

Dziennik Urzędowy C 301

Unii Europejskiej



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Rocznik 62
5 września 2019

Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

ZALECENIA

Rada

| | | |
|---------------|---|----|
| 2019/C 301/01 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Belgii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię programu stabilności na 2019 r. . . | 1 |
| 2019/C 301/02 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na 2019 r. | 8 |
| 2019/C 301/03 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Czech na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Czechy programu konwergencji na 2019 r. | 15 |
| 2019/C 301/04 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Danii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Danię programu konwergencji na 2019 r. | 20 |
| 2019/C 301/05 | Zalecenie Rady de z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2019 r. | 24 |
| 2019/C 301/06 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2019 r. | 30 |

PL

| | | |
|---------------|--|-----|
| 2019/C 301/07 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Irlandii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Irlandię programu stabilności na 2019 r. | 35 |
| 2019/C 301/08 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Grecji na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Grecję programu stabilności na 2019 r. | 42 |
| 2019/C 301/09 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2019 r. | 48 |
| 2019/C 301/10 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Francji na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2019 r. | 55 |
| 2019/C 301/11 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Chorwacji na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2019 r. | 64 |
| 2019/C 301/12 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2019 r. | 69 |
| 2019/C 301/13 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2019 r. ... | 80 |
| 2019/C 301/14 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu stabilności na 2019 r. | 86 |
| 2019/C 301/15 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu stabilności na 2019 r. ... | 91 |
| 2019/C 301/16 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2019 r. | 97 |
| 2019/C 301/17 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2019 r. | 101 |
| 2019/C 301/18 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Malty na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2019 r. ... | 107 |

| | | |
|---------------|--|-----|
| 2019/C 301/19 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na 2019 r. | 112 |
| 2019/C 301/20 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Austrii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na 2019 r. | 117 |
| 2019/C 301/21 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2019 r. | 123 |
| 2019/C 301/22 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2019 r. | 129 |
| 2019/C 301/23 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2019 r. | 135 |
| 2019/C 301/24 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Słowenii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na 2019 r. | 143 |
| 2019/C 301/25 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Słowacji na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na 2019 r. | 148 |
| 2019/C 301/26 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2019 r. | 154 |
| 2019/C 301/27 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2019 r. | 159 |
| 2019/C 301/28 | Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo programu konwergencji na lata 2018–2019 | 163 |

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

ZALECENIA

RADA

ZALECENIE RADY

z dnia 9 lipca 2019 r.

w sprawie krajowego programu reform Belgii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię programu stabilności na 2019 r.

(2019/C 301/01)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Belgii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami dla strefy euro”).

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

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

⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, 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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej. W szczególności: środki służące usprawnieniu usług pomogą w realizacji pierwszego zalecenia dla strefy euro w zakresie odpornych rynków usług; środki służące poprawie stabilności, efektywności i struktury finansów publicznych, a także wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do obniżania długu publicznego pomogą w realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro w zakresie wspierania inwestycji, poprawy stanu finansów publicznych i odbudowania buforów fiskalnych; środki służące zwiększeniu skuteczności polityk w zakresie rynku pracy pomogą w realizacji trzeciego zalecenia dla strefy euro w zakresie wspierania skutecznych przepływów na rynku pracy.
- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Belgii zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Belgii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań 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 26 kwietnia 2019 r. Belgia przedłożyła krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Belgia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega regule dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2019 r. rząd planuje stopniową poprawę salda nominalnego z deficytu na poziomie 0,7 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2018 r. do wartości 0,0 % PKB w 2022 r. Po przeliczeniu salda strukturalnego ⁽⁶⁾ nie planuje się osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, którym jest osiągnięcie równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych, w okresie objętym programem stabilności na 2019 r. Program stabilności na 2019 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 2018 r. do 102 % PKB – będzie kontynuować trend spadkowy, osiągając w 2022 r. poziom 94 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Jednocześnie nie sprecyzowano jeszcze działań niezbędnych do wsparcia celów dotyczących deficytu począwszy od 2020 r., co – zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. – przyczynia się do prognozowanego na 2020 r. pogorszenia salda strukturalnego, przy założeniu niezmiennego kursu polityki.
- (7) W dniu 5 czerwca 2019 r. Komisja opublikowała sprawozdanie sporządzone zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu w związku z nieprzestrzeganiem przez Belgię reguły dotyczącej zadłużenia w 2018 r. W sprawozdaniu stwierdzono, po dokonaniu oceny wszystkich istotnych czynników, że na obecną chwilę wyniki analizy nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, czy określone w Traktacie i w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/1997 kryterium długu zostało spełnione.
- (8) W swoim programie stabilności na 2019 r. Belgia potwierdza wniosek złożony w jej projekcie planu budżetowego na 2019 r. o skorzystanie z elastyczności w ramach części zapobiegawczej zgodnie ze „Wspólnie uzgodnionym stanowiskiem dotyczącym elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu” zatwierdzonym przez Radę w dniu 12 lutego 2016 r. Belgia wystąpiła z wnioskiem o czasowe odstępstwo o 0,5 % PKB od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w związku z realizacją ważnych reform strukturalnych mających pozytywny wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych. Reformy strukturalne to reforma systemu emerytalnego, przeniesienie obciążeń podatkowych, reforma opodatkowania osób

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 1.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję przy użyciu powszechnie przyjętej metodyki.

prawnych, reforma rynku pracy oraz reforma administracji publicznej. W prognozie Komisji z wiosny 2019 r. potwierdzono, że Belgia przestrzega w 2019 r. minimalnego poziomu odniesienia, co daje margines bezpieczeństwa w kierunku progu deficytu wynoszącego 3 % PKB. Wszystkie te środki zostały już w pełni przewidziane prawem, z wyjątkiem reformy administracji publicznej. Ze względu na charakter tych środków, w szczególności przeniesienia obciążeń podatkowych i reformy opodatkowania osób prawnych, nadal istnieje niepewność co do ich skutków krótkoterminowych, zwłaszcza ze względu na ich charakter, który nie jest neutralny budżetowo, co pogarsza sytuację budżetową. Niemniej środki te zwiększyły potencjał wzrostu gospodarki, obniżyły stopę bezrobocia i zmniejszyły ryzyko zakłóceń równowagi makroekonomicznej, co pozytywnie wpływa na zdolność obsługi zadłużenia w perspektywie średnio- i długoterminowej. Na tej podstawie można obecnie uznać, że Belgia kwalifikuje się do przyznania jej czasowego odstępstwa o 0,5 % PKB w 2019 r., o które wystąpiła, pod warunkiem że prawidłowo wprowadzi uzgodnione reformy, co będzie monitorowane w ramach europejskiego semestru.

- (9) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Belgii zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽⁷⁾ nie przekroczyła 1,8 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Jako że Belgia kwalifikuje się do przyznania jej czasowego odstępstwa o 0,5 % PKB w ramach klauzuli dotyczącej reformy strukturalnej, wymagana korekta strukturalna na 2019 r. może zostać zmniejszona do 0,1 % PKB, co odpowiada nominalnej stopie wzrostu wydatków pierwotnych netto nieprzekraczającej 2,8 % w 2019 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. istnieje ryzyko wystąpienia znaczącego odchylenia od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2018 r. i 2019 r. w ujęciu łącznym.
- (10) W 2020 r., w związku z tym, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych Belgii przekroczy 60 % PKB, a prognozowana luka produktowa wyniesie 0,1 %, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 1,6 %, zgodnie z korektą strukturalną na poziomie 0,6 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko znaczącego odstępstwa od tego wymogu w 2020 r. Z pobieżnej oceny wynika, że w 2019 r. i 2020 r. Belgia nie osiągnie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2019 r. należy podjąć niezbędne działania w celu przestrzegania przepisów paktu stabilności i wzrostu. Ważne byłoby wykorzystanie wszelkich nieoczekiwanych zysków do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Średnioterminowa i długoterminowa stabilność finansów publicznych Belgii jest nadal zagrożona ze względu na połączenie wysokiego wskaźnika relacji długu do PKB z prognozowanym wzrostem kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa, w szczególności kosztów związanych z emeryturami i opieką długoterminową. W 2015 r. uchwalono szereg reform emerytalnych, które podnoszą ustawowy wiek emerytalny z 65 do 66 lat od 2025 r. i do 67 lat od 2030 r. Zaostrożono również wymogi dotyczące wieku i stażu pracy w przypadku osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę. Mimo to wydatki publiczne na emerytury wzrosną jednak o 2,9 punktu procentowego PKB w okresie między 2016 a 2070 r., głównie w ciągu najbliższych dwudziestu lat. Ponadto warunki przechodzenia na wcześniejszą emeryturę w przypadku szeregu dużych grup urzędników służby cywilnej są nadal korzystniejsze niż warunki standardowe. Przewiduje się, że między 2016 a 2070 r. wydatki publiczne na opiekę długoterminową wzrosną o 1,7 punktu procentowego PKB – jest to wzrost powyżej średniej, przy czym już teraz jest to jeden z najwyższych poziomów wydatków w Unii. Opieka długoterminowa jest rozdrobniona organizacyjnie i kompetencje rozkładają się obecnie na różne szczeble administracji, co stwarza problem, jeśli chodzi o niektóre aspekty efektywności wydatków; tym samym nie jest jeszcze jasny wpływ netto niedawnych zmian w zakresie odpowiedzialności. W osiągnięciu zamierzonego przyrostu wydajności pomocne byłoby udoskonalenie zarządzania. Być może istnieją możliwości optymalizacji koszyka usług opieki w celu poprawy wydajności kosztowej systemu opieki długoterminowej.
- (11) Istnieją możliwości poprawy struktury i efektywności wydatków publicznych w celu stworzenia większych możliwości dla inwestycji publicznych. W Belgii łączne wydatki wyrażone jako odsetek PKB pozostają jednymi z najwyższych w strefie euro pomimo niedawnego spadku tego wskaźnika. Wysoki poziom wydatków publicznych wskazuje na to, że istnieje możliwość korekty fiskalnej w większym stopniu opartej na wydatkach. Wyniki niektórych polityk oraz jakość niektórych usług publicznych rodzą pytania o oszczędność kosztową z uwagi na wysoki poziom wydatków publicznych. Przeglądy wydatków publicznych i oceny polityki mogłyby pomóc Belgii w ustaleniu priorytetów i poprawie efektywności wydatków publicznych. Ponadto można by wykorzystać przeglądy wydatków publicznych do oceny efektywności pośredniego wsparcia publicznego przeznaczanego na działalność przedsiębiorstw w obszarze badań i rozwoju, które, wyrażone jako odsetek PKB, są najwyższe w Unii i które w ubiegłym roku nadal rosły. Władze federalne i regionalne wyraziły ostatnio zainteresowanie włączeniem przeglądów wydatków do swoich mechanizmów budżetowych.

⁽⁷⁾ 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 czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (12) Koordynacja budżetowa między poszczególnymi podmiotami nie jest obecnie wystarczająco elastyczna, aby umożliwić inwestycje publiczne w duże projekty. W federalnym państwie członkowskim takim jak Belgia, gdzie duża część kompetencji dotyczących wydatków została przeniesiona na poziom administracji regionalnych, konieczna jest skuteczna koordynacja budżetowa. Pomimo porozumienia o współpracy podpisanego w 2013 r. nadal nie osiągnięto formalnego porozumienia w sprawie rocznych celów na wszystkich szczeblach administracji, co komplikuje koordynację budżetową. W przeciwieństwie do poprzednich programów stabilności, w których komitet pojednawczy odnotowywał kierunek polityki fiskalnej, wszystkie szczeble administracji zatwierdziły ogólny kierunek polityki fiskalnej przedstawiony w programie stabilności na 2018 r. i poparły osiągnięcie celów fiskalnych do 2020 r. dla wszystkich poziomów administracji. Mimo że to zatwierdzenie uwiarygodniło ogólny kierunek fiskalny, nie osiągnięto formalnego porozumienia w sprawie rocznych celów fiskalnych na poszczególnych szczeblach administracji. Brak porozumienia co do celów na poszczególnych szczeblach administracji może podważyć możliwość utrzymania ogólnego kierunku fiskalnego z myślą o realizacji celu średniookresowego. Ponadto w związku z brakiem porozumienia wydział Wysokiej Rady ds. Finansów zajmujący się wymogami w zakresie zaciągania pożyczek w sektorze publicznym nie może skutecznie monitorować realizacji wspomnianych celów. Program stabilności na 2019 r. zawiera jedynie orientacyjne ogólne i pośrednie cele budżetowe, ponieważ w dniu 26 maja 2019 r. odbyły się wybory na szczeblu federalnym oraz na szczeblu regionów i wspólnot.
- (13) Niedawno odnotowany wzrost gospodarczy doprowadził do zwiększenia liczby miejsc pracy, a wzrost zatrudnienia jest obecnie na najwyższym poziomie od dziesięciu lat. Współczynnik aktywizacji osób biernych zawodowo lub bezrobotnych utrzymuje się jednak na niskim poziomie i Belgia nie jest na dobrej drodze do osiągnięcia celu strategii „Europa 2020”, jakim jest zatrudnienie na poziomie 73,2 %. Wciąż utrzymują się duże regionalne rozbieżności na rynku pracy. Mimo stałego spadku odnotowywanego w ciągu ostatnich pięciu lat bezrobocia wśród młodzieży w Brukseli znacznie przewyższa średnią w Unii. Poziom uczestnictwa w rynku pracy jest niski w przypadku osób o niskich kwalifikacjach, osób ze środowisk migracyjnych, pracowników w starszym wieku i osób z niepełnosprawnościami, co świadczy o tym, że czynniki zarówno strukturalne, jak i specyficzne dla danej grupy utrudniają integrację na rynku pracy, a stosowane środki aktywizacji zawodowej nie są równie skuteczne dla wszystkich grup ludności. Wskaźnik zatrudnienia pracowników w starszym wieku (55–64 lat) utrzymuje się poniżej średniej unijnej, a w przypadku osób w wieku powyżej 60 lat różnica w stosunku do średniej unijnej utrzymuje się na wysokim poziomie. Wśród osób ze środowisk migracyjnych, zwłaszcza wśród kobiet, nadal odnotowuje się wyższy poziom bezrobocia, niższy wskaźnik aktywności zawodowej, wyższy poziom ubóstwa pracujących oraz zatrudnienie poniżej kwalifikacji. Chociaż wprowadzono pewne środki w celu wsparcia integracji nowo przybyłych migrantów i w celu walki z dyskryminacją, nadal brakuje skoordynowanego podejścia do rozwiązywania problemów, z którymi borykają się osoby ze środowisk migracyjnych. W ramach reformy zwanej „porozumieniem na rzecz zatrudnienia” wprowadzono środki zwiększające uczestnictwo w rynku pracy, ale ich oddziaływanie będzie musiało jeszcze zostać poddane ocenie.
- (14) Nadal istnieją duże czynniki finansowe zniechęcające do podjęcia pracy. Przeniesienie obciążeń podatkowych zmniejszyło wprawdzie klin podatkowy, pozostaje on jednak nadal średnio na wysokim poziomie w odniesieniu do wszystkich pracowników, z wyjątkiem osób o bardzo niskich dochodach (50 % średniego wynagrodzenia). Belgia wciąż jest jedynym państwem członkowskim, w którym świadczenia dla bezrobotnych nie są ograniczone w czasie, mimo że ich wysokość jest stopniowo redukowana. Istnieją również czynniki finansowe zniechęcające beneficjentów świadczeń z tytułu choroby i niepełnosprawności oraz innych żywicieli rodziny do podejmowania zatrudnienia w pełnym wymiarze. W szczególności w przypadku rodziców samotnie wychowujących dzieci (oraz w mniejszym stopniu par z dziećmi) zachęty finansowe do podjęcia zatrudnienia (w pełnym wymiarze) są ograniczone ze względu na połączenie kosztów i utratę świadczeń. Ponadto mogą występować problemy z koordynacją ze względu na podział odpowiedzialności za ochronę socjalną na szczeblu federalnym, regionalnym i lokalnym. System zabezpieczenia społecznego formalnie nie obejmuje osób pracujących na własny rachunek, jeżeli chodzi o zasiłki dla bezrobotnych, wypadki przy pracy i choroby zawodowe.
- (15) W dalszym ciągu powodem do niepokoju jest spadek wyników kształcenia w okresie objętym obowiązkiem szkolnym i utrzymywanie się znacznych dysproporcji w systemie edukacji. Odsetek młodych ludzi, którzy nie opanowali podstawowych umiejętności, można zmniejszyć, zwłaszcza we wspólnocie francuskiej, gdzie odsetek ten jest wyższy niż średnia OECD. Na wysokie zróżnicowanie w wynikach kształcenia wpływa sytuacja społeczno-ekonomiczna i pochodzenie ze środowisk migracyjnych. Nauczyciele potrzebują więcej wsparcia, aby radzić sobie z różnorodnością, i nadal istnieje potrzeba dostosowania systemu ustawicznego doskonalenia zawodowego nauczycieli. Konieczne jest przyspieszenie reform mających na celu poprawę wyników kształcenia i zniwelowanie różnic, tak aby stymulować zrównoważony i inkluzywny wzrost oparty na wiedzy specjalistycznej, a także włączenie społeczne. Postępuje wdrażanie „Paktu na rzecz doskonałości” – ważnego projektu reformy szkolnictwa we wspólnocie francuskiej, który ma poprawić podstawowe umiejętności, wydajność i zarządzanie oraz eliminować nierówności. Przyjęte zostały dekryty dotyczące organizacji pracy nauczycieli, wspólnego podstawowego programu

nauczania, statusu dyrektorów szkół oraz wsparcia nauczania języka francuskiego dla nowo przybyłych uczniów – zaczną one obowiązywać od września 2020 r. Wspólnota flamandzka wdraża pewne reformy w szkolnictwie średnim od roku szkolnego 2019/2020, ale wczesny podział na różne ścieżki kształcenia nadal jest powodem do niepokoju. Wpływ tych reform i środków zależy będzie również od ich skutecznej realizacji i monitorowania. Parlament federalny obniżył również wiek obowiązku szkolnego z sześciu do pięciu lat. Biorąc pod uwagę wysoki już poziom wydatków na edukację, konieczne będzie wdrożenie reform z większym naciskiem na zwiększenie wydajności i skuteczności systemu, a także jego zdolności do budowania kompetencji ukierunkowanych na przyszłość i odpowiadających potrzebom rynku pracy.

- (16) Niedopasowanie umiejętności i niska mobilność pracowników utrudniają wzrost zatrudnienia i wydajności. Pomimo podjęcia szeregu środków o zasięgu regionalnym i federalnym mających rozwiązać problem niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej i poprawić aktywizację zawodową, również w ramach reformy zwanej „porozumieniem na rzecz zatrudnienia”, w kilku sektorach odnotowuje się niedobory siły roboczej, zwłaszcza w obszarach technologii informacyjnych i komunikacyjnych, budownictwa i zdrowia. Wzrost sektora budownictwa jest hamowany przez brak umiejętności i niedobór siły roboczej. W niektórych sektorach istnieją znaczne potrzeby, jeśli chodzi o przekwalifikowywanie i podnoszenie kwalifikacji pracowników. Udział dorosłych w kształceniu i szkoleniu jest niski, podobnie jak mobilność zawodowa. Dużym problemem są słabe umiejętności językowe, zwłaszcza w Brukseli, gdzie według krajowego programu reform na 2019 r. około 50 % ofert pracy wymaga znajomości zarówno języka francuskiego, jak i niderlandzkiego. Odsetek osób z wyższym wykształceniem jest wysoki, ale zbyt mało jest absolwentów w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM). W 2016 r. Belgia zajmowała 26. miejsce w Unii pod względem liczby absolwentów szkół wyższych w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki, przy czym wskaźnik nowych studentów, zwłaszcza kobiet, na odnośnych kierunkach studiów był niski. Ogólna realizacja planu działania w zakresie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM) na lata 2012–2020 we Flandrii przynosi pozytywne wyniki, jednak liczba absolwentów szkół średnich w tych dziedzinach w szkołach technicznych i zawodowych nie wzrosła od 2010 r. Wspólnota francuska nie ma strategii STEM i ciągle jeszcze musi wdrożyć niedawno przyjętą „strategię na rzecz edukacji cyfrowej” w szkolnictwie. Niedobór specjalistów dysponujących wiedzą z zakresu przedsiębiorczości i nauk przyrodniczych, jak i technologii, inżynierii i matematyki jest czynnikiem hamującym rozwój start-upów. Ogólny poziom umiejętności cyfrowych jest dobry, ale nie poprawia się. W krajowym programie reform na 2019 r. zwraca się uwagę na porozumienie między Flandrią a Walonią oraz planowane porozumienie między Flandrią a regionem stołecznym Brukseli, które ma poprawić międzyregionalną mobilność pracowników.
- (17) Badania i rozwój są skoncentrowane w kilku gałęziach przemysłu, a innowacje nie są wystarczająco upowszechniane w pozostałych sektorach gospodarki, co w ostatecznym rozrachunku ogranicza wzrost wydajności. Wydaje się, że badania finansowane ze środków publicznych są poniżej średniej unijnej. Istnieją również dysproporcje regionalne i subregionalne, jeśli chodzi o badania, rozwój i innowacje. W krajowym pakcie na rzecz inwestycji strategicznych uznano, że upowszechnianie cyfryzacji jest obiecującym sposobem poprawy wydajności i zdolności innowacyjnych Belgii. Wymaga to inwestowania w infrastrukturę cyfrową, w tym skutecznego wprowadzania technologii 5G, rozwijania kapitału ludzkiego i ducha przedsiębiorczości, a także szybszego wykorzystywania technologii cyfrowych, w szczególności przez przedsiębiorstwa pozostające w tyle.
- (18) Jakość infrastruktury drogowej pogarsza się, co jest skutkiem niskich inwestycji publicznych w ciągu minionych lat. Jednocześnie utrzymanie dużej i gęstej sieci wydaje się mało wydajne kosztowo dla regionów i władz lokalnych. Drogi w Belgii należą do najbardziej zatłoczonych dróg w Unii. Infrastruktura kolejowa jest gęsta i dobrej jakości, ale jej ukończenie i modernizacja okazują się trudne; występuje zagęszczenie ruchu zwłaszcza wokół Brukseli i na trasach prowadzących do portów w Antwerpii i Zeebrugge. Planowane są znaczne inwestycje w podmiejską infrastrukturę kolejową i system sterowania, ale są one spowalniane w szczególności przez zasady przydziału środków budżetowych w poszczególnych regionach. Ponadto zachęty zakłócające konkurencję i bariery dla konkurencji i inwestycji w krajowe pasażerskie przewozy kolejowe i międzymiastowy transport autokarowy ograniczają podaż i popyt na alternatywne zbiorowe i niskoemisyjne usługi transportowe. Coraz większe zagęszczenie ruchu wynika częściowo z ciągłego wzrostu liczby samochodów osobowych, na co wpływ mają bezpłatne drogi,

ulgi na samochody służbowe oraz niskie stawki podatku ekologicznego. Wysokie podatki od transakcji związanych z nieruchomościami oraz system samochodów służbowych mają niekorzystny wpływ na mobilność. Spadła jakość usług kolejowych, a usprawnień wymagają usługi komunikacji publicznej miejskiej i miejsko-wiejskiej, zwłaszcza w Walonii, gdzie dojazd do miejsca pracy jest poważnym utrudnieniem dla osób poszukujących zatrudnienia. Według krajowego programu reform na 2019 r. realizowane są ważne inwestycje i reformy we wszystkich regionach, natomiast na szczeblu federalnym (i we współpracy z regionami) postępuje realizacja sieci kolei podmiejskiej wokół Brukseli. Belgia przyjęła ustawę o otwarciu rynku krajowych przewozów kolejowych, ale udział przewozów pasażerskich w ramach obowiązku świadczenia usługi publicznej, z bezpośrednio udzielanymi zamówieniami, utrzymuje się w Belgii na bardzo wysokim poziomie. Prywatni przewoźnicy autobusowi nie mogą wykonywać przewozów międzymiastowych. Przepisy dotyczące taksówek różnią się w zależności od gminy. Mimo że regiony opracowują własne plany mobilności, złożona koordynacja utrudnia opracowanie spójnej wizji mobilności w Belgii, jak również połączeń z miastami i regionami przygranicznymi. Kolejowy organ regulacyjny ma możliwość rozszerzenia zakresu swojej działalności regulacyjnej.

- (19) W celu wsparcia transformacji sektora energetycznego wymagane są znaczne inwestycje. W osiągnięciu celów związanych z redukcją emisji na 2020 r. i 2030 r. pomoże renowacja starych budynków pochodzących z czasów sprzed wprowadzenia norm energetycznych. Wprowadzanie paliw alternatywnych przebiega dość wolno. Istnieje potrzeba znacznych inwestycji w wytwarzanie energii, a także w przepustowość połączeń wzajemnych, magazynowanie w inteligentnych sieciach oraz efektywność energetyczną.
- (20) Pomimo wysiłków podejmowanych przez administrację rządową, obciążenia regulacyjne i administracyjne przedsiębiorstw są nadal duże i wpływają na przedsiębiorczość. Zmniejszono opodatkowanie start-upów i małych przedsiębiorstw, ale system podatkowy jest nadal złożony w przypadku inwestycji finansowych. Belgia zreformowała kodeks prawa spółek, zmniejszając liczbę form prawnych przedsiębiorstw, ułatwiając korzystanie z komunikacji elektronicznej przy czynnościach prawnych, zmniejszając minimalne wymogi kapitałowe oraz, zgodnie z krajowym programem reform na 2019 r., reformując prawo upadłościowe w celu objęcia nim w szczególności wolnych zawodów. Jednak pomimo tych działań problemem są nadal duże opóźnienia w wydawaniu pozwoleń na budowę, wysokie koszty rejestracji nieruchomości i długie postępowania sądowe. Sądy administracyjne doświadczają problemów wynikających z braku zasobów i przeciągających się w czasie postępowania, co powoduje znaczne opóźnienia, zwłaszcza w przypadku pozwoleń na budowę, ale również w przypadku procedur zamówień publicznych. Ponadto koordynacja polityk w dziedzinie klimatu, energii, cyfryzacji i transportu jest skomplikowana i istnieje możliwość jej usprawnienia. Współpraca między organami celnymi a organami nadzoru rynku nie jest optymalna, co zwiększa ryzyko przedostawania się przez belgijskie granice do Unii towarów niezgodnych z wymogami. W proces kształtowania polityki można by lepiej włączyć ocenę skutków. Jakość cyfrowych usług publicznych dla przedsiębiorstw jest niska. Poważnym wyzwaniem pozostaje brak cyfryzacji w sądownictwie, w szczególności jeśli chodzi o gromadzenie danych. Ukończenie cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości jest ważnym warunkiem dalszej poprawy jakości sądownictwa, m.in. aktualizacji procesów biznesowych i lepszego zarządzania zasobami ludzkimi i finansowymi w sądach.
- (21) Bariery dla konkurencji i inwestycji w niektórych usługach dla przedsiębiorstw hamują wzrost i wydajność. Wskaźniki wejścia nowych usługodawców na rynek są znacznie poniżej średniej unijnej, a zyski wyższe od średniej unijnej. Na podstawie opracowanego przez Komisję wskaźnika restrykcyjności można stwierdzić, że belgijskie ramy regulacyjne dla księgowych, doradców podatkowych, architektów i agentów nieruchomości są znacznie bardziej restrykcyjne niż średnia unijna. W niedawno przyjętych przepisach wprowadzono bardziej rygorystyczne wymogi w odniesieniu do rzeczników patentowych. Według szacunków Federalnego Biura Planowania zdecydowane zmniejszenie obciążeń regulacyjnych w dziedzinie usług prawnych, księgowych oraz architektonicznych poprawiłoby wydajność pracy. Honoraria urzędowe notariuszy z tytułu transakcji dotyczących nieruchomości są wysokie przy równocześnie wysokich podatkach od nabycia nieruchomości. W regionach nierówno postępuje reforma w zakresie zawodów rzemieślniczych i handlowych. W sektorze detalicznym nadal napotyka się ograniczenia operacyjne, które hamują wydajność i zniechęcają do inwestycji. W sektorze supermarketów poziom konkurencji jest niższy od optymalnego, głównie ze względu na dużą koncentrację oraz niską dynamikę wejścia na rynek i wyjścia z rynku. Zgodnie ze wskaźnikiem restrykcyjności w sektorze detalicznym Belgia jest szóstym pod względem restrykcyjności państwem członkowskim, jeśli chodzi o środowisko operacyjne dla detalistów. W krajowym programie reform na 2019 r. zwrócono uwagę na niedawne reformy w regionie stołecznym Brukseli mające ułatwić rozpoczynanie działalności w sektorze detalicznym. Rynek telekomunikacyjny charakteryzuje się wysokim poziomem koncentracji (szczególnie po niedawnych przejęciach na rynku) i niskim poziomem konkurencji. Skutkiem są stosunkowo wysokie ceny za usługi stacjonarne w porównaniu z innymi krajami. W sieciach

stacjonarnych rynek detaliczny charakteryzuje się geograficznym duopolem operatora zasiedziałego i operatorów sieci kablowych. Może to stwarzać przeszkody w świadczeniu przez niektórych operatorów usług wiązanych (połączenia usług stacjonarnych i mobilnych). W krajowym programie reform na 2019 r. podkreśla się, że przyjęto reformę prawa gospodarczego, która ma poprawić zasady konkurencji i funkcjonowania belgijskiego organu ochrony konkurencji przez usprawnienie procedur oraz zmniejszenie ryzyka kolejnych sporów przed trybunałem (Cour des Marchés/Marktenhof). Belgijski organ ds. konkurencji dysponuje ograniczonymi zasobami w porównaniu z zasobami organów ochrony konkurencji innych państw członkowskich.

- (22) Programowanie funduszy Unii na okres 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Belgii na możliwie najlepsze wykorzystanie tych funduszy we wskazanych sektorach, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
- (23) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Belgii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 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 fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Belgii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (24) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r., a jej opinia ⁽⁸⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZY ZALECA Belgii podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 1,6 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Kontynuowanie reform mających na celu zapewnienie stabilności fiskalnej systemu opieki długoterminowej i systemów emerytalnych, w tym przez ograniczenie możliwości wczesnego opuszczania rynku pracy. Poprawę struktury i efektywności wydatków publicznych, w szczególności poprzez dokonanie przeglądów wydatków oraz koordynację polityk fiskalnych na wszystkich szczeblach administracji, co pozwoli stworzyć możliwości dla inwestycji publicznych.
2. Usunięcie czynników zniechęcających do podejmowania pracy i wzmocnienie skuteczności aktywnej polityki rynku pracy, w szczególności w przypadku osób nisko wykwalifikowanych, pracowników w starszym wieku oraz osób ze środowisk migracyjnych. Poprawę wydajności i inkluzywności w systemach kształcenia i szkolenia oraz zajęcie się problemem niedopasowania umiejętności.
3. Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na zrównoważony transport, w tym modernizację infrastruktury kolejowej, technologie niskoemisyjne i transformację sektora energetycznego oraz badania i innowacje, zwłaszcza w zakresie cyfryzacji, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Rozwiązanie rosnących wyzwań w zakresie mobilności poprzez wzmocnianie zachęt i usuwanie barier w celu zwiększenia podaży i popytu na niskoemisyjny transport zbiorowy.
4. Zmniejszenie obciążeń regulacyjnych i administracyjnych, a tym samym stworzenie zachęt dla przedsiębiorczości oraz usunięcie barier dla konkurencyjności w sektorze usług, zwłaszcza w sektorze telekomunikacji, sektorze detalicznym i usługach świadczonych w ramach zawodów regulowanych.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na 2019 r.**

(2019/C 301/02)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Bułgarię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

- (2) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Bułgarii zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Bułgarii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽³⁾, działań 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 także opublikowano w dniu 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Bułgarii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności słabościom sektora finansowego towarzyszą wysokie zadłużenie i kredyty zagrożone w sektorze przedsiębiorstw. Poczyniono wprawdzie postępy w usuwaniu źródeł tych zakłóceń równowagi, jednak kluczową kwestią będzie pełne wdrożenie i monitorowanie ostatnich reform nadzoru i zarządzania w sektorze bankowym i niebankowym sektorze finansowym.
- (3) W dniu 24 kwietnia 2019 r. Bułgaria przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r. oraz swój program konwergencji na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁴⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy ESI z należyłym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Bułgaria jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2019 r. rząd – wychodząc od nadwyżki nominalnej wynoszącej w 2018 r. 2 % produktu krajowego brutto (PKB) – wyznacza sobie za cel osiągnięcie w 2019 r. deficytu wynoszącego 0,3 % PKB, a następnie nadwyżki wynoszącej 0,4 % PKB w 2020 r., 0,2 % w 2021 r. i 0,1 % w 2022 r. Po przeliczeniu salda strukturalnego ⁽⁵⁾ stwierdza się nadal osiąganie z nadwyżką średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego w wysokości 1 % PKB w kategoriach strukturalnych, w okresie objętym programem. W programie konwergencji na 2019 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB stopniowo zmaleje z 22,6 % PKB w 2018 r. do 16,7 % PKB w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę w wysokości 0,7 % PKB w 2019 r. i 0,6 % PKB w 2020 r., czyli powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Bułgaria spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2019 i 2020.
- (6) Rosną dochody z podatków i poprawia się przestrzeganie przepisów prawa podatkowego, realizowanych w tej dziedzinie jest szereg inicjatyw. Wydaje się jednak, że poprawa ściągальności podatków nie wszędzie przebiega w tym samym tempie. Dotyczy to w szczególności podatków związanych z pracą i składek na ubezpieczenie społeczne, a także niektórych kategorii podatków akcyzowych. Są również dowody potwierdzające, że wyzwaniem nadal są praca nierejestrowana i nielegalny handel paliwami. Kapitałne znaczenie dla dalszego ograniczenia szarej strefy gospodarki, której zakres pozostaje nadal duży, ma utrzymanie działań na rzecz poprawy ściągальności podatków i wprowadzenie dodatkowych ukierunkowanych środków w celu sprostania wyzwaniom w konkretnych obszarach systemu podatkowego.
- (7) Rząd podjął działania na rzecz poprawy efektywności wydatków publicznych. Bank Światowy zakończył przegląd wydatków obejmujący szereg instytucji publicznych (ministerstw i gmin) oraz dwa badania pilotażowe: jedno dotyczące policji i straży pożarnej oraz jedno dotyczące gospodarowania odpadami, jak również przygotował podręcznik na potrzeby przeglądów prowadzonych w przyszłości przez rząd. W średniookresowej strategii fiskalnej z 2018 r. rząd zawarł szereg wskaźników efektywności, które mają służyć ocenie wpływu wydatków w poszczególnych obszarach polityki na przestrzeni czasu i stanowić wkład w ocenę i planowanie budżetu. Realizacja tych inicjatyw ma podnieść jakość, efektywność i przejrzystość wydatków publicznych, a co za tym idzie, poprawić ilość i jakość dóbr publicznych.

⁽³⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 7.

⁽⁴⁾ 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⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję przy użyciu powszechnie przyjętej metodyki.

- (8) Przedsiębiorstwa państwowe charakteryzują się słabym łańcem korporacyjnym, co w dużym stopniu przekłada się również na ich wynik gospodarczy. We współpracy z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i przy wsparciu funkcjonującej w Komisji Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych prowadzona jest reforma ram prawnych na rzecz łańca korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych. Celem tej reformy jest zaradzenie istniejącym słabościom poprzez dostosowanie przepisów krajowych do wytycznych OECD w zakresie łańca korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych. Przyjęcie i skuteczne wdrożenie ram zapewni kontynuację reformy i będzie miało decydujące znaczenie dla jej powodzenia.
- (9) W sprzyjających warunkach gospodarczych w ujęciu średnim poprawiły się współczynnik kapitałowy banków i współczynnik płynności banków. Jednocześnie spadł wolumen kredytów zagrożonych udzielanych przez przedsiębiorstwa niefinansowe, choć nadal utrzymuje się on na wysokim poziomie. Rynek wtórny kredytów zagrożonych stał się bardziej dynamiczny. W dniu 30 maja 2019 r. Narodowy Bank Bułgarii przyjął decyzję o wdrożeniu wytycznych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) na temat zarządzania ekspozycjami zagrożonymi i objętymi restrukturyzacją. Działania następcze podejmowane w wyniku przeglądów sektora finansowego wzmocniły sektor bankowy, ale nadal występują pewne słabe punkty. Nowe inicjatywy regulacyjne w 2018 r. to m.in. przepisy dotyczące dużych ekspozycji oraz identyfikacji powiązanych klientów, podniesienie wskaźnika bufora antycyklicznego oraz wprowadzenie narzędzi makroostrożnościowych dla środków dotyczących kredytobiorców. W związku z inicjatywami ustawodawczymi dotyczącymi ekspozycji wobec podmiotów powiązanych, ciągłe działania nadzorcze służące ograniczeniu pożyczek dla podmiotów powiązanych oraz karaniu za naruszanie przepisów dotyczących zabezpieczeń mają kluczowe znaczenie dla wspierania prawidłowych praktyk biznesowych. Kolejnym środkiem w trakcie realizacji, który przyczyni się do zwiększenia odporności sektora finansowego, jest udoskonalenie ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.
- (10) Ukończenie reformy przepisów dotyczących niewypłacalności mogłoby przyczynić się do zmniejszenia wysokiego zadłużenia sektora prywatnego i nadal wysokiego odsetka kredytów zagrożonych. Pewne brakujące elementy zmniejszają wydajność i skuteczność ram postępowania upadłościowego, co prowadzi do powolnych i kosztownych postępowań upadłościowych. Jednocześnie brak odpowiednich narzędzi monitorowania uniemożliwia właściwą analizę bieżących i nowych postępowań przedupadłościowych i upadłościowych oraz nie pozwala zidentyfikować konkretnych wąskich gardeł lub słabych punktów. W październiku 2018 r. Bułgaria zwróciła się do funkcjonującej w Komisji Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych o pomoc w przyspieszeniu reformy ram postępowania upadłościowego. W kontekście tego projektu wskazano luki w ramach postępowania upadłościowego i przewidziano opracowanie planu działania służącego ich wyeliminowaniu. Ważne jest utrzymanie tempa reformy i wdrożenie przedmiotowego planu działania.
- (11) Bułgaria przyjęła zmiany legislacyjne w 2018 r., a następnie w maju 2019 r. i obecnie pracuje nad pełną transpozycją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849⁽⁶⁾ (czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy). Należy zwrócić uwagę na skuteczne wdrożenie tych środków. Władze kraju nadal nie sfinalizowały ani nie zgłosiły krajowej oceny ryzyka, która stanowi podstawę do opracowania odpowiednich polityk krajowych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Ponadto rozwój wydarzeń w sektorze bankowym w ostatnim czasie wskazuje na to, że konieczna jest poprawa krajowego nadzoru nad międzynarodowymi transakcjami finansowymi oraz zapewnienie skutecznego egzekwowania ram przeciwdziałania praniu pieniędzy. Należy lepiej przeciwdziałać ryzyku korupcji, ponieważ jest to przestępstwo źródłowe względem prania pieniędzy. Władze bułgarskie będą musiały wykazać się konkretnymi wynikami i udokumentowanymi osiągnięciami w postaci prawomocnych decyzji w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu. Wykorzystanie dochodzeń finansowych i profilowania w sprawach finansowych jest ograniczone.
- (12) Prowadzona jest reforma nadzoru nad instytucjami niebędącymi bankami. We wrześniu 2017 r. komisja nadzoru finansowego przyjęła plan działania na rzecz reformy nadzoru finansowego nad instytucjami niebędącymi bankami we współpracy z Europejskim Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych. Pełne i terminowe wdrożenie i egzekwowanie tego planu działania, obecnie w toku, przyczyni się do odpowiedniego nadzoru nad niebankowym sektorem finansowym. Wprowadzono zmiany do przepisów wykonawczych mające na celu poprawę zasad wyceny i ich stosowania. Ich skuteczne wdrożenie i egzekwowanie zaradziłoby nierozwiązanym, wskazanym już wcześniej, problemom w zakresie wyceny. Ponadto wyzwaniem pozostaje nadzór na poziomie grupy pod kątem zapewnienia odpowiedniego, opartego na analizie ryzyka nadzoru nad ubezpieczeniami.

⁽⁶⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73).

- (13) W sektorze ubezpieczeń komunikacyjnych występują pewne słabości. Dobrze określone zasady przyznawania odszkodowań pozwoliłyby sędziom rozpatrującym konkretne sprawy na stosowanie bardziej zharmonizowanego podejścia. W dłuższej perspektywie taka metodyka pomogłaby zmniejszyć koszty, niepewność i ryzyko ubezpieczeniowe w sektorze ubezpieczeń komunikacyjnych od odpowiedzialności cywilnej. Do stabilności sektora przyczyniłaby się również ulepszona polityka cenowa uwzględniająca przebieg ubezpieczenia klientów. Komisja nadzoru finansowego zaproponowała wprowadzenie systemu *bonus-malus*; jest on obecnie przedmiotem szeroko zakrojonej debaty publicznej. Ponadto poważne obawy budzi płynność systemu „biura zielonej karty”, głównie z powodu niewypłacania odszkodowań przez jednego z bułgarskich ubezpieczycieli. Ścisłe przestrzeganie obowiązków przez wszystkich członków ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności i skuteczności systemu.
- (14) Jeśli chodzi o infrastrukturę, występują poważne luki inwestycyjne. Zasięg i jakość infrastruktury transportowej uległy poprawie, ale pozostają poniżej średniej unijnej. W Bułgarii nadal niekompletna jest transeuropejska sieć transportowa. Ponadto w ciągu ostatnich pięciu lat znacznie zwiększyły się emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego. Konieczny jest dalszy rozwój kolei i dróg oraz odnośnych europejskich systemów zarządzania ruchem kolejowym i inteligentnych systemów transportowych. Bułgaria odnotowuje niskie wskaźniki podłączenia do kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych, wysokie poziomy zanieczyszczenia powietrza i składowania odpadów komunalnych, a także wskaźnik recyklingu, który plasuje się znacznie poniżej średniej unijnej. Konieczne są inwestycje wspierające zrównoważoną gospodarkę zasobami wodnymi, efektywne gospodarowanie zasobami i przechodzenie na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Ponadto duże są potrzeby inwestycyjne w dziedzinach energii oraz łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej. Wysoka energochłonność gospodarki oraz powolne postępy w realizacji celów efektywności energetycznej, w szczególności w sektorze budowlanym, hamują wydajność i konkurencyjność bułgarskich przedsiębiorstw. Należy zatem przyspieszyć działania i zapewnić znaczne oszczędności energii poprzez ukierunkowanie inwestycji na sektory przemysłu, transportu i budownictwa. W dalszej poprawie ogólnej konkurencyjności gospodarki i jakości życia obywateli pomogłyby większe inwestycje w ekologiczną infrastrukturę energetyczną (np. wytwarzanie czystej i niskoemisyjnej energii, połączenia między-systemowe i inteligentne sieci), zgodnie z priorytetami określonymi w projekcie krajowego planu Bułgarii w dziedzinie klimatu i energii.
- (15) Pomimo zwiększenia w 2018 r. środków publicznych przeznaczonych w budżecie na badania naukowe, wydatki na badania i rozwój pozostają na bardzo niskim poziomie zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Prywatne inwestycje w badania i rozwój są zdominowane przez duże korporacje wielonarodowe i są skoncentrowane w regionie stołecznym. Powolne tempo wdrażania reform i znaczne rozdrobnienie sektora badań naukowych, rozwoju i innowacji sprawiają, że inwestycje w badania i rozwój w małym stopniu przyczyniają się do produktywności i wzrostu gospodarczego. Duża liczba uniwersytetów i instytutów badawczych nadal osiąga słabe wyniki, jeżeli chodzi o badania naukowe wysokiej jakości. Powiązania między środowiskiem naukowym a biznesem są nadal bardzo słabe, a dostępność kapitału ludzkiego w sektorze badań i rozwoju daje powody do dużego niepokoju. Klastry i ich potencjał są w Bułgarii słabo rozwinięte, ponieważ często brak jest masy krytycznej. Dalsze reformy połączone ze skutecznym zarządzaniem i bardziej skutecznymi inwestycjami publicznymi mogą zmaksymalizować wpływ na produktywność i poprawić konkurencyjność gospodarki. Ponadto dla produktywności Bułgarii kluczowe znaczenie mają zwiększenie skali cyfryzacji przedsiębiorstw i wprowadzenie nowych modeli biznesowych.
- (16) Reformy administracji publicznej i administracji elektronicznej są w dalszym ciągu powolne i przynoszą niewystarczającą poprawę, a otoczenie biznesowe pozostaje słabe. Przyjęto już szereg reform, jednak opóźnia się ich praktyczne wdrażanie. Wśród głównych przeszkód dla inwestycji są nadal słabości instytucjonalne, niepewność regulacyjna, korupcja i niewystarczająca podaż pracy. Jeśli chodzi o zarządzanie w sektorze publicznym, korzystne byłoby zapewnienie większej przejrzystości, jasniejszych zasad i długoterminowej perspektywy. Niedociągnięcia są również widoczne w dziedzinie testowania i bezpieczeństwa produktów ze względu na ograniczone zasoby finansowe i ludzkie. Co więcej, przyjęto wprawdzie zdecydowaną większość środków ujętych w krajowej strategii zamówień publicznych, jednak ich wdrożenie wymaga ciągłego monitorowania, kontroli i oceny. Częste korzystanie z bezpośredniego udzielania zamówień oraz wysoka liczba przypadków, w których złożono tylko jedną ofertę, stanowią zagrożenie dla przejrzystości i skuteczności tego systemu. Nieustannym wyzwaniem pozostają zdolności administracyjne sektora zamówień publicznych, podobnie jak profesjonalizacja nabywców publicznych i kwestia zamówień zagregowanych. Znaczne opóźnienia w korzystaniu z elektronicznych zamówień publicznych uniemożliwiają dalszą poprawę przejrzystości i wydajności procesu udzielania zamówień publicznych.
- (17) Sytuacja na rynku pracy jest coraz lepsza, lecz nadal występują wyzwania. Wskaźnik zatrudnienia osiągnął najwyższy poziom od czasu przystąpienia Bułgarii do Unii, a stopa bezrobocia jest poniżej średniej unijnej. Pomimo tych pozytywnych zmian niektóre grupy, takie jak osoby o niskich kwalifikacjach, osoby młode, Romowie i osoby z niepełnosprawnościami, nadal napotykają trudności w znalezieniu pracy. Wdrażane są szczególne środki wsparcia osób długotrwale bezrobotnych, które w 2018 r. stanowiły 3 % ludności aktywnej zawodowo. Połączenie skutecznych i trwałych działań informacyjnych, aktywnych polityk rynku pracy oraz zintegrowanych usług w zakresie zatrudnienia i usług socjalnych mogłoby poprawić zatrudnialność osób z grup defaworyzowanych i zwiększyć ich szanse na znalezienie pracy.

- (18) Coraz większe niedobory wykwalifikowanej siły roboczej w Bułgarii wymagają znacznych inwestycji. Szanse młodych ludzi na zatrudnienie mogłyby się zwiększyć w wyniku podniesienia jakości i skuteczności staży i przygotowania zawodowego. Ponadto bardzo niski jest udział dorosłych w programach podnoszenia kwalifikacji i reorientacji zawodowej. Pomimo wprowadzonych środków wspierania rozwoju umiejętności cyfrowych, poziom podstawowych umiejętności cyfrowych w Bułgarii (29 % ludności posiada podstawowe umiejętności cyfrowe przy średniej unijnej wynoszącej 57 %) pozostaje jednym z najniższych w Unii.
- (19) Pomimo ratyfikacji konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ustalania płac minimalnych i kilku rund negocjacji w 2018 r., pracodawcy i związki zawodowe nadal mają rozbieżne poglądy co do kryteriów, jakie należy stosować przy ustalaniu minimalnego wynagrodzenia. Istnieje możliwość osiągnięcia szerszego konsensusu w sprawie obiektywnego i przejrzystego mechanizmu ustalania płac. Równocześnie nadal konieczne jest stałe wspieranie wzmocnionego dialogu społecznego, mimo że zauważalny jest wzrost zaangażowania partnerów społecznych w opracowywanie i wdrażanie polityk oraz reform.
- (20) Wyniki edukacyjne są nadal słabe i silnie uzależnione od statusu społeczno-ekonomicznego rodziców. Odzwierciedla to wyzwania związane z jakością i inkluzywnością systemu kształcenia i szkolenia. Bułgaria nie inwestuje wystarczających środków w edukację, w szczególności w edukację przedszkolną i podstawową, czyli dwa obszary, które mają zasadnicze znaczenie dla stworzenia równych szans od najmłodszych lat. Niski jest udział w wysokiej jakości wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem, w szczególności w przypadku Romów i dzieci pochodzących z innych grup defaworyzowanych. Wskaźnik wczesnego kończenia nauki jest nadal wysoki, co wpływa negatywnie na szanse na zatrudnienie w przyszłości i wyniki na rynku pracy. Wciąż niewystarczające jest dopasowanie kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy oraz dostępność dualnego systemu kształcenia i szkolenia zawodowego. Pewne środki są wprawdzie w trakcie realizacji, ale konieczne są dalsze wysiłki, aby umiejętności absolwentów szkół wyższych mogły w sposób spójny zaradzić niedoborom wykwalifikowanej siły roboczej w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Wprowadzono pewne środki w zakresie nabywania nowych kwalifikacji zawodowych nauczycieli i uatrakcyjnienia zawodu nauczyciela. Kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli wymaga jednak dalszych ulepszeń, konieczna jest także poprawa warunków pracy kadry nauczycielskiej.
- (21) Bułgaria nadal boryka się z problemem wysokich nierówności dochodowych i dużego zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. W 2018 r. wskaźnik ubóstwa lub wykluczenia społecznego spadał, ale nadal wynosił 32,8 %, czyli znacznie powyżej średniej unijnej. System zabezpieczenia społecznego nie obejmuje wszystkich osób zatrudnionych, a system ochrony socjalnej jest niewystarczający dla rozwiązania istotnych kwestii społecznych. Odzwierciedla to niski poziom wydatków socjalnych, nierówny dostęp do usług socjalnych na terytorium kraju oraz ograniczone efekty redystrybucyjne systemu podatkowego. W 2018 r. dochód najbogatszych 20 % ludności był 7,7 razy wyższy od dochodu najuboższych 20 %, wciąż jest to jedna z najwyższych dysproporcji w Unii. Pomimo wprowadzenia pewnych środków, adekwatność i zakres systemu dochodu minimalnego pozostają ograniczone i nadal brakuje obiektywnego mechanizmu regularnej rewaloryzacji. Problemem usług socjalnych jest ich niska jakość oraz brak zintegrowanego podejścia do aktywnego włączenia. Utrzymują się różnice w dostępie do usług socjalnych, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. Utrudnia to zapewnienie kompleksowego wsparcia osobom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji, takim jak Romowie, dzieci, osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby mieszkające na obszarach wiejskich. Część ludności ma trudności z dostępem do przystępnych cenowo mieszkań. Konieczne są zatem dalsze działania na rzecz aktywnego włączenia, promowania integracji społeczno-gospodarczej grup w najtrudniejszej sytuacji (w tym Romów), poprawy dostępu do wysokiej jakości usług oraz rozwiązania problemu deprivacji materialnej.
- (22) Sektor opieki zdrowotnej nadal charakteryzuje się niskimi wydatkami publicznymi. Bułgarzy mają ograniczony dostęp do opieki zdrowotnej ze względu na nierówną dystrybucję ograniczonych zasobów i niski poziom objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym. Poziom dopłat własnych pacjentów jest znaczący, gdyż dopłaty te muszą rekompensować niski poziom wydatków publicznych. Mała dostępność lekarzy pierwszego kontaktu ogranicza dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej. Występuje znaczny niedobór pielęgniarek: ich liczba w przeliczeniu na mieszkańca należy do najniższych w Unii. Szybsze i skuteczniejsze wdrożenie krajowej strategii w dziedzinie zdrowia byłoby pomocne w zaradzeniu tym problemom.

- (23) W ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji Komisja kontynuuje monitorowanie reformy sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną w Bułgarii. Oba tych obszarów nie ujęto zatem w zaleceniach dla Bułgarii, są one jednak istotne dla rozwoju korzystnego otoczenia biznesowego w tym kraju. W sprawozdaniu na temat mechanizmu współpracy i weryfikacji z listopada 2018 r. stwierdzono, że Bułgaria kontynuuje reformę sądownictwa i usuwa braki w walce z korupcją i przestępczością zorganizowaną, jednak w kilku obszarach potrzebne są dalsze działania. Komisja planuje ponownie ocenić postępy na początku jesieni 2019 r.
- (24) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Bułgarii optymalnie wykorzystać te fundusze na potrzeby wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Ważnym czynnikiem wpływającym na powodzenie tej inwestycji jest wzmocnienie krajowych zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania tymi funduszami.
- (25) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Bułgarii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Oceniała również program konwergencji na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r. i działania podjęte w związku z zaleceniami skierowanymi do Bułgarii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Bułgarii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (26) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2019 r. i jej zdaniem ⁽⁷⁾ należy się spodziewać, że Bułgaria spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu.
- (27) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program konwergencji na 2019 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 2 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Bułgarii podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Poprawę ściągłości podatków poprzez ukierunkowane środki w obszarach takich jak opodatkowanie paliwa i opodatkowanie pracy. Poprawienie ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych przez przyjęcie i wdrożenie planowanych przepisów prawnych.
2. Zapewnienie stabilności sektora bankowego poprzez wzmocnienie nadzoru, wspieranie odpowiedniej wyceny aktywów, w tym zabezpieczenia bankowego, oraz wspieranie funkcjonującego rynku wtórnego kredytów zagrożonych. Zapewnienie skutecznego nadzoru i egzekwowania ram przeciwdziałania praniu pieniędzy. Wzmocnienie niebankowego sektora finansowego poprzez skuteczne egzekwowanie nadzoru opartego na analizie ryzyka, niedawno przyjętych wytycznych w zakresie wyceny oraz nadzoru na poziomie grupy. Wdrożenie zapowiadanego planu działania mającego usunąć luki zidentyfikowane w ramach postępowania upadłościowego. Wspieranie stabilności sektora ubezpieczeń komunikacyjnych poprzez reagowanie na wyzwania rynkowe i utrzymujące się słabości strukturalne.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach naukowych i innowacjach, transporcie, w szczególności jego zrównoważonym charakterze, infrastrukturze wodnej, energetycznej i infrastrukturze gospodarowania odpadami oraz efektywności energetycznej, z uwzględnieniem różnic regionalnych oraz z udoskonaleniem otoczenia biznesowego.

⁽⁷⁾ Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

4. Zwiększenie szans na zatrudnienie poprzez doskonalenie umiejętności, w tym umiejętności cyfrowych. Poprawę jakości i inkluzji systemu kształcenia i szkolenia oraz jego dopasowania do potrzeb rynku pracy, w szczególności w odniesieniu do Romów i innych grup defaworyzowanych. Działanie na rzecz włączenia społecznego przez zapewnienie lepszego dostępu do zintegrowanych usług zatrudnienia i usług socjalnych oraz skuteczniejsze wsparcie dochodu minimalnego. Poprawę dostępu do usług zdrowotnych, w tym przez zmniejszenie dopłat własnych oraz rozwiązanie problemu niedoboru pracowników w służbie zdrowia.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady

M. LINTILÄ

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Czech na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Czechy programu konwergencji na 2019 r.**

(2019/C 301/03)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej 2019. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Czech jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ 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).

- (2) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Czech zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Czech w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽³⁾, działań podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Czech w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (3) W dniu 30 kwietnia 2019 r. Czechy przedłożyły krajowy program reform na 2019 r. oraz program konwergencji na 2019 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 („funduszy ESF”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁴⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należytyym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Czechy są obecnie objęte częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2019 r. rząd przewiduje przejście z nadwyżki budżetowej w wysokości 0,3 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2019 r. do deficytu na poziomie 0,2 % w 2020 r. Według prognoz deficyt ten ma stopniowo ulegać pogorszeniu do 0,5 % w 2022 r. W oparciu o przeliczone saldo strukturalne ⁽⁵⁾ stwierdza się, że średniookresowy cel budżetowy – zmieniony z deficytu strukturalnego w wysokości 1 % PKB w 2019 r. na 0,75 % PKB w 2020 r. – w okresie objętym programem będzie w dalszym ciągu osiągany z nadwyżką. W programie konwergencji zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB stopniowo zmniejszy się do poziomu 29,7 % w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Zagrożenia dla osiągnięcia celów budżetowych wydają się być zasadniczo zrównoważone, przy czym spodziewany jest dalszy wzrost wyngrodzeń w sektorze publicznym i transferów socjalnych, co pozostaje w kontraście z nieznacznym obniżeniem całkowitych dochodów w stosunku do PKB. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne spadnie do około -0,1 % PKB w 2019 r. i -0,4 % PKB w 2020 r., utrzymując się powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Czechy spełnią wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2019 i 2020.
- (6) W Czechach występują średnie zagrożenia dla długoterminowej stabilności fiskalnej finansów publicznych, w szczególności z powodu kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Wydatki na emerytury są głównym czynnikiem mającym negatywny wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych, ponieważ oczekuje się, że do 2070 r. wzrosną o około 2 punkty procentowe PKB. Długoterminowe zagrożenia wynikają z niekorzystnej sytuacji demograficznej w połączeniu z ustaleniem pułapu ustawowego wieku emerytalnego na 65 lat. W rezultacie współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi, czyli stosunek liczby osób starszych do liczby osób aktywnych zawodowo, prawie się podwoi i w 2070 r. osiągnie około 50 %. Ostatnio wprowadzone środki zwiększają adekwatność emerytur. Oprócz hojniejszej indeksacji świadczeń emerytalnych rząd podwyższył podstawową kwotę emerytury i wprowadził dopłaty dla starszych emerytów. Działaniami tym nie towarzyszą jednak strategie polityczne, które poprawiłyby długoterminową stabilność. Na przykład dostosowanie ustawowego wieku emerytalnego do wzrostu średniego dalszego trwania życia nie jest automatyczne. Obecnie wszelkie zmiany wieku emerytalnego (ustawowego i wcześniejszego przejścia na emeryturę) muszą zostać zaproponowane przez rząd i zatwierdzone przez parlament. Takie środki można też połączyć z polityką rynku pracy, która wspiera dłuższe kariery zawodowe i udział grup niedostatecznie reprezentowanych. Przewiduje się, że do 2070 r. wydatki na opiekę zdrowotną związane ze starzeniem się społeczeństwa wzrosną o 1,1 punktu procentowego PKB, co również zmniejsza długoterminową stabilność fiskalną. W tym kontekście dalsza konsolidacja sektora szpitalnego oraz inwestycje w podstawową i zintegrowaną opiekę zdrowotną i socjalną mogłoby poprawić opłacalność systemu opieki zdrowotnej.

⁽³⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 12.

⁽⁴⁾ 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⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

- (7) Czeski bank centralny może ustalać zalecane makroostrożnościowe limity kredytów hipotecznych, jednak zgodnie z obowiązującymi przepisami jego uprawnienia do nakładania sankcji są ograniczone, ponieważ nie posiada formalnych uprawnień do ich egzekwowania. Choć czeskie banki zasadniczo stosują się do zaleceń, przewidzenie w ustawodawstwie wiążących limitów zwiększyłoby prawdopodobnie poziom zgodności wśród banków i pozostałych podmiotów udzielających kredytów hipotecznych, zapewniając tym samym stabilność finansową i mniejsze ryzyko dla kredytobiorców. Wniosek ustawodawczy dotyczący zmiany ustawy o czeskim banku centralnym wciąż jest przedmiotem rozmów.
- (8) Mimo nieznacznej poprawy korupcja wciąż jest dla przedsiębiorstw problemem i może utrudniać prowadzenie działalności gospodarczej. Pozytywnym aspektem jest fakt, że reformy wprowadzone w 2017 r., w tym w zakresie zamówień publicznych, są obecnie wdrażane, a niektóre oczekiwane środki zostały w końcu przyjęte przez rząd i przekazane parlamentowi pod obrady. Obejmują one wnioski dotyczące poszerzenia roli czeskiej Najwyższej Izby Kontroli w regionach i gminach oraz nominacji do spółek skarbu państwa, które są obszarem podatnym na konflikty interesów, w którym regulacje są niezbędne. Nie przyjęto jednak jeszcze wniosków w sprawie ochrony sygnalistów ani w sprawie lobbingu.
- (9) Sytuacja na czeskim rynku pracy jest dobra. W ciągu ostatnich siedmiu lat zatrudnienie stale wzrasta, a bezrobocie znacznie spadło. Potencjał rynkowy takich grup jak kobiety z małymi dziećmi, osoby o niskich kwalifikacjach i osoby z niepełnosprawnościami wciąż jest jednak niedostatecznie wykorzystany. W kontekście niedoborów siły roboczej istnieją więc zdecydowane możliwości zwiększenia ich uczestnictwa w rynku pracy. Różnica wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn oraz zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć utrzymują się na wysokim poziomie, pomimo 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. Niewielka dostępność przystępnej cenowo opieki nad dziećmi, długie urlopy rodzicielskie, niski poziom wykorzystania elastycznych form organizacji pracy oraz brak placówek opieki długoterminowej nadal mają duży wpływ na uczestnictwo w rynku pracy. W 2017 r. jedynie 6,5 % dzieci w wieku poniżej trzech lat było objętych opieką formalną (w porównaniu do średnio 34,2 % w Unii). 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. Również wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych pozostaje niski. 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 skutecznymi i dobrze ukierunkowanymi aktywnymi politykami rynku pracy, pomogłyby zwiększyć udział grup defaworyzowanych.
- (10) Ograniczenia w zakresie siły roboczej i ograniczenia demograficzne w gospodarce w znacznym stopniu opierającej się na produkcji powodują, że konieczne są większe inwestycje w kształcenie i szkolenie, w tym pracujących osób dorosłych, aby zapewnić przygotowanie kraju na wyzwania wynikające ze strukturalnych zmian w gospodarce, na przykład na przyszłe zmiany technologiczne. Może też wystąpić jakościowe niedopasowanie umiejętności, w tym również z uwagi na przyszłą automatyzację i robotyzację, zwłaszcza w sektorze cyfrowym. Nowe miejsca pracy będą wymagały nowych kompetencji i znacznych inwestycji, w szczególności w zakresie zaawansowanych umiejętności zawodowo-technicznych i cyfrowych, które będą potrzebne w związku z automatyzacją obecnych zawodów mechanicznych. Chociaż w ostatnich latach podjęto szereg inicjatyw mających na celu wdrożenie kompleksowej strategii na rzecz umiejętności, nie spowodowały one jeszcze powstania faktycznego i kompleksowego systemu.
- (11) Status społeczno-ekonomiczny uczniów i studentów nadal ma duży wpływ na ich wyniki w nauce. W 2016 r., przy wsparciu z Europejskiego Funduszu Społecznego, została wprowadzona reforma, która ma sprawić, by edukacja miała bardziej włączający charakter. Jej powodzenie zależeć będzie od dostępności wystarczającego i stabilnego finansowania krajowego, dalszego szkolenia nauczycieli i asystentów nauczycieli oraz podniesienia świadomości społeczeństwa, jeśli chodzi o korzyści płynące z edukacji włączającej. Ogólnie rzecz biorąc, skutki reformy na rzecz edukacji włączającej są pozytywne, ale jej wpływ na udział dzieci romskich w powszechnej edukacji pozostaje ograniczony. Niski poziom inwestycji, ograniczona atrakcyjność zawodu nauczyciela i nierówności społeczno-gospodarcze ograniczają osiągnięty poziom wykształcenia. Niedobór nauczycieli jest spowodowany brakiem prestiżu tego zawodu, niskimi płacami w porównaniu z innymi zawodami – mimo ostatnich podwyżek, a także ograniczonymi możliwościami rozwoju kariery. Zawód nauczyciela dla utalentowanych młodych ludzi jest nadal stosunkowo mało atrakcyjny. W tym kontekście niedobór wykwalifikowanych nauczycieli w połączeniu z prognozowanymi niekorzystnymi zmianami demograficznymi wskazuje na to, że rekrutacja nowych nauczycieli i zatrzymanie ich w zawodzie mogą być w przyszłości coraz trudniejsze.

- (12) Mimo że Czechy są krajem tranzytowym, ukończenie budowy europejskich sieci transportowych, w tym korytarzy TEN-T, jest dalekie od finalizacji. W dalszym ciągu występują braki w infrastrukturze transportu podmiejskiego, co ogranicza przystępność cenową mieszkań i ogranicza możliwości dojazdu do pracy. Słabe połączenia transportowe zniechęcają również do prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza w regionach oddalonych. Trwa proces suburbanizacji na obszarach metropolitalnych, ale sieci transportu podmiejskiego pozostają w tyle, zwłaszcza w przypadku infrastruktury kolejowej. Czechy osiągają słabe wyniki pod względem ograniczania emisji dwutlenku węgla, w szczególności odsetka energii ze źródeł odnawialnych w transporcie i wykorzystania pojazdów elektrycznych. Ponadto planowany wzrost infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych może okazać się niewystarczający, aby zaspokoić przyszłe zapotrzebowanie. Większe inwestycje w zrównoważone środki transportu mogłyby też ograniczyć zanieczyszczenie powietrza i zanieczyszczenie hałasem, zmniejszając ich wpływ na zdrowie publiczne, zwłaszcza na obszarach miejskich. Infrastruktura cyfrowa ulega poprawie, ale nadal istnieje przepaść między obszarami miejskimi i wiejskimi – tylko 59 % gospodarstw domowych na wsi jest objętych szybkimi sieciami szerokopasmowymi. Modernizacja starszych sieci opartych na infrastrukturze miedzianej oraz rozwiązania w zakresie stałego dostępu bezprzewodowego nie wystarczą do osiągnięcia celów w zakresie łączności na 2025 r. Aby zaspokoić przyszłe potrzeby w zakresie łączności, konieczne są inwestycje w sieci o bardzo dużej przepustowości (tj. światłowody) oraz odpowiednie środki po stronie popytu.
- (13) Energochłonność czeskiej gospodarki należy do najwyższych w Unii, a efektywność energetyczna poprawia się powoli, szczególnie w sektorze budownictwa. Energochłonność jest najwyższa w sektorze przemysłowym i mieszkaniowym. Poprawa efektywności energetycznej jest okazją do zwiększenia konkurencyjności Czech poprzez zmniejszenie kosztów energii ponoszonych przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa, a także poprzez rozwój bardziej ekologicznych gałęzi przemysłu i dążenie w górę łańcucha wartości. Węgiel dominuje w sektorze energetycznym i jest największym źródłem emisji dwutlenku węgla, a także stanowi poważne zagrożenie dla lokalnej jakości powietrza. W ciągu ostatnich pięciu lat znacznie wzrosły emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego. Jeżeli chodzi o przystosowanie się do zmiany klimatu i zapobieganie ryzyku, brakuje odpowiednich działań w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym oraz gotowości i odporności na te klęski.
- (14) Obciążenie administracyjne i regulacyjne może hamować inwestycje. Wiele czeskich przedsiębiorstw uważa obciążenia administracyjne i regulacyjne za główną przeszkodę dla inwestycji. Szybko zmieniające się przepisy i skomplikowane procedury administracyjne wciąż znacznie utrudniają prowadzenie działalności gospodarczej. Do inwestowania w Czechach mogą zniechęcać koszty egzekwowania umów, częste zmiany przepisów podatkowych i przepisów prawa pracy oraz trudności z uzyskaniem pozwoleń na budowę. Stopień obciążenia administracyjnego znacznie się różni w zależności od regionu. Ostatnie wnioski mają na celu ograniczenie złożoności procedur planowania, zwłaszcza w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych. Do 2021 r. rząd z udziałem partnerów społecznych ma ponadto przygotować projekt nowej ustawy budowlanej. Odpowiedzialność za nadzór rynku produktów spoczywa na wielu różnych organizacjach, których kompetencje często się pokrywają, co stanowi wyzwanie dla sprawnej koordynacji i skutecznej współpracy.
- (15) Chociaż zwiększono przejrzystość i poprawiono szkolenia, w praktyce udzielanie zamówień publicznych nadal pozostaje w tyle pod względem konkurencyjności. Wynika to z dużego odsetka procedur, w których wpłynęła tylko jedna oferta, ze stosowania kryteriów jakości i z poziomu zaufania do instytucji publicznych. Zdecydowana większość decyzji dotyczących zamówień publicznych nadal podejmowana jest na podstawie najniższej ceny, a strategicznego podejścia wciąż nie przyjęto. Większy nacisk położono na scentralizowane udzielanie zamówień i wykorzystywanie wspólnej wiedzy fachowej, ale wdrażanie tego podejścia przebiega raczej powoli, mimo jego udowodnionego potencjału.
- (16) Czechy nie stworzyły jeszcze sprawnie funkcjonującego ekosystemu innowacji opartego na krajowych badaniach i rozwoju. Mimo wzrostu intensywności badań i rozwoju Czechy pozostają umiarkowanym innowatorem na poziomie Unii. Wyniki te mogą być powiązane z faktem, że w przypadku inwestycji publicznych brakuje w pełni spójnej strategii, która pozwoliłaby poprawić skromne wyniki w zakresie badań naukowych oraz usprawnić współpracę między sektorem prywatnym a środowiskiem akademickim. Wzrost wydajności jest napędzany głównie przez duże przedsiębiorstwa zagraniczne, podczas gdy przedsiębiorstwa krajowe pozostają w tyle pod względem generowania wartości dodanej. Stosunkowo powoli rośnie też łączna produktywność czynników produkcji, czyli wskaźnik efektywności wykorzystania kapitału i pracy w produkcji. Zwrócenie większej uwagi na innowacje krajowe mogłoby przyczynić się do zwiększenia wydajności w całym spektrum działalności gospodarczej, w tym w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw.

- (17) Programowanie środków unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Czechom optymalnie wykorzystać te środki na potrzeby wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Ważnym czynnikiem wpływającym na powodzenie tej inwestycji jest wzmocnienie krajowych zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania tymi środkami.
- (18) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Czech, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program konwergencji na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r. oraz działania podjęte w związku z zaleceniami skierowanymi do Czech w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Czechach, 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.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2019 r. i jej zdaniem ⁽⁶⁾ należy się spodziewać, że Czechy spełnią wymogi paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Czechom podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Poprawę długoterminowej stabilności fiskalnej systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej. Przyjęcie oczekiwanych środków antykorupcyjnych.
2. Wspieranie zatrudniania kobiet z małymi dziećmi, w tym przez poprawę dostępu do przystępnej cenowo opieki nad dziećmi, oraz zatrudniania grup defaworyzowanych. Poprawę jakości systemów kształcenia i szkolenia i ich włączającego charakteru, w tym przez wspieranie umiejętności technicznych i cyfrowych oraz promowanie zawodu nauczyciela.
3. Ukierunkowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na transport, w szczególności jego zrównoważony charakter, na infrastrukturę cyfrową, niskoemisyjność i transformację energetyczną, w tym efektywność energetyczną, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla inwestycji i wspieranie jakościowej konkurencji w dziedzinie zamówień publicznych. Usunięcie barier utrudniających rozwój w pełni sprawnego ekosystemu innowacji.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

⁽⁶⁾ Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 9 de julho de 2019****w sprawie krajowego programu reform Danii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Danię programu konwergencji na 2019 r.**

(2019/C 301/04)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ 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.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

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

- (2) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Danii zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Danii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r.⁽³⁾, działań 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 15 marca 2019 r. Dania przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 10 kwietnia 2019 r. – program konwergencji na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽⁴⁾, 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 europejskich funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Dania jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2019 r. rząd planuje deficyt nominalny na poziomie 0,1 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2019 i 2020 r. Po przeliczeniu salda strukturalnego⁽⁵⁾ wyliczenia pozwalają stwierdzić, że średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt strukturalny w wysokości 0,5 % PKB, będzie w dalszym ciągu osiąganym z nadwyżką w okresie objętym programem do 2025 r. Zgodnie z programem konwergencji na 2019 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmniejszy się do 33,4 % w 2019 r., utrzyma się na tym samym poziomie w 2020 r., a następnie będzie rosła, aż osiągnie poziom 37,8 % PKB do 2025 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny w okresie objętym programem. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę w wysokości 0,9 % PKB w 2019 r. i 1,0 % PKB w 2020 r., a więc powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ryzyko związane jest z niedoborem dochodów ze zmiennych składników, w szczególności z opodatkowania emerytur. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Dania spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2019 i 2020.
- (6) Duński system badań naukowych i innowacji charakteryzuje się wysokim poziomem inwestycji, silną bazą zasobów ludzkich oraz doskonałością naukową. Obszar badań naukowych i innowacji w Danii jest jednak skupiony wokół stosunkowo niewielkiej liczby podmiotów, takich jak duże przedsiębiorstwa i fundacje, głównie w sektorach farmaceutycznym i biotechnologii, co sprawia, że system badań i innowacji jest potencjalnie podatny na zewnętrzne wstrząsy. Istnieje zatem pole do poprawy sytuacji w zakresie inwestycji w rozwój wysoce innowacyjnych przedsiębiorstw.
- (7) Zapewnienie podaży siły roboczej w okresie przemian demograficznych i technologicznych oraz zaradzenie problemowi niedoboru pracowników, zwłaszcza pracowników z odpowiednimi umiejętnościami i specjalistami w dziedzinie ICT, jest kluczem do promowania w Danii trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Reformy i inwestycje zwiększające atrakcyjność, a przez to uczestnictwo w kształceniu i szkoleniu zawodowym, mogą pozytywnie wpłynąć na podaż pracowników z odpowiednimi umiejętnościami. W rozwiązaniu tego problemu pomoc mogłoby również stałe inwestowanie w uczenie się dorosłych, uczenie się przez całe życie oraz umiejętności cyfrowe. Korzystne ponadto byłoby skoncentrowanie wysiłków na lepszej integracji na rynku pracy grup marginalizowanych i defaworyzowanych. Dotyczy to w szczególności młodych ludzi o niskim poziomie wykształcenia, osób ze środowisk migracyjnych, osób o obniżonej zdolności do pracy oraz osób z niepełnosprawnościami. Problemem są nadal wyniki w zakresie edukacji dzieci ze środowisk migracyjnych.

