego wsparcia brakuje przede wszystkim szkołom, w których uczą się uczniowie w niekorzystnej sytuacji.

- (17) Poprawił się stan zdrowia ludności, nadal jednak utrzymuje się on poniżej standardów unijnych. Dostęp do opieki zdrowotnej nadal stanowi problem, co ma negatywny wpływ na rozwój dzieci, zdolność siły roboczej do zatrudnienia oraz na zdrowe starzenie się. Niski poziom finansowania oraz nieefektywne wykorzystanie zasobów ograniczają skuteczność system opieki zdrowotnej, czemu towarzyszy znaczny niedobór lekarzy i pielęgniarek. Dostęp do opieki zdrowotnej jest ograniczony z powodu rozpowszechnienia płatności nieformalnych, jak również ze względu na fizyczną odległość od infrastruktury zdrowotnej. Rumunia poczyniła pewne postępy w realizacji zalecenia dotyczącego ograniczenia zjawiska nieformalnych opłat, i wprowadza mechanizm monitorowania, którego rzeczywistej skuteczności jeszcze nie oceniono. Jeśli zaś chodzi o zalecenie dotyczące zwiększenia w ramach opieki zdrowotnej udziału leczenia ambulatoryjnego, poczynione przez nią postępy są ograniczone. Wprowadzenie w życie krajowej ochrony zdrowia utrudniają ciągle zmiany priorytetów oraz niedostateczne planowanie inwestycji.
- (18) W opracowywaniu, wdrażaniu oraz monitorowaniu polityk nadal odnotowuje się braki pod względem planowania strategicznego, procesu konsultacji publicznych oraz oceny skutków regulacji. Obniża to jakość i przewidywalność uregulowań. Ponadto częste zmiany w ustawodawstwie, takie jak poprawki do kodeksu skarbowego, mają wpływ na otoczenie biznesu. Udział zainteresowanych stron w opracowywaniu i wdrażaniu reform jest niewielki, rzadko prowadzi się też prawdziwy dialog, mimo że istnieją odpowiednie struktury instytucjonalne. Mechanizm przetwarzania uwag przekazywanych przez zainteresowane strony w ramach konsultacji publicznych nie zapewnia właściwych działań następczych. Konkretnym przykładem sytuacji ilustrującej wspomniany problem jest niedawne zlekceważenie popartego przez partnerów społecznych wniosku w sprawie obiektywnego mechanizmu podwyższania wynagrodzenia minimalnego, który pozwoliłby zastosować się do zalecenia krajowego. Nie osiągnięto żadnych konkretnych wyników w zakresie reform administracji publicznej. Opóźniło się przyjęcie odpowiednich przepisów dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi w administracji. Rola sekretariatu generalnego rządu w zakresie kontroli jakości kształtowania polityki jest ograniczona.
- (19) Niska jakość infrastruktury, m.in. transportowej oraz wodnej i oczyszczania ścieków, ogranicza perspektywy wzrostu Rumunii. Inwestycje publiczne są mało efektywne, zwłaszcza jeśli chodzi o przygotowanie projektów i ustalanie priorytetów. Infrastruktura drogowa, kolejowa i wodna jest w złym stanie ogólnym i jest zawodna, a przewidziana reforma w sektorze transportu przebiega bardzo powoli. Postępy w zakresie reformy gospodarowania odpadami są zbyt powolne, a sektory gospodarowania odpadami stałymi i ściekami borykają się z problemami. Centralny plan transportowy oraz krajowy plan gospodarki odpadami mają na celu zapewnienie stabilnego harmonogramu inwestycji i zwiększenie zdolności administracyjnej w tych sektorach, dopasowanie przygotowania projektów i planowania strategicznego jest jednak jak dotąd ograniczone. Rumunia poczyniła ograniczone postępy w realizacji zalecenia krajowego dotyczącego lepszego określania priorytetów i przygotowywania projektów wchodzących w zakres inwestycji publicznych.
- (20) Efektywne i przejrzyste udzielanie zamówień publicznych ma kluczowe znaczenie dla rozwiązania najważniejszych problemów w zakresie polityk publicznych w Rumunii, w tym dla zwiększenia wydajności wydatków publicznych, walki z korupcją oraz zwiększenia innowacyjności i osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Rumunia poczyniła pewne postępy w realizacji zalecenia krajowego dotyczącego wdrożenia strategii zamówień publicznych, odcinany plan nie został jeszcze jednak w pełni wdrożony. Jednocześnie nadal przysparza trudności zwiększenie efektywności zamówień publicznych oraz ich strategicznego wykorzystania, jak również zapewnienie efektywnego audytu i kontroli oszustw. Stabilność przyjętych środków oraz nieodwracalność przeprowadzanych reform wymagają ciągłego monitorowania. Wyzwania w zakresie efektywności i przejrzystości zamówień publicznych dotyczą w szczególności dużych inwestycji w infrastrukturę opieki zdrowotnej w szpitalach regionalnych w miastach Iași, Kluż i Krajowa.
- (21) Przedsiębiorstwa państwowe odgrywają kluczową rolę w sektorach infrastruktury krytycznej, takich jak energetyka i transport kolejowy. Ich wyniki finansowe i operacyjne są słabsze od wyników podmiotów z sektora prywatnego. W ostatnim czasie znacznie osłabiono ład korporacyjny przedsiębiorstw państwowych, co stanowi regres w odniesieniu do dotychczasowych postępów w realizacji zaleceń krajowych z 2015 r. i 2016 r. Nowe przepisy wprowadzane w życie w sposób niezdecydowany i podejmowane są próby wyłączenia szeregu przedsiębiorstw z zakresu ich stosowania. Co więcej, opóźniono publikację danych finansowych przedsiębiorstw państwowych. W rezultacie nadwątlono główne warunki promowania efektywnego wykorzystania zasobów publicznych oraz umożliwiono podejmowanie niewłaściwych decyzji inwestycyjnych. W lutym 2018 r. Trybunał Konstytucyjny wezwał parlament do weryfikacji przypadków wspomnianych wyłączeń.

- (22) Zmiany, jakie zaszły w minionym roku, podają w znaczną wątpliwość nieodwracalność i trwałość rumuńskich znaczących postępów w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz eliminacji korupcji na wysokich szczeblach. Niezależność sądów jest kwestionowana, a instytucje sądowe i ramy prawne w zakresie walki z korupcją podlegają presji, przy czym dalej wstrzymane są postępy w zakresie pozostałych wyzwań. Wdrażanie krajowej strategii antykorupcyjnej na lata 2016–2020, w której przewidziano dalsze środki służące zapobieganiu korupcji i walce z tym zjawiskiem, postępuje na szczeblu technicznym. Konieczne jest jednak bardziej konkretne wsparcie polityczne, ponieważ problemy z korupcją i rządzeniem w sektorze publicznym utrzymują się na wszystkich szczeblach i stanowią jedno z największych wyzwań dla otoczenia biznesu.
- (23) W ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji Komisja nadal monitoruje reformę sądownictwa i walkę z korupcją w Rumunii. Obu tych obszarów nie ujęto zatem w zaleceniach krajowych skierowanych do Rumuni. Są one jednak istotne dla osiągnięcia korzystnych warunków społeczno-ekonomicznych w tym kraju.
- (24) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Rumunii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Rumunii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Rumunii, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (25) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2018 r., a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Rumunii podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie przestrzegania zalecenia Rady z dnia 22 czerwca 2018 r. w celu skorygowania znacznego odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Zapewnienie pełnego stosowania ram fiskalnych. Poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego i poboru podatków.
2. Ukończenie reformy w zakresie minimalnego dochodu zapewniającego włączenie społeczne. Poprawę funkcjonowania dialogu społecznego. Zapewnienie ustalania płacy minimalnej w oparciu o obiektywne kryteria. Poprawę działań w zakresie podnoszenia kwalifikacji oraz zapewniania dobrej jakości powszechnej edukacji, zwłaszcza dla Romów i dzieci z obszarów wiejskich. Poprawę dostępu do opieki zdrowotnej, m.in. przez zwiększenie udziału leczenia ambulatoryjnego.
3. Zwiększenie przewidywalności procesu podejmowania decyzji za sprawą systematycznego i skutecznego wykorzystywania mechanizmów takich jak ocena skutków regulacji, konsultacje z zainteresowanymi stronami oraz udział zainteresowanych stron w opracowywaniu i wdrażaniu reform. Poprawę przygotowania dużych projektów infrastrukturalnych i ustalania priorytetów w tym zakresie oraz przyspieszenie realizacji tych projektów, w szczególności w sektorze transportowym, a także gospodarki odpadami oraz ściekowej. Poprawę przejrzystości i efektywności zamówień publicznych. Wzmocnienie ładu korporacyjnego przedsiębiorstw państwowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