⁽³⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 16.

⁽⁴⁾ 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⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

- (8) Pomimo wysokiej jakości dróg wzrasta zagęszczenie ruchu, zwłaszcza wokół dużych miast. Ponadto istnieje potrzeba obniżenia emisyjności sektora transportu, co wskazuje na możliwości inwestycji w zrównoważoną infrastrukturę transportową w celu obniżenia emisyjności sektora i rozwiązania problemu zagęszczenia ruchu, w tym na możliwość rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych. Ustępujący rząd opracował plan ograniczenia zagęszczenia ruchu wokół większych miast. Oczekiwane jest przyjęcie tego planu, w którym na lata 2020–2030 przeznaczono 112 mld DKK (blisko 6 % PKB).
- (9) Choć poziom wydajności duńskiej gospodarki wciąż należy do najwyższych w Unii, od dziesięcioleci obserwuje się spadek wzrostu wydajności. Przedsiębiorstwa prowadzące działalność eksportową wykazują wyższą wydajność niż spółki chronione przed konkurencją ze strony zagranicznych firm. Mimo że Dania przedsięwzięła środki sprzyjające wzrostowi wydajności przedsiębiorstw w sektorach zorientowanych na usługi krajowe, wzrost wydajności i konkurencja w tych sektorach nadal pozostają w tyle. Dania wprowadziła środki mające zwiększyć konkurencję w sektorze finansowym i kontynuuje wdrażanie strategii dotyczącej infrastruktury publicznej.
- (10) Po kilku latach wysokiego wzrostu ceny mieszkań wydają się być zawyżone, zwłaszcza w głównych obszarach miejskich. W 2018 r. odnotowano jednak bardziej umiarkowany wzrost cen mieszkań. Ponadto stosunek zadłużenia gospodarstw domowych do dochodu do dyspozycji, choć stale się zmniejsza, wciąż jest najwyższy w Unii. Odsetek kredytów hipotecznych o zmiennej stopie oprocentowania i z przerwą w spłacie stopniowo się zmniejsza, ale nadal jest wysoki. Wydaje się, że nowe środki makroostrożnościowe ograniczyły przyrost nowych kredytów hipotecznych o bardzo wysokim stosunku zadłużenia do dochodu i współczynniku pokrycia należności zabezpieczeniem. W ostatnich latach duńskie władze uruchomiły też rezerwę antycykliczną oraz wprowadziły środki zwiększające odporność banków, a także przyjęły reformę podatku od majątku (wejdzie w życie w 2021 r.), aby położyć kres procyklicznemu systemowi opodatkowania majątku. Niemniej jednak bardzo wysokie współczynniki stosunku zadłużenia do dochodu w połączeniu z wysokim zadłużeniem i wysoką wrażliwością na zmiany stopy procentowej oraz zawyżonymi cenami nieruchomości mieszkaniowych stwarzają ryzyko dla stabilności gospodarczej i finansowej, co uzasadnia potrzebę stałego monitorowania.
- (11) Zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu stało się dla Danii priorytetowym zadaniem ze względu na duży skandal związany z praniem pieniędzy z udziałem największej instytucji finansowej w Danii. Parlament Danii osiągnął porozumienie polityczne w sprawie wzmocnienia nadzoru i w sprawie nowego pakietu środków przeciwdziałających praniu pieniędzy, które obejmują strategię walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Strategia ta opiera się na ośmiu filarach, do których należy umacnianie współpracy między organami nadzoru, jednostką analityki finansowej i innymi właściwymi zainteresowanymi podmiotami. Wciąż jednak występują problemy i organ nadzoru finansowego musi przyjąć dodatkowe środki i wytyczne dotyczące wzmocnienia nadzoru w tych obszarach. Należy zwrócić uwagę na skuteczne wdrożenie tych środków po ich przyjęciu.
- (12) Programowanie unijnych funduszy na lata 2021–2027 mogłoby przyczynić się do wyeliminowania niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego z 2019 r. Pozwoliłoby to Danii na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
- (13) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Danii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym z 2019 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r. oraz działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Danii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Danii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.

- (14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2019 r. i jej zdaniem ⁽⁶⁾ należy się spodziewać, że Dania spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Danii podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na edukację i umiejętności, badania naukowe i innowacje – celem poszerzenia bazy innowacji i włączenia do niej większej liczby przedsiębiorstw – a także na zrównoważony transport – celem ograniczenia zagęszczenia ruchu.
2. Zapewnienie skutecznego nadzoru i egzekwowania ram przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

⁽⁶⁾ Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**de z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/05)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami dla strefy euro”).

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 2 poniżej. W szczególności środki inwestycyjne i wspieranie wzrostu płac pomogą w wykonaniu pierwszego zalecenia dla strefy euro dotyczącego przywrócenia równowagi w tej strefie, natomiast zmniejszanie opodatkowania pracy pomoże w realizacji trzeciego zalecenia dla strefy euro w zakresie funkcjonowania rynku pracy.
- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Niemiec zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Niemiec w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r.⁽⁴⁾, działań podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Niemiec w realizacji swoich 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 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Niemczech występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności malejąca w wolnym tempie nadwyżka na rachunku obrotów bieżących utrzymuje się na wysokim poziomie. Związane z tym konsekwencje mają wymiar transgraniczny. W 2018 r. nadwyżka ta nieznacznie zmalała w kontekście ożywienia popytu wewnętrznego. W nadchodzących latach spodziewany jest jej dalszy stopniowy spadek, choć nadal będzie się utrzymywała powyżej progu określonego w procedurze dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Nadwyżka odzwierciedla niski poziom inwestycji krajowych w stosunku do oszczędności zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Wprowadzono środki mające pobudzić inwestycje prywatne i publiczne i w efekcie ich liczba wyraźnie wzrosła. To z kolei przyczyniło się do wzrostu bardziej napędzanego popytem krajowym. Niemniej jednak można było się spodziewać większego wzrostu inwestycji i konsumpcji, jako elementów produktu krajowego brutto (PKB), zważywszy na korzystne warunki finansowania, zaległości w inwestycjach publicznych, zwłaszcza na poziomie gmin, a także dostępną przestrzeń fiskalną. Wzrost wynagrodzeń nieco przyspieszył przy kurczącym się rynku pracy, jednak realny wzrost wynagrodzeń pozostaje umiarkowany.
- (4) W dniu 16 kwietnia 2019 r. Niemcy przedłożyły swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 17 kwietnia 2019 r. – program stabilności na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽⁵⁾, 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 europejskich funduszy ESI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Niemcy są obecnie objęte częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2019 r. rząd planuje osiągnąć nadwyżkę budżetową wynoszącą między ½ a ¾ % PKB w latach 2019–2023. Po przeliczeniu salda strukturalnego⁽⁶⁾ stwierdza się nadal osiąganie z nadwyżką średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego w wysokości 0,5 % PKB w okresie objętym programem. Zgodnie z programem stabilności na 2019 r. oczekuje się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie w 2019 r. poniżej traktatowej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB i będzie stopniowo malała, aż w 2023 r. osiągnie poziom 51¼ %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, opiera się na korzystnych założeniach. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę w wysokości 1,1 % PKB w 2019 r. i 0,8 % PKB w 2020 r., czyli powyżej średniookresowego celu budżetowego. 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 2019 i 2020. Przy przestrzeganiu średniookresowego celu budżetowego ważne byłoby jednocześnie wykorzystanie polityki fiskalnej i strukturalnej do osiągnięcia trwałej tendencji wzrostowej w zakresie inwestycji sektora publicznego i prywatnego, zwłaszcza na poziomie regionalnym i gminnym.
- (7) W 2018 r. odnotowano wyraźny wzrost inwestycji sektora prywatnego i publicznego, lecz wskaźnik inwestycji utrzymuje się poniżej średniej w strefie euro. Inwestycje publiczne w 2018 r. wzrosły o 7,7 % w wartościach nominalnych i o 3,8 % w wartościach realnych, lecz nadal konieczne są dalsze wysiłki, aby zlikwidować duże zaległości inwestycyjne, w szczególności w odniesieniu do inwestycji publicznych w infrastrukturę i edukację. W ciągu ostatnich trzech lat realny wzrost inwestycji publicznych był dodatni po okresie ujemnych stóp wzrostu.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 19.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję na podstawie powszechnie przyjętej metodyki.

W samym tylko 2018 r. wartość nominalna inwestycji na poziomie gminnym wzrosła o prawie jedną piątą. Jest to efekt wysiłków rządu mierzących do pobudzenia inwestycji. Na szczeblu gminnym inwestycje utrzymywały się jednak poniżej wartości amortyzacji. Jeżeli chodzi o gminny panel KfW w 2019 r., zaległości w inwestycjach nagromadzone do 2018 r. wyniosły 4 % PKB. Wraz z korzystną pozycją budżetową wskazuje to na istnienie możliwości zwiększenia inwestycji na wszystkich szczeblach administracji rządowej, zwłaszcza na regionalnym i gminnym. Inwestycje w infrastrukturę publiczną są nadal wstrzymywane z powodu ograniczeń związanych z potencjałem i planowaniem na szczeblu gminnym. Wprowadzono środki mające wyeliminować te ograniczenia, lecz nie widać jeszcze trwałych i konkretnych rezultatów. Ponadto istnieje pole do poprawy usług cyfrowych w sektorze publicznym i do usprawnienia procesu udzielania zamówień publicznych. Niemcy odnotowały wyraźny wzrost inwestycji sektora prywatnego, lecz nie w odniesieniu do wszystkich rodzajów aktywów. Znacznie wzrosły inwestycje w sprzęt w odpowiedzi na rekordowo wysokie wykorzystanie mocy produkcyjnych. Trwa ożywienie w zakresie inwestycji na rynku mieszkaniowym. Obecnie w sektorze budowlanym odnotowuje się jednak ograniczenia mocy i wzrost cen. W sektorze budownictwa niemieszkaniowego wzrost w ujęciu realnym jest powolny, co oznacza, że infrastruktura o zasadniczym znaczeniu może nie nadążać za potrzebami gospodarki.

- (8) W 2017 r. wydatki publiczne na edukację – w wysokości 4,1 % PKB – utrzymywały się poniżej średniej unijnej wynoszącej 4,6 %. Na edukację przeznaczono 9,3 % ogólnych wydatków publicznych, a więc także poniżej średniej unijnej równej 10,2 %. Wydatki na edukację i badania w 2017 r. pozostały na poziomie 9 % PKB, czyli nie zdołano osiągnąć celu krajowego, jakim było 10 % PKB. Nawet jeżeli wydatki na edukację wzrosły w ujęciu realnym, znaczne zaległości w inwestycjach dalej się pogłębiały z powodu zmian demograficznych. Zmiany legislacyjne umożliwiające inwestycje bezpośrednie realizowane przez rząd federalny w dziedzinie edukacji cyfrowej, obok zasobów przydzielonych przez niemieckie kraje związkowe (*Digitalpakt*), są obiecujące, ale na wyniki trzeba jeszcze poczekać. Wyzwania, takie jak rosnąca liczba uczniów i studentów, niedobór nauczycieli, cyfryzacja oraz dalsze rozszerzanie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, wymagać będą odpowiedniego finansowania publicznego. Dodatkowe wydatki na edukację oraz badania i innowacje mają kluczowe znaczenie dla potencjalnego wzrostu gospodarczego w Niemczech i dostosowywania się do zmian technologicznych.
- (9) W ostatnich latach Niemcy odnotowały postępy w zwiększaniu intensywności badań i rozwoju, głównie w wyniku zwiększenia przez duże przedsiębiorstwa wydatków na badania i rozwój, zwłaszcza w sektorach produktów o średnim lub wysokim poziomie zaawansowania technologii, a w szczególności w sektorze motoryzacyjnym. Intensywność badań i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) jest znacznie poniżej średniej unijnej i stale maleje. MŚP korzystają ze współpracy z publicznymi instytucjami badawczymi w mniejszym stopniu niż duże przedsiębiorstwa. Te dwa czynniki negatywnie wpływają na innowacyjność przedsiębiorstw, która wykazuje długoterminową tendencję spadkową. Dodatkowe inwestycje w badania i rozwój mają zasadnicze znaczenie nie tylko dla zwiększenia zdolności innowacyjnych w całej gospodarce i dla pobudzenia wydajności, lecz także dla ułatwienia przejścia na gospodarkę niskoemisyjną o obiegu zamkniętym, zwłaszcza w odniesieniu do zrównoważonego transportu, zielonych technologii energetycznych, eko-innowacji i recyklingu, a także dla dalszej poprawy wyników publicznego sektora badań i jego wkładu w osiągnięcie tych celów.
- (10) Cyfryzacja niemieckiej gospodarki przebiega w wolnym tempie, a MŚP nadal zbyt powoli wprowadzają u siebie technologie cyfrowe. Niemcy pozostają w tyle pod względem wprowadzania łączy szerokopasmowych o bardzo dużej przepustowości (prędkości wyrażone w gigabitach) na poziomie krajowym, a w szczególności na obszarach wiejskich, gdzie większe inwestycje mogłyby poprawić wzrost wydajności. Światłowodowe sieci dostępu o dużej przepustowości obejmują swoim zasięgiem zaledwie 9 % niemieckich gospodarstw domowych (w połowie 2018 r.), podczas gdy średnia unijna wynosi 30 %. Zamiast tego preferowane rozwiązanie technologiczne operatora zasiedziało nadal stanowi modernizacja istniejących sieci kabli miedzianych (wektorowanie). Chociaż wiele usług opiera się na sieci połączeń bardzo dużej prędkości, 23 700 parków przemysłowych nie było podłączonych do sieci światłowodowej w 2017 r., a 28 % wszystkich przedsiębiorstw nie miało dostępu do sieci o przepustowości co najmniej 50 Mb/s. Brak takich sieci połączeń hamuje inwestycje, w szczególności w przypadku MŚP, z których wiele ma swoją siedzibę na obszarach wiejskich i podmiejskich. Kluczowe znaczenie ma interwencja publiczna na rzecz wprowadzenia ultraszybkiej infrastruktury szerokopasmowej (≥ 100 Mb/s) na obszarach wiejskich, przy czym można rozważyć szereg innych rozwiązań niż dotacje. Wyniki w zakresie cyfrowych usług publicznych i e-zdrowia kształtują się znacznie poniżej średniej unijnej. W 2018 r. jedynie 43 % niemieckich internautów korzystało z usług administracji elektronicznej (w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 64 %). Jeśli chodzi o e-zdrowie, 7 % obywateli Niemiec skorzystało z usług zdrowotnych i opiekuńczych świadczonych online (w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 18 %). E-recepta stosowana jest przez 19 % lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej (w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 50 %).
- (11) Potrzebnych jest więcej inwestycji w infrastrukturę transportową i rozwiązania w zakresie czystej mobilności w Niemczech, aby zmierzyć się z wyzwaniami w zakresie mobilności i jakości powietrza, a także wspierać łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej. W ciągu ostatnich pięciu lat zwiększyły się emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego. Poważne obawy budzi jakość powietrza w Niemczech, zwłaszcza na obszarach miejskich, gdzie ruch drogowy odpowiada za około 60 % szkodliwych emisji tlenków azotu. Bardziej zaawansowane rozwiązania w zakresie intermodalności mogłyby korzystnie wpłynąć na transport towarowy. Samochody pozostają zdecydowanie najczęściej wykorzystywanym środkiem transportu w życiu codziennym, a średni czas spędzany w korkach wynosi około 30 godzin rocznie. Koszty związane z zatorami komunikacyjnymi i szukaniem miejsc parkingowych szacuje się na 110 mld EUR rocznie, czyli około 4 % PKB Niemiec. Chociaż w przypadku pojazdów na paliwo alternatywne odnotowano największy wzrost liczby nowych rejestracji, takich

pojazdów jest nadal mało. Wciąż bardzo niewiele osób korzysta z systemu wspólnego użytkowania samochodów osobowych (*car sharing*) czy wspólnych przejazdów samochodem. Konieczne będą również znaczne inwestycje sektora publicznego i prywatnego w związku z nowymi łańcuchami dostaw akumulatorów i surowców krytycznych.

- (12) Niemieckie sieci energii elektrycznej powoli przystosowują się do produkcji energii z odnawialnych źródeł; nadal konieczne są znaczne inwestycje w sieci przesyłowe i dystrybucyjne. Istotne opóźnienia w realizacji wielu projektów pociągnęły za sobą znaczne koszty dla niemieckich i europejskich sieci energii elektrycznej oraz dla rynków energii elektrycznej. Z 1 800 km sieci, przewidzianych w ustawie z 2009 r. o rozbudowie sieci energetycznej, do drugiego kwartału 2018 r. zrealizowano jedynie około 800 km. Częściowo było to spowodowane sprzeciwem opinii publicznej. Opóźnienia w rozbudowie sieci doprowadzą do wyższych kosztów związanych z zatorami komunikacyjnymi i spowodują większe zakłócenia w funkcjonowaniu rynku, zarówno w Niemczech, jak i w wymiarze transgranicznym. Inwestycje w sieci energetyczne, polegające na promowaniu łączenia sektorów, dywersyfikacji i odpowiedniej infrastruktury sieci, mają zasadnicze znaczenie dla elastyczności systemu energetycznego i lepszej integracji różnych sektorów gospodarki w perspektywie osiągnięcia celów w zakresie energii i klimatu.
- (13) Nieruchomości mieszkaniowe w Niemczech stały się mniej przystępne cenowo. Od 2015 r. zarówno czynsze, jak i ceny nieruchomości mieszkaniowych rosną w szybszym tempie niż ich długoterminowe średnie, zwłaszcza w dużych miastach. W 2017 r. 20 % osób w wieku 65 lat i powyżej borykało się w Niemczech z nadmiernym obciążeniem wydatkami mieszkaniowymi (tj. całkowite wydatki mieszkaniowe stanowiły ponad 40 % ich dochodu do dyspozycji) w porównaniu z 10 % Europejczyków w wieku co najmniej 65 lat. W przypadku osób o najniższych dochodach wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi wynosił 10 punktów procentowych powyżej średniej unijnej równej 35,3 %. Rząd zareagował, wprowadzając określone środki, w tym „hamulec cenowy” ograniczający podwyżki czynszu (*Mietpreisbremse*), system wspierający zakup nowej nieruchomości (*Bauderkingeld*), a także zmianę konstytucji, tak aby umożliwić na szczeblu federalnym udzielanie wsparcia finansowego na rzecz budowy mieszkań socjalnych. Niemniej jednak liczba nowo oddanych budynków mieszkalnych utrzymuje się znacznie poniżej popytu i poziomu docelowego wyznaczonego przez rząd, wynoszącego 375 000 rocznie. Konieczne mogą być dalsze środki, takie jak przyspieszenie budowy mieszkań socjalnych, zapewnienie większego wyboru środków transportu, a także reforma przepisów dotyczących użytkowania gruntów i przepisów budowlanych.
- (14) Niemcy odniosły szczególne korzyści z integracji na rynku wewnętrznym i odgrywają ważną rolę w jego dalszym rozwoju. Niemniej jednak w porównaniu z innymi państwami członkowskimi bariery dla konkurencji w sektorze usług dla przedsiębiorstw w Niemczech utrzymują się na wysokim poziomie. Dotyczy to różnych obszarów, w tym zawodów regulowanych, w takich dziedzinach jak architektura, inżynieria i usługi prawne, gdzie ograniczenia prawne, np. czynności zastrzeżone czy przepisy dotyczące cen i opłat, tłumią konkurencję. Niemniej jednak również nieregulowane usługi dla przedsiębiorstw napotykać więcej ograniczeń w odniesieniu do ogólnego otoczenia biznesowego w porównaniu z innymi państwami członkowskimi. Zmiany przepisów regulujących usługi dla przedsiębiorstw wprowadzone w celu zwiększenia konkurencji zwiększyłyby wydajność i skuteczność inwestycji i działalności gospodarczej.
- (15) Choć w ubiegłych latach nastąpiła pewna poprawa, w zeszłym roku odnotowano niewielkie postępy w zakresie reformy systemu podatkowego w Niemczech, mającej wspierać krajowe inwestycje prywatne i stymulować wzrost gospodarczy. System podatkowy w dalszym ciągu jest skomplikowany i utrudnia podejmowanie decyzji, np. dotyczących uczestnictwa w rynku pracy, inwestycji i finansowania. Mógłby on zapewnić skuteczniejsze zachęty do inwestowania i konsumpcji. Większość postępów odnotowano w zakresie opodatkowania pracy, ale nie znajdują one jak na razie odzwierciedlenia w danych. Wciąż istnieje możliwość ograniczenia zakłócającego opodatkowania pracy przez przeniesienie obciążeń podatkowych z pracy na źródła dochodów bardziej wspierające trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu. Opodatkowanie dochodów z pracy w 2018 r. (klin podatkowy) pozostało jednym z najwyższych w Unii, zarówno w przypadku osób o średnich, jak i niskich dochodach. Składki na ubezpieczenie społeczne odprowadzane przez pracowników są szczególnie wysokie na tle innych państw i generalnie składki na ubezpieczenie społeczne stanowią około dwie trzecie klinu podatkowego, natomiast pozostałą jedną trzecią stanowi podatek dochodowy. Z kolei dochody z podatków środowiskowych, jako element PKB, należą do najniższych w Unii. Koszt kapitału i średnia efektywna stawka podatku od osób prawnych, które różnią się w poszczególnych regionach, należą do najwyższych w Unii. Średnia efektywna stawka podatkowa wynosiła 28,8 % (krajowe dane zagregowane) w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 20 %. 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 zakłóca poziom i lokalizację inwestycji. Ponadto podatek od osób prawnych, który szacuje się jako trzeci co do wielkości w Unii według danych za 2017 r., zakłóca podejmowanie decyzji w sprawie finansowania: faworyzuje bowiem finansowanie dłużne. Obniżenie kosztów kapitału w związku z kapitałem własnym mogłoby zwiększyć inwestycje prywatne oraz wzmocnić rynek wysokiego ryzyka, który jest stosunkowo słabo rozwinięty.

- (16) Sytuacja na rynku pracy wciąż jest dobra, chociaż nie wykorzystuje się dostatecznie potencjału niektórych grup. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat wynosił 79,9 % w czwartym kwartale 2018 r., co stanowi jeden z najwyższych wyników w Unii. Do początku 2019 r. bezrobocie spadło do rekordowo niskiego poziomu 3,2 %. Wysoki wskaźnik wakatów i niedobór pracowników są coraz bardziej zauważalne i hamują w znaczny sposób produkcję w niektórych regionach i sektorach. Nadal jednak nie wykorzystuje się w pełni potencjału niektórych grup na rynku pracy, np. kobiet i osób ze środowisk migracyjnych. Odsetek kobiet pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy jest bardzo wysoki, tj. 46,7 %. Podatki od pracy utrzymują się na stosunkowo wysokim poziomie, m.in. w przypadku osób o niższych zarobkach. Szczególne przepisy dotyczące wspólnego opodatkowania dochodów par pozostających w związku małżeńskim (*Ehegattensplitting*) w mniejszym stopniu zachęcają drugiego żywiciela rodziny do pracy w znacznie większym wymiarze czasu. Wśród osób ze środowisk migracyjnych występuje wyraźnie niższy wskaźnik zatrudnienia w porównaniu z rodowitymi mieszkańcami Niemiec, przy czym dysproporcje te są szczególnie wysokie w przypadku kobiet. Zastosowano środki sprzyjające integracji uchodźców na rynku pracy, lecz niektóre problemy wciąż pozostają nierozwiązane, m.in. brak biegłej znajomości języka niemieckiego, brak kwalifikacji lub kwalifikacje, które nie są uznawane, obowiązki związane z opieką nad dziećmi i krewnymi, a także brak doświadczenia w zakresie nieformalnych zasad obowiązujących na niemieckim rynku pracy.
- (17) Przechodzenie na emeryturę pokolenia wyżu demograficznego dotyka Niemcy w większym stopniu niż inne państwa członkowskie. W perspektywie długoterminowej ta zmiana demograficzna będzie obciążeniem dla finansów publicznych w Niemczech, może negatywnie wpłynąć na adekwatność świadczeń emerytalnych oraz może zmniejszyć obecnie ograniczony udział osób w starszym wieku (65 lat i więcej) zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Oczekuje się, że do 2040 r. kraj ten będzie musiał zmierzyć się z jednym z największych wzrostów wydatków, w stosunku do PKB, na emerytury publiczne w Unii (o 1,9 punktu procentowego PKB), podczas gdy zgodnie ze sprawozdaniem z 2018 r. na temat starzenia się społeczeństwa (Komisja Europejska, 2018d) wskaźnik publicznych świadczeń emerytalnych ma zmaleć o 4,4 punktu procentowego do poziomu 37,6 %. W efekcie ostatnich reform emerytalnych zwiększył się poziom świadczeń dla niektórych grup, jednak nie jest jasne, czy osiągnięte korzyści społeczne są współmierne do ich znacznego kosztu fiskalnego. Rząd określił również dwie „linie blokujące” (*doppelte Haltelinie*): maksymalną stawkę składki emerytalnej w wysokości 20 % oraz stopę zastąpienia dochodu minimalnego w wysokości 48 % do 2025 r. Zakłada się, że utrzymanie tych ograniczeń będzie wymagało znacznych transferów fiskalnych, co z kolei jeszcze bardziej zwiększy obciążenie dla młodszych pokoleń. W dalszym ciągu problemem jest też adekwatność dochodu emerytalnego pracowników o niskich wynagrodzeniach.
- (18) Pomimo coraz większego niedoboru pracowników wzrost płac realnych pozostaje umiarkowany, natomiast w 2018 r. nominalne wynagrodzenie wzrosło o 3,1 %. Co więcej, do ogólnego wzrostu płac w 2018 r., również nieco powyżej wzrostu wydajności, przyczyniła się koncentracja wzrostu zatrudnienia w przypadku lepiej wynagradzanych pełnoetatowych miejsc pracy oraz zmniejszenie udziału nietypowego zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy w całkowitym zatrudnieniu. Nadal zmniejszała się skala stosowania negocjacji zbiorowych (o 2 punkty procentowe w latach 2016–2017) do 49 % na zachodzie i 34 % na wschodzie. Istnieją znaczne różnice pod tym względem między sektorami: w sektorze publicznym i w przemyśle prowadzi się negocjacje zbiorowe na większą skalę, natomiast w sektorze usług skala ta jest zdecydowanie mniejsza. Nisko uposażeni pracownicy zasadniczo korzystają z płacy minimalnej wprowadzanej od 2015 r. Znacznie wzrosła stawka godzinowa na samym dole struktury wynagrodzeń, chodzi przede wszystkim o dwa decyle obejmujące osoby o najniższym wynagrodzeniu. Odsetek pracowników o niskim uposażeniu, który wynosił 22,5 % w 2017 r., utrzymuje się jednak znacznie powyżej średniej unijnej. W latach 2010–2018 liczba osób wykonujących tylko minipracę spadła o 6,8 %, a zatrudnienie objęte ubezpieczeniem społecznym wzrosło w tym samym okresie o około 18,1 %. Poprawa warunków sprzyjających wzrostowi wynagrodzeń pozytywnie wpłynęłaby na popyt krajowy i przyczyniłaby się do przywrócenia równowagi w strefie euro.
- (19) Wskaźniki dotyczące awansu społecznego w obszarze kształcenia są w Niemczech niskie. Krajowe źródła potwierdzają niewielkie postępy w ograniczaniu wpływu pochodzenia społeczno-ekonomicznego na wyniki w nauce. Niemcy mają dobre wyniki, jeśli chodzi o dostęp nowo przybyłych migrantów i uchodźców do kształcenia i szkolenia. Osoby ze środowisk migracyjnych z reguły zmagają się jednak z większymi wyzwaniem niż uczniowie i studenci urodzeni w Niemczech (np. odsetek osób wcześniej kończących naukę oraz trudności ze znalezieniem miejsc w programach przygotowania zawodowego). W związku z coraz bardziej heterogenicznym charakterem klas szkolnych potrzebne są zdecydowane wysiłki na rzecz zasilenia kadry pedagogicznej w kontekście już znacznego niedoboru nauczycieli. Przedmiotem troski jest udział pracowników w kształceniu dorosłych w kontekście ich przyszłych wyników na rynku pracy, dotyczy to w szczególności 6,2 mln osób, które nie posiadają podstawowych umiejętności pisania i czytania.

- (20) Chociaż liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym spadła z rekordowego poziomu odnotowanego w 2014 r., nadal występują wyzwania w kwestii równości szans. W szczególności zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym było w 2017 r. o 67 punktów procentowych większe w przypadku dzieci rodziców o niskich kwalifikacjach niż dzieci, których rodzice posiadają wysokie kwalifikacje. Te różnice są znacznie wyższe niż średnia różnica (53,9 punktu procentowego) w Unii.
- (21) Programowanie unijnych funduszy na lata 2021–2027 mogłoby przyczynić się do wyeliminowania niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Niemcom na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
- (22) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Niemiec, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 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 fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Niemczech, 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.
- (23) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r. i jest zdania^(?), że – zgodnie z przewidywaniami – Niemcy spełnią warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (24) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 2 poniżej. Zalecenia te przyczyniają się również do wdrożenia zalecenia dla strefy euro na 2019 r., w szczególności pierwszego zalecenia dla strefy euro. Polityka fiskalna, o której mowa poniżej w zaleceniu 1, przyczynia się między innymi do eliminowania zakłóceń równowagi związanych z obecną nadwyżką na rachunku obrotów bieżących,

NINIEJSZYM ZALECA Niemcom podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Wykorzystanie polityki fiskalnej i strukturalnej do osiągnięcia trwałej tendencji wzrostowej w zakresie inwestycji prywatnych i publicznych, w szczególności na poziomie regionalnym i gminnym, przy jednoczesnym przestrzeganiu średniookresowego celu budżetowego. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na edukacji; badaniach i innowacjach; cyfryzacji i łączności szerokopasmowej o bardzo wysokiej przepustowości; zrównoważonym transporcie oraz sieciach energetycznych i mieszkaniach po przystępnych cenach, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Przesunięcie obciążeń podatkowych z pracy na źródła mniej utrudniające trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu. 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. Podjęcie działań zabezpieczających długoterminową stabilność systemu emerytalnego przy zachowaniu adekwatności emerytur. Poprawę warunków sprzyjających wyższemu wzrostowi wynagrodzeń przy poszanowaniu roli partnerów społecznych. Poprawę wyników kształcenia i poziomu umiejętności grup defaworyzowanych.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/06)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ 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 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami dla strefy euro”).

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

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

⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 2 i 3 poniżej. W szczególności środki ukierunkowane na politykę gospodarczą związaną z inwestycjami w określonych obszarach pomogą w realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro w odniesieniu do wspierania inwestycji.
- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Estonii zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Estonii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Estonii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 30 maja 2019 r. Estonia przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 30 kwietnia 2019 r. – program stabilności na 2019 r.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, 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 europejskich funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Estonia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. Program stabilności na 2019 r. przedstawiono przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki. W programie przewidziano przejście od deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 0,6 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2018 r. do deficytu wynoszącego 0,2 % PKB w 2019 r., 0,3 % PKB – w 2020 r., a następnie 0,7 % PKB do 2022 r. Po przeliczeniu salda strukturalnego ⁽⁶⁾ nie planuje się osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego – którym jest osiągnięcie deficytu w wysokości 0,5 % PKB w kategoriach strukturalnych – w okresie objętym programem stabilności na 2019 r. Prognozuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmaleje do 2022 r. do poziomu 5,3 % PKB. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest korzystny. Środki niezbędne do osiągnięcia planowanych docelowych wartości deficytu nie zostały określone, co stwarza ryzyko niespełnienia założeń dotyczących dochodów.
- (7) W świetle prognozy Komisji z jesieni 2018 r., zgodnie z którą w 2019 r. przewiduje się zbliżenie do średniookresowego celu budżetowego, a także zgodnie z zasadami odmrażania wymaganej korekty, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 4,9 %, co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,3 % w 2019 r. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia w 2019 r. znacznego odchylenia od tego wymogu.
- (8) W 2020 r., w związku z faktem, że prognozowana luka produktowa Estonii ma wynieść 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 prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko znacznego odchylenia od tego wymogu w 2020 r. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2019 r. konieczne będą dodatkowe działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 24.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję na podstawie powszechnie przyjętej metodyki.

- (9) W kontekście dużych skandali związanych z praniem pieniędzy zapobieganie temu procederowi stało się dla Estonii priorytetem. Estonia wzmocniła swoje ramy przeciwdziałania praniu pieniędzy, a odsetek depozytów nierezzydentów w estońskim sektorze bankowym znacznie zmalał. Utrzymują się jednak pewne wyzwania. Choć rząd Estonii wprowadził dodatkowe środki i wytyczne dotyczące sposobów dalszego wzmocnienia działań zapobiegawczych w tej dziedzinie, parlament Estonii nie przyjął jeszcze inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zwiększenie zdolności w zakresie nadzoru nad praniem pieniędzy. Należy zwrócić uwagę na skuteczne wdrożenie tych środków po ich przyjęciu.
- (10) Niedobory wykwalifikowanej siły roboczej i niedopasowanie umiejętności należą do głównych przeszkód dla inwestycji w sektorze przedsiębiorstw, a także ograniczają bardziej zdecydowany wzrost wydajności. W ostatnich latach Estonia przeprowadziła kompleksowe reformy, ale tendencje na rynku pracy i spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym stanowią długoterminowe wyzwania dla systemu kształcenia i szkolenia. Wyzwania te obejmują: utrzymujący się wysoki odsetek osób przedwcześnie kończących naukę, niedokończoną reorganizację sieci szkół, niedostateczne dostosowanie szkolnictwa wyższego oraz systemu kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy oraz wyzwania związane ze starzeniem się nauczycieli i małą atrakcyjnością zawodu nauczyciela. Choć poziom uczestnictwa w kształceniu dorosłych rośnie, podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowywanie siły roboczej nie jest wystarczająco szybkie, aby nadążyć za tendencjami na rynku pracy. U podstaw zidentyfikowanych potrzeb w zakresie umiejętności leży niewystarczająca zdolność do innowacji. Pomimo wysokiego odsetka specjalistów w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych przedsiębiorstwa nie zapewniają wystarczającej liczby szkoleń w zakresie umiejętności cyfrowych. Większe dostosowanie systemu kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, w tym przez inwestowanie w poradnictwo zawodowe, przeciwdziałanie wczesnemu kończeniu nauki i dokładniejsze przewidywanie potrzeb w zakresie umiejętności, pomogłyby zagwarantować odpowiednie umiejętności pracowników. Ponadto poprawa warunków pracy nauczycieli, jakości nauczania i polityki edukacyjnej w odpowiedzi na tendencje demograficzne i gospodarcze zwiększyłyby potencjał systemu kształcenia i szkolenia.
- (11) Pomimo pewnej poprawy sytuacji ubóstwo, wykluczenie społeczne i nierówności dochodowe utrzymują się na wysokim poziomie, zwłaszcza wśród osób starszych. W 2017 r. około 42 % osób w wieku co najmniej 65 lat było zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, podczas gdy średnia unijna wynosi 15 %. Świadczenia społeczne nadal nie są skuteczne w ograniczaniu ubóstwa, a siatka bezpieczeństwa socjalnego jest nieadekwatna. Zapewnienie dobrej jakości i przystępnych cenowo usług społecznych jest utrudnione przez niewystarczającą koordynację usług zdrowotnych i społecznych oraz znaczne zróżnicowanie zdolności gmin do określania potrzeb w zakresie usług społecznych i do ich świadczenia. Obywatele muszą również pokrywać znaczną część kosztów usług świadczonych przez organy państwowe. Wydatki publiczne Estonii na opiekę długoterminową były niższe niż połowa średniej unijnej (0,6 % PKB w porównaniu z 1,6 % PKB w 2016 r.). Nie istnieją żadne środki zapobiegawcze ani system wsparcia w celu zmniejszenia obciążenia opiekunów nieformalnych. Odsetek osób z niezaspokojonymi potrzebami w zakresie opieki medycznej jest wciąż jednym z najwyższych w Unii (11,7 %), co wskazuje na problemy związane z dostępnością i efektywnością systemu opieki zdrowotnej. Wyzwania te wskazują na potrzebę zapewnienia – w sposób zintegrowany – przystępnych cenowo i wysokiej jakości usług społecznych i zdrowotnych oraz opracowania kompleksowych ram opieki długoterminowej. Inwestycje wspierające włączenie społeczne, w tym w infrastrukturę społeczną, przyczyniłyby się do wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.
- (12) Zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć wynoszące w 2017 r. 25,6 % pozostaje jedną z najwyższych wartości w Unii i jest nieco większe niż w roku poprzednim. Ponadto wpływ rodzicielstwa na zatrudnienie kobiet jest znacznie wyższy od średniej unijnej (odpowiednio 25,2 % i 9,0 %). Długie urlopy rodzicielskie często skutkują wolniejszym rozwojem kariery zawodowej kobiet. Kobiety częściej pracują w branżach gospodarki i zawodach, w których zarobki są niższe, mimo że poziom wykształcenia kobiet jest wyższy od poziomu wykształcenia mężczyzn. Wprowadzone niedawno środki uelastyczyły system urlopów i świadczeń rodzicielskich w celu ułatwienia powrotu rodziców na rynek pracy. Coraz częściej korzysta się z usług opieki nad dziećmi. Czynniki takie jak aktywność gospodarcza, zawód, wiek, doświadczenie zawodowe lub czas pracy wyjaśniają jedynie częściowo zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć, co oznacza, że nadal niewyjaśniona jest luka w wysokości 20 % w stosunku do średniej unijnej wynoszącej 11,5 %. Przezroczystość płac mogłaby przyczynić się do lepszego zrozumienia tego dużego zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Dalsze inwestycje w opiekę nad dziećmi oraz aktywne instrumenty rynku pracy pomogłyby w zwiększeniu zatrudnienia kobiet. Ponadto w szerszym kontekście nadal istotna jest współpraca z partnerami społecznymi i zwiększanie ich zdolności.

- (13) Ze względu na peryferyjne położenie Estonii i małą gęstość zaludnienia kluczowe znaczenie dla działalności gospodarczej i eksportowej tego kraju ma dobrze funkcjonujący i połączony z innymi sieciami system transportowy. Estońska infrastruktura transportowa boryka się z problemami w zakresie jakości sieci połączeń i zrównoważoności. Transport kolejowy i intermodalny jest nadal słabo rozwinięty. Co więcej, w ciągu ostatnich pięciu lat zwiększyły się emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego. Do rozwiązania problemu zagęszczenia ruchu i kwestii związanych z transportem publicznym potrzeba jest więcej innowacyjnych i zrównoważonych rozwiązań. Synchronizacja estońskiego systemu elektroenergetycznego z europejską siecią kontynentalną ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w całym regionie Morza Bałtyckiego. Inwestycje w infrastrukturę przyczyniłyby się do zwiększenia konkurencyjności estońskich przedsiębiorstw.
- (14) Z powodu niskiego poziomu inwestycji w badania naukowe i rozwój, zwłaszcza w sektorze prywatnym, Estonia pozostaje w tyle za innymi państwami pod względem wydajności. Choć w 2017 r. wydatki publiczne na badania naukowe i rozwój plasowały się nieco poniżej średniej unijnej, inwestycje w sektorze przedsiębiorstw stanowiły zaledwie 0,61 % PKB, czyli około połowy średniej unijnej. Niewielki odsetek przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), zgłasza działalność w zakresie badań naukowych i innowacji. Wydatki na innowacje niezwiązane z badaniami naukowymi i rozwojem maleją, a współpraca między środowiskiem naukowym a przedsiębiorstwami jest niewielka. Niektóre z tych czynników obniżają poziom innowacyjności i wydajności kraju. Wydajność i konkurencyjność Estonii wzrosłyby dzięki lepiej ukierunkowanym inwestycjom w działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, w tym w cyfryzację i automatyzację przedsiębiorstw. Podobny efekt miałyby dokładniejsze określenie priorytetów, jeśli chodzi o przedmioty badań w obszarach mających znaczenie dla gospodarki. Estońskie władze opracowały i wdrożyły szereg środków mających na celu wyeliminowanie niedociągnięć w systemie badań naukowych i innowacji, ale jak dotąd ich wpływ pozostaje ograniczony.
- (15) Nadal istnieją wyzwania w dziedzinie efektywnego gospodarowania zasobami i efektywności energetycznej. Poziom ekoinnowacji w Estonii nie odzwierciedla w pełni potencjału kraju, a łączny wynik Estonii w zakresie ekoinnowacji, wynoszący 60, jest o 40 % niższy od średniej unijnej. Pomimo pewnej poprawy w ostatnich latach Estonia osiąga wyniki około trzy razy niższe od średniej unijnej pod względem produktywności zasobów, a różnica w stosunku do pozostałych państw Unii powiększa się. Jedynie niewielka część estońskich MŚP podejmuje działania mające na celu poprawę efektywności gospodarowania zasobami i transformację w kierunku bardziej ekologicznej działalności. Ponadto estońska gospodarka jest wysoce energochłonna, a poziom zużycia energii – znacznie wyższy od średniej unijnej. Wszystkie regiony Estonii pozostają w tyle pod względem poprawy efektywności gospodarowania zasobami i efektywności energetycznej. W 2017 r. udział energii ze źródeł odnawialnych w transporcie wynosił w Estonii 0,4 %, co oznacza, że kraj ten plasuje się znacznie poniżej swoich celów krajowych ustalonych na poziomie 10 %. Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i efektywności energetycznej, zwłaszcza w sektorze budowlanym, oraz wspieranie gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym przez zwiększenie inwestycji, przyczyniłoby się do dalszego rozwoju bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki.
- (16) Postępowanie upadłościowe w Estonii trwa około trzech lat, a stopa odzysku wynosi nieco powyżej 40 %. Oznacza to, że siła robocza i zasoby finansowe są uwięzione w mniej wydajnych firmach. Osłabia to motywację do inwestowania i zapewniania finansowania przedsiębiorstwom. Do skrócenia czasu trwania postępowania upadłościowego i zwiększenia stopy odzyskiwanych wierzytelności konieczna jest reforma ram prawnych dotyczących niewypłacalności. Powinno się w szczególności zachęcać do korzystania z postępowań restrukturyzacyjnych przed ogłoszeniem upadłości i po nim oraz zapobiegać fragmentarycznej likwidacji przedsiębiorstw.
- (17) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Estonii na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
- (18) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Estonii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r. oraz działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Estonii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Estonii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.

- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r., a jej opinia ⁽⁷⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Estonii podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,1 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Zapewnienie skutecznego nadzoru i egzekwowania ram przeciwdziałania praniu pieniędzy.
2. Rozwiązanie problemu niedoborów wykwalifikowanej siły roboczej i wspieranie innowacji przez poprawę zdolności i dopasowania systemu kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy. Poprawę adekwatności siatki bezpieczeństwa socjalnego oraz poprawę dostępności przystępnych cenowo i zintegrowanych usług społecznych. Wdrożenie środków mających na celu zmniejszenie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć, w tym przez zwiększenie przejrzystości wynagrodzeń.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na zrównoważonym transporcie i infrastrukturze energetycznej, w tym na połączeniach międzysystemowych, wspieraniu badań naukowych i innowacji, a także na efektywnym gospodarowaniu zasobami i efektywności energetycznej, z uwzględnieniem różnic regionalnych.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

⁽⁷⁾ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Irlandii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Irlandię programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/07)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanymi dalej „zaleceniami dla strefy euro”).

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 3 poniżej. W szczególności skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na określonych dziedzinach i wprowadzenie środków podatkowych pomoże w realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro w odniesieniu do wspierania inwestycji, poprawy w dziedzinie finansów publicznych i zwalczania agresywnego planowania podatkowego.
- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Irlandii zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Irlandii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju 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 także opublikowano w dniu 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Irlandii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności wysoki poziom długu publicznego i zadłużenia sektora prywatnego oraz zobowiązań zagranicznych netto sprawiają, że Irlandia jest podatna na negatywne wstrząsy; sytuacja w zakresie przepływów wciąż się jednak poprawia. Poziom zadłużenia sektora prywatnego pozostaje wysoki, lecz wzrost gospodarczy nadal sprzyja jego zmniejszeniu. Działalność przedsiębiorstw wielonarodowych ma w dalszym ciągu wpływ na zadłużenie przedsiębiorstw. Wydaje się, że zadłużenie gospodarstw domowych jest zasadniczo współmierne z fundamentalnymi parametrami gospodarczymi, choć jest ono wysokie w porównaniu z dochodem do dyspozycji. Prognozy wskazują, że tendencja spadkowa długu sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się, a deficyt będzie się zbliżać do równowagi. Przez ostatnich kilka lat ceny nieruchomości mieszkaniowych wzrastały w szybkim tempie, lecz niedawno nastąpiło spowolnienie. Na wzrost tych cen wpływa głównie ograniczona podaż nieruchomości mieszkaniowych; nie ma jednoznacznych dowodów, że poziom cen jest zawyżony. Poziom kredytów zagrożonych – choć nadal jest wysoki – wciąż się zmniejsza, nawet jeżeli poziom długoterminowych zaległych płatności spada w wolniejszym tempie.
- (4) W dniu 17 kwietnia 2019 r. Irlandia przedłożyła krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 29 kwietnia 2019 r. – program stabilności na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należywym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Irlandia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega regule dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2019 r. rząd przewiduje, że deficyt nominalny poprawi się do poziomu 0,2 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2019 r., a następnie będzie poprawiał się stopniowo, osiągając w 2023 r. 1,3 % PKB. Po przeliczeniu salda strukturalnego ⁽⁶⁾, zgodnie z planami średniookresowy cel budżetowy, którym jest deficyt strukturalny w wysokości 0,5 % PKB, zostanie osiągnięty do 2020 r. Zgodnie z programem stabilności przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 61,1 % w 2019 r. i będzie się nadal zmniejszać, aż do poziomu 51,6 % w 2023 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Jednocześnie środki niezbędne do wsparcia realizacji planowanych celów dotyczących deficytu począwszy od 2020 r. nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 27.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

- (7) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła, aby w 2019 r. Irlandia osiągnęła średniookresowy cel budżetowy. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽⁷⁾ wynoszącej 7,0 % w 2019 r., co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,3 % PKB. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. oczekuje się, że Irlandia spełni warunki zalecanej korekty budżetowej w 2019 r.
- (8) W 2020 r. Irlandia powinna osiągnąć swój średniookresowy cel budżetowy. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. oznacza to maksymalną nominalną stopę wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącą 3,7 % ⁽⁸⁾, co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej w wysokości 0,7 % PKB. Przewiduje się, że Irlandia osiągnie średniookresowy cel budżetowy. Zgodnie z prognozami dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie w dalszym ciągu wykazywać zdecydowaną tendencję spadkową, tak że jego redukcja będzie większa niż nakazuje reguła dotycząca zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Irlandia spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2019 i 2020. Mając na uwadze różnicę pomiędzy poziomem PKB a poziomem produkcji krajowej w Irlandii oraz odnośny wpływ na relację długu do PKB, obecne warunki koniunkturalne w tym kraju oraz podwyższone ryzyka zewnętrzne, istotne byłoby wykorzystanie wszelkich nieoczekiwanych zysków do dalszego obniżenia wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- (9) Stan finansów publicznych uległ dalszej poprawie dzięki silnemu wzrostowi produkcji. Utrzymuje się jednak ryzyko zmienności dochodów i można w większym stopniu uodpornić dochody na wahania gospodarcze i negatywne wstrząsy. Do stabilizacji dochodów w sytuacji niestabilności gospodarczej mogłoby się przyczynić ograniczenie zakresu i liczby wydatków podatkowych oraz rozszerzenie bazy podatkowej. Irlandia podniosła wprawdzie niższą stawkę podatku od wartości dodanej w odniesieniu do działalności związanej z turystyką, jednak niektóre z ostatnio wprowadzonych środków podatkowych koncentrowały się na cięciach i ulgach. Co więcej, Irlandia nadal ma możliwości poprawienia sposobu, w jaki jej system podatkowy mógłby wspierać cele środowiskowe. Takie działania mogłyby obejmować obniżenie dotacji na paliwa kopalne i wysłanie inwestorom silniejszego sygnału cenowego poprzez zobowiązanie się do harmonogramu podwyżek podatku od emisji dwutlenku węgla w trakcie następnego dziesięciolecia.
- (10) Walka z agresywnym planowaniem podatkowym jest niezbędna, aby systemy podatkowe stały się wydajniejsze i sprawiedliwsze, co potwierdzono w zaleceniu dla strefy euro na 2019 r. 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. Irlandia wprowadziła środki przeciwko agresywnemu planowaniu podatkowemu, ale fakt, że opłaty licencyjne i wypłaty dywidend stanowią wysoki odsetek PKB wskazuje, że z irlandzkich przepisów podatkowych korzystają przedsiębiorstwa posługujące się agresywnym planowaniem podatkowym. Ograniczone stosowanie podatków u źródła od transgranicznych opłat licencyjnych i dywidend (tzn. przez rezydentów Unii na rzecz rezydentów państw trzecich) dokonywanych przez przedsiębiorstwa z siedzibą w Irlandii może prowadzić do zupełnego nieopodatkowania takich płatności w przypadku, gdy nie podlegają one podatkowi również w jurysdykcji odbiorcy.
- (11) Utrzymują się zagrożenia dla długofalowej stabilności fiskalnej związane z kosztami starzenia się społeczeństwa. Przewiduje się, że wydatki na opiekę zdrowotną wzrosną z 4,1 % PKB w 2016 r. do 5,1 % w 2070 r., osiągając najwyższy poziom 5,2 % w 2063 r. Mimo że system opieki zdrowotnej w Irlandii zawiera elementy, które dobrze funkcjonują lub które uległy poprawie, jest on nieefektywny, ma trudności z zaspokojeniem zapotrzebowania i nie zapewnia skoordynowanej ani zintegrowanej opieki. Aby przeciwdziałać narastającej presji zapotrzebowania na opiekę zdrowotną, rząd Irlandii zatwierdził strategię wdrażania *Sláintecare* (*Sláintecare Implementation Strategy*) i powołał urząd ds. wdrażania programu *Sláintecare* (*Sláintecare Programme Implementation Office*). Ma to służyć kompleksowemu zreformowaniu i modernizacji usług opieki zdrowotnej i społecznej w Irlandii w ciągu najbliższych 10 lat. Planowana reforma nakreśla wiarygodną wizję tego, jak sprawić, by system opieki zdrowotnej był powszechnie dostępny i zrównoważony, zaspokajał potrzeby starzejącego się społeczeństwa i przesuwał zapewnianie opieki w kierunku społeczności, kładąc większy nacisk na zapobieganie. Może to mieć pozytywny wpływ na zmniejszenie uzależnienia od opieki doraźnej, dzięki czemu opieka zdrowotna stanie się bardziej efektywna kosztowo. Realizacja reformy jest jednak zagrożona ze względu na problemy w ramach systemu opieki zdrowotnej związane z kwestią dublowania rynku ubezpieczeń zdrowotnych i ze skutecznym zarządzaniem budżetem tego systemu, jego wynikami i siłą roboczą w perspektywie krótkoterminowej. Aby zrealizować wizję nakreśloną w strategii *Sláintecare* w perspektywie długoterminowej, konieczne będzie również ograniczenie kosztów krótkoterminowych.

⁽⁷⁾ 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 czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane. 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. Przyjmując podejście przyjęte 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.

⁽⁸⁾ Jeśli chodzi o 2019 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.

- (12) Pomimo wcześniejszych wysiłków rządu mających na celu ograniczenie wydatków na emerytury publiczne, oczekuje się, że ogólny deficyt systemu emerytalnego znacznie wzrośnie w perspektywie długoterminowej w wyniku wzrostu wydatków na emerytury z 5 % PKB w 2016 r. do 6,6 % w 2070 r.; wydatki te osiągną najwyższy poziom 7,5 % w 2053 r. Pełne i terminowe wdrożenie przedstawionego planu działania w zakresie reformy emerytalnej ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia stabilności budżetowej systemu emerytalnego w Irlandii.
- (13) Większe inwestycje w umiejętności, kształcenie i szkolenie, jak również w zakresie włączenia społecznego są niezbędne do poprawy wydajności Irlandii i długoterminowego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Kurczący się rynek pracy oraz pojawiające się niedobory wykwalifikowanej siły roboczej oraz niedopasowanie umiejętności w niektórych sektorach wymagają działań mających umożliwić dotarcie do nieaktywnych grup potencjalnych pracowników oraz inwestowanie w kapitał ludzki, który nie jest w pełni wykorzystywany. Istnieje pole do poprawy w zakresie promowania podnoszenia kwalifikacji i lepszego dostosowania programów nauczania i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy. Niski odsetek siły roboczej posiadającej podstawowe umiejętności cyfrowe wymaga dalszych inwestycji w szkolenia w miejscu pracy i podnoszenie umiejętności dorosłych pracowników. Inwestowanie w dostęp do wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług opieki nad dziećmi oraz uruchomienie krajowego programu opieki nad dziećmi pomoże zwiększyć dość niski wskaźnik zatrudnienia kobiet. Współczynnik aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami należy do najniższych w Europie. Liczba osób żyjących w gospodarstwach domowych o małej intensywności pracy pozostaje jedną z najwyższych w Unii, co uwydatnia potrzebę bardziej zintegrowanych i ukierunkowanych strategii aktywizacji w celu wsparcia tej konkretnej grupy.
- (14) Lata ograniczonych inwestycji po okresie słabej koniunktury gospodarczej odbiły się niekorzystnie na dostępności mieszkań w przystępnej cenie i mieszkań socjalnych oraz odpowiedniej infrastruktury w takich obszarach, jak czysty transport i czysta energia, infrastruktura wodna i ultraszybkie sieci szerokopasmowe, które z kolei stanowią przeszkodę dla inwestycji przedsiębiorstw. Co więcej, w ciągu ostatnich pięciu lat znacząco zwiększyły się emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego. Ulepszona infrastruktura, połączona z planowaniem przestrzennym, mogłaby być kluczowym czynnikiem umożliwiającym poprawę w zakresie podaży nieruchomości mieszkaniowych, zwiększenie inwestycji prywatnych, pobudzenie wzrostu wydajności oraz zapewnienie zrównoważonego regionalnego rozwoju gospodarczego. Łączność, która nie ulega dezaktualizacji, i wystarczające umiejętności cyfrowe nadal mają kluczowe znaczenie dla przedsiębiorstw krajowych w kontekście skutecznego korzystania z technologii cyfrowej oraz dla dobrze prosperującego krajowego sektora technologii informacyjno-komunikacyjnych. Nadal istnieją poważne wyzwania związane z dostępem do ultraszybkich sieci szerokopasmowych, w szczególności na obszarach wiejskich. Zwiększenie inwestycji w infrastrukturę w zakresie czystej energii, ekologicznego i publicznego transportu oraz usług wodnych, jak również nasilone działania w obszarze dekarbonizacji, efektywności energetycznej, energii ze źródeł odnawialnych i gospodarki o obiegu zamkniętym pomogłyby Irlandii w przejściu na niskoemisyjną gospodarkę odporną na zmiany środowiska.
- (15) O ile uruchomienie krajowego planu rozwoju mogłoby docelowo doprowadzić do stworzenia dodatkowej podstawowej infrastruktury, słaby potencjał sektora budowlanego może stać się przeszkodą w terminowej realizacji planu. Ponadto dywersyfikacja transportu morskiego i połączeń energetycznych z Europą kontynentalną mogłaby zwiększyć odporność gospodarki na wstrząsy zewnętrzne. Irlandia jak dotąd nie zdołała niezależnie wzrostu gospodarczego od emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń powietrza. Emisje gazów cieplarnianych stale rosną, w szczególności w transporcie, rolnictwie, energetyce i środowisku zbudowanym. Brak postępów w tej dziedzinie utrudni Irlandii wywiązanie się ze zobowiązań unijnych, a jednocześnie zwiększy koszty przyszłych działań.
- (16) Utrzymujący się niedobór podaży i towarzyszący mu wzrost popytu nadal napędzają wzrost cen nieruchomości. Mimo że ceny w 2017 r. nie wydawały się nadmiernie wysokie, kwestia przystępności zaczyna budzić zaniepokojenie. Niedobory w podaży nieruchomości mieszkaniowych wpływają również na mieszkalnictwo socjalne z uwagi na niewystarczające inwestycje i ukończone budowy w ciągu ostatniego dziesięciolecia. Podczas gdy zapotrzebowanie na mieszkalnictwo socjalne szacuje się na około 72 000 jednostek, w 2019 r. planuje się oddanie do użytkowania jedynie 10 000. 17 000 gospodarstw domowych ma otrzymać pomoc w ramach irlandzkiego programu dopłaty do mieszkania lub programu wynajmu zakwaterowania, ale może to spowodować podniesienie czynszów na prywatnym rynku wynajmu, na którym podaż już jest ograniczona. W wielu przypadkach socjalne nieruchomości mieszkalne nie są w pełni wykorzystywane, zwłaszcza w regionie dublińskim. Dzieje się tak częściowo ze względu na przestarzałe praktyki spadkowe. Sytuację tę dodatkowo pogarszają czynniki, takie jak: nieodpowiednie proporcje rodzajów socjalnych nieruchomości mieszkaniowych w połączeniu z bardzo ograniczoną liczbą przystępnych cenowo nieruchomości i nieruchomości na wynajem w formule, w której czynsz pokrywa odpowiednie koszty (cost-rental). W związku z tym stale rośnie liczba osób i rodzin mieszkających w miejscach zakwaterowania doraźnego, a odsetek osób bezdomnych osiągnął w lutym 2019 r. najwyższy odnotowany dotąd poziom.

- (17) Wspieranie napędzanej innowacjami wydajności przedsiębiorstw krajowych ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia bardziej solidnego i odpornego wzrostu wydajności w tym kraju. Wydatki przedsiębiorstw na badania naukowe i rozwój nadal rosną, ale pozostają one poniżej średniej unijnej i są silnie skoncentrowane w przedsiębiorstwach będących w posiadaniu kapitału zagranicznego. Istnieje możliwość poprowadzenia polityki innowacji w taki sposób, aby lepiej wspierać irlandzkie małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). Wsparcie pośrednie (tj. ulgi podatkowe) pozostaje głównym instrumentem wsparcia publicznego na rzecz badań naukowych i rozwoju w Irlandii (odpowiada za 80 % całkowitego wsparcia publicznego). Silniejsze powiązania między przedsiębiorstwami wielonarodowymi a przedsiębiorstwami krajowymi mogłyby pomóc w lepszym rozpowszechnianiu innowacji w całej gospodarce. Ponadto ściślejsza współpraca między przedsiębiorstwami a publicznymi ośrodkami badawczymi także zwiększyłaby potencjał innowacyjny.
- (18) Mimo że niski poziom publicznej działalności badawczo-rozwojowej nadal budzi niepokój (1,05 % PKB w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 2 %), przyjęty niedawno program na rzecz zatrudnienia w przyszłości (*Future Jobs Ireland 2019*) zapewnia obiecujące ramy dla stymulowania innowacji i zmian technologicznych oraz poprawy wydajności MŚP. Jego pełne wdrożenie będzie jednak uzależnione od znacznego zwiększenia wydatków publicznych na badania naukowe i innowacje oraz od przełożenia niedawno przyjętego programu na konkretne środki z zakresu polityki. W tym ambitnym wykazie środków w jego obecnym kształcie nadal brakuje istotnych szczegółów i dokładnych terminów wdrożenia. Na przykład w przypadku działań, które mają zostać podjęte w 2019 r., nie zidentyfikowano żadnych środków służących zwiększeniu dostępności długoterminowych inwestycji kapitałowych, które stanowiłyby wsparcie dla rodzimych przedsiębiorstw w rozwijaniu prowadzonej przez nie działalności; kombinacja strategii politycznych mających zachęcić MŚP do inwestowania w nowe technologie łączy ulgi podatkowe i środki pozafiskalne, aby skłonić MŚP do inwestowania w innowacje, jednak względna skala tych środków pozostaje nieznana. Program *Future Jobs Ireland 2019* nie obejmuje konkretnych działań ani rezultatów w celu wyeliminowania luki między Irlandią a innymi państwami członkowskimi w odniesieniu do rozwoju sieci szerokopasmowych nieulegających dezaktualizacji zgodnie z celami Unii na 2025 r. w zakresie społeczeństwa gigabitowego. Oczekuje się, że krajowy plan działania w zakresie sieci szerokopasmowych pomoże wypełnić tę lukę.
- (19) Dysproporcje regionalne w Irlandii są znaczne i w ciągu ostatnich dziesięciu lat stale się zwiększały. Irlandia charakteryzuje się raczej dużymi regionalnymi różnicami gospodarczymi w porównaniu z innymi państwami członkowskimi pod względem PKB na mieszkańca. W latach 2000–2016 PKB na mieszkańca w regionie południowym i wschodnim wzrósł o 74 %, o 63 punkty procentowe więcej niż w regionie przygranicznym, środkowym i zachodnim, a wzrost ten przyspieszył po 2012 r. Do 2016 r. PKB na mieszkańca w regionie południowym i wschodnim był 2,6 razy wyższy niż w regionie przygranicznym, środkowym i zachodnim. W latach 2000–2016 wkład regionu dublińskiego, w którym mieszka 40 % ludności Irlandii, do wzrostu PKB wyniósł 62 punkty procentowe.
- (20) Bariery regulacyjne dla przedsiębiorczości (w szczególności niektóre przepisy dotyczące nieruchomości komercyjnych i usług prawnych) negatywnie wpływają na wchodzenie przedsiębiorstw na rynek i wychodzenie z niego, a tym samym na wydajność lokalnych irlandzkich przedsiębiorstw. Bariery dla wejścia na rynki detaliczne stanowią wyzwanie. Irlandia plasuje się wśród pięciu krajów, w których liczba wymogów proceduralnych w zakresie tworzenia punktów sprzedaży detalicznej jest największa. Detaliści napotykają przeszkody proceduralne, które opóźniają otwieranie nowych sklepów i zwiększają koszty oraz które mogą mieć negatywny wpływ na strukturę i dynamikę rynku.
- (21) Nowa ustawa regulująca usługi prawnicze nie została wdrożona, ponieważ wprowadzanie regulacji nadal wiąże się ze znacznymi opóźnieniami, nawet jeśli konsultacje przygotowawcze są w toku. Brak jest pewności co do kwestii, takich jak: rozszerzenie bezpośredniego dostępu niektórych organów zawodowych do radców prawnych, tak by objąć tą zasadą również w sprawy sporne, a także umożliwienie osobom prawnym stawania się partnerami we wszystkich rodzajach praktyk prawnych. Z drugiej strony należy unikać tworzenia zbyt skomplikowanych zasad funkcjonowania praktyk wielodyscyplinarnych i zasad zarządzania nimi. Ambitne wdrożenie reform typu otwartego jest kwestią priorytetową. Inicjatywa „Ambition 2.3” w ramach programu *Future Jobs Ireland 2019* ma rozwiązać problemy związane z kosztami usług prawniczych, lecz jedyny rezultat przewidziany na 2019 r. jest wstępny, a harmonogram – niejednoznaczny. Opóźnienia w realizacji tej reformy przyczyniają się do wysokiego kosztu usług prawniczych w Irlandii ze szkodą dla przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, a także dla osób fizycznych. Ponieważ usługi prawnicze są ważnym elementem innych usług biznesowych, ograniczenia w tym sektorze przyczyniają się do wysokich kosztów innych usług (np. ubezpieczeń).

- (22) Odsetek kredytów zagrożonych nadal spadał i do czwartego kwartału 2018 r. spadł o 4,4 punktu procentowego do poziomu 5,5 %. Banki są na dobrej drodze do osiągnięcia swoich celów w zakresie redukcji, czemu towarzyszą sprzedaże portfeli, działania restrukturyzacyjne i rosnące ceny nieruchomości. Poziom długoterminowych zaległości w spłacie kredytów hipotecznych (ponad dwa lata po terminie) pozostaje stosunkowo wysoki, co przyczynia się do utrzymania wskaźnika kredytów zagrożonych powyżej średniej w strefie euro. Zaproponowano szereg inicjatyw i projektów ustaw, takich jak ustawa „brak zgody, brak sprzedaży” („no consent, no sale”), aby rozwiązać kwestię społecznych i gospodarczych skutków restrukturyzacji kredytów zagrożonych, w tym w odniesieniu do gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji. Rejestr kredytów stał się w pełni funkcjonalny w przypadku kredytów konsumenckich w 2018 r. i będzie miał kluczowe znaczenie dla oceny, czy kredytobiorcy są w stanie obsługiwać swoje długi. Wykorzystanie postępowań upadłościowych oraz możliwości sądowego i pozasądowego rozstrzygnięcia sporów dotyczących zaległych płatności pozostaje ograniczone. Dalsze zmniejszanie długoterminowych zaległości w spłacie kredytów hipotecznych przy jednoczesnym oparciu się o inicjatywy na rzecz gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, bez tworzenia nieuzasadnionych przeszkód w restrukturyzacji kredytów zagrożonych pozostaje wyzwaniem i wymaga ciągłego monitorowania.
- (23) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Irlandii na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
- (24) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Irlandii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r. oraz działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Irlandii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Irlandii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (25) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r. i jej zdaniem⁽⁹⁾ należy się spodziewać, że Irlandia spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu.
- (26) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 3 poniżej. Zalecenia te przyczyniają się również do wdrożenia zalecenia dla strefy euro na 2019 r., w szczególności drugiego zalecenia dla strefy euro. Polityki fiskalne, o których mowa w zaleceniu 1 poniżej, przyczyniają się między innymi do eliminowania zakłóceń równowagi związanych z wysokim długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych,

NINIEJSZYM ZALECA Irlandii podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie w 2020 r. średniookresowego 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. Dalsze eliminowanie cech systemu podatkowego, które mogą ułatwiać agresywne planowanie podatkowe, i skupienie się zwłaszcza na płatnościach transgranicznych. Zajęcie się kwestią przewidywanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa w drodze zwiększenia efektywności kosztowej sektora opieki zdrowotnej oraz pełnej realizacji planowanych reform emerytalnych.
2. Zapewnienie zindywidualizowanego wsparcia aktywnej integracji i ułatwianie podnoszenia kwalifikacji, w szczególności w odniesieniu do słabszych grup i osób żyjących w gospodarstwach domowych o małej intensywności pracy. Zwiększenie dostępu do wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług opieki nad dziećmi.

⁽⁹⁾ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej w dziedzinie inwestycji na niskoemisyjności i transformacji energetycznej, redukcji emisji gazów cieplarnianych, zrównoważonym transporcie, kwestiach związanych z wodą, infrastrukturze cyfrowej, nieruchomościach mieszkaniowych w przystępnej cenie oraz mieszkalnictwie socjalnym, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Wdrożenie środków, w tym środków określonych w programie na rzecz zatrudnienia w przyszłości, w celu dywersyfikacji gospodarki i zwiększenia wydajności irlandzkich przedsiębiorstw – w szczególności MŚP – poprzez wykorzystanie większej liczby bezpośrednich instrumentów finansowania do stymulowania badań naukowych i innowacji oraz poprzez ograniczenie barier regulacyjnych dla przedsiębiorczości.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady

M. LINTILÄ

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Grecji na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Grecję programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/08)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Grecję 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 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami dla strefy euro”).
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Grecja powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 2 poniżej. We wdrożeniu zalecenia dla strefy euro pomogą w szczególności reformy zgodne z zobowiązaniami na okres po zakończeniu programu i skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami w określonych dziedzinach.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Grecji zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Oceniono w nim postępy Grecji w realizacji 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 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Grecji występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Stwierdzone zakłócenia dotyczyły w szczególności wysokiego długu publicznego, ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto, dużego udziału kredytów zagrożonych w bilansach banków oraz nadal wysokiej stopy bezrobocia. Ponadto głębokie reformy instytucjonalne i strukturalne rozpoczęte w ostatnich latach w celu zmodernizowania gospodarki i państwa będą wymagały wielu lat nieprzerwanej realizacji, zanim w pełni będzie można odczuć ich skutki.
- (4) W dniu 26 kwietnia 2019 r. Grecja przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 30 kwietnia 2019 r. – program stabilności na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁴⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należywym zarządzaniem gospodarczym ⁽⁵⁾.
- (6) Grecja jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Kraj ten powinien również utrzymać solidną sytuację fiskalną, która zapewni zgodność z celem dotyczącym nadwyżki pierwotnej określonym w decyzji wykonawczej Rady (UE) 2017/1226 ⁽⁶⁾ i wynoszącym 3,5 % produktu krajowego brutto (PKB) na 2018 r. i w średnim okresie. Wiosną 2018 r. Rada nie wydała zalecenia dla Grecji w kontekście europejskiego semestru, gdyż zgodnie z art. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 ⁽⁷⁾ jako kraj objęty programem dostosowań makroekonomicznych Grecja była zwolniona z obowiązku monitorowania i oceny w ramach europejskiego semestru. Ramy poprogramowe dla Grecji obejmują uruchomienie wzmocnionego nadzoru oraz włączenie Grecji w ramy europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej i społecznej, przy jednoczesnym maksymalnym wykorzystaniu synergii między tymi procesami.
- (7) W programie stabilności na 2019 r. rząd planuje osiągnąć nadwyżkę nominalną wynoszącą między 1,1 % a 1,7 % PKB w latach 2019–2022. Rząd ustalił swój średniookresowy cel budżetowy, jakim będzie osiągnięcie nadwyżki budżetowej wynoszącej 0,25 % PKB w kategoriach strukturalnych począwszy od 2020 r. W oparciu o przeliczone saldo strukturalne ⁽⁸⁾ planuje się, że w okresie objętym programem ten średniookresowy cel budżetowy zostanie osiągnięty z nadwyżką, ponadto oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo spadać do poziomu 153,3 % w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, został zatwierdzony przez niezależny organ i jest korzystny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę w wysokości 1,9 % PKB w 2019 r. i 0,8 % PKB w 2020 r., czyli powyżej średniookresowego celu budżetowego. Prognozuje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma tendencję spadkową oraz spełni warunki przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia w 2019 r. i warunki w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia w 2020 r. W ujęciu ogólnym, w oparciu o prognozę Komisji z wiosny 2019 r., a tym samym nie uwzględniając nowych środków przyjętych po stosownej dacie granicznej, przewiduje się, że Grecja spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2019 i 2020. Na tej samej podstawie uznano również, że Grecja osiągnie cel, tj. nadwyżkę pierwotną w wysokości 3,5 % PKB, co jest monitorowane w ramach wzmocnionego nadzoru.

⁽⁴⁾ 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⁾ Dok. COM(2014) 494 final.

⁽⁶⁾ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2017/1226 z dnia 30 czerwca 2017 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2016/544 zatwierdzającą program dostosowań makroekonomicznych Grecji (2015/1411), Dz.U. L 174 z 7.7.2017, s. 22.

⁽⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej, Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 1.

⁽⁸⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

- (8) W programie stabilności i prognozie Komisji z wiosny 2019 r. nie uwzględniono nowych trwałych środków zapowiadanych i przyjętych krótko po ich przedłożeniu i datach granicznych. Komisja szacuje, że fiskalny wpływ tych środków przekroczy 1,0 % PKB w 2019 r. i kolejnych latach. Szacuje również, że przyjęcie tych nowych środków stanowi zagrożenie dla uzgodnionego celu w zakresie nadwyżki pierwotnej, monitorowanego w ramach wzmocnionego nadzoru i ustalonego w decyzji wykonawczej (UE) 2017/1226. Ponadto przewiduje się, że nowe środki zmniejszą saldo strukturalne, co budzi obawy dotyczące osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2020 r. Jesienią 2019 r. przeprowadzona zostanie jednak ponowna ocena, która będzie obejmowała między innymi przegląd stosowanych wartości odniesienia dotyczących tempa wzrostu wydatków netto w 2020 r. Prognozuje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma tendencję spadkową, zagrożona może być jednak zgodność z wartością odniesienia w zakresie zmniejszania zadłużenia. Ta kwestia zostanie ponownie oceniona jesienią ze względu na wspomniane nowo przyjęte środki.
- (9) Po pomyślnym ukończeniu programu pomocy finansowej w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności Grecja jest obecnie objęta nadzorem po zakończeniu programu włączonym w europejski semestr oraz wzmocnionym nadzorem zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 472/2013. Wprowadzenie wzmocnionego nadzoru w Grecji na mocy decyzji wykonawczych Komisji (UE) 2018/1192⁽⁹⁾ i (UE) 2019/338⁽¹⁰⁾ wynika z faktu, iż w średnim okresie Grecja musi w dalszym ciągu przyjmować środki w celu usunięcia źródeł lub potencjalnych źródeł zakłóceń równowagi makroekonomicznej, a jednocześnie realizować reformy strukturalne z myślą o wspieraniu solidnego i trwałego wzrostu gospodarczego. Na posiedzeniu Eurogrupy w dniu 22 czerwca 2018 r. Grecja podjęła zobowiązanie do kontynuowania wszystkich kluczowych reform przyjętych w ramach programu, dopóki nie zostaną one w pełni zrealizowane. Grecja zobowiązała się również do wprowadzenia konkretnych działań związanych z polityką fiskalną i fiskalno-strukturalną, dobrobytem społecznym, stabilnością finansową, rynkiem pracy i rynkiem produktowym, prywatyzacją i administracją publiczną. W ramach wzmocnionego nadzoru Grecja jest zobowiązana do składania kwartalnych sprawozdań dotyczących postępów w realizacji swoich zobowiązań, przy czym korzystne sprawozdanie może, w cyklu sześciomiesięcznym, otworzyć drogę do wprowadzenia środków dotyczących redukcji długu o wartości 0,7 % PKB rocznie. W kwietniu 2019 r. Eurogrupa podjęła decyzję o wypłaceniu pierwszej transzy środków okołozadłużeniowych uzależnionych od prowadzenia odpowiedniej polityki – o wartości 970 mln EUR. W dniu 5 czerwca 2019 r. opublikowano trzecie sprawozdanie ze wzmocnionego nadzoru, w którym dokonano oceny postępów Grecji w realizacji zobowiązań.
- (10) Reformy mające na celu poprawę otoczenia biznesowego i jakości instytucji, w szczególności wydajności systemu wymiaru sprawiedliwości, zwiększyłyby odporność gospodarczą w Grecji i dyscyplinę w zakresie płatności i powinny korzystnie wpłynąć na decyzje inwestycyjne i przyciąganie przedsiębiorstw. Mimo niedawnej poprawy system sądownictwa w Grecji nadal musi sprostać pewnym wyzwaniom i wykazuje niedociągnięcia, gdyż proces podejmowania decyzji jest często zbyt długi, a narastające zaległości obniżają wydajność sądów. Dlatego też kluczowe znaczenie ma podjęcie dalszych ukierunkowanych działań, również po to, aby ułatwić sprawne funkcjonowanie systemu finansowego oraz przyczynić się do uwolnienia potencjału inwestycyjnego.
- (11) Kilka lat niedoinwestowania doprowadziło do powstania znacznych luk inwestycyjnych w Grecji. Zwiększenie inwestycji sprzyjających wzrostowi gospodarczemu będzie miało zasadnicze znaczenie dla wzrostu w długim okresie i ograniczenia różnic między regionami. Kluczową rolę we wspieraniu inwestycji odegrają reformy w sektorze finansowym sprzyjające zwiększeniu podaży kredytów. W sprawozdaniu krajowym 2019 określono dziedziny priorytetowe dla inwestycji sektora publicznego i prywatnego.
- (12) Zwiększenie inwestycji w kształcenie i szkolenie jest fundamentalne dla poprawy wydajności i wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu w Grecji w długim okresie oraz dla zlikwidowania barier wzrostu w innowacyjnych sektorach. Grecki system kształcenia stoi przed licznymi wyzwaniami ze względu na nieodpowiednie zasoby, niską autonomię, słabe wyniki w nauce, jeżeli chodzi o umiejętności podstawowe (w tym cyfrowe), oraz utrzymujące się niedopasowanie umiejętności do potrzeb rynku pracy. Zasadniczo na wszystkich szczeblach brak jest rozliczalności i monitorowania, które są konieczne do poprawy jakości systemu kształcenia. Do ważnych podstaw trwałego wzrostu należą: promowanie dobrej jakości kształcenia i szkolenia sprzyjającego włączeniu społecznemu, ustanowienie ściślejszych powiązań między kształceniem a potrzebami rynku pracy, poprawa atrakcyjności kształcenia i szkolenia zawodowego oraz zwiększenie uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie.

⁽⁹⁾ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2018/1192 z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie wprowadzenia wzmocnionego nadzoru w Grecji (Dz.U. L 211 z 22.8.2018, s. 1).

⁽¹⁰⁾ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/338 z dnia 20 lutego 2019 r. w sprawie przedłużenia wzmocnionego nadzoru w Grecji (Dz.U. L 60 z 28.2.2019, s. 17).

- (13) Mimo niedawnej poprawy bardzo wysoki jest odsetek długotrwale bezrobotnych, którzy w 2018 r. stanowili 70 % osób bezrobotnych w Grecji, ponadto niepokojące jest wysokie bezrobocie osób młodych oraz niskie uczestnictwo kobiet w rynku pracy. Interwencje powinny skupiać się na poprawie szans zatrudnienia, promowaniu uczestnictwa w rynku pracy oraz ulepszaniu warunków dla tworzenia miejsc pracy. Skuteczny dialog społeczny oraz odpowiedzialne partnerstwo społeczne w Grecji mogą sprzyjać wdrożeniu trwałych reform i objęciu odpowiedzialności za nie, czego skutkiem będzie lepsze funkcjonowanie rynku pracy.
- (14) Choć reformy zapoczątkowano, Grecja charakteryzuje się wysokimi nierównościami dochodowymi i plasuje się na jednym z ostatnich miejsc, jeżeli chodzi o wpływ transferów socjalnych na ograniczenie ryzyka ubóstwa w Unii (15,83 % w 2017 r. w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 33,98 %). Inwestycje powinny skupiać się na poprawie dostępu do przystępnych cenowo i wysokiej jakości usług społecznych sprzyjających włączeniu społecznemu oraz na rozbudowaniu sieci ośrodków opieki dziennej. Wspieranie osób najbardziej potrzebujących oraz promowanie integracji społecznej dzieci zagrożonych ubóstwem, osób z niepełnosprawnościami, migrantów i uchodźców, z uwzględnieniem różnic geograficznych, poprawiłoby poziom włączenia społecznego w Grecji.
- (15) W 2017 r. Grecja rozpoczęła szeroko zakrojoną reformę systemu podstawowej opieki zdrowotnej, mającą kluczowe znaczenie dla zapewnienia dostępu do tej opieki i wymagającą ciągłych inwestycji w uruchomienie lokalnych jednostek opieki zdrowotnej („TOMY”).
- (16) System transportowy w Grecji stoi przed poważnymi wyzwaniami. W dużej mierze opiera się na połączeniach drogowych i jest silnie uzależniony od ropy naftowej, a wszystkie główne połączenia są zlokalizowane w okolicach trasy Ateny–Saloniki. Koszty transportu nadal są wysokie, natomiast jakość usług, normy bezpieczeństwa i wykorzystanie inteligentnego systemu transportowego utrzymują się na niskim poziomie. Konieczne są nowe inwestycje, aby zwiększyć transport multimodalny i promować integrację regionalną i rozwój obszarów miejskich.
- (17) Przetwarzanie odpadów stałych oraz ścieków miejskich i przemysłowych jest głównym obszarem, w którym wymagane są dodatkowe inwestycje, aby dostosować normy ochrony środowiska Grecji do norm w pozostałych krajach Unii. Zarządzanie odpadami stałymi wciąż stanowi znaczące wyzwanie strukturalne, gdyż Grecja nadal jest silnie uzależniona od składowania i mechaniczno-biologicznego przetwarzania zamiast stosować bardziej nowoczesne techniki. Ponadto udział odpadów komunalnych, które podlegają recyklingowi, znajduje się na poziomie wynoszącym zaledwie około jednej trzeciej średniej unijnej. Konieczne są również inwestycje, aby poprawić proces uzdatniania wody, przeciwdziałać zasoleniu wód gruntowych oraz wspierać środki w celu zapobiegania powodziom oraz przywracania naturalnego biegu rzek.
- (18) Niewystarczająco rozwinięta infrastruktura zwiększa koszty energii dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych oraz utrudnia wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych. Grecja stoi przed szczególnym wyzwaniem w tej dziedzinie ze względu na połączenia sieci energetycznej z wyspami oraz połączenia z krajami sąsiadującymi. Dalszy rozwój komercyjnej infrastruktury dostaw gazu przyczyniłby się do wzrostu tego rynku. Reforma zarówno rynku gazu, jak i rynku energii elektrycznej powinna dążyć do wykorzystania tych nowych możliwości dotyczących infrastruktury.
- (19) Transformacja cyfrowa gospodarki i społeczeństwa pozostaje wyzwaniem, gdyż dostęp do szybkich sieci szerokopasmowych oraz poziom umiejętności cyfrowych pozostają znacznie poniżej średniej unijnej. Grecja potrzebuje w szczególności inwestycji w technologie informacyjno-komunikacyjne, również po to, aby zrekompensować znaczny spadek inwestycji podczas kryzysu. Niedostateczny zasięg szybszych łączy szerokopasmowych tworzy poważne problemy dla dynamicznych przedsiębiorstw nastawionych na eksport. Inwestycje w innowacje i umiejętności są niewystarczające, aby wspierać wzrost wydajności, a brak umiejętności cyfrowych w społeczeństwie uniemożliwia znalezienie zatrudnienia i hamuje rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw.
- (20) Aby pobudzić zorientowane na rynek inwestycje w badania i rozwój – które pozostają na niskim poziomie, co ma niekorzystny wpływ na potencjał wzrostu Grecji – konieczne są odnowione strategie na rzecz inteligentnej specjalizacji na poziomie krajowym i regionalnym oraz dodatkowe środki, aby usunąć najbardziej dotkliwe niedociągnięcia systemu badań naukowych i innowacji. Postępy w dążeniu do doskonałości naukowej są hamowane przez niską intensywność publicznych działań badawczo-rozwojowych, brak systemu finansowania opartego na wynikach oraz słabe powiązania między światem nauki a przedsiębiorstwami. Większe inwestycje są również potrzebne, aby pobudzić obecnie słaby rozwój technologiczny, o którym świadczy bardzo niska liczba patentów w porównaniu z innymi państwami członkowskimi, oraz aby w pełni wykorzystać potencjał przedsiębiorstw typu start-up i scale-up.

- (21) W ujęciu przekrojowym wymagane są też inwestycje w rewitalizację zdegradowanych obszarów miejskich, wysp i regionów górskich, aby zniwelować straty i skutki pogorszenia jakości kapitału rzeczowego i ludzkiego spowodowane kryzysem gospodarczym. Konkretnym priorytetem w krótkim i średnim okresie jest zrównoważona rewitalizacja obszarów defaworyzowanych lub poprzemysłowych w pewnych aglomeracjach Aten-Pireusu i Salonik oraz w niektórych głównych ośrodkach miejskich w innych częściach kraju. Priorytety bardziej długoterminowe obejmują między innymi rozwijanie zrównoważonej działalności produkcyjnej, modernizację systemów mobilności i bezpieczeństwa, efektywność energetyczną i energię ze źródeł odnawialnych, ochronę środowiska i zwiększenie odporności na zagrożenia naturalne i kryzysy społeczno-gospodarcze. Interwencje powinny być również ukierunkowane na włączenie społeczne, integrację migrantów, zdobywanie umiejętności, aby zmniejszyć bezrobocie, oraz działalność kulturalną, aby zwiększyć atrakcyjność obszarów defaworyzowanych. Sprostanie tym wyzwaniom dzięki zintegrowanym strategiom rewitalizacji miast zmaksymalizowałoby szanse osiągnięcia optymalnych wyników gospodarczych, społecznych i ekologicznych.
- (22) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby przyczynić się do wyeliminowania niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Grecji na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Ważnym czynnikiem wpływającym na powodzenie inwestycji jest wzmocnienie zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania funduszami.
- (23) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Grecji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Oceniała również program stabilności na 2019 r. i krajowy program reform na 2019 r. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Grecji, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (24) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r. i jej zdaniem ⁽¹¹⁾ należy się spodziewać, że Grecja spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu.
- (25) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–2 poniżej. Zalecenia te przyczyniają się również do realizacji czterech pierwszych zaleceń dla strefy euro,

NINIEJSZYM ZALECA Grecji podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie trwałego ożywienia gospodarczego oraz usunięcie nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej przez kontynuowanie i zakończenie reform zgodnie z zobowiązaniami na okres po zakończeniu programu podjętymi na posiedzeniu Eurogrupy w dniu 22 czerwca 2018 r.

⁽¹¹⁾ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

2. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na zrównoważonym transporcie i logistyce, ochronie środowiska, efektywności energetycznej, projektach w zakresie energii ze źródeł odnawialnych i połączeń międzysystemowych, technologiach cyfrowych, badaniach i rozwoju, kształceniu, umiejętnościach, zdolności do zatrudnienia, zdrowiu oraz odnowie obszarów miejskich, z uwzględnieniem różnic regionalnych i konieczności zapewnienia włączenia społecznego.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/09)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, 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 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami dla strefy euro”).

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (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 1–4 poniżej. W szczególności środki służące podniesieniu wydajności pomogą w realizacji pierwszego zalecenia dla strefy euro odnośnie do poprawy wydajności na rzecz przywrócenia równowagi w strefie euro. Wykorzystywanie nieoczekiwanych zysków do obniżania długu publicznego i koncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na określonych obszarach przyczyni się do realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro odnośnie do odbudowania buforów i wspierania inwestycji, natomiast środki mające na celu poprawę umiejętności i zdolności do zatrudnienia pomogą w wykonaniu trzeciego zalecenia dla strefy euro odnośnie do funkcjonowania rynku pracy.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2019 r. dotyczące Hiszpanii zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Hiszpanii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań podjętych w związku z zaleceniami 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 opublikowano w dniu 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Hiszpanii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Wysoki poziom zadłużenia wewnętrznego i zewnętrznego, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, a także wysokie bezrobocie, przy słabym wzroście wydajności, stanowią wciąż ryzyko o wymiarze transgranicznym. Postępuje proces zmniejszania zadłużenia w sektorze prywatnym, jednak potrzeby w tym zakresie są nadal duże. Pomimo dalszego silnego wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB pozostaje wysoki. Stopa bezrobocia dalej spadała w szybkim tempie, ale pozostaje bardzo wysoka. Duża segmentacja rynku pracy pod kątem umów na czas określony i nieokreślony utrudnia szybszy wzrost wydajności pracy. Po przeprowadzanych w dobrym tempie reformach w latach 2012–2015 zmieniająca się sytuacja polityczna w ubiegłym roku przyczyniła się do tego, że kolejny rok z rzędu zalecenia z poprzednich lat skierowane do poszczególnych krajów były wdrażane w ograniczonym zakresie. Obecna korzystna sytuacja ekonomiczna stwarza okazję do zaradzenia bieżącym potrzebom w zakresie reform, których celem jest zwiększenie odporności hiszpańskiej gospodarki oraz przyspieszenie wzrostu jej wydajności.
- (4) W dniu 30 kwietnia 2019 r. Hiszpania przedłożyła krajowy program reform na 2019 r. oraz program stabilności na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Program stabilności na 2019 r. zawiera informacje na temat działań podjętych w celu wdrożenia narzędzi zapobiegawczych i naprawczych określonych w hiszpańskiej ustawie o stabilności. Nie przedstawia on jednak planów wprowadzenia automatycznego egzekwowania tych narzędzi ani dokonania przeglądu reguły wydatkowej przewidzianej w ustawie o stabilności, w celu wzmocnienia jej wkładu w konsolidację fiskalną, zwłaszcza w okresach koniunktury gospodarczej. W dziedzinie zamówień publicznych, w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych, jak również zapobiegania nieprawidłowościom, zasadnicze znaczenie będzie miało ambitne wdrożenie ustawy o zamówieniach w sektorze publicznym przyjętej w 2017 r. W szczególności ważne jest, aby nowa struktura zarządzania, zwłaszcza Niezależny Urząd ds. Regulacji i Nadzoru, mogła skutecznie wykonywać przydzielone jej zadania oraz by szybko przyjęto kompleksową krajową strategię zamówień publicznych, przy aktywnym udziale instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Ponadto w 2019 r. ma zostać przeprowadzony szereg przeglądów wydatków, a wdrożenie zaleceń wynikających z tych przeglądów powinno przyczynić się do zwiększenia efektywności wydatków publicznych.
- (6) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, 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 europejskich funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 33.

⁽⁵⁾ 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).

- (7) Po dokonaniu terminowej i trwałej korekty nadmiernego deficytu i wydaniu przez Radę decyzji (UE) 2019/1001 ⁽⁶⁾ o uchyleniu procedury nadmiernego deficytu Hiszpania jest objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Przewiduje ona, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z $-2,5$ % PKB w 2018 r. do $-2,0$ % PKB w 2019 r., a w 2022 r. osiągnięta zostanie równowaga budżetowa. Po przeliczeniu salda strukturalnego ⁽⁷⁾ nie planuje się osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, którym jest osiągnięcie równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych, w horyzoncie czasowym programu stabilności na 2019 r. Zgodnie z programem stabilności na 2019 r. oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z $97,1$ % PKB w 2018 r. do $95,8$ % w 2019 r., zanim osiągnie $88,7$ % PKB w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Ryzyko zagrażające osiągnięciu celów fiskalnych określonych w programie stabilności na 2019 r. odnosi się głównie do strony dochodów, gdzie istnieje duża niepewność co do dochodu lub szans przyjęcia wielu działań po stronie dochodów.
- (8) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Hiszpanii zapewnienie, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽⁸⁾ nie przekroczyła $0,6$ % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej $0,65$ % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znaczącego odstępstwa od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2019 r.
- (9) W 2020 r., biorąc pod uwagę relację długu sektora instytucji rządowych i samorządowych Hiszpanii do PKB, która przekracza określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB, oraz prognozowaną dodatnią lukę produktową tego kraju wynoszącą $2,0$ % PKB, nominalne publiczne wydatki pierwotne netto nie powinny wzrosnąć w 2020 r., co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie $1,0$ % PKB według powszechnie przyjętej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Jednocześnie pojawiają się sygnały, że niewykorzystane moce produkcyjne w gospodarce są zaniżone, przy założeniu, że inflacja pozostanie na poziomie poniżej 2 % w 2019 i 2020 r. oraz utrzyma się zastój na rynku pracy (wysoka stopa bezrobocia i bardzo wysoki udział wymuszonej pracy w niepełnym wymiarze godzin, pracowników tymczasowych oraz ubóstwa pracujących). 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 wynoszącej $0,9$ %. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r., przy założeniu niezmiennego kursu polityki, wskazuje na ryzyko wystąpienia w 2020 r. znaczącego odstępstwa od wymaganej korekty fiskalnej. Przewiduje się ponadto, że Hiszpania nie spełni w 2019 r. i 2020 r. przejściowych wymogów w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2019 r. konieczne będą dodatkowe działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu. Ważne byłoby wykorzystanie wszelkich nieoczekiwanych zysków do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- (10) Wzrost zatrudnienia w Hiszpanii jest nadal dynamiczny. Bezrobocie w dalszym ciągu spada, ale pozostaje znacznie powyżej średniej unijnej, zwłaszcza w przypadku osób młodych i osób nisko wykwalifikowanych. Różnice w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn i pod względem długości kariery zawodowej są nadal powszechne. Istnienie takich różnic przekłada się na niewykorzystane możliwości, zwłaszcza w kontekście szybkiego starzenia się społeczeństwa.
- (11) Choć zjawisko to jest stopniowo ograniczane, nadal powszechne wykorzystywanie umów na czas określony, w tym w sektorach w mniejszym stopniu charakteryzujących się działalnością sezonową lub cykliczną, należy do najczęstszych w Europie i może ograniczać potencjał wzrostu gospodarczego Hiszpanii oraz spójność społeczną. Ludzie młodzi, osoby o niskich umiejętnościach zawodowych i obywatele państw trzecich należą do osób najbardziej dotkniętych tym problemem i często cierpią z powodu niższych uprawnień do świadczeń społecznych i zwiększonego ryzyka ubóstwa. Umowy o pracę na czas określony są często bardzo krótkie i w niewielkim stopniu zachęcają zarówno pracowników, jak i pracodawców, do inwestowania w szkolenie, co z kolei utrudnia wzrost wydajności. Przechodzenie z umowy o pracę na czas określony na umowę na czas nieokreślony pozostaje trudne, a przeszkody utrudniające mobilność pracowników ograniczają możliwości osób poszukujących pracy i sprawne ich zatrudnianie w całym kraju.

⁽⁶⁾ Decyzja Rady (UE) 2019/1001 z dnia 14 czerwca 2019 r. uchylająca decyzję 2009/417/WE w sprawie występowania nadmiernego deficytu w Hiszpanii (Dz.U. L 163 z 20.6.2019, s. 59).

⁽⁷⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu powszechnie przyjętej metodyki.

⁽⁸⁾ 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 czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (12) Hiszpania zwiększyła wsparcie dla osób długotrwale bezrobotnych, które w 2018 r. nadal stanowiły 6,4 % ludności aktywnej zawodowo. Niedawne inicjatywy mają na celu zapewnienie młodym ludziom możliwości zatrudnienia poprzez doradztwo i poradnictwo zawodowe, jednak publiczne służby zatrudnienia nadal zajmują się niskim odsetkiem wolnych miejsc pracy, w związku z czym potrzebne są dalsze wysiłki w celu poprawy ich wykorzystania w poszukiwaniu pracy i w znalezieniu zatrudnienia. W szczególności w niektórych regionach współpraca z pracodawcami jest ograniczona, a stosowanie narzędzi profilowania służących do lepszego dopasowania osób poszukujących pracy do potrzeb pracodawców nadal znajduje się w fazie początkowej. Partnerstwa między publicznymi służbami zatrudnienia a służbami socjalnymi rozwijają się, ale w niektórych regionach współpraca jest nadal ograniczona. Zwiększone inwestycje w nowoczesne publiczne służby zatrudnienia wraz ze wsparciem mobilności pracowników mogłyby przyczynić się do poprawy zdolności do zatrudnienia oraz do dostosowania się pracowników do zmian na rynku pracy, a także do złagodzenia procesu przepływów na rynku pracy, poprawiając w ten sposób wydajność Hiszpanii i zwiększając długoterminowy wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu.
- (13) Wysiłki na rzecz wzmocnienia inspektoratów pracy w celu zwalczania procederu nadużywania umów na czas określony przynoszą pewne efekty, dzięki czemu zwiększa się odsetek umów na czas nieokreślony we wzroście zatrudnienia netto. Pracodawcy nadal jednak korzystają na szeroką skalę z umów krótkoterminowych. Dotychczasowe dane wskazują, że liczne zachęty mające na celu wspieranie tworzenia miejsc pracy mają ograniczony wpływ na promowanie wysokiej jakości zatrudnienia. Hiszpania rozpoczęła nową ocenę w celu uproszczenia systemu, jednak wyniki nie są jeszcze dostępne. W celu zmniejszenia udziału umów o pracę na czas określony w sektorze publicznym na wszystkich szczeblach administracji konieczne jest zwiększenie tempa organizacji konkursów rekrutacyjnych, tak aby do końca 2020 r. osiągnąć cel na poziomie 8 % takich konkursów. Chociaż ustanowienie trójstronnych obrad okrągłego stołu stanowi dobry krok w kierunku większego zaangażowania partnerów społecznych w kształtowanie polityki, istnieje jednak pole do głębszych i bardziej aktualnych konsultacji.
- (14) Mimo że jest ich coraz mniej, to liczba osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym pozostaje powyżej średniej unijnej. Wyższe niż średnia unijna są również nierówności dochodowe. Wskaźnik ubóstwa pracujących jest wysoki wśród pracowników tymczasowych lub o niskich kwalifikacjach, a także wśród osób urodzonych poza UE. Wskaźnik ubóstwa wśród dzieci spada, jednak wciąż pozostaje bardzo wysoki. Potencjał transferów socjalnych innych niż emerytury i renty służących ograniczeniu ubóstwa pozostaje jednym z najniższych w Unii, zwłaszcza w przypadku dzieci. Wydatki socjalne w stosunku do PKB w Hiszpanii na gospodarstwa domowe z dziećmi należą do najniższych w Unii i są słabo ukierunkowane, mimo niedawnego niewielkiego zwiększenia dodatku na dziecko uzależnionego od wysokości dochodów. Pomimo pozytywnej tendencji pomoc nadal nie dociera do wielu osób, które jej potrzebują w istotnym lub umiarkowanym stopniu. Krajowa pomoc dla bezrobotnych pozostaje rozproszona, a liczne programy skierowane są do różnych grup osób poszukujących pracy. Najnowsze środki zwiększające liczbę objętych wsparciem dochodu starszych osób długotrwale bezrobotnych (w wieku co najmniej 52 lat) oraz służące ochronie tego rodzaju pomocy mogą jednocześnie osłabić motywację do pracy w ramach tej konkretnej grupy. Tymczasem regionalne systemy dochodu minimalnego tworzą znaczne różnice w zakresie warunków dostępu, zasięgu i adekwatności w różnych regionach, a ograniczona możliwość ich przenoszenia między regionami zmniejsza zachęty do mobilności pracowników. W efekcie część osób potrzebujących wsparcia nie otrzymuje go. Uruchomienie systemu powszechnych kart socjalnych sprawi, że system świadczeń socjalnych stanie się bardziej przejrzysty, a tym samym pozwoli na lepsze ukierunkowanie systemu. Mimo że ożywienie gospodarcze w dalszym ciągu zmniejsza zjawisko ubóstwa, sytuacja wymaga inwestycji w politykę integracji społecznej i infrastrukturę społeczną (np. mieszkalnictwo socjalne), tak by uzyskać wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. Ponadto Hiszpania stoi w obliczu szczególnych wyzwań związanych ze spójnością terytorialną, takich jak intensywne wyludnianie się niektórych obszarów wiejskich i starzenie się społeczeństwa na tych obszarach. Działania promujące przedsiębiorczość, cyfryzację i gospodarkę społeczną mogą pomóc w sprostaniu tym wyzwaniom w ramach zintegrowanych strategii rozwoju terytorialnego.
- (15) W czasie kryzysu hiszpański system emerytalny odegrał ważną rolę w utrzymaniu poziomu życia osób starszych, które są w mniejszym stopniu zagrożone ubóstwem. Prognozy zawarte w sprawozdaniu na 2018 r. dotyczącym starzenia się społeczeństwa i adekwatności świadczeń emerytalnych wskazują, że reformy wdrożone w latach 2011 i 2013 pomogły zapewnić stabilność i względną adekwatność emerytur w długim okresie. Dalsze wiązanie podwyżek emerytur ze wzrostem inflacji (zgodnie z decyzją z 2018 r. i z 2019 r.) oraz odroczenie wprowadzenia czynnika stabilności wymagałyby jednak wprowadzenia środków kompensacyjnych w celu zapewnienia stabilności systemu emerytalnego w perspektywie średnio i długoterminowej. Ponadto niezbędne są działania odnoszące się zarówno do głównego wyzwania, jakim jest adekwatność świadczeń przyszłych emerytów, jak i długości oraz kompletności ich kariery zawodowej w kontekście wysokiego bezrobocia i powszechnego stosowania umów na czas określony oraz pracy w niepełnym wymiarze godzin.

- (16) Wyniki Hiszpanii w zakresie innowacyjności i wzrostu wydajności mogłyby być wyższe, gdyby nie ograniczony poziom inwestycji w badania i rozwój oraz niedopasowanie umiejętności. Wydatki na badania i rozwój w sektorze przedsiębiorstw w Hiszpanii stanowią zaledwie połowę średniej unijnej, w szczególności w dużych przedsiębiorstwach, przy czym występują znaczne różnice regionalne. Rozbieżność tę umacniają niski i malejący wskaźnik realizacji środków publicznych przeznaczonych w budżecie na badania naukowe i rozwój, w szczególności kredytów. Kolejną istotną barierą w rozwoju i stosowaniu zaawansowanych technologii, w szczególności przez małe i średnie przedsiębiorstwa, jest niedobór i niedopasowanie umiejętności. W wielu regionach Hiszpanii zatrudnienie w sektorach zaawansowanych technologii i usług opartych na wiedzy jest znacznie niższe niż średnia unijna. Wprawdzie opracowywane są regionalne strategie inwestycyjne na rzecz inteligentnej specjalizacji, a zarządzanie krajową polityką w zakresie badań naukowych i innowacji jest usprawniane, jednak krajowa i regionalna koordynacja w zakresie opracowywania, wdrażania i oceny polityki jest nadal niewielka. Poprawa wyników osiągniętych przez Hiszpanię w zakresie innowacji wymaga znacznych inwestycji w celu wspierania przedsiębiorczości i zakładania nowych przedsiębiorstw oraz wspierania ich rozwoju i promowania konkurencyjności wszystkich przedsiębiorstw, a także ich dostosowania – w tym poprzez cyfryzację – do działalności o wyższej wartości dodanej mającej na celu rozszerzenie ich obecności na rynkach międzynarodowych. Wymaga to również położenia większego nacisku na partnerstwa publiczno-prywatne, współpracę między przedsiębiorstwami a ośrodkami akademickimi oraz transfer technologii, w szczególności na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw, wzmocnione zarządzanie polityką w zakresie badań naukowych i innowacji na wszystkich szczeblach administracji rządowej, a także ściślejszego dostosowania infrastruktury i projektów badawczo-rozwojowych do regionalnych i krajowych strategii innowacji.
- (17) Choć sytuacja poprawia się, wskaźnik wczesnego kończenia nauki utrzymuje się w Hiszpanii na bardzo wysokim poziomie, przy czym występują znaczne różnice regionalne. Możliwa byłaby poprawa wyników kształcenia, które różnią się znacznie w poszczególnych regionach. Obydwa czynniki negatywnie wpływają na długoterminowy potencjał wzrostu wydajności. Wysiłki na rzecz reformy systemu edukacji utknęły w martwym punkcie. Firmy zgłaszają trudności związane ze znalezieniem pracowników wykazujących się umiejętnościami niezbędnymi do wprowadzania innowacji, zwłaszcza w odniesieniu do specjalistów w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych. Hiszpania zatwierdziła środki mające na celu udoskonalenie dualnego systemu kształcenia i szkolenia zawodowego, który mógłby odegrać kluczową rolę w zapewnianiu umiejętności i kwalifikacji wymaganych do przyswajania innowacji, ale liczba osób uczących się w ramach tych systemów pozostaje na umiarkowanym poziomie. Odsetek osób z wyższym wykształceniem w Hiszpanii jest wyższy niż średnia unijna, ale absolwenci studiów wyższych napotykają trudności w znalezieniu odpowiednich miejsc pracy. Rozwój kapitału ludzkiego na wszystkich poziomach kształcenia i szkolenia, w tym na poziomie szkolnictwa wyższego i kształcenia zawodowego, a także zacieśnienie współpracy między sektorem edukacji a przedsiębiorstwami w celu zmniejszenia istniejącego niedopasowania umiejętności, mogłyby zwiększyć dostęp młodych absolwentów do rynku pracy. Działania te mogłyby również zapewnić przedsiębiorstwom umiejętności i kwalifikacje niezbędne do zwiększenia ich zdolności innowacyjnych oraz do pełnego wykorzystania potencjału wzrostu, jaki oferuje cyfryzacja. Przekwalifikowanie pracowników w dziedzinie umiejętności cyfrowych również pozwoliłoby przedsiębiorstwom w Hiszpanii zachować konkurencyjność w gospodarce, w której cyfryzacja jest coraz bardziej powszechna. Wszystkie te działania przyczyniłyby się do zmniejszenia różnic regionalnych.
- (18) Restrykcyjność i rozdrobnienie przepisów w Hiszpanii uniemożliwiają firmom korzystanie z ekonomii skali i ograniczają wydajność. Ustawa o jednoci rynku pozostaje ważnym narzędziem służącym rozwiązywaniu tych problemów. Wdrażanie tego prawa w sposób bardziej zdecydowany i usunięcie zidentyfikowanych ograniczeń dotyczących usług, w szczególności w odniesieniu do niektórych usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, takich jak inżynierowie budownictwa lądowego, architekci oraz prawnicy, zwiększyłyby możliwości wzrostu gospodarczego i konkurencję. Podobnie jak w innych dziedzinach, w których regiony odgrywają kluczową rolę w pomyślnej realizacji reform, ściślejsza i trwała koordynacja działań władz krajowych i regionalnych mogłaby zwiększyć skuteczność polityki w tym zakresie.
- (19) Niekompletna sieć połączeń kolejowych wykorzystywanych do transportu towarowego i ograniczona integracja z unijnymi rynkami energii elektrycznej i gazu uniemożliwiają Hiszpanii pełne korzystanie z jednolitego rynku Unii. Z tego powodu Hiszpania musi również dalej inwestować w połączenia elektroenergetyczne z resztą Unii, aby osiągnąć cel co najmniej 10 % jej zainstalowanej zdolności produkcji energii elektrycznej do 2020 r. Inwestycje są potrzebne również, by umożliwić większe wykorzystanie kolei w transporcie towarowym, w tym w ramach połączeń transgranicznych z Francją i Portugalią oraz połączeń z portami i centrami logistycznymi.

- (20) W obszarze zarządzania zasobami naturalnymi utrzymują się również znaczne luki inwestycyjne, których likwidacja zapewni bardziej zrównoważony model rozwoju. Zmniejszenie zużycia energii w budynkach oraz rozwój inteligentnych sieci i metod magazynowania energii odnawialnej pomogłyby lepiej zarządzać popytem. Należy dołożyć dodatkowych starań na rzecz wsparcia zrównoważonego transportu i gospodarki o obiegu zamkniętym. Niektóre obszary Hiszpanii należą do najbardziej narażonych na zmianę klimatu w Europie. Szczególnie narażone są istniejące zasoby wodne, które wymagają dalszych inwestycji w infrastrukturę w celu usprawnienia takich obszarów gospodarki wodnej, jak oczyszczanie ścieków, problemy wycieków w sieciach i zaopatrzenie w wodę. Pomimo stałych postępów w ostatnich latach Hiszpania nadal nie spełni pewnych wymogów unijnego prawa dotyczącego wody. Postępy w dążeniu do wszystkich tych celów byłyby korzystne dla środowiska, społeczeństwa i gospodarki Hiszpanii.
- (21) W przypadku wszystkich zidentyfikowanych luk inwestycyjnych należy uwzględnić specyficzne różnice w zakresie potrzeb inwestycyjnych istniejące między regionami. Różnice terytorialne w PKB na mieszkańca są umiarkowane, ale pozostają większe niż przed kryzysem, głównie ze względu na asymetryczny wpływ likwidacji miejsc pracy w różnych regionach. Największe różnice regionalne występują obecnie w odniesieniu do wskaźników związanych z pracą i wskaźników społecznych. Pod tym względem większość hiszpańskich regionów osiąga wyniki poniżej średniej unijnej. Inne wskaźniki społeczno-gospodarcze wykazują duże różnice terytorialne w dziedzinach takich jak innowacje, przedsiębiorczość i konkurencyjność. Polityka gospodarcza związana z inwestycjami powinna należycie uwzględniać regionalne różnice w zakresie potrzeb inwestycyjnych.
- (22) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 może przyczynić się do wyeliminowania niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego za 2019 r. Pozwoliłoby to Hiszpanii na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych i szczególnej sytuacji regionu najbardziej oddalonego, jakim są Wyspy Kanaryjskie. Ważnym czynnikiem sukcesu tej inwestycji jest wzmocnienie krajowych zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania tymi funduszami.
- (23) W ramach europejskiego semestru w 2019 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Hiszpanii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2019 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r. i krajowy program reform na 2019 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 fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Hiszpanii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (24) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r., a jej opinia ⁽⁹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (25) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej. Zalecenia te przyczyniają się również do wdrożenia zalecenia dla strefy euro na 2019 r., w szczególności pierwszego, drugiego i trzeciego zalecenia dla strefy euro. Polityki fiskalne, o których mowa w zaleceniu 1, przyczyniają się między innymi do eliminowania zakłóceń równowagi związanych z wysokim długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych,

NINIEJSZYM ZALECA Hiszpanii podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 0,9 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,65 % PKB. Podjęcie działań w celu wzmocnienia ram fiskalnych i ram w zakresie udzielania zamówień publicznych na wszystkich szczeblach administracji rządowej. Zachowanie stabilności systemu emerytalnego. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.

⁽⁹⁾ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

2. Zapewnienie, aby służby zatrudnienia i służby socjalne były w stanie udzielać skutecznego wsparcia. Wspieranie przechodzenia na umowy na czas nieokreślony, w tym poprzez uproszczenie systemu zachęt do zatrudniania. Lepsze wspieranie rodzin, zmniejszenie rozproszenia krajowej pomocy dla bezrobotnych oraz wyeliminowanie luk w zakresie zasięgu regionalnych systemów dochodu minimalnego. Ograniczenie zjawiska wczesnego kończenia nauki oraz poprawę wyników kształcenia, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Zacieśnienie współpracy między sektorem edukacji a przedsiębiorstwami w celu zwiększenia podaży umiejętności i kwalifikacji odpowiadających potrzebom rynku pracy, w szczególności w odniesieniu do technologii informacyjno-komunikacyjnych.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na wspieraniu innowacyjności, efektywnego gospodarowania zasobami i efektywności energetycznej, na modernizacji infrastruktury kolejowych przewozów towarowych oraz na rozbudowie elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych z resztą Unii, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Zwiększenie skuteczności polityk wspierających badania naukowe i innowacje.
4. Osiągnięcie postępów we wdrażaniu ustawy o jednoci 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 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady

M. LINTILÄ

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Francji na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/10)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanymi dalej „zaleceniami dla strefy euro”).

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej. W szczególności środki służące wykorzystaniu nieoczekiwanych zysków do zmniejszenia długu publicznego, racjonalizacji wydatków publicznych i ukierunkowaniu polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na określone obszary pomogą w realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro w zakresie odbudowy buforów fiskalnych, poprawy finansów publicznych i wspierania inwestycji. Środki służące uproszczeniu systemu podatkowego i zmniejszeniu ograniczeń regulacyjnych pomogą w realizacji pierwszego zalecenia dla strefy euro w odniesieniu do otoczenia biznesowego. Środki służące zwiększeniu szans na zatrudnienie pomogą z kolei w realizacji trzeciego zalecenia dla strefy euro w odniesieniu do funkcjonowania rynku pracy.
- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Francji zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Francji w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań podjętych w związku z zaleceniami 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 także opublikowano w dniu 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że we Francji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Stwierdzone zakłócenia równowagi są związane w szczególności z wysokim długiem publicznym i słabą dynamiką konkurencyjności w kontekście niskiego wzrostu wydajności.
- (4) W dniu 26 kwietnia 2019 r. Francja przedłożyła krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Francja jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2019 r. rząd planuje, że deficyt nominalny zwiększy się z poziomu 2,5 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2018 r. do poziomu 3,1 % PKB w 2019 r., a następnie stopniowo spadnie do 1,2 % PKB w 2022 r. Planowany wzrost deficytu nominalnego w 2019 r., który został potwierdzony w prognozie Komisji z wiosny 2019 r., wynika głównie z przekształcenia ulgi podatkowej na zatrudnienie i konkurencyjność w stałe zmniejszenie składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawców; działanie to zwiększa deficyt w sposób jednorazowy. Po przeliczeniu salda strukturalnego ⁽⁶⁾ nie planuje się osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego – którym jest osiągnięcie deficytu strukturalnego w wysokości 0,4 % PKB – w okresie objętym programem stabilności na 2019 r. W programie stabilności na 2019 r. zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie z 98,4 % PKB w 2018 r. do 98,9 % PKB w 2019 r., a następnie spadnie do 96,8 % 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 2020 r., nie zostały jeszcze sprecyzowane.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 39.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję na podstawie powszechnie przyjętej metodyki.

- (7) W dniu 5 czerwca 2019 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu, ponieważ w programie stabilności planowano, że w 2019 r. deficyt nominalny przekroczy określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a przekazane dane na pierwszy rzut oka wskazywały, że w 2018 r. nie spełniono przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W sprawozdaniu stwierdzono, po dokonaniu oceny wszystkich istotnych czynników, że określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 kryteria deficytu i długu należy uznać za obecnie spełnione.
- (8) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Francji zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽⁷⁾ nie przekroczyła 1,4 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znaczącego odstępstwa od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2019 r.
- (9) W 2020 r., w związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych Francji przekroczy 60 % PKB, a prognozowana luka produktowa wyniesie 0,7 %, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 1,2 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,6 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko znaczącego odstępstwa od tego wymogu w 2020 r. Z pobieżnej oceny wynika, że w latach 2019 i 2020 Francja nie spełni warunków przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2019 r. należy podjąć niezbędne działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu. Ważne byłoby wykorzystanie wszelkich nieoczekiwanych zysków do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- (10) Wysiłki na rzecz konsolidacji finansów publicznych zmniejszyły wskaźnik wydatków publicznych jedynie nieznacznie – w 2018 r. wyniósł on 56 % i był najwyższy w Unii. Stały spadek długu publicznego będzie zależał od zdolności rządu do ograniczenia wydatków. Od 2017 r. rząd wprowadza odnowioną strategię konsolidacji fiskalnej na okres pięcioletniej kadencji prezydenta. Powodzenie tej strategii będzie zależało od osiągnięcia planowanych celów w zakresie wydatków określonych dla podsektora centralnego i lokalnego oraz dla systemu opieki zdrowotnej.
- (11) Wydatki na opiekę zdrowotną stale rosną. Łączne wydatki oszacowano na 11,5 % PKB w 2017 r., co stanowi najwyższy poziom wśród państw członkowskich należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Jesienią 2018 r. ogłoszono nową reformę systemu opieki zdrowotnej, a w dniu 13 lutego 2019 r. przedstawiono projekt ustawy. Powodzenie reformy będzie zależało od ustanowienia jasnych ram prawnych i organizacyjnych, które zapewnią odpowiednie zachęty i będą sprzyjać współpracy między podmiotami publicznymi i prywatnymi. Zapowiedziana reforma systemu opieki zdrowotnej nie obejmuje zmian normy wzrostu wydatków na ubezpieczenia zdrowotne (*Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie*, ONDAM). Ta norma wydatków obejmuje jedną trzecią wydatków na zabezpieczenia społeczne. Chociaż cel ten jest osiągany od 2010 r., cel ONDAM został już trzy razy zwiększony od 2017 r.: z pierwotnego celu zakładającego wzrost o 2,1 % na lata 2018–2020 do skorygowanego celu 2,3 % w ustawie budżetowej na 2018 r., a następnie do 2,5 % w ustawie budżetowej dotyczącej zabezpieczenia społecznego na 2019 r. W pewnym stopniu odzwierciedli to dodatkowe wydatki poniesione w związku ze strategią „Ma santé 2022”.
- (12) Na szczeblu lokalnym w 2017 r. wydatki publiczne przekroczyły planowany cel dotyczący wzrostu. Od 2014 r. wydatki publiczne podsektora lokalnego we Francji są zgodne z normą wydatków określającą niewiążące roczne cele dotyczące wzrostu wydatków, zarówno w odniesieniu do operacyjnych wydatków publicznych, jak i potrzeb finansowych na szczeblu lokalnym (*Objectif d'évolution de la Dépense Locale*). W 2018 r. tej normie wydatków towarzyszyły prawnie wiążące umowy między państwem a 71 % z 322 największych organów lokalnych, obowiązujące w latach 2018–2020. Ograniczone zmniejszenie liczby gmin może jednak utrudnić stosowanie się do norm wydatków. W ramach reformy terytorialnej w latach 2014–2016 liczba regionów zmniejszyła się o połowę, ale liczba gmin spadła jedynie nieznacznie i utrzymała się na poziomie przekraczającym 34 000 r. – zdecydowanie najwyższym w Unii.

⁽⁷⁾ 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 czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (13) Realizacja odnowionej strategii konsolidacji fiskalnej wprowadzonej przez rząd na pięcioletnią kadencję prezydenta wymaga też przeprowadzenia programu „Action Publique 2022”, który nie został jeszcze do końca opracowany. Program ten ma na celu znaczne zwiększenie efektywności wydatków publicznych przy jednoczesnej poprawie funkcjonowania krajowej administracji publicznej. Rząd wyraźnie priorytetowo potraktował aspekty metodologiczne i związane z procesem, ale nie koncentrował się na kwantyfikacji *ex ante* i kwantyfikacji ogólnej potencjalnych oszczędności. Choć podejście to może wynikać ze złożonego procesu reform i konieczności ułatwienia debaty publicznej w drażliwych kwestiach, utrudnia ono ocenę – pod względem ilościowym – ogólnej strategii i jej wkładu w konsolidację fiskalną. W szczególności nie jest jasne, w jaki dokładnie sposób i kiedy program reform – w tym plany transformacji ministerstw obejmujące szeroki wachlarz różnorodnych środków – miałyby się z pomocą konkretnych działań przyczynić do realizacji bardzo konkretnego celu, jakim jest zmniejszenie relacji wydatków do PKB do 2022 r. Ogólnie rzecz biorąc, dostępne informacje wskazują na częściowe przestrzeganie wytycznych dotyczących przeglądów wydatków, uzgodnionych w 2016 r. przez Eurogrupę.
- (14) Zagrożenie dla stabilności finansów publicznych w związku z długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymuje się na wysokim poziomie w perspektywie średnioterminowej. Wysoki dług sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych są wyzwaniem dla stabilności finansów publicznych, zwłaszcza w perspektywie średnioterminowej. Aby uniknąć tego rodzaju zagrożenia, konieczny byłby wysiłek fiskalny, który przełożyłby się na zdecydowaną poprawę strukturalnego salda pierwotnego Francji. Obniżenie wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych przyczyniłoby się też do poprawy perspektyw wzrostu i zwiększenia odporności francuskiej gospodarki.
- (15) Planowana reforma systemu emerytalnego mogłaby przyczynić się do zmniejszenia długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w perspektywie średnioterminowej, a tym samym do zmniejszenia zagrożenia dla stabilności finansów publicznych. Równowaga budżetowa systemu emerytalnego w dużym stopniu zależy od założeń makroekonomicznych. Z ostatniego rocznego sprawozdania francuskiego komitetu doradczego ds. emerytur (*Conseil d'orientation des retraites*) wynika, że wydatki na emerytury wynosiły 13,8 % PKB w 2018 r. i mają osiągnąć 13,8 % w 2022 r., a następnie utrzymać się w przedziale od 11,8 % do 13,8 % do 2070 r., w zależności od zakładanego tempa wzrostu PKB i zatrudnienia w miarę upływu czasu. We Francji istnieje ponad 40 różnych systemów emerytalnych. Systemy te dotyczą różnych grup pracowników i funkcjonują zgodnie z różnymi zbiorami przepisów. Przed końcem roku oczekiwany jest projekt ustawy mającej na celu stopniowe ujednoczanie przepisów tych systemów z myślą o uproszczeniu funkcjonowania systemu emerytalnego, w szczególności w celu zwiększenia jego przejrzystości, uczciwości i skuteczności.
- (16) Wskaźnik zatrudnienia nadal rósł i w 2018 r. osiągnął poziom 71,3 %. Stopa bezrobocia jeszcze bardziej spadła, do poziomu 9,1 % w 2018 r., ale utrzymuje się znacznie powyżej średniej unijnej (6,8 %) i średniej dla strefy euro (8,2 %). Francuski rynek pracy nadal jest ponadto bardzo rozdrobniony. Prawie 85 % nowych umów to umowy na czas określony, a wskaźnik przechodzenia na umowy na czas nieokreślony należy do najniższych w Unii. Bardzo wysoki jest też wskaźnik wymuszonego zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy – w 2018 r. wynosił 42,3 % całkowitego zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy. Planowana reforma systemu świadczeń dla bezrobotnych (*Unédic*) ma na celu rozwiązanie problemu segmentacji rynku pracy poprzez ograniczenie zachęt do zatrudniania na bardzo krótkie umowy i do ponownego zatrudniania przez tego samego pracodawcę, a także zmniejszenie zadłużenia systemu. Negocjacje między partnerami społecznymi w sprawie systemu świadczeń dla bezrobotnych rozpoczęły się jesienią 2018 r. Celem było: (i) zmniejszenie zadłużenia systemu, (ii) dokonanie przeglądu zachęt dla osób bezrobotnych do podjęcia pracy oraz (iii) znalezienie mechanizmu mającego zniechęcić do zatrudniania na umowy zawierane na bardzo krótkie okresy. Partnerzy społeczni nie doszli jednak do porozumienia w sprawie nowego zestawu zasad. Kolejny ruch w sprawie reformy należy do rządu, który zobowiązał się do ogłoszenia do lata 2019 r., które środki zostaną wprowadzone.
- (17) Warunki na rynku pracy dla grup szczególnie wrażliwych są trudniejsze niż w przypadku innych grup. Stopa zatrudnienia osób urodzonych poza UE, wynosząca 57,5 % w 2018 r. (wobec 73,1 % w przypadku osób urodzonych we Francji), należy do najniższych w Unii. Istnieją dowody, że osoby ze środowisk migracyjnych zazwyczaj znajdują się w gorszej sytuacji podczas procesu rekrutacji. Niepokój budzi też ich koncentracja geograficzna w ubogich dzielnicach. Mieszkańcy najuboższych obszarów (np. *Quartiers prioritaires de la politique de la ville*), w tym osoby ze środowisk migracyjnych, nadal napotykają trudności na rynku pracy. Stopa bezrobocia na tych obszarach w 2017 r. wynosiła 24,7 %. Mimo pewnych działań politycznych wpływ statusu społeczno-ekonomicznego i pochodzenia ze środowisk migracyjnych na wyniki w nauce pozostaje duży i utrudnia integrację na rynku pracy.

- (18) W niekorzystnej sytuacji na rynku pracy wciąż znajdują się również osoby o niskich kwalifikacjach i ludzie młodzi. Stopa bezrobocia osób o niskich kwalifikacjach spadła w 2017 r. po raz pierwszy od 2008 r., ale w 2018 r. wyniosła 16,2 % i nadal utrzymuje się powyżej poziomu sprzed kryzysu. Bezrobocie młodzieży (w wieku 15–24 lat) spadło w 2018 r. o 1,6 punktu procentowego do poziomu 20,7 %, ale nadal jest znacznie wyższe od średniej unijnej wynoszącej 15,2 %. Stopa bezrobocia wśród młodych osób o niskich kwalifikacjach nadal jest bardzo wysoka i w 2018 r. wyniosła 35,6 %. Skuteczne aktywne wsparcie na rzecz znalezienia zatrudnienia – w tym intensywne doradztwo w zakresie poszukiwania pracy i rekrutacji, dostęp do działań służących podnoszeniu kwalifikacji, innowacyjne środki dotarcia do najbardziej wrażliwych młodych ludzi, którzy nie kształcą się, nie pracują ani nie szkolą, oraz bardziej zdecydowane działania przeciw praktykom dyskryminacyjnym – mają kluczowe znaczenie dla wspierania równych szans na rynku pracy. Regiony najbardziej oddalone stoją w obliczu dodatkowych wyzwań i zasługują na szczególną uwagę.
- (19) W miarę poprawy warunków na rynku pracy kilka wskaźników wskazuje na niedopasowanie umiejętności. Mimo że bezrobocie i niepełne zatrudnienie utrzymują się na wysokim poziomie, niedobór wykwalifikowanych pracowników wzrasta, zwłaszcza w niektórych sektorach. Niedobór wykwalifikowanej siły roboczej i brak kompetencji to kluczowe czynniki wyjaśniające nieobsadzone miejsca pracy. Według danych francuskiego urzędu pracy *Pôle Emploi* w 2017 r. z 3,2 mln zarejestrowanych wolnych miejsc pracy 150 tys. wycofano z powodu braku odpowiednich kandydatów. Istnieją dowody wskazujące, że w czasie kryzysu, a następnie ożywienia gospodarczego, wzrost niedopasowania umiejętności do potrzeb rynku pracy przyczynił się do wolniejszego spadku bezrobocia i do wyższego bezrobocia długotrwałego. Poprawiają się wyniki podstawowego kształcenia i szkolenia zawodowego na rynku pracy. W 2018 r. rząd wprowadził kompleksowy zestaw działań mających na celu zwiększenie dostępu do szkolenia podstawowego i ustawicznego oraz przegląd zarządzania i finansowania systemu kształcenia i szkolenia zawodowego. Uzupełnieniem tych reform ma być plan inwestycji w umiejętności (*Plan d'investissement dans les compétences*), którego celem jest przeszkolenie w latach 2018–2022 miliona młodych osób, które nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą, i miliona poszukujących pracy osób o niskich kwalifikacjach oraz zapewnienie tym osobom intensywnego doradztwa.
- (20) Ogólnie rzecz biorąc, francuski system ochrony socjalnej jest skuteczny w ograniczaniu nierówności i ubóstwa. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym spadł do historycznie niskiego poziomu 17,1 % w 2017 r., w porównaniu do średniej unijnej wynoszącej 22,4 %. Nierówności w dochodach utrzymują się jednak znacznie powyżej poziomu sprzed kryzysu. Zmniejsza się ponadto liczba osób, które zaczynają uzyskiwać dochody z wyższego kwantyla zarobków, szczególnie w przypadku najniższego kwantyla. Niektóre grupy, w tym osoby samotnie wychowujące dzieci i osoby urodzone poza Unią, są w większym stopniu narażone na ubóstwo i wykluczenie społeczne. Doradztwo dla beneficjentów dochodu minimalnego nie zawsze jest wystarczające i znacznie się różni między poszczególnymi regionami. Dalsze i lepiej skoordynowane inwestycje we włączenie społeczne, przewidziane w krajowej strategii walki z ubóstwem przedstawionej we wrześniu 2018 r., mogłyby pomóc sprostać tym wyzwaniom. Chociaż system opieki zdrowotnej ogólnie funkcjonuje sprawnie, różnice regionalne w dostępie do usług mogłyby zmniejszyć się dzięki dalszym inwestycjom, zwłaszcza w regionach najbardziej oddalonych.
- (21) Mimo niedawnych inicjatyw z Europejskiego Rankingu Innowacyjności wynika, że Francja nie była w stanie nadrobić zaległości w stosunku do unijnych liderów w dziedzinie innowacji. Inwestycje w badania i rozwój utrzymują się na stabilnym poziomie, a nowe przedsiębiorstwa mają trudności z rozwojem. Ogólnie rzecz biorąc, Francja nie jest na dobrej drodze do osiągnięcia swojego łącznego celu zakładającego intensywność nakładów na badania i rozwój na poziomie 3 % w 2020 r.; poziom inwestycji w badania i rozwój w sektorze przedsiębiorstw nadal jest znacznie niższy od docelowego poziomu 2 %. Wydatki publiczne na badania i rozwój są wyższe od średniej unijnej i obejmują szeroki zakres bezpośrednich i pośrednich systemów wsparcia na rzecz badań i innowacji w sektorze przedsiębiorstw, w tym program ulg podatkowych na rzecz badań i rozwoju (*Crédit d'Impôt Recherche*), który należy do najbardziej szczodrych wśród krajów OECD. Ogólne wyniki działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej nie dorównują jednak jeszcze poziomowi wsparcia ze środków publicznych. Podczas gdy istniejące narzędzia, w tym *Crédit d'Impôt Recherche*, zostały niedawno poddane ocenie, kompleksowa ocena ogólnej kombinacji strategii politycznych stanowiłaby ważny wkład w proces wdrażania przyszłej polityki. Rada ds. Innowacji (*Conseil de l'innovation*), utworzona w lipcu 2018 r., ma prowadzić nadzór nad środkami upraszczającymi, które obejmują lepszą koordynację regionalnego, krajowego i europejskiego wsparcia na rzecz innowacji. Ścisłejsze powiązania między nauką a sektorem przedsiębiorstw, w szczególności dzięki systemom transferu wiedzy, mogłyby również pomóc w upowszechnianiu innowacji, ponieważ Francja nadal plasuje się poniżej unijnej średniej w zakresie publicznej działalności badawczo-rozwojowej finansowanej przez przedsiębiorstwa. Wsparcie dla klastrów konkurencyjności (*pôles de compétitivité*) zostało przedłużone na czwartą fazę (2019–2022), a priorytetowo

traktowane będą organizacje klastrów ściśle powiązane z innymi strukturami na szczeblu lokalnym, skupiające się na krajowych priorytetach przemysłowych i posiadające doświadczenie dotyczące projektów UE. Fundusz na rzecz Innowacji i Przemysłu (*Fonds pour l'innovation et l'industrie*), finansowany w ramach prywatyzacji, przyczyni się również do zapewnienia finansowania sztucznej inteligencji. Jednym z kluczy do sukcesu tych inicjatyw będą: szybki rozwój powiązanych technologii, takich jak internet rzeczy, sieci 5G, obliczenia wielkiej skali oraz – bardziej ogólnie – gospodarka oparta na danych. Istnieją również duże różnice między regionami pod względem regionalnych inwestycji w badania i rozwój oraz wyników w zakresie innowacji. Kilka regionów wiejskich lub regionów przechodzących transformację przemysłową plasuje się poniżej średniej UE, a regiony najbardziej oddalone znajdują się w dolnym przedziale skali.

- (22) Francja osiąga obecnie dobre wyniki w zakresie polityki energetycznej i polityki przeciwdziałania zmianie klimatu oraz nadal jest na dobrej drodze do osiągnięcia celu na 2020 r. w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Musi jednak znacząco zwiększyć wysiłki inwestycyjne w celu osiągnięcia swoich celów na 2020 r. w zakresie odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej, a także bardziej ambitnych celów na 2030 r. w zakresie klimatu i energii, w szczególności w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii i modernizacji energetycznej budynków. Ponieważ ponad połowę obecnego finansowania tych inwestycji stanowi finansowanie publiczne, warunki gospodarcze i regulacyjne musiałyby zwiększyć opłacalność finansowania takich projektów dla sektora prywatnego, aby wykorzystane zostały znaczne możliwości inwestycyjne. Przyspieszenie upowszechnienia energii ze źródeł odnawialnych w sektorze ogrzewania i chłodzenia ma szczególnie duży niewykorzystany potencjał. Duże potrzeby inwestycyjne dotyczą również efektywności energetycznej budynków. Dotyczy to w szczególności modernizacji sektora mieszkaniowego, który odpowiada za znaczną część całkowitej luki inwestycyjnej w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu, ponieważ większość zasobów mieszkaniowych jest przestarzała i zawiera od 7 do 8 mln sit termicznych (co stanowi około 20 % łącznej liczby lokali mieszkalnych). Odsetek zgłoszonych budynków spełniających wysokie normy efektywności energetycznej w przypadku przedsiębiorstw we Francji był w 2017 r. niższy (25 %) niż w całej Unii (39 %). W sektorze energetycznym występują znaczne różnice regionalne. Energochłonność zmniejsza się prawie we wszystkich regionach, ale w różnym tempie. Występują też znaczne różnice w wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych. Dodatkowe inwestycje w połączenia międzysystemowe mogłyby przyczynić się do większej integracji wewnętrznego rynku energii Unii, przy jednoczesnym zwiększeniu konkurencji i ułatwieniu wdrażania energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności na Półwyspie Iberyjskim.
- (23) Krajowy plan działania na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym z 2018 r. (*Feuille de Route pour l'Économie Circulaire*) stanowi ambitne ramy polityki w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami, a jego realizacja będzie zależeć od zapewnienia odpowiednich inwestycji. Chociaż udział materiałów pochodzących z recyklingu w ogólnym zapotrzebowaniu na materiały (wskaźnik wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym) jest znacznie wyższy od unijnej średniej (19,5 % w porównaniu do 11,7 % w 2016 r.), wskaźniki recyklingu odpadów komunalnych są nadal nieco niższe od unijnej średniej (41,8 % w porównaniu z 46,4 % w 2016 r.). W tym kontekście krokiem naprzód będzie przyjęcie ustawy o gospodarce o obiegu zamkniętym, w tym w odniesieniu do szerszego wykorzystania surowców wtórnych, w szczególności tworzyw sztucznych. Należy nadal promować nowe, zasobooszczędne modele biznesowe i procesy produkcyjne, w tym symbiozę przemysłową, w szczególności wśród małych i średnich przedsiębiorstw. Można to ułatwić dzięki opracowaniu innowacyjnych instrumentów finansowych i finansowaniu eko-innowacji.
- (24) Inwestycje mające na celu poprawę łączności, zwłaszcza na obszarach znajdujących się w niekorzystnym położeniu, mogłyby pomóc w rozwiązaniu problemu nierówności we Francji. Francja plasuje się poniżej unijnej średniej pod względem dostępu do szybkich sieci szerokopasmowych, a poziom wykorzystania tych sieci jest niski (20 % gospodarstw domowych w porównaniu ze średnio 41 % w Unii w 2018 r.). Korzystanie z mobilnych usług szerokopasmowych również jest poniżej średniej unijnej. Zasięg łączności szerokopasmowej jest bardzo zróżnicowany w poszczególnych regionach i pozostaje ograniczony na niektórych obszarach wiejskich i w regionach najbardziej oddalonych. Oczekuje się, że francuski plan na rzecz ultraszybkich sieci szerokopasmowych (*Plan France Très Haut Débit*) i powiązane środki przyczynią się do osiągnięcia celów w zakresie łączności w tym kraju. Zasadnicze znaczenie będzie miało ściśle monitorowanie realizacji tych środków, w szczególności na obszarach o ograniczonym zasięgu, biorąc pod uwagę przede wszystkim zdecentralizowane podejście i potencjalne wąskie gardła, jeżeli nie będzie wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników do wdrażania sieci.

- (25) Mimo nieustających wysiłków mających na celu zwiększenie pewności dla podatników (*Loi pour un État au service d'une société de confiance*, ustawa ESSOC) oraz uproszczenia systemu, francuski system podatkowy nadal jest złożony, co negatywnie wpływa na otoczenie biznesowe. Kodeks podatkowy obejmuje liczne stawki i wydatki podatkowe (ulgi podatkowe, zwolnienia, obniżki podatku). Złożoność ta ma często na celu osiągnięcie konkretnych celów politycznych, takich jak złagodzenie obciążenia podatkowego dla gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji oraz wspieranie lub korygowanie szczególnych zachowań. Wiąże się to jednak z ryzykiem utraty czytelności, co zwiększa koszty przestrzegania przepisów i nasila brak pewności prawa ze szkodą dla atrakcyjności Francji, tworząc jednocześnie luki prawne.
- (26) Optymalizacja wydatków podatkowych i zmniejszenie liczby małych podatków mogłoby przyczynić się do dalszego uproszczenia systemu podatkowego. Łączne wydatki podatkowe szacuje się na 4 % PKB w 2019 r. W przeciwieństwie do poprzednich wieloletnich ram budżetowych aktualne ramy (na lata 2018–2022) nie przewidują limitu wydatków podatkowych. Określono w nich natomiast niewiążący cel 28 % dotyczący stosunku wydatków podatkowych do sumy dochodów podatkowych netto i wydatków podatkowych. Podczas gdy w ustawie budżetowej na 2018 r. przewidziano wskaźnik wydatków podatkowych niższy od celu (28 %) określonego w wieloletnich ramach budżetowych na lata 2018–2022, wskaźnik ten ma w przyszłości wzrosnąć (25,5 % pod koniec 2018 r. i 26 % w 2019 r.).
- (27) W budżecie na 2019 r. obniżono łączną kwotę wydatków podatkowych do poniżej 100 mld EUR, co oznacza koniec pięcioletniego okresu ich ciągłego wzrostu. W latach 2018–2019 liczba wydatków podatkowych wzrosła jednak z 457 do 474. W 2018 r. Trybunał Obrachunkowy zalecił optymalizację istniejących wydatków podatkowych i zwrócił uwagę na brak kontroli i oceny. Należy dążyć do zniesienia podatków, które przynoszą ograniczone dochody lub są nieskuteczne. W ustawie budżetowej na 2019 r. zlikwidowano 26 należności podatkowych przynoszących niewielkie dochody, z czego w 2019 r. zniesiono 20 na łączną kwotę 132 mln EUR, a w 2020 r. ma zostać zniesionych sześć na łączną kwotę 208 mln EUR. Oczekuje się, że likwidacja małych podatków będzie kontynuowana w 2020 r. w tym samym tempie.
- (28) Pozostałe podatki związane z produkcją nadal mają wpływ na przedsiębiorstwa. W 2016 r. podatki związane z produkcją wynosiły 3,1 % PKB i były wyższe niż we Włoszech (1,4 %), w Hiszpanii (1,0 %) i w Niemczech (0,4 %). Takie podatki mają różne podstawy opodatkowania (obrót, wartość dodana, wynagrodzenia, grunty i budynki) i mogą zwiększać ogólne koszty produkcji. Może to mieć negatywny wpływ na konkurencyjność, w szczególności w sektorze przetwórstwa przemysłowego. W ustawie budżetowej na 2019 r. obniżono tylko jeden podatek związany z produkcją (*forfait social*) ściągany na szczeblu krajowym na kwotę 660 mln EUR rocznie (po pełnym wdrożeniu w 2020 r.).
- (29) Mimo postępów i przyjęcia ambitnych reform utrzymują się bariery utrudniające wejście na rynek, a konkurencja w zakresie usług biznesowych i zawodów regulowanych pozostaje na niskim poziomie. Z nowego opracowanego przez OECD indeksu restrykcyjności w zakresie handlu usługami w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) wynika, że poziom restrykcyjności regulacyjnej we Francji jest wyższy niż średnia EOG w takich sektorach jak rachunkowość, usługi prawnicze i dystrybucja. Główne bariery mają formę restrykcyjnych wymogów dotyczących zezwoleń, czynności zastrzeżonych, udziału w kapitale oraz wymogów dotyczących praw głosu. W sektorze detalicznym Francja przeprowadziła szereg reform mających na celu zmniejszenie obciążeń regulacyjnych. Pewna liczba ograniczeń operacyjnych nadal wpływa jednak na wydajność przedsiębiorstw handlu detalicznego i działa na ich niekorzyść w porównaniu z handlem elektronicznym. W krajowym programie reform na 2019 r. szczegółowo przedstawiono nowe środki mające wzmocnić konkurencję w kilku konkretnych sektorach usług (takich jak prowadzenie szkół nauki jazdy, zarządzanie nieruchomościami oraz sprzedaż części zamiennych do samochodów). W dniu 4 kwietnia 2019 r. Urząd ds. Konkurencji przedstawił swoją opinię w sprawie złagodzenia ograniczeń w dystrybucji produktów leczniczych, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego.
- (30) Bariery w usługach doprowadziły do niskiej konkurencyjności oraz wysokich marż i cen, co niekorzystnie wpływa na konkurencyjność całej gospodarki. We Francji wskaźniki migracji klientów w kluczowych usługach dla przedsiębiorstw są niższe w porównaniu z resztą Unii. Brak konkurencji w usługach w połączeniu z wysokimi kosztami pracy przyczynił się do utrzymania wysokich cen, w szczególności w transakcjach dotyczących nieruchomości, mieszkalnictwa, usług gastronomicznych, prawniczych i księgowych. Ponieważ koszty tych usług są ponoszone również przez inne korzystające z nich przedsiębiorstwa jako nakłady, stanowią one dodatkowy czynnik wpływający na konkurencyjność Francji, w tym na przemysł.

- (31) Ustawa PACTE (*loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*) ma na celu wspieranie wzrostu i transformacji przedsiębiorstw. Zmniejszy ona liczbę przeszkód, jakie muszą pokonać rozwijające się przedsiębiorstwa. Zakres pozostałych utrudnień stał się jednak szerszy, przez co są one bardziej kosztowne do pokonania. Ustawa ta wprowadza również pięcioletni okres przejściowy przed stwierdzeniem, że próg został osiągnięty, i zachęca małe i średnie przedsiębiorstwa do korzystania z zachęt i programów uczestnictwa dla pracowników związanych z wydajnością przedsiębiorstwa. Przewiduje ponadto uproszczone procedury zakładania lub rejestrowania działalności gospodarczej i wprowadza nowe przepisy, które mają pomóc przedsiębiorcom dostać drugą szansę. Zmniejsza również czas i koszty postępowań upadłościowych, w szczególności w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, czyniąc je także bardziej przewidywalnymi. Według własnych szacunków administracji francuskiej ustawa może spowodować wzrost PKB o 0,32 % do 2025 r. i o 1 % w perspektywie długoterminowej. Aby reforma przyniosła korzyści, musi jednak zostać w pełni terminowo wdrożona.
- (32) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Francji na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych i terytorialnych oraz szczególnej sytuacji regionów najbardziej oddalonych.
- (33) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Francji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Francji w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej we Francji, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (34) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r., a jej opinia ⁽⁸⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (35) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach nr 1–4 poniżej. Zalecenia te przyczyniają się również do wdrożenia zalecenia dla strefy euro na 2019 r., w szczególności pierwszego i drugiego zalecenia dla strefy euro. Polityki fiskalne, o których mowa w zaleceniu 1, przyczyniają się między innymi do eliminowania zakłóceń równowagi związanych z wysokim długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych,

NINIEJSZYM ZALECA Francji podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 1,2 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Osiągnięcie oszczędności wydatków i zwiększenie wydajności we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym poprzez pełne określenie i monitorowanie realizacji konkretnych środków niezbędnych w związku z programem „Action Publique 2022”. Wprowadzenie reformy systemu emerytalnego w celu stopniowego ujednoczenia przepisów poszczególnych systemów emerytalnych, aby były one bardziej sprawiedliwe i zrównoważone.

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

2. Wspieranie integracji na rynku pracy wszystkich osób poszukujących zatrudnienia, zapewnienie równych szans, ze szczególnym uwzględnieniem grup szczególnie wrażliwych, w tym osób ze środowisk migracyjnych, oraz rozwiązanie problemu niedoboru i niedopasowania umiejętności.
3. Ukierunkowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badania naukowe i innowacje (przy jednoczesnej poprawie skuteczności systemów wsparcia publicznego, w tym systemów transferu wiedzy), energię odnawialną, efektywność energetyczną i połączenia międzysystemowe z resztą Unii oraz infrastrukturę cyfrową, z uwzględnieniem różnic terytorialnych.
4. Dalsze uproszczenie systemu podatkowego, w szczególności poprzez ograniczenie wydatków podatkowych, usunięcie kolejnych nieskutecznych podatków oraz zmniejszenie podatków związanych z produkcją. Zmniejszenie ograniczeń regulacyjnych, w szczególności w sektorze usług, oraz pełne wdrożenie środków wspierających rozwój przedsiębiorstw.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Chorwacji na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2019 r.**

(2019/C 301/11)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 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 2019 dotyczące Chorwacji zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Chorwacji w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽³⁾, działań 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 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Chorwacji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej związane z wysokim poziomem zadłużenia publicznego, prywatnego i zagranicznego przy niskim potencjale wzrostu gospodarczego. W ostatnich latach zakłócenia te zmniejszają się jednak, do czego przyczynia się silny nominalny wzrost gospodarczy i rozważna polityka fiskalna. Ujemna pozycja zewnętrzna netto poprawia się dzięki utrzymującym się nadwyżkom na rachunku obrotów bieżących. Dług publiczny znacznie się zmniejszył w porównaniu ze szczytowym poziomem w 2015 r. Następuje zmniejszenie zadłużenia sektora prywatnego, choć jego tempo zwolni wraz ze wzrostem akcji kredytowej i ożywieniem inwestycyjnym. Sektor finansowy dysponuje wysokim poziomem kapitałów i jest rentowny, lecz udział kredytów zagrożonych – choć się zmniejsza – nadal pozostaje wysoki. Wzmocniono działania w ramach polityki, lecz zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia odporności gospodarki ma prawidłowe wdrożenie środków strukturalnych. Mimo pewnych postępów nadal występują niedociągnięcia, jeżeli chodzi o kompletność, prawidłowość i terminowość statystyk gospodarczych i statystyk finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 44.