---

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Słowenii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/23)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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, co znajduje odzwierciedlenie w poniższych zaleceniach, zwłaszcza w zaleceniu nr 1.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Słowenii zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Słowenii w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(4)</sup>, 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 opublikowano w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Słowenii nie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej.
- (4) W dniu 13 kwietnia 2018 r. Słowenia przedłożyła krajowy program reform na 2018 r., a w dniu 26 kwietnia 2018 r. – program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Słowenia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Program stabilności na 2018 r. został przedstawiony przez rząd tymczasowy i opiera się na założeniu kontynuacji dotychczasowego kursu polityki. W związku z tym rząd oczekuje, że nadwyżka nominalna poprawi się do poziomu 0,4 % PKB w 2018 r., a w 2021 r. osiągnie poziom 0,9 % PKB. Przy założeniu kontynuacji dotychczasowego kursu polityki nie jest planowane osiągnięcie do 2021 r. średniookresowego celu budżetowego tj. nadwyżki wynoszącej 0,25 % PKB. Zgodnie z programem stabilności na 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie w 2018 r. do poziomu 69,3 % PKB, po czym będzie dalej spadać, osiągając w 2021 r. poziom 58,3 % PKB. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny.
- (7) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Słowenii zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto <sup>(2)</sup> nie przekroczyła 0,6 % w 2018 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 1,0 % PKB. Stwierdzono jednocześnie, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały uwzględniać w należyтым stopniu cel, jakim jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych. Po dokonaniu przez Komisję oceny skali ożywienia gospodarczego na Słowenii, w kontekście jej opinii o projekcie planu budżetowego Słowenii na 2018 r. i przy zwróceniu należytej uwagi na wyzwania dotyczące stabilności finansów publicznych, na 2018 r. wymagany jest strukturalny wysiłek budżetowy na poziomie co najmniej 0,6 % PKB, bez dodatkowego marginesu odchylenia w ciągu jednego roku. Odpowiada to nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nieprzekraczającej 1,5 %. Uwzględniając tę kwestię w ogólnej ocenie, prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2018 r.
- (8) W 2019 r., w związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia Słowenii będzie wyższy niż 60 % PKB a jej prognozowana dodatnia luka produktowa wyniesie 4,1 % PKB, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 2,2 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 1,0 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Jednocześnie istnieją powody, aby przypuszczać, że niewykorzystane moce produkcyjne w gospodarce są niedoszacowane: przewiduje się, że inflacja wyniesie w 2019 r. 2 %, wskaźnik niepełnego zatrudnienia jest na wyższym poziomie niż przed kryzysem i obserwowane jest ożywienie inwestycji po silnym spadku w latach kryzysu. Narzędzie oceny wiarygodności wskazuje też, że szacunki dotyczące luki produktowej opracowane na podstawie powszechnie przyjętej metodyki są bardzo niepewne. Na tej podstawie właściwa wydaje się być roczna korekta strukturalna wynosząca 0,65 % PKB, odpowiadająca maksymalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto w wysokości 3,1 %. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. oraz w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. Prognozuje się, że w 2018 r. Słowenia spełni warunki przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia, zaś w 2019 r. – warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2018 r. należy podjąć konieczne działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu.
- (9) Rząd przedstawił wnioski ustawodawcze w sprawie reformy systemu opieki zdrowotnej. Projekt ustawy o opiece zdrowotnej i ubezpieczeniu zdrowotnym, która stanowi główny filar reformy i która zapewni długoterminowe finansowanie systemu ochrony zdrowia, został przedłożony Radzie Gospodarczo-Społecznej do konsultacji w grudniu 2017 r., jednak nie został przyjęty przed wyborami, w związku z czym perspektywy jego przyjęcia są niepewne. Aktualnie trwają prace nad projektem ustawy w sprawie opieki długoterminowej, dzięki której opieka długoterminowa ma stać się nowym filarem zabezpieczenia społecznego, uzupełniającym inne systemy zabezpieczenia społecznego (opiekę zdrowotną, opiekę socjalną i zabezpieczenie emerytalne). Nie jest jasne, w jaki sposób

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> Publiczne wydatki pierwotne 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.

Słowenia podniesie efektywność kosztową, dostępność i jakość opieki w przyszłości. W 2017 r. przyjęto wnioski dotyczące zmiany ustawy o zawodzie lekarza, ustawy o świadczeniach zdrowotnych, ustawy o prawach pacjenta oraz ustawy określającej środki interwencji zapewniające stabilność finansową publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Obecnie muszą one zostać wdrożone, aby zapewnić dostępność i wysoką jakość opieki. Poczyniono pierwsze kroki w kierunku wdrożenia narodowego planu opieki zdrowotnej na lata 2016–2025. Stopniowo tworzone są przychodnie medycyny ambulatoryjnej, planowane jest wprowadzenie do 2020 r. systemu oceny technologii medycznych, a rozwiązania w zakresie e-zdrowia przyczynią się do usprawnienia monitorowania w całym kraju. Korzyści związane z lepszą koordynacją zamówień publicznych w sektorze opieki zdrowotnej mają ponadto pomóc w uzyskaniu oszczędności w procesie składania zamówień.

- (10) W lipcu 2017 r. Rada Gospodarczo-Społeczna jednogłośnie przyjęła dokument zatytułowany: „Punkt wyjścia do modernizacji systemu emerytalno-rentowego w Republice Słowenii”. W dokumencie tym wskazano szereg środków, za pomocą których można osiągnąć adekwatny poziom emerytur oraz stabilny i przejrzysty system emerytalny. Wciąż brakuje jednak konkretnego planu działania dotyczącego przyjęcia tych środków i pomimo porozumienia między partnerami społecznymi i rządem co do przyjęcia reformy do 2020 r. nie wskazano jeszcze okresu stopniowego wprowadzania w życie reformy. Wciąż utrzymują się wyzwania w zakresie: zapewnienia długoterminowej stabilności i adekwatności systemu emerytalnego przez dostosowanie ustawowego wieku emerytalnego i zachęcanie do późniejszego przechodzenia na emeryturę; zwiększania liczby osób objętych dodatkowymi programami emerytalnymi; odpowiedniego zajęcia się kwestią zmiany ścieżek kariery i zmniejszenia zagrożenia ubóstwem osób starszych.
- (11) Trwał wzrost gospodarczy, a sytuacja na rynku pracy i tendencje społeczne w dalszym ciągu się poprawiały. Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmniejszył się, utrzymuje się jednak powyżej średniej unijnej w przypadku osób starszych, a przede wszystkim kobiet. W dalszym ciągu rosło zatrudnienie, a stopa bezrobocia zmniejszała się. Pojawiają się jednak oznaki niedoboru pracowników w szeregu zawodów. Bezrobocie długotrwałe utrzymuje się powyżej poziomów odnotowywanych przed kryzysem i wciąż prawie połowa wszystkich bezrobotnych to osoby bezrobotne długotrwałe. Wyzwania wciąż dotyczą w szczególności starszych pracowników, ponieważ wskaźnik ich aktywności zawodowej i stopa zatrudnienia nadal należą do najniższych w Unii. Społeczeństwo Słowenii starzeje się w szybkim tempie, co oznacza, że spada liczba osób w wieku produkcyjnym i zmniejsza się podaż pracy. W odpowiedzi na tę tendencję rząd przygotował „strategię aktywnego starzenia się”, ale nadal brak jest konkretnych planów działania.
- (12) Starzejące się społeczeństwo uwypukla potrzebę zwiększenia uczestnictwa w uczeniu się dorosłych, które maleje od 2010 r. i jest szczególnie niskie wśród osób nisko wykwalifikowanych i pracowników w starszym wieku. Podnoszenie umiejętności poprzez uczenie się przez całe życie zwiększyłoby szanse na zatrudnienie, zwłaszcza w przypadku osób nisko wykwalifikowanych i pracowników w starszym wieku. Wskaźnik zatrudnienia pracowników o niskich umiejętnościach poprawił się, ale pozostaje poniżej poziomów sprzed kryzysu i średniej unijnej. Ocena aktywnych polityk rynku pracy wskazuje, że większość programów funkcjonuje dobrze, jednak wydatki w tej dziedzinie i wskaźnik uczestnictwa bezrobotnych w programach pozostają ograniczone. Chociaż reforma rynku pracy w 2013 r. wyraźnie pomogła niektórym słabszym grupom społecznym w uzyskaniu zatrudnienia, problem wciąż stanowi praca tymczasowa.
- (13) Przyjęto środki mające na celu poprawę możliwości finansowania przedsiębiorstw w Słowenii oraz zapewnienie im alternatyw dla kredytów bankowych. Niemniej jednak poleganie na kredytach bankowych stanowi niezmiennie wyzwanie w zakresie finansowania, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw, którym utrudniony dostęp do środków finansowych wciąż utrudnia rozwój. Obecne środki nie doprowadziły jeszcze do poprawy finansowania, szczególnie w przypadku innowacyjnych przedsiębiorstw. W Słowenii jedynie niewielka liczba przedsiębiorstw rozwija się w szybkim tempie i brak im wystarczającego wsparcia, aby zwiększyć skalę działania. Kapitał wysokiego ryzyka, jako jedna z form finansowania kapitałem własnym, rozwija się, ale wciąż jest na bardzo niskim poziomie. Innowacyjne przedsiębiorstwa skorzystałyby również na bardziej efektywnych badaniach finansowanych ze środków publicznych, które są obecnie utrudnione ze względu na trudności związane z przyciąganiem talentów krajowych i zagranicznych oraz brakiem finansowania opartego na wynikach. Poziom inwestycji prywatnych w Słowenii jest nadal stosunkowo niski w porównaniu z podobnymi państwami, przez co niezbędne są skoncentrowane wysiłki służące dalszej poprawie warunków ramowych dla inwestycji, szczególnie w obszarach, w których istnieją duże możliwości zwiększenia wydajności.
- (14) Rozwój przedsiębiorstw jest hamowany przez wciąż znaczne obciążenia regulacyjne i administracyjne. Biurokracja jest uważana za jeden z największych problemów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w Słowenii. Odnosi się to przede wszystkim do niepewności i złożoności procedur podatkowych, ale nie ogranicza się do tego obszaru, jako że czas oczekiwania na rozprawę sądową w przypadku sporu handlowego wciąż wynosi około roku. Słowenia stworzyła narzędzie wspomagające zmniejszanie obciążenia administracyjnego i dokonuje postępów w jego wdrażaniu. Znaczna część procesu wdrażania nie została jednak jeszcze zrealizowana.