- (3) W dniu 18 kwietnia 2019 r. Chorwacja przedłożyła krajowy program reform na 2019 r. i program konwergencji na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły w pewnym stopniu odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na okres 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁴⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Chorwacja jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega regule dotyczącej zadłużenia. W programie konwergencji na 2019 r. planuje się, że począwszy od pozycji wyjściowej, tj. nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszącej 0,2 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2018 r., saldo nominalne spadnie w 2019 r. do poziomu -0,3 % PKB, a następnie będzie się stopniowo wyrównywać, zmieniając się w 2022 r. w nadwyżkę w wysokości 0,8 % PKB. Na podstawie przeliczonego salda strukturalnego ⁽⁵⁾ przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – zmieniony z deficytu strukturalnego w wysokości 1,75 % PKB w 2019 r. na 1 % PKB od 2020 r. – będzie osiąganym z nadwyżką w okresie objętym programem. Zgodnie z programem konwergencji na 2019 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmniejszy się z 71,6 % PKB w 2019 r. do 68,5 % PKB w 2020 r., po czym będzie dalej spadać, osiągając poziom 62 % w 2022 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 2019 r. przewiduje się, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 0,1 % PKB w 2019 r. i 0,5 % PKB w 2020 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wyniesie -0,8 % PKB w 2019 r. i -0,5 % PKB w 2020 r., a więc utrzyma się na poziomach przewyższających średniookresowy cel budżetowy. Prognozuje się, że w latach 2019 i 2020 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 2019 i 2020.
- (6) W grudniu 2018 r. parlament Chorwacji przyjął ustawę o odpowiedzialności fiskalnej. Ma ona na celu wzmocnienie struktury i uprawnień Komisji Polityki Fiskalnej oraz ustanowienie liczbowych reguł fiskalnych, w tym reguły dotyczącej salda strukturalnego. W marcu 2019 r. zwiększono uprawnienia Państwowej Izby Kontroli w wyniku wprowadzenia mechanizmów sankcji w przypadku niewypełnienia zaleceń Izby oraz w wyniku rozszerzenia zakresu kontroli. W efekcie przyjęcia znowelizowanej ustawy budżetowej w dalszym stopniu wzmocnione zostaną ramy fiskalne. Przewiduje się, że pozwoli to usprawnić planowanie budżetowe i gromadzenie danych fiskalnych oraz kryteria udzielania gwarancji rządowych.
- (7) Rozdrobnienie terytorialne organów administracji publicznej w Chorwacji negatywnie wpływa na ich wydajność i zwiększa dysproporcje regionalne. Wiele małych podmiotów podsektora lokalnego często zmagają się z niedoborem odpowiednich zasobów finansowych i administracyjnych niezbędnych do świadczenia usług wchodzących w zakres kompetencji tych podmiotów. Prowadzi to do powstawania znacznych dysproporcji w poziomie świadczenia usług publicznych w całej Chorwacji między jednostkami lokalnymi, które są silne pod względem finansowym i administracyjnym, a jednostkami słabszymi. Na szczeblu centralnym władze podjęły działania w celu uproszczenia uciążliwego systemu agencji państwowych, lecz nadal nie przyjęto jeszcze ram prawnych, które przyczyniłyby się do większego ujednoczenia systemu. Planuje się przekazanie odpowiedzialności oddziałów organów rządu centralnego działających na szczeblu lokalnym organom administracji żupanii.
- (8) W 2018 r. system opieki zdrowotnej wykazał dalsze zadłużenie, co stanowi ryzyko dla finansów publicznych. Finansowanie systemu opiera się na składkach ludności aktywnej zawodowo i transferach z budżetu państwa, przy czym transfery nadal nie pokrywają całkowitych należnych kosztów. Przewiduje się, że sytuacja finansowa systemu opieki zdrowotnej poprawi się ze względu na podwyżkę składek na ubezpieczenie zdrowotne w 2019 r. oraz podwyżkę akcyzy na wyroby tytoniowe w grudniu 2018 r. Trwająca obecnie funkcjonalna integracja szpitali oraz działania mające na celu poprawę podstawowej opieki zdrowotnej mogłyby zwiększyć efektywność wydatków, lecz ich realizacja przebiega powoli.

⁽⁴⁾ 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⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, bez uwzględnienia środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie obliczone przez Komisję na podstawie powszechnie przyjętej metodyki.

- (9) Brak jest spójności w ramach ustalania wynagrodzeń organów administracji publicznej i organów świadczących usługi publiczne, co negatywnie wpływa na równe traktowanie i utrudnia centralną kontrolę kosztów wynagrodzeń w sektorze publicznym. Kilukrotnie przekładano przyjęcie nowych przepisów dotyczących ustalania wynagrodzeń służby cywilnej. Celem ustawy jest większe zharmonizowanie całej administracji publicznej poprzez wprowadzenie wspólnych siatek wynagrodzeń i współczynników obrazujących charakter pracy, w oparciu o bardziej spójne opisy stanowisk pracy i ramy umiejętności. Chorwacja ustanowiła ramy dialogu społecznego, lecz by prawdziwy dialog był możliwy, należy udoskonalić metody pracy i procedury. Rozdrobnienie związków zawodowych również osłabia skuteczność dialogu społecznego.
- (10) W 2018 r. stopa bezrobocia nadal szybko się zmniejszała. Bezrobocie osób młodych również znacznie spadło, lecz nadal utrzymuje się na wysokim poziomie. Współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia w Chorwacji pozostają jednak niskie, a na zjawisko bierności zawodowej znaczny wpływ ma wcześniejsze przechodzenie na emeryturę oraz konieczność wykonywania obowiązków związanych z opieką. Należy poprawić dostęp do zatrudnienia, na przykład przez przewidywanie, jakie umiejętności będą wymagane na rynku pracy, oraz zapewnianie możliwości ich zdobywania. Nadal istnieje wiele czynników sprzyjających bierności zawodowej, a obecnie obowiązujące środki wspierające wejście na rynek pracy wydają się niewystarczające. Zdolność instytucji rynku pracy pozostaje ograniczona, a współpraca między służbami zatrudnienia, instytucjami opieki społecznej oraz pozostałymi właściwymi zainteresowanymi stronami nadal jest niezadowolająca. W 2019 r. wszedł w życie ważny pakiet reform systemu emerytalnego. Reformy te zakładają trzy główne cele: (i) zlikwidować niespójności systemu, które doprowadziły do niesprawiedliwego traktowania pewnych grup emerytów; (ii) poprawić adekwatność systemu emerytalnego przez wydłużenie życia zawodowego; oraz (iii) wzmocnić strukturę instytucjonalną oraz działania drugiego filaru emerytalnego.
- (11) Różnice społeczno-ekonomiczne mają istotny wpływ na poziom wykształcenia w Chorwacji. Kraj ten osiąga wyniki poniżej średniej unijnej w następujących dziedzinach: edukacja, w szczególności wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem, umiejętności podstawowe, wykształcenie wyższe, odsetek uczących się osób dorosłych i dostosowanie kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy. W ramach projektu pilotażowego Chorwacja realizuje reformę programów nauczania, lecz reforma ta przyniesie oczekiwane rezultaty tylko wtedy, gdy zostanie w pełni przeprowadzona i towarzyszyć jej będą szkolenia nauczycieli.
- (12) Mimo nadal stosunkowo wysokiego bezrobocia, w niektórych sektorach gospodarki brakuje pracowników, co wynika głównie niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej. Poprawa umiejętności cyfrowych mogłaby przyczynić się do zwiększenia wydajności i zaradzenia niedoborowi kwalifikacji. Niedostateczne dopasowanie kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy jest jednym z powodów niskiego wskaźnika zatrudnienia wśród absolwentów. Udział studentów w programach obejmujących uczenie się oparte na pracy jest niski. Ustanowienie regionalnych ośrodków kompetencji oraz eksperymentalnego programu przewidującego dualny system kształcenia powinno poprawić jakość kształcenia i szkolenia zawodowego oraz ułatwić określenie potrzeb w zakresie umiejętności. Liczba osób uczestniczących w programach kształcenia dorosłych – oferowanych w celu pomocy w poszukiwaniu zatrudnienia lub szkolenia – jest niska. Dotyczy to w szczególności osób najbardziej potrzebujących kształcenia, takich jak osoby o niskich umiejętnościach i bezrobotni.
- (13) Odsetek populacji obciążonej ryzykiem ubóstwa lub wykluczenia społecznego obniża się, lecz nadal utrzymuje się powyżej średniej unijnej. Dotyczy to głównie osób starszych i osób z niepełnosprawnościami. Potencjał świadczeń społecznych w zakresie ograniczania ubóstwa jest wciąż słaby w porównaniu ze średnią unijną. Władze podjęły już kroki w celu poprawy ewidencji świadczeń społecznych na szczeblu lokalnym, uspoijnając ich klasyfikację. Powinno to doprowadzić do lepszego oglądu świadczeń udzielanych na terytorium całego kraju, co mogłoby następnie być wykorzystane do zwiększenia wydajności systemu ochrony socjalnej, aby dotrzeć do osób najbardziej potrzebujących.
- (14) Sieć transportowa jest niewystarczająca, a infrastruktura kolejowa wykazuje znaczne niedociągnięcia, co jest przyczyną niskiej jakości usług i powstawania barier dla mobilności pracowników. W mniejszych miastach brak jest odpowiedniej infrastruktury transportu publicznego. Emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego znacznie zwiększyły się w ciągu ostatnich pięciu lat. Udział odnawialnych źródeł energii w sektorze transportowym kształtuje się znacznie poniżej celu zapisanego w strategii „Europa 2020” wynoszącego 10 %. Konieczne są dalsze wysiłki i inwestycje, aby skutecznie zmniejszyć wysoką liczbę pojazdów zasilanych paliwem kopalnym, promować intermodalność oraz ogólnie zatrzymać wzrost emisji gazów cieplarnianych w sektorze transportowym.
- (15) Można by zmniejszyć wysoką energochłonność Chorwacji za pomocą inwestycji w efektywność energetyczną i inteligentne systemy energetyczne. Szczególną uwagę można by poświęcić ograniczeniu zużycia energii w budynkach i poprawie efektywności energetycznej systemów ciepłowniczych. Inwestycje w energię wiatrową i słoneczną również wykazują znaczny potencjał, podobnie jak zastosowanie odnawialnych źródeł energii w systemach ciepłowniczych i systemach chłodzenia. Dzięki ich rozpowszechnieniu wyspy Chorwacji mogłyby w większym stopniu niezależnie się pod względem energetycznym, zgodnie z inicjatywą „Czysta energia dla wysp UE”. Ponadto Chorwacja jest szczególnie narażona na zagrożenia klimatyczne, w szczególności powodzie i pożary lasów.

- (16) Inwestycje mogłyby również propagować przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Są one konieczne, aby wspierać selektywne zbieranie i recykling odpadów jako alternatywne rozwiązanie wobec składowania, opracować zamienniki surowców oraz zwiększyć popyt na materiały z recyklingu, jak również poprawić stan wiedzy społeczeństwa na temat praktyk i zachowań w zakresie zrównoważonej konsumpcji. Ponadto konieczne są znaczne inwestycje, aby zapewnić gromadzenie i oczyszczanie ścieków w aglomeracjach o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2 000. Inwestycje w sieci wodne mogłyby zmniejszyć wyciek wody pitnej i przyczynić się do przestrzegania niespełnionych dotąd wymogów jakości.
- (17) Konieczne są również inwestycje w zdolności badawcze i innowacyjne oraz rozwój zaawansowanych technologii, aby zwiększyć innowacyjność oraz wspierać wzrost wydajności, co obecnie hamują rozproszone i nieskuteczne strategie w zakresie badań naukowych i innowacji. Strategia Chorwacji na rzecz inteligentnej specjalizacji w latach 2016–2020 (RIS3) ma na celu promowanie innowacji, zlikwidowanie rozdrobnienia systemu i zapewnienie, aby działania w zakresie badań naukowych i innowacji były prowadzone przy uwzględnieniu priorytetów gospodarczych. Przewiduje się, że nastąpi dalsze przyspieszenie realizacji tej strategii. Inwestycje mogłyby wspierać współpracę uniwersytetów i przedsiębiorstw, aby umożliwić transfer technologii i komercjalizację wyników badań, oraz mogłyby wzmocnić zarządzanie.
- (18) Daje się zauważyć niewielkie postępy, jeżeli chodzi o działania mające na celu poprawę ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych. Przyjęto nowy kodeks ładu korporacyjnego oraz wprowadzono wymóg planowania śródkresowego i składania sprawozdań z wyników. Znaczny udział przedsiębiorstw państwowych w wielu sektorach, ich niska rentowność i słaba wydajność nadal jednak stanowią obciążenie dla gospodarki. W 2018 r. po raz kolejny skrócono wykaz przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu i więcej przedsiębiorstw kwalifikuje się obecnie do sprzedaży, lecz nie realizuje się jasnej strategii w zakresie prywatyzacji. Wydaje się, że władze dążą przede wszystkim do pozbycia się znacznej liczby pozostałych udziałów mniejszościowych oraz uruchomienia aktywów nieprodukcyjnych. Korupcja jest postrzegana jako zjawisko rozpowszechnione i nasilające się. Brak skutecznych instrumentów zapobiegania korupcji i nakładania stosownych sankcji, w szczególności na szczeblu lokalnym. Nadal konieczne jest usprawnienie mechanizmów nadzoru i stosowania sankcji w przypadku osób powołanych na stanowiska w lokalnych przedsiębiorstwach publicznych.
- (19) Nadmierne wymogi administracyjne i legislacyjne oraz opłaty parafiskalne (niepodatkowe) obciążają przedsiębiorstwa, a zwłaszcza mniejsze podmioty. Zakończono identyfikację obciążeń administracyjnych, co pozwoli stosownym organom wdrożyć uzasadnione środki zmniejszające te obciążenia. Redukcja opłat parafiskalnych następuje z opóźnieniem. Wysoka liczba nadmiernie regulowanych zawodów utrudnia konkurencję. Poczyniono postępy w niektórych sektorach, w szczególności w sektorze usług taksówkarskich, lecz w przypadku wielu zawodów o istotnym znaczeniu gospodarczym nadal obowiązują nadmierne ograniczenia.
- (20) Mimo postępów znaczne zaległości i przedłużające się postępowania w sądach cywilnych i gospodarczych zmniejszają pewność prawa, natomiast niewydajność sądownictwa karnego utrudnia zwalczanie przestępstw gospodarczych i finansowych. W jeszcze bardziej negatywnym świetle postrzegana jest przez opinię publiczną niezależność sądów. W 2018 r. przyjęto nowelizację ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Z wyjątkiem Apelacyjnego Sądu Gospodarczego postępujące zmniejszenie zaległości miało głównie związek ze spadkiem liczby wpływających spraw. W niektórych sądach testowana jest komunikacja elektroniczna, lecz rozwiązanie to należy jeszcze wprowadzić na skalę krajową.
- (21) Programowanie środków unijnych na lata 2021–2027 mogłyby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Chorwacji optymalnie wykorzystać te środki na potrzeby wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Ważnym czynnikiem wpływającym na powodzenie tych inwestycji jest wzmocnienie krajowych zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania tymi środkami. Struktura instytucjonalna do celów udzielania zamówień publicznych wymaga wzmocnienia, aby poprawić zgodność z przepisami oraz umożliwić osiągnięcie celów polityki dzięki strategicznym zamówieniom, jak również zwiększyć efektywność wydatków publicznych.
- (22) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Chorwacji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program konwergencji na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r. i działania podjęte w związku z zaleceniami skierowanymi do Chorwacji w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Chorwacji, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi. Odzwierciadła to konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.

- (23) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2019 r. i jej zdaniem ⁽⁶⁾ należy się spodziewać, że Chorwacja spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu.
- (24) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program konwergencji na 2019 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej. Polityki fiskalne, o których mowa poniżej w zaleceniu 1, przyczyniają się między innymi do eliminowania zakłóceń równowagi związanych z wysokim długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych,

NINIEJSZYM ZALECA Chorwacji podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie ram budżetowych i monitorowania zobowiązań warunkowych na szczeblu centralnym i lokalnym. Ograniczenie terytorialnego rozdrobnienia organów administracji publicznej i usprawnienie funkcjonalnego podziału kompetencji.
2. Przeprowadzenie reformy edukacji oraz poprawę dostępu do kształcenia i szkolenia na wszystkich szczeblach i zwiększenie ich jakości i dopasowania do potrzeb na rynku pracy. Konsolidację świadczeń społecznych oraz poprawę potencjału tych świadczeń w zakresie ograniczania ubóstwa. Wzmocnienie instrumentów i instytucji rynku pracy oraz ich koordynacji z instytucjami opieki społecznej. Harmonizację ram ustalania wynagrodzeń dla całej administracji publicznej i służby publicznej, w porozumieniu z partnerami społecznymi.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach naukowych i innowacjach, zrównoważonym transporcie miejskim i kolejowym, efektywności energetycznej, odnawialnych źródłach energii oraz infrastrukturze środowiskowej, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Zwiększenie zdolności organów administracyjnych do opracowywania i wdrażania publicznych projektów i strategii.
4. Poprawę ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych i zintensyfikowanie sprzedaży takich przedsiębiorstw oraz sprzedaży aktywów nieprodukcyjnych. Poprawę zapobiegania korupcji i nakładania odpowiednich sankcji, w szczególności na szczeblu lokalnym. Skrócenie czasu postępowań sądowych i poprawę komunikacji elektronicznej w sądach. Zmniejszenie najbardziej obciążających opłat parafiskalnych oraz nadmiernej regulacji rynku produktów i usług.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

⁽⁶⁾ Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/12)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanymi dalej „zaleceniami dla strefy euro”).

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej. W szczególności środki w obszarze administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości i konkurencji przyczynią się do realizacji pierwszego zalecenia dla strefy euro w zakresie odpornych rynków produktów i jakości instytucji; koncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami w określonych dziedzinach i wykorzystywanie nieoczekiwanych zysków do obniżania długu publicznego przyczyni się do realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro w zakresie wspierania inwestycji i odbudowania buforów; środki służące zwiększeniu szans na rynku pracy oraz przesunięciu obciążenia podatkowego z czynników produkcji na inne czynniki pomogą w realizacji trzeciego zalecenia dla strefy euro w zakresie funkcjonowania rynku pracy, a środki mające na celu poprawę bilansów banków przyczynią się do realizacji czwartego zalecenia dla strefy euro w zakresie redukcji kredytów zagrożonych.
- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Włoch zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Włoch w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Włoch 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 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że we Włoszech występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności wysoki dług sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz długotrwała słaba dynamika wzrostu wydajności wiążą się z ryzykami o znaczeniu transgranicznym. Zważywszy na wielkość gospodarki Włoch i jej znaczenie transgraniczne, szczególnie istotna jest konieczność podjęcia działań, które pozwolą ograniczyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla włoskiej gospodarki oraz dla unii gospodarczej i walutowej.
- (4) W dniu 19 kwietnia 2019 r. Włochy przedłożyły krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Krajowy program reform Włoch na 2019 r. jedynie częściowo uwzględnia kwestie strukturalne wymienione w zaleceniach dla tego kraju z 2018 r. i często brak jest w nim szczegółowych informacji na temat kilku nowych zobowiązań zawartych w programie oraz harmonogramu ich wdrożenia. Przewidziana w nim strategia reform opiera się jednak na znaczących reformach przygotowywanych już w różnych obszarach, co pokazuje ogólną ciągłość w porównaniu z poprzednimi krajowymi programami reform.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania środków łączących skuteczność europejskich funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Włochy są obecnie objęte częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają regule dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2019 r. rząd przewiduje, że deficyt nominalny zwiększy się z poziomu 2,1 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2018 r. do poziomu 2,4 % w 2019 r., a następnie stopniowo spadnie do 2,1 % w 2020 r. i 1,5 % do 2022 r. Te prognozy przewidują podwyżkę VAT (1,3 % PKB w 2020 r. i 1,5 % PKB od 2021 r.) zapisane w prawie jako „klauzula ochronna” służąca osiągnięciu celów budżetowych od 2020 r. Po przeliczeniu salda strukturalnego ⁽⁶⁾ nie oczekuje się, że średniookresowy cel budżetowy – zmieniony z równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych w 2019 r. na nadwyżkę w wysokości 0,5 % PKB w kategoriach strukturalnych od 2020 r. – zostanie osiągnięty w okresie objętym programem. W programie stabilności na 2019 r.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 48.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję przy użyciu powszechnie przyjętej metodyki.

prognozuje się, że po wzroście w 2018 r. (do poziomu 132,2 % PKB, z poziomu 131,4 % w 2017 r.) relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrosła o 0,4 punktu procentowego PKB do 132,6 % w 2019 r., a następnie spadnie do 128,9 % do 2022 r. Prognozy te zakładają wpływ z prywatyzacji w wysokości 1 % PKB w 2019 r. i 0,3 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. W ostatnich latach podwyżki VAT zapisane w prawie jako „klauzule ochronne” były jednak systematycznie uchylane bez zapewnienia odpowiednich alternatywnych środków finansowania, a celów prywatyzacyjnych nie udało się w pełni osiągnąć. W oparciu o niezmienione polityki prognoza Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje niższy wzrost nominalnego PKB i wyższy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. niż wartości przewidywane w programie stabilności na 2019 r. Prognoza Komisji nie uwzględniła podwyżki VAT zapisanej w prawie jako „klauzula ochronna” w 2020 r.

- (7) W dniu 5 czerwca 2019 r. Komisja opublikowała sprawozdanie sporządzone zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu w związku z nieprzebrnięciem przez Włochy reguły dotyczącej zadłużenia w 2018 r. W sprawozdaniu stwierdzono, po dokonaniu oceny wszystkich istotnych czynników, że określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 kryterium długu należy uznać za niespełnione i że w związku z tym uzasadnione jest wszczęcie procedury nadmiernego deficytu na podstawie kryterium długu.
- (8) W następstwie wniosku zawartego w zmienionym projekcie planu budżetowego na 2019 r. w programie stabilności na 2019 r. potwierdzono, że wpływ, jaki na budżet miały zawalenie się wiaduktu Morandi w Genui oraz wyjątkowo niekorzystne warunki pogodowe w 2018 r., był znaczący, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. W szczególności w programie stabilności na 2019 r. wskazano, iż budżet na 2019 r. przewiduje wydatki nadzwyczajne w wysokości ok. 0,2 % PKB z tytułu nadzwyczajnego programu utrzymania sieci drogowej oraz planu prewencyjnego w celu ograniczenia ryzyka hydrogeologicznego. Ze względu na bezpośredni związek z zawaleniem się wiaduktu Morandi w Genui i niekorzystnymi warunkami pogodowymi w 2018 r. szczególne traktowanie wydatków na nadzwyczajne utrzymanie sieci drogowej oraz zapobieganie ryzyku hydrogeologicznemu można by uznać za zastosowanie klauzuli dotyczącej zdarzeń nadzwyczajnych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki z tytułu tych środków wynoszą w 2019 r. 0,18 % PKB. Do tych dodatkowych wydatków zastosowanie mają przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97, jako że zawalenie się wiaduktu Morandi w Genui oraz wyjątkowo niekorzystne warunki pogodowe zostały uznane za zdarzenia nadzwyczajne, ich wpływ na finanse publiczne Włoch jest znaczny, a zezwolenie na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności finansów publicznych. Wiosną 2020 r. przeprowadzona zostanie ocena końcowa, w tym w odniesieniu do kwot kwalifikowalnych, na podstawie danych za 2019 r. przedstawionych przez władze włoskie.
- (9) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Włochom zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto⁽⁷⁾ nie przekroczyła 0,1 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znaczącego odstępstwa od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2019 r. Powyższy wniosek nie uległby zmianie, nawet gdyby wpływ na budżet nadzwyczajnego programu utrzymania sieci drogowej w związku z zawaleniem się wiaduktu Morandi w Genui oraz planu prewencyjnego w celu ograniczenia ryzyka hydrogeologicznego wynikających z wyjątkowo niekorzystnych warunków pogodowych został odliczony od wymogu części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu w 2019 r.

⁽⁷⁾ 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 czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (10) W 2020 r., w związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych we Włoszech będzie wyższy niż 60 % PKB, a prognozowana luka produktowa w tym kraju wyniesie -0,1 %, poziom publicznych wydatków pierwotnych netto powinien zmniejszyć się o 0,1 % w ujęciu nominalnym, zgodnie z korektą strukturalną na poziomie 0,6 % PKB według tabeli wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko znaczącego odstępstwa od tego wymogu w 2020 r. Z pobieżnej oceny wynika, że w 2019 r. i 2020 r. Włochy nie osiągną zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Ponadto wysoki wskaźnik zadłużenia Włoch, wynoszący około 132 % 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 np. edukacja, innowacje i infrastruktura. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2019 r. należy podjąć niezbędne działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu. Ważne byłoby wykorzystanie wszelkich nieoczekiwanych zysków do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- (11) Włoski system podatkowy w dalszym ciągu stanowi duże obciążenie dla czynników produkcji, co jest szkodliwe dla wzrostu gospodarczego. Wysokie obciążenia podatkowe pracy i kapitału zniechęcają do zwiększania zatrudnienia i inwestycji. W budżecie na 2019 r. obniżono opodatkowanie osób prowadzących działalność na własny rachunek i opodatkowanie małych przedsiębiorstw. Jednak tymczasowo zwiększono również obciążenie podatkowe firm na poziomie zagregowanym, w szczególności obciążenie podatkowe instytucji finansowych. Podstawy opodatkowania, które w mniejszym stopniu szkodzą wzrostowi, takie jak majątek i konsumpcja, nie są w pełni wykorzystywane, co pozostawia możliwość przesunięcia obciążeń podatkowych z pracy i kapitału w sposób neutralny budżetowo. Pobierany okresowo podatek od nieruchomości będących głównym miejscem zamieszkania został uchylony w 2015 r., w tym dla zamożniejszych gospodarstw domowych. Ponadto wartości gruntów i nieruchomości (czyli wartości katastralne), które służą za podstawę obliczania podatku od nieruchomości, są w znacznym stopniu przestarzałe, a reformy mającej na celu dostosowanie ich do bieżących wartości rynkowych nadal nie przeprowadzono. Liczba i wielkość wydatków podatkowych, w szczególności w przypadku stawek obniżonych podatku od wartości dodanej, jest wysoka, a optymalizacja tych wydatków była w ostatnich latach systematycznie odraczana. Istnieje też możliwość zmniejszenia obciążeń dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, które przestrzegają przepisów podatkowych, poprzez uproszczenie kodeksu podatkowego i podniesienie ogólnego poziomu przestrzegania przepisów prawa podatkowego. W szczególności luka w podatku VAT (czyli różnica między teoretycznymi dochodami z tytułu VAT a tymi faktycznie pobranymi) należy do najwyższych w Unii. Jedną z przyczyn tej sytuacji jest wysoki poziom uchylania się od opodatkowania, który jest związany zwłaszcza z zaniechaniami wystawiania rachunków i faktur. Obowiązek elektronicznego przesyłania danych w odniesieniu do wszystkich transakcji handlowych z konsumentami końcowymi stanowi pozytywny krok w kierunku wyeliminowania tej luki. W ostatnich latach podniesiono jednak dopuszczalne prawem progi dla płatności gotówkowych, co może zniechęcać do korzystania z płatności elektronicznych. Gdyby zamiast tego zachęcano do korzystania z płatności elektronicznych, mogłoby to stanowić większy bodziec do wystawiania rachunków i faktur, co przyczyniłoby się do poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego.
- (12) Wydatki Włoch na emerytury, które w 2017 r. stanowiły ok. 15 % PKB, należą do najwyższych w Unii, a zgodnie z przewidywaniami mają jeszcze wzrosnąć w perspektywie średnioterminowej ze względu na pogarszający się współczynnik obciążenia demograficznego. Budżet na 2019 r. i dekrety wdrażające nowy system wczesnych emerytur w styczniu 2019 r. cofają elementy poprzednich reform emerytalnych, co pogorszy stabilność finansów publicznych w średnim okresie. Te nowe przepisy doprowadzą do dalszego wzrostu wydatków na emerytury w średnim okresie. W latach 2019–2021 nowy system wczesnych emerytur (tzw. „quota 100”) będzie umożliwiał przejście na emeryturę w wieku 62 lat, jeżeli dana osoba opłacała składki przez 38 lat. Ponadto rozszerzono zakres obowiązujących przepisów dotyczących przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, między innymi przez zawieszenie do 2026 r. indeksacji wymaganej minimalnej składki do średniego dalszego trwania życia, którą wprowadzono w ramach wcześniejszych reform emerytalnych. Na wykonanie tych przepisów w budżecie na 2019 r. przeznaczono środki odpowiadające 0,2 % PKB w 2019 r. i 0,5 % PKB w 2020 r. i 2021 r., ale również w kolejnych latach można się spodziewać dodatkowych kosztów z tego tytułu. Wysokie wydatki publiczne na emerytury oznaczają, że mniej środków pozostaje na inne wydatki socjalne i wydatki stymulujące wzrost, takie jak kształcenie i inwestycje, a także ograniczają marginesy na zmniejszenie ogólnie wysokiego obciążenia podatkowego i wysokiego długu publicznego. Ponadto rozszerzenie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę może negatywnie wpłynąć na podaż pracy w sytuacji, gdy Włochy już obecnie plasują się poniżej średniej unijnej, jeżeli chodzi o udział w rynku pracy starszych pracowników (55–64 l.), co utrudnia potencjalny wzrost gospodarczy i pogarsza zdolność obsługi długu publicznego. Aby ograniczyć wzrost wydatków na emerytury, należy w pełni wdrożyć przyjęte wcześniej reformy emerytalne mające na celu ograniczenie zobowiązań ukrytych związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Dalsze oszczędności byłyby możliwe dzięki podjęciu działań w sprawie wysokich uprawnień emerytalno-rentowych niemających pokrycia w składkach, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad sprawiedliwości i proporcjonalności.

- (13) W 2018 r. pomimo spowolnienia gospodarczego zatrudnienie nadal rosło, choć w nieco wolniejszym tempie niż w poprzednim roku. Pod koniec roku liczba osób zatrudnionych osiągnęła poziom 23,2 mln, przekraczając poziom sprzed kryzysu. Wskaźnik zatrudnienia (wśród osób w wieku 20–64 l.) wzrósł w ubiegłym roku do 63 %, ale nadal jest znacznie niższy od średniej unijnej (73,2 %). Ponadto dysproporcje regionalne są znaczące i rynek pracy nadal cechuje segmentacja, a w 2018 r. udział umów na czas określony jeszcze się zwiększył. Stopa bezrobocia spadła do 10,6 %. Bezrobocie długotrwałe i bezrobocie młodzieży utrzymują się na wysokim poziomie, co z kolei niekorzystnie wpływa na potencjalny wzrost gospodarczy i spójność społeczną. Bierność zawodowa jest zjawiskiem powszechnym wśród kobiet, osób o niskich umiejętnościach zawodowych i osób młodych. Ponadto odsetek młodzieży (tj. osób w wieku 15–24 l.) niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się, wynoszący 19,2 % w 2018 r., jest najwyższy w Unii. Powszechna jest również wymuszona praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, co wskazuje na utrzymujący się zastój na rynku pracy.
- (14) Nierówności dochodowe i zagrożenie ubóstwem są duże i charakteryzują się dużymi rozbieżnościami regionalnymi i terytorialnymi. W 2017 r. odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wynosił 28,9 % i był wyższy od poziomów sprzed kryzysu i znacznie wyższy od średniej unijnej w 2017 r. (22,4 %). Zagrożenia te dotyczą szczególnie dzieci, zwłaszcza wywodzące się ze środowisk migracyjnych. Ubóstwo pracujących jest wysokie i nadal rośnie, szczególnie wśród pracowników zatrudnionych na czas określony i wywodzących się ze środowisk migracyjnych. Osoby pracujące na własny rachunek, które stanowią 20,8 % siły roboczej (w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 13,7 %), są zasadniczo mniej chronione przed ryzykami społecznymi niż pracownicy. Dostęp do przystępnych cenowo i odpowiednich mieszkań jest również wyzwaniem, a usługi społeczne są w dalszym ciągu słabo rozwinięte i rozdrobnione. Wpływ transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa i nierówności należy do najniższych w Unii. Program przeciwdziałania ubóstwu wprowadzony w 2018 r. zastąpiono nowym dużym programem (dochód obywatelski), który także opiera się na modelu aktywnego włączenia, z zastrzeżeniem pewnych warunków. Istotne obciążenie administracyjne związane z zatrudnieniem i usługami społecznymi jest wyzwaniem w kontekście wdrożenia tej reformy. Jej rzeczywisty wpływ będzie zależał od tego, jak skuteczne będą polityki, jeżeli chodzi o zapewnienie wejścia na rynek pracy lub przeszkolenia, od zakresu, w jakim świadczone będą zindywidualizowane usługi społeczne, a także od kontroli. W szczególności wpływ na ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego będzie miała faktyczna zdolność dotarcia do osób najbardziej potrzebujących. Wyniki systemu opieki zdrowotnej są ogólnie dobre, mimo że wydatki na ten cel są niższe od średniej unijnej. Świadczenie opieki zdrowotnej znacząco różni się jednak w poszczególnych regionach, co ma wpływ na dostęp, sprawiedliwość traktowania i efektywność, a do poprawy sytuacji w tym zakresie mogłaby się przyczynić lepsza administracja oraz monitorowanie świadczenia usług na standardowym poziomie. Istotne znaczenie dla zapewnienia wsparcia osobom z niepełnosprawnością i innym grupom w niekorzystnej sytuacji ma zwiększenie dostępu do opieki domowej, środowiskowej i długoterminowej.
- (15) We Włoszech powszechnym zjawiskiem jest praca nierejestrowana, zwłaszcza w regionach południowych. Według szacunków krajowego urzędu statystycznego w 2016 r. wartość gospodarki nieobserwowanej wyniosła ok. 210 mld EUR (12,4 % PKB). Około 37,2 % tej wartości przypisuje się pracy nierejestrowanej. Zjawisko to w szczególności dotyczy grup szczególnie wrażliwych, takich jak migranci, kobiety i małoletni. Nowa inspekcja pracy, działająca od 2017 r., zwróciła szczególną uwagę na zjawisko określane mianem *caporalato* w sektorze rolnictwa, charakteryzujące się wysokim wskaźnikiem występowania nieprawidłowości oraz ryzykiem wyzysku pracowników, zwłaszcza migrantów o nieuregulowanym statusie. W celu rozwiązania problemu pracy nierejestrowanej i wyzysku pracowników oraz zapobiegania tym zjawiskom, a także w celu zapewnienia uczciwych i bezpiecznych warunków pracy konieczne jest ściśle monitorowanie niedawno przyjętych środków oraz podjęcie dodatkowych działań. Ponadto należy zapewnić, aby wprowadzenie dochodu obywatelskiego maksymalizowało bodźce do podejmowania stałej pracy oraz przechodzenia z pracy nierejestrowanej na rejestrowaną, zarówno przez ściśle monitorowanie, jak i pozytywne zachęty.
- (16) Poprawa funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia przez zapewnienie większych zasobów i lepszej jakości usług ma kluczowe znaczenie dla wdrożenia reformy dotyczącej nowego programu wprowadzającego dochód obywatelski. W kontekście nowego programu wprowadzającego dochód obywatelski dla osób o niskich dochodach i osób bezrobotnych skuteczna aktywna polityka w zakresie rynku pracy stanowi ważne narzędzie ograniczania tarć na rynku pracy i zachęcania ludzi do poszukiwania pracy. W związku z tym niezwykle istotne jest to, by służby zatrudnienia dysponowały odpowiednią liczbą wykwalifikowanych pracowników. Skuteczna pomoc

w poszukiwaniu pracy mająca na celu zintensyfikowanie szkoleń i podnoszenie kwalifikacji ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia mobilności pracowników i wyposażenia ich w odpowiednie umiejętności, które pozwolą sprostać przyszłym wyzwaniom rynku pracy oraz coraz bardziej wymagającego i konkurencyjnego środowiska pracy. Niedawno podjęto pewne działania w celu zwiększenia skuteczności aktywnej polityki w zakresie rynku pracy – określono np. wskaźniki monitorowania i normy minimalne, przyjęto strategię w odniesieniu do długotrwale bezrobotnych oraz opracowano narzędzie profilowania jakościowego. Ogólna efektywność publicznych służb zatrudnienia i ich zdolność znalezienia ofert pracy dla ludności pozostają jednak słabe, wyniki znacznie różnią się między regionami, a stopień integracji tych działań z polityką społeczną i edukacyjną jest ograniczony. Słaba jest również współpraca z pracodawcami.

- (17) Różnica wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn we Włoszech nadal należy do najwyższych w Unii, a wskaźnik zatrudnienia kobiet, choć nieznacznie wzrasta, jest znacznie niższy od średniej unijnej (53,1 % w porównaniu z 67,4 % w 2018 r.). Inwestycje w usługi opiekuńcze i uczestnictwo kobiet w rynku pracy są nadal niewystarczające, podobnie jak środki na rzecz promowania równych szans i odpowiednie polityki na rzecz równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. Nadal brakuje jednak kompleksowej strategii na rzecz promowania uczestnictwa kobiet w rynku pracy. Chociaż obowiązkowy urlop ojcowski został nieznacznie wydłużony z 4 do 5 dni, to system urlopu rodzicielskiego jest nadal niewystarczający. W połączeniu ze słabo rozwiniętymi usługami opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej zwykle uniemożliwia to podjęcie pracy kobietom, których dzieci lub inni członkowie rodziny potrzebują opieki. W 2017 r. formalnym systemem wczesnej edukacji objętych było jedynie 28,6 % dzieci poniżej trzeciego roku życia, co jest znacznie poniżej średniej unijnej. W inwestycjach w opiekę nad dziećmi, opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową należy uwzględniać duże różnice geograficzne pod względem dostępności usług. Ponadto wysoki klin podatkowy w przypadku drugiego żywiciela rodziny ogranicza motywację finansową kobiet do podejmowania pracy. Wyższa aktywność zawodowa kobiet, tak samo jak wyższy wskaźnik aktywności w ogóle, mogłyby pobudzić wzrost gospodarczy poprzez zwiększenie podaży pracy, a także ograniczyć ubóstwo oraz ryzyka społeczne i finansowe wynikające ze starzenia się społeczeństwa.
- (18) Wstępnie planowana reforma zasad rokowań zbiorowych miała na celu większe dopasowanie płac i wynagrodzeń do warunków ekonomicznych na szczeblu regionalnym i na szczeblu przedsiębiorstw. W marcu 2018 r. Confindustria podpisała umowę ramową z trzema najważniejszymi włoskimi związkami zawodowymi (Cgil, Cisl oraz Uil), aby rozszerzyć zakres rokowań drugiego szczebla. Ponadto umowa zwiększa pewność prawa dzięki wprowadzeniu jaśniejszych zasad dotyczących reprezentowania partnerów społecznych podczas rokowań oraz przewiduje lepszy algorytm służący obliczaniu płac minimalnych. Pierwsza umowa wykonawcza dotycząca reprezentowania, zdrowia i bezpieczeństwa w pracy została podpisana pod koniec 2018 r. przez stowarzyszenie pracodawców i trzy główne związki zawodowe.
- (19) Inwestowanie w kształcenie i umiejętności jest niezwykle istotne dla promowania inteligentnego, trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Słabość systemu kształcenia i szkolenia oraz słaby popyt na wysokie kwalifikacje przyczyniają się do wolnego tempa wzrostu wydajności we Włoszech. Jednym z głównych wyzwań jest poprawa jakości systemu kształcenia i szkolenia. Odsetek osób wcześniej kończących naukę utrzymuje się na poziomie znacznie wyższym od średniej unijnej (14,5 % w porównaniu z 10,6 % w 2018 r.), a wyniki kształcenia wykazują duże zróżnicowanie regionalne i terytorialne. Odsetek środków finansowych przeznaczonych na kształcenie na poziomie podstawowym i średnim jest wprawdzie zasadniczo zbliżony do średniej unijnej, jednak dalsze działania w celu przyciągnięcia, skutecznego zatrudniania i motywowania nauczycieli mogłyby przyczynić się do poprawy wyników nauczania. System naboru jest w zbyt dużym stopniu oparty na wiedzy, a nie na umiejętnościach, a komponent szkoleniowy jest ograniczony. Ponadto wynagrodzenia włoskich nauczycieli utrzymują się na niskim poziomie w stosunku do standardów międzynarodowych oraz w porównaniu z pracownikami z wyższym wykształceniem. Podwyżki wynagrodzeń następują wolniej niż w przypadku nauczycieli w innych krajach, a perspektywy rozwoju kariery są bardziej ograniczone ze względu na fakt, że istnieje tylko jedna ścieżka kariery. Ponadto awanse opierają się wyłącznie na stażu pracy, a nie na aspektach merytorycznych. Przekłada się to na

bardzo niską atrakcyjność zawodu nauczyciela dla osób wysoko wykwalifikowanych i zniechęcenie pracowników dydaktycznych, co z kolei ma negatywny wpływ na wyniki nauczania uczniów. System przygotowania zawodowego zaczął rozwijać się bardziej dynamicznie w ostatnich latach, ale w wyniku przyjętych środków został ograniczony. Jeśli chodzi o kompetencje kluczowe i umiejętności podstawowe, włoscy uczniowie i dorośli osiągają jedne z najgorszych wyników w Unii. Udział dorosłych w kształceniu jest bardzo ograniczony i jeszcze maleje, w sytuacji gdy różnica wskaźnika zatrudnienia osób o wysokich i niskich kwalifikacjach należy do najwyższych w Unii. Podnoszenie kwalifikacji jest szczególnie potrzebne w przypadku umiejętności cyfrowych. Dotychczasowe postępy w rozwijaniu umiejętności cyfrowych i infrastruktury cyfrowej są ograniczone. Inwestowanie w kapitał ludzki jest niezbędnym warunkiem wstępnym pobudzenia inwestycji publicznych i prywatnych, a obecne środki mające stymulować rozwój umiejętności cyfrowych i kształcenie dorosłych nie mają kompleksowego charakteru. Podstawowe i zaawansowane umiejętności cyfrowe plasują się poniżej średniej unijnej – jedynie 44 % osób w wieku od 16 do 74 lat posiada podstawowe umiejętności cyfrowe (57 % w Unii).

- (20) Niski poziom inwestycji w umiejętności spowalnia przechodzenie Włoch na gospodarkę opartą na wiedzy, hamuje wzrost wydajności i ogranicza potencjał poprawy konkurencyjności pozacenowej i wzrostu PKB. Jedną z przyczyn niższej wydajności włoskich mikro- i małych przedsiębiorstw w porównaniu z tego rodzaju przedsiębiorstwami w innych krajach są również braki edukacyjne. Szkolnictwo wyższe jest niedofinansowane i boryka się z brakami kadrowymi, a zakres zawodowego szkolnictwa wyższego jest ograniczony, mimo że zapewnia ono duże szanse na zatrudnienie. Odsetek absolwentów szkół wyższych utrzymuje się na niskim poziomie (27,9 % osób w wieku 30–34 l. w 2018 r.), z czym wiąże się stosunkowo niska dostępność absolwentów szkół wyższych, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak nauki ścisłe i techniczne; ukierunkowane inwestycje w umiejętności są warunkiem wstępnym pobudzenia inwestycji zarówno publicznych, jak i prywatnych, zwłaszcza w aktywa niematerialne i prawne. Istnieje potrzeba promowania kierunków studiów w dziedzinach istotnych dla sektorów wymagających specjalistycznej wiedzy oraz rozwijania określonych umiejętności, takich jak umiejętności cyfrowe i finansowe.
- (21) Mniejsze przedsiębiorstwa nadal w ograniczonym zakresie – szczególnie w południowych Włoszech – przyjmują strategię na rzecz zwiększenia wydajności, polegającą np. na wprowadzaniu innowacji produktowych, procesowych i organizacyjnych. Od początku XXI w. inwestycje w aktywa niematerialne i prawne utrzymują się na poziomie znacznie niższym od średniej unijnej. Wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój wynoszą niemal połowę średniego poziomu wydatków w strefie euro. Wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw z przeznaczeniem na wydatki na badania i rozwój pozostaje na niskim poziomie, choć sytuacja poprawia się dzięki zwiększonej roli zachęt podatkowych. Wydatki publiczne na badania i rozwój są także poniżej średniej w strefie euro. Niska innowacyjność może również spowolnić przechodzenie na zieloną gospodarkę. Poprawa wyników Włoch w zakresie innowacyjności wymaga dalszych inwestycji w aktywa niematerialne i prawne, a także większego skupienia się na transferze technologii, z uwzględnieniem słabości regionalnych i wielkości przedsiębiorstw. Niedawno w budżecie zapowiedziano wprowadzenie pewnych środków służących promowaniu technologii innowacyjnych. System wsparcia publicznego dla przedsiębiorstw z przeznaczeniem na wydatki na badania i rozwój można ulepszyć poprzez zrównoważoną kombinację środków bezpośrednich i pośrednich oraz dogłębną analizę istniejących tymczasowych zachęt podatkowych, która pozwoliłaby przekształcić te najbardziej efektywne w środki o charakterze trwałym. Środki wspierające rozwój wiedzy (takie jak klastry technologiczne) oraz współpracę między przedsiębiorstwami pomagają mniejszym przedsiębiorstwom w szczególności w pokonywaniu tego rodzaju trudności i w zwiększaniu ich niskiej wydajności.
- (22) Potrzebne są inwestycje, aby podnieść jakość i zwiększyć zrównoważony charakter infrastruktury kraju. W sektorze transportu Włochy nie zrealizowały swojej strategii w zakresie inwestycji infrastrukturalnych (*Connettere l'Italia*). Poczyniono bardzo ograniczone postępy we wdrażaniu planowanych inwestycji w transport kolejowy, drogowy i zrównoważoną mobilność miejską. Wynika to z opóźnień administracyjnych, nieefektywności wydatków, niepełnego wdrożenia kodeksu udzielania zamówień publicznych i koncesji oraz sądowego rozstrzygnięcia sporów. Unijna tabela wyników w dziedzinie transportu pokazuje, że jakość infrastruktury we Włoszech jest poniżej średniej unijnej. Stan infrastruktury budzi oczywisty niepokój, a na uzasadnienie wystarczy przypomnieć zawalenie się wiaduktu Morandi w Genui. Rząd uznał utrzymanie i bezpieczeństwo za kwestię priorytetową oraz zapowiedział opracowanie planu monitorowania stanu całej infrastruktury i utworzenie nowej agencji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo infrastruktury kolejowej i drogowej. W związku z tym w ramach unijnych reguł fiskalnych Włochom przyznano odstępstwo na 2019 r. w wysokości 1 mld EUR z przeznaczeniem na plan inwestycyjny w celu zabezpieczenia infrastruktury drogowej podobnej do wiaduktu Morandi. Inwestowanie w zrównoważony transport i infrastrukturę jest również jednym ze sposobów, które mogą pomóc sprostać wyzwaniom środowi-

skowym.

Osiągnięcie ambitnych celów Unii w zakresie energii i klimatu do 2030 r. wymaga ciągłych zielonych inwestycji. Zintegrowany krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu jest kluczowym źródłem informacji, które pomogą w określeniu potrzeb inwestycyjnych w dziedzinie dekarbonizacji i energii. Potrzebne są inwestycje w celu ulepszenia infrastruktury energetycznej, co przyczyniłoby się do stworzenia bardziej odpornego, czystego, bezpiecznego i elastycznego systemu energetycznego, a jednocześnie zwiększyłoby integrację rynkową i zmniejszyło różnice w cenach. Włoska sieć elektroenergetyczna nie jest jeszcze w wystarczającym stopniu przygotowana, aby poradzić sobie ze zwiększoną wymianą transgraniczną i ze skalą wykorzystania odnawialnych źródeł energii o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji, jakie są prognozowane na 2030 r. Niezbędne są inwestycje w zapobieganie ryzykom hydrogeologicznym i sejsmicznym, aby ograniczyć wydatki na działania w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym w zakresie infrastruktury. Na 2019 r. Włochom przyznano odstępstwo w wysokości 2,1 mld EUR w odniesieniu do unijnych reguł fiskalnych z przeznaczeniem na zapobieganie poważnym ryzykom hydrogeologicznym. Ponadto w południowych Włoszech brakuje skutecznych inwestycji w gospodarkę odpadami i infrastrukturę wodną, a ryzyko niedoboru wody i suszy się utrzymuje. Rozdrobnienie sektora oraz słaby profil kredytowy mniejszych podmiotów wciąż stanowią przeszkodę dla inwestycji. Inwestycje, m.in. w przeciwdziałanie zmianom klimatu, zrównoważenie środowiskowe i zapobieganie ryzyku, a także w konektywność na obszarach wiejskich również przyczyniłyby się do rozwiązania problemu dysproporcji regionalnych. Na obszarach wiejskich sieć szerokopasmowa również jest mniej zaawansowana. Jeśli chodzi o zasięg ultraszybkiej łączności szerokopasmowej (100 Mbps i więcej), Włochy wciąż pozostają w tyle (tylko 24 % w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 60 %) i w rankingu plasują się na niskim 27. miejscu przy wciąż bardzo umiarkowanym tempie wzrostu. Zarówno zasięg, jak i wykorzystanie ultraszybkiej łączności szerokopasmowej są na poziomach znacznie niższych niż średnie unijne.

- (23) Słaba zdolność sektora publicznego, zwłaszcza na poziomie lokalnym, do zarządzania środkami finansowymi stanowi barierę inwestycyjną w różnych sektorach; przyczynia się do tego złożoność procedur, pokrywanie się obowiązków oraz złe zarządzanie zatrudnieniem w sektorze publicznym. Niewystarczające umiejętności w sektorze publicznym ograniczają zdolność do oceny i wyboru projektów inwestycyjnych oraz zarządzania nimi. Utrudnia to również wdrażanie unijnych środków finansowych i pod tym względem Włochy pozostają w tyle w porównaniu ze średnią unijną. Niższa jakość sprawowania rządów w południowych Włoszech znacznie ogranicza zdolność w zakresie wydatkowania środków i kształtowania polityki. Poprawa zdolności administracyjnych jest warunkiem wstępnym skutecznej realizacji inwestycji publicznych i wykorzystania unijnych środków finansowych, co przyniosłoby pozytywne skutki uboczne dla inwestycji prywatnych i wzrostu PKB. Taka poprawa mogłaby zapewnić większe oddziaływanie inwestycji w sieci szerokopasmowe, transport, gospodarkę wodną i gospodarkę o obiegu zamkniętym, zwłaszcza w południowych Włoszech. W tej ostatniej dziedzinie widoczne są zaległości inwestycyjne, głównie jeśli chodzi o inwestycje niematerialne. Poprawa zdolności administracyjnych organów centralnych i lokalnych miałaby pozytywny wpływ na planowanie, ocenę i monitorowanie projektów inwestycyjnych, a także na identyfikowanie ewentualnych trudności oraz ich usuwanie.
- (24) Zwiększenie wydajności administracji publicznej we Włoszech i jej zdolności reagowania na potrzeby przedsiębiorstw miałyby pozytywny wpływ na otoczenie biznesowe, inwestycje i zdolność przedsiębiorstw do korzystania z możliwości innowacji. W 2015 r. przyjęto kompleksową ustawę umożliwiającą reformę administracji publicznej. Reforma ta miała wyeliminować większość źródeł niewydolności, takich jak długość i złożoność procedur, brak przejrzystości, nieskuteczne zarządzanie zatrudnieniem w sektorze publicznym, nieskuteczne zarządzanie przedsiębiorstwami publicznymi oraz niska cyfryzacja. Do końca 2017 r. większość reformy została wdrożona i trwa proces jej egzekwowania, a dodatkowe wsparcie stanowi nowa ustawa *Concretezza*. niespójne planowanie, ograniczone zasoby finansowe i niewystarczająca koordynacja opóźniają jednak wdrażanie cyfrowych usług publicznych w kluczowych obszarach, takich jak systemy płatności online, co pomogłoby w zmniejszeniu złożoności i zwiększeniu przejrzystości. Wysoka średnia wieku i niski średni poziom umiejętności cyfrowych pracowników sektora publicznego dodatkowo spowalniają proces. Kiedy jednak połączy się jasno określone cele ze skutecznym egzekwowaniem, wyniki są widoczne, jak w przypadku szybkiego rozwoju rynku elektronicznego dla administracji publicznych i fakturowania elektronicznego. Reforma administracji publicznej z 2015 r. przewidywała również nowe ramy reformujące zarządzanie lokalnymi służbami publicznymi. W listopadzie 2016 r. włoski Trybunał Konstytucyjny orzekł jednak, że procedura zastosowana do przyjęcia kilku dekretów legislacyjnych, w tym dekretu dotyczącego lokalnych służb publicznych, była niezgodna z konstytucją. Potrzebna jest zatem nowa inicjatywa ustawodawcza, która będzie promowała zwiększenie wydajności i poprawę jakości lokalnych służb publicznych, m.in. poprzez priorytetowe traktowanie przetargów konkurencyjnych w stosunku do rozwiązań wewnętrznych lub dotacji bezpośrednich.

- (25) W aktualizacji do dokumentu gospodarczo-finansowego na 2018 r. (NADEF 2018) wskazano, że przygotowanie projektów i poprawa jakości cyklu projektowego są kluczowymi czynnikami niezbędnymi do pobudzenia skutecznego wydatkowania środków na inwestycje we Włoszech. W tym samym dokumencie poinformowano o utworzeniu specjalnego funduszu dotacji na potrzeby przygotowywania projektów i przeglądu projektów w odniesieniu do kluczowych projektów infrastrukturalnych. Przewidziano też inny fundusz dotacji na potrzeby przygotowywania mniejszych projektów realizowanych przez organy lokalne. Nie wydano jednak jak dotąd dekretów wykonawczych dotyczących obu funduszy, a alokacja na te fundusze może być niższa, niż pierwotnie wskazana w DEF 2018. W ustawie budżetowej na 2019 r. wspomina się o utworzeniu *Centrale per la progettazione*, ale organ ten jeszcze nie działa i wydaje się, że jego utworzenie wymaga wysiłku w dłuższym okresie. Jeśli chodzi o funkcjonalność, nie jest jasne, w jaki sposób *Centrale per la progettazione* będzie współdziałać z gminami i innymi organami lokalnymi.
- (26) Poprawa otoczenia biznesowego ułatwiłaby prowadzenie przedsiębiorstw, a lepsze warunki ramowe konkurencji sprzyjałyby efektywniejszej alokacji zasobów i wzrostowi wydajności. Należy prawidłowo wdrożyć coroczną ustawę o konkurencji z 2015 r., przyjętą w sierpniu 2017 r. Ponadto znaczące bariery dla konkurencji nadal występują w niektórych sektorach takich jak: usługi dla przedsiębiorstw i handel detaliczny. Poprawa jakości ram regulacyjnych zapewniłaby równe warunki działania zarówno platformom innowacyjnym, jak i tradycyjnym podmiotom, co pozwoliłoby na pełne wykorzystanie potencjału gospodarki współpracy i uczciwszą konkurencję we wszystkich sektorach. Pozytywny wpływ na jakość usług miałyby zwiększenie konkurencyjności procedur udzielania zamówień publicznych na usługi i koncesji na dostęp do dóbr publicznych. Brak stabilności regulacyjnej w systemie zamówień publicznych mógłby zagrozić niektórym kluczowym korzyściom z poprzednich reform i przyczynić się do odroczenia inwestycji. Za nadzór rynku produktów odpowiadają różne organizacje, których działania w wielu obszarach się pokrywają; brakuje też systemów skutecznej koordynacji. Zmniejsza to skuteczność kontroli, jeżeli chodzi o zapobieganie nieuczciwej konkurencji ze strony przedsiębiorstw nieprzestrzegających przepisów.
- (27) Niska wydajność włoskiego wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych nadal budzi zaniepokojenie. W 2017 r. czas potrzebny na rozstrzygnięcie spraw cywilnych i handlowych nadal był najdłuższy w Unii we wszystkich instancjach. Chociaż w porównaniu z 2016 r. długość postępowania w pierwszej instancji wydłużyła się, wcześniejsze reformy zaczynają mieć pozytywny wpływ na długość postępowań w wyższych instancjach; nadal istnieje jednak pole do ograniczenia nadużyć procesowych i zapewnienia bardziej efektywnego funkcjonowania sądów. W Najwyższym Sądzie Kasacyjnym duża liczba napływających spraw, w połączeniu z niższymi wskaźnikami zamykanych spraw w wydziale podatkowym tego sądu, ma negatywny wpływ na jego wydajność i budzi obawy co do funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach podatkowych w pierwszej i drugiej instancji. Ogólnie rzecz biorąc, odpowiednie egzekwowanie prostszych przepisów proceduralnych mogłoby przyczynić się do zdecydowanego przyspieszenia procesów cywilnych. W związku z tym zapowiedziano reformę mającą na celu usprawnienie postępowania cywilnego, ale nie przedstawiono jej jeszcze parlamentowi. Inne wyzwania wynikają z wciąż ograniczonego i niespójnego stosowania mechanizmu filtrowania spraw niedopuszczalnych do odwołania w drugiej instancji, licznych nieobsadzonych stanowisk dla pracowników administracyjnych oraz utrzymujących się różnic między sądami pod względem skuteczności zarządzania sprawami.
- (28) Włochy poczyniły ostatnio pewne postępy w zakresie poprawy swoich ram antykorupcyjnych, m.in. dzięki lepszej ochronie sygnalistów, zwiększeniu roli krajowego organu antykorupcyjnego we wdrażaniu tych ram oraz nowej ustawie antykorupcyjnej ze stycznia 2019 r. Ta ostatnia ma na celu zwiększenie wykrywalności korupcji i zintensyfikowanie walki z korupcją przez stosowanie surowszych kar, korzystanie z lepszych technik dochodzeniowych i wprowadzenie programu łagodzenia kar w przypadku osób ujawniających przypadki korupcji. Ustawa likwiduje również terminy przedawnienia po ogłoszeniu wyroku w pierwszej instancji, ale dopiero od 2020 r. To ostatnie rozwiązanie jest długo wyczekiwany, pozytywnym krokiem zgodnym z międzynarodowymi standardami. Walka z korupcją pozostaje jednak nieskuteczna we Włoszech, głównie ze względu na to, że czas trwania procesów karnych nadal jest zbyt długi z uwagi na brak tak bardzo potrzebnej reformy postępowania karnego, w tym także systemu odwoławczego, aby nie dopuszczać do nadużywania drogi sądowej. Utrzymują się ponadto luki w przepisach dotyczących ścigania w odniesieniu do określonych przestępstw, takich jak sprzeniewierzenie środków publicznych.

- (29) Włoskie banki w dalszym ciągu czyniły zadowalające postępy w zakresie naprawy swoich bilansów mimo ponownej presji rynkowej. Ze względu na ich dużą ekspozycję wobec obligacji skarbowych niestabilność rynków wpłynęła jednak niekorzystnie na pozycje kapitałowe banków, wywierając presję na koszty finansowania i utrudniając bankom dostęp do niezabezpieczonego finansowania na rynku międzybankowym. Ciągłe zmniejszanie narosłych kredytów zagrożonych i kredytów o niskim prawdopodobieństwie spłaty pozostaje uzasadnione, zwłaszcza w odniesieniu do małych i mniej prominentnych banków, w celu dalszej ochrony stabilności finansowej i rozszerzenia akcji kredytowej dla gospodarki. Doprowadzenie do tego, aby banki, zwłaszcza mniejsze, poczyniły postępy w spełnianiu wymogów regulacyjnych dotyczących finansowania, przyczyniłoby się również do zwiększenia odporności systemu na wstrząsy zewnętrzne. Ważne jest także rozwiązanie problemu strukturalnie niskiej rentowności banków poprzez zwiększenie wydajności i optymalizację modelu biznesowego. Terminowe wdrożenie reformy przepisów dotyczących niewypłacalności pomogłoby przyspieszyć nadal zbyt powolne postępowania w przedmiocie egzekucji z mienia i z zabezpieczenia oraz jeszcze bardziej zwiększyć odporność sektora bankowego. Wszelka rekompensata przyznana przez państwo akcjonariuszom i detalicznym wierzycielom długu podporządkowanego banków podlegających wcześniejszym procedurom likwidacji administracyjnej powinna być ściśle ukierunkowana na usuwanie skutków społecznych wcześniejszych przypadków niewłaściwej sprzedaży. Należy jeszcze bardziej usprawnić zarządzanie systemem bankowym i bezzwłocznie dokończyć reformę dużych banków spółdzielczych z 2015 r. po zapewnieniu jasności prawa.
- (30) Kredyty bankowe pozostają dominującym źródłem finansowania przedsiębiorstw. Mniejsze i innowacyjne przedsiębiorstwa nadal jednak borykają się z trudnościami w dostępie do kredytów, zwłaszcza w południowych Włoszech. Rynek kapitałowy jest słabo rozwinięty w porównaniu z innymi państwami członkowskimi, również z powodu czynników ograniczających popyt, takich jak niski poziom edukacji finansowej, strach przed utratą kontroli nad przedsiębiorstwem oraz uciążliwe wymogi administracyjne. W ciągu ostatnich kilku lat wprowadzono szereg środków w celu poprawy dostępu do finansowania, koncentrując się głównie na kanale kredytów bankowych, chociaż środki rynkowe, takie jak miniobligacje, alternatywny rynek inwestycyjny, kapitał wysokiego ryzyka i bezpośrednie wsparcie publiczne również pomogły mniejszym i innowacyjnym przedsiębiorstwom uzyskać dostęp do finansowania. Zniesienie w budżecie na 2019 r. ulgi z tytułu inwestycji kapitałowych w przedsiębiorstwa może ograniczyć zachęty dla przedsiębiorstw do korzystania z finansowania kapitałowego. Skuteczne zwiększenie dostępu do finansowania pozabankowego wymaga uwzględnienia potrzeb mniejszych i innowacyjnych przedsiębiorstw, a także zdolności inwestorów do oceny projektów inwestycyjnych. Dywersyfikacja źródeł finansowania lepiej chroniłaby inwestycje przedsiębiorstw przed wstrząsami w sektorze bankowym, a jednocześnie wspierałaby innowacje i wzrost gospodarczy.
- (31) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego z 2019 r. Pozwoliłoby to Włochom optymalnie wykorzystać te fundusze na potrzeby wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Ważnym czynnikiem wpływającym na powodzenie tej inwestycji jest wzmocnienie krajowych zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania tymi funduszami.
- (32) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Włoch, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2019 r. Oceniała również program stabilności na 2019 r. i krajowy program reform na 2019 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Włoch w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej we Włoszech, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (33) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r., a jej opinia ⁽⁸⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (34) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej. Zalecenia te przyczyniają się również do realizacji czterech pierwszych zaleceń dla strefy euro. Polityki fiskalne, o których mowa w zaleceniu 1, przyczyniają się między innymi do eliminowania zakłóceń równowagi związanych z wysokim długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych,

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

NINIEJSZYM ZALECA Włochom podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie nominalnego zmniejszenia publicznych wydatków pierwotnych netto o 0,1 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przesunięcie obciążeń podatkowych zmniejszające opodatkowanie pracy, w tym przez zmniejszenie wydatków podatkowych i zreformowanie przestarzałych wartości katastralnych. Zwalczanie uchylania się od opodatkowania, zwłaszcza w formie zaniechań wystawiania faktur, m.in. poprzez poszerzenie zakresu obowiązkowego stosowania płatności elektronicznych, w tym przez obniżenie dopuszczalnych prawem progów płatności gotówkowych. Pełne wdrożenie wcześniejszych reform systemu emerytalnego, aby zmniejszyć udział emerytur w wydatkach publicznych i uwolnić środki na inne wydatki socjalne i wydatki pobudzające wzrost gospodarczy.
2. Zwiększenie wysiłków w celu rozwiązania problemu pracy nierejestrowanej. Zapewnienie skutecznej integracji aktywnych polityk rynku pracy i polityk społecznych oraz objęcie nimi w szczególności młodzieży i grup szczególnie wrażliwych. Wspieranie uczestnictwa kobiet w rynku pracy w oparciu o kompleksową strategię, w tym przez zapewnienie dostępu do dobrej jakości opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej. Poprawę wyników kształcenia, również poprzez odpowiednie i ukierunkowane inwestycje, a także wspieranie podnoszenia kwalifikacji, m.in. przez rozwijanie umiejętności cyfrowych.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach naukowych i innowacyjności oraz jakości infrastruktury, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Poprawę skuteczności administracji publicznej, m.in. poprzez inwestowanie w umiejętności pracowników sektora publicznego, przyspieszenie cyfryzacji oraz zwiększanie efektywności i podnoszenie jakości lokalnych służb publicznych. Usunięcie ograniczeń konkurencji, szczególnie w sektorze detalicznym i sektorze usług dla przedsiębiorstw, m.in. za pomocą nowej corocznej ustawy o konkurencji.
4. Skrócenie czasu trwania procesów cywilnych we wszystkich instancjach poprzez egzekwowanie i usprawnienie przepisów proceduralnych, w tym przepisów będących obecnie przedmiotem analizy ustawodawcy i ze szczególnym uwzględnieniem systemów dotyczących niewypłacalności. Zwiększenie skuteczności walki z korupcją poprzez zreformowanie przepisów proceduralnych w celu skrócenia czasu trwania postępowań karnych.
5. Wspieranie restrukturyzacji bilansów banków, w szczególności w przypadku małych i średnich banków, poprzez poprawę efektywności i jakości aktywów, kontynuowanie redukcji kredytów zagrożonych oraz dywersyfikację finansowania. Zwiększenie dostępności finansowania pozabankowego dla mniejszych i innowacyjnych przedsiębiorstw.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady

M. LINTILÄ

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/13)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami 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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej. W szczególności środki służące zmniejszeniu obciążenia administracyjnego pomogą w realizacji pierwszego zalecenia dla strefy euro odnośnie do otoczenia biznesowego i poprawy wydajności na rzecz przywrócenia równowagi w strefie euro; skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na określonych obszarach pomoże w realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro odnośnie do wspierania inwestycji; środki podatkowe i środki mające na celu poprawę umiejętności przyczynią się do realizacji trzeciego zalecenia dla strefy euro odnośnie do zwalczania agresywnego planowania podatkowego i funkcjonowania rynku pracy; a środki mające na celu poprawę funkcjonowania spółek zarządzania aktywami przyczynią się do realizacji czwartego zalecenia dla strefy euro, jeżeli chodzi o zmniejszenie wolumenu kredytów zagrożonych.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (3) Sprawozdanie krajowe na 2019 r. dotyczące Cypru zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Cypru w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań 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 także opublikowano w dniu 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że na Cyprze występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Państwo to musi w szczególności rozwiązać problem wysokiego poziomu zadłużenia prywatnego, publicznego i zagranicznego oraz wysokiego poziomu kredytów zagrożonych.
- (4) W dniu 15 kwietnia 2019 r. Cypr przedłożył swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 30 kwietnia 2019 r. – program stabilności na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Cypr jest obecnie objęty częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2019 r. przewiduje się, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych, które wykazało deficyt w wysokości 4,8 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2018 r. i przekroczyło tym samym określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, wykaże nadwyżkę w ujęciu nominalnym w wysokości 3,0 % PKB w 2019 r. i powyżej 2,0 % w okresie objętym programem. Po przeliczeniu salda strukturalnego ⁽⁶⁾ planuje się, że w latach 2019–2022 zostanie osiągnięty średniookresowy cel budżetowy, którym jest osiągnięcie równowagi budżetowej w ujęciu strukturalnym. W programie stabilności na 2019 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB – po wzroście do poziomu około 102,5 % PKB w 2018 r. – spadnie do 95,7 % w 2019 r., a następnie będzie stale maleć, osiągając poziom 77,5 % do 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Założenia makroekonomiczne i budżetowe przedstawione w programie stabilności podlegają ryzyku negatywnemu, które wynika głównie z warunków zewnętrznych, jak i z potencjalnego wpływu fiskalnego orzeczeń Trybunału w sprawie wcześniejszych reform fiskalnych oraz potrzeb finansowych szpitali publicznych w pierwszych latach istnienia krajowego systemu opieki zdrowotnej. W prognozie Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych wykaże nadwyżkę w wysokości 3,0 % PKB w 2019 r. i 2,8 % PKB w 2020 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wyniesie 1,1 % PKB w 2019 r. i 0,7 % PKB w 2020 r., a więc utrzyma się na poziomach przewyższających średniookresowy cel budżetowy. Prognozuje się, że w latach 2019 i 2020 Cypr spełni warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Cypr spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2019 i 2020.
- (7) W dniu 5 czerwca 2019 r. Komisja opublikowała sprawozdanie sporządzone zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu: w oparciu o przekazane dane deficyt nominalny przekroczył w 2018 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W konkluzji sprawozdania stwierdzono, że nie należy podejmować dalszych kroków prowadzących do decyzji o istnieniu nadmiernego deficytu. Pomimo pewnych postępów w obszarze usług administracji elektronicznej braku wydajności w administracji publicznej i instytucjach samorządowych na szczeblu lokalnym nadal stanowią wyzwanie. Ma to wpływ na otoczenie biznesowe. 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, które stanowi istotny czynnik konsolidacji fiskalnej na Cyprze, powinno być kontynuowane.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 55.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję przy użyciu powszechnie przyjętej metodyki.

- (8) Walka z agresywnym planowaniem podatkowym jest niezbędna, aby systemy podatkowe stały się wydajniejsze i sprawiedliwsze, co potwierdzono w zaleceniu dla strefy euro na 2019 r. 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. Cypr podjął kroki przeciwko agresywnemu planowaniu podatkowemu, ale wysoki poziom płatności dywidend i odsetek (w stosunku do PKB) wskazuje, że z cypryjskich przepisów podatkowych mogą korzystać przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe. Brak podatków u źródła od dywidend, odsetek i, w wielu przypadkach, opłat licencyjnych wypłacanych poza Unią (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. System odliczania odsetek nominalnych musi być ściśle monitorowany, aby zapobiec wszelkim nadużyciom w związku z agresywnym planowaniem podatkowym. Ponadto program naturalizacji dla inwestorów i prawo pobytu na Cyprze w zamian za inwestycje dają dostęp do niskiej stawki podatku dochodowego od osób fizycznych od zagranicznych aktywów finansowych i nie wymagają od danej osoby, by spędziła znaczną ilość czasu w jurysdykcji oferującej ten system. Praktyki te zostały wymienione przez OECD jako obciążone potencjalnie wysokim ryzykiem niewłaściwego wykorzystywania do obchodzenia automatycznej wymiany informacji dotyczących rachunków finansowych.
- (9) W kontekście kompleksowej strategii dotyczącej kredytów zagrożonych wdrożono istotne środki. Doprowadziło to do wyraźnego zmniejszenia liczby kredytów zagrożonych w sektorze bankowym, głównie ze względu na sprzedaż i likwidację Cypryjskiego Banku Spółdzielczego oraz przeniesienie portfela kredytów zagrożonych do państwowej spółki zarządzania aktywami. Ponadto poprawiono ustawę o sprzedaży pożyczek i przyjęto ustawę o sekurytyzacji kredytów. Aby zmaksymalizować przychody ze sprzedaży aktywów i ostatecznie przyczynić się do zmniejszenia zadłużenia sektora prywatnego, państwowe spółki zarządzania aktywami powinny mieć skuteczną strukturę zarządzania, wysoko wyspecjalizowanych zarządzających, niezależność operacyjną od państwa cypryjskiego oraz dobrze zdefiniowane cele zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi przez rząd w kontekście decyzji dotyczącej pomocy państwa w sprawie sprzedaży Cypryjskiego Banku Spółdzielczego, która została zatwierdzona przez Komisję Europejską. Istotne jest również ustanowienie adekwatnych ram nadzoru dla spółek skupujących kredyty, w tym dla państwowych spółek zarządzania aktywami, gdyż ich liczba wzrosła, a w przyszłości ma zostać sprzedanych więcej portfeli kredytów zagrożonych. System zarządzania nadzorem nad ubezpieczeniami i funduszami inwestycyjnymi oraz zdolności administracyjne organów nadzoru są w dalszym ciągu niezadowolające. Integracja tych organów nadzoru powinna zostać szybko zakończona. Ogólnie rzecz biorąc, należy wzmocnić ramy nadzorcze dla rynków kapitałowych ze względu na stosunkowo intensywną działalność transgraniczną finansowych przedsiębiorstw usługowych innych niż banki oraz wykładniczy wzrost przedsiębiorstw posiadających zezwolenie w ostatnich latach.
- (10) Rośnie zatrudnienie, spada stopa bezrobocia, poprawie uległa także krótkoterminowa zdolność publicznych służb zatrudnienia do aktywnego wspierania zatrudnienia. Długoterminowa stabilność publicznych służb zatrudnienia stanowi jednak nadal problem, gdyż dodatkowy personel został zatrudniony tylko na dwa lata. W 2018 r. odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani niezscolającej się należał do najwyższych w Unii. Wyzwaniem pozostaje niska efektywność publicznych służb zatrudnienia oraz ich ograniczona dostępność i udział w aktywizacji mającej pomóc ludziom w znalezieniu pracy. Powinno się w związku z tym rozszerzyć działalność informacyjną i wsparcie w zakresie aktywizacji zawodowej na rzecz dostępu do zatrudnienia, w szczególności dla osób młodych i długotrwale bezrobotnych. Obejmuje to promowanie samozatrudnienia i gospodarki społecznej oraz modernizację instytucji rynku pracy i usług, aby pomóc ludziom w zdobyciu umiejętności lepiej dostosowanych do potrzeb rynku pracy.
- (11) Niedobory wykwalifikowanej siły roboczej i niedopasowanie umiejętności należą do głównych przeszkód dla inwestycji przedsiębiorstw, co podkreśla potrzebę zwiększenia inwestycji w szkolenia niewykorzystywanej i niedostatecznie wykorzystywanej siły roboczej, lepszego dostosowania programów nauczania do potrzeb rynku pracy oraz inwestowania w odpowiednią infrastrukturę kształcenia zawodowego. Postępy w zakresie kluczowych reform w dziedzinie kształcenia i szkolenia, takie jak poprawa w zakresie mianowania i oceny nauczycieli, są nierównomierne. Wyniki w nauce utrzymują się na niskim poziomie, podobnie jak korzystanie z wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, która stała się mniej przystępna cenowo dla gospodarstw domowych, ponieważ ich dochody w czasie kryzysu spadały szybciej niż koszty opieki nad dziećmi. Dalsze wysiłki na rzecz modernizacji systemu kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach przyczynią się do poprawy wyników kształcenia i zwiększenia potencjału trwałego wzrostu gospodarczego na Cyprze. Przegląd programów kształcenia i szkolenia zawodowego jest obiecującym krokiem na drodze do zmniejszenia niedopasowania umiejętności na rynku pracy. Powszechne niedopasowanie umiejętności absolwentów szkół wyższych i niski poziom uczestnictwa w kształceniu dorosłych, zwłaszcza osób o niskich kwalifikacjach, wskazują jednak na potrzebę intensyfikacji programów podnoszenia kwalifikacji i reorientacji zawodowej.

- (12) Cypr poczynił 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. Utrzymanie długoterminowej stabilności systemu oraz zapewnienie planowanej finansowej i operacyjnej autonomii szpitali publicznych, ma nadal kluczowe znaczenie. Środki mające na celu modernizację i poprawę wydajności świadczeniodawców opieki zdrowotnej, w tym podstawowej opieki zdrowotnej, wprowadzenia usług e-zdrowia oraz ustanowienia krajowej organizacji ds. leków przyczyniłyby się do dalszego wzmocnienia systemu opieki zdrowotnej. Poziom opieki długoterminowej jest niski i pozostaje wyzwaniem ze względu na starzenie się społeczeństwa.
- (13) Niska efektywność ekologiczna Cypru jest poważnym problemem – kraj ten pozostaje podatny na skutki zmiany klimatu. Cypr musi znacznie poprawić swój system gospodarowania odpadami i gospodarkę o obiegu zamkniętym. Wytwarzanie odpadów pozostaje na znacznie wyższym poziomie niż średnia unijna i od 2014 r. wzrosło. Obecne instalacje do unieszkodliwiania odpadów nie osiągają wysokich wskaźników recyklingu, a brak instrumentów ekonomicznych, takich jak podatki od składowania odpadów, sprawia, że recykling jest nieatrakcyjny pod względem ekonomicznym. Gospodarka wodna, w szczególności na obszarach miejskich, jest nieskuteczna. Głównym wyzwaniem dla Cypru jest niedobór wody w połączeniu z nadmiernym poborem wód gruntowych. Jeśli chodzi o ścieki komunalne, znaczna ilość ścieków jest nadal odprowadzana bez zbierania ani przetwarzania – tylko około połowa wszystkich ścieków jest poddawana oczyszczaniu wtórnemu. Poważne obawy budzą susze i niedobór wody, a niewystarczająca reakcja polityczna może mieć wpływ na gospodarkę i turystykę na obszarach wiejskich Cypru. W związku z tym zrównoważone zarządzanie i efektywne wykorzystanie jego zasobów naturalnych w połączeniu z bardziej rygorystycznym egzekwowaniem przepisów dotyczących ochrony środowiska i klimatu mają zasadnicze znaczenie dla złagodzenia przez Cypr niekorzystnych skutków zmiany klimatu, zachowania i odbudowy jego środowiska naturalnego oraz zapewnienia trwałego wzrostu gospodarczego w perspektywie długoterminowej.
- (14) Cypr może znacznie zwiększyć wykorzystanie odnawialnych źródeł energii – w szczególności energii słonecznej – oraz zaradzić obecnym brakom efektywności energetycznej. Udział energii odnawialnej na Cyprze wyniósł w 2017 r. 9,72 %, a cel na 2020 r. to 13 %. Budynek mieszkalne i handlowe zbudowane z niewielką osłoną termiczną lub bez niej, zwłaszcza na obszarach miejskich, stanowią istotne źródło nieefektywności energetycznej. Warunki ramowe inwestowania w sektorze energii ze źródeł odnawialnych uległy poprawie i wprowadzono szereg środków, w tym instalację systemów fotowoltaicznych i systemów wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz gospodarstw domowych. Cypr nie wykorzystał jednak jeszcze w pełni swojego znacznego potencjału w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności ze źródeł wykorzystujących energię słoneczną. Poleganie na lądowym transporcie drogowym wiąże się z szeregiem wyzwań politycznych, w szczególności z walką o zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza i emisji gazów cieplarnianych, a także prowadzi do poważnych zatorów komunikacyjnych na obszarach miejskich w godzinach szczytu oraz na drogach do i z portów. Cypr również pozostaje w tyle pod względem wykorzystania odnawialnych źródeł energii w transporcie (ich udział wynosił 2,7 % w 2016 r.) i może mieć trudności z osiągnięciem wiążącego celu wynoszącego 10 % do 2020 r.
- (15) Inwestowanie w gospodarkę cyfrową i doskonalenie umiejętności cyfrowych pracowników ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia wydajności. Cypr plasuje się na końcu indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego Komisji Europejskiej (DESI) na 2019 r. Jedynie 50 % Cypryjczyków w wieku od 16 do 74 lat posiada podstawowe umiejętności cyfrowe, a specjaliści w dziedzinie ICT stanowią niższy odsetek siły roboczej (2,3 %) w stosunku do średniej w całej Unii (3,7 %), co ogranicza potencjał gospodarki cyfrowej. Poziom interakcji online między organami publicznymi a obywatelami pozostaje niski, a jedynie 50 % Cypryjczyków aktywnie korzysta z tych usług. Handel elektroniczny ulega poprawie, ale jest nadal niższy od średniej unijnej.
- (16) Cypr nadal jest umiarkowanym innowatorem, a od 2010 r. odnotowano spadek efektywności w zakresie innowacji. Publiczne i prywatne poziomy wydatków na badania i rozwój należą do najniższych w Unii, zmniejszając tym samym zdolność innowacji ośrodków badawczych i sektora przedsiębiorstw. Współpraca między środowiskiem akademickim a przedsiębiorstwami jest również bardzo ograniczona. Zwiększenie zdolności sektora przedsiębiorstw do innowacji i zwiększenie dostępu do finansowania i inwestycji, które koncentrują się na wyraźnie określonych obszarach inteligentnej specjalizacji, mają kluczowe znaczenie dla poprawy konkurencyjności Cypru, a w szczególności MŚP.
- (17) Obciążenie administracyjne jest duże, zwłaszcza w przypadku inicjowania inwestycji strategicznych. Powinno się znacznie uprościć procedury uzyskiwania pozwoleń na inwestycje strategiczne, tymczasem odnośne przepisy nadal oczekują na przyjęcie.

- (18) Wprowadzenie w życie planu działania na rzecz wzrostu gospodarczego umożliwiło poczynienie pewnych postępów w obszarze przedsiębiorczości oraz dostępu do finansowania dla MŚP. Środki wsparcia finansowego dla MŚP opierają się jednak nadal głównie na dotacjach i kredytach bankowych, przy wsparciu ze środków unijnych lub krajowych. Cyprijskie przedsiębiorstwa w marginalnym stopniu korzystają z alternatywnych źródeł finansowania, takich jak kapitał wysokiego ryzyka, finansowanie kapitałowe czy finansowanie społecznościowe. Lepsza koordynacja wsparcia dla przedsiębiorstw mogłaby przyczynić się do poprawy jego wykorzystania. 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.
- (19) Utrzymujące się braki w wydajności systemu wymiaru sprawiedliwości nadal wpływają niekorzystnie na egzekwowanie umów i uniemożliwiają szybkie rozwiązywanie spraw cywilnych i handlowych oraz ściganie poważnych przestępstw. Uciążliwe i nieaktualne przepisy dotyczące postępowania cywilnego oraz niedostateczne egzekwowanie orzeczeń sądowych zniechęcają banki do korzystania z ram w zakresie niewypłacalności oraz egzekucji z nieruchomości w celu zmniejszenia liczby kredytów zagrożonych. Rozpoczęto szereg reform mających na celu rozwiązanie najważniejszych problemów systemu wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przestarzałych przepisów dotyczących postępowania cywilnego, niskiej specjalizacji i cyfryzacji sądów, dużych zaległości w rozpatrywaniu spraw oraz braku szkolenia ustawicznego dla sędziów; ale postępy są nadal niezadowalające. Reforma powinna być zgodna ze zobowiązaniami podjętymi przez rząd w kontekście decyzji dotyczącej pomocy państwa w sprawie sprzedaży Cyprijskiego Banku Spółdzielczego, która została zatwierdzona przez Komisję Europejską. Ulepszone ramy w zakresie niewypłacalności i egzekucji z nieruchomości przyjęto w 2018 r. Zdecydowane wdrożenie nowych przepisów wraz ze skutecznym systemem sądowym i bardziej rygorystycznym wykonywaniem orzeczeń powinny przyczynić się do poprawy dyscypliny spłaty zadłużenia. Do wzmocnienia obowiązującej od grudnia 2017 r. krajowej strategii zwalczania korupcji przyczyniło się zatwierdzenie krajowego horyzontalnego planu działania przeciwko korupcji przez Radę Ministrów w maju 2019 r. Parlamentowi przedłożono projekty ustaw w sprawie ustanowienia nowej niezależnej agencji antykorupcyjnej oraz w sprawie ochrony sygnalistów; nie zostały one jednak jeszcze przyjęte. Jeśli inicjatywy te zostaną przyjęte, pomogą wzmocnić krajowe ramy antykorupcyjne. Reformy w tym zakresie powinny przyspieszyć dzięki szybkiemu wdrożeniu planu działania przeciwko korupcji. Należy zachować niezależność prokuratury oraz wzmocnić zdolności organów ścigania.
- (20) Pomimo wysiłków mających na celu zmniejszenie opóźnień w wydawaniu tytułów własności, zaległości w tym zakresie są nadal znaczne. Nadal brakuje strukturalnego rozwiązania problemu nieprawidłowości w systemie transakcji dotyczących nieruchomości (tj. systemie wydawania tytułów własności i przenoszenia prawa własności). Ma to zasadnicze znaczenie dla ułatwienia procedur egzekucji z nieruchomości i umożliwienia upłynnienia zabezpieczeń.
- (21) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Cypru na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Ważnym czynnikiem sukcesu tej inwestycji jest wzmocnienie krajowych zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania tymi funduszami.
- (22) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Cypru, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Cypru w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej na Cyprze, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (23) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r. i jest zdania (?), że – zgodnie z przewidywaniami – Cypr spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (24) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej. Zalecenia te przyczyniają się również do wdrożenia zalecenia dla strefy euro na 2019 r., w szczególności zalecenia pierwszego, trzeciego i czwartego dla strefy euro,

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

NINIEJSZYM ZALECA Cyprowi podjęcie w latach 2019 i 2020 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. Zajęcie się cechami systemu podatkowego, które mogą ułatwiać agresywne planowanie podatkowe osobom fizycznym i przedsiębiorstwom wielonarodowym, zwłaszcza przez płatności transgraniczne dokonywane przez przedsiębiorstwa wielonarodowe.
2. Ułatwienie zmniejszenia liczby kredytów zagrożonych, także dzięki ustanowieniu skutecznej struktury zarządzania państwowej spółki zarządzania aktywami, podjęciu kroków celem poprawy dyscypliny płatniczej i zwiększeniu nadzoru nad spółkami skupującymi kredyty. Wzmocnienie zdolności w zakresie nadzoru pozabankowego sektora finansowego, w tym poprzez pełną integrację organów nadzoru nad ubezpieczeniami i funduszami emerytalnymi.
3. Dokończenie reform mających na celu zwiększenie skuteczności publicznych służb zatrudnienia oraz zwiększenie zasięgu ich działań i wsparcia w zakresie aktywizacji zawodowej skierowanych do młodzieży. Przeprowadzenie reformy systemu kształcenia i szkolenia, w tym systemu oceny nauczycieli, oraz zwiększenie zaangażowania pracodawców i uczestnictwa osób uczących się w kształceniu i szkoleniu zawodowym oraz zwiększenie oferty przystępnej edukacji i opiece nad dzieckiem. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie funkcjonowania w pełnym zakresie krajowego systemu opieki zdrowotnej w 2020 r., zgodnie z planem, przy jednoczesnym zachowaniu jego długoterminowej stabilności.
4. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na zrównoważony transport, środowisko, w szczególności gospodarkę odpadami i gospodarkę wodną, efektywność energetyczną i energię odnawialną, cyfryzację, w tym umiejętności cyfrowe, oraz badania i innowacje, z uwzględnieniem różnic terytorialnych w obrębie Cypru. Przyjęcie przepisów, aby uprościć procedury dla inwestorów strategicznych w celu uzyskania niezbędnych zezwoleń i licencji. Poprawę dostępu do finansowania dla MŚP oraz wznowienie realizacji projektów prywatyzacyjnych.
5. Zwiększenie wysiłków na rzecz większej wydajności systemu sądownictwa, w tym w zakresie funkcjonowania sądów administracyjnych, przeprowadzenia przeglądu procedur cywilnych, zwiększenia poziomu specjalizacji sądów i utworzenia funkcjonalnego systemu e-sprawiedliwości. Wdrożenie środków w celu wzmocnienia prawnego egzekwowania wiarygodności oraz wprowadzenia rzetelnego i sprawnego systemu wydawania i przenoszenia tytułów własności i praw do własności nieruchomości. Przyspieszenie reform antykorupcyjnych, zachowanie niezależności prokuratury i wzmocnienie zdolności organów ścigania.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady

M. LINTILÄ

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/14)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Łotwy jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami 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 z 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej. W szczególności ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na określone obszary i środki służące podniesieniu poziomu umiejętności pomoże w realizacji pierwszego zalecenia dla strefy euro w zakresie poprawy wydajności celem przywrócenia równowagi w strefie euro, a środki podatkowe pomogą w realizacji trzeciego zalecenia dla strefy euro w zakresie funkcjonowania rynku pracy.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

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

⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Łotwy zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Łotwy w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań 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 15 kwietnia 2019 r. Łotwa przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 17 kwietnia 2019 r. – program stabilności na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należywym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Łotwa jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2019 r. rząd planuje, że saldo nominalne poprawi się: deficyt wynoszący 1,0 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2018 r. zmniejszy się do 0,5 % PKB w 2019 r., i 0,4 % PKB w 2020 r. i 0,2 % w 2021 r. Po przeliczeniu salda strukturalnego ⁽⁶⁾ planuje się osiągnięcie w 2019 r. średniookresowego celu budżetowego, którym jest deficyt wynoszący 1 % PKB w kategoriach strukturalnych, po uwzględnieniu odchylenia, które dopuszczono na podstawie czasowego odstępstwa w związku z wdrażaniem reform strukturalnych. Zgodnie z programem stabilności na 2019 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmaleje do 33,1 % PKB do 2022 r. Prognozy dotyczące wzrostu PKB w programie stabilności na 2019 r. wydają się wiarygodne. Ryzyko dla sytuacji budżetowej jest zrównoważone.
- (7) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Łotwie osiągnięcie w 2019 r. średniookresowego celu budżetowego, po uwzględnieniu odchyień, które dopuszczono na podstawie czasowego odstępstwa w związku z wdrażaniem reform strukturalnych. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽⁷⁾ wynoszącej 4,8 % w 2019 r., co oznaczałoby poprawę salda strukturalnego o 0,2 % PKB. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. oczekuje się, że Łotwa będzie blisko osiągnięcia swojego średniookresowego celu budżetowego, po uwzględnieniu odchylenia, które dopuszczono na podstawie czasowego odstępstwa w związku z wdrażaniem reform strukturalnych. Obecna ocena wskazuje zatem na ryzyko pewnego odstępstwa w 2019 r. Jednocześnie prognozowana nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto wskazywałaby obecnie na ryzyko znaczącego odstępstwa od wymogu w 2019 r. Jeżeli prognozowane saldo strukturalne przestanie być zbliżone do średniookresowego celu budżetowego (po uwzględnieniu odchyień, które dopuszczono na podstawie czasowego odstępstwa w związku z wdrażaniem reform strukturalnych), ogólna ocena w przyszłych ocenach będzie musiała uwzględniać potencjalne odstępstwo od tego wymogu.
- (8) W 2020 r., w związku z tym, że prognozowana luka produktowa Łotwy wyniesie 1,3 %, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 3,5 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,5 % PKB według powszechnie przyjętej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. oczekuje się, że przy założeniu niezmiennego kursu polityki Łotwa będzie blisko osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Obecna ocena wskazuje zatem na ryzyko pewnego odstępstwa w 2020 r. Jednocześnie prognozowana nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto wskazywałaby obecnie na ryzyko znaczącego odstępstwa od wymogu w 2020 r. Jeżeli prognozowane saldo strukturalne przestanie być zbliżone do średniookresowego celu budżetowego ogólna ocena w przyszłych ocenach będzie musiała uwzględniać potencjalne odstępstwo od tego wymogu. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2019 r. Łotwa powinna być gotowa do wprowadzenia dodatkowych środków w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 60.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję na podstawie powszechnie przyjętej metodyki.

⁽⁷⁾ 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 czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (9) Dochody podatkowe wyrażone jako udział w produkcie krajowym brutto Łotwy są niskie w porównaniu ze średnią unijną i w pewnym stopniu ograniczają świadczenie usług publicznych, w szczególności usług opieki zdrowotnej, oraz włączenie społeczne. Kapitał i majątek są opodatkowane w stosunkowo niewystarczającym stopniu, a zamrożenie wartości stosowanych do obliczania podatków od nieruchomości jeszcze bardziej obniży dochody z ich opodatkowania. Jednocześnie obciążenie podatkowe pracy jest nadal wysokie w przypadku osób o niskich dochodach w porównaniu ze średnią unijną, mimo że zostało ono zmniejszone. Według różnych szacunków wydaje się, że w ostatnich latach udział szarej strefy gospodarki zmniejszył się. Udział niezgłaszanej działalności gospodarczej jest jednak wyższy na Łotwie niż w innych państwach bałtyckich. W szczególności niezgłaszanie wynagrodzeń (nieoficjalnych wynagrodzeń przekazywanych w gotówce), zwłaszcza w sektorze budowlanym, odpowiada za znaczną część szarej strefy gospodarki.
- (10) Po zamknięciu swojego trzeciego największego banku z powodu zarzutów o pranie pieniędzy Łotwa zaostrzyła przepisy dotyczące klientów-nierezydentów. W związku z tym wartość depozytów nierezydentów, które są głównym źródłem ryzyka prania pieniędzy na Łotwie, znacznie spadła od maja 2018 r., ale nadal występują wyzwania związane z walką z praniem pieniędzy. Ponadto Łotwa przedstawiła szczegółowy plan działania na rzecz poprawy strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Główne priorytety wymienione w planie działania obejmują wzmocnienie nadzoru opartego na analizie ryzyka, zapewnienie wymaganych zasobów ludzkich w organach nadzoru oraz zapewnienie skutecznej wymiany informacji i współpracy między organami śledczymi a sektorem prywatnym. Należy zwrócić uwagę na skuteczne wdrożenie tych środków po ich przyjęciu. Należy również zwiększyć zdolności organów ścigania i organów sądowych.
- (11) Łotwa stoi przed wyzwaniami związanymi z przestrzeganiem szeregu zasad ochrony socjalnej i włączenia społecznego określonych w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych. Nierówności dochodowe na Łotwie są duże, ponieważ redystrybucja w ramach systemu podatków i świadczeń jest niska. Adekwatność świadczeń społecznych pozostaje na niskim poziomie, a wpływ transferów socjalnych na zmniejszanie ubóstwa i nierówności jest ograniczony. Ryzyko ubóstwa wśród osób starszych i osób z niepełnosprawnościami jest stosunkowo wysokie i stale rośnie, ponieważ świadczenia nie nadążają za wzrostem płac. W 2018 r. odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wynosił 49 % (średnia unijna w 2017 r. to 18,2 %), a w przypadku z niepełnosprawnościami – 40,7 % w 2017 r. (średnia unijna w 2017 r. to 29,3 %). Państwowe świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego dla osób z niepełnosprawnościami oraz minimalne emerytury nie uległy zmianie od 2006 r. Reforma minimalnego dochodu, zapowiedziana w 2014 r., nie została wdrożona, co ma negatywne konsekwencje dla najuboższych gospodarstw domowych. Dostęp do opieki długoterminowej jest nadal również trudny. Konieczne są zatem inwestycje w celu rozwiązania problemu wykluczenia społecznego, w tym zapewnienia pomocy żywnościowej i materialnej dla osób najbardziej potrzebujących. Ponadto potrzebne są inwestycje, w tym w infrastrukturę, w celu poprawy dostępu do opieki nad dziećmi, opieki długoterminowej, zatrudnienia i innych usług społecznych, a także w celu umożliwienia integracji usług zdrowotnych i społecznych, w tym przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki środowiskowej. Odsetek osób dotkniętych poważną deprivacją mieszkaniową należy do najwyższych w Europie (15,2 % – w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 4,0 % w 2017 r.); brakuje lokali socjalnych. Potrzebne są inwestycje w celu zwiększenia dostępności przystępnych cenowo nieruchomości mieszkaniowych.
- (12) Chociaż ogólny wskaźnik zatrudnienia jest wysoki i stale rośnie, na liczbę zatrudnionych negatywnie wpływają niekorzystne zmiany demograficzne i emigracja. Ponadto zatrudnienie różni się w zależności od regionu i poziomu umiejętności. Osoby starsze z nieaktualnymi umiejętnościami napotykają więcej trudności. Niski poziom umiejętności cyfrowych wśród pracowników ogranicza korzystanie z technologii cyfrowych przez przedsiębiorstwa oraz potencjał innowacyjny. Liczba kształcących się osób dorosłych i poziom zaangażowania osób bezrobotnych w aktywne instrumenty rynku pracy są niższe od średniej unijnej.
- (13) System edukacji stoi przed wyzwaniem polegającym na konsolidacji zasobów przy jednoczesnej poprawie jakości i skuteczności. Mimo że łotewski system edukacji odznacza się dobrymi wynikami nauczania, dostęp do edukacji wysokiej jakości pozostaje uzależniony od miejsca zamieszkania i rodzaju szkoły. Poczyniono postępy w zakresie reformy programów nauczania w systemie kształcenia i szkolenia zawodowego, które mają na celu dostosowanie go do nowych wymogów w zakresie umiejętności, a warunki w szkołach zawodowych znacznie się poprawiły. Atrakcyjność tych szkół jest jednak nadal niska: wskaźniki naboru i wskaźnik zatrudnienia niedawnych absolwentów znajdują się poniżej średniej unijnej.

- (14) Zapewnienie podaży umiejętności jest jednym z głównych obszarów, w których nadal bardzo potrzebne są inwestycje. Odpowiednie inwestycje, również w infrastrukturę, są konieczne do poprawy jakości, skuteczności kształcenia i szkolenia oraz dostosowania ich do potrzeb rynku pracy, a także do propagowania uczenia się przez całe życie, w szczególności elastycznych możliwości podnoszenia umiejętności i przekwalifikowania. Inwestycje są również potrzebne w celu poprawy dostępu do zatrudnienia, w tym poprawy zasięgu i zakresu aktywnych polityk rynku pracy, poprawy zdolności do zatrudnienia siły roboczej, a także sektorowej i regionalnej mobilności pracowników. W szerszym kontekście istotne jest zwiększenie zdolności partnerów społecznych w celu propagowania sprawiedliwych warunków pracy i realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych.
- (15) Niewielkie wydatki publiczne na opiekę zdrowotną i niezdrowy tryb życia to główne przyczyny niezadowolającego stanu zdrowia społeczeństwa. Zwiększenie finansowania ochrony zdrowia powinno ograniczyć niektóre problemy związane z dostępem do służby zdrowia, wynikające z rocznych limitów świadczeń i długich okresów oczekiwania. Wydatki publiczne na opiekę zdrowotną pozostają jednak znacznie poniżej średniej unijnej. Dostęp do opieki zdrowotnej zwykle nie odbywa się terminowo ani na równych warunkach. Powoduje to wysoki poziom niezadowolonych – według subiektywnej oceny – potrzeb w zakresie opieki medycznej ze względu na wysoki poziom opłat własnych, zwłaszcza w przypadku grup znajdujących się w trudnej sytuacji, a także ze względu na nierówność szans. Prowadzone są reformy mające na celu zwiększenie wydajności i jakości opieki zdrowotnej, ale znajdują się one dopiero na wczesnym etapie; powinny zostać przyspieszone i obejmować skuteczne środki zapobiegawcze, usprawnienie funkcjonowania sektora szpitalnego, poprawę podstawowej opieki zdrowotnej i zarządzanie jakością. Ponadto Łotwa boryka się z niedoborem pracowników służby zdrowia, zwłaszcza pielęgniarzy i pielęgniarek, co utrudnia świadczenie publicznej opieki zdrowotnej i stanowi zagrożenie dla powodzenia reform służby zdrowia. Jeżeli wejdzie w życie podział usług zdrowotnych na dwa koszyki („pełen” i „minimalny”), może to jeszcze bardziej ograniczyć równy dostęp do opieki zdrowotnej i doprowadzić do niekorzystnych efektów zdrowotnych. Odpowiednie inwestycje w opiekę zdrowotną, w tym w infrastrukturę, są niezbędne do zwiększenia dostępności, przystępności cenowej i jakości opieki zdrowotnej z myślą o poprawie stanu zdrowia ludności oraz wydłużeniu życia zawodowego w lepszym zdrowiu.
- (16) Łotwa niewiele inwestuje w badania i rozwój; luka inwestycyjna w zakresie innowacji jest w tym kraju znaczna. W 2017 r. udział wydatków na badania i rozwój na Łotwie należał do najniższych w Unii i niewiele się zmienił w ostatnim dziesięcioleciu. Ponadto finansowanie badań naukowych opiera się prawie wyłącznie na funduszach Unii. W rezultacie Łotwa jest umiarkowanym innowatorem o pewnych atutach takich jak infrastruktura informacyjno-komunikacyjna i technologiczna, jednak wyniki Łotwy pozostają w tyle za innymi krajami pod względem zasobów ludzkich, współpracy sektora publicznego i prywatnego oraz inwestycji w dziedzinie własności intelektualnej.
- (17) W dalszym ciągu istnieją znaczne luki inwestycyjne, co utrudnia rozwiązanie problemu różnic regionalnych. Między Rygą a pozostałymi regionami Łotwy utrzymują się znaczne różnice ekonomiczne. Łotwa jako całość wykazuje postępującą konwergencję z Unią, jednak od czasu przystąpienia tego kraju do Unii różnica w wynikach gospodarczych między regionem stołecznym a pozostałymi regionami nie zmniejszyła się. Konkurencyjność i jakość usług publicznych znacznie się różnią w poszczególnych regionach Łotwy, co wpływa na atrakcyjność terytorialną niektórych regionów. W związku z tym inwestycje powinny uwzględniać istotne różnice regionalne w zakresie mobilności i infrastruktury cyfrowej, zwłaszcza lokalnych pętli abonenckich. Luki w połączeniach w ramach transeuropejskiej sieci transportowej, a także w połączeniach z regionami peryferyjnymi i przygranicznymi są nadal bardzo wyraźne i wywierają negatywny wpływ na działalność gospodarczą i eksportową Łotwy. Istnieją również luki inwestycyjne utrudniające ukończenie projektu Rail Baltica oraz kluczowych projektów w zakresie infrastruktury elektroenergetycznej, które stanowią część planu działań w zakresie połączeń międzysystemowych na rynku energii państw bałtyckich. Konieczne są również inwestycje w efektywne gospodarowanie zasobami w celu przyspieszenia transformacji energetycznej na Łotwie. Potrzebne są dalsze wysiłki na rzecz poprawy ogólnej efektywności energetycznej, w szczególności w sektorze mieszkaniowym i transportowym.
- (18) Pozytywny krok stanowi niedawne przyjęcie ustawy o sygnalistach, a dzięki wykryciu licznych przypadków korupcji na wysokim szczeblu działania łotewskiego urzędu antykorupcyjnego nabrały tempa. Niemniej jednak proces podejmowania decyzji przez rząd jest nadal postrzegany jako naznaczony faworytyzmem, a procedury udzielania zamówień – jako podatne na korupcję z powodu braku przejrzystości, w szczególności w gminach oraz przedsiębiorstwach państwowych i gminnych. Zmiany w ustawie o konkurencji, które zaczną obowiązywać w dniu 1 stycznia 2020 r., ograniczą możliwości przedsiębiorstw państwowych i gminnych w zakresie szkodliwego wpływania na konkurencję poprzez swoją działalność. Zmiany legislacyjne w zakresie konfliktu interesów mogą prowadzić do nadużyć. Niedawno przyjęty kodeks etyki nie obejmuje osób mianowanych z klucza politycznego.

- (19) Usługi publiczne nie zostały dostosowane do malejącej liczby ludności ani do starzejącego się społeczeństwa. Malejąca liczba ludności i urbanizacja sprawiają, że infrastruktura i usługi publiczne nie są w pełni wykorzystywane na obszarach wiejskich. Administracja publiczna, edukacja i służba zdrowia wymagają strategii utrzymania dostępu do wysokiej jakości usług na słabo zaludnionych i wyludniających się obszarach, przy jednoczesnym zapewnieniu większej wydajności. Niedawno zapowiedziana została powszechna administracyjna reforma terytorialna, która ma zostać przeprowadzona do grudnia 2021 r. Terminowe przeprowadzenie tej reformy mogłoby przyczynić się do zwiększenia rozliczalności i wydajności sektora publicznego, zwłaszcza z myślą o programie operacyjnym dotyczącym funduszy unijnych, który ma zostać zatwierdzony do 2020 r.
- (20) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Łotwie na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Ważnym czynnikiem wpływającym na powodzenie tej inwestycji jest wzmocnienie krajowych zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania tymi funduszami.
- (21) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Łotwy, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Łotwy w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej na Łotwie, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (22) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r., a jej opinia ⁽⁸⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Łotwie podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 3,5 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB. Ograniczenie opodatkowania osób o niskich dochodach poprzez przesunięcie go na inne źródła, w szczególności kapitał i majątek, oraz poprzez zwiększenie poziomu przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Zapewnienie skutecznego nadzoru i egzekwowania ram przeciwdziałania praniu pieniędzy.
2. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez zwiększenie adekwatności świadczeń w zakresie minimalnego dochodu, emerytur minimalnych oraz wsparcia dochodu dla osób z niepełnosprawnościami. Podniesienie jakości i skuteczności kształcenia i szkolenia, w szczególności w odniesieniu do pracowników o niskich kwalifikacjach i osób poszukujących pracy, w tym poprzez zwiększenie uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu zawodowym oraz kształceniu dorosłych. Poprawę dostępności, jakości i oszczędności kosztowej systemu opieki zdrowotnej.
3. Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na innowacje, zapewnianie przystępnych cenowo nieruchomości mieszkaniowych, transport – przede wszystkim na jego zrównoważoność, efektywne gospodarowanie zasobami i efektywność energetyczną, połączenia międzysystemowe oraz infrastrukturę cyfrową, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
4. Zwiększenie rozliczalności i wydajności sektora publicznego, w szczególności w przypadku samorządów lokalnych i przedsiębiorstw państwowych i gminnych oraz poprawę przepisów w dziedzinie konfliktu interesów.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady

M. LINTILÄ

Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/15)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanych dalej „zaleceniami dla strefy euro”).

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

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

⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 2 i 3 poniżej. W szczególności środki inwestycyjne pomogą w realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro odnośnie do wspierania inwestycji, a środki w dziedzinie edukacji przyczynią się do realizacji trzeciego zalecenia dla strefy euro odnośnie do funkcjonowania rynku pracy.
- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Litwy zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Litwy w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań 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 10 maja 2019 r. Litwa przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 30 kwietnia 2019 r. – program stabilności na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyłym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Litwa jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2019 r. rząd planuje uzyskanie nadwyżki nominalnej na poziomie 0,4 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2019 r. i 0,2 % PKB w 2020 r.; przewiduje się, że następnie obniży się ona do poziomu 0,1 % PKB w 2021 r. Po ponownym przeliczeniu salda strukturalnego ⁽⁶⁾ stwierdza się osiągnięcie z nadwyżką średniookresowego celu budżetowego, którym jest osiągnięcie deficytu w wysokości 1 % PKB w kategoriach strukturalnych, w okresie objętym programem. W 2017 r. Litwie zezwolono na tymczasowe odstępstwo w związku z wdrażaniem reform strukturalnych. Odstępstwo to jest przenoszone z roku na rok przez okres trzech lat. Zgodnie z programem stabilności na 2019 r. oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 34,2 % PKB w 2018 r. do 32,9 % PKB w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Środki niezbędne do osiągnięcia planowanych poziomów nadwyżki począwszy od 2020 r. nie zostały jednak dostatecznie sprecyzowane. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże deficyt w wysokości 1 % PKB w 2019 r. i 0,9 % PKB w 2020 r., zgodnie ze średniookresowym celem budżetowym. Należy jednak uważnie monitorować zmiany wydatków w krótkim i średnim okresie, zwłaszcza w świetle możliwych przyszłych zagrożeń dla stabilności dochodów. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Litwa spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2019 i 2020.
- (7) W czerwcu 2018 r. rząd przyjął szereg aktów ustawodawczych w celu wdrożenia kompleksowego pakietu sześciu reform strukturalnych obejmujących kluczowe obszary, takie jak edukacja, ochrona zdrowia, podatki, gospodarka nieformalna, emerytury i innowacje.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 64.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, ponownie przeliczone przez Komisję na podstawie wspólnie uzgodnionej metodyki.

- (8) Litwa nadal podejmuje działania na rzecz zwalczania szarej strefy gospodarki i poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Chociaż środki te dały obiecujące wyniki, przestrzeganie przepisów prawa podatkowego utrzymuje się, ogólnie rzecz biorąc, na niskim poziomie. Litwa nadal ma jedną z największych luk w podatku VAT w Unii. Dalsza poprawa przestrzegania przepisów prawa podatkowego zwiększyłaby dochody i sprawiłaby, że system podatkowy byłby bardziej sprawiedliwy. Nie podjęto żadnych działań w celu rozszerzenia bazy podatkowej o źródła, które wywierają mniej szkodliwy wpływ na wzrost gospodarczy. Podatki środowiskowe i podatki od majątku pozostają poniżej średniej unijnej i nie przewiduje się żadnych zmian w zakresie opodatkowania samochodów lub podatku od użytkownika dróg przez pasażerów prywatnych.
- (9) Od 2018 r. emerytury publiczne są automatycznie indeksowane w związku ze wzrostem kosztów wynagrodzeń. Oczekuje się, że spowoduje to zmniejszenie wydatków publicznych na emerytury z 6,9 % PKB w 2016 r. do 5,2 % w 2070 r. Ze względu jednak na przewidywany spadek zatrudnienia adekwatność wysokości emerytur prawdopodobnie się zmniejszy, ponieważ świadczenia emerytalne nie będą nadążać za wzrostem płac. Przewiduje się, że wskaźnik wysokości świadczeń emerytalnych, który wyraża średnią wysokość emerytury w stosunku do średniego wynagrodzenia, będzie stale spadać z poziomu, który już teraz jest jednym z najniższych w Unii. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w przypadku zmniejszenia wskaźnika wysokości świadczeń rząd musi zaproponować środki naprawcze. Ze względu na niepewność co do dokładnego charakteru i harmonogramu takich przyszłych środków nie ujmuje się ich w prognozach zawartych w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa. Stanowią one jednak ryzyko dla stabilności finansów publicznych. Jeśli ogólny wskaźnik wysokości świadczeń pozostałby niezmienny do 2070 r., wydatki na emerytury zwiększyłyby się do 7 % PKB, a nie zmniejszyły do prognozowanego poziomu 5,2 %. W związku z tym panuje niepewność co do tego, jak przepisy emerytalne będą stosowane w praktyce i jakie będą ich skutki dla stabilności fiskalnej i adekwatności wysokości emerytur w miarę upływu czasu.
- (10) Istotnym wyzwaniem dla Litwy nadal pozostają wysoki odsetek osób narażonych na ubóstwo lub wykluczenie społeczne oraz wysoki stopień nierówności dochodowych. Kwestie te hamują wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. Mimo stałego wzrostu gospodarczego wiele grup społeczeństwa litewskiego (np. osoby starsze, niepełnosprawne, dzieci, gospodarstwa domowe osób samotnie wychowujących dzieci i bezrobotni) jest szczególnie zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Chociaż w ostatnich latach nastąpiła poprawa w zakresie siatki bezpieczeństwa socjalnego, to ogólna moc korygująca litewskiego systemu podatków i świadczeń oraz poziom wydatków na ochronę socjalną w stosunku do PKB pozostają jednymi z najniższych w Unii. Podjęto pierwsze kroki w celu rozwiązania problemu wysokiego poziomu ubóstwa i nierówności dochodowych, takie jak wprowadzenie „kwoty minimalnych potrzeb konsumpcyjnych”, zwiększenie powszechnych świadczeń na dziecko oraz indeksacja emerytur. Utrzymujący się wysoki poziom ubóstwa i nierówności świadczy jednak o tym, że przed krajem tym jest jeszcze długa droga do osiągnięcia średniego unijnego poziomu zabezpieczenia społecznego oraz że potrzebne są inwestycje w walkę z wykluczeniem społecznym. Strategie aktywnego włączenia słabszych grup społecznych są bardziej skuteczne, kiedy łączą większą adekwatność minimalnego dochodu i systemów emerytalno-rentowych, aktywizację zawodową i poprawę świadczenia usług społecznych, w tym opieki nad dziećmi i mieszkalnictwa socjalnego.
- (11) Rynek pracy zawęził się w wyniku wzrostu zatrudnienia, a także na skutek niekorzystnego rozwoju sytuacji demograficznej, w tym emigracji. Aby złagodzić skutki spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym, potrzebne są inwestycje w kapitał ludzki oraz łatwiejszy dostęp do zatrudnienia dla wszystkich. W obliczu utrzymujących się niedoborów wykwalifikowanej siły roboczej i niedopasowania umiejętności Litwa powinna przyspieszyć reformy na rzecz poprawy jakości i efektywności systemów kształcenia na wszystkich poziomach oraz zapewnić sprawiedliwy dostęp do wysokiej jakości włączającego kształcenia i szkolenia. Spadek liczby ludności sprawił, że sieć szkół znalazła się pod presją. Zmiana demograficzna wymaga strategii na rzecz utrzymania dostępu do wysokiej jakości edukacji dla wszystkich, przy jednoczesnym zapewnieniu wydajności sieci szkół i wsparciu nauczycieli dotkniętych konsolidacją szkół. Nadal konieczne są znaczne wysiłki w celu konsolidacji sieci szkolnictwa wyższego, obejmującej ponad 40 państwowych i prywatnych uniwersytetów i szkół wyższych. Organizatorzy kształcenia i szkolenia zawodowego muszą zmodernizować programy nauczania, a także zwiększyć zdolność reagowania na potrzeby lokalnych i regionalnych rynków pracy. Skuteczne i łatwo dostępne działania w zakresie uczenia się dorosłych, przekwalifikowania i podnoszenia kwalifikacji, a także świadczenie usług społecznych, mogłyby przyczynić się do zwiększenia liczby osób aktywnych zawodowo. Poziom uczestnictwa w kształceniu dorosłych pozostaje niski – w 2018 r. sięgał on 6,6 %, czyli poziomu dużo niższego niż średnia unijna wynosząca 11,1 %. Gospodarka Litwy mogłaby czerpać korzyści z inwestycji w podnoszenie poziomu umiejętności, w tym umiejętności cyfrowych, innowacje i lepszą integrację osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy (na przykład osób niepełnosprawnych, starszych, bezrobotnych lub biernych zawodowo). W szerszej perspektywie istotne jest wzmacnianie zdolności partnerów społecznych, aby stymulować ich zaangażowanie.
- (12) Wciąż aktualnymi wyzwaniami są nie najlepszy stan zdrowia społeczeństwa i niskie inwestycje w opiekę zdrowotną. Istnieje nadal znaczny potencjał w zakresie racjonalizacji wykorzystania zasobów przez dalsze przechodzenie z opieki szpitalnej do opieki ambulatoryjnej. Wciąż powszechnie korzysta się z usług szpitalnych; notowane są wysokie wskaźniki hospitalizacji w przypadku chorób przewlekłych w połączeniu ze stosunkowo niskim wskaźnikiem obłożenia łóżek. Dalsza racjonalizacja wykorzystania zasobów szpitali wraz z inwestycjami ukierunkowanymi na wzmocnienie usług podstawowej opieki zdrowotnej, w tym inwestycjami w personel służby zdrowia, są

konieczne do zwiększenia wydajności i poprawy stanu zdrowia obywateli. Jakość opieki pozostaje jedną z głównych przyczyn nie najlepszego stanu zdrowia w społeczeństwie. Środki mające na celu poprawę jakości opieki są rozdrobione; poziom korzystania z akredytacji w podstawowej opiece zdrowotnej jest niski, a w szpitalach systemu akredytacji nie stosuje się w ogóle. Szczególnie niski jest poziom inwestycji w środki zapobiegania chorobom. Ponadto działaniom podejmowanym w celu ulepszenia środków zapobiegania chorobom na szczeblu lokalnym brakuje nadrzędnej wizji i tracą one na skuteczności ze względu na brak współpracy systemowej między urzędami zajmującymi się zdrowiem publicznym a podstawową opieką zdrowotną. Ponadto niski poziom wydatków na opiekę zdrowotną w połączeniu ze stosunkowo wysokimi opłatami nieformalnymi i wysokimi opłatami własnymi mają negatywny wpływ na równy dostęp do opieki zdrowotnej.

- (13) Podjęto pewne działania w walce z korupcją, jednak nadal brakuje zintegrowanego rejestru deklaracji interesów. W 2018 r. przyjęto przepisy wykonawcze do ustawy o ochronie sygnalistów, a obecnie toczą się dyskusje na temat nowego prawa regulującego działalność lobbingsową. Utrzymują się nieprawidłowości w zakresie zwalczania korupcji w systemie opieki zdrowotnej.
- (14) Udział inwestycji w PKB Litwy utrzymuje się zarówno poniżej średniej unijnej, jak i średniej pozostałych krajów bałtyckich. Poziom innowacyjności i zdolność przedsiębiorstw do absorpcji technologii są na Litwie niskie. Potrzebne są wyższe poziomy inwestycji w badania naukowe i innowacje, zwłaszcza w sektorze prywatnym. Zwiększyłyby to wydajność, która, pomimo niedawnego wzrostu, pozostaje znacznie poniżej poziomu Unii. Niedobór specjalistów w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych wskazuje na potrzebę inwestowania w umiejętności cyfrowe, które wspierają konkurencyjność, innowacyjność i zdolność Litwy do absorpcji technologii, a także stymulują przechodzenie na gospodarkę bardziej opartą na wiedzy i o wyższej wartości dodanej.
- (15) Litewska gospodarka jest stosunkowo zasobochłonna, o wysokim stopniu uzależnienia od importu energii i surowców. Produktywność zasobów jest niska, a zużycie energii – wysokie, szczególnie w sektorze mieszkaniowym i transportowym. Zwiększone inwestycje w efektywność energetyczną, zwłaszcza w sektorze budynków i krajowej produkcji energii ze źródeł odnawialnych, pomogłyby w transformacji w kierunku ekologicznej gospodarki i zapewniłyby jej bardziej zrównoważoną ścieżkę wzrostu, a jednocześnie zmniejszyłyby zależność od importu energii.
- (16) Litwa wciąż odznacza się niską dostępnością międzynarodową pod względem transportu kolejowego, drogowego, morskiego oraz lotniczego i wymaga dalszej integracji z resztą Europy. Lepsza jakość sieci połączeń zwiększyłaby wydajność gospodarki i pozwoliłaby jej w pełni wykorzystywać rynek wewnętrzny. Wyniki sektora transportu znajdują się znacznie poniżej średniej unijnej pod względem zasięgu sieci drogowej i kolejowej w ramach TEN-T, inwestycji w badania naukowe i innowacje w sektorze transportu, zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ruch kolejowy jest zdominowany przez przepływy wschód-zachód, natomiast oś północ-południe jest nadal słabo rozwinięta. W związku z tym potrzebne są znaczne inwestycje w celu opracowania zrównoważonej, odpornej na zmiany klimatu, inteligentnej, bezpiecznej i intermodalnej sieci TEN-T oraz zapewnienia jej dostępności, a także w celu propagowania zrównoważonej mobilności w miastach. Ponadto w ciągu ostatnich pięciu lat znacznie zwiększyły się emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego. Synchronizacja litewskiego systemu elektroenergetycznego z europejską siecią kontynentalną ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w całym regionie Morza Bałtyckiego.
- (17) Różnice regionalne na Litwie są większe niż średnia unijna i w ciągu ostatnich dwóch dekad stale się powiększały. Korzyści płynące z szybkiej konwergencji gospodarczej Litwy są najbardziej odczuwalne w dwóch obszarach metropolitalnych. W regionach z przewagą obszarów wiejskich, które stanowią większość terytorium i na których żyje niemal 55 % ludności, odnotowuje się znaczny spadek liczby ludności wynikający z ograniczenia dostępu do wysokiej jakości usług publicznych. Znaczne różnice społeczno-ekonomiczne w kraju pokazują, że niektóre regiony mają wyjątkowe potrzeby w zakresie inwestycji. Wyzwaniem pozostaje również zwiększenie powiązań między sąsiadującymi ze sobą litewskimi regionami, w tym połączeń transportowych i cyfrowych.

- (18) W celu poprawy wydajności inwestycji publicznych władze Litwy zaktualizowały zasady przygotowywania i wybierania projektów inwestycyjnych finansowanych z budżetu państwa. Od 2018 r. wszystkie nowe projekty inwestycyjne powinny być oceniane pod kątem kosztów i korzyści oraz powinny spełniać dodatkowe kryteria wyboru. Chociaż jest to ważny pierwszy krok, potrzebne są dalsze działania, aby zmaksymalizować wpływ inwestycji publicznych na zwiększenie potencjału długoterminowego wzrostu gospodarczego i rozwiązanie problemu rosnących różnic między regionami. Władze rozpoczęły przegląd systemu budżetowania publicznego w celu wydłużenia horyzontu czasowego dla budżetu i wzmocnienia powiązania między wydatkami a ogólnymi celami gospodarczymi. Kluczowe znaczenie ma zagwarantowanie, aby nowy system planowania inwestycji strategicznych był gotowy na proces budżetowania na lata 2021–2023 oraz rozpoczęcie nowego unijnego cyklu finansowania w 2021 r.
- (19) Litwa nie ma pojedynczej strategii na rzecz badań naukowych i innowacji. Obszar ten charakteryzuje się rozdrobnieniem działań i mnogością systemów wsparcia, którym brakuje synergii. Istnienie kilku agencji wykonawczych niestosujących wspólnie uzgodnionego podejścia do wspierania polityki badań naukowych i innowacji jeszcze bardziej komplikuje złożony system zarządzania, który wydaje się ograniczać dostęp użytkowników do licznych dostępnych instrumentów. Ten stan rzeczy jest szczególnie szkodliwy dla współpracy między środowiskiem naukowym a przedsiębiorstwami, a także hamuje innowacyjność. Nowy podział odpowiedzialności za politykę badań naukowych i innowacji między Ministerstwem Gospodarki i Innowacji a Ministerstwem Edukacji i Nauki nie przyczynił się jeszcze do stworzenia spójnych ram polityki zapewniających synergiczne systemy wsparcia, które byłyby dostępne za pośrednictwem punktu kompleksowej obsługi dla potencjalnych beneficjentów.
- (20) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Litwie na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
- (21) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Litwy, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Litwy w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej na Litwie, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (22) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r. i jej zdaniem⁽⁷⁾ należy się spodziewać, że Litwa spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Litwie podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zwiększenie przestrzegania przepisów prawa podatkowego i rozszerzenie bazy podatkowej o źródła, które wywierają mniej szkodliwy wpływ na wzrost gospodarczy. Rozwiązanie problemu nierówności dochodowych, ubóstwa i wykluczenia społecznego, w tym przez poprawę struktury systemu podatkowego i systemu świadczeń.
2. Poprawę jakości i efektywności systemów kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach, w tym systemu kształcenia dorosłych. Poprawę jakości, przystępności cenowej i wydajności systemu opieki zdrowotnej.

⁽⁷⁾ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na innowacjach, efektywności energetycznej i efektywnym gospodarowaniu zasobami, zrównoważonym transporcie i połączeniach międzysystemowych, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Stymulowanie wzrostu wydajności przez zwiększenie wydajności inwestycji publicznych. Opracowanie spójnych ram polityki w celu wspierania współpracy między środowiskiem naukowym a przedsiębiorstwami oraz konsolidację agencji wykonawczych ds. badań naukowych i innowacji.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/16)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Luksemburga jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami 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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej. W szczególności, skupienie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami w określonych obszarach oraz zajęcie się płatnościami transgranicznymi pomogą zrealizować drugie zalecenie dla strefy euro odnośnie do wsparcia inwestycji i agresywnego planowania podatkowego; z kolei środki zwiększające udział osób starszych w rynku pracy pomogą zrealizować trzecie zalecenie dla strefy euro odnośnie do zapewnienia odpowiedniego i stabilnego systemu ochrony socjalnej.
- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Luksemburga zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Luksemburga w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań 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”.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 68.

- (4) W dniu 30 kwietnia 2019 r. Luksemburg przedłożył swój krajowy program reform na 2019 r. i swój program stabilności na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽⁵⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyłym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Luksemburg jest obecnie objęty częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2019 r. rząd planuje, że nadwyżka nominalna zmniejszy się z 2,4 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2018 r. do 1,0 % PKB w 2019 r., a następnie będzie się niemal stale zwiększać, osiągając w 2023 r. 2,2 % PKB. Na podstawie przeliczonego salda strukturalnego⁽⁶⁾ przewiduje się, że średniokresowy cel budżetowy – zmieniony z deficytu strukturalnego w wysokości 0,5 % PKB w 2019 r. w nadwyżkę, w ujęciu strukturalnym, w wysokości 0,5 % PKB w 2020 r. – będzie osiągnięty z nadwyżką w okresie objętym programem. Zgodnie z programem stabilności na 2019 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, jest oparty na korzystnych założeniach w odniesieniu do całego okresu objętego programem na 2019 r. z wyjątkiem 2023 r., w przypadku którego scenariusz ten jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę wynoszącą 0,9 % PKB w 2019 r. i 0,5 % PKB w 2020 r.; wartości te, zwłaszcza w odniesieniu do 2020 r., są niższe od celu wyznaczonego w programie stabilności na 2019 r., ale wciąż przewyższają średniokresowy cel budżetowy lub są z nim zgodne. Należy jednak uważnie monitorować zmiany wydatków w krótkim i średnim okresie, zwłaszcza w świetle możliwych przyszłych zagrożeń dla stabilności dochodów. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Luksemburg spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2019 i 2020.
- (7) Pomimo niedawnych reform oczekuje się, że wydatki Luksemburga związane ze starzeniem się społeczeństwa (koszty związane z emeryturami, opieką zdrowotną i opieką długoterminową) znacznie wzrosną w perspektywie długoterminowej. O ile dotychczasowa polityka w zakresie obecnego systemu nie ulegnie zmianie, może to stanowić zagrożenie dla stabilności finansów publicznych w długim okresie. Dzieje się tak mimo niskiego obecnie poziomu długu publicznego i zgromadzonych rezerw systemu zabezpieczenia społecznego, które mają zapewnić rentowność systemu do 2041 r. Zalecenia w sprawie tego problemu są kierowane do Luksemburga od 2011 r., ale do tej pory poczyniono niewielkie postępy. W sprawozdaniu z 2018 r. rządowa grupa robocza ds. emerytur omawiała różne sposoby poprawy długoterminowej stabilności systemu emerytalnego, w tym stopniowe podwyższanie wysokości składki, podwyższanie wieku emerytalnego w celu uwzględnienia dłuższego średniego trwania życia i zachęcanie do stopniowego przechodzenia na emeryturę. W sprawozdaniu proponuje się wielowymiarową strategię w postaci ukierunkowanych reform mających zagwarantować długoterminową stabilność systemu przy jednoczesnym zminimalizowaniu skutków zarówno dla gospodarki, jak i dla emerytów. Przewidywany wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa zagraża również długoterminowej stabilności systemów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. Ponad trzy czwarte wydatków na opiekę długoterminową pochodzi ze źródeł publicznych. Z analizy przeprowadzonej w 2013 r. przez Generalny Inspektorat Zabezpieczenia Społecznego wynika, że system ubezpieczeń na wypadek konieczności opieki długoterminowej powinien zachować stabilność finansową do 2030 r., o ile składka zostanie stopniowo podniesiona z 1,4 % do 1,7 %, tak by dostosować koszty do odsetka osób niesamodzielnych. Skutki dla długoterminowej stabilności fiskalnej nie są jednak jeszcze znane. Aby utrzymać spójność społeczną i zachować stabilność finansów publicznych w perspektywie długoterminowej, polityka demograficzna musi być zbieżna z politykami w dziedzinie kształcenia i szkolenia i charakteryzować się holistycznym podejściem, które uwzględnia zarówno wyzwania, jak i możliwości związane ze zmianami demograficznymi oraz zmianami w gospodarce cyfrowej, z uwagi na oczekiwany wpływ starzenia się społeczeństwa na podaż pracy w najbliższej przyszłości. W niektórych sektorach odnotowano ostatnio niedobór siły roboczej, który może utrudniać wzrost wydajności i ograniczać potencjał długoterminowego wzrostu gospodarczego.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję przy użyciu powszechnie przyjętej metodyki.

- (8) Pomimo ogólnie dobrych wyników rynku pracy wskaźnik zatrudnienia utrzymuje się na stałym poziomie, a określone grupy nadal napotykają konkretne trudności na rynku pracy. Zwłaszcza wskaźnik zatrudnienia osób starszych pozostaje na szczególnie niskim poziomie i konieczne są dalsze działania, aby poprawić ich uczestnictwo w rynku pracy. Wciąż rozpowszechnione są systemy wczesnych emerytur, zachęcające pracowników do rezygnacji z zatrudnienia, a w 2017 r. 57,5 % nowo przyznanych emerytur stanowiły wczesne emerytury. W 2018 r. rząd zniósł jeden z systemów przedemerytalnych umożliwiających przejście na emeryturę po ukończeniu 57. roku życia, ale efekt tej reformy osłabiło złagodzenie ograniczeń obowiązujących w ramach innych systemów przedemerytalnych. Niski współczynnik aktywności zawodowej osób starszych jest również w dużej mierze wynikiem finansowych czynników zniechęcających do pracy, wynikających z systemu ulg podatkowych, które są stosunkowo wysokie w tej grupie wiekowej. Zachęcanie do zatrudniania pracowników w starszym wieku wymaga kompleksowej strategii obejmującej działania mające pomóc tym pracownikom w przedłużeniu okresu 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.
- (9) Luksemburg nieprzerwanie dąży do poprawy otoczenia regulacyjnego w sektorze usług biznesowych, jednak zgodnie ze wskaźnikiem restrykcyjności Komisji (7) bariery regulacyjne są nadal wysokie w kilku sektorach, takich jak usługi prawne, rachunkowe, architektoniczne i inżynieryjne. Opracowany przez OECD wskaźnik restrykcyjności handlu usługami wewnątrz EOG, opublikowany w grudniu 2018 r., również potwierdził, że poziom restrykcyjności regulacyjnej w Luksemburgu w stosunku do innych państw członkowskich jest wyższy niż średni poziom na jednolitym rynku dla tych sektorów.
- (10) Luksemburski model gospodarczy charakteryzuje się dobrymi wynikami, spójnymi z solidnym i trwałym tworzeniem miejsc pracy dla wykwalifikowanych pracowników. Powyższemu towarzyszy wysoki poziom wydajności, będący w dużym stopniu odzwierciedleniem przyrostu wydajności wynikającego z udziału w rynkach światowych, w szczególności w sektorze finansowym. W ostatnich latach wzrost wydajności, ograniczany przez niski poziom inwestycji przedsiębiorstw w innowacje i integrację cyfrową, utrzymywał się jednak na niezmiennym poziomie. Strategia Luksemburga, która ma na celu dywersyfikację gospodarki poprzez rozwój kluczowych sektorów wymagających specjalistycznej wiedzy w procesie przechodzenia na gospodarkę opartą na danych, wykazuje duży potencjał pobudzania inwestycji o wysokiej wartości dodanej oraz pobudzania wzrostu wydajności. W tym kontekście należy wspomnieć, że inwestycje publiczne są nadal wysokie i skupiają się na tych sektorach, w tym na silnym sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych. Nie doprowadziły one jednak do pobudzenia inwestycji prywatnych w innowacje i cyfryzację. Większe inwestycje w badania naukowe i innowacje oraz w integrację cyfrową, zwłaszcza w przedsiębiorstwach, a konkretnie w małych i średnich przedsiębiorstwach, są ważne dla poprawy wzrostu wydajności i dalszej dywersyfikacji gospodarki Luksemburga. Opracowanie spójnych i zintegrowanych ram krajowych dotyczących polityki w zakresie badań naukowych i innowacji oraz instrumentów wsparcia, w tym określenie priorytetów w oparciu o rzetelną ocenę oczekiwanych skutków gospodarczych, jest niezbędne, aby umożliwić Luksemburgowi wykorzystanie pełnego potencjału jego ekosystemu innowacji.
- (11) Większe inwestycje w umiejętności, w szczególności w umiejętności w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych, zdolność do zatrudnienia, kształcenie i szkolenie, w tym lepsze dostosowanie programów nauczania do potrzeb rynku pracy oraz wspieranie transformacji technologicznej i cyfrowej, są ważne dla poprawy wydajności, sytuacji w zakresie zatrudnienia i potencjału długoterminowego wzrostu gospodarczego Luksemburga oraz dla wspierania równych szans.
- (12) Zanieczyszczenie powietrza i zatory komunikacyjne w godzinach szczytu nadal stanowią poważne problemy w Luksemburgu, zarówno z punktu widzenia konkurencyjności, jak i ochrony środowiska. Ponadto emisje CO₂ z transportu drogowego przyczyniają się do zmiany klimatu. Według prognoz krajowych z 2017 r. przedłożonych Komisji oczekuje się, że o ile nie zostaną podjęte dodatkowe środki, Luksemburg nie osiągnie swojego celu w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. (różnica 3 punktów procentowych), a do realizacji celu na 2030 r. zabraknie 20 punktów procentowych. Liczba pracowników transgranicznych, którzy obecnie stanowią około 45 % siły roboczej w Luksemburgu, niskie opodatkowanie paliwa transportowego i wysokie ceny nieruchomości mieszkaniowych powodują zwiększone korzystanie z samochodów i stanowią przeszkodę w poprawie jakości powietrza i warunków ruchu drogowego. W ciągu ostatnich kilku lat w nowych samochodach osobowych sprzedawanych w Luksemburgu wzrosło jednak wykorzystanie paliw alternatywnych.

(7) SWD(2016) 436 final.

- (13) Niewystarczająca podaż nieruchomości mieszkaniowych może negatywnie wpłynąć na atrakcyjność Luksemburga. Wysokie zapotrzebowanie na nieruchomości mieszkaniowe w tym państwie nadal napędzane jest wzrostem liczby ludności, korzystnymi warunkami finansowania i znaczną transgraniczną siłą roboczą. Podaż i inwestycje w sektorze mieszkaniowym wydają się niewystarczające; są one ograniczone ze względu na niewystarczającą dostępność gruntów i niską gęstość zabudowy, głównie z powodu braku zachęt dla właścicieli gruntów do budowania nowych nieruchomości mieszkaniowych lub sprzedaży gruntów. Podaż mieszkalnictwa socjalnego również wydaje się niewystarczająca i wskazuje na potrzebę znacznych inwestycji w celu złagodzenia rosnących napięć na rynku mieszkaniowym. W tym względzie środki polityczne określone w rządowym programie na lata 2018–2023 mają na celu zwiększenie podaży nieruchomości mieszkaniowych. Środki te obejmują zmiany w przepisach o planowaniu przestrzeni miejskiej, tak by powiększyć obszary przeznaczone pod zabudowę i rozwijać mieszkalnictwo przystępne cenowo i socjalne.
- (14) Walka z agresywnym planowaniem podatkowym jest niezbędna, aby systemy podatkowe stały się bardziej wydajne i sprawiedliwe, co potwierdzono w zaleceniu dla strefy euro z 2019 r. 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. Luksemburg wprowadził środki zapobiegające stosowaniu agresywnego planowania podatkowego, ale fakt, że wypłaty dywidend, odsetek i opłat licencyjnych stanowią wysoki procent jego PKB, wskazuje, że z luksemburskich przepisów podatkowych mogą korzystać przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe. Większość bezpośrednich inwestycji zagranicznych znajduje się w posiadaniu spółek celowych. Brak podatków u źródła od transgranicznej wypłaty odsetek (tzn. przez rezydentów unijnych na rzecz rezydentów państw trzecich) i opłat licencyjnych oraz zwolnienie, w określonych okolicznościach, z podatków u źródła od wypłat dywidend mogą prowadzić do zupełnego nieopodatkowania takich płatności, w przypadku gdy nie podlegają one podatkowi również w kraju odbiorcy.
- (15) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Luksemburgowi na optymalne wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów.
- (16) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Luksemburga, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 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 fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Luksemburgu, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r. i w swojej opinii ⁽⁸⁾ przewiduje, że Luksemburg spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.

NINIEJSZY ZALECA Luksemburgowi podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób starszych poprzez zwiększanie ich szans na zatrudnienie oraz poprawę ich zatrudnialności. Poprawę stabilności systemu emerytalnego w perspektywie długoterminowej, w tym poprzez dalsze ograniczanie możliwości przechodzenia na wczesną emeryturę.
2. Ograniczenie barier dla konkurencji w zakresie usług biznesowych w zawodach regulowanych.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na wspieraniu cyfryzacji i innowacji, stymulowaniu rozwoju umiejętności, poprawie zrównoważonego transportu oraz zwiększeniu podaży nieruchomości mieszkaniowych, w tym poprzez zwiększenie zachęt do budowania i znoszenie barier w tym zakresie.
4. Zajęcie się elementami systemu podatkowego, które mogą ułatwiać agresywne planowanie podatkowe, zwłaszcza przy wykorzystaniu płatności transgranicznych.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady

M. LINTILÄ

Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2019 r.**

(2019/C 301/17)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. Uwzględniła ona w należytych 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ 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) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Węgier zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Węgier w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽³⁾, działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Węgier w realizacji ich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

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

⁽³⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 72.

- (3) W dniu 30 kwietnia 2019 r. Węgry przedłożyły swój krajowy program reform na 2019 r. oraz swój program konwergencji na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽⁴⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Węgry są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają regule dotyczącej zadłużenia. W programie konwergencji na 2019 r. rząd planuje poprawę deficytu nominalnego do poziomu 1,8 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2019 r. – z 2,2 % w 2018 r. Zgodnie z planem deficyt ma się w dalszym ciągu stopniowo poprawiać – do 1,2 % w 2021 r. – aż do osiągnięcia równowagi budżetowej w 2023 r. Ponownie przeliczone saldo strukturalne⁽⁵⁾ wskazuje, że w 2022 r. Węgry byłyby bliskie osiągnięcia swojego średniookresowego celu budżetowego (który został zmieniony z deficytu strukturalnego w wysokości 1,5 % PKB w 2019 r. do poziomu 1,0 % PKB począwszy od 2020 r.), a w kolejnym roku osiągnęłyby ten cel. Zgodnie z programem konwergencji przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo spadać do poziomu poniżej 60 % do końca 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny dla 2019 r., natomiast od 2020 r. opiera się na wyraźnie korzystnych założeniach, co stwarza ryzyko dla osiągnięcia celów dotyczących deficytu. Jednocześnie środki niezbędne do wsparcia realizacji planowanych celów dotyczących deficytu począwszy od 2020 r. nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane.
- (6) W dniu 22 czerwca 2018 r. Rada, zgodnie z art. 121 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, stwierdziła, że na Węgrzech w 2017 r. wystąpiło znaczące odnotowane odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W związku ze stwierdzonym znaczącym odstępstwem Rada w dniu 22 czerwca 2018 r. wydała zalecenie⁽⁶⁾, w którym zaleciła Węgrom przedsięwzięcie koniecznych środków w celu zapewnienia, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁽⁷⁾ nie przekroczyła 2,8 % w 2018 r., co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 1,0 % PKB. W dniu 4 grudnia 2018 r. Rada przyjęła decyzję (UE) 2018/2028⁽⁸⁾ stwierdzającą, że Węgry nie podjęły skutecznych działań w odpowiedzi na jej zalecenie z dnia 22 czerwca 2018 r., i wydała zmienione zalecenie⁽⁹⁾. W zaleceniu z dnia 4 grudnia 2018 r. Rada wezwała Węgry do przedsięwzięcia koniecznych środków w celu zapewnienia, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 3,3 % w 2019 r., co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 1,0 % PKB. W dniu 14 czerwca 2019 r. Rada przyjęła decyzję (UE) 2019/1003⁽¹⁰⁾ stwierdzającą, że Węgry nie podjęły skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 4 grudnia 2018 r. Ponadto na podstawie danych dotyczących wyniku budżetu za 2018 r. stwierdzono, że na Węgrzech wystąpiło znaczące odstępstwo od zalecanej korekty w 2018 r.

⁽⁴⁾ 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⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

⁽⁶⁾ Zalecenie Rady z dnia 22 czerwca 2018 r. mające na celu skorygowanie znaczącego odnotowanego odstępstwa od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego na Węgrzech (Dz.U. C 223 z 27.6.2018, s. 1).

⁽⁷⁾ 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 czterech lat. Uwzględnia się dyskrecyjne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

⁽⁸⁾ Decyzja Rady (UE) 2018/2028 z dnia 4 grudnia 2018 r. stwierdzająca, że Węgry nie podjęły skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 22 czerwca 2018 r. (Dz.U. L 325 z 20.12.2018, s. 29).

⁽⁹⁾ Zalecenie Rady z dnia 4 grudnia 2018 r. mające na celu skorygowanie odnotowanego znaczącego odnotowanego odstępstwa od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego na Węgrzech (Dz.U. C 460 z 21.12.2018, s. 4).

⁽¹⁰⁾ Decyzja Rady (UE) 2019/1003 z dnia 14 czerwca 2019 r. stwierdzająca, że Węgry nie podjęły skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 4 grudnia 2018 r. (Dz.U. L 163 z 20.6.2019, s. 64).

- (7) Zgodnie z art. 121 ust. 4 Traktatu i art. 10 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 w dniu 5 czerwca 2019 r. Komisja wystosowała do Węgier ostrzeżenie w sprawie odnotowanego w 2018 r. znaczącego odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W dniu 14 czerwca 2019 r. Rada przyjęła kolejne zalecenie ⁽¹¹⁾, w którym potwierdzono, że Węgry powinny podjąć środki niezbędne do zapewnienia, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 3,3 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 1,0 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia odstępstwa od tego zalecenia w 2019 r.
- (8) W zaleceniu z dnia 14 czerwca 2019 r. Rada zaleciła Węgrom podjęcie środków niezbędnych do zapewnienia, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,7 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej na poziomie 0,75 % PKB. W ten sposób Węgry powróciłyby na właściwą ścieżkę dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko odstępstwa od tego wymogu w 2020 r. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2019 r. konieczne będą znaczące dodatkowe działania, aby spełnić wymogi paktu stabilności i wzrostu, zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 14 czerwca 2019 r., i w celu skorygowania odnotowanego znaczącego odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.
- (9) Odnotowano znaczącą poprawę ogólnego wskaźnika zatrudnienia w warunkach silnego ożywienia gospodarczego, ale sytuacja ta nie przyniosła jednakowych korzyści wszystkim grupom. Różnice pod względem zatrudnienia i wynagrodzeń między grupami osób o różnych umiejętnościach oraz między mężczyznami i kobietami w dalszym ciągu są duże w porównaniu ze średnią unijną. Różnica wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn jest znacząca częściowo ze względu na ograniczoną podaż dobrej jakości opieki nad dziećmi. W przypadku różnych grup szczególnie wrażliwych, w tym Romów i osób z niepełnosprawnościami, odnotowuje się słabe wyniki na rynku pracy. Pomimo ograniczenia programu prac publicznych, który nie jest skuteczny w pomaganiu uczestnikom w znalezieniu zatrudnienia na pierwotnym rynku pracy, jego skala jest wciąż duża. Inne strategie pomagające osobom bezrobotnym lub biernym zawodowo w znalezieniu pracy lub szkolenia nie są odpowiednio ukierunkowane. Rozwój umiejętności cyfrowych mógłby pomóc w zwiększeniu zdolności do zatrudnienia. Ostatnio wprowadzone środki mają na celu przywrócenie emerytów do aktywności zawodowej, a z czasem – zwiększenie liczby pracujących emerytów. Od 2013 r. poprawia się ogólna sytuacja, jeżeli chodzi o ubóstwo na Węgrzech. Okres wypłacania świadczeń dla bezrobotnych jest najkrótszy w Unii i wynosi maksymalnie trzy miesiące, a więc znacznie mniej niż średni czas potrzebny na znalezienie pracy.
- (10) Zmniejsza się odsetek osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Obserwuje się wyraźne przejście od świadczeń społecznych do wsparcia rodzin związanego z zatrudnieniem oraz świadczeń rzeczowych, które jednak nie są w wystarczającym stopniu nakierowane na osoby ubogie. Zwiększyły się dotacje na zakup własnego mieszkania, ale nie odnotowano poprawy w zakresie podaży mieszkań socjalnych.
- (11) Wyniki kształcenia są na poziomie niższym od średniej unijnej i świadczą o dużych rozbieżnościach terytorialnych. Wskaźnik wczesnego kończenia nauki jest wyższy, a odsetek osób z wyższym wykształceniem – niższy niż średnia unijna. System edukacji utrudnia mobilność społeczną. Na wczesnym etapie kształcenia uczniowie kierowani są do różnych rodzajów szkół, o dużym zróżnicowaniu wyników kształcenia i ścieżek zatrudnienia. Odsetek szkół podstawowych, w których większość uczniów stanowią Romowie, zwiększył się z 10 % w 2008 r. do 15 % w 2017 r. Wpływ wprowadzonych ostatnio środków mających na celu równomierne rozmieszczenie w szkołach uczniów z grup defaworyzowanych jest ograniczony z powodu zwolnienia szkół niepaństwowych z obowiązku przyjmowania takich uczniów. Dzieci z grup defaworyzowanych najczęściej uczęszczają do szkół średnich zawodowych, które charakteryzują się gorszym poziomem w zakresie umiejętności podstawowych i wyższym wskaźnikiem wczesnego kończenia nauki, a absolwenci tych szkół mają gorsze perspektywy zawodowe i płacowe. Niskie uczestnictwo grup defaworyzowanych, w szczególności Romów, w wysokiej jakości edukacji to stracona szansa budowania ludzkiego kapitału. W dalszym ciągu problemem jest też niedobór nauczycieli. W ostatnich latach płace nauczycieli wzrosły, ale wciąż są stosunkowo niskie w porównaniu z zarobkami innych absolwentów szkolnictwa wyższego. Niewielka liczba studentów szkolnictwa wyższego kłóci się z dużym popytem na wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz różnicą w poziomie wynagrodzeń absolwentów szkolnictwa wyższego w porównaniu z innymi pracownikami, która jest najwyższa w Unii. Węgierskie instytucje szkolnictwa wyższego mają najmniejszą autonomię finansową w Unii. Ponadto nowelizacja ustawy o szkolnictwie wyższym w kwietniu 2017 r., w której ustanowiono dodatkowe wymagania dla międzynarodowych uczelni działających na Węgrzech, wzbudziła dalsze obawy co do wolności nauki. W 2018 r. najwyżej notowany w międzynarodowych rankingach uniwersytet na Węgrzech zapowiedział, że zamierza opuścić ten kraj ze względu na niepewność prawa, jaką stwarza ta nowelizacja.