- (15) Jednocześnie Słowenia dopiero rozpoczęła walkę z dużą liczbą restrykcyjnych regulacji w niektórych sektorach usług. Przeprowadzono reformy mające na celu liberalizację wymogów zawodowych wobec architektów i inżynierów budownictwa, jednak inne problemy wskazane przez służby Komisji pozostają nierozwiązane. Reformy przyniosłyby również korzyści słoweńskim przedsiębiorstwom produkcyjnym, które są uzależnione od konkurencyjnych usług.
- (16) Kluczowe znaczenie dla kontroli kosztów oraz poprawy jakości w sektorze opieki zdrowotnej w Słowenii ma wydajne udzielanie zamówień publicznych. Rozszerzenie zamówień scentralizowanych, jak również innych form wspólnego udzielania zamówień, np. łączenia zamówień przez szpitale, jest niezbędne do zapewnienia dobrej jakości dostaw innowacyjnych produktów po konkurencyjnych cenach.
- (17) Słowenia walczy z brakiem skuteczności w dziedzinie zamówień publicznych. Konkurencja między oferentami jest stosunkowo niska, o czym świadczy niewielka liczba otrzymywanych ofert przetargowych i wysoki odsetek procedur negocjacyjnych bez publikacji ogłoszenia. Ta druga kwestia zmniejsza również przejrzystość. Profesjonalizacja osób zaangażowanych w zamówienia jest niewielka, a przy tym istnieje niewiele zabezpieczeń przeciwko korupcji i możliwościom zawierania uzgodnień między oferentami. W szczególności ograniczona jest niezależność Państwowej Komisji ds. Ocen, co wynika ze sposobu mianowania jej członków. Chociaż władze szacują, że przestępczość gospodarcza i korupcja spowodowały znaczne szkody w ubiegłych latach, niektóre reformy antykorupcyjne wciąż nie zostały wdrożone.
- (18) W Słowenii zaangażowanie państwa w gospodarkę wciąż jest wysokie, zwłaszcza w sektorze finansowym. Publikowane wcześniej plany prywatyzacji są wprowadzane w życie bardzo powoli. Dalsza prywatyzacja zwiększyłaby rentowność przedsiębiorstw w perspektywie długoterminowej i zmniejszyłaby ryzyko dla finansów publicznych.
- (19) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Słowenii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 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 budżetowej i społeczno-gospodarczej w Słowenii, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu nr 1 poniżej.

NINIEJSZYM ZALECA Słowenii podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 3,1 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,65 % PKB. Przyjęcie i wdrożenie ustawy o opiece zdrowotnej i ubezpieczeniu zdrowotnym oraz zaplanowanej reformy opieki długoterminowej. Zapewnienie długoterminowej stabilności i adekwatności systemu emerytalnego, w tym w drodze podniesienia ustawowego wieku emerytalnego i ograniczenia możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Zwiększenie szans na zatrudnienie pracowników nisko wykwalifikowanych i starszych przez środki aktywizacji i uczenie się przez całe życie.
2. Opracowanie alternatywnych źródeł finansowania szybko rozwijających się przedsiębiorstw. Obniżenie barier utrudniających wejście na rynek w drodze zmiany regulacji rynku produktów i zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Zwiększenie konkurencji, profesjonalizmu i niezależnego nadzoru w dziedzinie zamówień publicznych. Przeprowadzenie prywatyzacji zgodnie z istniejącymi planami.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Słowacji na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/24)

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 <sup>(1)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 <sup>(2)</sup> Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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, co znajduje odzwierciedlenie w poniższych zaleceniach, zwłaszcza w zaleceniu nr 1.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2018 r. dotyczące Słowacji zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Słowacji w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(4)</sup>, 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 25 kwietnia 2018 r. Słowacja przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> 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).<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Słowacja jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje poprawę deficytu nominalnego do poziomu 0,8 % PKB w 2018 r., a w 2021 r. dalszą stopniową poprawę do 0,0 % PKB. Oczekuje się, że średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt strukturalny wynoszący 0,5 % PKB, zostanie osiągnięty do 2020 r. Zgodnie z programem stabilności na 2018 r. oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo spadać z 49,3 % PKB w 2018 r. do 43,3 % PKB do 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Oprócz tego środki niezbędne do osiągnięcia planowanego deficytu docelowego, począwszy od 2019 r., nie zostały jeszcze w pełni określone. Budżet zawiera nieokreśloną bliżej kategorię wydatków nazywaną „rezerwami budżetowymi”, która stanowi jego znaczącą część (0,7 % PKB) i może być wykorzystywana na cele operacji ad hoc, co zmniejsza przewidywalność wykonania budżetu.
- (7) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Słowacji zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto <sup>(2)</sup> nie przekroczyła 2,9 % w 2018 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB. Stwierdzono jednocześnie, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały uwzględniać w należyтым stopniu cel, jakim jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych. Po dokonaniu przez Komisję oceny skali ożywienia gospodarczego na Słowacji przy zwróceniu należytej uwagi na wyzwania dotyczące stabilności finansów publicznych nie ma konieczności uwzględnienia dodatkowych elementów w tym zakresie. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego zalecenia w 2018 r.
- (8) W 2019 r., w związku z faktem, że prognozowana luka produktowa Słowacji wyniesie 1,2 % PKB, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 4,1 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,5 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki na Słowacji istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. z uwagi na odchylenie w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2018 r. konieczne będą dodatkowe działania, aby zapewnić spełnienie wymogów paktu stabilności i wzrostu.
- (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. Przewiduje się, że w perspektywie długoterminowej wydatki publiczne na opiekę zdrowotną wzrosną o 1,2 punktów procentowych PKB, czyli powyżej średniego szacowanego wzrostu wynoszącego 0,9 punktów procentowych w przypadku Unii. Odnotowano stopniową poprawę długoterminowej stabilności systemu emerytalnego ze względu przede wszystkim na automatyczne podniesienie wieku emerytalnego, co zmniejszyło prognozowany wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa w perspektywie długoterminowej.
- (10) Wprawdzie podjęto pewne działania w celu poprawy gospodarności systemu opieki zdrowotnej, w szczególności poprzez wdrożenie przeglądu wydatków dotyczącego optymalnego wykorzystania środków finansowych, jednak potencjał racjonalizacji wykorzystania zasobów jest nadal znaczny. Plany szeroko zakrojonej reformy systemu opieki zdrowotnej umożliwiającej usprawnienie świadczenia usług, lepsze zarządzanie zasobami szpitalnymi i bardziej wydajny system opieki zdrowotnej nie wykazują oznak postępu. Wciąż powszechnie korzysta się z usług szpitalnych; notowane są wysokie wskaźniki hospitalizacji w przypadku chorób przewlekłych, liczba

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> Publiczne wydatki pierwotne 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 dyskrejonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.



wypisów pozostaje powyżej średniej unijnej, natomiast wykorzystanie łóżek jest wciąż stosunkowo niewielkie. O ile wzmocnienie sektora podstawowej opieki zdrowotnej może zmniejszyć obciążenie nałożone na szpitale, system boryka się z problemem niedoboru lekarzy ogólnych, co pogarsza ich nierównomierne rozmieszczenie geograficzne. Struktura wiekowa lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej budzi wątpliwości co do ich przyszłej dostępności. Wreszcie, szereg przepisów mających na celu zwiększenie gospodarności systemu opieki zdrowotnej, takich jak pełne wdrożenie systemu płatności dla jednorodnych grup pacjentów oraz skuteczne funkcjonowanie systemu e-zdrowia, jest nadal w fazie rozwoju. Przepisy te są narażone na dalsze opóźnienia i trudności w realizacji w przyszłości.