⁽¹¹⁾ Zalecenie Rady z dnia 14 czerwca 2019 r. mające na celu skorygowanie znaczącego odnotowanego odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego na Węgrzech (Dz.U. C 210 z 21.6.2019, s. 4).

- (12) Pod względem stanu zdrowia ludności Węgry pozostają w tyle za większością pozostałych państw członkowskich, co jest odzwierciedleniem zarówno niezdrowego stylu życia, jak i ograniczonej efektywności systemu opieki zdrowotnej. Współczynniki dotyczące palenia, nadużywania alkoholu i otyłości należą do najwyższych w Unii. Węgrzy są jednymi z obywateli Unii, którzy są najbardziej narażeni na przedwczesny zgon z powodu złej jakości powietrza. Liczba zgonów możliwych do uniknięcia jest jedną z najwyższych w Unii, częściowo na skutek niewystarczających badań przesiewowych i niewłaściwego zarządzania podstawową opieką zdrowotną. Obserwuje się znaczące różnice społeczno-ekonomiczne w dostępie do dobrej jakości opieki. Wydatki publiczne na opiekę zdrowotną są niższe od średniej unijnej i mieszkańcy polegają na opłatach własnych, aby uzyskać dostęp do dobrej jakości świadczeń, co stwarza ryzyko dalszego pogłębienia się nierówności społeczno-ekonomicznych pod względem stanu zdrowia. System opieki zdrowotnej opiera się w dużej mierze na szpitalach, a podstawowa opieka zdrowotna ma pewne słabe punkty, zwłaszcza w zakresie wczesnego wykrywania chorób przewlekłych i zapobiegania tym chorobom. Znaczący niedobór pracowników opieki zdrowotnej, w szczególności lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej i pielęgniarek, ogranicza dostęp do opieki na uboższych obszarach.
- (13) Zwiększenie zdolności badawczych i innowacyjnych mogłoby poprawić skromne wyniki Węgier w zakresie innowacji i zwiększyć wydajność. Niski poziom akumulacji aktywów intelektualnych znajduje odzwierciedlenie w małej liczbie zgłoszeń patentów, znaków towarowych i wzorów, niewielkiej liczbie innowacyjnych przedsiębiorstw oraz niskim poziomie umiędzynarodowienia małych i średnich przedsiębiorstw. Mniejsze firmy szczególnie niechętnie podejmują się innowacji, co ogranicza ich uczestnictwo w globalnych łańcuchach wartości. Działalność badawczo-rozwojowa przedsiębiorstw skupia się w kilku dużych przedsiębiorstwach, głównie tych znajdujących się w posiadaniu kapitału zagranicznego, i korzysta z hojnego wsparcia rządu. Wsparcie współpracy między środowiskiem nauki i biznesem przyczyniłoby się do lepszych wyników w zakresie innowacji i transferu technologii. Niekorzystny wpływ na jakość publicznej działalności naukowej wywiera nieefektywna polityka w dziedzinie badań i rozwoju oraz niedofinansowanie – wydatki sektora publicznego na badania naukowe i rozwój są znacznie niższe od średniej unijnej. Wprowadzone w ostatnim czasie środki z zakresu polityki, których celem jest zmniejszenie finansowania i ograniczenie niezależności środowisk akademickich i badawczych, stwarzają niepewność w tych środowiskach, co może skutkować emigracją największych talentów naukowych i stwarzać ryzyko trwałego spadku jakości badań.
- (14) Niska jakość sieci połączeń lokalnego transportu publicznego oraz wysokie koszty dojazdów do pracy przyczyniają się do bezrobocia na obszarach defaworyzowanych. Zły stan sieci transportu drogowego i kolejowego utrudnia mobilność i pogarsza bezpieczeństwo podróży; w złym stanie jest ponad połowa dróg, zwłaszcza w regionach defaworyzowanych. Sieci transportowe koncentrują się w Budapeszcie, natomiast w pozostałej części kraju sieci lokalne i połączenia transwersalne nie są dobrze rozwinięte. Zagęszczenie ruchu stanowi coraz większy problem i przeszkodę dla wydajności na obszarach miejskich Węgier. Co więcej, w ciągu ostatnich pięciu lat znacząco zwiększyły się emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego.
- (15) W dalszym ciągu słaba jest efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym. Należy przygotować sieć elektroenergetyczną na rosnącą rolę zdecentralizowanej produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł. Połowa obszaru Węgier jest w znacznym stopniu wystawiona na zagrożenia związane ze zmianą klimatu, w tym susze i powodzie, które sprawiają, że istnieje potrzeba inwestowania w gospodarkę wodną najważniejszych rzek. Powodem do niepokoju jest wciąż zanieczyszczenie powietrza i jakość wody. Głównymi źródłami zanieczyszczenia są: spalanie paliw stałych w domach oraz emisje z sektorów rolnictwa i transportu. Gospodarka o obiegu zamkniętym jest jeszcze na wstępnym etapie, a recykling odpadów komunalnych jest słabo rozwinięty; Węgry nie dysponują też odpowiednimi instrumentami gospodarczymi, aby sprostać wyzwaniom w obszarze środowiska naturalnego.
- (16) W dalszym ciągu zastrzeżenia budzi zapobieganie korupcji i ściganie przestępstw korupcyjnych. Szereg wskaźników świadczy o tym, że w ostatnich latach zwiększyło się narażenie Węgier na korupcję. Ryzyko korupcji i faworytyzm zakłócają podział zasobów, jako że nie trafiają one do najbardziej wydajnych przedsiębiorstw. Kluczowe znaczenie w walce z korupcją ma funkcjonowanie prokuratury. Wydaje się, że z powodzeniem zastosowano środki zwalczające korupcję na niskich szczeblach, ale nie ma oznak zdecydowanych działań w celu ścigania przestępstw korupcyjnych z udziałem urzędników wysokiego szczebla lub ich bezpośrednich współpracowników w przypadku pojawienia się poważnych zarzutów. Zastrzeżenia budzi kwestia odpowiedzialności za decyzje o zamykaniu dochodzeń, ponieważ nie ma skutecznych środków odwoławczych od takich decyzji. Zapobieganie korupcji jeszcze bardziej utrudnia fakt, że instytucje publiczne stosują różne restrykcje, w tym zniechęcające opłaty za dostęp do informacji.

- (17) Niezależność, wydajność i jakość systemu wymiaru sprawiedliwości mają podstawowe znaczenie dla przyciągnięcia biznesu i umożliwienia wzrostu gospodarczego. Uważa się, że mechanizmy kontroli i równowagi, które są niezbędne do zapewnienia niezależności sądów, znajdują się pod dalszą presją w ramach systemu sądów powszechnych. Krajowa Rada Sądownictwa napotyka coraz większe wyzwania w zapewnianiu przeciwwagi dla uprawnień Przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa. Pojawiają się pytania co do konsekwencji tej sytuacji dla niezależności sądów. Jeżeli chodzi o prawo dotyczące sądów administracyjnych, należy zauważyć, że w dniu 30 maja 2019 r. rząd przedstawił projekt ustawy wycofującej ustawę o wejściu w życie tych przepisów i o odnośnych zasadach przejściowych.
- (18) Ramy udzielania zamówień publicznych zostały w ostatnich latach usprawnione, ale wciąż utrzymują się przeszkody hamujące konkurencję. Należą do nich między innymi: stosowanie procedur o ograniczonym zasięgu publikacji zaproszenia do składania ofert oraz nieprawidłowości systemowe w postępowaniach przetargowych, w szczególności związane z nieodpowiednimi kryteriami kwalifikacji i kryteriami udzielenia zamówienia oraz nierównym traktowaniem oferentów. Choć niektóre wskaźniki wykazują poprawę, to liczba postępowań z udziałem tylko jednego oferenta jest nadal wysoka. Skuteczne stosowanie elektronicznych zamówień publicznych mogłoby w większym stopniu poprawić efektywność i przejrzystość.
- (19) Węgierskie struktury i procesy dialogu społecznego są nadal słabo rozwinięte i nie umożliwiają konstruktywnego zaangażowania partnerów społecznych w kształtowanie i realizację polityki. Niedociągnięcia w zaangażowaniu zainteresowanych stron i ograniczona przejrzystość mają negatywny wpływ na podstawy naukowe kształtowania polityki oraz jakość tego procesu. Taki stan rzeczy skutkuje częstymi i nieprzewidywalnymi zmianami przepisów oraz zniechęca do inwestycji o wysokiej wartości dodanej.
- (20) Wdrożono środki mające na celu dalszą poprawę systemu podatkowego, lecz niektóre wyzwania wciąż są aktualne. Opodatkowanie pracy zmalało, ale nadal jest wysokie w przypadku osób o niskich dochodach. Podatki sektorowe oraz duża liczba małych podatków komplikują system podatkowy i przyczyniają się do wzrostu kosztów przestrzegania przepisów, zwłaszcza dla mniejszych firm.
- (21) Bariery regulacyjne i zaangażowanie państwa w rynek produktowy są przeszkodą w wyborze efektywnych przedsiębiorstw i ograniczają konkurencję. Władze w dalszym ciągu powierzają pewne usługi przedsiębiorstwom państwowym lub przedsiębiorstwom prywatnym specjalnie do tego celu utworzonym. Pewne służące określonym celom przepisy prawa i środki oraz przyznawane ad hoc zwolnienia z kontroli konkurencji utrudniają funkcjonowanie rynku i ograniczają inwestycje. Kolejnym problemem jest nieprzewidywalność ram prawnych, szczególnie w sektorze detalicznym, który w ostatnich latach doświadczył częstych zmian przepisów. W ubiegłym roku wprowadzono przepisy nakładające obowiązek posiadania dodatkowego specjalnego zezwolenia na zmiany sposobu wykorzystania lub struktury placówek handlu detalicznego. Utrzymują się też restrykcyjne przepisy dotyczące zawodów regulowanych. Brak konkurencji w tych sektorach może być szkodliwy dla innowacyjności i efektywności.
- (22) Walka z agresywnym planowaniem podatkowym jest niezbędna do tego, by systemy podatkowe były bardziej wydajne i sprawiedliwe. 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. Węgry zastosowały środki przeciwdziałające agresywnemu planowaniu podatkowemu, ale kraj ten odnotowuje stosunkowo wysokie wpływy i odpływy kapitału za pośrednictwem jednostek specjalnego przeznaczenia, które nie mają żadnego wpływu lub tylko niewielki wpływ na gospodarkę realną. 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 Węgrzech może prowadzić do zupełnego braku opodatkowania takich płatności w przypadku, gdy nie podlegają one podatkowi również w kraju odbiorcy.
- (23) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Węgrom na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych.

- (24) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Węgier, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program konwergencji na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r. i działania podjęte w związku z zaleceniami skierowanymi do Węgier w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej na Węgrzech, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (25) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2019 r., a jej opinia ⁽¹²⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

NINIEJSZYM ZALECA Węgrom podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie przestrzegania zalecenia Rady z dnia 14 czerwca 2019 r. w celu skorygowania znacznego odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.
2. Kontynuowanie integracji na rynku pracy grup najbardziej wrażliwych, w szczególności przez podnoszenie kwalifikacji, oraz poprawę adekwatności pomocy społecznej i świadczeń dla bezrobotnych. Poprawę wyników kształcenia oraz zwiększenie uczestnictwa grup defaworyzowanych, zwłaszcza Romów, w wysokiej jakości powszechnym systemie edukacji. Poprawę stanu zdrowia ludności przez wspieranie środków w zakresie profilaktyki zdrowotnej oraz wzmocnienie podstawowej opieki zdrowotnej.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach naukowych i innowacjach, niskoemisyjnej energii, infrastrukturze transportowej, gospodarowaniu odpadami oraz efektywności energetycznej i efektywnym gospodarowaniu zasobami, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Poprawę konkurencji w udzielaniu zamówień publicznych.
4. Wzmocnienie ram antykorupcyjnych, w tym przez zwiększenie skuteczności działań prokuratorskich i poprawę dostępu do informacji, oraz wzmocnienie niezależności sądów. Poprawę jakości i przejrzystości procesu decyzyjnego przez skuteczny dialog społeczny i utrzymywanie kontaktów z pozostałymi zainteresowanymi stronami oraz regularne, odpowiednie oceny skutków. Dalsze upraszczanie systemu podatkowego, a zarazem wzmocnienie odporności tego systemu na ryzyko agresywnego planowania podatkowego. Poprawę konkurencji oraz przewidywalności regulacji w sektorze usług.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

⁽¹²⁾ Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Malty na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/18)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej 2019. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ („zalecenie dla strefy euro 2019”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami dla strefy euro”).

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

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

⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Malta powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro 2019, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 2 i 3 poniżej. W szczególności koncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na określonych obszarach oraz środki podatkowe przyczynią się do realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro w zakresie wspierania inwestycji i zwalczania agresywnego planowania podatkowego.
- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Malty zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Malty w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Malty w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 16 kwietnia 2019 r. Malta przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 30 kwietnia 2019 r. – program stabilności na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należywym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Malta jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2019 r. rząd planuje zmniejszenie nadwyżki nominalnej z 2 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2018 r. do 0,9 % PKB w 2019 r., a następnie jej nieznaczny wzrost do 1,0 % PKB w 2020 r. i do 1,1 % PKB w latach 2021 i 2022. W oparciu o przeliczone saldo strukturalne ⁽⁶⁾ stwierdza się, że średniookresowy cel budżetowy, którym jest osiągnięcie równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych, będzie nadal przekraczany w okresie objętym programem. 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 46 % PKB w 2018 r. do około 33 % w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę w wysokości 0,6 % PKB w 2019 r. i 0,8 % PKB w 2020 r., a więc utrzyma się powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Malta spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2019 i 2020. Należy jednak uważnie monitorować zmiany wydatków w krótkim i średnim okresie, zwłaszcza w świetle możliwych przyszłych zagrożeń dla stabilności dochodów.
- (7) Wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa stanowi zagrożenie dla długoterminowej stabilności finansów publicznych. Oczekuje się, że wydatki publiczne związane ze starzeniem się społeczeństwa w ramach systemów emerytalnych i opieki zdrowotnej znacznie wzrosną w porównaniu z innymi państwami członkowskimi, co wskazuje na ryzyko wzrostu zadłużenia w perspektywie długoterminowej. Szereg środków ma na celu zwiększenie adekwatności świadczeń emerytalnych również przez zwiększenie zachęt do indywidualnego oszczędzania na poczet emerytury i korzystania z dobrowolnych pracowniczych programów emerytalnych. Podejmowane obecnie wysiłki przyczyniły się do zwiększenia podaży siły roboczej i wydłużenia okresu aktywności zawodowej, co pozytywnie wpływa na wskaźniki zatrudnienia kobiet i starszych pracowników. W 2018 r. rząd wprowadził zmiany w celu uwzględnienia składek wnoszonych po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz umożliwił emerytom poniżej 65 roku życia prowadzącym działalność na własny rachunek oraz zatrudnionym w niepełnym

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 76.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

wymiarze czasu pracy opłacanie składek proporcjonalnych do ich zarobków, promując w ten sposób dłuższe życie zawodowe. Ustawowy wiek emerytalny, stopniowo wzrastający od obecnego poziomu 63 lat, ma jednak utrzymać się po 2027 roku na niezmiennym poziomie 65 lat pomimo przewidywanego dalszego wzrostu średniego dalszego trwania życia. Grupa ds. strategii emerytalnych ustanowiona w 2018 r. ma opublikować do grudnia 2020 r. sprawozdanie, w którym przedstawi zalecenia dotyczące poprawy adekwatności i stabilności systemu emerytalnego. Odnośnie do opieki zdrowotnej wdrażane są środki w zakresie przenoszenia usług świadczonych przez szpitale do podstawowej opieki zdrowotnej oraz w zakresie poprawy świadczenia usług opieki długoterminowej. Obecne plany zwiększenia zdolności publicznych zakładów opieki zdrowotnej w zakresie opieki ambulatoryjnej mogą pomóc w rozwiązaniu problemu długiego czasu oczekiwania na wizyty u niektórych specjalistów. Niemniej jednak do tej pory nie wykorzystano w pełni innych środków, by ograniczyć niepotrzebne kierowanie do specjalistów i niewłaściwe korzystanie przez pacjentów z medycznych świadczeń ratunkowych zamiast leczenia ambulatoryjnego, a przez to nie było możliwe uzyskanie poprawy wydajności systemu. W celu przeniesienia usług świadczonych w szpitalach do podstawowej opieki zdrowotnej wprowadzono nową koncepcję dla ośrodków i inwestycji w zakresie opieki podstawowej w celu stopniowego rozszerzenia zakresu usług e-zdrowia. Odzwierciedlając rosnące zapotrzebowanie na opiekę długoterminową, w latach 2017–2018 wprowadzono nowe rodzaje usług świadczonych na poziomie społeczności lokalnych i usług w zakresie opieki domowej. Pomimo ich potencjału wpływ środków w obszarze emerytur i opieki zdrowotnej na stabilność fiskalną nie jest jeszcze odczuwalny.

- (8) W ostatnim dziesięcioleciu na Malcie doszło do wyraźnej ewolucji w kierunku sektora usług, ze szczególnym uwzględnieniem branż o zasięgu międzynarodowym, takich jak usługi finansowe, turystyka i gry na odległość. Rozwój sektora usług przyczynił się do pobudzenia wzrostu gospodarczego i do wytworzenia dużej nadwyżki na rachunku obrotów bieżących. Jednocześnie coraz większe uzależnienie od sektorów uznanych za podatne na ryzyko dla integralności finansowej stwarza wyzwania dla ram zarządzania, co wywiera nacisk na zdolności w zakresie nadzoru i egzekwowania. W szczególności wielkość sektora finansowego i sektora gier hazardowych oraz wysiłki podejmowane w celu przyciągnięcia podmiotów prowadzących działalność w kryptowalucie wymagają skutecznego egzekwowania przepisów mających przeciwdziałać praniu pieniędzy. Do pozytywnych kroków można zaliczyć niedawne zwiększenie zasobów ludzkich i budżetowych jednostki analityki finansowej, jak i usprawnienie jej procedur i procesów. Braki zarządcze, zwłaszcza w walce z korupcją, mogą również niekorzystnie wpłynąć na otoczenie biznesowe i negatywnie odbić się na inwestycjach. W szczególności istnieje ryzyko konfliktu interesów na różnych szczeblach sprawowania rządów. Ponadto jednostka policji do zwalczania przestępstw gospodarczych boryka się z niedoborem personelu. W tym kontekście ważne jest połączenie wzmocnionych ram legislacyjnych z terminowym i dokładnym wdrażaniem. Poprawa ram zarządzania i zapewnienie ich skutecznego wprowadzenia w życie jest jednym z kluczowych elementów służących utrzymaniu atrakcyjności Malty i ochronie jej gospodarki przed ryzykiem reputacyjnym.
- (9) Sektor ubezpieczeń jest narażony na ryzyko związane z nadzorem pasywnym, w związku z czym współpraca między krajowymi i zewnętrznymi organami nadzoru ma zasadnicze znaczenie. W przeciwieństwie do sektora bankowego nadzór nad jednostkami zależnymi w sektorze ubezpieczeń podlega nadzorowi krajowemu, tj. zakłady ubezpieczeń zarejestrowane na Malcie oraz działalność rozszerzona na inne państwa są pod bezpośrednim nadzorem maltańskiego organu regulacyjnego. Potencjał nadzorczy nie został jednak jeszcze wystarczająco wzmocniony. Ponadto złożoność ubezpieczeniowych modeli biznesowych i produktów w połączeniu ze zwiększonym zapotrzebowaniem na ustanowienie i rozwój specjalistycznych narzędzi ubezpieczeniowych wymaga ścisłego nadzoru.
- (10) Trwają reformy zakładające dalszą poprawę niezależności sądów i systemu wymiaru sprawiedliwości. Obejmuje to w szczególności ustanowienie nowej prokuratury, niezależnej od prokuratora generalnego i policji, zgodnie również z zaleceniem wydanym przez Komisję Rady Europy na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisję Wenecką) w opinii w sprawie Malty, przyjętej w grudniu 2018 r. Ponadto warunkiem wstępnym uzyskania pełnych korzyści z inwestycji jest wzmocnienie ram zarządzania, w tym skutecznych środków egzekwowania prawa i zwalczania korupcji.
- (11) Odsetek innowacyjnych przedsiębiorstw nadal jest niski. Należy wzmocnić efektywność w zakresie badań naukowych i innowacji za pomocą inteligentnej specjalizacji, tak aby przyczyniło się to do wzrostu wydajności. Malta nie opracowała jeszcze spójnej, kompleksowej i długoterminowej strategii konkurencyjności mającej na celu przeniesienie krajowej gospodarki na wyższy poziom łańcucha wartości. Biorąc pod uwagę specjalizację Malty w zakresie szybko rozwijających się usług oraz jej ambicje dotyczące technologii *blockchain*, kluczowe znaczenie ma jeszcze większe inwestowanie w zdolności administracyjne i nadzorcze. Ponadto zwiększenie innowacyjności Malty będzie wymagać dalszych inwestycji w aktywa niematerialne i prawne, w tym badania i rozwój, rozwiązania problemu niedoboru kwalifikacji oraz ich braków, jak i ułatwienia powiązań między nauką a przedsiębiorstwami, w ramach skutecznego zarządzania systemem badań naukowych i innowacji.

- (12) Malta musi wspierać przejście w kierunku bardziej zrównoważonej i zasobooszczędnej gospodarki, na przykład przez inwestycje w niewykorzystywany potencjał w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii, cyklu zarządzania wodą, gospodarowania odpadami; rozwiązanie problemu rosnących emisji z klimatyzacji, działania w dziedzinie klimatu i mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, które będą ograniczać emisje z transportu drogowego. Ze względu na ograniczone alternatywy wobec samochodu dla transportu i dojazdu do pracy oraz dużą penetrację samochodów natężenie ruchu drogowego jest jednym z najsłabszych aspektów otoczenia biznesowego na Malcie i nadal stanowi poważne wyzwanie. Co więcej, w ciągu ostatnich 5 lat zwiększyły się emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego. Udział energii ze źródeł odnawialnych w koszyku energetycznym wzrósł do 7,2 % w 2017 r., nieznacznie powyżej orientacyjnego docelowego poziomu wynoszącego 6,5 % w latach 2017/2018. Finalne zużycie energii na Malcie stale jednak rośnie. W perspektywie krótkoterminowej konieczne są dalsze inwestycje we wszystkich sektorach w celu osiągnięcia krajowych celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej na 2020 r. Należy finansować badania i rozwój oraz udzielać wsparcia w celu opracowania nowych lub ulepszonych technologii dotyczących kwestii środowiska i umożliwiających przeciwdziałanie zmianie klimatu. Koszty środowiskowe i społeczne boomu mieszkaniowego wymagają ściślejszego monitorowania. Do usuwania odpadów budowlanych należy stosować zasady gospodarki o obiegu zamkniętym, aby ograniczyć ich wpływ na środowisko. Należy zwrócić uwagę na gospodarce i społeczne konsekwencje wzrostu kosztów mieszkań.
- (13) Wskaźnik zatrudnienia na Malcie, który obecnie jest wyższy od średniej unijnej, wciąż rośnie. W tej sytuacji szczególnie korzyści mogłyby odnieść osoby z niepełnosprawnościami. Różnice w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn pozostają największe w Unii, a uczestnictwo kobiet w rynku pracy zmniejsza się po 40. roku życia, głównie ze względu na obowiązki opiekuńcze. Zwiększenie wsparcia na rynku pracy dla bezrobotnych opiekunów nieformalnych może zmniejszyć te różnice. Rosnąca zależność od pracowników z zagranicy w celu rozwiązania problemu niedoboru pracowników i kwalifikacji stwarza wyzwania społeczne i wyzwania związane ze zrównoważonym rozwojem. Inicjatywy polityczne w zakresie rynku pracy, umiejętności i włączenia społecznego powinno się lepiej monitorować i dokładniej oceniać.
- (14) Malta inwestuje stosunkowo dużo w kształcenie i szkolenie, ale mimo że rośnie uczestnictwo i poziom wykształcenia, jeszcze nie wszyscy czerpią z tego większe korzyści. Realizując strategię inwestycyjną, powinno się bardziej skupić na korygowaniu niekorzystnej sytuacji społecznej, tak aby zapewnić zgodność z zasadą Europejskiego filaru spraw socjalnych dotyczącą edukacji włączającej charakteryzującej się wysoką jakością. Środki podjęte w ciągu ostatniej dekady doprowadziły do ograniczenia zjawiska wczesnego kończenia nauki, jednak odnośny wskaźnik nadal należy do najwyższych w Unii. Wprowadzone ostatnio środki mają również na celu poprawę włączającego charakteru szkolnictwa wyższego, ale odsetek osób z wyższym wykształceniem utrzymuje się poniżej średniej unijnej, co stwarza wyzwania w zakresie umiejętności. Udział w kształceniu dorosłych rośnie, ale nadal jest niski w przypadku osób o niskich kwalifikacjach i osób biernych zawodowo.
- (15) Walka z agresywnym planowaniem podatkowym jest niezbędna, aby systemy podatkowe uczynić bardziej wydajnymi i sprawiedliwymi, co potwierdzono w zaleceniu dla strefy euro 2019. 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. Malta podjęła kroki przeciwko agresywnemu planowaniu podatkowemu, ale fakt, że opłaty licencyjne i wypłaty dywidend stanowią wysoki odsetek PKB, wskazuje, że z maltańskich przepisów podatkowych mogą korzystać przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe. Brak podatków u źródła od dywidend, odsetek i opłat licencyjnych wypłacanych transgranicznie (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 Malte system odliczania odsetek nominalnych przyczyni się wprawdzie do ograniczenia tendencji sprzyjającej finansowaniu dłużnemu, ale przepisy przeciwdziałające nadużyciom w połączeniu z systemem, który charakteryzują wysokie stopy procentowe i który jest oparty na kapitale, wymagają ścisłego monitorowania, aby zapobiec niewłaściwemu wykorzystywaniu agresywnego planowania podatkowego. Mimo że maltański program inwestora indywidualnego oraz program w zakresie rezydencji i wiz nie gwarantują automatycznie rezydencji podatkowej, dochód może być zwolniony – o ile spełnione są wymogi – z podatku w ramach systemu „non-dom” bez istotnych wymogów dotyczących fizycznej obecności, jeżeli dochody nie są przekazywane na Malte. Mogą one ułatwiać praktyki agresywnego planowania podatkowego i zostały wymienione przez OECD jako obciążone potencjalnie wysokim ryzykiem niewłaściwego wykorzystywania do obchodzenia automatycznej wymiany rachunków finansowych.
- (16) Programowanie środków unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Malcie na jak najlepsze wykorzystanie tych środków w odniesieniu do wskazanych sektorów.

- (17) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Malty, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r. i działania podjęte w związku z zaleceniami skierowanymi do Malty w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej na Malcie, 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.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r. i jej zdaniem⁽⁷⁾ należy się spodziewać, że Malta spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Malcie podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie stabilności fiskalnej systemu opieki zdrowotnej i systemu emerytalnego, w tym przez ograniczenie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i dostosowanie ustawowego wieku emerytalnego do oczekiwanego wzrostu średniego trwania życia.
2. Zajęcie się cechami systemu podatkowego, które mogą ułatwiać agresywne planowanie podatkowe osobom fizycznym i przedsiębiorstwom wielonarodowym, zwłaszcza przez płatności transgraniczne. Wzmocnienie ogólnych ram zarządczych m.in. przez kontynuację wysiłków na rzecz wykrywania i ścigania korupcji. Kontynuację dotychczasowych postępów w zakresie wzmocnienia ram przeciwdziałania praniu pieniędzy, zwłaszcza odnośnie do ich egzekwowania. Zwiększenie niezależności sądów, w szczególności zabezpieczeń dotyczących mianowania i zwalniania sędziów, oraz ustanowienie odrębnej prokuratury.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach naukowych i innowacji, zarządzaniu zasobami naturalnymi, efektywnym gospodarowaniu zasobami i efektywności energetycznej, zrównoważonym transporcie, obniżeniu zagęszczenia ruchu oraz włączającemu kształceniu i szkoleniu.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

⁽⁷⁾ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/19)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Niderlandy jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami dla strefy euro”).

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 3 poniżej. W szczególności środki inwestycyjne i środki wspierające wzrost płac pomogą w realizacji pierwszego zalecenia dla strefy euro odnośnie do przywrócenia równowagi w strefie euro, a środki podatkowe pomogą w realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro odnośnie do walki z agresywnym planowaniem podatkowym; zmniejszenie skłonności gospodarstw domowych do zadłużania się pomoże z kolei w realizacji czwartego zalecenia dla strefy euro odnośnie do ograniczenia preferencyjnego traktowania zadłużenia w systemie podatkowym.
- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Niemiec zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Niemiec w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań 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 opublikowano także w dniu 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Niemczech występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Źródłami zakłóceń równowagi, które są istotne w wymiarze transgranicznym, są w szczególności wysoki poziom zadłużenia sektora prywatnego i duża nadwyżka na rachunku obrotów bieżących. Wzrost gospodarczy przyczynił się do tego, że relacja długu prywatnego do PKB nadal wykazywała tendencję spadkową, zarówno w przypadku przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych, choć wskaźnik ten pozostaje wysoki. Niemniej jednak nominalne zadłużenie gospodarstw domowych powoli wzrasta, co ma związek ze wzrostem cen nieruchomości mieszkaniowych.
- (4) W dniu 29 kwietnia 2019 r. Niemcy przedłożyły swój krajowy program reform na 2019 r. oraz swój program stabilności na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Niemcy są obecnie objęte częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2019 r. rząd planuje spadek nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych z poziomu 1,5 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2018 r. do 0,0 % PKB w 2022 r. Po przeliczeniu salda strukturalnego ⁽⁶⁾ stwierdza się nadal osiągnięcie z nadwyżką średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego w wysokości 0,5 % PKB, w okresie objętym programem. Zgodnie z programem stabilności na 2019 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 52,4 % PKB w 2018 r. do 44,6 % PKB w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne zmaleje z nadwyżki w wysokości 0,8 % PKB w 2018 r. do 0,7 % PKB w 2019 r. i 0,2 % PKB w 2020 r., przewyższając 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 2019 i 2020. Jednocześnie, przy zachowaniu średniookresowego celu budżetowego, należałoby wykorzystać politykę fiskalną i strukturalną do wspierania tendencji wzrostowej w zakresie inwestycji.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 80.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję przy użyciu powszechnie przyjętej metodyki.

- (7) W odniesieniu do stabilności fiskalnej przewidywany wzrost wydatków publicznych na opiekę długoterminową wskazuje na średni poziom ryzyka dla długoterminowej stabilności. W 2015 r. rząd przeniósł dużą część systemu opieki długoterminowej w zakres kompetencji samorządów w celu zwiększenia wydajności tego systemu i obniżenia wydatków publicznych. Należy monitorować wpływ tej reformy na stabilność fiskalną.
- (8) Od listopada 2018 r. środki funduszu gwarancji depozytów, będącego niezależnym podmiotem prawnym, zostały przeniesione z wyodrębnionego rachunku w niemieckim banku centralnym na rachunek skarbu państwa. Niemiecki fundusz gwarancji depozytów budowano stopniowo i do tej pory zgromadzono w nim około 1 mld EUR, a do 2024 r. banki wpłacą dodatkowe 4 mld EUR, które to środki powinny być inwestowane w zdywersyfikowany portfel aktywów o niskim ryzyku zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. ⁽⁷⁾ (dyrektywa w sprawie systemów gwarancji depozytów). Przeniesienie rachunku funduszu obniża poziom zadłużenia brutto, nie ma jednak wpływu na deficyt publiczny. Po dokonaniu przesunięcia skarb państwa będzie mógł wykorzystać te fundusze na finansowanie wydatków rządowych, ale będzie musiał udostępnić środki, gdyby zaistniała potrzeba dokonania wypłat na rzecz deponentów lub sfinansowania interwencji zgodnie z jego uprawnieniami, co może mieć wpływ na stabilność finansową.
- (9) Gospodarstwa domowe w Niemczech mają zarówno duże aktywa niepieniężne w postaci nieruchomości mieszkalnych i emerytur, jak i wysoki poziom zadłużenia gospodarstw domowych. Taka sytuacja finansowa gospodarstw domowych zwiększa ich podatność na wstrząsy finansowe i gospodarcze. Wysokie zadłużenie gospodarstw domowych wynika z hojnej ulgi podatkowej od oprocentowania kredytów hipotecznych, ale również z braku dobrze funkcjonującego środkowego segmentu na rynku wynajmu i z wysokich obowiązkowych oszczędności emerytalnych. Jednym z głównych wyzwań związanych 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. Zapowiedziane przyspieszenie zmniejszania kwoty odsetek od kredytu hipotecznego, którą można odliczyć od podatku, zostało uregulowane prawnie i rozpocznie się w 2020 r. Mimo to ulga podatkowa z tytułu rat kredytów hipotecznych nadal jest wysoka i w dalszym ciągu prowadzi do znacznego zadłużania się gospodarstw domowych. Jednocześnie prywatny rynek wynajmu, jako jedyny segment niesubsydiowany, nadal jest słabo rozwinięty i stanowi 13 % wszystkich lokali mieszkalnych. Brak dobrze działającego środkowego segmentu na rynku wynajmu zachęca gospodarstwa domowe raczej do zakupu, a nie wynajmu, prowadząc do wysokiego wskaźnika zadłużenia do dochodu i podatności na trudności finansowe.
- (10) Chociaż system emerytalny osiąga dobre wyniki pod względem adekwatności emerytur i stabilności fiskalnej, ma on pewne wady, jeśli chodzi o sprawiedliwość międzypokoleniową, przejrzystość praw emerytalnych i elastyczność. Składki na emerytury pracownicze są ponadto wysokie i podlegają wahaniom w zależności od wyników funduszy emerytalnych. Może mieć to procykliczny wpływ na wydatki gospodarstw domowych. Reforma systemu emerytalnego mogłaby w ciągu całego cyklu życia doprowadzić do obniżenia obowiązkowych składek emerytalnych i do zwiększenia stabilności konsumpcji (lub „wyrównania poziomu konsumpcji”). Rząd zamierza przeprowadzić dogłębną reformę drugiego filaru systemu emerytalnego, aby zwiększyć jego zasięg oraz stworzyć bardziej przejrzysty, elastyczny i aktuarialnie sprawiedliwszy system. Jednoczesna reforma instytucji rynku mieszkaniowego i systemu emerytalnego może zmniejszyć narażenie sytuacji finansowej gospodarstw domowych i zmniejszyć podatność sektora gospodarstw domowych na wstrząsy finansowe i gospodarcze, co miałyby korzystny wpływ na odporność makroekonomiczną i wzrost gospodarczy.
- (11) Mimo niskiego bezrobocia, wysokiego wskaźnika wakatów oraz rosnącego niedoboru pracowników wzrost płac nominalnych był jak dotąd umiarkowany (1,1 % w 2017 r. i 2,4 % w 2018 r.). Płace w układach zbiorowych wzrosły średnio o 2,1 % w 2018 r., szybciej natomiast rosły płace w sektorze publicznym (o 3 % w drugiej połowie 2018 r.). Osiągnięto ponadto porozumienia w sprawie wynagrodzeń, co doprowadziło do nominalnego wzrostu o 7 % w ciągu 2 lat w odniesieniu do wszystkich urzędników służby cywilnej w administracji centralnej. Przeznaczono dodatkowe środki na zwiększenie wynagrodzeń nauczycieli szkół podstawowych. Rząd przyjął ponadto szereg środków fiskalnych, które zmniejszają obciążenie podatkowe pracy oraz mają na celu zwiększenie dochodu netto do dyspozycji gospodarstw domowych osób pracujących. Dalsze zwiększenie dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych przez wzmocnienie warunków sprzyjających wzrostowi płac i zreformowanie drugiego filaru systemu emerytalnego w celu zwiększenia jego przejrzystości, międzypokoleniowej sprawiedliwości i odporności na wstrząsy wsparłoby też popyt krajowy i przyczyniłoby się do przywrócenia równowagi strefy euro.

⁽⁷⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 149).

- (12) Walka z agresywnym planowaniem podatkowym jest niezbędna, aby systemy podatkowe stały się bardziej wydajne i sprawiedliwe, co potwierdzono w zaleceniu dla strefy euro z 2019 r. 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. Niderlandy podjęły działania w celu przeciwdziałania agresywnemu planowaniu podatkowemu, ale wysoki poziom pochodzących z Niderlandów płatności z tytułu dywidend, opłat licencyjnych i odsetek wskazuje, że z niderlandzkich przepisów podatkowych korzystają przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe. Znaczny udział w wartości bezpośrednich inwestycji zagranicznych posiadają spółki celowe. Brak podatków u źródła z tytułu wychodzących opłat licencyjnych i płatności odsetek (tzn. wypłacanych przez rezydentów unijnych na rzecz rezydentów państw trzecich) może prowadzić do całkowitego nieopodatkowania takich płatności w przypadku, gdy również w jurysdykcji odbiorcy nie podlegają one podatkowi. Zapowiedziany plan reform podatkowych, obejmujący wprowadzenie podatków u źródła z tytułu opłat licencyjnych i płatności odsetek w przypadku nadużyć lub płatności do jurysdykcji o niskich stawkach podatkowych, jest pozytywnym krokiem służącym zmniejszeniu agresywnego planowania podatkowego; plan ten powinien być ściśle monitorowany.
- (13) Wzrost zatrudnienia w ostatnich latach wynikał głównie z pracy tymczasowej i samozatrudnienia, choć wzrost liczby miejsc pracy w przypadku pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony ostatnio przewyższył wzrost zatrudnienia na czas określony. Udział elastycznego zatrudnienia utrzymuje się jednak na wysokim poziomie i jego udział w rynku pracy jest znaczący. Wysoki 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. Przyjęto pakiet środków (ustawa o zrównoważonym rynku pracy – *Wet Arbeidsmarkt in balans*) po to, by ułatwić zatrudnianie pracowników na czas nieokreślony i by ograniczyć elastyczność umów o elastycznym charakterze. Wdrażanie tych środków (które powinny wejść w życie w 2020 r.) należy ściśle monitorować. Zapowiedziano ponadto działania mające na celu złagodzenie obowiązku pracodawców do dalszego wypłacania wynagrodzenia przez dwa lata w przypadku choroby pracownika. Do tej pory nie przyjęto jednak żadnych innych konkretnych środków. W związku z tym niektóre z tych czynników instytucjonalnych nadal stwarzają zachęty finansowe dla pracowników do rozpoczęcia samozatrudnienia lub do korzystania ze statusu osoby samozatrudnionej w przedsiębiorstwie jednoosobowym. Osoby samozatrudnione są często niewystarczająco ubezpieczone na wypadek niepełnosprawności, bezrobocia i od ryzyk związanych ze starzeniem się, co może mieć wpływ na stabilność systemu zabezpieczenia społecznego w perspektywie długoterminowej. Oprócz tego zawieszono do 2020 r. egzekwowanie środków wymierzonych przeciwko fikcyjnemu samozatrudnieniu.
- (14) Mimo że rynek pracy ogólnie osiąga dobre wyniki, promowanie równych szans na zatrudnienie i aktywnego włączenia pozostaje dużym wyzwaniem, w szczególności w przypadku osób ze środowisk migracyjnych, osób na marginesie rynku pracy i osób biernych zawodowo. Nadal istnieje też niewykorzystany potencjał siły roboczej, zwłaszcza wśród dużej liczby kobiet pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy.
- (15) Umiejętności techniczne i cyfrowe oraz wykwalifikowany personel mają zasadnicze znaczenie dla zdolności niderlandzkiej gospodarki do innowacji oraz dla wzrostu wydajności. Wskazuje to na konieczność zwiększenia inwestycji w szkolenia, w tym szkolenia w zakresie umiejętności cyfrowych, oraz wspierania elastycznych możliwości podnoszenia kwalifikacji i przekwalifikowywania się. Poprawa zdolności społeczeństwa do innowacji wymaga też inwestycji w celu wspierania edukacji w zakresie nauk ścisłych, technologii, inżynierii i matematyki. Zwiększenie inwestycji w umiejętności, kształcenie i szkolenie ma ponadto kluczowe znaczenie dla poprawy dostępu do rynku pracy i szans na zatrudnienie osób na marginesie rynku pracy, i jednocześnie wspiera równość szans i aktywne włączenie.
- (16) Mimo że intensywność inwestycji w badania i rozwój w Niderlandach wzrosła do ponad 2 %, nadal utrzymuje się znacznie poniżej krajowego celu wynoszącego 2,5 % i poziomu państw osiągających najlepsze wyniki. Pod względem wydajności Niderlandy są jednym z najbardziej wydajnych krajów w wielu sektorach. Utrzymanie wzrostu wydajności jest zatem w dużym stopniu zależne od innowacji. Pomocne w tym zakresie byłyby dodatkowe inwestycje w badania, rozwój i innowacje, zwłaszcza w sektorze prywatnym.
- (17) Transformacja energetyczna i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych wymagają znacznych inwestycji, aby zapewnić bardziej zrównoważony i zasobooszczędny rozwój gospodarczy. Niderlandy prawdopodobnie przekroczą swoje cele na 2020 r. w dziedzinie redukcji emisji gazów cieplarnianych, natomiast osiągnięcie celów na 2030 r. będzie wymagało dodatkowych środków. Dodatkowe środki będą też niezbędne do osiągnięcia celów na 2020 r. w zakresie efektywności energii pierwotnej i w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Niderlandzki cel w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na 2023 r., określony w krajowym porozumieniu w sprawie celów energetycznych, powinien być osiągalny dzięki inwestycjom w morskie farmy wiatrowe. Do końca 2019 r. rząd zamierza przyjąć krajowy plan w sprawie energii i klimatu, który to plan będzie zawierał przegląd potrzeb inwestycyjnych do 2030 r. w odniesieniu do poszczególnych wymiarów unii energetycznej, w tym energii ze źródeł odnawialnych, efektywności energetycznej, bezpieczeństwa dostaw oraz łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej.

- (18) Problemem w Niderlandach wciąż jest zagęszczenie ruchu; Niderlandy są krajem gęsto zaludnionym i dobrze wyposażonym oraz kluczowym graczem w logistyce unijnej, z największym unijnym portem w Rotterdamie i jednym z największych portów lotniczych Schiphol. Problem zagęszczenia ruchu został złagodzony dzięki dodatkowym pracom infrastrukturalnym, ale nadal stanowi wyzwanie, powodując wysokie koszty społeczne i marnowanie wielu godzin w korkach.
- (19) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Niderlandom optymalnie wykorzystać te fundusze na potrzeby wskazanych sektorów.
- (20) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Niderlandów, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r. i krajowy program reform na 2019 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Niderlandów w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Niderlandach, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (21) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r. i jej zdaniem⁽⁸⁾ należy się spodziewać, że Niderlandy spełnią wymogi paktu stabilności i wzrostu.
- (22) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 3 poniżej. Zalecenia te przyczyniają się również do wdrożenia zalecenia dla strefy euro na 2019 r., w szczególności pierwszego i czwartego zalecenia dla strefy euro. Polityki fiskalne, o których mowa w zaleceniu 3, przyczyniają się między innymi do wyeliminowania zakłóceń równowagi powiązanych z nadwyżką na rachunku obrotów bieżących,

NINIEJSZYM ZALECA Niderlandom podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Ograniczenie skłonności gospodarstw domowych do zadłużania się oraz zredukowanie zakłóceń na rynku mieszkaniowym, w tym poprzez wspieranie rozwoju prywatnego sektora wynajmu. Zapewnienie większej przejrzystości drugiego filaru systemu emerytalnego, uczynienie go bardziej sprawiedliwym w ujęciu międzypokoleniowym oraz bardziej odpornym na wstrząsy. Wdrożenie strategii mających na celu zwiększenie dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych, w tym poprzez wzmocnienie warunków sprzyjających wzrostowi płac, przy jednoczesnym poszanowaniu roli partnerów społecznych. Zlikwidowanie, zwłaszcza poprzez wdrożenie zapowiadanych środków, cech systemu podatkowego, które mogą ułatwiać agresywne planowanie podatkowe, szczególnie z wykorzystaniem płatności wychodzących.
2. Ograniczenie zachęt do samozatrudnienia w przedsiębiorstwach jednoosobowych, przy jednoczesnym upowszechnianiu odpowiedniej ochrony socjalnej na rzecz samozatrudnionych, oraz zwalczanie fikcyjnego samozatrudnienia. Wzmocnienie kompleksowego uczenia się przez całe życie oraz doskonalenie umiejętności, w szczególności w przypadku osób na marginesie rynku pracy i osób biernych zawodowo.
3. Wykorzystanie polityk fiskalnych i strukturalnych do wspierania tendencji wzrostowej w zakresie inwestycji, przy poszanowaniu średniookresowego celu budżetowego. Ukierunkowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badania i rozwój, w szczególności w sektorze prywatnym, na energię ze źródeł odnawialnych, efektywność energetyczną i strategię redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz na rozwiązanie problemu wąskich gardeł w transporcie.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Austrii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/20)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 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 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami dla strefy euro”).

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

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

⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej. W szczególności skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na określonych obszarach pomoże w realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro w zakresie wspierania inwestycji, natomiast zalecenie dotyczące zmniejszenia opodatkowania pracy przyczyni się do realizacji trzeciego zalecenia dla strefy euro w zakresie funkcjonowania rynku pracy.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2019 r. dotyczące Austrii zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Austrii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Austrii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 24 kwietnia 2019 r. Austria przedłożyła krajowy program reform na 2019 r. oraz swój program stabilności na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich 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 2019 r. rząd zakłada poprawę salda nominalnego z nadwyżki na poziomie 0,1 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2018 r. do 0,3 % PKB w 2019 r. i stopniowe jego obniżenie do poziomu równowagi budżetowej w 2023 r. Po przeliczeniu salda strukturalnego ⁽⁶⁾ stwierdza się nadal osiągnięcie z nadwyżką średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego w wysokości 0,5 % PKB w okresie objętym programem. Zgodnie z programem stabilności przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo spadać z poziomu 73,8 % PKB w 2018 r. do 59,8 % PKB w 2023 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, opiera się na korzystnych założeniach. Ryzyko towarzyszące średniookresowemu planowaniu budżetowemu wydaje się umiarkowane i dotyczy głównie zapowiedzianych oszczędności kosztów w administracji publicznej, które zostaną wykorzystane na sfinansowanie planowanej reformy podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych.
- (7) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Austrii osiągnięcie w 2019 r. średniookresowego celu budżetowego, przy uwzględnieniu odchylenia, które dopuszczono na podstawie tymczasowego odstępstwa w związku ze zdarzeniami nadzwyczajnymi. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽⁷⁾ wynoszącej 2,9 %, co oznaczałoby poprawę salda strukturalnego o 0,3 % PKB. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne poprawi się z -0,1 % PKB w 2019 r. do 0,0 % PKB w 2020 r., czyli powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ponadto prognozuje się, że w latach 2019 i 2020 Austria spełni warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Austria spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2019 i 2020.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 84.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję na podstawie powszechnie przyjętej metodyki.

⁽⁷⁾ 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.

- (8) W perspektywie długoterminowej nadal istnieją średnie zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Austrii. Zagrożenia te wynikają z prognozowanego wzrostu wydatków publicznych na opiekę zdrowotną, opiekę długoterminową i emeryturę. Dostęp do usług opieki zdrowotnej w Austrii jest zasadniczo na wysokim poziomie, prognozuje się jednak, że wydatki publiczne na opiekę zdrowotną wzrosną o 1,3 punktu procentowego do 8,3 % PKB do 2070 r., tzn. w większym stopniu niż unijna średnia wynosząca 0,9 punktu procentowego. Prognozuje się, że wydatki publiczne 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 podstawowej opieki zdrowotnej mająca na celu ograniczenie wykorzystywania w nadmiernym stopniu sektora szpitalnego to początkowe działania mające na celu osiągnięcie stabilności. Niedawno przyjęta ustawa o organizacji systemu zabezpieczenia społecznego może doprowadzić do oszczędności kosztów zarządzania i kosztów administracyjnych, lecz wygeneruje również koszty początkowe. Bardziej wydajne udzielanie zamówień publicznych (np. przetargi obejmujące całą Unię, wykorzystanie kryteriów udzielenia zamówienia innych niż cena oraz międzyregionalne kumulowanie przetargów) oraz szersze zastosowanie rozwiązań w zakresie e-zdrowia przyczyniłyby się do poprawy jakości i racjonalizacji kosztów. Przewiduje się, że niedawne środki polityki wprowadzone w obszarze opieki długoterminowej, takie jak decyzja o zniesieniu obowiązku wykorzystywania prywatnego majątku pacjentów do finansowania ich długoterminowego leczenia szpitalnego, doprowadzą do zwiększenia, a nie ograniczenia wydatków.
- (9) Wydatki na emerytury osiągną wartość szczytową w 2036 r., kiedy to będą na poziomie 1,2 punktu procentowego PKB powyżej wartości odniesienia z 2016 r. Wcześniejsze reformy z powodzeniem dostarczyły zachętę do późniejszego przechodzenia na emeryturę (szacuje się, że w latach 2014–2017 rzeczywisty wiek opuszczenia rynku pracy wydłużył się o ok. 1,5 roku w przypadku mężczyzn i o 1 rok w przypadku kobiet). Zlikwidowanie różnicy między ustawowym a rzeczywistym wiekiem przejścia na emeryturę pozostaje jednak wyzwaniem, należy więc promować dłuższe życie zawodowe. Ponadto zmiana minimalnego wieku wcześniejszego przejścia na emeryturę i ustawowego wieku emerytalnego przyczyniłyby się do skuteczniejszej poprawy długoterminowej równowagi w kontekście starzenia się społeczeństwa. Wprowadzenie automatycznego powiązania między ustawowym wiekiem emerytalnym a wydłużeniem się średniego trwania życia w przyszłości mogłoby zredukować wydatki publiczne na emerytury. Szacuje się, że taka redukcja wyniosłaby 2,4 punktu procentowego PKB w latach 2016–2070, co pozwoliłoby uniknąć wzrostu wydatków, który nastąpiłby przy niezmiennym kursie polityki.
- (10) Federalizm fiskalny w Austrii prowadzi do znaczących rozbieżności między obowiązkami w zakresie wydatków i pozyskiwania dochodów na szczeblu niższym niż krajowy. Budżety na szczeblu niższym niż krajowy są zasilane za pośrednictwem złożonego systemu podziału dochodów podatkowych i transferów międzyrządowych, a nie opierają się na autonomii podatkowej. Utrudnia to przejrzystość polityki fiskalnej i rozliczalność polityczną i nie zachęca do zwiększania efektywności wydatków publicznych. W ustawie z 2017 r. o międzyrządowych relacjach budżetowych wprowadzono szereg zmian, aby usprawnić relacje fiskalne między różnymi szczeblami administracji państwowej. Zmiany obejmują uproszczenie rozdzielania dochodów podatkowych, przydzielanie krajom związkowym (*Länder*) własnego źródła dochodów oraz uzgodnienie dalszych reform w celu bardziej przejrzystego przydzielania kompetencji legislacyjnych i wykonawczych różnym szczeblom administracji państwowej. Jeżeli chodzi o przydzielanie kompetencji, pakiet *Kompetenzbereinigungspaket* stanowi pierwszy krok ku rozdzielaniu kompetencji, gdyż w ramach pakietu dotychczas dzielone obszary polityki zostają przydzielone albo (wyłącznie) szczeblowi federalnemu, albo szczeblowi krajów związkowych, a ponadto ograniczone zostają wzajemne prawa do wyrażania zgody. Ustawa obejmuje jednak ograniczoną liczbę obszarów polityki.
- (11) Struktura podatkowa Austrii charakteryzuje się wysokim obciążeniem pracy (podatki od wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne). Jeżeli przedziały podatkowe nie będą indeksowane wskaźnikiem inflacji, obciążenie to będzie z czasem wzrastać. W 2017 r. udział opodatkowania pracy w całkowitych dochodach podatkowych wyniósł 55,3 % i należał do najwyższych w Unii (średnia: 49,7 %). Niedawne reformy, takie jest zmniejszenie składek na ubezpieczenie społeczne dla osób o niskich dochodach i pracodawców oraz ulgi podatkowe dla rodziców pracujących, zapewnione w nowym programie *Familienbonus Plus*, przyczyniły się do obniżenia klina podatkowego. Nadal istnieją możliwości przesunięcia struktury podatkowej w kierunku źródeł, które wspierają trwały wzrost gospodarczy bardziej sprzyjający włączeniu społecznemu. W szczególności uznaje się, że pobierane okresowo podatki od nieruchomości w stosunkowo większym stopniu sprzyjają wzrostowi gospodarczemu i są bardziej progresywne, gdyż istnieje większe prawdopodobieństwo, że to osoby o wysokich dochodach będą posiadały więcej majątku nieruchomego. Ze względu na w dużej mierze zdezaktualizowaną podstawę opodatkowania dochody z pobieranych okresowo podatków od nieruchomości w Austrii pozostają jednak niskie, na poziomie znacznie poniżej średniej unijnej. Ponowna ocena podstaw opodatkowania przyczyniłyby się do uzyskiwania wyższych dochodów oraz pozwoliłaby rozwiązać kwestie związane ze sprawiedliwością, które pojawiają się, gdy wyceny gruntów/budynków nie są powiązane z cenami rynkowymi. Skuteczne, dobrze opracowane i powiązane z posiadaniem majątkiem podatki mogłyby sprawić, że system podatkowy będzie bardziej sprawiedliwy, w szczególności w obliczu uderzających nierówności majątkowych w Austrii oraz przy braku podatków od spadków i darowizn. Ponadto podatki ekologiczne przyczyniają się do niwelowania negatywnych efektów zewnętrznych wykorzystywania zasobów oraz działań zanieczyszczających mających wpływ na zdrowie i środowisko. W tym kontekście należy ponownie rozważyć zasadność preferencyjnych stawek podatkowych, jakim podlegają obecnie te działania.

- (12) Następuje poprawa na rynku pracy. Niewykorzystanie potencjału kapitału ludzkiego hamuje jednak wydajność i długoterminowy wzrost gospodarczy – zmiany są w szczególności konieczne w odniesieniu do kobiet, pracowników o niskich kwalifikacjach, pracowników starszych i osób ze środowisk migracyjnych. Mimo ogólnie wysokiego wskaźnika zatrudnienia kobiet (71,7 % w Austrii w porównaniu z 67,4 % w Unii w 2018 r.) liczba kobiet zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy pozostaje dość niska. Poziom pracy kobiet w niepełnym wymiarze czasu pracy znacznie przewyższa średnią UE (47,6 % w Austrii w porównaniu z 30,8 % w UE w 2018 r.), co wynika głównie z niewystarczającej liczby placówek opieki nad dziećmi oraz wysokiego odsetka kobiet, które nieodpłatnie zajmują się opieką. Obecna struktura usług opieki nad dziećmi i urlopów ze względów rodzinnych nie przyczynia się w wystarczającym stopniu do wyrównania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Dalsze inwestycje w przystępną cenowo opiekę nad dziećmi w pełnym wymiarze czasu oraz szkoły zapewniające całodniową opiekę ułatwiłyby większej liczbie kobiet podjęcie zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy oraz przyczyniłyby się do lepszego wykorzystania potencjału kobiet na rynku pracy, zwiększenia wydajności oraz długoterminowego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Praca kobiet w niepełnym wymiarze czasu pracy wyjaśnia również występowanie znacznych nieskorygowanych różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn, które pozostaje wyraźnie powyżej średniej unijnej (19,9 % w Austrii w porównaniu z 16,0 % w Unii w 2017 r.). Do innych istotnych czynników prowadzących do zróżnicowania wynagrodzeń należy nadmierna reprezentacja kobiet w niskopłatnych sektorach, segregacja związana z wyborem ścieżki kształcenia, niedostateczna reprezentacja kobiet na stanowiskach kierowniczych i nadzorczych oraz przerwy w karierze zawodowej. Ogólnie znaczące zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn pod względem dochodów z emerytur (40,5 % w Austrii w porównaniu z 35,2 % w Unii w 2017 r.) wynika w dużej mierze z nierówności dochodowych ze względu na płeć, występujących w trakcie życia zawodowego. Ponadto osobom zatrudnionym w bardzo ograniczonym wymiarze czasu pracy, z których większość to kobiety, nie przysługuje zasiłek dla bezrobotnych. Wysoka stopa bezrobocia wśród osób o niskich kwalifikacjach wskazuje na niewykorzystanie potencjału rynku pracy. Ponad 44 % wszystkich bezrobotnych zakończyło kształcenie na poziomie podstawowym (do poziomu szkoły średniej I stopnia – *Pflichtschule*). Aktywne polityki w zakresie rynku pracy zachęcające większą liczbę osób do pracy lub poszukiwania zatrudnienia, w tym oferujące możliwości uczenia się przez całe życie, pozostają kluczowe dla wykorzystania potencjału pracowników ze środowisk migracyjnych i dorosłych o niskich kwalifikacjach. Tradycyjnie silny udział partnerów społecznych w procesach decyzyjnych dotyczących tych polityk został osłabiony.
- (13) Niedobór pracowników z odpowiednimi umiejętnościami wskazuje na potrzebę dalszych inwestycji w ogólne kształcenie i szkolenie. 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 poziom umiejętności podstawowych stanowi wyzwanie, gdyż około jedna czwarta uczniów klas ósmych nie spełnia wymogów edukacyjnych w zakresie języka niemieckiego lub spełnia je jedynie częściowo. Wyniki osób o trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej lub ze środowisk migracyjnych osiągnięte w krajowych testach niemal się nie poprawiły. Niedawno przeprowadzone testy międzynarodowe wykazały, że powiększają się braki, jeśli chodzi o umiejętność czytania wśród osób w gorszej sytuacji społeczno-gospodarczej lub wywodzących się ze środowisk migracyjnych. W programie międzynarodowej oceny umiejętności uczniów uczniowie urodzeni w Austrii osiągają lepsze wyniki niż migranci w pierwszym pokoleniu; różnica w wynikach odpowiada okresowi niemal 3 lat nauki szkolnej. Niedawne reformy systemu kształcenia częściowo niweczą wcześniejsze działania na rzecz reform i nie są zgodne z najlepszymi praktykami Unii i OECD. W tym kontekście tempo rozwoju całodiennej opieki szkolnej zwolniło, a proces selekcji i grupowania według wyników w kształceniu ogólnym nasilił się. Konieczne są inwestycje, aby rozwiązać problem różnic w wynikach nauczania powstałych ze względu na sytuację społeczno-ekonomiczną lub pochodzenie ze środowisk migracyjnych. Austria przekracza co prawda średnią unijną, jeżeli chodzi o umiejętności cyfrowe społeczeństwa, nie dorównuje jednak krajom o najlepszych wynikach w tej dziedzinie. Wzrasta niedobór wykwalifikowanych pracowników IT w gospodarce, gdyż podaż absolwentów studiów informatycznych nie jest w stanie zaspokoić rosnącego popytu.
- (14) Austria jest krajem, który intensywnie inwestuje w badania i rozwój i który wyznaczył sobie ambitne cele krajowe. Jej wyniki w zakresie badań naukowych i innowacji nie są jednak na poziomie wyników osiąganych przez liderów innowacji w UE⁽⁸⁾. Zwiększone inwestycje w badania i rozwój nie przekładają się w pełni na wyniki w zakresie innowacyjności i wzrost wydajności. W szczególności Austria osiąga słabe wyniki w zakresie zatrudnienia w szybko rozwijających się i innowacyjnych przedsiębiorstwach. Inwestycje w badania i rozwój byłyby bardziej skuteczne, gdyby w pełni przekładały się na doskonałą bazę naukową i przełomowe innowacje. Aby tego dokonać, należy umożliwić powstanie większej liczby powiązań między światem nauki a przedsiębiorstwami oraz wspierać współpracę dotyczącą priorytetów w zakresie inteligentnej specjalizacji między różnymi regionami i z innymi krajami. Ponadto dalsze inwestycje mogłyby doprowadzić do znaczącego wzrostu wydajności i wyników w zakresie innowacji, w tym w obszarze ekoinnowacji, zdolności innowacyjnych małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz uzupełniających wartości niematerialnych i prawnych.

⁽⁸⁾ Według Europejskiego Rankingu Innowacyjności na 2018 r. liderzy innowacji to: SE, DK, FI, NL, UK, LU, a kraje o wysokim poziomie innowacji to: DE, BE, IE, AT, FR, SI.

- (15) Austria osiąga wprawdzie lepsze wyniki niż średnia unijna, jeżeli chodzi o ogólne postępy w zakresie cyfryzacji, nie jest jednak na poziomie liderów innowacji UE. Dotyczy to nie tylko stosowania technologii cyfrowych, lecz również ich opracowywania. Austriacki sektor technologii informacyjnych jest stosunkowo niewielki i nie odnotowuje takiego samego wzrostu jak podobne sektory w krajach uznawanych za liderów innowacji. Ponadto na obszarach wiejskich brakuje szybkich łączy internetowych, co zwiększa różnice, jeżeli chodzi o zdolności w zakresie cyfryzacji i innowacji w poszczególnych regionach. Występują również znaczne luki w infrastrukturze cyfrowej w szkołach, na przykład pod względem zasięgu lokalnych sieci bezprzewodowych. Austria wprowadziła programy finansowania mające poprawić szybkość połączeń internetowych w całym kraju. Ponowne uruchomienie ogólnej strategii na rzecz cyfryzacji w Austrii zapewnia możliwość przyjęcia celów i wskaźników oraz monitorowania postępów w zakresie koniecznych inwestycji publicznych i prywatnych w cyfryzację.
- (16) Zwiększenie efektywności energetycznej i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii wzmocniłoby potencjał Austrii w zakresie zrównoważonego rozwoju i przyczyniłoby się do osiągnięcia krajowych celów dotyczących klimatu i energii na 2030 r. Aby je osiągnąć, potrzebne będą jednak dodatkowe starania. Ponadto poziom inwestycji publicznych w badania i rozwój w obszarze środowiska i energii jest poniżej średniej unijnej. Poprawa efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej w MŚP przyczyniłaby się do zmniejszenia zużycia energii. Inwestycje w renowację budynków, wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych oraz mobilność zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju mogłyby znacznie pobudzić gospodarkę austriacką. Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym wymaga ogólnej strategii i zwiększenia inwestycji przez przedsiębiorstwa.
- (17) Mimo niedawnego ożywienia związanego z korzystnymi warunkami gospodarczymi, Austrii nie udało się jeszcze przywrócić wzrostu łącznej produktywności czynników produkcji ani pokonać trwającej od dziesięciu lat stagnacji tego kluczowego czynnika pobudzającego wzrost gospodarczy i konkurencyjność. Czynniki wspierające wzrost wydajności są związane z cyfryzacją przedsiębiorstw, rozwojem przedsiębiorstw i wzrostem konkurencji w sektorze usług. Większe przedsiębiorstwa w Austrii przyjmują wprawdzie cyfrowe technologie i modele biznesowe w należytym tempie, lecz mniejsze przedsiębiorstwa wykazują zaległości w tym zakresie. Cyfryzacja mniejszych przedsiębiorstw, w tym mikroprzedsiębiorstw, jest szczególnie ważna, gdyż przedsiębiorstwa te stanowią podstawę gospodarki austriackiej. Znaczna popularność programu *KMU Digital* pokazuje, że istnieje popyt i zainteresowanie wśród MŚP, aby otrzymywać wskazówki dotyczące cyfryzacji. Pomocne byłoby przedłużenie i rozszerzenie tego programu, jak również dalsza koncentracja polityki na cyfryzacji przedsiębiorstw w ramach ogólnej strategii na rzecz cyfryzacji w Austrii.
- (18) Uruchamianie i rozszerzanie działalności przedsiębiorstw w Austrii nadal wiąże się z wyzwaniem strukturalnymi, dotyczy to w szczególności przedsiębiorstw o wysokim poziomie innowacyjności. Austria pozostaje w tyle w stosunku do porównywalnych krajów UE w odniesieniu do zatrudnienia w szybko rozwijających się innowacyjnych przedsiębiorstwach. Wskazuje to na potrzebę poprawy warunków pozwalających na zwiększenie działalności innowacyjnych przedsiębiorstw, w sposób umożliwiający im rozwój, który obecnie jest hamowany przez czynniki takie jak struktura kapitału wysokiego ryzyka, która jest mniej rozwinięta i zróżnicowana niż w krajach będących liderami innowacji. Trudności stwarza finansowanie na późniejszym etapie, na przykład w formie kapitału wysokiego ryzyka oraz dostępu do publicznych rynków kapitałowych dla przedsiębiorstw typu *scale-up*. Nowo utworzony segment MŚP na wiedeńskiej giełdzie papierów wartościowych jest krokiem we właściwym kierunku. 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.
- (19) W Austrii występują znaczne bariery dostępu i panują restrykcyjne zasady dotyczące wykonywania usług dla biznesu i zawodów regulowanych. Obejmują one szczególne wymogi dotyczące własności udziałów, szeroki zakres czynności zastrzeżonych oraz ograniczenia wielodyscyplinarne. Bariery regulacyjne, w szczególności dotyczące codziennej działalności sklepów, przyczyniają się do stosunkowo słabego rozwoju sektora detalicznego w Austrii. Wysokie obciążenia administracyjne nadal są istotnym problemem dla przedsiębiorstw w Austrii. Istotnymi działaniami mającymi na celu poprawę otoczenia biznesu są trwające wysiłki na rzecz ograniczenia obciążeń oraz planowana ocena austriackiej ustawy o prowadzeniu działalności gospodarczej (niem. *Gewerbeordnung*). Większa konkurencja w sektorze usług ułatwiłaby również Austrii stawienie czoła wyzwaniom w zakresie rozpowszechniania cyfrowych technologii i modeli biznesowych.
- (20) Programowanie środków unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego na 2019 r. Pozwoliłoby to Austrii na jak najlepsze wykorzystanie tych środków w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych.

- (21) W ramach europejskiego semestru w 2019 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Austrii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2019 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r. i krajowy program reform na 2019 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 fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Austrii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi. Odzwierciedla to konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (22) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r. i jej zdaniem⁽⁹⁾ należy się spodziewać, że Austria spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Austrii podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie stabilności systemu opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej oraz systemu emerytalnego, w tym w drodze dostosowania ustawowego wieku emerytalnego do przewidywanego wydłużenia średniego trwania życia. Uproszczenie i racjonalizację relacji i kompetencji fiskalnych na wszystkich szczeblach administracji państwowej oraz dostosowanie zadań w zakresie finansowania i wydatkowania.
2. Przesunięcie obciążeń podatkowych z pracy na źródła mniej utrudniające trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu. Wspieranie zatrudnienia kobiet w pełnym wymiarze czasu pracy, w tym przez poprawę usług opieki nad dziećmi, oraz poprawę wyników na rynku pracy uzyskiwanych przez osoby o niskich kwalifikacjach, w stałej współpracy z partnerami społecznymi. Podniesienie poziomu umiejętności podstawowych grup defaworyzowanych, w tym osób ze środowisk migracyjnych.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach i rozwoju, innowacyjności, cyfryzacji oraz zrównoważonym rozwoju, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Wspieranie wzrostu wydajności przez pobudzanie cyfryzacji przedsiębiorstw i wzrostu przedsiębiorstw oraz przez ograniczanie barier regulacyjnych w sektorze usług.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

⁽⁹⁾ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Polski na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2019 r.**

(2019/C 301/21)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ 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.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

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

- (2) Sprawozdanie krajowe za 2019 r. dotyczące Polski zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Polski w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽³⁾, działań 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 2019 r. Polska przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 29 kwietnia 2019 r. – program konwergencji na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁴⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należywym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Polska jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2019 r. rząd planuje niewielkie pogorszenie salda nominalnego: deficyt wynoszący w 2018 r. 0,4 % produktu krajowego brutto (PKB) pogłębi się do 0,6 % PKB w 2022 r., przy czym w 2019 r. deficyt wyniesie 1,7 % PKB, a w 2020 r. ma wystąpić nadwyżka 0,2 % PKB. W 2022 r. przeliczone saldo strukturalne – deficyt wynoszący 1,1 % PKB – będzie zbliżone do średniookresowego celu budżetowego, którym jest deficyt strukturalny wynoszący 1,0 % PKB. Zgodnie z programem konwergencji na 2019 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmaleje z 48,9 % PKB w 2018 r. do 40,6 % PKB do 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Jednocześnie, szczegóły operacyjne niektórych działań niezbędnych do osiągnięcia planowanych celów dotyczących deficytów począwszy od 2020 r. nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane.
- (6) W programie konwergencji na 2019 r. poinformowano, że Polska wdrożyła program pomocy w związku ze szkodami spowodowanymi suszą i że jego wpływ na budżet w 2018 r. był znaczący. Zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych udokumentowano w programie konwergencji w odpowiedni sposób. Szczególne traktowanie wydatków związanych z suszą można uznać za zgodne z klauzulą dotyczącą zdarzeń nadzwyczajnych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki związane z suszą wyniosły w 2018 r. 0,07 % PKB. Przepisy art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 mają zastosowanie do tych dodatkowych wydatków, ponieważ wyjątkowy charakter suszy jest uznawany za zdarzenie nadzwyczajne mające znaczny wpływ na finanse publiczne Polski, a zezwolenie na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności finansów publicznych. Aby uwzględnić te dodatkowe koszty, zmniejszono zatem skalę wymaganego dostosowania prowadzącego do średniookresowego celu budżetowego na 2018 r.
- (7) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Polsce zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽⁵⁾ nie przekroczyła 4,2 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego zalecanego dostosowania w 2019 r.

⁽³⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 88.

⁽⁴⁾ 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⁾ 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 czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (8) W 2020 r., w związku z faktem, że prognozowana luka produktowa Polski wyniesie 2,0 % PKB, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 4,4 %, zgodnie z korektą strukturalną na poziomie 0,6 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko znacznego odchylenia od tego wymogu w 2020 r. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2019 r. należy podjąć niezbędne działania w celu przestrzegania przepisów paktu stabilności i wzrostu.
- (9) Polska poczyniła znaczny postęp w zakresie poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Jednocześnie kraj ten cieszył się silnym wzrostem gospodarczym i dobrą sytuacją na rynku pracy; stopniowo rośnie też odsetek umów o pracę podlegających składkom na ubezpieczenie społeczne. Wszystkie te czynniki przyczyniły się do wzrostu dochodów publicznych. Wzrost niektórych dochodów ma charakter cykliczny i może być słabszy, gdy sytuacja makroekonomiczna ulegnie pogorszeniu. Jednocześnie w ostatnich latach odnotowano wzrost wydatków publicznych w relacji do PKB. Kilka nowych kategorii wydatków ma charakter stały, w związku z czym ich zmiana w najbliższej przyszłości może okazać się trudna. W przyszłości finanse publiczne Polski będą ponadto narażone na presję na wzrost wydatków, związaną w szczególności ze starzeniem się społeczeństwa. Występowanie tych czynników potęguje potrzebę wprowadzenia nowych instrumentów służących lepszemu zarządzaniu wydatkami, w tym regularnej oceny ich skuteczności i efektywności. W 2018 r. Polska kontynuowała wprawdzie prace służące udoskonaleniu systemu budżetowego, ale jego całościowa reforma jest skomplikowana i będzie wdrażana etapami przez kilka lat. Ramy fiskalne są ogólnie solidne, a niezależne instytucje wypełniają niektóre z funkcji wykonywanych zwykle przez rady fiskalne, jednak Polska pozostaje jedynym państwem członkowskim nieposiadającym niezależnej rady fiskalnej. Chociaż Polska nie poczyniła postępów w kwestii ograniczania szerokiego stosowania stawek obniżonych podatku od wartości dodanej (VAT), to rząd rozpoczął reformę, która może sprawić, że stawki staną się mniej skomplikowane i mniej podatne na błędy.
- (10) Do 2017 r. średni wiek przejścia na emeryturę podnosił się, co było odzwierciedleniem wcześniejszych reform, takich jak wycofanie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i stopniowe podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego. W 2018 r. średni wiek przejścia na emeryturę obniżył się zarówno w przypadku mężczyzn, jak i kobiet, co było związane z obniżeniem ustawowego wieku emerytalnego pod koniec 2017 r. W związku ze zmniejszaniem się liczby ludności w wieku produkcyjnym dalszy wzrost rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę ma kluczowe znaczenie dla uczestnictwa w rynku pracy, a tym samym dla wzrostu gospodarczego. Niezwykle ważne jest także zapewnienie adekwatnej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i zapobieganie ubóstwu osób w starszym wieku, a w związku z tym – poprawa stabilności fiskalnej systemu emerytalnego. Wprowadzone jesienią 2017 r. obniżenie ustawowego wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn będzie miało istotny negatywny wpływ na wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych oraz spowoduje znaczące różnice w poziomie świadczeń otrzymywanych przez kobiety i przez mężczyzn. Istniejące preferencyjne systemy emerytalne wiążą się z kosztami fiskalnymi i zmniejszają mobilność pracowników między sektorami. Specjalny system zabezpieczenia społecznego rolników, który jest subsydiowany na poziomie ok. 0,8 % PKB, hamuje mobilność pracowników i przyczynia się do ukrytego bezrobocia w sektorze rolnictwa.
- (11) W ostatnich latach korzystne warunki makroekonomiczne przyczyniły się do znaczącej poprawy sytuacji na polskim rynku pracy. Wskaźniki zatrudnienia nadal rosną, a stopa bezrobocia, po kilku latach tendencji spadkowej, ustabilizowała się w 2018 r. na rekordowo niskim poziomie poniżej 4 %. Aktywność zawodowa niektórych grup, w szczególności osób o niskich kwalifikacjach, osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów, a także osób starszych, pozostaje jednak na niskim poziomie w porównaniu z innymi państwami członkowskimi. Zachęty do podjęcia pracy funkcjonujące w ramach polskiego systemu świadczeń socjalnych są niewystarczające. Świadczenie wychowawcze ograniczyło wprawdzie ubóstwo i nierówność, ale wywiera negatywny wpływ na aktywność zawodową rodziców, głównie kobiet, ze względu na wysokość tego świadczenia i jego konstrukcję. Wskaźnik uczestnictwa dzieci do lat trzech w opiece instytucjonalnej pozostaje jednym z najniższych w Unii. Ponadto opiekę długoterminową zapewniają najczęściej członkowie rodzin, którzy nie otrzymują niemal żadnego wsparcia instytucjonalnego, co uniemożliwia im pracę zawodową. Obniżenie ustawowego wieku emerytalnego zachęciło część starszych pracowników do opuszczenia rynku pracy. Migracja z państw spoza Unii pomaga zaspokoić zwiększony popyt na siłę roboczą, ale widoczne są oznaki, że utrzymanie stałego napływu pracowników migrujących może być trudne.
- (12) W latach 2015–2017 Polska podjęła działania służące zmniejszeniu segmentacji rynku pracy przez ograniczenie możliwości nadużywania zatrudnienia na czas określony, podwyższenie składek na ubezpieczenie społeczne od pewnych form niestandardowych umów o pracę oraz wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej dla osób zatrudnionych na podstawie niektórych z tych umów. Chociaż odsetek umów na czas określony maleje od 2015 r. (do czego przyczyniają się wdrożone działania, ale także niedobór pracowników), a w 2018 r. proces ten nabrał tempa, odsetek takich umów pozostaje jednym z najwyższych w Unii. Nie wprowadzono dalszych zmian prawnych w celu rozwiązania tego problemu, ponieważ ostatecznie nie wdrożono reformy kodeksu pracy. Potencjalnym problemem staje się adekwatność wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych osób samozatrudnionych i osób pracujących na podstawie niektórych niestandardowych umów o pracę.

- (13) Jednym z czynników, który może mieć w przyszłości decydujący wpływ na perspektywy wzrostu gospodarczego Polski, jest dobrej jakości system kształcenia i szkolenia przez całe życie, wspierany przez wystarczające inwestycje. Wyposażenie pracowników w umiejętności i kompetencje niezbędne do znalezienia zatrudnienia na szybko zmieniającym się rynku pracy ma kluczowe znaczenie dla wspierania zarówno aktywności zawodowej ludności, jak i zdolności gospodarki do innowacji. Wskaźnik uczestnictwa osób dorosłych w kształceniu i szkoleniu jest znacznie niższy od średniej unijnej, a przedsiębiorstwa nie wykorzystują w dostatecznym stopniu szkoleń zawodowych. Ten stan rzeczy, w połączeniu z pewnymi słabymi punktami w zakresie umiejętności cyfrowych, a także umiejętności czytania, pisania i liczenia – szczególnie wśród osób dorosłych nieposiadających wyższego wykształcenia – ogranicza ich szanse na rynku pracy. Niedostateczna jakość kształcenia nauczycieli i pewne luki w ich umiejętnościach mogą mieć negatywny wpływ na jakość edukacji. System zapewniania jakości szkolnictwa wyższego również ma pewne słabe punkty. Pomimo niedawnych reform kształcenia zawodowego i szkolnictwa wyższego nadal brakuje skutecznej koordynacji kształcenia dorosłych i nie jest jasne, jaki wpływ na jakość kształcenia i szkolenia oraz poziom umiejętności będą miały różne działania w ramach polityki.
- (14) Długoterminowe perspektywy gospodarcze Polski zależą od zwiększania zdolności gospodarki do innowacji. Polska nadal jednak zajmuje niskie pozycje w rankingach innowacyjności, sektory mniej zaawansowane technologicznie wciąż mają duży udział w strukturze gospodarczej kraju, a w wymiarze regionalnym występują znaczące różnice pod względem poziomu innowacyjności. Chociaż podjęto pewne działania w celu poprawy współpracy między środowiskiem nauki a biznesem, nadal utrzymują się pewne przeszkody o charakterze finansowym i pozafinansowym. W dalszym ciągu do głównych barier zaliczyć można skomplikowane procedury administracyjne i ograniczone umiejętności pracowników naukowych w zakresie zarządzania publiczno-prywatnymi projektami badawczo-rozwojowymi. Wpływ klastrów oraz sformalizowanych stowarzyszeń przedsiębiorstw, zwłaszcza skupiających małe i średnie przedsiębiorstwa oraz duże firmy, na rozpowszechnianie innowacyjnych rozwiązań jest ograniczony. Reforma szkolnictwa wyższego z 2018 r. poprawiła niektóre z warunków działania polskiej nauki, ale tylko częściowo rozwiązuje tak ważne problemy, jak rozdrobnienie sektora badań naukowych, wysokość wynagrodzeń naukowców czy umiędzynarodowienie polskiej nauki. Wysokość wydatków krajowych brutto na badania i rozwój nadal odpowiadała około połowie średniej unijnej w 2017 r., przy czym poziom tych wydatków różni się też bardzo w ujęciu regionalnym.
- (15) Wyniki w obszarze zdrowia nadal się poprawiają, ale pozostają poniżej średniego poziomu unijnego – oczekiwana długość życia mężczyzn była w 2017 r. o 7,9 lat niższa niż w przypadku kobiet, a różnica w oczekiwanej długości życia między osobami z najwyższym i najniższym wykształceniem wynosiła w 2016 r. 10 lat. Niski poziom wydatków i niedobór pracowników mają wpływ na dostęp do systemu opieki zdrowotnej i jego skuteczność. Liczba praktykujących lekarzy i pielęgniarek w stosunku do liczby ludności jest jedną z najniższych w Unii, a jedna czwarta personelu medycznego przekroczyła wiek emerytalny. Niezaspokojone potrzeby w zakresie usług medycznych zmniejszyły się w 2017 r., ale pozostają jednymi z najwyższych w Unii, a czas oczekiwania na niektóre procedury znacząco się wydłużył od 2010 r. Polska opracowała mapy potrzeb zdrowotnych, lecz nie służy one jeszcze jako narzędzie wspierające podejmowanie decyzji w sprawie zakupu świadczeń zdrowotnych i dokonywania inwestycji w opiekę zdrowotną. System opieki zdrowotnej w dalszym ciągu zbyt mocno opiera się na opiece szpitalnej, a opieka podstawowa i ambulatoryjna pozostają słabo rozwinięte. System opieki długoterminowej jest słaby, brak jest standaryzacji usług i spójnego strategicznego podejścia. Opiekę długoterminową świadczą najczęściej opiekunowie nieformalni, często członkowie rodziny, przy niewielkim wsparciu instytucjonalnym. W 2017 r. wydatki publiczne na ochronę zdrowia w Polsce wyniosły ogółem 4,7 % PKB, czyli były znacznie niższe od unijnej średniej wynoszącej 7 % PKB. Polska planuje stopniowe zwiększanie tych wydatków w nadchodzących latach. Cel ten może okazać się jednak trudny do osiągnięcia, ponieważ zapowiedziane niedawno plany zwiększenia transferów socjalnych na rzecz gospodarstw domowych o średnich i wysokich dochodach ograniczą przyszłą przestrzeń fiskalną.
- (16) Pomimo znacznej poprawy infrastruktury w Polsce, w niektórych sektorach nadal utrzymują się istotne braki pod względem konektywności. Według Programu Budowy Dróg Krajowych inwestycje drogowe, które mają zostać zrealizowane do 2024 r., będą prowadzone głównie we wschodniej części Polski, przez co niektóre regiony na północy będą słabiej skomunikowane. W transeuropejskiej kolejowej sieci transportowej nadal występują znaczne luki, a inwestycje kolejowe postępują wolniej niż inwestycje drogowe. Współczynnik śmiertelności w wypadkach drogowych wciąż należy do najwyższych w Unii. Miasta borykają się z narastającymi problemami dotyczącymi mobilności, takimi jak zatory komunikacyjne i zanieczyszczenie powietrza spowodowane wzrostem liczby samochodów osobowych i dużym odsetkiem starych pojazdów. W ciągu ostatnich pięciu lat znacznie zwiększyły się emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego. Obecnie stosowane zachęty do korzystania z transportu zbiorowego, niskoemisyjnego i z aktywnych sposobów przemieszczania się nie są wystarczające, aby sprostać tym wyzwaniom. Stacjonarny dostęp do internetu w Polsce wciąż należy do najmniej rozpowszechnionych w Unii, a ultraszybkie łącza szerokopasmowe dostępne są głównie w dużych miastach.

- (17) Polska gospodarka charakteryzuje się jednym z najgorszych wskaźników niskoemisyjności w Unii. Niedostateczna izolacja cieplna budynków publicznych i prywatnych przyczynia się do większego zużycia energii i ubóstwa energetycznego. W Polsce są też miasta o największym stopniu zanieczyszczenia powietrza w Unii, zwłaszcza w regionach południowych i centralnych. Inwestycje w poprawę efektywności energetycznej, zwłaszcza w sektorze budowlanym, zwiększenie udziału niskoemisyjnej i bardziej ekologicznej produkcji energii oraz działania na rzecz obniżenia emisji z transportu zmniejszyłyby zależność od paliw kopalnych oraz zanieczyszczenie powietrza, jednocześnie ograniczając koszty społeczne i poprawiając jakość życia. Obecne regulacje prawne, w tym ustawa o zapasach gazu, ustawa o zamrożeniu cen energii elektrycznej oraz regulacje dotyczące lądowych farm wiatrowych, mogą hamować inwestycje na rynkach energii elektrycznej i gazu, a także wpływać na konkurencyjność branży energetycznej i sektorów energochłonnych w Polsce w perspektywie długoterminowej.
- (18) Jakość nowych i znowelizowanych aktów prawnych oraz stabilne i przewidywalne otoczenie biznesowe mają duże znaczenie dla podtrzymania dobrej koniunktury i wspierania wzrostu inwestycji prywatnych. Niestabilne ramy regulacyjne i inne bariery utrudniające rozwój przedsiębiorstw mają negatywny wpływ na działalność inwestycyjną i wydajność. Ustanowienie efektywnego dialogu ze wszystkimi zainteresowanymi stronami pomogłoby poprawić jakość prawodawstwa oraz – dzięki ograniczeniu liczby potrzebnych nowelizacji – miałoby pozytywny wpływ na stabilność otoczenia biznesowego. Dlatego też zwiększenie roli konsultacji z partnerami społecznymi i konsultacji publicznych – poprzez zapewnienie wystarczającego czasu na proces konsultacji, lepsze wykorzystanie opinii zainteresowanych stron zebranych w tym procesie oraz ograniczenie do minimum przypadków wyłączenia ustaw z konsultacji – w znacznym stopniu przyczyniłoby się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych wynikających z częstych zmian przepisów prawa oraz do zwiększenia inwestycji, a także wspierałoby trwały wzrost gospodarczy w perspektywie długoterminowej. W tym kontekście kluczowe jest również zagwarantowanie praworządności oraz niezależności sądownictwa. Należy przypomnieć, że w grudniu 2017 r. Komisja przedstawiła Radzie uzasadniony wniosek służący stwierdzeniu, iż istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Polskę zasady praworządności. Kwestie te są obecnie przedmiotem wyroku oraz postępowań prowadzonych przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. 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 wpływającymi na klimat inwestycyjny.
- (19) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego za 2019 r. Pozwoliłoby to Polsce optymalnie wykorzystać te fundusze na potrzeby wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
- (20) W ostatnich latach znacznie wzrosła rola państwa w sektorach bankowości, ubezpieczeń i energii. Zwiększenie własności państwowej stanowi nowe wyzwanie dla konkurencji, a także ram regulacyjnych i zasad nadzoru właścicielskiego. Ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów interesów i na silniejsze powiązania między sektorem finansowym a państwem coraz większej wagi nabierają zatem jakość nadzoru właścicielskiego oraz niezależność organów regulacyjnych i nadzorczych.
- (21) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2019 r., a jej opinia ⁽⁶⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,4 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Podjęcie dalszych działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych, w tym przez udoskonalenie systemu budżetowego.

⁽⁶⁾ Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

2. Zapewnienie adekwatnej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności systemu emerytalnego przez podjęcie środków służących podwyższaniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych. Podjęcie działań w celu zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, w tym przez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi i do opieki długoterminowej, oraz w celu likwidacji utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia. Wspieranie wysokiej jakości kształcenia i umiejętności odpowiadających potrzebom rynku pracy, zwłaszcza poprzez kształcenie dorosłych.
3. Wzmocnienie zdolności gospodarki do innowacji, w tym poprzez wspieranie instytucji badawczych i ich ściślejszej współpracy z przedsiębiorstwami. Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na innowacje, transport, w szczególności jego zrównoważony charakter, na infrastrukturę cyfrową i energetyczną, opiekę zdrowotną oraz czystsza energię, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Poprawę otoczenia regulacyjnego, w szczególności poprzez zwiększenie roli konsultacji z partnerami społecznymi i konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/22)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami 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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej. W szczególności, koncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na określonych dziedzinach i wykorzystywanie nieoczekiwanych zysków do obniżania długu publicznego przyczyni się do realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro w zakresie wspierania inwestycji i odbudowania buforów. Środki służące ograniczeniu segmentacji rynku pracy oraz poprawie umiejętności i skuteczności siatki bezpieczeństwa socjalnego pomogą w wykonaniu trzeciego zalecenia dla strefy euro w zakresie funkcjonowania rynku pracy i systemów ochrony socjalnej. Środki służące zmniejszeniu obciążenia regulacyjnego pomogą w realizacji pierwszego zalecenia dla strefy euro w zakresie otoczenia biznesowego i poprawy wydajności na rzecz przywrócenia równowagi w strefie euro. Zwiększenie skuteczności postępowań upadłościowych i procedur odzyskiwania należności przyczyni się do realizacji czwartego zalecenia dla strefy euro w zakresie redukcji kredytów zagrożonych.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Portugalii zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Portugalii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań 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 także opublikowano w dniu 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Portugalii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności w kontekście niskiej dynamiki wzrostu wydajności słabymi punktami są wysokie poziomy zobowiązań zagranicznych netto, zadłużenia prywatnego i długu publicznego, a także wysoki odsetek kredytów zagrożonych. Utrzymują się luki w polityce, w szczególności w zakresie wdrażania zapowiadanych środków mających zredukować kredyty zagrożone i poprawić otoczenie biznesowe. Konieczne będzie monitorowanie przyjęcia i wdrożenia planów kilku reform, w tym strukturalnych reform fiskalnych w celu wzmocnienia stabilności finansów publicznych.
- (4) W dniu 30 kwietnia 2019 r. Portugalia przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r. i swój program stabilności na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należytym 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 2019 r. Portugalia planuje osiągnięcie deficytu nominalnego w wysokości 0,2 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2019 r., nadwyżkę w wysokości 0,3 % PKB w 2020 r. oraz dalszą poprawę do 2022 r. w postaci nadwyżki wynoszącej 0,7 % PKB. Plany te jedynie częściowo uwzględniają potencjalny wpływ, jaki środki wspierające banki mogą wywrzeć na zwiększenie deficytu, począwszy od 2020 r. W oparciu o przeliczone saldo strukturalne planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – zmieniony z nadwyżki strukturalnej w wysokości 0,25 % PKB w 2019 r. na równowagę budżetową w kategoriach strukturalnych począwszy od 2020 r. – zostanie osiągnięty w 2020 r. W programie stabilności na 2019 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniesie 118,6 % w 2019 r. i 115,2 % w 2020 r.; następnie relacja ta osiągnie 103,7 % w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny dla 2019 r. i 2020 r., a w odniesieniu do kolejnych lat opiera się na korzystnych założeniach. Jednocześnie środki niezbędne do wsparcia realizacji planowanych celów dotyczących deficytu począwszy od 2019 r. nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane.
- (7) Program stabilności na 2019 r. nie zawiera informacji na temat wpływu na budżet nadzwyczajnych wydatków związanych ze środkami zapobiegawczymi mającymi na celu ochronę terytorium państwa przed pożarami lasów, poczynionych w następstwie katastrofalnych pożarów lasów, które miały miejsce w 2017 r. W piśmie z dnia 9 maja 2019 r. władze portugalskie przedstawiły jednak odpowiednie dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. W szczególności, w piśmie wskazano, że wykonanie budżetu na 2018 r. obejmuje nadzwyczajne wydatki wynoszące ok. 0,04 % PKB związane ze środkami zapobiegawczymi mającymi na celu ochronę terytorium państwa przed pożarami lasów. W piśmie z dnia 9 maja 2019 r. wskazano 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 można uznać za zgodne z klauzulą dotyczącą zdarzeń nadzwyczajnych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wynoszą w 2018 r. 0,04 % 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 zdarzenie nadzwyczajne mające znaczny wpływ na finanse publiczne Portugalii, a zezwolenie na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności finansów publicznych. Aby uwzględnić te dodatkowe koszty, zmniejszono zatem skalę wymaganego dostosowania prowadzącego do średniookresowego celu budżetowego na 2018 r.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 92.

⁽⁵⁾ 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 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Portugalii zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽⁶⁾ nie przekroczyła 0,7 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znaczącego odstępstwa od tego zalecanego dostosowania w 2019 r.
- (9) Portugalia powinna osiągnąć w 2020 r. swój średniookresowy cel budżetowy, przy uwzględnieniu odstępstwa związanego ze zdarzeniami nadzwyczajnymi, w odniesieniu do których dopuszczono czasowe odstępstwo. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 1,5 %, co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej w wysokości 0,5 % PKB. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko znaczącego odstępstwa od tego wymogu w 2020 r. Równocześnie prognozuje się, że w 2019 r. Portugalia spełni warunki przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia, dzięki dozwolonemu rocznemu odstępstwu wynoszącemu 0,25 %, jednak z pobieżnej oceny wynika, że w 2020 r. nie osiągnie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2019 r. należy podjąć niezbędne działania w celu przestrzegania przepisów paktu stabilności i wzrostu. Ważne byłoby wykorzystanie wszelkich nieoczekiwanych zysków do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- (10) Wzmocnienie stabilności fiskalnej Portugalii zależy od dalszej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu. Istnieje jednak możliwość poprawy jakości finansów publicznych i uczynienia wydatków bardziej sprzyjającymi wzrostowi gospodarczemu poprzez wspieranie inwestycji (zob. poniżej). Pomimo wzrostu w 2018 r. inwestycje publiczne utrzymywały się na bardzo niskim poziomie w porównaniu ze standardami unijnymi i stałe poniżej własnych celów rządu. Egzekwowanie ustawy o kontroli zobowiązań, rygorystyczne i terminowe wdrażanie ustawy o ramach budżetowych oraz stałe działania na rzecz racjonalizacji nadal mają kluczowe znaczenie dla poprawy kontroli wydatków i zwiększenia ich efektywności. Niedawne niezależne oddolne przeglądy wydatków w określonych sektorach doprowadziły do ogólnie ograniczonych oszczędności w zakresie wydajności. Aby osiągnąć wyższy przyrost wydajności, przeglądy wydatków powinny stać się w związku z tym stałym elementem ram budżetowych Portugalii. Ponadto nadal potrzebne są głębsze reformy w celu zwiększenia wydajności i wyraźny ogólny nacisk na ograniczenie ogólnych wydatków. Należy w dużej mierze oprzeć się przy tym na strategii na rzecz reformy administracji publicznej, mającej na celu lepsze dostosowanie poziomów zatrudnienia w sektorze publicznym do potrzeby świadczenia skutecznych usług, co wiąże się m.in. ze wspieraniem relokacji pracowników i przekwalifikowania oraz promowaniem indywidualnych wyników i atrakcyjności służb publicznych dla wysoko wykwalifikowanych pracowników.
- (11) Finanse publiczne Portugalii znajdują się pod ciągłą presją ze względu na niekorzystne tendencje demograficzne, w szczególności starzenie się społeczeństwa, co pociąga za sobą negatywne skutki, zwłaszcza w odniesieniu do stabilności systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej. Przeprowadzone w przeszłości reformy poprawiły długoterminową stabilność systemu emerytalnego, jednak bieżące podwyżki emerytur specjalnych i reformy systemu przechodzenia na wcześniejszą emeryturę wiążą się z dalszym wzrostem wydatków na emerytury, a to wszystko oprócz zasadniczej tendencji zwykłej związanej ze starzeniem się społeczeństwa. Może to negatywnie wpłynąć na ogólną stabilność systemu emerytalnego, jeżeli nie zostaną wprowadzone odpowiednie środki wyrównawcze. W sektorze opieki zdrowotnej w 2018 r. w dalszym ciągu promowano opłacalność ekonomiczną, w tym poprzez poleganie w większym stopniu na scentralizowanych zakupach i szersze wykorzystanie leków generycznych i biopodobnych. Jednocześnie utrzymujący się wysoki poziom zaległości finansowych szpitali wynika z nieodpowiedniego planowania i wykonania budżetu oraz ze słabości w zakresie kontroli rachunkowości i w zakresie praktyk zarządczych. Tymczasowe spadki zaległości finansowych szpitali w 2018 r. wynikały zasadniczo ze znaczących nadzwyczajnych środków naprawczych. Nowy program na 2019 r. ma na celu strukturalne rozwiązanie problemu zaległości finansowych szpitali poprzez wprowadzenie nowego modelu zarządzania dla szpitali publicznych, w połączeniu ze znacznym zwiększeniem ich rocznych budżetów. Zdolność tego programu do spowolnienia narastania zaległości finansowych szpitali w perspektywie krótkoterminowej, a tym samym do strukturalnego zmniejszenia ich łącznych zaległości, zależy w dużym stopniu od jego terminowego i skutecznego wdrożenia.
- (12) Zwiększenie dochodów netto przedsiębiorstw państwowych i zmniejszenie ich długu przyczyniłoby się do zwiększenia stabilności finansów publicznych w Portugalii. Władze planują, że dochody netto przedsiębiorstw państwowych jako całość zbliżą się do poziomu bliskiego równowadze w 2019 r., co oznacza opóźnienie w porównaniu z wcześniejszymi zapowiedziami mającymi na celu osiągnięcie podobnych wyników już w 2018 r. Ponadto opóźniły się środki mające na celu zapewnienie przestrzegania wstępnych planów działania i wysiłków na rzecz zapewnienia bardziej terminowego, przejrzystego i kompleksowego monitorowania, a w sytuacjach, gdy środki te były niezbędne, wolno przekładały się one na działania naprawcze. W szczególności nie zapewniono wystarczającego poziomu przejrzystości *ex ante* w odniesieniu do finansowania przedsiębiorstw państwowych poprzez dokapitalizowanie i udzielanie pożyczek.

⁽⁶⁾ 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 czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (13) Pomimo trwającego wdrażania niektórych środków mających na celu zmniejszenie segmentacji rynku pracy, takich jak wzmocnienie inspekcji pracy oraz uruchomienie programu integracji osób zatrudnionych na niepewnych warunkach w służbie publicznej, odsetek pracowników tymczasowych w Portugalii nadal przekracza średnią unijną. Bardziej szczegółowe środki uzgodnione między przedstawicielami rządu, pracodawców i pracowników, mające na celu dalsze zmniejszenie segmentacji rynku pracy i niepewności zatrudnienia oraz promowanie negocjacji zbiorowych, muszą jeszcze zostać zatwierdzone przez Parlament i przełożone na konkretne akty prawne.
- (14) Poprawa warunków na rynku pracy doprowadziła do zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Pomimo tej poprawy nierówności dochodowe są nadal duże, a wpływ transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa jest niewielki. Chociaż nierówności dochodowe w Portugalii maleją, to nadal znacznie przewyższają one średnią unijną. Adekwatność systemu dochodu minimalnego należy do najniższych w Unii, zapewniając dochody w wysokości zaledwie 40 % krajowego progu ubóstwa. O ile nie zostaną wprowadzone zmiany, system transferów socjalnych, którego skuteczność jest bardzo niska, może odczuć poważne konsekwencje w przypadku przyszłego spowolnienia gospodarczego, a w nadzwyczaj trudnej sytuacji znajdują się osoby ze szczególnie wrażliwych grup.
- (15) Niski poziom kwalifikacji pracowników stanowi przeszkodę dla inwestycji i wzrostu wydajności. Około 50 % ludności w wieku 25–64 lat ma niski poziom wykształcenia, co znacznie przewyższa średnią unijną wynoszącą w 2018 r. 22 %. Przedsiębiorstwa sygnalizują, że niska dostępność wykwalifikowanych pracowników stanowi istotną przeszkodę dla inwestycji. W szczególności w przypadku kształcenia dorosłych istnieje możliwość dalszego angażowania nisko wykwalifikowanych pracowników (których udział w uczeniu się jest niższy od średniej unijnej) oraz rozszerzania skierowanych zachęt publicznych dla małych i średnich przedsiębiorstw do szkolenia swoich pracowników. Szczególnie wyzwaniem stanowią umiejętności cyfrowe: 50 % ludności Portugalii nie posiada podstawowych umiejętności cyfrowych, podczas gdy średnia unijna wynosi 43 %. Inwestycje w kształcenie i szkolenie, w tym w infrastrukturę, mają kluczowe znaczenie dla poprawy szans na zatrudnienie i mobilności społecznej.
- (16) Realizowane obecnie środki na rzecz zwiększenia liczby osób podejmujących studia wyższe, takie jak znaczne zwiększenie liczby stypendiów, stanowią element działań na rzecz zwiększenia liczby absolwentów szkół wyższych. Wśród osób w wieku od 30 do 34 lat w Portugalii 33,5 % posiada wykształcenie wyższe, czyli kraj ten nadal plasuje się poniżej średniej unijnej wynoszącej 40,7 %. Utrzymywanie się tak niskich wartości, w szczególności w przypadku absolwentów w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych, nauk przyrodniczych, matematyki i statystyki, może mieć negatywne skutki dla wzrostu wydajności Portugalii i jej zdolności do innowacji. Chociaż rząd stara się rozwiązać ten problem, zwiększając liczbę miejsc na studiach wyższych w tych dziedzinach i prowadząc przegląd systemu szkolnictwa wyższego, konieczne są dalsze wysiłki.
- (17) Odsetek kredytów zagrożonych obecnym w systemie finansowym utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie wynoszącym 9,4 %. Większość banków poczyniła jednak znaczne postępy w realizacji celów dotyczących redukcji kredytów zagrożonych i ogólny poziom kredytów zagrożonych zmniejszył się o 50 % w okresie od czerwca 2016 r., kiedy to odnotowano szczytowy poziom tych kredytów, do grudnia 2018 r. Zwiększyło się tempo wzrostu rynku wtórnego aktywów zagrożonych, natomiast banki przyspieszyły również proces odpisów oraz obniżanie poziomu kredytów zagrożonych. Zestawienie kredytów zagrożonych w dalszym ciągu pokazuje stały wysoki udział (65 %) zagrożonych kredytów korporacyjnych. W ciągu ostatnich kilku lat władze wdrożyły szereg reform prawnych i instytucjonalnych w zakresie niewypłacalności i postępowań egzekucyjnych. Średnia długość postępowań upadłościowych utrzymuje się jednak na wysokim poziomie, podobnie jak liczba zawisłych spraw sądowych. Ramy prawne i sądowe wywierają silny wpływ na proces windykacji należności oraz na perspektywę skutecznego odzyskiwania zabezpieczeń. Długi średni czas trwania procedury windykacji należności ma wpływ na ceny stosowane na rynku w odniesieniu do aktywów zagrożonych.
- (18) Reformy mające na celu uproszczenie administracyjne były w większości ograniczone do ogólnego wdrożenia dematerializacji procedur i zasady jednorazowości. Osiągnięcia w zakresie modernizacji administracyjnej powinny zostać uzupełnione bardziej istotnymi uproszczeniami administracyjnymi. Priorytetem powinno być przede wszystkim ograniczenie liczby dokumentów, które należy składać oraz albo zastąpienie systemów zezwoleń zwykłymi deklaracjami zgodności z mającymi zastosowanie warunkami, albo, w przypadku bardziej wrażliwych sektorów, uproszczenie zezwoleń poprzez skrócenie czasu na podjęcie decyzji i przyjęcie procedury milczącej zgody. Nadal brakuje optymalizacji procedur dla określonych sektorów. W dalszym ciągu pokutują nadmierne obciążenia administracyjne, zwłaszcza w sektorze budowlanym. Ponadto niedociągnięcia w zakresie planowania i monitorowania zamówień publicznych ograniczają konkurencję. Skuteczność udzielania zamówień publicznych można poprawić poprzez wprowadzenie strukturalnego i ilościowego planowania oraz zapewnienie ściślejszego nadzoru nad etapem realizacji zamówień. Pomimo znacznego zmniejszenia w latach 2017 i 2018 liczby zamówień udzielanych w drodze bezpośredniego udzielenia zamówienia, zjawisko to jest wciąż powszechne.

- (19) W kontekście programu pomocy finansowej Portugalia podjęła działania w celu zmniejszenia obciążeń regulacyjnych nałożonych na wysoce regulowane zawody, w szczególności poprzez wprowadzenie ustawy ramowej z 2013 r. W niektórych przypadkach zmiany te zostały jednak zatrzymane lub nawet odwołane wraz z przyjęciem przepisów wykonawczych dla poszczególnych zawodów oraz wprowadzeniem zakazu dla grup przedsiębiorstw. Utrzymują się ograniczenia regulacyjne i administracyjne dla przedsiębiorstw i usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych, co budzi obawy związane z konkurencją, poziomem cen, innowacyjnością i jakością usług. Do tej pory nie ogłoszono żadnych planów reform w odpowiedzi na zalecenia Komisji w sprawie regulacji usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych lub w odpowiedzi na przegląd oceny konkurencji przeprowadzony przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w 2018 r. dotyczący zawodów podlegających samoregulacji w Portugalii (we współpracy z portugalskim organem ochrony konkurencji).
- (20) Warunki dostępu przedsiębiorstw do finansowania uległy poprawie w ciągu ostatnich kilku lat, a odsetek przedsiębiorstw zgłaszających dostęp do finansowania jako główne ograniczenie dla inwestycji odpowiada obecnie średniej unijnej. Władze Portugalii zainicjowały i wzmocniły szereg inicjatyw w tej dziedzinie, takich jak program „Capitalizar” i inne programy ukierunkowane na określone rodzaje przedsiębiorstw lub sektorów. Jednak portugalskie przedsiębiorstwa zwykle w dalszym ciągu są w dużym stopniu uzależnione od własnych zasobów, jeśli chodzi o finansowanie inwestycji, a niewystarczająca kwota pożyczek bankowych trafia do firm o wyższej wydajności. Niski poziom zainwestowanego kapitału w przeliczeniu na jednego pracownika stanowi jedną z głównych przeszkód w modernizacji struktury produkcyjnej portugalskiej gospodarki. W tym kontekście ważne jest, by inwestycje produkcyjne zwiększały się, przy ich jednoczesnym stopniowym przekierowywaniu do przedsiębiorstw mających potencjał wzrostu oraz do sektorów o wysokim profilu wydajności. Mimo że inne źródła finansowania, takie jak kapitał wysokiego ryzyka i kapitał własny, zwiększały się w ciągu ostatnich kilku lat, pozostają one znacznie poniżej średniej unijnej.
- (21) System wymiaru sprawiedliwości staje się bardziej wydajny, ale nadal boryka się z poważnymi wyzwaniami związanymi z długotrwałymi postępowaniami i dużymi zaległościami w rozpatrywaniu spraw, w szczególności w sądach administracyjnych i podatkowych. Mimo że nadal podejmowane są wysiłki na rzecz zwalczania korupcji, zapobieganie korupcji pozostaje problemem ze względu na brak skoordynowanej strategii i rozdrobnienie odpowiedzialności.
- (22) Ostatnio ponownie zwiększono inwestycje w badania i rozwój, ale wciąż nie są one wystarczające, aby zmodernizować portugalski krajowy system badań i innowacji. Po latach spadków udział wydatków na badania i rozwój w odniesieniu do PKB wzrósł ostatnio, a w 2017 r. nakłady przedsiębiorstw na badania i rozwój nieznacznie przekroczyły publiczne nakłady na badania i rozwój. Poczyniono niewielkie postępy w modernizacji struktury gospodarczej Portugalii; celem tej modernizacji jest zwiększenie udziału wartości dodanej w zaawansowanych technologicznie sektorach przemysłu przetwórczego i sektorach opartych na wiedzy. Wspieranie inwestycji w aktywa niematerialne i prawne, w tym w badania i rozwój, ale także umiejętności menedżerskie, wiedzę finansową i umiejętności cyfrowe, aby przedsiębiorstwa mogły się rozwijać, zwiększać swoje zdolności innowacyjne i wchodzić na rynki eksportowe, sprawia, że Portugalia dysponuje znacznym potencjałem w zakresie pobudzania inwestycji i wzrostu wydajności.
- (23) Niewystarczająca liczba połączeń morskich i kolejowych utrudnia przedsiębiorstwom zorientowanym na eksport pełne wykorzystanie potencjału jednolitego rynku. Z uwagi na swoje położenie geograficzne Portugalia jest naturalnym morskim punktem wejścia, w szczególności na trasach transatlantyckich. Terminowe inwestycje w nowe terminale kontenerowe w Sines (terminal Vasco da Gama), Leixões i Barreiro oraz finalizacja realizowanych projektów inwestycyjnych w pozostałych głównych portach portugalskich (Viana do Castelo, Leixões, Aveiro, Figueira da Foz oraz Setubal) zwiększyłyby zdolność przeładunkową tych portów. W połączeniach z Hiszpanią (zarówno w korytarzach wschód-zachód, jak i północ-południe) kolej jest nadal w większości przypadków wykorzystywana w niewystarczającym stopniu. Opracowanie kompleksowego planu iberyjskiego, obejmującego określenie etapów pośrednich, terminali i wzajemnych połączeń niezbędnych do uzyskania korzyści z modernizacji sieci hiszpańskiej oraz rozbudowę sieci torów zgodnych ze standardami Międzynarodowego Związku Kolei, przyczyniłyby się do zwiększenia efektywności kolei międzynarodowej w Portugalii.
- (24) Inwestycje w efektywne gospodarowanie zasobami oraz łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej przyczyniłyby się do osiągnięcia długotrwałego zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Zapobieganie niekorzystnym skutkom zmiany klimatu, takim jak powodzie i pożary lasów, pozostaje wyzwaniem w Portugalii. Wyzwaniem pozostaje też osiągnięcie celu w zakresie efektywności energetycznej na 2020 r., a najnowsze dane za 2017 r. pokazują, że zużycie energii rośnie. Nadal istnieje szeroki margines pozwalający na poprawę efektywności energetycznej budynków i zmniejszenie zużycia energii przez przedsiębiorstwa. Lepsza transgraniczna łączność energetyczna mogłaby umożliwić większą konkurencję i ułatwić rozwój energii ze źródeł odnawialnych.
- (25) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Portugalii na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych i szczególnej sytuacji regionów najbardziej oddalonych. Ważnym czynnikiem wpływającym na powodzenie tej inwestycji jest wzmocnienie krajowych zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania tymi funduszami.

- (26) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Portugalii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Oceeniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 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 fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Portugalii, 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.
- (27) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r., a jej opinia ⁽⁷⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (28) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej. Zalecenia te przyczyniają się również do wdrożenia zalecenia dla strefy euro na 2019 r., w szczególności zalecenia pierwszego, drugiego i czwartego dla strefy euro. Polityki fiskalne, o których mowa w zaleceniu 1 poniżej, przyczyniają się między innymi do eliminowania zakłóceń równowagi związanych z wysokim długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych,

NINIEJSZYM ZALECA Portugalii podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie w 2020 r. średniookresowego celu budżetowego, przy uwzględnieniu odstępstwa związanego ze zdarzeniami nadzwyczajnymi, w odniesieniu do których dopuszczono czasowe odstępstwo. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Poprawę jakości finansów publicznych poprzez priorytetowe traktowanie wydatków pobudzających wzrost gospodarczy przy jednoczesnym wzmocnieniu ogólnej kontroli wydatków, efektywności kosztowej i odpowiedniego budżetowania, ze szczególnym naciskiem na trwałe zmniejszenie zaległości finansowych szpitali. Poprawę stabilności finansowej przedsiębiorstw państwowych, przy jednoczesnym zapewnieniu bardziej terminowego, przejrzystego i kompleksowego monitorowania.
2. Przyjęcie środków zmierzających do rozwiązania kwestii segmentacji rynku pracy. Podnoszenie poziomu umiejętności obywateli, w szczególności umiejętności cyfrowych, w tym poprzez lepsze dostosowanie kształcenia dorosłych do potrzeb rynku pracy. Zwiększenie liczby absolwentów szkół wyższych, w szczególności w dziedzinie nauk ścisłych i technologii informacyjnej. Poprawę skuteczności i adekwatności siatki bezpieczeństwa socjalnego.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach i innowacjach, transporcie kolejowym i infrastrukturze portowej, ograniczaniu emisji i transformacji energetycznej oraz rozbudowie połączeń międzysystemowych, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
4. Umożliwienie szybszego odzyskiwania zabezpieczeń związanych z kredytami zagrożonymi przez zwiększenie skuteczności postępowań upadłościowych i procedur odzyskiwania należności. Zmniejszenie obciążeń administracyjnych i regulacyjnych dla przedsiębiorstw, głównie poprzez ograniczenie sektorowych barier utrudniających przyznawanie licencji. Opracowanie planu działania w celu zmniejszenia ograniczeń w zawodach wysoce regulowanych. Zwiększenie wydajności sądów administracyjnych i podatkowych, w szczególności poprzez skrócenie czasu trwania postępowań.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady

M. LINTILÄ

Przewodniczący

⁽⁷⁾ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2019 r.**

(2019/C 301/23)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Rumunię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

- (2) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Rumunii zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Rumunii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽³⁾, działań 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”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki także opublikowano w dniu 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Rumunii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności słabe punkty wiążą się ze spadkiem konkurencyjności kosztowej, rosnącym deficytem obrotów bieżących w kontekście ekspansywnej polityki fiskalnej i nieprzewidywalnego otoczenia biznesowego. Niedawne inicjatywy legislacyjne tworzą ryzyko dla funkcjonowania sektora finansowego i mogą utrudnić inwestycje prywatne.
- (3) W dniu 9 maja 2019 r. Rumunia przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 8 maja 2019 r. – program konwergencji na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁴⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy ESI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Rumunia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2019 r. rząd planuje deficyt nominalny na poziomie 2,8 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2019 r., a następnie jego stopniowe zmniejszenie – do poziomu 2,0 % PKB w 2022 r. Po przeliczeniu salda strukturalnego ⁽⁵⁾ nie planuje się osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, którym jest deficyt strukturalny w wysokości 1 % PKB, w okresie objętym programem. W programie konwergencji zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB pozostanie do 2022 r. na poziomie poniżej 40 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest korzystny. Oprócz tego nie sprecyzowano jeszcze dostatecznie działań niezbędnych do osiągnięcia planowanych celów dotyczących deficytów.
- (6) W dniu 22 czerwca 2018 r. Rada uznała, zgodnie z art. 121 ust. 4 Traktatu, że w 2017 r. w Rumunii miało miejsce znaczne odchylenie od ścieżki dostosowania prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego. W związku ze stwierdzonym znaczącym odstępstwem Rada w dniu 22 czerwca 2018 r. wydała zalecenie ⁽⁶⁾, w którym zaleciła Rumunii przyjęcie koniecznych środków w celu zapewnienia, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽⁷⁾ nie przekroczyła 3,3 % w 2018 r. i 5,1 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,8 % PKB dla każdego roku. W dniu 4 grudnia 2018 r. Rada przyjęła decyzję (UE) 2018/2020 ⁽⁸⁾ stwierdzającą, że Rumunia nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 22 czerwca 2018 r., i wydała zmienione zalecenie ⁽⁹⁾. W zaleceniu z dnia 4 grudnia 2018 r. Rada wezwała Rumunię do przyjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby nominalna stopa

⁽³⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 98.

⁽⁴⁾ 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⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu powszechnie przyjętej metodyki.

⁽⁶⁾ 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).

⁽⁷⁾ 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 czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

⁽⁸⁾ Decyzja Rady (UE) 2018/2020 z dnia 4 grudnia 2018 r. stwierdzająca, że Rumunia nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 22 czerwca 2018 r. (Dz.U. L 323 z 19.12.2018, s. 16).

⁽⁹⁾ Zalecenie Rady z dnia 4 grudnia 2018 r. mające na celu skorygowanie znaczącego odnotowanego odstępstwa od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego w Rumunii (Dz.U. C 460 z 21.12.2018, s. 1).

wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,5 % w 2019 r., co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej na poziomie 1,0 % PKB. W dniu 14 czerwca 2019 r. Rada przyjęła decyzję (UE) 2019/1002 ⁽¹⁰⁾ stwierdzającą, że Rumunia nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 4 grudnia 2018 r. Ponadto z danych dotyczących wyniku budżetu za 2018 r. wynika, że w Rumunii wystąpiło w 2018 r. znaczące odstępstwo od zalecanej korekty. Zgodnie z art. 121 ust. 4 Traktatu i art. 10 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 w dniu 5 czerwca 2019 r. Komisja wystosowała do Rumunii ostrzeżenie w sprawie odnotowanego w 2018 r. znaczącego odstępstwa od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W dniu 14 czerwca 2019 r. Rada przyjęła kolejne zalecenie ⁽¹¹⁾, w którym potwierdzono, że Rumunia powinna wprowadzić niezbędne środki w celu zapewnienia, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,5 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 1,0 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia w 2019 r. odstępstwa od tego zalecenia.

- (7) W zaleceniu z dnia 14 czerwca 2019 r. Rada zalecała Rumunii przyjęcie środków niezbędnych w celu zapewnienia, aby nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 5,1 % w 2020 r., co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej na poziomie 0,75 % PKB. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko odstępstwa od tego wymogu w 2020 r. Ponadto w prognozie Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczy w 2019 r. i w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że ze względu na wyraźnie pogarszające się prognozy budżetowe, od 2019 r. konieczne będą znaczące dodatkowe działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu, zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 14 czerwca 2019 r. dotyczącym skorygowania znaczącego odnotowanego odstępstwa od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.
- (8) W rumuńskim planowaniu budżetowym konsekwentnie nie uwzględnia się przepisów krajowych ram budżetowych. Zgodnie z krajową regułą dotyczącą deficytu strukturalnego wymagana jest zgodność lub konwergencja ze średniookresowym celem budżetowym, jakim jest deficyt strukturalny nieprzekraczający 1 % PKB. W 2016 r. Rumunia odeszła od średniookresowego celu budżetowego i od tego czasu się od niego oddała, co stanowi naruszenie krajowej reguły dotyczącej deficytu. W dwóch poprawkach do budżetu na 2018 r. przyjętych jesienią 2018 r. po raz kolejny odchodzi się od szeregu pomocniczych reguł zakazujących podnoszenia deficytu i pułapów wydatków w trakcie danego roku budżetowego. Budżet na 2019 r., przyjęty przez rząd w lutym 2019 r. i zatwierdzony przez parlament w marcu, ponownie odbiega od wielu reguł budżetowych, w tym od reguły dotyczącej deficytu strukturalnego. Ponadto, podobnie jak w poprzednich latach, władze nie przesłały parlamentowi aktualizacji średniookresowej strategii fiskalnej w ustawowym terminie przypadającym w sierpniu, co podważa przewodnią rolę parlamentu. Podobnie jak w poprzednich latach władze również nie spełniły wymogu podpisania oświadczenia stanowiącego, że w budżecie i w strategii fiskalnej na 2019 r. respektowane będą reguły fiskalne i zasady odpowiedzialności fiskalnej.
- (9) Przestrzeganie przepisów prawa podatkowego pozostaje na niskim poziomie. Jeśli chodzi o podatek od wartości dodanej, różnica między teoretycznie oczekiwanymi i faktycznie pobranymi dochodami pozostaje bardzo duża. Duży rozmiar gospodarki nieformalnej jest dodatkowym wyzwaniem, jeśli chodzi o przestrzeganie przepisów prawa podatkowego, a wysoki poziom pracy nierejestrowanej pozbawia budżet państwa znacznych zasobów. Ponadto stosowanie w przeważającym stopniu płatności gotówkowych ułatwia uchylanie się od opodatkowania. W ubiegłym roku Rumunia osiągnęła ograniczone postępy w realizacji wielokrotnie kierowanego do niej zalecenia dotyczącego poprawy przestrzegania przepisów podatkowych i zwiększenia skuteczności poboru podatków. Dość powolnie postępuje wprowadzenie elektronicznych kas podłączonych do systemu informatycznego organów podatkowych. Administracja podatkowa podejmuje kroki w celu ustanowienia systemu oceny ryzyka na potrzeby kontroli podatników.
- (10) Po kilku latach ciągłych dążeń do konsolidacji sektora finansowego w 2018 r. stabilność finansowa została ponownie zagrożona w związku z szeregiem rządowych i parlamentarnych inicjatyw ustawodawczych. Podatek od aktywów banków przyjęty przez rząd w drodze rozporządzenia nadzwyczajnego pod koniec grudnia 2018 r., bez przeprowadzenia oceny skutków ani konsultacji z zainteresowanymi stronami, wzbudził poważne obawy związane z jego negatywnym wpływem na ostrożnością sytuację banków, prowadzenie polityki pieniężnej, a w konsekwencji na wzrost inwestycji i wzrost gospodarczy. Sposób przyjęcia rozporządzenia i jego zapisy miały znaczący negatywny wpływ na kurs walutowy, zdolność rządu do zaciągania pożyczek na rynku oraz na postrzeganie ryzyka operacyjnego przez zainteresowane strony. Niektóre kontrowersyjne aspekty podatku zostały

⁽¹⁰⁾ Decyzja Rady (UE) 2019/1002 z dnia 14 czerwca 2019 r. stwierdzająca, że Rumunia nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 4 grudnia 2018 r. (Dz.U. L 163 z 20.6.2019, s. 62).

⁽¹¹⁾ Zalecenie Rady z dnia 14 czerwca 2019 r. mające na celu skorygowanie znaczącego odnotowanego odstępstwa od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego w Rumunii (Dz.U. C 210 z 21.6.2019, s. 1).

wprawdzie zmienione w marcu 2019 r., ale poprawki zostały ponownie przyjęte w drodze rządowego rozporządzenia nadzwyczajnego bez przeprowadzenia oceny skutków. Wylimitowano najbardziej problematyczne aspekty nałożonego na banki podatku od aktywów ogółem. W nowo sformułowanych przepisach podatek może jednak zakłócić zachęty do zaciągania kredytów, co z kolei mogłoby prowadzić do niewłaściwej alokacji kredytów w gospodarce. Należy ocenić potencjalne skutki tych zmian dla transmisji polityki pieniężnej. Szereg inicjatyw ustawodawczych przyjętych przez parlament pod koniec 2018 r. miał dodatkowo negatywny wpływ na sektor bankowy i wzmocnił ogólne wrażenie nieprzewidywalności ram prawnych, pomimo że w marcu 2019 r. inicjatywy te zostały uznane przez trybunał konstytucyjny za niezgodne z konstytucją. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że inicjatywy takie mogą zostać ponownie przedłożone przez ustawodawcę.

- (11) Nowa ustawa emerytalna, przyjęta przez parlament w grudniu 2018 r., może tworzyć ryzyko dla stabilności finansów publicznych. Punkt emerytalny, główny parametr stosowany do indeksacji emerytur, ma wzrosnąć o 15 % we wrześniu 2019 r. i o 40 % we wrześniu 2020 r. Ustawa emerytalna ma zmienić szereg parametrów stosowanych przy obliczaniu świadczeń emerytalnych. W szczególności wzrosnąć ma wartość punktu emerytalnego, ponieważ współczynnik indeksacji dla obecnych emerytur nie będzie oparty na cenach, ale będzie na stałe składał się z wynagrodzeń i cen. Ponadto okres składkowy stosowany przy obliczaniu emerytury zostanie skrócony, co doprowadzi do wyższych wydatków na emerytury w przypadku nowych emerytur. Jednak zniesienie współczynnika korygującego dla nowych emerytur (który do tej pory stanowił częściowe powiązanie między pierwszą emeryturą a wynagrodzeniem) złagodzi ogólny wzrost wydatków na emerytury spowodowany zmianami innych parametrów. Niektóre problemy strukturalne mające wpływ na adekwatność świadczeń emerytalnych pozostają nierozwiązane. Rzeczywisty średni wiek przejścia na emeryturę jest bliski średniej unijnej, ale jest różny w przypadku kobiet i mężczyzn. W przypadku kobiet krótszy jest również okres składkowy, w związku z czym istnieje znaczne zróżnicowanie emerytur ze względu na płeć.
- (12) Reforma systemu emerytalnego wprowadzona w 2008 r. jest stopniowo wycofywana. Po wielokrotnych opóźnieniach w planowanych wzrostach składek na rzecz funduszy emerytalnych drugiego filaru, które to składki do 2016 r. powinny osiągnąć 6 % wynagrodzenia brutto, składki obniżono do poziomu 3,75 % wynagrodzenia brutto począwszy od 2018 r. Fundusze emerytalne drugiego filaru zostały dodatkowo osłabione przez szereg środków przyjętych przez rząd w drodze rozporządzenia nadzwyczajnego pod koniec 2018 r. Składki na te fundusze stały się nieobowiązkowe po okresie składkowym wynoszącym co najmniej pięć lat. Znacznie wzrosły minimalne wymogi kapitałowe dla spółek zarządzających funduszami emerytalnymi drugiego filaru, co grozi wycofaniem się spółek zarządzających z rumuńskiego rynku. Zmniejszono również znacznie opłaty administracyjne nakładane na składki brutto, co potencjalnie wpływa na wyniki finansowe spółek zarządzających funduszami i zwiększa prawdopodobieństwo ich wycofania się z rynku. Może mieć to negatywny wpływ na rozwój lokalnego rynku kapitałowego i puli inwestorów instytucjonalnych, a także pozbawić gospodarkę bardzo potrzebnego źródła długoterminowych inwestycji. Ponadto osłabienie lub dekonstrukcja drugiego filaru doprowadzi do mniej zróżnicowanego dochodu emerytalnego i narazi systemy emerytalne na większe ryzyko polityczne i demograficzne. W marcu 2019 r. rząd, w drodze rozporządzenia nadzwyczajnego, utrzymał w mocy nowe minimalne wymogi kapitałowe dla spółek zarządzających funduszami, ale przełożył na grudzień 2019 r. termin wpłaty całego kapitału dodatkowego. W maju 2019 r. rząd obniżył znacznie minimalne wymogi kapitałowe dla spółek zarządzających funduszami emerytalnymi, co częściowo zrównoważyło wzrost wymogów, o którym zdecydowano w grudniu 2018 r. Inne przepisy wprowadzone rozporządzeniem nadzwyczajnym w grudniu 2018 r., które zagrażają rentowności funduszy emerytalnych drugiego filaru, pozostają niezmienione.
- (13) Wyzwania związane z jakością i aspektem włączenia społecznego w systemie kształcenia i szkolenia mają w Rumunii negatywny wpływ na potencjał wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Mimo że budżet w 2019 r. wzrósł, wydatki na edukację nadal należą do najniższych w Unii, zwłaszcza na poziomach kształcenia mających kluczowe znaczenie dla zapobiegania wczesnemu kończeniu nauki (które nadal jest na wysokim poziomie), zapewnienia równych szans i rozwiązania problemu nierówności w późniejszym okresie życia. Udział w wysokiej jakości systemie wczesniej edukacji i opieki na dzieckiem pozostaje poniżej średniej unijnej, częściowo ze względu na brak infrastruktury. Ma to wpływ na uczestnictwo kobiet w rynku pracy i na wczesne nabywanie umiejętności. Opóźnia się modernizacja sieci szkół i optymalizacja związana z tendencjami demograficznymi – 10 % szkół jest przeciążonych, podczas gdy 58 % dysponuje nadwyżkami miejsc. Poważnym wyzwaniem jest nabywanie umiejętności podstawowych i cyfrowych. Nauczyciele nie mają wystarczająco rozwiniętych umiejętności w zakresie stosowania podejścia zorientowanego na osobę uczącą się. Utrzymują się różnice między obszarami wiejskimi i miejskimi, a grupy społecznie wrażliwe, w tym Romowie, nadal mają ograniczony dostęp do wysokiej jakości edukacji sprzyjającej włączeniu społecznemu.

- (14) Rynek pracy jest pod coraz większą presją, ponieważ stopa bezrobocia (4,2 % w 2018 r.) jest bardzo niska, przy czym brakuje siły roboczej i utrzymuje się niedobór wykwalifikowanej siły roboczej. Niski jest wskaźnik aktywności zawodowej kobiet, zwłaszcza osób młodych i w średnim wieku. Wynika to głównie z zobowiązań osobistych i rodzinnych oraz niewielkiego udziału dzieci w wieku 0–3 lat w formalnej opiece. Aktywna polityka w zakresie rynku pracy stanowi ograniczoną odpowiedź na potrzeby rynku pracy, a środki skupiają się głównie na zachętach finansowych, a nie na dostosowanych do indywidualnych potrzeb, kompleksowych podejściach. Opóźnienie planowanej reformy publicznych służb zatrudnienia pozostaje znaczną barierą, jeśli chodzi o świadczenie nowoczesnych usług dla pracodawców i bezrobotnych. Słabe są również wyniki w zakresie podnoszenia kwalifikacji i świadczenia zintegrowanych usług. Rozwój umiejętności nie nadąża za potrzebami rozwijających się sektorów gospodarki i 81 % pracodawców ma trudności z obsadzeniem wolnych miejsc pracy. Mimo iż sektor ICT rozwija się, w latach 2014–2016 spadła liczba Rumunów w wieku 20–29 lat mających dyplom w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii lub matematyki. Brakuje obecnie powszechnej lub sektorowej oceny potrzeb w zakresie umiejętności i nie korzysta się z prognozowania umiejętności, co utrudnia dostosowanie systemu kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy. Rozpoczęto wdrażanie dualnego systemu kształcenia i szkolenia zawodowego w celu rozwiązania problemu niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej. Kształcenie i szkolenie zawodowe są jednak w dalszym ciągu uważane przez uczniów i rodziców za gorszy wybór, a wskaźnik zatrudnienia niedawnych absolwentów kształcenia i szkolenia zawodowego pozostaje na stosunkowo niskim poziomie, co świadczy o tym, że problemem jest adekwatność systemu względem rynku pracy. Szkolnictwo wyższe nie jest wystarczająco dostosowane do potrzeb rynku pracy. Mimo że w ciągu ostatnich dziesięciu lat odsetek osób z wykształceniem wyższym wzrósł dwukrotnie, nadal jest on na niskim poziomie.
- (15) Pomimo niedawnej poprawy sytuacji ubóstwo i nierówności dochodowe utrzymują się na wysokim poziomie; pogłębiają się dysproporcje między regionami. Jedna trzecia Rumunów jest nadal zagrożona ubóstwem i wykluczeniem społecznym, szczególnie grupy takie jak dzieci, Romowie, osoby z niepełnosprawnościami i osoby starsze. Jakość i zakres usług społecznych są niewystarczające, ich rozkład geograficzny jest nierówny i nie są one dostosowane do szczególnych potrzeb społeczności. Jedynie około 20 % administracyjnych jednostek terytorialnych dysponuje licencjonowanymi usługami społecznymi. Usługi są zwykle skoncentrowane wokół obszarów bogatszych lub miejskich, podczas gdy potrzeby są bardziej nagłe w biedniejszych, wiejskich obszarach i regionach. Ograniczona integracja usług w zakresie zatrudnienia, edukacji, opieki zdrowotnej i usług społecznych nie pozwala na trwałe włączenie społeczne różnych grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Osoby z niepełnosprawnościami otrzymują jedynie ograniczone wsparcie na rzecz niezależnego życia i dostępu do zatrudnienia. Poczyniono niewielkie postępy, jeśli chodzi o sytuację społeczności romskiej. Deprywacja mieszkaniowa jest najwyższa w Unii i utrudnia włączenie społeczne. Polityka mieszkaniowa jest zdecentralizowana, ale brak jej ram strategicznych, a ubogim społecznościom często brakuje środków finansowych. Wskaźnik społeczny stosowany jako podstawa większości świadczeń społecznych nie został zaktualizowany od 2008 r. i stracił znacznie na wartości względem płacy minimalnej. W rezultacie stopa ubóstwa wśród osób o niskiej i bardzo niskiej intensywności pracy wzrosła o połowę od 2010 r. Ponadto zabezpieczenie społeczne dla pracowników nietypowych jest niewystarczające. Co trzeci nietypowy pracownik jest zagrożony pogłębioną deprywacją materialną. Pracownicy dniówkowi i sezonowi nie mają formalnego dostępu do praw w zakresie zabezpieczenia społecznego, takich jak zasiłki dla bezrobotnych, macierzyńskie, wypadkowe i związane z urazami zawodowymi. Realizacja reformy w zakresie minimalnego dochodu zapewniającego włączenie społeczne rozpoczęta w 2016 r., która miała poprawić zakres i adekwatność pomocy społecznej, została po raz kolejny przesunięta, na rok 2021.
- (16) Dialog społeczny charakteryzuje się niskim poziomem ochrony w układach zbiorowych, w szczególności na poziomie sektorowym, również ze względu na obecną definicję sektorów. Władze rozpoczęły przygotowywanie planów zmiany definicji sektorów gospodarczych, ale nie osiągnięto jeszcze porozumienia. Znaczące zaangażowanie partnerów społecznych w odpowiednim czasie w kwestie polityczne i reformy ma ograniczony zakres poza ramami negocjacji zbiorowych. Większa część dialogu społecznego odbywa się formalnie w radzie gospodarczo-społecznej i w komitetach dialogu społecznego. Jednak pomimo ustalonych ram dialogu i konsultacji w ciągu ostatniego roku osłabiła się rola i stabilność tych instytucji.
- (17) Po latach umiarkowanego wzrostu płac w Rumunii odnotowuje się jeden z najszybszych wskaźników wzrostu płac w Unii. Wynika to z polityki rządu, która polega na podnoszeniu płacy minimalnej i wynagrodzeń w sektorze publicznym, jak również z rekordowo niskiej stopy bezrobocia oraz strukturalnego niedoboru siły roboczej. Płaca minimalna jest w dalszym ciągu ustalana w sposób niesystematyczny, bez zastosowania obiektywnego mechanizmu. W związku z kolejnymi podwyżkami tej płacy na przestrzeni lat, w 2017 r. co trzeci pracownik otrzymywał płacę minimalną – czyli prawie cztery razy więcej osób niż w 2011 r.
- (18) Przed systemem opieki zdrowotnej stoi wiele wyzwań. Niski poziom finansowania, nieefektywne wykorzystanie środków publicznych oraz brak reformy ograniczają skuteczność systemu opieki zdrowotnej. Ciągła emigracja doprowadziła do znacznego niedoboru lekarzy i pielęgniarek. Nadal powodem do niepokoju jest infrastruktura zdrowotna i stosowanie w przeważającym stopniu nieformalnych płatności. Ograniczony jest dostęp do usług opieki zdrowotnej dla osób mieszkających na obszarach wiejskich i dla osób z grup społecznie wrażliwych. Te

czynniki mają z kolei negatywny wpływ na zdrowie ludzi, które pomimo niedawnej poprawy sytuacji utrzymuje się poniżej średniej unijnej. Szczególnie potrzebne są ulepszenia w zakresie opieki środowiskowej, ale ich wprowadzanie opóźnia się. Projekt pilotażowy dotyczący utworzenia ośrodków opieki społecznej rozpoczął się z opóźnieniem, co miało wpływ na rozwój usług w zakresie zintegrowanej opieki. Sektor opieki długoterminowej nie jest gotowy, aby poradzić sobie z problemem szybko starzejącego się społeczeństwa. Dostępnych jest bardzo mało usług w zakresie opieki w domu i opieki dziennej i są one skoncentrowane głównie w obszarach o wyższych dochodach. Zakres opieki długoterminowej i wydatki publiczne na nią przeznaczone należą do najniższych w Unii, a dostęp do opieki długoterminowej, rehabilitacji i opieki paliatywnej jest trudny.

- (19) Jakość infrastruktury, m.in. transportowej, energetycznej, odpadowej i kanalizacyjnej, jest nadal niska, co ogranicza perspektywy wzrostu Rumunii. Pomimo znacznych inwestycji publicznych, które miały miejsce po przystąpieniu Rumunii do Unii, infrastruktura fizyczna jest nadal słabo rozwinięta. Ogólny stan i niezawodność sieci drogowej i kolejowej są bardzo niskie. Infrastruktura nie nadąża za popytem w rozwijającej się gospodarce. Sieć drogowa należy do najsłabiej rozwiniętych w Unii, a reforma sektora kolejowego przebiega zbyt wolno. Emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego znacznie zwiększyły się w ciągu ostatnich pięciu lat. Ponadto w związku z niedoinwestowaniem w konserwację infrastruktury zmniejsza się prędkość pociągów, co ma wpływ na terminy dostaw w kolejowym transporcie towarowym. Transport miejski cierpi z powodu chronicznego niedofinansowania, słabej organizacji sektora oraz małych zdolności administracyjnych lokalnych dostawców. Ponadto w dalszym ciągu występują braki w zakresie infrastruktury energetycznej, odpadowej, wodno-kanalizacyjnej oraz energetycznych połączeń międzysystemowych. System gospodarowania odpadami nadal charakteryzuje się bardzo niskim recyklingiem odpadów komunalnych i bardzo wysokim wskaźnikiem składowania. Osiągnięcie celu w zakresie efektywności energetycznej jest nadal wyzwaniem, w szczególności wiele pozostaje do zrobienia w dziedzinie efektywności energetycznej budynków.
- (20) Ogólna zdolność innowacyjna Rumunii pozostaje na niskim poziomie, a jej konkurencyjność w przyszłości jest zagrożona z powodu dużej luki w zakresie wydajności i innowacji między przedsiębiorstwami z kapitałem zagranicznym a przedsiębiorstwami krajowymi. Inwestycje Rumunii w badania i rozwój są najniższe w Unii (0,5 % PKB), a wydatki publiczne na badania i rozwój nadal spadają: z 0,32 % PKB w 2011 r. do 0,21 % PKB w 2017 r., co utrudnia budowanie potencjału. W rezultacie jakość publicznej bazy naukowej utrzymuje się na bardzo niskim poziomie, a powiązania między środowiskiem naukowym a środowiskiem biznesu są słabo rozwinięte. Nadal spada liczba absolwentów szkół wyższych w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki, w związku z czym niedobór wykwalifikowanej siły roboczej jest dużym wyzwaniem dla potencjału innowacyjnego rumuńskiej gospodarki. Cyfryzacja jest kluczowym warunkiem poprawy innowacyjności i konkurencyjności. Rumunia osiąga słabe wyniki w wielu aspektach gospodarki cyfrowej oraz pod względem wskaźnika społecznego, w tym w zakresie cyfrowych usług publicznych, umiejętności cyfrowych ogółu społeczeństwa oraz cyfryzacji przedsiębiorstw.
- (21) Rumunia poczyniła ograniczone postępy w realizacji zalecenia dla tego kraju dotyczącego lepszej priorytetyzacji i przygotowywania projektów wchodzących w zakres inwestycji publicznych. Ministerstwo Finansów odpowiada za przygotowanie wykazu priorytetowych inwestycji publicznych o wartości ponad 100 mln RON (21 mln EUR) oraz monitorowanie ich realizacji, ale projekty są realizowane przez właściwe ministerstwa. Wykaz projektów priorytetowych obejmuje obecnie 136 projektów, głównie w obszarze transportu. Większość priorytetowych projektów mogłaby być współfinansowana z funduszy unijnych. Wykorzystanie funduszy unijnych jest jednak niepełne w związku z ograniczoną zdolnością administracyjną do przygotowania dużych projektów inwestycyjnych, ich priorytetyzacji oraz realizacji. Niedawno wprowadzono zostały przygotowane i przesłane Komisji Europejskiej do zatwierdzenia duże projekty infrastrukturalne, jednak wciąż brakuje niektórych ważnych projektów, takich jak autostrada Sybin–Pitești (połączenie sieci TEN-T Ren–Dunaj i korytarzy wschód – wschodnia część regionu śródziemnomorskiego), a ich realizacja przebiega powoli. Ponadto do tej pory wykorzystanie funduszy unijnych odbywało się w ramach projektów przygotowanych na poprzedni okres programowania, podczas gdy kolejne projekty na bieżący okres nie zostały jeszcze w pełni opracowane.
- (22) Efektywność zamówień publicznych ma istotne znaczenie w realizacji ważnych celów politycznych w Rumunii, między innymi w efektywnym wydatkowaniu środków publicznych, modernizacji administracji publicznej oraz wspieraniu innowacji i trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Rumunia poczyniła ograniczone postępy w realizacji zalecenia dla tego kraju dotyczącego poprawy przejrzystości zamówień publicznych. Efektywność zamówień publicznych nadal stanowi problem, a równocześnie zagrożona jest nieodwracalność niektórych środków, w szczególności usprawnień kontroli *ex ante*. W krajowej strategii zamówień publicznych podkreśla się znaczenie jednolitej kontroli *ex ante* przeprowadzanej przez krajową agencję ds. zamówień publicznych. Kolejne inicjatywy ustawodawcze mogą zniweczyć realizację celów tej strategii. Nadal istotnym problemem jest przewidywalność i stabilność przepisów dotyczących zamówień publicznych, a krajowa strategia zamówień publicznych nie została w pełni wdrożona.

- (23) Proces formułowania polityki publicznej staje się coraz bardziej nieprzewidywalny, co ma negatywny wpływ na otoczenie biznesowe. Niedawnym przykładem jest przyjęcie w drodze rządowego rozporządzenia nadzwyczajnego zestawu dalekosiężnych środków mających wpływ na funkcjonowanie sektora bankowego, spółek zarządzających funduszami emerytalnymi drugiego filaru oraz przedsiębiorstw energetycznych i telekomunikacyjnych, bez przeprowadzenia konsultacji z zainteresowanymi stronami i bez oceny skutków. Oceny skutków regulacji są nadal formalnością, a ich jakość i rzeczywiste wykorzystanie znacznie się różnią w poszczególnych sektorach. Kontrola jakości ocen skutków regulacji i opracowywania polityki ma ograniczony zakres. Brakuje zrównoważonego mechanizmu monitorowania polityki, który obejmowałby przejrzysty system sprawozdawczości i oceny *ex post*. Ważne inicjatywy ustawodawcze są często ogłaszane tuż przed ich przyjęciem. Udział zainteresowanych stron w opracowywaniu i wdrażaniu reform jest niewielki, rzadko prowadzi się też prawdziwy dialog, mimo że istnieją odpowiednie struktury instytucjonalne na potrzeby takiego dialogu. Uciążliwe procedury administracyjne mają w szczególności wpływ na małe i średnie przedsiębiorstwa. Na przykład uciążliwe procedury administracyjne w zakresie zakładania działalności gospodarczej, jak również wymogi regulacyjne nakładane na usługodawców, w tym na zawody regulowane, utrudniają dalszy rozwój rynku. Nadal opóźnia się przyjęcie odpowiednich przepisów dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Duża fragmentacja obowiązków i zasobów ma wpływ na spójność i dostępność usług publicznych, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Krajowe i regionalne strategie na rzecz różnych usług publicznych nie mają należytego przełożenia na zintegrowane działania na szczeblu regionalnym i lokalnym. Finansowanie usług publicznych rozkłada się nierównomiernie w różnych częściach kraju i często nie odpowiada lokalnym potrzebom. Pomijane są takie czynniki jak ujednoczone podejście strategiczne według rodzaju usługi oraz istniejące luki i potrzeby w zakresie rozwoju nowych usług. Dochody władz lokalnych są niestabilne i nieprzewidywalne. Podjęto ograniczone działania mające na celu poprawę równowagi między decentralizacją zadań a przydziałem środków finansowych, co ma umożliwić władzom lokalnym świadczenie wysokiej jakości usług. Konieczne są dodatkowe działania, aby poprawić zdolności administracyjne na szczeblu lokalnym.
- (24) Przedsiębiorstwa państwowe odgrywają kluczową rolę w sektorach infrastruktury krytycznej, takich jak energetyka i transport kolejowy. Ich wyniki gospodarcze i finansowe uległy ostatnio poprawie ze względu na korzystne otoczenie makroekonomiczne. Przejrzystość i ujawnianie wyników finansowych i operacyjnych nie uległy jednak poprawie, a zasady ładu korporacyjnego nadal są rzadko stosowane. Konkretnie przykłady to częste powoływanie tymczasowych zarządów, nieprzestrzeganie ducha prawa oraz niestosowanie narzędzi egzekwowania dostępnych w ustawodawstwie wobec spółek nieprzestrzegających przepisów. Nadal wysokie jest ryzyko, że przepisy dotyczące przedsiębiorstw państwowych mogą zostać znacznie osłabione. Oznacza to regres w odniesieniu do realizacji zaleceń krajowych z 2015 r. i 2016 r. W rezultacie nadwątlono główne warunki promowania efektywnego wykorzystania zasobów publicznych oraz umożliwiono podejmowanie niewłaściwych decyzji inwestycyjnych. Przeniesienie własności kilku większych przedsiębiorstw państwowych do nowego państwowego funduszu rozwoju i inwestycji będzie wymagać gruntownego wdrożenia rygorystycznych zasad ładu korporacyjnego w odniesieniu do zarówno do funduszu, jak i do spółek do niego należących.
- (25) Zmiany, jakie zaszły w minionym roku, są niepokojące z punktu widzenia praworządności i coraz bardziej podają w wątpliwość nieodwracalność i trwałość rumuńskich znaczących postępów w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz eliminacji korupcji na wysokich szczeblach. Kwestie te są objęte monitorowaniem w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji. Obecnie weszły w życie zmiany do trzech ustaw o wymiarze sprawiedliwości, obejmujące szereg środków osłabiających gwarancje prawne dla niezależności sądów. Mogą one zagrozić skuteczności codziennej pracy sędziów i prokuratorów i podważyć zaufanie społeczne do wymiaru sprawiedliwości. Wywierany jest nacisk na instytucje wymiaru sprawiedliwości i poszczególnych sędziów, w tym poprzez utworzenie specjalnej jednostki prokuratury odpowiadającej za ściganie przestępstw, których mieliby się dopuszczać sędziowie. Obecne plany zmian w kodeksie karnym i kodeksie postępowania karnego miałyby negatywny wpływ na skuteczność prowadzenia śledztw i postępowań karnych, a także ograniczyłyby zakres korupcji jako przestępstwa. Dalsze obawy dotyczą procedur odwoływania i powoływania sędziów wysokiego szczebla. Z niedawnych zapowiedzi wynika, że środki związane z reformą systemu wymiaru sprawiedliwości mogą zostać ponownie rozważone.
- (26) 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 skierowanych do Rumunii, są one jednak istotne w kontekście zapewniania korzystnych warunków społeczno-ekonomicznych w tym kraju.