- (11) Dochody budżetowe rosną ze względu na szybki wzrost gospodarczy i podejmowane są starania w celu poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego i zmniejszenia wysokiej luki w podatku od wartości dodanej. Choć zachęty podatkowe promujące badania i rozwój zostały zwiększone, podatki od majątku stanowią wciąż niewielkie źródło dochodu. Realizowany program przeglądów wydatków we wszystkich najważniejszych obszarach wydatków publicznych okazuje się być skutecznym i rygorystycznym narzędziem służącym poprawie efektywności kosztowej wydatków publicznych.
- (12) Nadal zachodzą pozytywne zmiany na rynku pracy, których wyrazem jest wzrost zatrudnienia i historycznie niski poziom bezrobocia. Niemniej jednak bezrobocie długotrwałe nadal należy do najwyższych w Unii i dotyczy zwłaszcza grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, takich jak pracownicy o niskich kwalifikacjach, młodzież i zmarginalizowana ludność romska. W wyniku poprawy warunków na rynku pracy uwidocznił się brak wykwalifikowanych pracowników w niektórych sektorach gospodarki. Występują regionalne różnice na rynku pracy – większe bezrobocie odnotowuje się na wschodzie Słowacji, a niedobory siły roboczej występują głównie w zachodniej części kraju. Słowacja przystąpiła do realizacji planu działania w sprawie integracji osób długotrwałe bezrobotnych na rynku pracy, wspieranego przez Europejski Fundusz Społeczny. Plan wprowadza przede wszystkim zindywidualizowane usługi, doradztwo socjalne oraz nowy podstawowy system profilowania. Wdrożenie planu nie przyniosło jednak jeszcze znaczących usprawnień strukturalnych. Utrzymują się luki we współpracy z partnerami prywatnymi i organizacjami pozarządowymi służącej zmniejszeniu liczby przypadków, którymi muszą się zająć publiczne służby zatrudnienia, natomiast zindywidualizowane doradztwo jest wciąż na wczesnym etapie. Ponadto pobieżny podział osób długotrwałe bezrobotnych nie w pełni służy jako narzędzie do późniejszego odwoływania się do działań aktywizujących. Ugruntowano programy szkoleń i przekwalifikowania zawodowego, ale są one nadal niewystarczające, a ich ukierunkowanie na osoby długotrwałe bezrobotne oraz grupy znajdujące się w niekorzystnej sytuacji jest nadal ograniczone. Uczestnictwo dorosłych w procesie uczenia się jest ponadto nadal bardzo ograniczone, a edukacja drugiej szansy dla grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji jest słabo rozwinięta. Kryteria kwalifikowalności do zasiłków dla bezrobotnych są surowe, a okres udzielania świadczeń jest krótki. Prowadzi to do sytuacji, w której niewiele osób bezrobotnych krótkoterminowo otrzymuje zasiłek dla bezrobotnych.
- (13) Zróżnicowanie wskaźnika zatrudnienia i poziomu wynagrodzenia ze względu na płeć jest znacznie wyższe niż średnia unijna. Powodem niskiego wskaźnika zatrudnienia kobiet w wieku prokreacyjnym są długie urlopy rodzicielskie, z których rzadko korzystają mężczyźni, czemu towarzyszy małe rozpowszechnienie elastycznej organizacji czasu pracy oraz ograniczona przystępność cenowa i dostępność placówek opieki nad dziećmi. Szczególnie w przypadku dzieci w wieku poniżej trzech lat wskaźnik zapisów do placówek opieki pozostaje niezwykle niski.
- (14) System edukacji nie przyczynia się w dostatecznym stopniu do rozwoju społeczno-gospodarczego Słowacji i jest niedofinansowany na wszystkich szczeblach. Do pilnych wyzwań należą: jakość efektów edukacyjnych, uczestnictwo Romów w powszechnej edukacji sprzyjającej włączeniu społecznemu oraz skuteczna integracja uczniów ze środowisk w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej w kształceniu i szkoleniu. Wyniki kształcenia i poziom umiejętności podstawowych nadal są niskie według norm międzynarodowych, przy czym ogromny wpływ na te wyniki ma status społeczno-ekonomiczny uczniów. Przedwczesne kończenie nauki nie jest powszechne, lecz zjawisko to pogłębia się i wyraźne stają się różnice regionalne pod względem odsetka osób przedwcześnie kończących naukę. Mimo planów zwiększenia płac nauczycieli o 6 % rocznie do 2020 r., zawód nauczyciela wciąż jest nieatrakcyjny, częściowo z powodu ograniczonego zakresu szkoleń początkowych oraz możliwości rozwoju zawodowego. Realizacja działań mających na celu zwiększenie udziału uczniów romskich w systemie powszechnej edukacji o charakterze integracyjnym jest bardzo ograniczona ze względu na brak odpowiedniego wsparcia finansowego i monitorowania, jak również niewystarczające przeszkolenie nauczycieli w zakresie kwestii międzykulturowych.
- (15) Administracja publiczna jest wciąż obciążona brakiem efektywności i wąskimi gardłami spowodowanymi przez słabą współpracę międzyresortową i niewielką polityczną neutralność służby cywilnej. Trwa powolne wprowadzanie w życie ustawy o służbie cywilnej, lecz jej wpływ na poprawę zarządzania zasobami ludzkimi pozostaje kwestią otwartą. W kwestii zarządzania środkami finansowymi Unii zdolności administracyjne i wydajność administracyjna są nadal ograniczone, a poziom rotacji personelu jest nadal wysoki, częściowo z powodu cykli politycznych. Jest to jednak przedmiotem działań wzmacniających koordynacyjną rolę urzędu wicepremiera, który działa jako czynnik stabilizujący ciągłość i instytucjonalną wiedzę fachową w organizacjach wdrażających.

- (16) Fundusze ESI mają zasadnicze znaczenie w rozwiązywaniu kluczowych wyzwań dotyczących zwiększenia konkurencyjności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na Słowacji. Słowacja utraciła już 26 mln EUR finansowania przeznaczonego na badania naukowe i innowacje w 2017 r., głównie z powodu problemów ze stosowaniem kryteriów kwalifikacji i doбором osób dokonujących oceny, co zostało potwierdzone w toku przeprowadzonych weryfikacji. Jeżeli nie zostaną podjęte odpowiednie działania w celu przyspieszenia wykorzystania środków, istnieje wysokie ryzyko, że kolejna część przyznanych funduszy zostanie utracona. Podczas gdy odsetek wybranych projektów przekroczył już połowę całkowitej alokacji środków w bieżącym okresie programowania, faktyczna realizacja projektów w terenie przełożyła się na płatności na rzecz beneficjentów w wysokości jedynie 11 % przyznanych kwot.
- (17) Niski poziom skuteczności administracji publicznej przekłada się również na inne sektory, w tym sektor energii i środowiska. Współczynniki stosowania recyklingu są bardzo niskie, a jakość powietrza pozostaje stosunkowo zła. Zrównoważona gospodarka leśna stanowi coraz większe wyzwanie. Sektor energetyczny cierpi z powodu nadmiernej regulacji, a polityka energetyczna nie jest w pełni zgodna z celami energetycznymi i klimatycznymi Unii.
- (18) Słowacja poczyniła istotne kroki w kierunku osiągnięcia sprawnie funkcjonującego systemu zamówień publicznych. Podjęto starania zmierzające do wprowadzenia jakościowych kryteriów udzielania zamówień. Obowiązkowe elektroniczne narzędzia przeprowadzania procedur udzielania zamówień publicznych powinny być gotowe do października 2018 r. Choć nie były one optymalnie skuteczne, przeprowadzono kompleksowe wcześniejsze weryfikacje wszystkich projektów finansowanych przez fundusze ESI. Niemniej jednak satysfakcjonujących wyników nie osiągnięto jeszcze w dziedzinie kontroli wewnętrznych, przejrzystości, digitalizacji, profesjonalizacji oraz strategicznych i zrównoważonych pod względem środowiskowym zamówień publicznych. Znajduje to odzwierciedlenie w wynikach Słowacji związanych z praktykami antykonkurencyjnymi, które pomimo pewnej poprawy pozostają nieco powyżej średniej unijnej. Wciąż istnieją ponadto tylko niewielkie oznaki zaangażowania w zwalczanie korupcji. Ponad połowa przedsiębiorstw uważa korupcję za powszechnie występującą w dziedzinie zamówień publicznych zarządzanych przez władze krajowe.
- (19) Korupcja, skomplikowane procedury administracyjne, nadmierne i szybko zmieniające się przepisy gospodarcze oraz obawy co do zarządzania niektórymi organami regulacyjnymi w dużym stopniu negatywnie wpływają na jakość otoczenia biznesu na Słowacji. Słowacja wprawdzie utraciła częściowo swoją pozycję w niektórych międzynarodowych porównaniach, lecz wskazała szereg środków mających na celu poprawę jakości otoczenia biznesu i zwiększenie inwestycji. Słowacja wzmocniła również swoje ramy oceny skutków regulacji, rozszerzając ich stosowanie w ostatnich latach. Wreszcie, niedawno przyjęto nową strategię na rzecz lepszego stanowienia prawa, ocenę skutków regulacji 2020. W sektorze usług biznesowych utrzymują się istotne bariery regulacyjne, których poziom restrykcyjności jest wyższy niż średnia unijna w przypadku architektów, inżynierów, doradców podatkowych, prawników, rzeczników patentowych, agentów nieruchomości i przewodników turystycznych. Zalecenia dotyczące zajęcia się barierami regulacyjnymi znajdują się w komunikacie Komisji z dnia 10 stycznia 2017 r. w sprawie zaleceń dotyczących reformy systemu regulacji usług świadczonych w ramach wolnych zawodów. Słowacja zgłosiła jednak, iż nie poczyniono żadnych postępów w eliminowaniu tych ograniczeń.
- (20) Ogólnie rzecz biorąc, nie osiągnięto żadnego postępu w zakresie intensyfikacji walki z korupcją. Korupcja postrzegana jest wciąż jako wszechobecna, a liczba dochodzeń w sprawie takich przestępstw jeszcze bardziej spadła. Postrzeganie korupcji uległo dalszemu pogorszeniu w następstwie zabójstwa dziennikarza śledczego i w następstwie jego ustaleń w wielu sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu. Odsetek dochodzeń w najbardziej istotnych sprawach jest bardzo niski. Kwestia braku odpowiedzialności policji i prokuratury nie została rozwiązana, co utrudnia walkę z korupcją i dochodzenia w delikatnych sprawach o korupcję.
- (21) Zwiększenie skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości, w tym jego niezawisłości, wciąż jest dla Słowacji wyzwaniem, pomimo pewnej poprawy wydajności. Utrzymują się obawy o niezależność sądów, w tym o procedury mianowania sędziów na wszystkich szczeblach sądownictwa.
- (22) Mimo że pobudzanie innowacji może zwiększyć konkurencyjność i ułatwić przejście do gospodarki opartej na wiedzy, zdolność Słowacji do wprowadzania innowacji utrzymuje się na umiarkowanym poziomie, a intensywność prac badawczo-rozwojowych prowadzonych przez przedsiębiorstwa jest bardzo niska (0,40 % PKB w 2016 r.). Choć Słowacja posiada duży sektor średniozaawansowanych/wysokozaawansowanych technologii produkcyjnych, dominujące przedsiębiorstwa wielonarodowe wykazały jak dotąd jedynie ograniczone zainteresowanie prowadzeniem działalności badawczo-rozwojowej, a odsetek małych i średnich przedsiębiorstw innowacyjnych wewnętrznie był w 2016 r. dużo niższy na Słowacji (13,9 %) niż w Unii jako całości (28,8 %).
- (23) Publiczne inwestycje w badania naukowe i innowacje znacznie wzrosły w latach 2009–2015 dzięki wykorzystaniu funduszy ESI. Pełny potencjał tych inwestycji nie został osiągnięty z powodu niedociągnięć występujących w środowisku badawczym na Słowacji. Pomimo wzmocnienia roli urzędu wicepremiera ds. koordynacji badań naukowych, rozwoju i innowacji, ogólne zarządzanie polityką w tym zakresie jest słabe.

Fragmentaryczny charakter systemu oraz słabe ramy zarządzania, w połączeniu z rozdzieleniem kompetencji pomiędzy kilka ministerstw i agencji wykonawczych, które często są słabo skoordynowane, prowadzi do regularnego odraczania reform. Działania służące stymulowaniu transferu wiedzy, wzmocnieniu zdolności badawczych w przemyśle oraz poprawie współpracy między przedsiębiorstwami a ośrodkami akademickimi prowadzone są bardzo powoli.

- (24) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Słowacji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 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 budżetowej i społeczno-gospodarczej na Słowacji, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (25) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Słowacji podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,1 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB. Wdrożenie środków służących zwiększeniu gospodarności systemu opieki zdrowotnej i opracowanie skuteczniejszej strategii w zakresie pracowników służby zdrowia.
2. Wzmocnienie środków aktywizacji i podnoszenia kwalifikacji, w tym wysokiej jakości ukierunkowanych szkoleń i zindywidualizowanych usług dla grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, w szczególności poprzez realizację planu działania w odniesieniu do osób długotrwale bezrobotnych. Promowanie zatrudniania kobiet, zwłaszcza poprzez rozszerzenie przystępnej cenowo, wysokiej jakości opieki nad dziećmi. Poprawę jakości i integrującego charakteru edukacji, w tym przez zwiększenie uczestnictwa dzieci romskich w głównym nurcie kształcenia począwszy od wczesnego dzieciństwa.
3. Zwiększenie wykorzystania kryteriów jakościowych i kryteriów kosztu w cyklu życia w procedurach udzielania zamówień publicznych. Zwalczanie korupcji, w tym przez zapewnienie egzekwowania istniejących przepisów, a także przez zwiększenie odpowiedzialności na szczeblu policji i prokuratury. Poprawę skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przez zapewnienie niezależności w procedurach mianowania sędziów. Zmniejszenie rozdrobnienia publicznego sektora badań naukowych i stymulowanie innowacji w biznesie, w tym w małych i średnich przedsiębiorstwach.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

---

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/25)

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 <sup>(1)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 <sup>(2)</sup> Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Finlandii 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 na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (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 zalecenia dla strefy euro, co znajduje odzwierciedlenie w poniższych zaleceniach, zwłaszcza zaleceniu 3.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Finlandii zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Finlandii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(4)</sup>, 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”.
- (4) W dniu 13 kwietnia 2018 r. Finlandia przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> 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).<sup>(3)</sup> Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Finlandia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje saldo nominalne na poziomie -0,6 % PKB w 2018 r., czyli takim samym jak w ubiegłym roku. Prognozuje też, że w 2019 r. i później saldo to poprawi się, osiągając niewielką nadwyżkę w latach 2020 i 2021. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt wynoszący 0,5 % PKB w kategoriach strukturalnych – został w 2017 r. osiągnięty z nadwyżką. Według prognoz przeliczony deficyt strukturalny<sup>(2)</sup> będzie jednak nieznacznie wyższy i wyniesie 0,6 % PKB w latach 2018–2019, po czym zmaleje. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnęła wartość szczytową na poziomie 63,6 % w 2015 r., po czym spadła do poziomu 61,4 % w 2017 r. Zgodnie z programem stabilności na 2018 r. wskaźnik zadłużenia będzie się nadal zmniejszał i osiągnie poziom 56,7 % PKB w 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, wydaje się zasadniczo wiarygodny. Główne ryzyko dla tych prognoz związane jest z ewentualnymi wyższymi od oczekiwanych kosztami początkowymi planowanej reformy usług społecznych i usług opieki zdrowotnej.
- (7) W programie stabilności na 2018 r. wskazano, że koszty związane z wyjątkowym napływem uchodźców wzrosły i że ich wpływ na budżet w latach 2015–2016 był znaczny. Według programu stabilności na 2017 r. koszty te w 2017 r. miały obniżyć się o 0,15 % PKB. Ponieważ wartość ta nie została potwierdzona w programie stabilności na 2018 r., Komisja nie uwzględniła jej. Oprócz tego w 2017 r. Finlandii przyznano tymczasowe odstępstwo – wynoszące 0,5 % PKB – od wymaganej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w celu uwzględnienia dużych reform strukturalnych, w szczególności reformy emerytalnej z 2017 r. oraz paktu dotyczącego konkurencyjności, mających pozytywny wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych. W 2017 r. Finlandii przyznano również tymczasowe odstępstwo wynoszące 0,1 % PKB z tytułu krajowych wydatków inwestycyjnych na projekty współfinansowane przez Unię. Jeżeli chodzi o to drugie odstępstwo, jednym z kryteriów kwalifikowalności jest warunek, że inwestycje publiczne ogółem nie mogą zmaleć. Dane dotyczące wyniku budżetu za 2017 r. pokazują jednak spadek inwestycji publicznych z 2017 r. w porównaniu z poprzednim rokiem, podczas gdy szacowany poziom inwestycji związanych z funduszami unijnymi nie zmienił się. Uznaje się zatem, że Finlandia nie kwalifikuje się już do uzyskania tymczasowego odstępstwa w wysokości 0,1 % PKB w związku z krajowymi wydatkami inwestycyjnymi na projekty współfinansowane przez Unię w 2017 r. Pozostałe tymczasowe odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego są przenoszone z roku na rok przez okres trzech lat. Tymczasowe odstępstwa na mocy klauzul dotyczących wydarzeń nadzwyczajnych oraz reform strukturalnych wynoszą zatem 0,67 % PKB w 2018 r. i 0,5 % PKB w 2019 r.
- (8) Rada zaleciła Finlandii, by ta zagwarantowała, że odchylenie od średniookresowego celu budżetowego w 2018 r. ograniczało się do odstępstwa dopuszczonego z tytułu wpływu na budżet wydarzeń nadzwyczajnych (przyznanego w 2016 r.), jak również odstępstw związanych z realizacją reform strukturalnych i inwestycji (przyznanym w 2017 r.). Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 1,9 % w 2018 r., co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,1 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od zalecanej korekty budżetowej w 2018 r. Za sprawą lepszych od oczekiwanych wyników budżetowych w 2017 r. prognozuje się jednak obecnie, że różnica w stosunku do średniookresowego celu budżetowego jest mniejsza niż odstępstwa przyznane w związku z klauzulami dotyczącymi wydarzeń nadzwyczajnych oraz reform strukturalnych. Jeżeli prognoza ta się potwierdzi, kwestie te zostaną rozważone w ocenie *ex post* dotyczącej 2018 r.
- (9) W odniesieniu do 2019 r. prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje, że Finlandia powinna zapewnić, aby odchylenie od średniookresowego celu budżetowego w 2019 r. ograniczało się do odchylenia związanego z wpływem na budżet realizacji reform strukturalnych, w odniesieniu do którego w 2017 r. przyznano tymczasowe odstępstwo. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 2,9 %, co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,2 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki prognozuje się, że Finlandia spełni

(<sup>1</sup>) 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).

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

ten wymóg w 2019 r. Jednocześnie prognozuje się, że w latach 2018 i 2019 Finlandia spełni wymóg w zakresie wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Finlandia powinna być gotowa do wprowadzenia dodatkowych środków, aby zapewnić spełnienie wymogów paktu stabilności i wzrostu w 2018 r., oraz że zgodnie z prognozami spełni te wymogi w 2019 r.

- (10) Ze względu na starzenie się społeczeństwa i spadek liczebności siły roboczej prognozuje się wzrost wydatków na emerytury oraz opiekę zdrowotną i długoterminową z 22 % PKB w 2016 r. do 24 % PKB do 2030 r. Reformy administracji oraz usług społecznych i opieki zdrowotnej, będące obecnie przedmiotem dyskusji w parlamencie, mają na celu ograniczenie wzrostu wydatków w tej dziedzinie. Mają one również zapewnić równy dostęp do opieki zdrowotnej oraz ograniczyć czas oczekiwania pacjentów, w szczególności na obszarach defaworyzowanych lub oddalonych. Według oświadczeń własnych odsetek niezaspokojonych potrzeb medycznych w Finlandii jest wyższy od średniej unijnej. Szczególne trudności w uzyskaniu niezbędnej opieki medycznej mają osoby niepracujące. Począwszy od 2020 r. odpowiedzialność za usługi społeczne i w zakresie opieki zdrowotnej przejmą w Finlandii okręgi, wprowadzone jako nowy poziom regionalnej administracji publicznej. Reforma przewiduje połączenie zasobów, dzięki czemu będą one skuteczniej wykorzystywane na poziomie okręgów. Na poprawę wydajności korzystnie powinno również wpłynąć częstsze wykorzystywanie usług cyfrowych i elektronicznych. Usługi społeczne oraz w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej będą świadczone zarówno przez publiczne, jak i prywatne ośrodki socjalne i opieki zdrowotnej. Dzięki temu pacjenci będą mieli większy wybór. Oczekuje się również, że konkurencja między poszczególnymi usługodawcami przyniesie oszczędności kosztów. Osiągnięcie tych ambitnych celów będzie zależec m.in. od wyborów dokonanych na etapie realizacji reformy.
- (11) Wskaźnik zatrudnienia na poziomie 74 % ogółu ludności w wieku produkcyjnym (20–64 lata) był w 2017 r. w Finlandii stosunkowo niski w porównaniu z innymi krajami nordyckimi. Niższy był również poziom aktywności zawodowej, w szczególności w przypadku kobiet, mężczyzn o niskich umiejętnościach zawodowych oraz osób ze środowisk migracyjnych. Wysoka była stopa bezrobocia strukturalnego, która w 2017 r. wyniosła około 7,5 % ogółu siły roboczej. Co się tyczy wzrostu zatrudnienia, pomimo niedawnych środków przyjętych przez władze fińskie utrzymują się problemy z wprowadzeniem większej liczby zachęt do podejmowania pracy oraz bardziej aktywnej polityki rynku pracy.
- (12) Bierność zawodowa oraz pułapka bezrobocia nadal stanowią jedną z przeszkód dla pełniejszego wykorzystania siły roboczej. System zabezpieczenia społecznego oraz połączenie różnych rodzajów świadczeń prowadzą do istotnej pułapki bierności zawodowej. Jej ważny element stanowią pomoc społeczna oraz zasiłek mieszkaniowy. Te i inne świadczenia są w szybkim tempie wycofywane wraz ze wzrostem dochodów, co stwarza ryzyko, że podjęcie pracy może nie być wystarczająco opłacalne. Uznaje się, że złożoność zasad regulujących świadczenia w powiązaniu z praktykami administracyjnymi prowadzi do znacznych pułapek bezrobocia lub „pułapek biurokratycznych”. Brak pewności co do poziomu świadczeń oraz czas potrzebny na ich ponowne przyznanie ogranicza atrakcyjność podejmowania pracy krótkoterminowej lub w niepełnym wymiarze czasu. Ponadto, pomimo niedawnego ożywienia w sektorze budownictwa mieszkaniowego brak przystępnych cenowo mieszkań w ośrodkach wzrostu gospodarczego może stanowić dodatkową przeszkodę dla mobilności pracowników. Przeprowadzany obecnie eksperyment dotyczący dochodu podstawowego, którego pierwsze wyniki spodziewane są w 2019 r., powinien dostarczyć informacji na potrzeby przeglądu systemu zabezpieczenia społecznego. Bada się też możliwość zreformowania systemu urlopów rodzicielskich z myślą o zwiększeniu stopy zatrudnienia wśród kobiet w wieku rozrodczym i o wspieraniu równouprawnienia płci. Powstaje system ewidencji dochodów w czasie rzeczywistym, który może przyczynić się do poprawy wydajności usług publicznych oraz do skutecznego wyrównania poziomu świadczeń.
- (13) Zmieniają się praktyki w zakresie ustalania wynagrodzeń, a rokowania coraz częściej prowadzone są na szczeblu sektorowym lub lokalnym. Jako że przedsiębiorstwa często mają do czynienia z bardzo różnymi ograniczeniami, podjęcie to powinno umożliwić większe zróżnicowanie płac między nimi, jak również zagwarantować, że podwyżki realnych wynagrodzeń będą odpowiadać wzrostowi wydajności i przyczyniać się do lepszych wyników w obszarze zatrudnienia. Na mocy najnowszych porozumień w sprawie wynagrodzeń, które zawarto pod koniec 2017 r. i na początku 2018 r., organizacje pracodawców mają więcej możliwości prowadzenia rokowań na poziomie lokalnym. W przypadku pracodawców niezrzeszonych nadal istnieją pewne przeszkody w tym zakresie. Odnotowano już pierwsze pozytywne rezultaty stosowania takiego podejścia: obecny status ostatnich negocjacji dotyczących wynagrodzeń wskazuje, że ich wynik będzie zasadniczo neutralny dla konkurencyjności kosztowej. W praktyce, pomimo braku formalnej koordynacji porozumień w sprawie wynagrodzeń, wydaje się formować model fiński, który wiąże podwyżki płac w sektorze towarów i usług niepodlegających wymianie z podwyżkami uzgodnionym w sektorze towarów i usług podlegających wymianie handlowej.
- (14) Ponieważ poziom aktywności zawodowej i zatrudnienia stopniowo zbliża się ponownie do poziomu sprzed kryzysu, niższe szanse na rynku pracy osób bezrobotnych i biernych zawodowo mogą stać się jednym z głównych problemów zdolnych spowolnić ożywienie na rynku pracy i tym samym osłabić długoterminową stabilność fińskiego społeczeństwa opiekuńczego. Wspomniana sytuacja wymaga zapewnienia takim osobom odpowiednich i zintegrowanych usług w zakresie aktywizacji i rehabilitacji zawodowej. Jednocześnie środki przeznaczone na publiczne służby zatrudnienia, w szczególności na działalność doradczą, są na poziomie poniżej średniej unijnej. Usługi dla bezrobotnych, w szczególności osób o ograniczonych perspektywach zatrudnienia, są rozproszone między wielu odrębnymi usługodawców. Integracja i lepsza koordynacja świadczenia tych usług pomogłyby zapewnić ich ciągłość (punkt kompleksowej obsługi dla osób bezrobotnych / biernych zawodowo).

Zapewnienie powrotu na rynek pracy osób biernych zawodowo, w szczególności z grupy wiekowej 25–49 lat i osób ze środowisk migracyjnych, wymaga nieustannych starań. Migranci mogliby częściowo zrekompensować obecny spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, pod warunkiem że zostaną dobrze zintegrowani na rynku pracy i w fińskim społeczeństwie. Zwiększa się ponadto niedobór siły roboczej, co prawdopodobnie stanowi odzwierciedlenie zmian strukturalnych w gospodarce, takich jak starzenie się społeczeństwa. Wskazuje to na potrzebę nieustannego inwestowania w kształcenie dorosłych oraz szkolenia zawodowe, co ułatwi mobilność zawodową i ograniczy problem niedopasowania umiejętności.

- (15) Rząd wprowadził środki promujące przedsiębiorczość oraz wspierające podmioty rozpoczynające działalność gospodarczą. Zwiększył również dostępność kredytów i gwarancji eksportowych dla małych i średnich przedsiębiorstw. Osoby bezrobotne, które podjęły działalność gospodarczą, są obecnie uprawnione do zasiłku w trakcie pierwszych miesięcy jej prowadzenia. Program ten ma największe szanse na sukces, jeśli towarzyszyć mu będą działania w zakresie szkoleń i coachingu, z kolei krótki okres trwania może ograniczyć jego wpływ. Utrzymują się również pewne niedociągnięcia w zakresie ochrony socjalnej przedsiębiorców i osób samozatrudnionych. W Finlandii w przypadku tych ostatnich ryzyko ubóstwa jest wysokie w porównaniu z zatrudnionymi.
- (16) Zadłużenie gospodarstw domowych jest na rekordowo wysokim poziomie (67 % PKB w 2016 r.). Dług jest w przeważającej części zaciągnięty przy zmiennych stopach oprocentowania, co stanowi zagrożenie związane z ewentualnym ich wzrostem w perspektywie średnioterminowej. Szybko rośnie wolumen kredytów konsumenckich, przy czym coraz większa ich część jest udzielana przez banki zagraniczne, instytucje finansowe inne niż instytucje kredytowe, małe przedsiębiorstwa pożyczkowe lub ma charakter pożyczki społecznościowej. Fiński organ nadzoru finansowego przyjął szereg środków w celu ograniczenia wzrostu zadłużenia gospodarstw domowych. W najbliższym czasie nie oczekuje się jednak aktywnego zmniejszenia zadłużenia, w szczególności dlatego że stopy oprocentowania są niskie, a nastroje konsumentów – dobre. Brak kompleksowego rejestru kredytów, obejmującego zarówno pozytywne, jak i negatywne informacje o dłużnikach, może uniemożliwiać bankom dokładny przegląd ogólnego zadłużenia gospodarstw domowych.
- (17) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Finlandii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r. i krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Finlandii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Finlandii, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZY ZALECA Finlandii podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie w 2019 r. średniookresowego celu budżetowego, przy uwzględnieniu odstępstw związanych z wdrożeniem reform strukturalnych, w odniesieniu do których dopuszczono tymczasowe odchylenie. Zapewnienie przyjęcia i wdrożenia reformy administracyjnej w celu zwiększenia efektywności kosztowej usług społecznych i usług opieki zdrowotnej oraz równego dostępu do tych usług.
2. Poprawę zachęt do podejmowania pracy oraz zapewnienie odpowiednich i dobrze zintegrowanych usług osobom bezrobotnym i biernym zawodowo.
3. Usprawnienie monitorowania zadłużenia gospodarstw domowych, m.in. poprzez ustanowienie rejestru kredytów.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2018 r.**

(2018/C 320/26)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Szwecję jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Szwecji zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Szwecji w realizacji zalecenia dla tego kraju, przyjętego przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(3)</sup>, 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 opublikowano w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Szwecji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności zawyżony poziom cen nieruchomości mieszkaniowych w połączeniu ze stale rosnącym zadłużeniem gospodarstw domowych stwarza ryzyko nieuporządkowanej korekty. Dług gospodarstw domowych jest już wysoki i pomimo to utrzymuje tendencję wzrostową. Od około 20 lat trwa szybki i praktycznie nieprzerwany wzrost cen nieruchomości mieszkaniowych. W ostatnim kwartale 2017 r. odnotowano ujemny wzrost. Wskaźniki wyceny pokazują jednak, że poziom cen nieruchomości mieszkaniowych jest wciąż bardzo wysoki w stosunku do fundamentalnych parametrów gospodarczych. 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. W przypadku takiej korekty mogą pojawić się skutki uboczne w krajach sąsiadujących za sprawą systemowych powiązań finansowych. W ostatnich latach wprowadzono środki mające zatrzymać wzrost długów hipotecznych i zwiększyć liczbę budowanych nieruchomości mieszkaniowych. Dotychczasowe działania polityczne okazały się jednak niewystarczające, aby powstrzymać nadmierny wzrost cen mieszkań. Nie udało się także usunąć poważnych luk w polityce mieszkaniowej, w szczególności w odniesieniu do zachęt podatkowych do nabywania nieruchomości na własność, ani też poprawić podaży mieszkań i działania rynku wynajmu.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.



- (3) W dniu 27 kwietnia 2018 r. Szwecja przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program konwergencji na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Szwecja jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2018 r. rząd planuje osiągnąć nadwyżkę wynoszącą 1,0 % PKB w 2018 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 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 37,3 % w 2018 r. i będzie nadal maleć do poziomu 29,0 % w 2021 r. Głównymi czynnikami napędzającymi spadek relacji długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB mają być wzrost gospodarczy oraz zdrowe finanse publiczne. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę wynoszącą 0,7 % PKB w 2018 r. i nadwyżkę 1,0 % PKB w 2019 r., a więc osiągnie poziomy przewyższający średniookresowy cel budżetowy. Opierając się na ocenie programu konwergencji na 2018 r. i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2018 r., Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Szwecja spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019.
- (6) Zadłużenie gospodarstw domowych, już teraz wysokie, wciąż rośnie. Zadłużenie gospodarstw domowych wzrosło w 2017 r. o 7,0 % i osiągnęło około 86 % PKB i 184 % dochodu netto, co należy do najwyższych poziomów w Unii. Po nieznacznym spadku w 2016 r. średni wskaźnik zadłużenia do dochodu netto nowych kredytobiorców hipotecznych w 2017 r. ponownie wzrósł do 411 %, co stanowi nowy rekord. Wzrost zadłużenia gospodarstw domowych wynika przede wszystkim z wyższych kredytów hipotecznych związanych z wysokimi cenami nieruchomości mieszkaniowych i zakłóceniami strukturalnymi, premiującymi inwestycje hipoteczne w nieruchomości. Poziom zadłużenia jest rozłożony nierówno – gospodarstwa domowe osób młodych i gospodarstwa domowe osób o niższych dochodach są zadłużone szczególnie wysoko w stosunku do swoich dochodów. W ostatnich latach Szwecja wdrożyła szereg środków makroostrożnościowych. Obejmują one ustanowienie minimalnych poziomów pokrywania należności zabezpieczeniem, dostosowanie dolnych limitów wagi ryzyka banków i wprowadzenie w czerwcu 2016 r. formalnej zasady dotyczącej tempa spłaty kredytów hipotecznych. W marcu 2018 r. wszedł w życie nowy zaostrożony wymóg dotyczący tempa spłaty kredytów hipotecznych, w których zadłużenie jest wysokie w stosunku do dochodów netto. Szwecja przyjęła też przepisy dotyczące wzmocnienia kompetencji prawnych organu makroostrożnościowego (*Finansinspektionen*). Rozszerzenie tych kompetencji nastąpiło w lutym 2018 r. i pozwoliło temu organowi na szybsze podejmowanie szerszego zakresu potencjalnych działań w odpowiedzi na ryzyko związane z rosnącym zadłużeniem gospodarstw domowych. Wydaje się, że podjęte do tej pory działania w ramach polityki makroostrożnościowej miały ograniczony wpływ na wzrost udzielania kredytów hipotecznych. Stopniowe ograniczanie możliwości odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego lub zwiększanie opłacanych okresowo podatków od nieruchomości mogłoby pomóc zahamować wzrost zadłużenia gospodarstw domowych, ale rząd nie poczynił w tej dziedzinie żadnych postępów.
- (7) W 2017 r. szwedzka gospodarka wzrosła aż o około 2,4 %. Motorem wzrostu był solidny popyt wewnętrzny. Szczególnie duży wpływ na wzrost miały inwestycje, napędzane przez inwestycje w nieruchomości mieszkaniowe – wzrosły przez pierwsze trzy kwartały o 6,0 % w porównaniu z rokiem poprzednim. Mimo że w ostatnich latach budownictwo mieszkaniowe wyraźnie wzrosło, podaż wciąż jest niedostateczna, w szczególności podaż przystępnych cenowo nieruchomości mieszkaniowych w pobliżu najważniejszych miast. 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) Po dwóch dekadach szybkiego wzrostu cen jesienią 2017 r. rynek mieszkaniowy doświadczył stopniowego spadku, ceny wciąż jednak utrzymują się powyżej poziomu, który można wytłumaczyć podstawowymi czynnikami gospodarczymi. Do najistotniejszych przyczyn tego zjawiska należą: bodźce podatkowe premiujące własność i zadłużenie hipoteczne oraz wciąż sprzyjające warunki udzielania kredytów hipotecznych w połączeniu ze stosunkowo niskimi ratami kredytów hipotecznych. Oprócz tego niedobór nieruchomości mieszkaniowych wiąże się ze strukturalnymi brakami rynku nieruchomości, takimi jak m.in. ograniczona konkurencja w sektorze

<sup>(1)</sup> 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).

budowlanym, wynikająca z barier wejścia na rynek, które utrudniają rozpoczęcie działalności małym i zagranicznym przedsiębiorstwom, oraz z możliwości kontrolowania zasobów gruntowych przez dużych deweloperów. Występują też bariery utrudniające efektywne wykorzystanie istniejących zasobów mieszkaniowych. Na rynku wynajmu czynsze niższe od rynkowych stwarzają efekt „lock-in” (efekt zamknięcia) i efekt działania modelu swoi-obcy. Podatki od dochodów kapitałowych na rynku nieruchomości zamieszkałych przez właścicieli ograniczają mobilność właścicieli mieszkań i domów. Szwedzkie władze kontynuują stopniowe wdrażanie 22-punktowego planu na rzecz zwiększenia budownictwa mieszkaniowego i wydajności rynku mieszkaniowego. Nie podjęto jednak istotnych działań w ramach polityki w celu zwiększenia elastyczności ustalania cen najmu lub przeprowadzenia przeglądu struktury podatku od dochodów kapitałowych.

- (9) W rozwiniętej gospodarce potrzebni są wysoko wykwalifikowani pracownicy – niedobór siły roboczej uwidocznił się w sektorach takich jak budownictwo, edukacja, ochrona zdrowia, badania naukowe, inżynieria i technologie informacyjno-komunikacyjne. W tym kontekście wyzwaniem pozostaje integracja na rynku pracy osób ze środowisk migracyjnych, zwłaszcza kobiet. Wskaźnik zatrudnienia kobiet urodzonych poza UE jest znacznie niższy niż ogólny wskaźnik zatrudnienia. Zwiększają się różnice w osiągnięciach edukacyjnych uczniów z różnych środowisk społeczno-ekonomicznych. Ścisłego monitorowania wymaga integracja w systemie kształcenia nowo przybyłych uczniów ze środowisk migracyjnych, a także niedobór nauczycieli.
- (10) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Szwecji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Szwecji w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Szwecji, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (11) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2018 r. i jest zdania <sup>(1)</sup>, że należy się spodziewać, iż Szwecja spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu.
- (12) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2018 r. i program konwergencji na 2018 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu nr 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Szwecji podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Przeciwdziałanie ryzyku związanemu z wysokim zadłużeniem gospodarstw domowych przez stopniowe ograniczenie możliwości odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego lub przez zwiększenie opłacanych okresowo podatków od nieruchomości. Wspieranie budownictwa mieszkaniowego na obszarach, gdzie występuje największy problem niedoborów, w szczególności przez usunięcie barier strukturalnych utrudniających budownictwo, oraz poprawę efektywności rynku mieszkaniowego, między innymi poprzez zwiększenie elastyczności w ustalaniu cen wynajmu i przegląd konstrukcji podatku od dochodów kapitałowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

---

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo programu konwergencji na 2018 r.**

(2018/C 320/27)

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 <sup>(1)</sup>, 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 <sup>(2)</sup> Komisja przyjęła również 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 2018 r. dotyczące Zjednoczonego Królestwa zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Zjednoczonego Królestwa w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(3)</sup>, 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) W dniu 29 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo powiadomiło Radę Europejską o zamiarze wystąpienia z Unii Europejskiej. Całe unijne prawo pierwotne i wtórne przestanie obowiązywać w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa od dnia 30 marca 2019 r. od godz. 00.00 czasu środkowoeuropejskiego, chyba że w ratyfikowanej umowie o wystąpieniu zostanie ustalona inna data albo Rada Europejska, działając zgodnie z art. 50 ust. 3 i w porozumieniu ze Zjednoczonym Królestwem, zdecyduje jednomyślnie, że Traktaty przestaną obowiązywać Zjednoczone Królestwo od późniejszej daty. Zjednoczone Królestwo stanie się wtedy państwem trzecim. Prowadzone są negocjacje w celu zapewnienia uporządkowanego wystąpienia, w tym okresu przejściowego do 2020 r., podczas którego prawo unijne nadal obowiązywałoby wobec Zjednoczonego Królestwa i na terytorium tego państwa.
- (4) 30 kwietnia 2018 r. Zjednoczone Królestwo przedłożyło swój krajowy program reform na 2018 r. oraz program konwergencji na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> 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).<sup>(3)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Zjednoczone Królestwo jest obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie konwergencji na lata 2017–2018 rząd przewiduje, że deficyt nominalny spadnie z poziomu 2,2 % PKB w latach 2017–2018 do poziomu 1,8 % PKB w latach 2018–2019 i 1,7 % PKB w latach 2019–2020. Program konwergencji nie obejmuje średniookresowego celu budżetowego. Zgodnie z programem konwergencji przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zasadniczo ustabilizuje się na poziomie około 85,5 % między latami 2017–2018 i 2019–2020, a następnie spadnie do poziomu 84,8 % PKB w latach 2021–2022. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Chociaż środki niezbędne do osiągnięcia planowanego deficytu docelowego są zasadniczo dobrze określone, rosnąca presja na wydatki publiczne w szeregu obszarów zagraża osiągnięciu planowanej redukcji deficytu.
- (7) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Zjednoczonemu Królestwu zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto <sup>(2)</sup> nie przekroczyła 1,8 % w latach 2018–2019, co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Jednocześnie Rada stwierdziła, że należy rozważyć kurs polityki budżetowej, który wzmocniłby trwające ożywienie oraz zapewnił zrównoważony charakter finansów publicznych Zjednoczonego Królestwa. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od wymogów funkcji zapobiegawczej w latach 2018–2019.
- (8) W latach 2019–2020, w związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia Zjednoczonego Królestwa będzie wyższy niż 60 % PKB a jej prognozowana luka produktowa wyniesie 0,4 %, stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 1,6 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,6 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki prognozuje się, że Zjednoczone Królestwo spełni ten wymóg w latach 2019–2020. Z pobieżnych prognoz wynika, że Zjednoczone Królestwo spełni przejściowe ustalenia w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia w latach 2018–2019 oraz 2019–2020 dzięki dopuszczonemu odstępstwu wynoszącemu 0,25 %. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że w latach 2018–2019 Zjednoczone Królestwo powinno być gotowe do wprowadzenia dodatkowych środków w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu.
- (9) Roczna podaż nieruchomości mieszkaniowych netto stale rośnie – rząd podjął szereg inicjatyw mających na celu pobudzenie rynku mieszkaniowego i cyklicznego ożywienia. Podaż ta nadal jest znacznie niższa od szacunkowego popytu. Zjednoczone Królestwo wciąż ma problem z zapewnieniem odpowiedniej infrastruktury mieszkaniowej. Wiąże się to z bardzo restrykcyjnymi i skomplikowanymi przepisami dotyczącymi rynku gruntów. Niedobór nieruchomości mieszkaniowych oraz ich wysokie koszty są problemem szczególnie na obszarach o wysokim i rosnącym popycie, na przykład w centrach miast i w ich pobliżu. Rząd zauważył problem i ustanowił ambitne cele dotyczące zwiększenia podaży w najbliższych latach. Rząd potwierdził jednocześnie swoje zobowiązanie do ograniczenia budowy nowych osiedli w pobliżu centrów miast. Młodszy ludzie znacznie rzadziej są właścicielami nieruchomości niż przedstawiciele pokolenia ich rodziców, co prowadzi do nierówności międzypokoleniowej.
- (10) Produktywność pracy jest niska i znajduje się w stanie zastoju. Duże części gospodarki uzyskują stosunkowo słabe wyniki pod względem najważniejszych czynników pobudzających produktywność: umiejętności, inwestycji i efektywnych procesów biznesowych. Przepustowość sieci drogowej, kolejowej i lotniczej w Zjednoczonym Królestwie również znajduje się pod znaczną i rosnącą presją.
- (11) Chociaż najważniejsze dane liczbowe dotyczące rynku pracy wyglądają w większości dobrze, utrzymują się obawy dotyczące jakości niektórych miejsc pracy. Jest to związane z problemami dotyczącymi rozwoju umiejętności, pewnych niestandardowych form zatrudnienia, zarobków, wydajności, uczestnictwa w rynku pracy i ubóstwa wśród osób aktywnych zawodowo. Wszystkie wyżej wymienione kwestie były przedmiotem ważnych politycznych zapowiedzi i działań. Kluczowe znaczenie dla tych powiązanych działań politycznych ma spójność.

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> Publiczne wydatki pierwotne 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.

Jeżeli chodzi o umiejętności, jak dotąd skupiano się przede wszystkim na przygotowaniu zawodowym i reformach kształcenia technicznego. Położenie nacisku na jakość w obu tych obszarach może zapewnić trwały efekt mnożnikowy dla społeczeństwa i gospodarki. Zjednoczone Królestwo należy do państw członkowskich, które spełniły już ponad dwie trzecie proponowanych kryteriów europejskich ram jakości i skuteczności programów przygotowania zawodowego – wyznaczenie i monitorowanie jakościowych celów, na przykład za pomocą monitorowania losów absolwentów, jest zatem możliwe. Zasoby proporcjonalne do zasobów przeznaczonych na przygotowanie zawodowe i nowe egzaminy (ang. T-Levels) dla osób wcześniej kończących naukę są też niezbędne na programy kształcenia przez całe życie, w szczególności skierowane do osób, które „utknęły” na najniższych stanowiskach.

- (12) Uwagi wymagają ponadto kwestie ochrony socjalnej i włączenia społecznego. Trwa realizacja reform dotyczących opieki nad dziećmi, potrzebne mogą być jednak dalsze działania, w szczególności dotyczące dzieci poniżej trzeciego roku życia. W szczególności rodziny pracujące nie odczuły jeszcze w pełni skutków niektórych reform i cięć świadczeń socjalnych.
- (13) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Zjednoczonego Królestwa, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2018 r. i krajowy program reform na 2018 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 budżetowej 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 wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2018 r., a jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Zjednoczonemu Królestwu podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 1,6 % w latach 2019–2020, co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB.
2. Zwiększenie podaży nieruchomości mieszkaniowych, w szczególności na obszarach o najwyższym popycie, w tym za pomocą dodatkowych reform systemu planowania.
3. Zaspokojenie potrzeb w zakresie umiejętności i ich rozwijania poprzez określenie celów dotyczących jakości i skuteczności przygotowania zawodowego oraz poprzez zwiększenie inwestycji w podnoszenie umiejętności ludności już aktywnej zawodowo.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

---

<sup>(1)</sup> Na mocy 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**