- (27) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 może przyczynić się do wyeliminowania niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Rumunii na optymalne wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do określonych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Ważnym czynnikiem sukcesu tej inwestycji jest wzmocnienie krajowych zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania tymi funduszami.
- (28) W ramach europejskiego semestru w 2019 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Rumunii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program konwergencji na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r. oraz 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 ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii poprzez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (29) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2019 r., a jej opinia⁽¹²⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (30) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program konwergencji na 2019 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1, 2, 3 i 5 poniżej. Polityka fiskalna, o której mowa poniżej w zaleceniu 1, przyczynia się między innymi do eliminowania zakłóceń równowagi związanych z konkurencyjnością i pozycją zewnętrzną,

NINIEJSZYM ZALECA Rumunii podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie przestrzegania zalecenia Rady z dnia 14 czerwca 2019 r. w celu skorygowania znaczącego odstępstwa od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Zapewnienie pełnego stosowania ram budżetowych. Poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego i poboru podatków.
2. Zagwarantowanie stabilności finansowej i instytucjonalnej sektora bankowego. Zapewnienie stabilności publicznego systemu emerytalnego oraz długoterminowej rentowności funduszy emerytalnych drugiego filaru.
3. Poprawę jakości systemu kształcenia oraz aspektu włączenia społecznego w tym systemie, w szczególności w odniesieniu do Romów i innych grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Podnoszenie poziomu umiejętności, w szczególności umiejętności cyfrowych, w szczególności poprzez zwiększenie adekwatności kształcenia i szkolenia zawodowego oraz szkolnictwa wyższego względem rynku pracy. Zwiększenie zakresu i jakości usług społecznych oraz ukończenie reformy w zakresie minimalnego dochodu zapewniającego włączenie społeczne. Poprawę funkcjonowania dialogu społecznego. Zapewnienie określania minimalnego wynagrodzenia w oparciu o obiektywne kryteria, spójne z tworzeniem miejsc pracy i konkurencyjnością. Zwiększenie dostępu do opieki zdrowotnej i poprawę jej oszczędności kosztowej, m.in. przez przechodzenie na leczenie ambulatoryjne.
4. Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na transport, w szczególności na jego zrównoważony charakter, na niskoemisyjną energetykę i efektywność energetyczną, infrastrukturę środowiskową oraz innowacje, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Poprawę przygotowania i priorytetyzacji dużych projektów oraz przyspieszenie ich realizacji. Poprawę efektywności zamówień publicznych oraz zapewnienie pełnego i zrównoważonego wdrożenia krajowej strategii zamówień publicznych.
5. Zapewnienie, aby inicjatywy ustawodawcze nie osłabiały pewności prawa, poprzez poprawę jakości i przewidywalności procesu decyzyjnego, w tym poprzez odpowiednie konsultacje z zainteresowanymi stronami, skuteczne oceny skutków oraz usprawnione procedury administracyjne. Wzmocnienie ładu korporacyjnego przedsiębiorstw państwowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady

M. LINTILÄ

Przewodniczący

⁽¹²⁾ Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Słowenii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/24)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Słowenii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami 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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej. W szczególności zmniejszenie ograniczeń regulacyjnych pomoże w zastosowaniu się do pierwszego zalecenia dla strefy euro dotyczącego odpornych rynków produktów i usług, a ukierunkowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na określone obszary pomoże w realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro dotyczącego wspierania inwestycji.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

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

⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Słowenii zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Słowenii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań 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”.
- (4) W dniu 15 kwietnia 2019 r. Słowenia przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 26 kwietnia 2019 r. – program stabilności na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w 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 regule dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2019 r. rząd oczekuje wzrostu nadwyżki nominalnej do poziomu 0,9 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2019 r., a w 2022 r. – do 1,2 % PKB. W oparciu o przeliczone saldo strukturalne planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – zmieniony z nadwyżki strukturalnej w wysokości 0,25 % PKB w 2019 r. na deficyt strukturalny w wysokości 0,25 % PKB od 2020 r. – zostanie osiągnięty do 2021 r. ⁽⁶⁾. Zgodnie z programem stabilności na 2019 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie nadal spadać i w 2019 r. osiągnie 65,4 % PKB, a w 2022 r. wyniesie 54,7 % PKB. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest korzystny.
- (7) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Słowenii zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽⁷⁾ nie przekroczyła 3,1 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,65 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znaczącego odstępstwa od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2019 r.
- (8) W 2020 r. Słowenia powinna osiągnąć swój średniookresowy cel budżetowy. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 4,0 %, co przekłada się na korektę strukturalną wynoszącą 0,5 % PKB. Z prognozy Komisji z wiosny 2019 r. wynika, że przy założeniu niezmiennego kursu polityki w 2020 r. Słowenia będzie blisko osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Obecna ocena wskazuje zatem na ryzyko pewnego odstępstwa w 2020 r. Podczas gdy prognozowana nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto wskazywałaby na ryzyko pewnego odstępstwa od wymogu w 2020 r., w ujęciu łącznym w latach 2019 i 2020 wskazuje ona na ryzyko znaczącego odstępstwa od wymogu. O ile przewiduje się, że saldo strukturalne nie będzie już zbliżone do średniookresowego celu budżetowego, w przyszłych ocenach konieczna będzie ocena ogólna uwzględniająca ewentualne odstępstwo od wymogu. Prognozuje się, że w latach 2019 i 2020 Słowenia spełni warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że w 2019 r. należy podjąć niezbędne działania i że od 2020 r. Słowenia powinna być gotowa do wprowadzenia nowych środków w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 103.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję na podstawie powszechnie przyjętej metodyki.

⁽⁷⁾ 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 czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (9) Starzenie się społeczeństwa będzie coraz większym obciążeniem dla systemów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej w Słowenii. Finansowanie systemu opieki zdrowotnej nie jest dostosowane do oczekiwanego wzrostu kosztów w związku ze starzeniem się społeczeństwa. Do tej pory Słowenia nie przyjęła kompleksowych środków w celu zapewnienia jakości, dostępności i długoterminowej stabilności fiskalnej opieki zdrowotnej w Słowenii. W ramach strategii Słowenii na rzecz aktywnego starzenia się trwają prace nad przygotowaniem projektu ustawy o opiece długoterminowej. Nadal nie jest jednak jasne, w jaki sposób planowane środki przyczynią się do poprawy opłacalności, dostępności i jakości opieki, z wyjątkiem tego, że oczekuje się, iż zamówienia publiczne w sektorze opieki zdrowotnej będą bardziej racjonalne pod względem kosztów dzięki lepszej koordynacji. Inwestycje w struktury opieki zdrowotnej i długoterminowej oraz w sprzęt mogłyby pomóc złagodzić presję na systemy opieki w przyszłości.
- (10) Wyzwania dotyczące długoterminowej stabilności i adekwatności systemu emerytalnego są coraz bardziej naglące, ponieważ społeczeństwo Słowenii starzeje się szybciej niż społeczeństwa większości pozostałych państw członkowskich. W dokumencie pt. „Fundamenty modernizacji systemu ubezpieczeń emerytalnych i rentowych w Republice Słowenii” przyjętym w 2017 r. przez Radę Społeczno-Gospodarczą partnerzy społeczni i poprzedni rząd przewidywali przyjęcie reformy do 2020 r., a w krajowym programie reform na lata 2019–2020 wspomniano o możliwości zmiany systemu emerytalnego w celu wsparcia średnio- i długoterminowej stabilności systemu i zapewnienia odpowiedniego poziomu emerytur. Określono w nim również cel, jakim jest wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie większych możliwości wykorzystania zasobów pracowników w starszym wieku, ale nie doprecyzowano, w jaki sposób i kiedy można ten cel osiągnąć. Dostosowanie ustawowego wieku emerytalnego do wydłużonego średniego trwania życia i wspieranie późniejszego przechodzenia na emeryturę zwiększyłyby stabilność systemu. Zapewnienie adekwatności emerytur pozostaje wyzwaniem, ponieważ niektórzy beneficjenci systemu emerytalnego nadal żyją na progu ubóstwa lub poniżej tego progu. Prawie 70 % wszystkich osób samozatrudnionych w Słowenii decyduje się na płacenie składek na ubezpieczenie społeczne na minimalnym poziomie, uprawniających jedynie do emerytury minimalnej. Adekwatność emerytur mogłaby się poprawić dzięki zwiększeniu zakresu dodatkowych systemów emerytalnych, odpowiedniemu rozwiązaniu problemu zmieniających się ścieżek kariery i ograniczeniu ryzyka ubóstwa osób starszych.
- (11) W 2019 r. zatrudnienie w dalszym ciągu rosło, a stopa bezrobocia zmniejszała się. Jednocześnie bezrobocie długotrwałe utrzymuje się na poziomie sprzed kryzysu i wciąż prawie połowa wszystkich bezrobotnych to osoby bezrobotne długotrwałe. Wyzwania wciąż dotyczą w szczególności pracowników o niskich umiejętnościach i starszych pracowników, ponieważ wskaźnik ich aktywności zawodowej i stopa zatrudnienia nadal należą do najniższych w Unii. Ich udział w uczeniu się dorosłych jest bardzo niski. Ocena polityki mającej na celu zachęcanie do podejmowania pracy lub szkoleń pokazuje, że większość istniejących programów osiąga dobre wyniki. Wydatki w tym obszarze oraz wskaźnik uczestnictwa w programach osób o niskich kwalifikacjach i bezrobotnych osób starszych pozostają jednak ograniczone. W związku z tym szczególne znaczenie mają inwestycje w skuteczne środki mające na celu zwiększenie szans na zatrudnienie pracowników o niskich kwalifikacjach i osób starszych, w tym w zakresie umiejętności cyfrowych. Zwiększenie wskaźnika zatrudnienia starszych pracowników pomoże też zmniejszyć presję na system emerytalny. Chociaż reforma rynku pracy w 2013 r. wyraźnie pomogła niektórym słabszym grupom społecznym w uzyskaniu zatrudnienia, problem wciąż stanowi praca na czas określony. Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym spada, utrzymuje się jednak powyżej unijnej średniej w przypadku osób starszych.
- (12) Oznaki niedoboru siły roboczej pojawiają się w coraz większej liczbie sektorów gospodarki. Wydaje się, że do takich niedoborów przyczynia się niedopasowanie umiejętności, jakie młodzi ludzie zdobywają w trakcie kształcenia, do umiejętności poszukiwanych przez pracodawców. Niedobory te, podobnie jak niewydajne ekosystemy innowacji, utrudniają przemiany przemysłowe w priorytetowych obszarach strategii inteligentnej specjalizacji, określonych po konsultacji z zainteresowanymi stronami. Rozwijanie umiejętności cyfrowych przyszłej siły roboczej ma kluczowe znaczenie dla zaspokojenia potrzeb gospodarki.
- (13) Zostały lub wkrótce zostaną przyjęte pewne środki mające na celu poprawę możliwości finansowania przedsiębiorstw w Słowenii oraz zapewnienie im alternatyw dla kredytów bankowych. Słoweńskie przedsiębiorstwa w dalszym ciągu w dużym stopniu korzystają jednak z kredytów bankowych i przepływów pieniężnych, aby zaspokoić swoje potrzeby w zakresie finansowania. Dostęp do kapitału własnego na rynkach prywatnych nadal jest niewielki. Dostęp do kapitału wysokiego ryzyka rośnie, ale wciąż jest na bardzo niskim poziomie. Kapitalizacja rynkowa giełdy w Lublanie jest niska i w dalszym ciągu się kurczy. Ograniczony i słabo rozwinięty rynek kapitałowy w połączeniu z niekorzystnymi warunkami ramowymi, w tym z niską wiedzą finansową mniejszych przedsiębiorstw, utrudnia napływ kapitału własnego i kapitału wysokiego ryzyka do kraju. Trudności związane z dostępem do kapitału stanowią barierę dla wzrostu innowacyjnych przedsiębiorstw, ale również dla przedsiębiorstw o ugruntowanej pozycji, które mogłyby skorzystać na zmianach w finansowaniu.

- (14) Rozwój słoweńskich przedsiębiorstw jest hamowany przez wciąż znaczne obciążenia regulacyjne i administracyjne w tym kraju. Obciążenia te uważane są za kluczowy problem dla prowadzenia działalności gospodarczej w Słowenii. Dotyczą takich kwestii jak zezwolenia, wymogi sprawozdawcze, procedury podatkowe i często przedłużające się postępowania sądowe w sprawach gospodarczych. Na otoczenie biznesowe wpływają też trudności związane ze ściganiem przestępstw gospodarczych i finansowych. Słowenia stworzyła narzędzia służące zmniejszeniu obciążeń administracyjnych, w tym portal SPOT („Slovenska poslovna točka”) i „jednolity dokument”, które dotyczą szeregu stwierdzonych obciążeń. Wiele środków na rzecz ograniczenia obciążeń nie zostało jednak jeszcze w pełni zrealizowanych, a skutki wdrożenia niektórych z nich nie spełniły oczekiwań. Słowenia przeprowadziła również pewne reformy mające na celu liberalizację restrykcyjnych wymogów zawodowych. Niektóre kwestie ujęte w zaleceniach Komisji z 2017 r. wciąż nie zostały jednak rozwiązane, w szczególności w odniesieniu do prawników i pośredników w obrocie nieruchomości.
- (15) Pomimo pewnych postępów w Słowenii występują niedociągnięcia w zakresie konkurencji i przejrzystości w zamówieniach publicznych, o czym świadczy przede wszystkim wysoki wskaźnik umów zawieranych w trybie negocjacji (bez zaproszenia do składania ofert). Zabezpieczenia przeciwko korupcji i zmwom między oferentami, zwłaszcza w odniesieniu do zamówień udzielanych przez organy administracji lokalnej i przedsiębiorstwa państwowe, pozostają słabe. Niezależny nadzór nad zamówieniami publicznymi nie zapewnia wystarczających zabezpieczeń prawnych przed naciskami z zewnątrz lub zakłóceniami zewnętrznymi, w szczególności w odniesieniu do procedur dyscyplinarnych i wniosków w sprawie mianowania członków Państwowej Komisji ds. Ocen. Wdrożono plan działania na rzecz zwiększenia profesjonalizacji osób zaangażowanych w udzielanie zamówień, ale nadal jest ona niska. Chociaż władze szacują, że przestępczość gospodarcza i korupcja spowodowały w ubiegłych latach znaczne szkody, niektóre reformy antykorupcyjne wciąż nie zostały wdrożone.
- (16) Mimo częściowej prywatyzacji 75 % udziałów minus jeden udział największego banku Słowenii – Nova Ljubljanska Banka – zaangażowanie państwa w gospodarkę nadal jest wysokie, również 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 oraz ryzyko zakłócenia konkurencji i podziału zasobów. Dalsza sprzedaż akcji przedsiębiorstw notowanych na giełdzie przyczyniłaby się też do rozwoju słoweńskiego rynku kapitałowego.
- (17) Ekosystem badań, rozwoju i innowacji jest w dalszym ciągu nieefektywny i wymaga udoskonalenia, a środki wsparcia często nie są spójne. Ograniczone wsparcie dla edukacji biznesowej i transferu technologii oraz, bardziej ogólnie, słaba współpraca między środowiskiem nauki i biznesu utrudniają tworzenie i rozwijanie innowacyjnych przedsiębiorstw. Większość małych i średnich przedsiębiorstw w Słowenii ma niewielkie zdolności innowacyjne, a udział innowacyjnych przedsiębiorstw w Słowenii zmniejsza się i jest niższy od unijnej średniej. Powolna transformacja cyfrowa w tym kraju ogranicza wzrost wydajności. Występują różnice w zakresie poziomu innowacyjności pomiędzy wschodnimi i zachodnimi regionami Słowenii, które to różnice utrudniają współpracę i tworzenie sieci kontaktów. Słowenia niweluje swoje postępy na drodze do osiągnięcia celu w zakresie wydatków na badania i rozwój na 2020 r. w momencie, w którym wzrost inwestycji w badania, rozwój i innowacje wzmocniłby potencjał wzrostu w tym kraju. Słowenia przyciąga niewielką liczbę studentów z zagranicy na wszystkich poziomach kształcenia pomaturalnego, zwłaszcza na poziomie doktoranckim, a międzynarodowa mobilność słoweńskich naukowców i mobilność między środowiskiem akademickim a przemysłem nadal jest ograniczona.
- (18) W projekcie krajowego planu w zakresie energii i klimatu Słowenia wyznaczyła na okres do 2030 r. cele dotyczące infrastruktury energetycznej, efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii, które to cele będą wymagać odpowiednich inwestycji. W szczególności gospodarka słoweńska jest bardziej wysokoemisyjna niż unijna średnia, a udział energii ze źródeł odnawialnych w całkowitej produkcji energii pozostaje na niezmiennym poziomie. Szczególnie powolny jest rozwój odnawialnych źródeł energii innych niż drewno i energia wodna. Udział zużycia energii przez przemysł, usługi i sektor mieszkaniowy w całkowitym zużyciu energii końcowej jest w Słowenii wyższy od unijnej średniej. Istniejąca zdolność magazynowania energii jest ponadto niewielka i nie zaspokaja potrzeb wynikających z niezintegrowanego lokalnego wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych.

- (19) Transport stał się największym źródłem emisji CO₂: jego udział w emisjach ogółem jest wyższy niż średni udział tego sektora w Unii. Duże uzależnienie Słowenii od transportu drogowego stwarza problemy związane z wysoką intensywnością energetyczną i emisyjnością, a także stanowi źródło zanieczyszczenia powietrza i wypadków drogowych. Istnieje duże pole do poprawy infrastruktury kolejowej, a także transportu niskoemisyjnego i ogólnie zrównoważonego transportu, co może przyczynić się do ograniczenia tych negatywnych skutków. W obszarze zasobów naturalnych utrzymują się również znaczne luki inwestycyjne, których likwidacja zapewni bardziej zrównoważony model rozwoju. Gospodarka Słowenii jest uzależniona od jej środowiska naturalnego, którego stan pogarsza się. Znaczne uzależnienie od importu surowców w połączeniu z niskim poziomem recyklingu utrudnia przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Stan systemu kanalizacji miejskiej, w tym infrastruktury odbierania i oczyszczania ścieków, nie jest w pełni zgodny z wymogami Unii. Znaczna część gospodarki Słowenii jest podatna na zagrożenia związane z klęskami żywiołowymi, zwłaszcza powodzią.
- (20) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Słowenii na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Ważnym czynnikiem sukcesu tej inwestycji jest wzmocnienie krajowych zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania funduszami.
- (21) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Słowenii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Słowenii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Słowenii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi. Odzwierciedla to konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (22) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r., a jej opinia ⁽⁸⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Słowenii podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie w 2020 r. średniookresowego celu budżetowego. Przyjęcie i wdrożenie reform w zakresie opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, które zapewnią jakość i dostępność opieki oraz długoterminową stabilność fiskalną. Zapewnienie długoterminowej stabilności i adekwatności systemu emerytalnego, w tym w drodze dostosowania ustawowego wieku emerytalnego i ograniczenia możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz innych form wczesnego opuszczania rynku pracy. Zwiększenie szans na zatrudnienie pracowników nisko wykwalifikowanych i starszych poprzez poprawę dopasowania kształcenia i szkolenia, uczenia się przez całe życie i środków aktywizacji zawodowej do rynku pracy, w tym poprzez poprawę umiejętności cyfrowych.
2. Wspieranie rozwoju rynków akcji. Poprawę otoczenia biznesowego poprzez zmniejszenie ograniczeń regulacyjnych i obciążeń administracyjnych. Zwiększenie konkurencji, profesjonalizmu i niezależnego nadzoru w dziedzinie zamówień publicznych. Przeprowadzenie prywatyzacji zgodnie z istniejącymi planami.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach naukowych i innowacjach, niskoemisyjności i transformacji energetyki, zrównoważonym transporcie, w szczególności transporcie kolejowym, oraz infrastrukturze środowiskowej, z uwzględnieniem różnic regionalnych.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Słowacji na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/25)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ 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 zaleceń Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanych dalej „zaleceniami dla strefy euro”).

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

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

⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 2–4 poniżej. W szczególności środki mające na celu przeciwdziałanie korupcji i poprawę sytuacji w obszarze wymiaru sprawiedliwości pomogą w realizacji pierwszego zalecenia dla strefy euro w odniesieniu do jakości instytucji; skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na określonych obszarach przyczyni się do realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro w zakresie wspierania inwestycji, natomiast środki mające na celu poprawę umiejętności pomogą w wykonaniu trzeciego zalecenia dla strefy euro odnośnie do funkcjonowania rynku pracy.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2019 r. dotyczące Słowacji zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Słowacji w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań 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 2019 r. Słowacja przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyłym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Słowacja jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2019 r. rząd zakłada poprawę salda nominalnego z deficytu na poziomie 0,7 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2018 r. do poziomu zrównoważonego budżetu w 2019 r. i brak zmian do 2022 r. W oparciu o przeliczone saldo strukturalne ⁽⁶⁾ planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – zmieniony z deficytu strukturalnego w wysokości 0,5 % PKB w 2019 r. na 1 % PKB od 2020 r. – zostanie osiągnięty w 2020 r. Zgodnie z programem stabilności na 2019 r. oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo spadać z 47,5 % PKB w 2019 r. do 44,4 % PKB do 2022 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 bliżej nieokreśloną kategorię wydatków nazwaną „rezerwami budżetowymi” (wynoszącą 0,7 % PKB), co zmniejsza przewidywalność wykonania budżetu.
- (7) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Słowacji zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽⁷⁾ nie przekroczyła 4,1 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB. W świetle prognozy Komisji z jesieni 2018 r., zgodnie z którą w 2019 r. przewiduje się zbliżenie do średniookresowego celu, a także zgodnie z przepisami dotyczącymi odmrażania wymaganej korekty, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 4,6 %, co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,3 % w 2019 r. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znaczącego odstępstwa od zalecanej korekty budżetowej w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 107.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu powszechnie przyjętej metodyki.

⁽⁷⁾ 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 czterech lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (8) W 2020 r. Słowacja powinna osiągnąć swój średniookresowy cel budżetowy. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki odpowiada to maksymalnej stopie wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 4,6 %, co przekłada się na korektę strukturalną wynoszącą 0,3 % PKB. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko znaczącego odstępstwa od tego wymogu w latach 2019 i 2020 w ujęciu łącznym. Prognozuje się, że w latach 2019 i 2020 Słowacja spełni warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2019 r. należy podjąć niezbędne działania w celu przestrzegania przepisów paktu stabilności i wzrostu.
- (9) W perspektywie długoterminowej nadal istnieje średnie ryzyko dotyczące stabilności finansów publicznych Słowacji. Zgodnie ze sprawozdaniem Komisji dotyczącym stabilności budżetowej z 2018 r. niezbędna będzie łączna poprawa o 2,5 punktu procentowego PKB w strukturalnym saldzie pierwotnym w celu ustabilizowania relacji długu do PKB w perspektywie długoterminowej, w kontekście scenariusza zakładającego kontynuację dotychczasowej polityki. Wynika to z prognozowanego wzrostu wydatków na świadczenia emerytalne i opiekę zdrowotną, co zwiększa koszty związane ze starzeniem się społeczeństwa (wspólny wkład w wysokości 1,8 punktu procentowego PKB). Z uwagi na to, że współczynnik urodzeń jest niski, a średnie trwanie życia na Słowacji ma się jeszcze wydłużyć, prognozuje się, że do 2060 r. współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi (tj. stosunek liczby osób starszych do liczby ludności aktywnej zawodowo tzn. ludności pracującej lub szkolącej się) wzrośnie niemal trzykrotnie. W 2016 r. na dziesięć zatrudnionych osób przypadały jedynie około trzy osoby biernie zawodowo powyżej 65 lat. Zakłada się, że wskaźnik ten wzrośnie i do 2060 r. na dziesięć zatrudnionych osób przypadać będzie ponad siedem biernych zawodowo osób (gospodarczy współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi). Wprowadzenie automatycznych dostosowań wieku emerytalnego do średniego trwania życia stopniowo poprawiło długoterminową stabilność systemu emerytalnego. Uznano to za ważne narzędzie zapewniające sprawiedliwość międzypokoleniową i stabilność w perspektywie długoterminowej. Obawy związane z długoterminową stabilnością fiskalną systemów emerytalnych pogłębiły się po przyjęciu przez parlament w dniu 28 marca 2019 r. poprawki do konstytucji, wprowadzającej pułap wieku emerytalnego (64 lata dla mężczyzn i bezdzietnych kobiet, przy czym w przypadku kobiet za każde z pierwszych trojga dzieci pułap wieku obniżany jest o pół roku), co oznacza, że automatyczne dostosowania związane ze średnim trwaniem życia nie będą miały zastosowania po osiągnięciu pułapu. Według słowackiej rady budżetowej taki pułap wieku zwiększy dodatkowo wydatki o 1,6 % PKB, z 8,6 % w 2016 r. do 11,4 % w 2070 r. w porównaniu ze wzrostem do 9,8 % przewidywanym w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2018 r. Spowoduje to znaczne zwiększenie zagrożenia dla stabilności finansów publicznych. W chwili obecnej nie przedstawiono żadnych środków wyrównawczych ani nie obliczono wpływu na dochody i ubóstwo osób w starszym wieku.
- (10) Pomimo pewnych postępów w zwalczaniu uchylania się od opodatkowania nieprzestrzeganie przepisów podatkowych pozostaje problemem, a luka w podatku VAT spowodowana nieprzestrzeganiem przepisów ponad dwukrotnie przewyższała średnią unijną w 2016 r. Chociaż oczekuje się, że środki przewidziane w trzecim planie działania przyniosą pozytywne rezultaty, niektóre z nich nie zostały jeszcze wdrożone. Na przykład wprowadzenie elektronicznych deklaracji podatkowych może zmniejszyć obciążenie administracyjne po stronie podatników, jednak niewdrożenie wszystkich planowanych środków może sprawić, że ogólny efekt będzie ograniczony. Jednocześnie ustrukturyzowane ramy działań politycznych mogą pomóc ograniczyć częste zmiany w kodeksie podatkowym i sprzyjać jego uproszczeniu. Wreszcie w porównaniu z innymi państwami członkowskimi niewykorzystany pozostaje potencjał dochodowy opodatkowania związanego z ochroną środowiska i opodatkowania majątku.
- (11) Nadal zachodzą pozytywne zmiany na rynku pracy, których wyrazem jest wzrost zatrudnienia i historycznie niski poziom bezrobocia. Poczyniono znaczne postępy w realizacji planu działania na rzecz długotrwale bezrobotnych, co przyczyniło się do zmniejszenia liczby takich osób o jedną trzecią w ciągu dwóch lat. Niemniej jednak stopa długotrwałego bezrobocia utrzymuje się powyżej średniej unijnej i dotyka w szczególności osoby o niskich kwalifikacjach, osoby młode i Romów. W przeciwieństwie do malejących stóp bezrobocia głównym problemem stały się zgłaszane niedobory wykwalifikowanej siły roboczej. Wciąż występują poważne różnice regionalne na rynku pracy: wyższy wskaźnik bezrobocia odnotowuje się w trzech regionach na wschodzie Słowacji, a niedobory siły roboczej występują głównie w zachodniej części kraju. Aby promować bardziej aktywne zaangażowanie pracodawców i związków zawodowych, konieczne jest dalsze budowanie ich zdolności.
- (12) Zakres i skuteczność polityk mających na celu zwiększenie szans na zatrudnienie są ograniczone. Ugruntowano programy szkoleń i przekwalifikowania zawodowego, ale są one nadal niewystarczające i nie w pełni ukierunkowane na osoby długotrwale bezrobotne oraz grupy znajdujące się w niekorzystnej sytuacji. System edukacji nie przyczynia się w dostatecznym stopniu do rozwoju społeczno-gospodarczego i jest niedofinansowany na wszystkich szczeblach. Do pilnych wyzwań należą: niska jakość wyników kształcenia, uczestnictwo Romów w powszechnej edukacji sprzyjającej włączeniu społecznemu od wczesnego dzieciństwa oraz skuteczna integracja uczniów ze środowisk charakteryzujących się niekorzystną sytuacją społeczno-ekonomiczną w obszarze kształcenia i szkolenia (zważywszy na rosnący wskaźnik wczesnego kończenia nauki). Według norm międzynarodowych wyniki kształcenia nadal są słabe, a poziom podstawowych umiejętności niski, przy czym, przy czym ogromny

wpływ na te wyniki ma status społeczno-ekonomiczny uczniów. Wyzwaniem jest zapewnienie, aby obywatele Słowacji zdobywali lepsze umiejętności w kontekście zmieniającej się gospodarki i społeczeństwa. Pomimo stopniowych podwyżek wynagrodzeń do 2020 r. zawód nauczyciela pozostaje nieatrakcyjny, a problem związany z niedoborem kadry nauczycielskiej się pogłębia. Ponadto jakość i adekwatność szkolenia wstępnego oraz możliwości rozwoju zawodowego nauczycieli są ograniczone. Obecne środki mające na celu wspieranie równości i edukacji włączającej nie spełniły jak dotąd oczekiwań i nie zaobserwowano żadnych faktycznych postępów w zakresie zapobiegania segregacji dzieci romskich. Rząd przyjął krajowy plan reform kształcenia i wychowania (2018–2027) oraz pierwszy plan działania (2018–2019) (wraz z preliminarem budżetowym), jak również nowe przepisy dotyczące zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym. Istotne będzie skuteczne wdrażanie i monitorowanie tych środków, aby sprawdzić, czy przynoszą oczekiwane rezultaty.

- (13) Niski wskaźnik zatrudnienia kobiet odzwierciedla fakt, że mężczyźni rzadko decydują się na długie urlopy rodzicielskie, a ponadto występuje niewielki wybór i ograniczony dostęp do przystępnych cenowo placówek opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej. Szczególnie w przypadku dzieci w wieku poniżej trzech lat wskaźnik zapisów do placówek opieki pozostaje ogólnie niezwykle niski. Rząd przyjął nową decyzję w sprawie obowiązkowego uczęszczania do placówek wczesnej edukacji i opieki dla dzieci od piątego roku życia, ze skutkiem od 2020 r. Konieczne są jednak dalsze inwestycje w placówki opieki nad dziećmi i placówki przedszkolne; należy także zachęcać do korzystania z nich.
- (14) Chociaż odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym jest niższy od średniej unijnej, poziom ten jest znacznie wyższy w wielu okręgach w południowej i wschodniej Słowacji. Istnieje wyraźne wąskie gardło w dostępie do edukacji włączającej wysokiej jakości, w przypadku której różnice regionalne przekładają się na szczególnie wysokie wskaźniki wczesnego kończenia nauki. Inne wąskie gardła dotyczą zapewnienia grupom w niekorzystnej sytuacji, zwłaszcza Romom, a także osobom z niepełnosprawnościami, osobom bezdomnym i tym, których dotyczy problem wykluczenia mieszkaniowego, dostępu do opieki zdrowotnej, opieki długoterminowej, mieszkań socjalnych i innych zasadniczych usług. Zintegrowane podejście ma istotne znaczenie dla wspierania włączenia społecznego tych grup.
- (15) Reformy, których celem jest poprawa opłacalności systemu opieki zdrowotnej, nabierają tempa, chociaż stopień ich wdrożenia różni się w poszczególnych obszarach opieki. Działania polityczne realizowane w kontekście przeglądu wydatków na ochronę zdrowia przyniosły pewne pozytywne rezultaty, głównie po serii działań ograniczających koszty w obszarach związanych z produktami leczniczymi i wyrobami medycznymi. Nadal jednak istnieje pole do zwiększenia skuteczności i zapewnienia lepszej jakości opieki przez strategiczną realokację zasobów między obszarami opieki. Świadczenie usług zdrowotnych wciąż w nadmiernym stopniu opiera się na szpitalach, które – pomimo regularnego umarzania długów – w dalszym ciągu borykają się z rosnącym zadłużeniem i mają trudności z finansowaniem inwestycji niezbędnych do poprawy wydajności i jakości opieki zdrowotnej. Wzmocnienie podstawowej opieki ma kluczowe znaczenie dla ograniczenia możliwego do uniknięcia korzystania z usług szpitalnych, przy czym niewielka liczba lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej oraz ograniczony zakres usług oferowanych w ramach podstawowej opieki utrudniają zwiększanie wydajności tego systemu. W związku z tym, że rząd rozpoczął działania mające rozwiązać problem niedoboru pracowników służby zdrowia, ważne będzie wpisanie tych wysiłków w długoterminową strategię służącą stopniowej decentralizacji usług opieki doraźnej, poprawy podstawowej opieki zdrowotnej i usług prewencyjnych.
- (16) Rozdrobniony system badań naukowych zmniejsza skuteczność publicznych inwestycji w badania naukowe i rozwój (R&D) mających podnieść jakość badań naukowych i nie przyciąga prywatnego finansowania. Polityka w zakresie badań naukowych i innowacji charakteryzuje się nieskuteczną koordynacją między ministerstwami a innymi podmiotami, co prowadzi do opóźnień i braku realizacji ważnych reform. Nieoptymalny proces transformacji Słowackiej Akademii Nauk wzbudził obawy co do ciągłości jej działalności, co doprowadziło do załamania całego procesu. Brak ukierunkowanych działań lub niepowodzenie w ich realizacji, a do tego ograniczone zaangażowanie instytucji badawczych i ograniczone możliwości badawcze przyczyniają się do niskiego poziomu prywatnych wydatków na badania naukowe i rozwój. Ogólnie rzecz biorąc, inwestycje przedsiębiorstw w badania naukowe i rozwój pozostają jednymi z najniższych w Unii i skupiają się na średniozaawansowanych/wysokozaawansowanych technologiach produkcyjnych, a więc obszarach zdominowanych przez przedsiębiorstwa wielonarodowe. Działania służące stymulowaniu transferu wiedzy, wzmocnieniu zdolności innowacyjnych w przemyśle oraz poprawie współpracy między przedsiębiorstwami a ośrodkami akademickimi prowadzone są powoli.

- (17) Aby zwiększyć wydajność Słowacji i utrzymać proces konwergencji, konieczne są również stałe wysiłki na rzecz inwestycji w infrastrukturę cyfrową i transportową oraz efektywność energetyczną. Konieczna jest poprawa jakości podstawowych stałych sieci szerokopasmowych i zasięgu 4G, a także korzystanie w większym stopniu z ultraszybkich sieci szerokopasmowych. Inwestowanie w efektywność energetyczną, zwłaszcza w sektorze budownictwa, a także w technologię środowiskową może stymulować zielony wzrost i pomoże zachować bardzo ograniczone zasoby środowiskowe. Ponadto, aby umożliwić regionom słabiej rozwiniętym nadrobienie zaległości i aby stały się one bardziej oparte na wiedzy, konkurencyjne i produkcyjne, potrzebne są bardziej strategiczne inwestycje zmierzające do uzupełnienia braków w infrastrukturze i do poprawy sieci transportowych. Słowacja pozostaje w tyle pod względem ukończenia budowy bazowej sieci zarówno drogowej, jak i kolejowej w ramach transeuropejskiej sieci transportowej, np. w korytarzu Ren-Dunaj. Problemy związane z siecią transportową można by rozwiązać przez poprawę wzajemnych połączeń, multimodalności i interoperacyjności istniejącej sieci transportu publicznego i miejskiego oraz poprzez promowanie zrównoważonych środków transportu.
- (18) Znaczne obciążenia administracyjne i regulacyjne mogą mieć negatywny wpływ na inwestycje i innowacje, zwłaszcza w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Pomimo wysiłków rządu obciążenie administracyjne nie jest w wystarczający sposób ograniczane, a warunki prowadzenia działalności gospodarczej na Słowacji słabo wypadają na tle innych państw. Obawy przedsiębiorców budzi jakość prawodawstwa i brak jego przewidywalności. Należy zająć się tymi problemami i w pełni wdrożyć krajową strategię na rzecz lepszego stanowienia prawa (RIA2020) i wzmocnić krajowe centrum lepszego stanowienia prawa oraz zdolności analityczne administracji państwowej. Sektor usług świadczonych w ramach wolnych zawodów pozostaje ściśle uregulowany. Restrykcyjność regulacji przekracza unijną średnią ważoną w przypadku prawników, rzeczników patentowych, inżynierów budownictwa, architektów, księgowych, przewodników turystycznych i pośredników w obrocie nieruchomościami.
- (19) Rząd w znacznym stopniu reformuje praktyki w zakresie zamówień publicznych, dokonując przeglądu ram prawnych w celu uproszczenia procedur i obniżenia kosztów transakcji. Z zadowoleniem przyjmuje się fakt, że kładziony jest nowy nacisk na profesjonalizację, jednak ogólne korzyści uwidaczniają się powoli. W związku z brakiem zaufania do instytucji publicznych nabywcy publiczni muszą dołożyć większych starań, aby odzyskać zaufanie przedsiębiorstw, mediów i ogółu społeczeństwa. Utrudnia to wprowadzanie bardzo potrzebnych nowatorskich praktyk. Należy zwiększyć wysiłki na rzecz częstszego korzystania z kryteriów jakości, aby osiągnąć lepszy stosunek jakości do ceny i poprawić strategiczne wykorzystanie zamówień publicznych.
- (20) Administracja publiczna na Słowacji nadal zмага się z niewydolnością i wąskimi gardłami, których główną przyczyną jest nieskuteczna współpraca między służbami rządowymi. Brak zdolności i planowania strategicznego, a także niewydolność administracji utrudniają sprawne działanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. W rezultacie Słowacja utraciła środki o wartości 120 mln EUR za lata 2014–2020, natomiast dystrybucja środków finansowych na rzecz beneficjentów końcowych pozostaje na niskim poziomie. Ponadto nieoptymalne przygotowanie projektów finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych doprowadziło do opóźnień w inwestycjach i napiętych terminów procedur udzielania zamówień publicznych, co zwiększa ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.
- (21) Wyzwaniem pozostaje korupcja, a determinacja, aby ścigać przypadki korupcji na wysokim szczeblu, jest ograniczona. Zwalczenie korupcji jest utrudnione ze względu na uchybienia organizacyjne i proceduralne na poziomie policji i prokuratury oraz słabą ochronę sygnalistów. Kolejnym wyzwaniem pozostaje poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości, w tym jego niezależności. Pomimo pewnej poprawy w zakresie wydajności i jakości utrzymują się obawy dotyczące niezależności sądownictwa, a opóźnienie w procesie mianowania sędziów do Trybunału Konstytucyjnego mogłoby rzutować na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.
- (22) Programowanie środków unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego z 2019 r. Pozwoliłoby to Słowacji na jak najlepsze wykorzystanie tych środków w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Ważnym czynnikiem wpływającym na powodzenie tej inwestycji jest wzmocnienie zdolności administracyjnych Słowacji w zakresie gospodarowania tymi środkami.

- (23) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Słowacji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Słowacji w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Słowacji, 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.
- (24) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r., a jej opinia ⁽⁸⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Słowacji podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie w 2020 r. średniookresowego celu budżetowego. Zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych, w szczególności w odniesieniu do systemu opieki zdrowotnej i systemu emerytalnego.
2. Podniesienie jakości edukacji i zapewnienie jej bardziej włączającego charakteru na wszystkich poziomach oraz rozwijanie umiejętności w zgodzie z potrzebami rynku pracy. Usprawnienie dostępu do wysokiej jakości i przystępnej cenowo opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej. Wspieranie integracji grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, w szczególności Romów.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na opiece zdrowotnej, badaniach naukowych i innowacjach, transporcie, w szczególności na jego zrównoważonym charakterze, infrastrukturze cyfrowej, efektywności energetycznej, konkurencyjności MŚP oraz mieszkalnictwie socjalnym, przy uwzględnieniu różnic regionalnych. Zwiększenie wykorzystania kryteriów jakościowych i kryteriów kosztu w cyklu życia w procedurach udzielania zamówień publicznych.
4. Dalsze zwiększanie skuteczności wymiaru sprawiedliwości, ze szczególnym naciskiem na wzmocnienie jego niezależności, w tym w zakresie mianowania sędziów. Zwiększenie wysiłków na rzecz wykrywania i ścigania korupcji, w szczególności w sprawach dotyczących korupcji na dużą skalę.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/26)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ 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 zaleceń Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami dla strefy euro”).

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

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

⁽³⁾ Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 3 i 4 poniżej. W szczególności skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na określonych dziedzinach pomoże w realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro w zakresie wspierania inwestycji, natomiast środki mające na celu ograniczenie zadłużenia gospodarstw domowych przyczynią się do realizacji czwartego zalecenia dla strefy euro w zakresie zmniejszania zadłużenia sektora prywatnego.
- (3) Sprawozdanie krajowe z 2019 r. dotyczące Finlandii zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Finlandii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽⁴⁾, działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Finlandii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 4 kwietnia 2019 r. Finlandia przedłożyła krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 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 („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁵⁾, 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) Finlandia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2019 r., który został przedłożony przy założeniu niezmiennego kursu polityki przez poprzedni rząd krótko przed wyborami parlamentarnymi w kwietniu, rząd przewiduje saldo nominalne w wysokości -0,3 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2019 r., co stanowi wzrost z poziomu -0,7 % PKB odnotowanego w 2018 r. Prognozuje też, że w 2020 r. saldo poprawi się do 0 %, a następnie ponownie pogorszy do -0,1 % w 2021 r. i -0,3 % w 2022 r. Po przeliczeniu salda strukturalnego ⁽⁶⁾ przewiduje się, że – przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki – średniookresowy cel budżetowy, jakim jest deficyt strukturalny na poziomie 0,5 % PKB, będzie nadal osiągnięty z nadwyżką w okresie objętym programem, po uwzględnieniu dopuszczonych odchyłeń w 2019 r. związanych z wdrożeniem reform strukturalnych, w odniesieniu do których przyznano czasowe odstępstwo. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, która osiągnęła wartość szczytową na poziomie 63,4 % w 2015 r., spadła do poziomu 58,9 % w 2018 r. Zgodnie z programem stabilności na 2019 r. wskaźnik zadłużenia będzie się nadal zmniejszał i osiągnie poziom 57,4 % PKB w 2021 r. Według prognoz w 2022 r. wskaźnik ten ponownie wzrośnie do 57,7 % PKB. 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 starzenia się społeczeństwa i wyższą inflacją.
- (7) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Finlandii osiągnięcie w 2019 r. średniookresowego celu budżetowego, po uwzględnieniu odchyłeń w związku z wdrażaniem reform strukturalnych, w odniesieniu do których przyznano czasowe odstępstwo. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽⁷⁾ wynoszącej 2,9 % w 2019 r., co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,2 % PKB. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. oczekuje się, że Finlandia osiągnie średniookresowy cel budżetowy w 2019 r., przy uwzględnieniu dopuszczanego odchylenia związanego z klauzulą dotyczącą reformy strukturalnej.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 112.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję na podstawie powszechnie przyjętej metodyki.

⁽⁷⁾ 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.

- (8) W 2020 r., w związku z faktem, że prognozowana luka produktowa Finlandii wyniesie 0,8 % PKB, nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 1,9 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,5 % PKB według wspólnie uzgodnionej macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. W prognozie Komisji z wiosny 2019 r., przy założeniu niezmiennego kursu polityki, przewiduje się, że Finlandia będzie narażona na ryzyko wystąpienia pewnego odstępstwa w 2020 r. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że według prognoz Finlandia spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w 2019 r. i powinna być gotowa do wprowadzenia dalszych środków, aby zapewnić zgodność z wymogami paktu stabilności i wzrostu w 2020 r.
- (9) Ze względu na starzenie się społeczeństwa i spadek liczebności siły roboczej prognozuje się, że w nadchodzących dziesięcioleciach nastąpi wzrost wydatków na emerytury oraz opiekę zdrowotną, a szczególnie opiekę społeczną (długoterminową). Według sprawozdania dotyczącego stabilności fiskalnej za 2018 r. prognozowany wzrost kosztów starzenia się społeczeństwa wymagać będzie konsolidacji fiskalnej na poziomie 2 % PKB, aby ustabilizować relację długu do PKB w perspektywie długoterminowej. W dniu 8 marca 2019 r. w związku z dymisją rządu zaprzestano przygotowań do reformy instytucji rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym oraz sektora usług zdrowotnych i społecznych, która miała pomóc stawić czoła tym wyzwaniom oraz zapewnić równy dostęp do usług i skrócić czas oczekiwania na nie. Według oświadczeń własnych odsetek niezaspokojonych potrzeb medycznych w Finlandii utrzymuje się powyżej średniej w Unii. Szczególne trudności w uzyskaniu niezbędnej opieki medycznej mają osoby niepracujące ze względu na długie listy oczekujących.
- (10) Z uwagi na zmniejszającą się liczbę ludności w wieku produkcyjnym i rosnącą liczbę wolnych stanowisk rynek pracy w Finlandii kurczy się. Jednocześnie współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia w Finlandii są niższe niż w pozostałych krajach nordyckich, a w 2018 r. bezrobocie strukturalne utrzymywało się na poziomie 7 %. Odzwierciedla to częściowo pułapkę socjalną i pułapkę bezrobocia, które uniemożliwiają lepsze wykorzystanie siły roboczej. Główne bariery utrudniające powrót do pracy obejmują między innymi złożony system świadczeń oraz łączenie różnych rodzajów świadczeń. Świadczenia są szybko wycyfywane wraz ze wzrostem dochodów, co stwarza ryzyko, że podjęcie pracy może nie być wystarczająco opłacalne. Brak pewności co do poziomu świadczeń oraz czas potrzebny na ich ponowne przyznanie ogranicza atrakcyjność podejmowania pracy krótkoterminowej lub w niepełnym wymiarze czasu. Eksperyment dotyczący dochodu podstawowego, którego pierwsze wyniki opublikowano w lutym 2019 r., dostarcza informacji na potrzeby przeglądu systemu zabezpieczenia społecznego, aby skuteczniej powiązać świadczenia z uzyskiwanymi dochodami.
- (11) Konieczne są inwestycje w aktywne włączenie, w szczególności grup najbardziej oddalonych od rynku pracy, aby zwiększyć wskaźnik udziału w rynku pracy teraz, gdy współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia zbliżają się do poziomów sprzed kryzysu. Kompleksowe reformy mające na celu wspieranie uczestnictwa w rynku pracy mogłyby zwiększyć szanse niektórych grup na rynku pracy. Dotyczy to osób wywodzących się ze środowisk migracyjnych, kobiet w wieku rozrodczym, mężczyzn o niskich umiejętnościach, osób częściowo niezdolnych do pracy oraz osób z niepełnosprawnościami. Niektóre usługi dla bezrobotnych i osób biernych zawodowo są rozproszone i świadczone przez odrębne organy i odrębnych usługodawców. Pomoc tym grupom w wejściu na rynek pracy i pozostaniu na nim wymaga specjalnie opracowanych i zintegrowanych usług i strategii w zakresie aktywizacji i rehabilitacji zawodowej. Obowiązki kobiet w zakresie długotrwałego sprawowania opieki przyczyniają się do różnicy w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn i do zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Rząd rozpoczął wprawdzie proces reformy urlopu ze względów rodzinnych, lecz nie doprowadził go do końca.
- (12) Zapewnienie podaży siły roboczej w okresie przemian demograficznych i technologicznych jest kluczowe, aby wspierać zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu w Finlandii. Inwestowanie w umiejętności, w szczególności odpowiadające zapotrzebowaniu na rynku pracy, przyczyniłoby się do sprostania wyzwaniom powodowanym przez strukturalne zmiany w gospodarce. Zmiany technologiczne wymagają ustawicznego szkolenia i przekwalifikowania siły roboczej przez zapewnianie elastycznych możliwości uczenia się, w tym skupienie się na uczeniu się, kształceniu i szkoleniu dorosłych. To powinno zwiększyć mobilność zawodową, zmniejszyć niedopasowanie umiejętności oraz przyczynić się do zaspokojenia przyszłych potrzeb rynku pracy.
- (13) Istnieje ryzyko, że Finlandia nie osiągnie zapisanej w strategii „Europa 2020” wartości docelowej dotyczącej recyklingu odpadów komunalnych, wynoszącej 50 %. Ponadto odpady komunalne są coraz częściej spalane (60 % w 2017 r. w porównaniu z 55 % w 2016 r.).

- (14) Wydatki publiczne na badania naukowe i rozwój utrzymują się wprawdzie na niezmiennym poziomie, jednak Finlandia doświadczyła największego spośród wszystkich państw członkowskich UE od 2009 r. spadku inwestycji sektora prywatnego w badania naukowe i rozwój. Poprawa sytuacji makroekonomicznej w ostatnich latach nie doprowadziła jeszcze do ożywienia inwestycji sektora prywatnego w badania naukowe i rozwój. Wyższe nakłady na inwestycje w badania naukowe i rozwój są kluczowym czynnikiem umożliwiającym zmianę strukturalną polegającą na sprzyjaniu sektorom gospodarki wymagającym specjalistycznej wiedzy oraz wzmocnieniu długoterminowego potencjału wzrostu gospodarczego. Dodatkowo jedną z głównych przeszkód hamujących innowacje i wprowadzanie ich na rynek jest brak współpracy między instytucjami szkolnictwa wyższego i sektorem przedsiębiorstw.
- (15) Natomiast ze względu na rozproszenie ludności wąskie gardła w transporcie mogą powstrzymać od przemieszczania się w celu znalezienia pracy. Inwestycje strategiczne w infrastrukturę transportową mogą zwiększyć mobilność pracowników, a tym samym wzmocnić funkcjonowanie rynków pracy. Jednocześnie ze względu na fakt, iż koszty transportu mają stosunkowo duży wpływ na cenę końcową produktów w Finlandii w porównaniu z innymi państwami członkowskimi, międzysieciowe połączenia infrastrukturalne mogłyby poprawić dostęp do rynków zagranicznych.
- (16) Inwestycje strategiczne w obniżenie emisyjności energochłonnych sektorów przemysłu i sektora transportowego mogłyby przyczynić się do osiągnięcia długoterminowych celów w zakresie gospodarki i klimatu. Finlandia jest liderem, jeżeli chodzi o innowacje w dziedzinie czystej energii oraz wydatki sektora prywatnego na badania naukowe i rozwój w tym obszarze. Dalsze inwestycje w niektóre programy w zakresie czystej energii do 2021 r., zgodnie z podjętymi zobowiązaniami, umożliwiłyby Finlandii osiągnięcie założonych celów dotyczących neutralności emisyjnej. Oprócz ambitnych celów Finlandii zakładających zwiększenie wykorzystania biopaliw opłacalną możliwością obniżenia emisyjności sektora transportowego jest jego elektryfikacja. Jest to związane z postęпами w obniżaniu emisyjności wytwarzania energii elektrycznej.
- (17) Niskie stopy procentowe i bardziej optymistyczne perspektywy gospodarcze przyczyniły się do zwiększenia ogólnego wolumenu udzielanych kredytów, w szczególności za pośrednictwem towarzystw budownictwa (które oferują szczególną formę własności mieszkania). Jednocześnie 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. Zadłużenie gospodarstw domowych jest zatem na rekordowo wysokim poziomie (67 % PKB w 2017 r.). Długi są w przeważającej części zaciągane ze zmienną stopą oprocentowania, co stanowi zagrożenie związane z ich ewentualnym wzrostem w perspektywie średnioterminowej. 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 utrzymują się na niskim poziomie, a nastroje konsumentów są nadal stosunkowo dobre.
- (18) Obecnie Finlandia nie ma kompleksowego rejestru kredytów (tj. gromadzącego zarówno pozytywne, jak i negatywne informacje na temat dłużników), który obejmowałby główne banki w kraju. Jego brak może uniemożliwić bankom dokładny przegląd ogólnego zadłużenia gospodarstw domowych. W ubiegłym roku przeprowadzono pewne prace przygotowawcze w celu ustanowienia takiego rejestru.
- (19) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby przyczynić się do wyeliminowania niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego z 2019 r. Pozwoliłoby to Finlandii na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
- (20) W ramach europejskiego semestru w 2019 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Finlandii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym z 2019 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r. oraz działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Finlandii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Finlandii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (21) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r., a jej opinia ⁽⁸⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

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

NINIEJSZYM ZALECA Finlandii podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 1,9 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB. Zwiększenie opłacalności usług społecznych i usług opieki zdrowotnej oraz równego dostępu do tych usług.
2. Zwiększenie zachęt do podejmowania pracy oraz poprawę umiejętności i aktywnego włączenia, w szczególności za pomocą dobrze zintegrowanych usług skierowanych do osób bezrobotnych i biernych zawodowo.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach naukowych i innowacjach, niskoemisyjności i transformacji energetyki oraz zrównoważonym transporcie, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
4. Usprawnienie monitorowania zadłużenia gospodarstw domowych oraz ustanowienie rejestru kredytów.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2019 r.**

(2019/C 301/27)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 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.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

- (2) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Szwecji zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Szwecji w realizacji zalecenia dla tego kraju, przyjętego przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r. ⁽³⁾, działań 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 także w dniu 27 lutego 2019 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. Wysoki poziom zadłużenia gospodarstw domowych w relacji do PKB dalej rośnie. W drugiej połowie 2017 r. nastąpiła korekta cen nieruchomości mieszkaniowych i od tamtej pory ceny te stopniowo się stabilizują. Wskaźniki wyceny pokazują jednak, że poziom cen nieruchomości mieszkaniowych jest wciąż wysoki w stosunku do fundamentalnych parametrów gospodarczych. Wydaje się, że sektor bankowy jest odpowiednio skapitalizowany, jednak nieuporządkowana korekta miałaby negatywny wpływ na sektor finansowy z powodu dużej ekspozycji banków na kredyty hipoteczne dla gospodarstw domowych. W przypadku takiej korekty mogą pojawić się negatywne skutki uboczne w krajach sąsiadujących z uwagi na systemowe powiązania finansowe. Utrzymują się strukturalne wąskie gardła w odniesieniu do podaży nieruchomości mieszkaniowych, a produkcja budowlana zmalała. Mimo że w ostatnich latach podjęto działania w zakresie polityki makroostrożnościowej w celu zatrzymania wzrostu zadłużenia hipotecznego, wydaje się, że skutki tych działań są jak dotąd ograniczone. Nie udało się usunąć poważnych luk w polityce, w szczególności w odniesieniu do bodźców podatkowych zachęcających do nabywania nieruchomości na własność, ani też poprawić podaży nieruchomości i sytuacji na rynku wynajmu.
- (3) W dniu 26 kwietnia 2019 r. Szwecja przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 29 kwietnia 2019 r. – program konwergencji na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁴⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy ESI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Szwecja jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2019 r. rząd planuje osiągnięcie nadwyżki w wysokości 0,6 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2019 r.; przewiduje się, że nadwyżka ta będzie dalej rosła w okresie objętym programem. Po przeliczeniu salda strukturalnego ⁽⁵⁾ planuje się osiągnięcie z nadwyżką średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego w wysokości 1 % PKB w okresie objętym programem. Zgodnie z programem konwergencji na 2019 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 34,5 % w 2019 r. i będzie się nadal zmniejszać, aż do poziomu 28,2 % w 2022 r. Zdrowe finanse publiczne i stabilny wzrost gospodarczy mają być głównymi przyczynami malejącej relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę w wysokości 0,5 % PKB w 2019 r. i 0,6 % PKB w 2020 r., a więc powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Szwecja spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2019 i 2020.
- (6) Zadłużenie gospodarstw domowych, już teraz bardzo wysokie, wciąż rośnie. W 2018 r. zadłużenie gospodarstw domowych wzrosło o 5,5 % i osiągnęło około 88 % PKB i 186 % dochodu do dyspozycji, co należy do najwyższych poziomów w Unii. Wynika to przede wszystkim z wyższych kredytów hipotecznych związanych z wysokimi cenami nieruchomości mieszkaniowych w połączeniu z zakłóceniami strukturalnymi sprzyjającymi zakupom nieruchomości finansowanym kredytami hipotecznymi. W ostatnich latach Szwecja wprowadziła szereg środków makroostrożnościowych, w tym obowiązujący od marca 2018 r. wzmocniony system spłaty kredytów hipotecznych o wysokim wskaźniku zadłużenia do dochodu, oraz wdrożyła decyzję o podniesieniu poziomu antycyklicznego bufora kapitałowego dla banków od września 2019 r. Niemniej jednak wydaje się, że podjęte dotychczas

⁽³⁾ Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 116.

⁽⁴⁾ 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⁾ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

działania w ramach polityki miały ograniczony ogólny wpływ na wzrost udzielania kredytów hipotecznych, a nie podjęto żadnych działań w ramach polityki w celu zreformowania bodźców podatkowych dotyczących własności nieruchomości mieszkaniowych i zadłużenia hipotecznego.

- (7) Choć ceny nieruchomości mieszkaniowych obniżyły się pod koniec 2017 r. i od tej pory utrzymują się na ogólnie stabilnym poziomie, sytuację tę poprzedził długi okres silnego wzrostu cen, a wycena nieruchomości znacznie przekracza poziom wynikający z fundamentalnych parametrów gospodarczych. Do kluczowych kwestii należą: bodźce podatkowe premiujące własność nieruchomości mieszkaniowych i zadłużenie hipoteczne oraz sprzyjające warunki udzielania kredytów w połączeniu z nadal stosunkowo niskimi wskaźnikami spłaty kredytów hipotecznych. Mimo że w ostatnich pięciu latach nastąpił wyraźny wzrost budownictwa mieszkaniowego, wciąż występują niedobory, w szczególności w zakresie przystępnych cenowo nieruchomości mieszkaniowych w pobliżu najważniejszych miast. Podaż nowych nieruchomości mieszkaniowych nie zaspokoiła prognozowanych krótkoterminowych potrzeb, które szacuje się na około 90 000 nowych mieszkań rocznie w latach 2018–2020. Niedobór ten wiąże się z brakami strukturalnymi, takimi jak m.in. ograniczona konkurencja w sektorze budowlanym, wynikająca z barier utrudniających wejście na rynek małym i zagranicznym przedsiębiorstwom, oraz z możliwości kontrolowania zasobów gruntowych przez dużych deweloperów. Nie wykorzystuje się efektywnie 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. Niedobór mieszkań utrudnia zmianę pracy i może się przyczyniać do nierówności międzypokoleniowej. Władze szwedzkie kontynuują stopniowe wdrażanie 22-punktowego planu na rzecz zwiększenia budownictwa mieszkaniowego i wydajności sektora mieszkaniowego. Jak dotąd nie podjęto konkretnych działań z zakresu polityki, aby zliberalizować surowe regulacje na rynku wynajmu oraz zmienić system opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych zamieszkałych przez właścicieli; w styczniu 2019 r. nowy rząd ogłosił jednak plany wprowadzenia reform w tych obszarach, z zastrzeżeniem zbadania tych kwestii w ramach prac przygotowawczych.
- (8) W niektórych sektorach, takich jak budownictwo, edukacja oraz technologie informacyjno-komunikacyjne, pojawia się problem niedoboru pracowników. Zapewnienie podaży wyspecjalizowanego kapitału ludzkiego ma zasadnicze znaczenie zarówno dla wspierania inwestycji w badania naukowe i rozwój, jak i cyfryzacji. Inwestowanie w edukację i umiejętności, w tym umiejętności cyfrowe, pomoże sprostać tym wyzwaniom. Jak dotąd wyniki edukacyjne nieco się poprawiły, ale różnice w wynikach osiąganych w nauce przez uczniów z poszczególnych środowisk społecznych są duże i wciąż rosną. Zmiany demograficzne prowadzić będą do wzrostu liczby uczniów, co pogłębi obecny problem niedoboru nauczycieli. Sytuacja migrantów spoza Unii i ich zstępnych oraz skutki ostatnio przyjętych programów wymagają dokładniejszego monitorowania, ponieważ integracja szkolna uczniów urodzonych za granicą oraz trwałe włączenie do rynku pracy nisko wykwalifikowanych i pochodzących spoza Unii migrantów (zwłaszcza kobiet) wciąż stanowią wyzwanie.
- (9) Utrzymanie poziomu inwestycji w infrastrukturę transportową może się przyczynić w Szwecji do większej mobilności pracowników, poprawy spójności regionalnej i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych oraz pobudzić wzrost wydajności w perspektywie długoterminowej. W krajowym planie infrastruktury na lata 2018–2029 rząd zapowiedział znaczące inwestycje w infrastrukturę transportową, mające na celu unowocześnienie różnych środków transportu (w szczególności transportu kolejowego i drogowego). Plan obejmuje duże inwestycje na rzecz rozwoju sieci kolejowej, sprzyjające przejściu z drogowego transportu towarów na transport kolejowy, co pomoże również w obniżeniu emisji. Utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji w dziedzinie badań naukowych i rozwoju, korzystne warunki ramowe oraz szersza baza innowacji są kluczem do zapewnienia Szwecji pozycji lidera innowacji. Szwedzki model innowacji tradycyjnie opiera się na niewielkiej liczbie dużych, działających na światową skalę przedsiębiorstw technologicznych. Ważne byłoby stworzenie warunków, które sprzyjałyby również potencjałowi innowacji MŚP i przedsiębiorstw typu start-up. Zdolności innowacyjne Szwecji można by również poprawić dzięki zwiększonej współpracy między środowiskiem akademickim i MŚP.
- (10) Zapobieganie praniu pieniędzy stało się dla Szwecji priorytetowym zadaniem ze względu na wciąż rozwijający się skandal dotyczący prania pieniędzy, związany z jedną z największych instytucji finansowych w kraju. Szwedzkie i estońskie organy nadzoru finansowego rozpoczęły wspólne dochodzenie, razem z łotewskimi i litewskimi partnerami. Choć ramy przeciwdziałania praniu pieniędzy w Szwecji zostały wzmocnione w 2017 r., kiedy weszła w życie ustawa o praniu pieniędzy, nadal ważne jest, aby kontynuowano prace nad identyfikowaniem i korygowaniem wszelkich utrzymujących się słabości tych ram. Problemy wciąż występują i organ nadzoru finansowego musi przyjąć dodatkowe środki i wytyczne dotyczące wzmocnienia nadzoru w tym obszarze. Należy zwrócić uwagę na skuteczne wdrożenie tych środków po ich przyjęciu.

- (11) Programowanie unijnych funduszy na lata 2021–2027 mogłoby przyczynić się do wyeliminowania niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Szwecji na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
- (12) W ramach europejskiego semestru w 2019 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Szwecji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program konwergencji na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r. oraz działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Szwecji w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Szwecji, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (13) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2019 r. i jej zdaniem należy spodziewać się, że Szwecja spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (14) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program konwergencji na 2019 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZY ZALECA Szwecji podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Przeciwdziałanie ryzyku związanemu z wysokim zadłużeniem gospodarstw domowych poprzez stopniowe ograniczenie możliwości odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego lub poprzez zwiększenie pobieranych okresowo podatków od nieruchomości. Wspieranie inwestycji w budownictwo mieszkaniowe w obszarach, gdzie występuje największy problem niedoborów, w szczególności poprzez usunięcie barier strukturalnych utrudniających budownictwo. Poprawę efektywności rynku mieszkaniowego, między innymi poprzez zwiększenie elastyczności w ustalaniu cen wynajmu i przegląd konstrukcji podatku od dochodów kapitałowych.
2. Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na edukację i umiejętności, przy jednoczesnym utrzymaniu inwestycji w zrównoważony transport w celu unowocześnienia różnych środków transportu, zwłaszcza kolei, oraz na badania naukowe i innowacje, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
3. Zapewnienie skutecznego nadzoru i egzekwowania ram prawnych dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo programu konwergencji na lata 2018–2019**

(2019/C 301/28)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr 2019 na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzeżenia, w którym nie wskazała Zjednoczonego Królestwa jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ 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).

- (2) Sprawozdanie krajowe z 2019 r. dotyczące Zjednoczonego Królestwa zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Zjednoczonego Królestwa w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Zjednoczonego Królestwa w realizacji jego krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (3) W dniu 23 kwietnia 2019 r. Zjednoczone Królestwo przedłożyło swój krajowy program reform na 2019 r. i swój program konwergencji na lata 2018–2019. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) W dniu 29 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo powiadomiło Radę Europejską o zamiarze wystąpienia z Unii Europejskiej. Kiedy Zjednoczone Królestwo opuści Unię Europejską, stanie się państwem trzecim. Ponieważ nie ma pewności co do daty i warunków wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii, a także w odniesieniu do przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa z Unią, w niniejszym zaleceniu nie spekuluje się na temat możliwych skutków gospodarczych różnych scenariuszy. W przypadku gdy Zjednoczone Królestwo wystąpi z Unii na podstawie Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej ⁽³⁾ (zwanej dalej „umową o wystąpieniu”), która została uzgodniona przez rząd Zjednoczonego Królestwa i którą Rada Europejska zatwierdziła w dniu 25 listopada 2018 r., prawo Unii, w tym europejski semestr, będzie nadal miało zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa i w Zjednoczonym Królestwie przez czas trwania okresu przejściowego ustanowionego na mocy umowy o wystąpieniu.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽⁴⁾, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania środków łączących skuteczność funduszy ESI z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Zjednoczone Królestwo jest obecnie objęte częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlega przejściowym ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia do lat 2019–2020. W programie konwergencji na lata 2018–2019 rząd przewiduje, że deficyt nominalny zwiększy się z poziomu 1,2 % produktu krajowego brutto (PKB) w latach 2018–2019 do poziomu 1,4 % PKB w latach 2019–2020, a następnie spadnie do 1,1 % PKB w latach 2020–2021. Program konwergencji nie obejmuje średniookresowego celu budżetowego. Zgodnie z programem konwergencji oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmniejszy się z 85,5 % PKB w latach 2018–2019 do 83,8 % PKB w latach 2019–2020, a następnie do poziomu 82,9 % PKB w latach 2020–2021. 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 ⁽⁵⁾ w szeregu obszarów zagraża osiągnięciu planowanej ścieżki deficytu.
- (7) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Zjednoczonemu Królestwu 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. Prognoza Komisji z wiosny 2019 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znaczącego odstępstwa od wymogów funkcji zapobiegawczej w latach 2019–2020.

⁽³⁾ Dz.U. C 66 I z 19.2.2019, s. 1.

⁽⁴⁾ 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⁾ 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.

- (8) W latach 2020–2021, w związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych Zjednoczonego Królestwa będzie wyższy niż 60 % PKB, a jego prognozowana luka produktowa wyniesie 0,3 %, stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 1,9 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,6 % PKB według macierzy dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znaczącego odstępstwa od tego wymogu w latach 2020–2021. Przewiduje się, że w latach 2019–2020 Zjednoczone Królestwo spełni warunki przejściowych ustaleń w zakresie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia dzięki dozwolonemu rocznemu odchyleniu wynoszącemu 0,25 %, a w latach 2020–2021 – warunki w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że w latach 2019–2020 Zjednoczone Królestwo powinno być gotowe do wprowadzenia dodatkowych środków w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu.
- (9) Zjednoczone Królestwo od dawna jest gospodarką, której poziom inwestycji kapitałowych wyrażony jako odsetek PKB jest najniższy spośród krajów G7. W trakcie kryzysu finansowego nastąpił szczególnie gwałtowny spadek inwestycji, a pokryzysowe ożywienie w obszarze inwestycji prywatnych spowolniło. Intensywność inwestycji w badania i rozwój w Zjednoczonym Królestwie kształtowała się w ostatnim dziesięcioleciu na poziomie ok. 1,7 % PKB, czyli poniżej średniej Unii. W ramach swojej strategii przemysłowej Zjednoczone Królestwo wyznaczyło cel dla całej gospodarki na poziomie 2,4 % PKB do 2027 r. i 3 % PKB w dłuższej perspektywie. Inwestycje w badania i rozwój koncentrują się w ograniczonej liczbie przedsiębiorstw i regionów. Te rozległe niedobory kapitału zarówno rzeczowego, jak i ludzkiego, są główną przyczyną stosunkowo niskiej i niezmiennącej się wydajności pracy w Zjednoczonym Królestwie.
- (10) Ponadto w Zjednoczonym Królestwie stale utrzymuje się niedobór nieruchomości mieszkaniowych. Pokryzysowe ożywienie w budownictwie mieszkaniowym straciło dynamikę. Pojawiają się ograniczenia mocy produkcyjnych, podczas gdy budownictwo mieszkaniowe pozostaje poniżej poziomu wymaganego do zaspokojenia szacowanego zapotrzebowania. Ceny kupna i wynajmu nieruchomości mieszkaniowych utrzymują się na wysokim poziomie, szczególnie w obszarach wysokiego zapotrzebowania na nieruchomości mieszkaniowe; pojawiają się oznaki zawyżania cen. Znacznie mniej młodych osób dorosłych posiada obecnie własne domy. Rząd wdraża szereg środków mających na celu zwiększenie podaży nieruchomości mieszkaniowych. Jednocześnie ilość i lokalizacja gruntów dostępnych na potrzeby nowych nieruchomości jest nadal ograniczana ścisłymi regulacjami rynku gruntów, w szczególności wokół dużych miast.
- (11) Niezbędne są znaczne inwestycje służące modernizacji i rozbudowie sieci infrastruktury przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów projektu i emisji gazów cieplarnianych. Rośnie presja w zakresie przepustowości sieci drogowej, kolejowej i lotniczej. Zjednoczone Królestwo musi zapewnić znaczące nowe i bardziej ekologiczne zdolności w zakresie wytwarzania i dostaw energii. Rozwój infrastruktury w Zjednoczonym Królestwie był zazwyczaj kosztowny i powolny. Po dziesięcioleciach niedoinwestowania publicznego rząd zaczyna rozwiązywać kwestię niewystarczającej infrastruktury za pomocą krajowej strategii na rzecz infrastruktury, lecz pokrycie kwoty finansowania zewnętrznego wymaganej w prognozach rządowych w sposób racjonalny pod względem kosztów będzie stanowiło wyzwanie.
- (12) Chociaż stopa bezrobocia jest niska, płace realne utrzymują się poniżej poziomu szczytowego sprzed kryzysu. Duży odsetek niskowyzyskujących pracowników ma ograniczone perspektywy rozwoju kariery, co wpływa na wydajność i przyczynia się do wysokiego poziomu ubóstwa pracujących. Należy poprawić skuteczność systemów kształcenia i szkolenia w zakresie umiejętności podstawowych i technicznych. Rząd przeprowadza reformy zarówno w zakresie szkoleń teoretycznych, jak i szkoleń w miejscu pracy, ale całkowita liczba rejestracji w ramach nowego podwójnego systemu jest o wiele niższa, niż oczekiwano.
- (13) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Zjednoczonego Królestwa, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2019 r. Komisja oceniła również program konwergencji na lata 2018–2019 i krajowy program reform na 2019 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Zjednoczonego Królestwa w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Zjednoczonym Królestwie, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.

(14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na lata 2018–2019, a jej opinia ⁽⁶⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Zjednoczonemu Królestwu podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 1,9 % w latach 2020–2021, co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB.
2. Skoncentrowanie polityki gospodarczej w dziedzinie inwestycji na badaniach naukowych i innowacjach, nieruchomościach mieszkaniowych, szkoleniach i poprawie umiejętności, zrównoważonym transporcie oraz obniżeniu emisyjności i transformacji energetycznej, z uwzględnieniem różnic regionalnych.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady
M. LINTILÄ
Przewodniczący

⁽⁶⁾ 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
L-2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL