



Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

ZALECENIA

Rada

2016/C 299/01	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2016 r.	1
2016/C 299/02	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2016 r.	7
2016/C 299/03	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo programu konwergencji na 2016 r.	12
2016/C 299/04	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2016 r.	15
2016/C 299/05	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2016 r.	19
2016/C 299/06	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Republiki Czeskiej na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Republikę Czeską programu konwergencji na 2016 r.	23
2016/C 299/07	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2016 r.	27
2016/C 299/08	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na 2016 r.	32

2016/C 299/09	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Belgii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię programu stabilności na 2016 r.	36
2016/C 299/10	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na 2016 r.	41
2016/C 299/11	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2016 r.	45
2016/C 299/12	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2016 r.	49
2016/C 299/13	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2016 r.	53
2016/C 299/14	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Austrii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na 2016 r.	57
2016/C 299/15	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Słowacji na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na 2016 r.	61
2016/C 299/16	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Irlandii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Irlandię programu stabilności na 2016 r.	65
2016/C 299/17	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu stabilności na 2016 r.	69
2016/C 299/18	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2016 r.	73
2016/C 299/19	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2016 r.	79
2016/C 299/20	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu stabilności na 2016 r.	83
2016/C 299/21	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Danii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Danię programu konwergencji na 2016 r.	87
2016/C 299/22	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Słowenii na 2016 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na 2016 r.	90
2016/C 299/23	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Chorwacji na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2016 r.	96

2016/C 299/24	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2016 r.	101
2016/C 299/25	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Malty na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2016 r.	105
2016/C 299/26	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2016 r.	109
2016/C 299/27	Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Francji na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2016 r.	114

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

ZALECENIA

RADA

ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2016 r.

w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2016 r.

(2016/C 299/01)

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

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Włochy jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽¹⁾ Jako kraj, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Włochy powinny zapewnić pełne i terminowe wdrożenie tego zalecenia.

- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Włoch zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Włoch w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Włoch w realizacji ich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Zawiera ono również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że we Włoszech występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Szczególnie słaby wzrost wydajności hamuje odzyskiwanie konkurencyjności i utrudnia obniżanie wysokiego wskaźnika długu publicznego. Szczególnie istotną wagę ma podjęcie koniecznych działań, które pozwolą ograniczyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla włoskiej gospodarki i, zważywszy na jej rozmiary, szkodliwych skutków ubocznych dla unii gospodarczej i walutowej.
- (3) W dniu 28 kwietnia 2016 r. Włochy przedłożyły krajowy program reform na 2016 r. oraz program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽²⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Włochy są objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlegają przejściowym ustaleniom odnoszącym się do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia w latach 2013–2015 oraz – od roku 2016 – regule dotyczącej zadłużenia. Zgodnie z programem stabilności prognozuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie wartość szczytową 132,7 % w 2015 r., a następnie będzie stopniowo opadać, by w 2019 r. osiągnąć poziom 123,8 %. W prognozie Komisji z wiosny 2016 r. przewiduje się, że relacja długu do PKB ustabilizuje się w 2016 r. i zacznie lekko spadać, dopiero począwszy od 2017 r. Realizacja istotnego programu prywatyzacji przedstawionego przez władze włoskie jest bardzo ważnym wyzwaniem dla Włoch, zważywszy na jego oczekiwany wpływ na redukcję zadłużenia. Chociaż działania prywatyzacyjne realizowano w 2015 r. zgodnie z planem, cel wynoszący 0,5 % wpływów z prywatyzacji rocznie w latach 2016–2018 oraz 0,3 % w 2019 r. wydaje się bardzo ambitny, biorąc również pod uwagę opóźnienia niektórych projektów prywatyzacji. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wiarygodny.
- (6) W dniu 18 maja 2016 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE, ponieważ w 2015 r. Włochy nie poczyniły wystarczających postępów na drodze do osiągnięcia zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Analiza objęła wszelkie istotne elementy i wynikało z niej, że wymogi związane z kryterium zadłużenia należy uznać za spełnione. Komisja dokona ponownej oceny w nowym sprawozdaniu na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu, opierając się na prognozie gospodarczej Komisji z jesieni 2016 r., kiedy tylko będą dostępne dalsze informacje na temat powrotu na ścieżkę korekty prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r.
- (7) Wiosną 2015 r. Włochom przyznano tymczasowe odchylenie o 0,4 punktu procentowego PKB od wymaganej ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2016 r., aby uwzględnić znaczące reformy strukturalne o korzystnych skutkach dla długoterminowej stabilności finansów publicznych. W projekcie planu budżetowego na 2016 r. Włochy wystąpiły o dodatkowe odchylenie o 0,1 punktu procentowego PKB od wymaganej ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2016 r., aby uwzględnić pozostałe reformy strukturalne mające korzystne skutki dla

⁽¹⁾ Dz.U. C 96 z 11.3.2016, s. 1.

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

długoterminowej stabilności finansów publicznych. Szczegółowe założenia wszystkich tych reform określono w krajowym programie reform Włoch na 2016 r., który zasadniczo potwierdza plan reform. W programie tym do obszarów reform mających wpływ na stabilność finansów publicznych zaliczono: (i) administrację publiczną i uproszczenie; (ii) rynki produktów i usług; (iii) rynek pracy; (iv) wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych; (v) edukację; (vi) przeniesienie ciężaru opodatkowania; (vii) środki mające na celu zredukowanie liczby kredytów zagrożonych i zreformowanie postępowań w sprawie niewypłacalności; oraz (viii) przegląd wydatków jako środek finansowania. Władze szacują wpływ wszystkich tych reform na realny PKB na 2,2 punktu procentowego do 2020 r., co wydaje się wiarygodne. Jeżeli reformy zostaną wdrożone w pełni i w sposób terminowy, będą miały pozytywny wpływ na stabilność finansów publicznych. Można obecnie uznać, że Włochy kwalifikują się do dopuszczenia do pełnego zakresu wnioskowanego tymczasowego odchylenia o 0,5 punktu procentowego PKB w 2016 r., o które wystąpiły, o ile prawidłowo wprowadzą uzgodnione reformy, co będzie monitorowane w ramach europejskiego semestru i uzależnione od warunków wymienionych w motywie 10.

- (8) W projekcie planu budżetowego na 2016 r. Włochy wystąpiły o dodatkowe odchylenie o 0,3 punktu procentowego PKB od wymaganej ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2016 r., aby uwzględnić krajowe wydatki inwestycyjne w projektach współfinansowanych przez UE. Informacje przedstawione w programie stabilności na 2016 r. wydają się potwierdzać, że odchylenie Włoch od ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. jest skutecznie wykorzystywane do celów zwiększenia inwestycji. Wciąż istnieją jednak pewne wątpliwości co do wykonalności całej projektowanej sumy inwestycji współfinansowanych w 2016 r. Można obecnie uznać, że Włochy kwalifikują się do dopuszczenia do tymczasowego odchylenia o 0,25 punktu procentowego PKB w 2016 r., o ile prawidłowo wprowadzą planowane inwestycje i z zastrzeżeniem warunków wymienionych w motywie 10. Komisja przeprowadzi ocenę ex post w celu sprawdzenia rzeczywistej kwoty wydatków krajowych we współfinansowanych projektach inwestycyjnych oraz związanych z nimi ulg, do których Włochy kwalifikują się w ramach tzw. klauzuli inwestycyjnej.
- (9) W programie stabilności na 2016 r. wskazano, że wpływ, jaki na budżet wywiera wyjątkowo wysoki napływ uchodźców oraz wyjątkowe środki bezpieczeństwa jest znaczny i że należy uznać go za nadzwyczajne zdarzenie pozostające poza kontrolą rządu, zgodnie z definicją w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. Komisja jest zdania, że dodatkowy wpływ jest zgodny z szacunkami przedstawionymi w programie stabilizacji i wyniósł 0,03 % PKB w 2015 r. i 0,04 % w 2016 r. na wydatki związane z uchodźcami oraz 0,06 % PKB w 2016 r. na środki bezpieczeństwa. W związku z tym Włochy zwróciły się o tymczasowe odchylenie od wymaganej ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Przepisy określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 zezwalają na pokrycie tych dodatkowych wydatków, gdyż napływ uchodźców i powaga zagrożenia terrorystycznego są wydarzeniami wyjątkowymi, ich wpływ na finanse publiczne Włoch – znaczny, a zezwolenie na odchylenie od wymaganej ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagroziłoby stabilności. Dlatego też zmniejszono wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2015 r., aby uwzględnić dodatkowe wydatki związane z uchodźcami. Jeśli chodzi o 2016 r., ostateczna ocena obejmująca kwoty kwalifikowalne zostanie przeprowadzona wiosną 2017 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze Włoch.
- (10) W swojej opinii na temat projektu planu budżetowego Włoch na 2016 r. Komisja wskazała, że w ramach „ogólnej oceny” możliwego odchylenia od ścieżki korekty prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego Komisja uwzględni ewentualną kwalifikowalność Włoch do elastyczności w ramach paktu stabilności i wzrostu, zwracając szczególną uwagę na to, czy odchylenie od ścieżki korekty byłoby rzeczywiście wykorzystane do celów zwiększenia inwestycji; czy istnieją wiarygodne plany powrotu na ścieżkę korekty prowadzącą do średniookresowego celu budżetowego; oraz czy osiągnięte są postępy na rzecz realizacji agendy reform strukturalnych, uwzględniającej zalecenia Rady. Komisja ocenia, że Włochy kwalifikują się do przyznania kolejnej ulgi wynoszącej 0,35 punktu procentowego PKB w 2016 r., uwzględniając postępy we wdrażaniu agendy reform strukturalnych, planowanych inwestycji oraz zaangażowania rządu na rzecz zapewnienia zgodności ze ścieżką korekty prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r., które Komisja ponownie oceni jesienią.
- (11) Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2016 r. przewidywane pogorszenie salda strukturalnego w wysokości -0,7 % PKB w 2016 r. wskazuje na ryzyko pewnego odstępstwa od zobowiązań Włoch w ramach funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, biorąc pod uwagę dopuszczone odchylenie, które ma umożliwić wdrożenie reform strukturalnych. W 2017 r. przy niezmiennym kursie polityki prognozy Komisji pokazują

zerowy wysiłek strukturalny w 2017 r., w wyniku którego wystąpi ryzyko znacznego odchylenia, wynoszącego 0,6 % PKB, od wymaganej korekty strukturalnej. Prognozuje się, że w 2016 r. i 2017 r. Włochy nie osiągną zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia.

- (12) Generalnie, opierając się na ocenie programu stabilności na 2016 r. i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, że Włochy nie spełnią warunków paktu stabilności i wzrostu. Kiedy tylko będą dostępne dalsze informacje na temat powrotu Włoch na ścieżkę korekty prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. Komisja dokona ponownej oceny zgodności Włoch ze ścieżką korekty prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, opierając się na prognozie gospodarczej z jesieni 2016 r., obejmującej również projekt planu budżetowego na 2017 r.
- (13) Pomimo trwających inicjatyw służących reformie ram budżetowych podjęto dotychczas jedynie ograniczone działania w celu uwzględnienia przeglądu wydatków w konsolidacji budżetowej. W szczególności cele przeglądu wydatków zostały dalej ograniczone, a fakt, że przeglądy wydatków nie stanowią jeszcze nieodłącznej części procesu budżetowego, odbija się na jego ogólnej długoterminowej efektywności. Oczekuje się, że zakończenie kompleksowej reformy trwającego od 2009 r. procesu budżetowego uzupełni te braki, oraz sprawi, że proces budżetowy będzie bardziej zorientowany na wyniki. W celu zwiększenia zrównoważonego charakteru długu publicznego ważne jest również przyspieszenie realizacji planu prywatyzacji. System podatkowy Włoch hamuje wydajność gospodarki i nadal występuje w nim szereg problemów. Problemy te związane są z bardzo ograniczonym przestrzeganiem przepisów prawa podatkowego oraz zaległą reformą wydatków podatkowych, zwłaszcza odnośnie do obniżonych stawek podatku od wartości dodanej, jak i z przestarzałym systemem wartości katastralnych. Wszystkie te aspekty były ujęte w ustawie mającej umożliwić reformę systemu podatkowego i nie zostały wdrożone lub zostały wdrożone jedynie częściowo. Ponadto ostatnie zmiany, takie jak zniesienie podatku od nieruchomości będących głównym miejscem zamieszkania, wydają się sprzeczne z celem rozszerzenia podstawy opodatkowania i przesunięcia ciężaru podatkowego z czynników produkcji na majątek i konsumpcję.
- (14) Reforma administracji publicznej jest ważnym krokiem, który, o ile wymagane dekryty ustawodawcze zostaną przyjęte i wdrożone, umożliwi Włochom skorzystanie z oczekiwanych udogodnień wynikających ze zwiększonej skuteczności i jakości sektora publicznego. Zaproponowane w styczniu 2016 r. przez rząd dekryty ustawodawcze dotyczące przedsiębiorstw państwowych i lokalnych służb użyteczności publicznej oraz zapowiadany dekret ustawodawczy dotyczący publicznych służb zatrudnienia mają szczególne znaczenie dla usunięcia podstawowych przyczyn niewydolności. Mimo iż niedawno przedsięwzięto środki mające na celu zaostrzenie walki z korupcją (m.in. podniesiono sankcje i przedłużono terminy przedawnienia odnośnie do konkretnych przestępstw korupcji), zalecanie od dawna systematyczny przegląd przepisów o przedawnieniu jest wciąż wstrzymywany. Ważną kwestią są również oszustwa księgowe. Jeśli chodzi o system wymiaru sprawiedliwości, głównym wyzwaniem pozostają długie postępowania sądowe oraz duża liczba spraw cywilnych i handlowych będących w toku. Uważne monitorowanie efektów wprowadzonych w ostatnich latach środków, mających na celu rozwiązanie tych kwestii, pomoże stwierdzić ewentualną konieczność uzupełnienia ich o dodatkowe działania.
- (15) Poczyniono pewne postępy w kierunku poprawy jakości aktywów w sektorze bankowym. Chociaż wzrost liczby nowych kredytów zagrożonych uległ w ostatnich miesiącach spowolnieniu, liczba ta utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie i nadal wywiera presję na rentowność i zasoby banków. Dodatkowo włoski system upadłości i ramy windykacji należności nie sprzyjają w wystarczającym stopniu szybkiej asekuracji kredytów zagrożonych. Od połowy 2015 r. przyjęto kilka ustaw, aby ułatwić i przyspieszyć procedury w zakresie niewypłacalności oraz egzekucji z nieruchomości, oraz zaproponowano projekt ustawy mającej umożliwić reformę ram upadłościowych. Na wpływ tych reform na długość postępowań i wartości odzysku trzeba będzie jednak jeszcze poczekać. Od początku 2015 r. Włochy przyjęły szereg środków mających wyeliminować słabości ładu korporacyjnego włoskich banków, zwłaszcza większych banków spółdzielczych, banków, których udziałowcami są fundacje, i małych banków spółdzielczych. Pełne wdrożenie tych reform pomoże zwiększyć odporność tego sektora i zapewni bardziej skuteczną alokację kredytów dla celów gospodarki realnej. Niska efektywność kosztowa w sektorze bankowym szkodzi rentowności i generowaniu kapitału wewnętrznego, zaś niski wzrost i niskie stopy procentowe stanowią dodatkowe wyzwanie. Nowe unijne ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków⁽¹⁾ zmieniły profil ryzyka obligacji wyemitowanych przez banki, których znaczne kwoty są w posiadaniu włoskich klientów detalicznych, i podkreśliły znaczenie znajomości zagadnień finansowych wśród szerokiej publiczności.

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 190).

- (16) W 2015 r. Włochy przeprowadziły dogłębną reformę przepisów dotyczących rynku pracy i jego instytucji poprzez reformę tzw. ustawy o zatrudnieniu. Realizacja reformy aktywnej polityki rynku pracy ma kluczowe znaczenie dla aktywizacji osób bardziej oddalonych od rynku pracy, zwłaszcza osób długotrwale bezrobotnych i młodzieży. Istnieje obecnie szereg wyzwań związanych z administracją, polityką i zasobami. Wymaga to w szczególności wzmocnienia publicznych służb zatrudnienia i ścisłego monitorowania świadczenia usług. Zreformowano system przyuczania do zawodu, aby objąć nim również zwolnionych dorosłych oraz rozszerzyć możliwości dla młodzieży, lecz jego wdrażanie jest wciąż w toku. Negocjacje drugiego stopnia nie są wystarczająco rozwinięte we Włoszech, co sprawia, że wprowadzanie w przedsiębiorstwach innowacyjnych rozwiązań, które mogłyby ulepszyć wydajność i dostosować płace do warunków rynku pracy, jest trudne. Działania w tej dziedzinie należy podejmować w drodze konsultacji z partnerami społecznymi oraz zgodnie z praktykami krajowymi. Partnerzy społeczni wciąż nie osiągnęli porozumienia co do reformy dotyczącej negocjacji zbiorowych. Zgodnie z krajowym programem reform reforma ma nastąpić przed końcem 2016 r. Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet jest jednym z najniższych w UE. To głównie kobiety korzystają z niestandardowych i niepewnych form zatrudnienia, stanowią większość wśród osób zatrudnionych na mocy umowy cywilnoprawnej oraz są szczególnie podatne na zatrudnienie w gospodarce nieformalnej. System podatkowy oraz system świadczeń zniechęca drugich żywicieli rodzin do podejmowania pracy, a ustawa o zatrudnieniu nie reguluje skutecznie tej kwestii. Ograniczona dostępność przystępnych cenowo usług opieki również stanowi przeszkodę dla aktywności zawodowej kobiet odpowiedzialnych za wychowanie dzieci i opiekę nad krewnymi w podeszłym wieku. Poziom ubóstwa jest wysoki – ponad jedna czwarta Włochów jest zagrożona ubóstwem lub wykluczeniem społecznym – a świadczenie pomocy społecznej jest rozproszone i na słabym poziomie. Przyjęcie i realizacja krajowej strategii walki z ubóstwem oraz racjonalizacja wydatków socjalnych mogłyby być pierwszym krokiem w stronę stopniowego wdrażania – na szczeblu krajowym i w sposób ogólnie niewpływający na budżet – stosownego systemu pomocy społecznej opartego na zasadzie aktywnego włączenia. Poczyniono znaczne postępy w zakresie reformy edukacji. Reforma szkolnictwa została przyjęta w lipcu 2015 r., zaś dekrety wykonawcze mają zostać przyjęte do stycznia 2017 r.
- (17) Poczyniono ograniczone postępy w kierunku wzmacniania konkurencyjności w sektorze usług. Ustawa o konkurencji z 2015 r. jest wciąż przedmiotem dyskusji w parlamencie. W trakcie procedury parlamentarnej szereg zapisów, np. tych dotyczących zawodów prawniczych, zostało osłabionych. Szereg obszarów podlega wciąż nadmiernej ochronie bądź regulacji, zwłaszcza zawody regulowane, służba zdrowia, lokalny transport publiczny oraz taksówki, porty i porty lotnicze. Trudności sektora detalicznego spowodowane są wieloma niewydolnościami wynikającymi z rygorystycznych regulacji rynku. Publiczny proces przyznawania praw do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie strefy użyteczności publicznej nie wspiera konkurencyjności, zwłaszcza z powodu braku konkurencyjnych i przejrzystych procedur dotyczących systemów wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności. Środki otwarcia rynku muszą mieć oparcie w środowisku przyjaznym dla biznesu. Dokonano pewnych postępów w ramach programu uproszczeń na lata 2015–2017, który umożliwia łatwiejszą i sprawniejszą współpracę między rządem centralnym a samorządami regionalnymi. Otoczenie biznesowe we Włoszech wciąż jednak nie sprzyja wystarczająco wzrostowi i inwestycjom i obciążone jest rozdrobnionym i wielowarstwowym systemem przepisów ustawowych i wykonawczych wydawanych na różnych szczeblach administracji. Obciążenia administracyjne i regulacyjne wciąż wpływają na podmioty gospodarcze. Korzyści z pewnych udogodnień, na przykład jeśli chodzi o zakładanie firmy czy rozwiązywanie problemu upadłości, są niwezczone przez słabości w zakresie pozwoleń na budowę, egzekwowania umów, płacenia podatków czy uzyskiwania kredytów. Wdrożenie krajowej strategii w zakresie zamówień publicznych, przyjętej na początku 2016 r., mogłoby również pomóc w rozwiązaniu niektórych szeroko rozpowszechnionych słabości systemowych.
- (18) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Włoch i opublikowała jej wyniki w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Oceniała również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Włoch w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej we Włoszech, ale także ich zgodność z przepisami i wskazówkami UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej,

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

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

1. Ograniczenie w 2016 r. tymczasowego odchylenia od wymaganej na poziomie 0,5 % PKB korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego do poziomu 0,75 % PKB, dopuszczonego ze względu na inwestycje i wdrażanie reform strukturalnych, pod warunkiem powrotu na ścieżkę korekty prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. Dokonanie rocznej korekty budżetowej wynoszącej co najmniej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. Sfinalizowanie w trakcie 2016 r. reformy procedury budżetowej oraz zapewnienie, by przegląd wydatków stanowił jej integralną część. Zapewnienie terminowej realizacji programu prywatyzacji oraz wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przesunięcie obciążeń podatkowych z czynników produkcji na konsumpcję i majątek. Zmniejszenie liczby i zakresu wydatków podatkowych i doprowadzenie do końca reformy systemu katastralnego do połowy 2017 r. Podjęcie działań mających na celu poprawę przestrzegania przepisów podatkowych, w tym poprzez elektroniczne fakturowanie i elektroniczne płatności.
2. Wdrożenie reformy administracji publicznej poprzez przyjęcie i wdrożenie wszelkich koniecznych dekretnów ustawodawczych, zwłaszcza tych dotyczących reform przedsiębiorstw publicznych, lokalnych służb użyteczności publicznej oraz zarządzania zasobami ludzkimi. Zaostrzenie walki z korupcją, m.in. przez rewizję przepisów o przedawnieniu przed końcem 2016 r. Skrócenie czasu trwania postępowań w sprawach cywilnych dzięki wdrożeniu reform oraz skutecznemu zarządzaniu sprawami.
3. Przyspieszenie zmniejszenia liczby kredytów zagrożonych, m.in. poprzez dalszą poprawę ram postępowań upadłościowych i windykacji należności. Szybkie ukończenie wdrażania trwających reform w zakresie ładu korporacyjnego w sektorze bankowym.
4. Wprowadzenie w życie reformy aktywnej polityki rynku pracy, zwłaszcza poprzez zwiększenie skuteczności służb zatrudnienia. Ułatwienie podejmowania pracy przez drugich żywicieli rodziny. Przyjęcie i realizację krajowej strategii walki z ubóstwem oraz przegląd i racjonalizację wydatków socjalnych.
5. Szybkie przyjęcie i wdrożenie będącej nadal przedmiotem dyskusji ustawy o konkurencji. Podjęcie kolejnych działań w celu zwiększenia konkurencyjności w zawodach regulowanych, w sektorach transportu, opieki zdrowotnej i handlu detalicznego, jak i konkurencyjności systemów pozwoleń.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/02)

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

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Hiszpanię jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾. Jako kraj, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Hiszpania powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie tego zalecenia.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Hiszpanii zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Hiszpanii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Hiszpanii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Zawierało ono również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Hiszpanii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności wysoki dług zewnętrzny i wewnętrzny, zarówno publiczny, jak i prywatny, w dalszym ciągu stanowią słabe punkty w kontekście wysokiego bezrobocia. Istotną wagę ma podjęcie koniecznych działań, które

⁽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 96 z 11.3.2016, s. 1.

pozwoła ograniczyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla hiszpańskiej gospodarki i, zważywszy na jej rozmiary, szkodliwych skutków ubocznych dla unii gospodarczej i walutowej. Pomimo poprawy salda rachunku obrotów bieżących nie przewiduje się, by zobowiązania zagraniczne netto osiągnęły w krótkim terminie rozsądne poziomy. Trwa zmniejszanie zadłużenia sektora prywatnego, wspierane częściowo sprzyjającymi warunkami wzrostu, jednak potrzeby w zakresie zmniejszenia zadłużenia są duże, a dług publiczny pozostaje na wysokim poziomie. Przedsięwzięto środki w sektorze finansowym i w odniesieniu do ram niewypłacalności przedsiębiorstw i osób fizycznych, jednak potrzebne są dalsze działania w zakresie innowacji i umiejętności oraz zgodności z paktem stabilności i wzrostu.

- (3) W dniu 29 kwietnia 2016 r. Hiszpania przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r., a w dniu 30 kwietnia 2016 r. – program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Hiszpania jest obecnie objęta funkcją naprawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2016 r. Hiszpania planuje osiągnięcie docelowych deficytów nominalnych wynoszących 3,6 % PKB w 2016 r., i 2,9 % PKB w 2017 r. Oznacza to, że korekta nadmiernego deficytu jest planowana rok później, niż obecnie zaleca Rada, a budżetowe środki stymulacyjne i cele w zakresie deficytu nominalnego nie zostały zrealizowane w latach 2014 i 2015. Cele te zakładają pełne uzyskanie 0,4 % PKB poprzez trwałe oszczędności na poziomie instytucji rządowych na szczeblu centralnym oraz instytucji rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym ogłoszone w odpowiedzi na niezależne zalecenie Komisji z dnia 9 marca 2016 r. Planuje się, że deficyt będzie się dalej zmniejszał, do 1,6 % PKB w 2019 r. Nie planuje się jednak osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego – stanu równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych – w horyzoncie czasowym programu stabilności. W szczególności przewiduje się, że przeliczone saldo strukturalne poprawi się w latach 2016 i 2017 jedynie marginalnie, do ok. – 2,5 % PKB, i będzie powoli zmniejszał się, aż osiągnie – 2,75 % PKB w 2019 r. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadła w 2015 r. tylko marginalnie, do 99,2 % PKB i oczekuje się, że spadnie nieco w latach 2016 i 2017, a bardziej znacząco w dwóch kolejnych latach, do 96 % PKB w 2019 r., gdy saldo pierwotne przekształci się w nadwyżkę. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych jest wiarygodny w latach 2016 i 2017, a w dalszej przyszłości dość optymistyczny; został on zatwierdzony przez hiszpański niezależny organ ds. odpowiedzialności budżetowej (AIReF). W prognozie Komisji z wiosny 2016 r. przewiduje się deficyt w wysokości 3,9 % PKB w 2016 r. i 3,1 % PKB w 2017 r., powyżej celów w zakresie deficytu nominalnego określonych w programie stabilności. Prognozy wskazują zatem, że Hiszpania nie skoryguje nadmiernego deficytu zgodnie z zaleceniem Rady, czyli do 2016 r. Zagrożenia dla celów dotyczących deficytu zawarte w programie wynikają w dużej mierze z niepewności wokół wdrożenia oszczędności wynikających ze środków z marca/kwietnia 2016 r. Ponieważ przewiduje się, że deficyt strukturalny nieco wzrośnie w obydwu latach, budżetowe środki stymulacyjne nie są zgodne z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko niespełnienia przez Hiszpanię warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne są dalsze działania, aby zapewnić spełnienie tych warunków w latach 2016 i 2017.
- (6) Na mocy art. 10 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97⁽²⁾ Komisja będzie regularnie monitorować realizację działań podjętych przez Hiszpanię w odpowiedzi na ostatnie zalecenie Rady, wydane zgodnie z art. 126 ust. 7 TFUE; Komisja zaleci zatem Radzie odpowiednie kroki, które należy podjąć w ramach procedury nadmiernego deficytu.
- (7) Od 2012 r. ramy budżetowe Hiszpanii zostały wzmocnione, aby – między innymi – zapobiegać odchyleniom i zapewnić zgodność na wszystkich szczeblach administracji państwowej z odpowiednio dla nich ustalonymi celami w zakresie deficytu, zadłużenia i wydatków. Ponadto w połowie 2015 r. zatwierdzono zasadę stosowania (na zasadzie dobrowolności) na szczeblu regionalnym (a w 2016 r. uczyniono ją obowiązkową dla większości regionów), by ograniczyć wzrost wydatków na opiekę zdrowotną i produkty farmaceutyczne. W listopadzie

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

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

2015 r. podpisano natomiast porozumienie między rządem a przemysłem farmaceutycznym, by pomóc zrationalizować wydatki na wyroby farmaceutyczne. Mimo to, w 2015 r. większość regionów oraz sektor ubezpieczeń społecznych tylko w niewielkim stopniu osiągnęły krajowe cele budżetowe. Reguła wydatkowa zawarta w ustawie o stabilności nie była przestrzegana przez podsektory państwowej administracji centralnej, regionalnej i lokalnej, a wzrost wydatków na produkty farmaceutyczne, przede wszystkim w szpitalach, dodatkowo się zwiększył, nawet jeżeli wzrost ten nie uwzględnia finansowego wpływu nowych terapii zółtaczki typu C.

- (8) W dziedzinie zamówień publicznych Hiszpania osiąga dobre wyniki w odniesieniu do jakości prawodawstwa i dostępności procedur przeglądowych. Poczyniono wysiłki w celu racjonalizacji zakupów publicznych, w szczególności za pomocą mechanizmów wspólnych zamówień. Istnieją jednak różnice we wdrażaniu procedur zamówień publicznych przez poszczególne administracje, a niewystarczające mechanizmy kontroli utrudniają właściwe stosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych. Liczba przypuszczalnych naruszeń unijnych przepisów o zamówieniach publicznych zgłoszonych Komisji w ostatnich latach była stosunkowo wysoka. Ponadto hiszpański Trybunał Obrachunkowy wskazał pewne słabości, takie jak częste wykorzystywanie procedury negocjacyjnej bez ogłoszenia, powtarzające się zmiany kontraktów, rozbijanie kontraktów na mniejsze części oraz niewystarczająca szczegółowość i jasność niektórych dokumentów przetargowych i decyzji administracyjnych.
- (9) Hiszpania poczyniła znaczące postępy w zakresie restrukturyzacji sektora finansowego. Wprowadzono w życie prawo o bankach oszczędnościowych służące wzmocnieniu ich zarządzania i ograniczeniu udziałów kontrolnych posiadanych przez fundacje bankowe. Realizacja planów dotyczących restrukturyzacji banków, którym udzielono pomocy państwa, jest dalece zaawansowana. Bank Hiszpanii zmienił istniejące przepisy o rachunkowości obowiązujące instytucje kredytowe i przyjął nowe ramy SAREB, hiszpańskiej spółki zarządzania aktywami. Nowe ramy umożliwią SAREB odpowiednie postępowanie w przypadku utraty wartości aktywów i pomogą w dostosowaniu jej polityki zmniejszania zadłużenia do wiarygodnych założeń rynkowych.
- (10) Reformy rynku pracy podjęte w ostatnich latach sprawiły, że zatrudnienie zaczęło w większym stopniu reagować na wzrost i ponownie zaczęły powstawać miejsca pracy, czemu sprzyjała większa elastyczność i dalsze ograniczenie wzrostu płac. Tendencji tej sprzyjały układy zbiorowe, również dzięki porozumieniu międzybranżowemu podpisanemu w czerwcu 2015 r. Ostatni wzrost ogólnego zatrudnienia jest przede wszystkim zasługą umów na czas określony, chociaż liczba nowo podpisanych umów na czas nieokreślony powoli rośnie. Wykorzystanie zachęt do zatrudniania nowych pracowników na czas nieokreślony pozostaje jednak ograniczone, a odsetek pracowników tymczasowych nadal jest jednym z najwyższych w Unii, przy czym szanse pracowników tymczasowych na zmianę umowy na umowę na czas nieokreślony są w dalszym ciągu niewielkie. Krótki czas obowiązywania umów na czas określony ogranicza zachęty do inwestowania w kapitał ludzki, co z kolei wpływa negatywnie na wzrost wydajności. Mimo dużego tempa spadku, bezrobocie pozostaje na bardzo wysokim poziomie, szczególnie wśród młodych ludzi, a średni czas pozostawania bez pracy jest również bardzo długi. Utrzymujące się wysokie bezrobocie długotrwale oznacza, że utrwalają się zagrożenia związane z bezrobociem, co z kolei negatywnie wpływa na warunki pracy i warunki socjalne. Blisko 60 % długotrwale bezrobotnych to osoby o niskich kwalifikacjach, co oznacza, że niezbędne są odpowiednie aktywne i pasywne polityki rynku pracy oraz polityka szkoleń, służące walce z powszechnym niedopasowaniem umiejętności i zapobieganiu spadkowi wartości umiejętności w tej grupie. Współpraca z pracodawcami w zakresie opracowywania programów szkoleniowych jest wciąż ograniczona.
- (11) Skuteczność metod aktywizacji i aktywnych instrumentów rynku pracy zależy w głównej mierze od zdolności służb zatrudnienia do opracowania i zaoferowania beneficjentom zindywidualizowanego wsparcia. Realizacja ostatnich reform aktywnej polityki rynku pracy przebiega powoli, a zdolność publicznych służb zatrudnienia do zapewnienia efektywnego, zindywidualizowanego doradztwa i pomocy w poszukiwaniu pracy jest nadal niewystarczająca. Współpraca między regionalnymi publicznymi służbami zatrudnienia i prywatnymi agencjami pośrednictwa pracy pozostaje ograniczona. Ponadto współpraca między służbami zatrudnienia a usługami społecznymi jest różna w poszczególnych regionach, co utrudnia dostarczanie skoordynowanej pomocy osobom bardziej oddalonym od rynku pracy, w szczególności beneficjentom systemu płacy minimalnej. Istnieją znaczące różnice regionalne w odniesieniu do systemów wspierania dochodów, na przykład pod kątem sposobu wypłat, wymogów dotyczących kwalifikowania się do świadczenia, zakresu i adekwatności, przy czym trudności w przekazywaniu świadczeń społecznych utrudniają międzyregionalną mobilność zawodową. Ponadto dość ograniczone są informacje dotyczące przechodzenia do zatrudnienia z systemów płacy minimalnej. Hiszpania przygotowuje obecnie mapę krajowych i regionalnych systemów wspierania dochodów, obejmującą szczeble krajowe i regionalne. Chociaż wprowadzono pewne środki, skuteczność świadczeń rodzinnych i mieszkaniowych w zakresie zmniejszania ubóstwa jest nadal ograniczona, a brak odpowiedniej i przystępnej cenowo opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej zniechęca w szczególności kobiety do podejmowania pracy.
- (12) Coraz szybszej zmianie struktury sektorowej zatrudnienia zachodzącej w Hiszpanii od 2008 r. towarzyszy zwiększające się niedopasowanie umiejętności. Ogólnie niski poziom umiejętności stanowi przeszkodę dla przejścia ku rodzajom działalności o wyższej wartości dodanej i hamuje wzrost wydajności. Pomimo dużej liczby osób z wyższym wykształceniem podaż umiejętności nie jest wystarczająco skorelowana z potrzebami rynku pracy; wskaźniki zdolności do zatrudnienia osób, które ostatnio ukończyły studia, należą do najniższych

w Europie, a duża część tych osób pracuje na stanowiskach, które nie wymagają wyższego wykształcenia. Ponadto, pomimo pewnej poprawy w ciągu ostatnich pięciu lat, częściowo wspieranej inicjatywami służącymi zwiększeniu reprezentacji przedsiębiorców w radach uczelni, współpraca pomiędzy szkołami wyższymi a przedsiębiorstwami wciąż nie układa się dobrze. Niska mobilność pracowników akademickich, sztywność systemu zarządzania uczelniami oraz bariery administracyjne, przed jakimi stają biura przekazywania wyników badań (*Oficinas de transferencia de resultados de investigación*), składają się na przeszkody utrudniające bliższą współpracę.

- (13) Polityka badań i innowacji w Hiszpanii napotyka na różnorakie wyzwania. Ograniczone są interakcje między publicznymi i prywatnymi instytucjami badawczymi. Intensywność badań i rozwoju w Hiszpanii (wydatki na badania i rozwój w stosunku do PKB) oraz ilość innowacji w dalszym ciągu spadają w kontekście stosunkowo małej liczby innowacyjnych firm oraz ograniczonych zachęt do współpracy między publicznymi instytucjami badawczymi a przedsiębiorstwami. Hiszpania osiąga niezadowalające wyniki w zakresie większości wskaźników dotyczących innowacji w przedsiębiorstwach. Różnica w wydatkach na intensywność badań i rozwoju w porównaniu z resztą Unii jako całością jest szczególnie znacząca w przypadku inwestycji sektora prywatnego w badania i rozwój (0,6 % w Hiszpanii w porównaniu z 1,3 % w Unii jako całości). Kapitał podwyższonego ryzyka nadal nie jest powszechnie stosowany w Hiszpanii, w szczególności w fazie załóżka. Niewystarczająca koordynacja polityk badań naukowych i innowacji w Hiszpanii oraz rozdrobnienie regionalnej struktury instytucji i programów mających na celu propagowanie działań w zakresie innowacji oraz wspieranie współpracy między sektorami nauki i biznesu stworzyło poważne problemy dla przedsiębiorstw, zwłaszcza dla mniejszych firm. Niewielkie zaangażowanie przedsiębiorstw w działania z zakresu innowacji może wynikać z braku zdolności absorpcyjnej oraz sprzyjających innowacjom warunków ramowych i zachęt. Jak podkreślono we wzajemnej ocenie ERACu (Komitetu Europejskiej Przestrzeni Badawczej i Innowacji) z 2014 r. poświęconej hiszpańskiemu systemowi badań i innowacji, większość skutecznych publicznych systemów badań napędzana jest przez wyższe stopnie oceny i odpowiedzialności, niż te, których istnienie stwierdzono w Hiszpanii. W tym kontekście przyznawanie publicznego instytucjonalnego finansowania szkołom wyższym i publicznym instytucjom badawczym zazwyczaj nie odbywa się w oparciu o wyniki w zakresie badań i inwestycji, co zmniejsza zachęty do poprawy jakości i znaczenie wyników badań.
- (14) Mała przeciętna wielkość hiszpańskich przedsiębiorstw pomaga w wyjaśnieniu utrzymującej się niskiej wydajności gospodarki. Ogólną wydajność mógłby pobudzić wzrost przedsiębiorstw, połączony z udoskonaleniami w zakresie kapitału ludzkiego, innowacji, technologii, dostępu do finansowania i skutecznego wymiaru sprawiedliwości. W 2015 r. inwestycje przedsiębiorstw zwiększyły się, m.in. dzięki dynamicznym warunkom popytu, niskim kosztom kredytu i trwającej naprawie bilansów w sektorze przedsiębiorstw i gospodarstwach domowych. Hiszpania podjęła szereg środków ułatwiających rozwój przedsiębiorstw. Przykładowo, oczekuje się, że wdrożone ostatnio prawo o finansowaniu przedsiębiorstw ułatwi małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP) dostęp do finansowania. Ponadto wcześniejsza ocena ewentualnego wpływu nowego prawodawstwa na MŚP stała się teraz obowiązkowa. Jednak czas oraz liczba zezwoleń wymaganych do założenia przedsiębiorstwa i rozpoczęcia niektórych rodzajów działalności gospodarczej pozostają stosunkowo duże.
- (15) Istniejące w Hiszpanii znaczące różnice pomiędzy regionami w zakresie praktyk regulacyjnych, w tym wydawania zezwoleń na prowadzenie przedsiębiorstw, mogą ograniczać możliwości wzrostu firm. Ustawa o jednoci rynku ma na celu zmniejszenie barier dla wykonywania i dostępu do działalności gospodarczej w różnych regionach Hiszpanii i poprawę praktyk w zakresie lepszego stanowienia prawa. Mogłaby ona mieć potencjalnie istotny wpływ na usuwanie barier dla inwestycji oraz ułatwić wydawanie zezwoleń na działalność gospodarczą, funkcjonowanie przedsiębiorstw i wzrost firm. Wdrożenie ustawy o jednoci rynku wymaga pełnego zaangażowania wszystkich organów administracji. Samorządy lokalne wdrażają ją bardzo powoli, mimo że upływa trzeci rok jej stosowania. Podobnie, korzyści z reformy sektora detalicznego z 2014 r. zależą od przyjęcia przez samorządy regionalne niezbędnych aktów wykonawczych. Ponadto likwidacja przeszkód w dostępie do sektora usług świadczonych w ramach wolnych zawodów prawdopodobnie poprawi wydajność w innych sektorach, które korzystają z ich usług. Oprócz transpozycji dyrektywy usługowej do prawa hiszpańskiego, nie odnotowano postępów w zakresie reformy horyzontalnej ram regulacyjnych dla zawodów regulowanych i stowarzyszeń zawodowych poza zmianami w obszarze certyfikowania projektów przez zarząd stowarzyszenia zawodowego. Reforma zaplanowana w kolejnych krajowych programach reform nie została przyjęta. Reforma ta miała na celu określenie zawodów, w przypadku których wymagana jest rejestracja w organizacji zawodowej, zwiększenie przejrzystości i zakresów odpowiedzialności organów zawodowych, otwarcie zawodów zastrzeżonych w sposób nieuzasadniony i zabezpieczenie jednoci rynku w zakresie dostępu do wolnych zawodów i ich wykonywania w Hiszpanii.
- (16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła analizę polityki gospodarczej Hiszpanii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Hiszpanii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Hiszpanii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność

wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego UE poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.

- (17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (18) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej,

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

1. Zapewnienie trwałej korekty nadmiernego deficytu, zgodnie z odnośnymi decyzjami lub zaleceniami w ramach procedury nadmiernego deficytu, przez przyjęcie niezbędnych środków strukturalnych i przez wykorzystanie wszystkich nieoczekiwanych zysków do zmniejszania deficytu i zadłużenia. Wdrożenie na wszystkich szczeblach administracji państwowej narzędzi przewidzianych w prawie wprowadzającym ramy budżetowe. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zamówień publicznych i koordynacji polityki zamówień publicznych na wszystkich szczeblach administracji rządowej.
2. Podjęcie dalszych działań w celu pogłębienia integracji rynku pracy przez skoncentrowanie się na zindywidualizowanym wsparciu i wzmocnieniu skuteczności działań szkoleniowych. Zwiększenie zdolności regionalnych służb zatrudnienia oraz wzmocnienie ich koordynacji z usługami społecznymi. Ograniczenie luk i nierówności w systemach płacy minimalnej oraz poprawę programów wspierania rodziny, w tym dostępu do wysokiej jakości opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej.
3. Podjęcie dalszych działań w celu lepszego dopasowania szkolnictwa wyższego do potrzeb rynku pracy, w tym przez zachęcanie do współpracy między uniwersytetami, przedsiębiorstwami i instytucjami badawczymi. Zwiększenie uzależnionego od wyników finansowania publicznych instytucji badawczych i wyższych uczelni oraz wsparcie inwestycji w badania i innowacje realizowanych przez sektor prywatny.
4. Przyspieszenie wdrażania ustawy w sprawie jednoci rynku na szczeblu regionalnym. Zapewnienie realizacji przez regiony autonomiczne reform przyjętych w odniesieniu do sektora detalicznego. Przyjęcie planowanych reform w dziedzinie usług świadczonych w ramach wolnych zawodów i stowarzyszeń.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady

P. KAŽIMÍR

Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Zjednoczonego Królestwa na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Zjednoczone Królestwo programu konwergencji na 2016 r.**

(2016/C 299/03)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

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

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Zjednoczone Królestwo jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Zjednoczonego Królestwa zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Zjednoczonego Królestwa w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Zjednoczonego Królestwa w realizacji jego krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe zawiera również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Zjednoczonym Królestwie nie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Słabymi punktami mogą być wysokie zadłużenie sektora gospodarstw domowych, wysokie ceny nieruchomości mieszkaniowych i wysoki deficyt obrotów bieżących. Jednocześnie ogólna sytuacja finansowa gospodarstw domowych jest dobra, a odporność sektora bankowego stale się poprawia. Wydaje się, że w perspektywie krótkoterminowej wzrosła odporność sektora gospodarstw domowych oraz szerzej rozumianej gospodarki na ryzyko takie jak gwałtowne zmiany stóp procentowych lub wstrząsy w dziedzinie zatrudnienia. Podczas gdy inicjatywy rządu mają pewien wpływ na

⁽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).

podaż nieruchomości mieszkaniowych, brak równowagi między podażą mieszkań a popytem na nie jest nadal istotny. Korzystne ramy instytucjonalne i niskie zobowiązania w walutach obcych łagodzą ryzyka związane z wysokim deficytem obrotów bieżących. Wzrost tego deficytu wiąże się z rosnącym deficytem dochodów pierwotnych i oczekuje się, że spadnie on, gdy zmienią się niekorzystne warunki cyklu koniunkturalnego.

- (3) 24 marca 2016 r. Zjednoczone Królestwo przedłożyło swój krajowy program reform na 2016 r. oraz program konwergencji na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Zjednoczone Królestwo jest obecnie objęte funkcją naprawczą paktu stabilności i wzrostu. Jeżeli w latach 2016–2017 zostanie dokonana trwała korekta nadmiernego deficytu, od lat 2017–2018 Zjednoczone Królestwo zostanie objęte funkcją zapobiegawczą tego paktu oraz przejściowymi ustaleniami dotyczącymi zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W swoim programie konwergencji na lata 2015–2016 r. rząd przewiduje, że deficyt nominalny będzie mniejszy niż 3 % PKB w latach 2016–2017 i planuje dalsze jego obniżanie do 2,0 % PKB w latach 2017–2018. Ponowne przeliczenie⁽²⁾ deficytu strukturalnego wskazuje na ulepszenia strukturalne w wysokości 0,6 punktu procentowego PKB w latach 2015–2016; 0,9 punktu procentowego PKB w latach 2016–2017 oraz 0,7 punktu procentowego PKB w latach 2017–2018. Program konwergencji nie obejmuje średniookresowego celu budżetowego. W programie konwergencji zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z poziomu 88,9 % w latach 2015–2016 do 88,3 % w latach 2016–2017, i będzie dalej spadać do poziomu 87,1 % w latach 2017–2018. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego, począwszy od lat 2016–2017 i 2017–2018, zostały dostatecznie sprecyzowane. Jednak oddziaływanie niektórych środków, których wpływ na budżet szacuje się na ok. 0,2 % PKB, w latach 2017–2018 jest niepewne. W prognozie Komisji z wiosny 2016 r. zakłada się, że w latach 2015–2016 Zjednoczone Królestwo osiągnęło zalecany deficyt nominalny na poziomie 4,1 % PKB i podjęło zalecany wysiłek fiskalny. Prognozuje się, że Zjednoczone Królestwo dokona korekty nadmiernego deficytu do lat 2016–2017 zgodnie z zaleceniami Rady, mimo że nie osiągnie zalecanego docelowego deficytu nominalnego w wysokości 2,7 % PKB. Prognozuje się, że wysiłek fiskalny, nieznacznie niższy od zalecanego, przyniesie skumulowane skutki w okresie objętym procedurą nadmiernego deficytu. Przewiduje się, że przy niezmiennym kursie polityki w latach 2017–2018 Zjednoczone Królestwo dokona zalecanej korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Prognozuje się również, że latach 2017–2018 Zjednoczone Królestwo spełni warunki przejściowych ustaleń dotyczących zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Opierając się na ocenie programu konwergencji i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Zjednoczone Królestwo zasadniczo spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (6) Od 2008 r. wydajność w Zjednoczonym Królestwie uległa stagnacji. Może to wynikać z szeregu czynników, takich jak niskie inwestycje kapitałowe, niedobór wykwalifikowanej siły roboczej, niedopasowanie umiejętności i przesunięcie struktury gospodarki w kierunku sektorów o niższej wydajności. Pod uwagę należy też tutaj wziąć wyzwania związane z niedoborem nieruchomości mieszkaniowych, w szczególności na obszarach geograficznych o wysokim wzroście gospodarczym. W rządowym dokumencie programowym z lipca 2015 r. „Fixing the foundations – creating a prosperous nation” („Naprawa fundamentów – budowa zamożnego społeczeństwa”) przedstawiono szeroko zakrojone działania mające rozwiązać te problemy. Mając na uwadze, że wciąż istnieją pewne bariery utrudniające inwestycje, a poziom inwestycji publicznych i prywatnych jest w Zjednoczonym Królestwie niski, działania polityczne rządu na rzecz podniesienia poziomu umiejętności i pobudzenia inwestycji w innowacje i infrastrukturę podjęto w odpowiednim momencie, chociaż kluczowe znaczenie będzie miało ich skuteczne wprowadzenie w życie. Jednym z głównych wyzwań inwestycyjnych jest zapewnienie odpowiedniej infrastruktury sieciowej. W krajowym planie infrastruktury, zaktualizowanym w marcu 2016 r., określono szczególne dotyczące postępów projektów infrastrukturalnych w jednolitych i spójnych ramach. Plan jest uzależniony od zagwarantowania wzrostu finansowania prywatnego na znaczną część inwestycji. Kluczowe znaczenie mają wdrażanie, monitorowanie, przejrzystość i rozliczalność. Pomimo licznych inicjatyw rządu popyt na nieruchomości mieszkaniowe nadal przewyższa podaż. W rezultacie ceny nieruchomości mieszkaniowych są

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

⁽²⁾ Saldo strukturalne ponownie przeliczone przez Komisję na podstawie informacji zawartych w programie konwergencji zgodnie z powszechnie przyjętą metodą.

wysokie i nadal rosną. Brak mieszkań jest najbardziej odczuwalny w regionach szybko rozwijających się, czyli w Londynie i na południowym wschodzie kraju. Zasady określone w krajowych ramach polityki w zakresie planowania przestrzennego regulują wykorzystanie gruntów, dlatego skuteczne wprowadzenie w życie zreformowanego systemu planowania przestrzennego mogłoby ułatwić pobudzenie budownictwa mieszkaniowego.

- (7) Rynek pracy w Zjednoczonym Królestwie nadal jest dynamiczny. W 2015 r. wskaźnik zatrudnienia (w grupie wiekowej 20–64) wyniósł 76,9 %, a stopa bezrobocia kontynuowała trend spadkowy i osiągnęła poziom 5,3 %. Bezrobocie młodzieży i odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się również spadły. Wciąż jednak możliwa jest dalsza poprawa perspektyw osób nieaktywnych, pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy i o niskich kwalifikacjach. Poprawienie perspektyw na rynku pracy i bardziej przejrzyste ścieżki do podniesienia kwalifikacji pomogłyby osobom, które znalazły się w pułapce niskich dochodów lub są zmuszone do pracy w niepełnym wymiarze godzin. Pomogłyby też rozwiązać problem niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej, który wyraźnie widać w niektórych sektorach gospodarki, na przykład w budownictwie. Skuteczne rozdysponowanie zasobów ze składki na przyuczanie do zawodu będzie trzeba uważnie przemyśleć. Wnioski dotyczące zwiększenia podaży opieki nad dziećmi należy terminowo wdrożyć, gdyż dostępność i przystępność cenowa opieki nad dziećmi pozostaje wyzwaniem.
- (8) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Zjednoczonego Królestwa i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Zjednoczonego Królestwa w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Zjednoczonym Królestwie, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (9) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Zjednoczonemu Królestwu podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Dołożenie starań na rzecz trwałej korekty nadmiernego deficytu do lat 2016–2017. Osiągnięcie, po korekcie nadmiernego deficytu, korekty budżetowej wynoszącej 0,6 % PKB w latach 2017–2018, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.
2. Zarządzenie niedoborom inwestycji w infrastrukturę sieciową, w tym poprzez realizację priorytetów krajowego planu infrastruktury. Podjęcie dalszych działań w celu zwiększenia podaży w sektorze mieszkaniowym, w tym m.in. poprzez reformę krajowej polityki w zakresie planowania przestrzennego.
3. Rozwiązanie problemu niedopasowania umiejętności oraz zapewnienie możliwości zdobywania umiejętności, w tym poprzez podniesienie jakości przygotowania zawodowego. Dalsze zwiększenie dostępności całodziennej, przystępnej cenowo i wysokiej jakości opieki nad dziećmi.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Polski na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2016 r.**

(2016/C 299/04)

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 Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Polski zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Polski w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Polski w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (3) W dniu 28 kwietnia 2016 r. Polska przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program konwergencji na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia

⁽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).

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.

- (5) Polska jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie konwergencji na 2016 r. rząd planuje, że deficyt nominalny wzrośnie z 2,6 % PKB w 2015 r. do 2,9 % PKB w 2017 r., a następnie spadnie do 1,3 % PKB w 2019 r. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt wynoszący 1 % PKB w kategoriach strukturalnych – nie zostanie osiągnięty do 2019 r., tj. w okresie objętym programem. W programie konwergencji zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie z 51,3 % w 2015 r. do 52,5 % w 2017 r., po czym spadnie do 50,4 % w 2019 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny dla 2016 r. i optymistyczny w odniesieniu do późniejszego okresu. Prognoza Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znaczącego odchylenia od zalecanej korekty w 2016 r. oraz – przy założeniu niezmiennego kursu polityki – w 2017 r. Opierając się na swojej ocenie programu konwergencji oraz biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko niespełnienia przez Polskę warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania, aby zapewnić spełnienie tych warunków w latach 2016 i 2017.
- (6) Polska jest jedynym państwem członkowskim, w którym nie istnieje w pełni niezależna rada budżetowa i które nie ogłosiło planów utworzenia takiej rady, chociaż posiada niezależne instytucje budżetowe wykonujące niektóre jej funkcje. Obok prognozy ostrożnościowego dotyczącego długu publicznego, który jest określony w polskiej Konstytucji, Polska wprowadziła w 2013 r. stabilizującą regułę wydatkową, która została po raz pierwszy w pełni zastosowana w budżecie na 2015 r. Reguła ta została jednak zmieniona w grudniu 2015 r. i będzie umożliwiać wyższe wydatki, w szczególności w obecnym środowisku gospodarczym o niskiej inflacji. Istnieją znaczące zagrożenia dla stabilności finansów publicznych w dłuższej perspektywie ze względu na niekorzystną wyjściową sytuację budżetową i przewidywany wzrost kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa, który dotyczy głównie wydatków na ochronę zdrowia. Z punktu widzenia zdolności obsługi zadłużenia – przy założeniu niezmiennego kursu polityki – ryzyko budżetowe w perspektywie średniookresowej jest wysokie w związku z prognozowanym wzrostem wysokości długu.
- (7) Zakłada się, że w 2015 r. dochody z podatku VAT w relacji do PKB pozostały na niskim poziomie, mimo wprowadzonych do tej pory środków, które obejmują mechanizm odwrotnego obciążenia oraz solidarną odpowiedzialność nabywcy tzw. towarów wrażliwych z ich dostawcą dotyczącą zapłaty podatku VAT. Zwiększenie poboru podatku VAT oraz zwalczanie oszustw związanych z VAT stanowią priorytety dla rządu – obecnie przygotowywana jest strategia w tym zakresie. Oczekuje się, że strategia ta obejmie środki takie jak nowe narzędzia informatyczne służące do wykrywania i zwalczania oszustw związanych z VAT oraz reformę administracji podatkowej. W styczniu 2017 r. zostanie obniżony limit transakcji gotówkowych między przedsiębiorstwami. Polska wciąż boryka się z długotrwałym problemem niskiej efektywności administracji podatkowej. Wskaźnik kosztów poboru, tzn. relacja kosztów administracyjnych do pobranych dochodów podatkowych netto, jest najwyższy w Unii.
- (8) Polska w dalszym ciągu stosuje obniżone stawki VAT w przypadku wielu towarów i usług. Praktyka ta przyczynia się do utraty dochodów i zmniejsza skuteczność systemu VAT. Dowody sugerują, że obniżone stawki VAT nie są skutecznym instrumentem polityki społecznej, w szczególności dlatego, że nie są specjalnie ukierunkowane na potrzeby gospodarstw domowych w trudnej sytuacji. Zwykle subsydiają one w znaczącym stopniu zamożnych podatników. Przyjmuje się, że świadczenia społeczne i podatek dochodowy są lepiej ukierunkowane, a w związku z tym lepiej nadają się do osiągnięcia celów redystrybucyjnych. Dochody potencjalnie utracone wskutek obniżonych stawek VAT i fakultatywnych zwolnień należą do najwyższych w Unii.
- (9) Pomimo niedawnej poprawy sytuacji przed polskim rynkiem pracy stoją znaczące wyzwania – starzenie się siły roboczej, niska wydajność i duża segmentacja rynku pracy. Dokładają się do tego słabości systemu edukacji. Chociaż system edukacji w Polsce uległ w ostatnich latach znaczącej poprawie, wciąż nie przynosi pożądaných rezultatów, jeżeli chodzi o rozwój u uczniów umiejętności przekrojowych, które są niezbędne na szybko zmieniającym się rynku pracy i konieczne dla innowacji. Średnia pozycja szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce jest stosunkowo niska, co niekorzystnie wpływa na jakość nauczania i badań naukowych. Stopień umiędzynarodowienia polskiego szkolnictwa wyższego jest bardzo ograniczony, zarówno pod względem liczby zagranicznych

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

studentów, jak i udziału w międzynarodowej współpracy naukowej. Model finansowania szkolnictwa wyższego niedostatecznie sprzyja jakości, ponieważ opiera się w dużym stopniu na sporządzonych w przeszłości rankingach uczelni i wskaźnikach liczbowych, takich jak liczba studentów i nauczycieli akademickich. Zdaniem pracodawców, absolwentom brak jest umiejętności przekrojowych, takich jak umiejętności rozwiązywania problemów, krytycznego myślenia lub pracy zespołowej. Uczestnictwo w procesie uczenia się przez całe życie jest niskie, a kształcenie i szkolenie zawodowe nie odpowiadają potrzebom rynku.

- (10) Pomimo znaczącego wzrostu dostępności wychowania przedszkolnego i popytu na nie w ostatnich latach, dostępność usług opieki nad małymi dziećmi jest jedną z najniższych w Unii. Podwyższenie wieku obowiązku szkolnego do siedmiu lat oraz zniesienie obowiązku przedszkolnego dla pięcioletków w połączeniu z nowym dodatkiem na dzieci może niekorzystnie wpłynąć na uczestnictwo w rynku pracy, szczególnie w przypadku kobiet, i wymaga ścisłego monitorowania.
- (11) W 2015 r. odnotowano wprawdzie duży wzrost zatrudnienia na czas nieokreślony, ale odsetek umów o pracę na czas określony w Polsce jest jednym z największych w Unii. Polska niedawno wprowadziła liczne środki w celu ograniczenia segmentacji rynku pracy. Dokonano nowelizacji kodeksu pracy, zwiększono obciążenia socjalne związane z niektórymi umowami cywilnoprawnymi, a w styczniu 2017 r. planowane jest wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej dla osób zatrudnionych na umowę cywilnoprawną. Niektóre elementy kodeksu pracy zniechęcają jednak pracodawców do zatrudniania pracowników na podstawie umowy na czas nieokreślony, w związku z czym ten typ umowy o pracę pozostaje mało rozpowszechniony. Wynika to przede wszystkim ze złożoności prawa pracy i wysokich ukrytych kosztów zwolnień w przypadku takich umów. Są to między innymi wysokie koszty proceduralne, koszty związane z długotrwałymi i niepewnymi mechanizmami rozwiązywania sporów oraz przepisy takie jak specjalna ochrona starszych pracowników przed zwolnieniami.
- (12) Preferencyjne sektorowe systemy zabezpieczenia społecznego, w szczególności wysoko dotowane systemy emerytalno-rentowe dla rolników i górników, wiąże się z wysokimi kosztami budżetowymi i mogą przyczyniać się do zmniejszenia mobilności siły roboczej. Liczba osób objętych ubezpieczeniem społecznym w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) powoli maleje od 2007 r. – zgodnie z przewidywaniami rządu w 2019 r. wyniesie ona 1,18 mln; liczba beneficjentów świadczeń emerytalnych z KRUS wynosi natomiast 1,229 mln i będzie prawdopodobnie rosnąć do 2018 r. Od 2011 r. wydatki na KRUS ponoszone przez budżet państwa pozostawały na niezmiennym poziomie 1 % PKB. Rolnicy nie podlegają powszechnemu obowiązkowi podatkowemu i nie mają obowiązku prowadzić ksiąg rachunkowych; poziom samofinansowania KRUS jest niski. W 2014 r. w Polsce istniało 1,382 mln gospodarstw rolnych, z których 52 % było mniejsze niż 5 ha (dane GUS). Górnicy są wyłączeni z powszechnego publicznego systemu emerytalnego o zdefiniowanej składce i przysługują im specjalne preferencyjne emerytalne współczynniki mnożnikowe, które w skali roku generują znaczące koszty dla finansów publicznych, sięgające ponad 0,5 % PKB. Niekorzystne perspektywy demograficzne już teraz przekładają się na spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym. Bardzo ważne jest zatem podtrzymanie pozytywnego trendu w dziedzinie zatrudnienia, zwłaszcza jeśli chodzi o starszych pracowników, również w celu utrzymania adekwatności i stabilności publicznego systemu emerytalnego. Chociaż średni rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę wzrósł w ostatnich latach, to jest on wciąż znacząco niższy od ustawowego wieku emerytalnego. Podwyższenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę ma zatem kluczowe znaczenie dla społecznej adekwatności przyszłych świadczeń emerytalnych i długoterminowej stabilności finansów publicznych, a także dla zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy.
- (13) Pomimo znacznych inwestycji przeprowadzonych w ostatnich latach wciąż utrzymują się wąskie gardła i niewydolność sieci transportu i łączności oraz sieci energetycznych. Na działalność inwestycyjną wpływają niekorzystnie bariery związane z funkcjonowaniem administracji publicznej, opodatkowaniem, warunkami działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej, a także przewlekłością procesu egzekwowania umów. Słabe zdolności w zakresie zarządzania i administracji mają niekorzystny wpływ na realizację w odpowiednich terminach inwestycji w sektorze kolejowym oraz innych inwestycji w infrastrukturę transportową, energetyczną i telekomunikacyjną. Polską gospodarkę nadal cechuje wysoka energochłonność i emisyjność dwutlenku węgla – poprawa efektywności energetycznej mogłaby zatem przynieść znaczące korzyści. Instalacje wytwórcze energii elektrycznej starzeją się i pozostają w dużym stopniu uzależnione od węgla. Polska sieć energetyczna jest w niedostatecznym stopniu połączona z sieciami krajów sąsiadujących. Planowane na dzień 1 stycznia 2016 r. wejście w życie systemu wsparcia energii ze źródeł odnawialnych opóźniło się, prowadząc do braku pewności inwestycyjnej. Jednym z głównych czynników hamujących inwestycje, zwłaszcza budowlane, jest bardzo niski stopień pokrycia obszaru Polski planami zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza na szczeblu gmin, oraz niestabilność tych planów, a także nadmierna regulacja oraz niespójności regulacyjne i administracyjne utrudniające wydawanie pozwoleń na budowę.
- (14) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Polski, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Polski w poprzednich latach. Wzięła ona pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej

i społeczno-gospodarczej w Polsce, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.

- (15) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

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

1. Dokonanie rocznego dostosowania budżetowego w latach 2016 i 2017 w wysokości 0,5 % PKB prowadzącego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Wzmocnienie ram budżetowych, w tym poprzez ustanowienie niezależnej rady budżetowej. Usprawnienie poboru podatków poprzez zapewnienie poprawy przestrzegania przepisów dotyczących podatku VAT oraz ograniczenie nadmiernego stosowania obniżonych stawek VAT.
2. Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego oraz zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy poprzez rozpoczęcie reformy preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych, usunięcie przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia oraz lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy.
3. Podjęcie działań w celu usunięcia przeszkód dla inwestycji w infrastrukturę transportową i energetyczną oraz inwestycji infrastrukturalnych w sektorze budowlanym, a także zwiększenie stopnia pokrycia obszarów gmin planami zagospodarowania przestrzennego.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/05)

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 Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła 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 także zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾ Jako kraj, 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.
- (2) Sprawozdanie krajowe dotyczące Niemiec zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Niemiec w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Niemiec w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe zawiera również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym przedstawiono wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Niemczech występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Przede wszystkim duża i utrzymująca się nadwyżka na rachunku obrotów bieżących odzwierciedla nadwyżki oszczędności oraz ograniczone inwestycje – zarówno w sektorze prywatnym jak i publicznym. Niski poziom inwestycji krajowych hamuje potencjalny wzrost gospodarczy, zaś

⁽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 96 z 11.3.2016, s. 1.

duże uzależnienie od popytu zewnętrznego wiąże się – w kontekście słabego popytu zewnętrznego – z zagrożeniami makroekonomicznymi. Ponadto nadwyżka na rachunku obrotów bieżących ma, biorąc pod uwagę jej wielkość, negatywny wpływ na wynik gospodarczy strefy euro. Rozwiązanie tego problemu za pomocą zwiększenia inwestycji wzmocniłoby potencjał wzrostu gospodarczego Niemiec i przyczyniłoby się do utrzymania ożywienia w strefie euro.

- (3) W dniu 15 kwietnia 2016 r. Niemcy przedłożyły swój program stabilności na 2016 r., a w dniu 29 kwietnia 2016 r. – swój krajowy program reform. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie o partnerstwie i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Niemcy są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlegają ustaleniom dotyczącym zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W swoim programie stabilności na 2016 r. rząd zakłada zrównoważoną sytuację budżetową w ujęciu nominalnym w okresie 2016–2020. W okresie objętym programem w dalszym ciągu spełniony będzie – z marginesem – średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt strukturalny na poziomie 0,5 % PKB. Zgodnie z programem stabilności przewiduje się, iż relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo zmniejszać się do 59,5 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym opierają się te prognozy budżetowe i który nie został zatwierdzony przez niezależny organ, jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2016 r. przewiduje się, że saldo strukturalne odnotuje w 2016 r. i w 2017 r. nadwyżkę w wysokości 0,4 % PKB, powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ewentualne przyszłe odchylenia, w tym ze względu na potrzeby związane z inwestycjami publicznymi, zostaną poddane ocenie w odniesieniu do wymogu utrzymania równowagi strukturalnej na poziomie średniookresowego celu budżetowego. Przewiduje się, że zadłużenie brutto będzie w dalszym ciągu wykazywać zdecydowaną tendencję spadkową, tak że jego redukcja będzie większa niż nakazują reguła dotycząca zadłużenia. Stwarza to możliwości ożywienia inwestycji publicznych. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że Niemcy powinny spełnić warunki zapisane w pakcie stabilności i wzrostu.
- (6) Rząd federalny przyjął wprowadzić szereg środków na rzecz zwiększenia inwestycji w infrastrukturę w nadchodzących latach; wydaje się jednak, że środki te ciągle jeszcze nie wywołały trwałej tendencji wzrostowej w obszarze inwestycji publicznych i nie zdołały sprostać wymogom w tym zakresie. Nakłady netto na środki trwałe utrzymywały się na szczeblu gmin na zdecydowanie ujemnym poziomie, co jest oznaką niedoinwestowania. Ogólne wydatki na edukację i badania w minionych latach wzrosły jedynie w niewielkim zakresie i mogły nie osiągnąć krajowego celu, jakim było 10 % PKB w 2015 r. Kontynuacja inwestycji w obszarach edukacji, badań i innowacji ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia konkurencyjnej pozycji Niemiec w przyszłości. Jako że zgodnie z przewidywaniami budżet w latach 2016–2017 pozostanie zrównoważony w ujęciu nominalnym i strukturalnym, w dalszym ciągu będzie wystarczająca przestrzeń fiskalna pozwalająca na realizację inwestycji publicznych w większym zakresie, co nie spowoduje naruszenia zasad paktu stabilności i wzrostu ani krajowego hamulca zadłużenia. Zreformowanie systemu emerytalnego przyczyniłoby się do zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych. Obecny sposób wyrównywania dochodów jest złożony i może ograniczać bodźce dla zwiększenia wpływów poszczególnych krajów związkowych. Trwający przegląd relacji fiskalnych na szczeblu federalnym stanowi okazję do wzmocnienia ram, w tym poprzez zapewnienie dostatecznych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach administracji, zwłaszcza na szczeblu gmin. Obecny projekt kompromisu, uzgodniony przez kraje związkowe, wiązałby się z uproszczonym horyzontalnym wyrównywaniem dochodów. Jest jednak w dalszym ciągu ogólnikowy, jeżeli chodzi o dalsze wyodrębnianie kompetencji związanych z wydatkowaniem, i nie pozwala na zwiększenie autonomii pod kątem wpływów. Jednocześnie jedynie w ograniczonym zakresie stosuje się narzędzia stanowiące alternatywę dla tradycyjnego finansowania przez państwo infrastruktury transportu, w tym np. partnerstwa publiczno-prywatne. Ponadto występują bariery utrudniające inwestycje: złożony podział odpowiedzialności w zakresie planowania na różnych szczeblach administracji, wąskie gardła związane z potencjałem administracyjnym oraz skomplikowane procedury zatwierdzania. Bardziej efektywne wykorzystanie procedury zamówień publicznych również mogłoby

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

pozytywne wpłynąć na inwestycje, wartość przetargów publicznych ogłaszanych dla całej UE w dalszym ciągu utrzymuje się bowiem poniżej unijnej średniej.

- (7) Utrudnieniem dla inwestycji w sektorze prywatnym jest nadal złożony system podatku od osób prawnych oraz wysokie ogólne obciążenie przedsiębiorstw z tytułu podatku dochodowego, w tym lokalny podatek od działalności gospodarczej (*Gewerbesteuer*) oraz podatek solidarnościowy. W kontekście lokalnego podatku od działalności gospodarczej odnotuje się brak efektywności, spowodowany włączeniem do podstawy opodatkowania elementów niedochodowych. System podatkowy sprzyja finansowaniu dłużnemu w większym stopniu niż finansowaniu kapitałem własnym, przy czym wskaźnik „preferencyjnego traktowania zadłużenia” był w 2015 r. ósmy pod względem wysokości w Unii. Udział stosunkowo przyjaznych wzrostowi podatków konsumpcyjnych i pobieranych okresowo podatków od majątku w ogólnym opodatkowaniu był w latach 2007-2014 stabilny i wynosił około 28–29 %; wartość ta jest niska w porównaniu z unijną średnią na poziomie około 32–33 %. Ponadto utrzymywała się tendencja polegająca na zwiększaniu podatków od transferu nieruchomości zamiast wykorzystywania pobieranych okresowo podatków od majątku, których efekt zakłócający jest znacznie mniejszy. Kroki, jakie podjęto w celu modernizacji administracji podatkowej, ograniczyły się do przyjęcia przez rząd federalny przepisów służących uproszczeniu podatkowych procedur administracyjnych. W dalszym ciągu nie funkcjonuje automatyczna wymiana danych podatkowych między administracjami podatkowymi 16 krajów związkowych, która mogłaby podnieść skuteczność kontroli podatkowych. Ogólnie rzecz biorąc, niedociągnięcia strukturalne oraz opóźniająca się modernizacja prowadzą do relatywnie słabszego funkcjonowania administracji podatkowej i pewnego braku skuteczności w pobieraniu podatków.
- (8) Warunki finansowania w Niemczech są zasadniczo korzystne. Rynek kapitału wysokiego ryzyka jest jednak w dalszym ciągu niedostatecznie rozwinięty w porównaniu z innymi państwami, zaś jego wielkość może być ograniczana przez powiązane z podatkami warunki ramowe. Ważnym czynnikiem stymulującym aktywność przedsiębiorczą jest zwiększenie dostępu do kapitału wysokiego ryzyka, w tym w sektorach zaawansowanych technologii i specjalistycznych usług. Rząd federalny uruchomił szereg środków w celu poprawy warunków dostępu do kapitału wysokiego ryzyka; toczą się rozmowy dotyczące kolejnych środków. Przegląd ram regulacyjnych dotyczących kapitału wysokiego ryzyka mógłby dodatkowo przyczynić się do stymulacji inwestycji prywatnych, w tym tych podejmowanych przez inwestorów zagranicznych.
- (9) Ograniczone są działania polityczne służące stymulacji konkurencji w sektorach usługowych, zwłaszcza jeżeli chodzi o usługi świadczone w ramach wolnych zawodów. Niemcy należą do państw członkowskich o wysokich barierach regulacyjnych w sektorze usług. Restrykcyjne regulacje na rynku produktowym mają wpływ na ceny i produktywność. Niska wydajność pracy oraz wysokie marże wskazują na to, że Niemcy powinny znacznie poprawić wyniki w zakresie usług świadczonych w ramach wolnych zawodów. Problemy dotyczące usług dla przedsiębiorstw są powodowane przez wymogi związane z nadawaniem uprawnień, ograniczenia działań multidyscyplinarnych, wymogi w zakresie ubezpieczeń oraz stałe taryfy. Narzucone są również wymogi dotyczące formy prawnej i udziałów. W przedstawionym przez Niemcy planie działania będącym wynikiem wzajemnej oceny dostępu do usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych oraz ich wykonywania zaproponowano jedynie ograniczoną liczbę działań, jest natomiast wyraźne miejsce dla propozycji bardziej ambitnych.
- (10) Wprawdzie ogólna sytuacja na rynku pracy jest bardzo dobra, a poziom bezrobocia jest niski jak nigdy dotąd, to jednak pojawiają się zagrożenia związane ze starzeniem się siły roboczej oraz niedoborem pracowników o odpowiednich kwalifikacjach; sytuacja ta wymaga pełnego wykorzystania dostępnej siły roboczej. Wspomniane tendencje są wyzwaniem nie tylko dla rynku pracy, lecz również dla trwałości i adekwatności systemu emerytalnego – niezbędne wydaje się zatem wprowadzenie silniejszych bodźców opóźniających przechodzenie na emeryturę. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem w starszym wieku (16,3 % w 2014 r.) jest wyższy niż unijna średnia (13,8 %); stopniowo obniżana jest również stopa zastąpienia dochodów netto przez ustawowe świadczenia emerytalne, przy czym odsetek osób przystępujących do drugiego lub trzeciego filaru emerytalnego jest zbyt niski, aby możliwe było zmniejszenie tego ryzyka. W latach 2003–2014 niemal podwoiła się liczba osób na emeryturze, które otrzymywały minimalny dochód uzależniony od stanu majątkowego. Nie sformalizowano jednak jeszcze wniosków służących zwiększeniu zachęt prowadzących do późniejszego przechodzenia na emeryturę (*Flexi-Rente*). Dopiero po pewnym czasie będzie można przekonać się, na ile efektywnie przeciwdziałają one zachętom prowadzącym do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, które wprowadzono w 2014 r.
- (11) Potencjał, jakim w kontekście rynku pracy dysponują pewne grupy, zwłaszcza kobiety i osoby ze środowisk migracyjnych, jest w dalszym ciągu niedostatecznie wykorzystany; nadal funkcjonują czynniki zniechęcające do pracy – zwłaszcza w przypadku innych żywicieli rodziny. Szczególne właściwości systemu podatkowego i ubezpieczeń zdrowotnych zniechęcają innych żywicieli rodziny do podejmowania pracy lub zwiększania liczby godzin pracy. Jest to jedną z przyczyn niskiej odsetka kobiet pracujących na pełen etat oraz jednej z najniższych w Unii liczb godzin przepracowanych średnio przez kobiety, mimo wysokiej stopy zatrudnienia kobiet. Efektem ubocznym wprowadzenia płacy minimalnej była wprawdzie lekka tendencja do przechodzenia od tzw. umów o miniat do standardowego zatrudnienia, jednak ta pierwsza forma zatrudnienia w dalszym ciągu jest źródłem dochodu około siedmiu milionów pracowników (dla 5 milionów z nich praca na umowę o miniat jest jedyną pracą zarobkową). Zwolnienie tzw. umów o miniat z podatku dochodowego od osób fizycznych, a w wielu przypadkach również ze wszystkich opłacanych przez pracodawcę składek socjalnych, może zniechęcać pracowników do podejmowania zatrudnienia z wynagrodzeniem powyżej progu przypisanego do tzw. umów

o minietat, czyli 450 EUR miesięcznie. Ten czynnik zniechęcający jest często nawet silniejszy w przypadku małżonków objętych wspólnym opodatkowaniem dochodu. Pozytywny wpływ na dochody gospodarstw domowych oraz konsumpcję, osiągnięty dzięki niewielkiemu wzrostowi szeregu świadczeń oraz zrekompen-sowaniu hamulca fiskalnego, może zostać w dużym stopniu zniweczony przez wyższe składki na ubezpieczenie społeczne opłacane przez pracowników. Klin podatkowy na poziomie płacy minimalnej jest wysoki w porównaniu z innymi państwami członkowskimi, co prowadzi do niższych dochodów na dolnym końcu skali wynagrodzeń. Ten klin podatkowy mógłby zostać zmniejszony dzięki ograniczeniu składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez pracowników lub podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym za sprawą ukierunkowanych świadczeń lub refundacji. Spowodowałoby to z kolei zwiększenie dochodu do dyspozycji osób nisko uposażonych i poszerzenie ich możliwości konsumpcyjnych.

- (12) Duża liczba napływających uchodźców, którą odnotowano w minionym roku, ma dla Niemiec szereg konsekwencji społecznych i gospodarczych. W perspektywie krótkoterminowej napływ uchodźców powoduje wzrost wydatków publicznych i tworzy dodatkowy popyt na rynku wewnętrznym, tym samym podnosząc PKB. Wpływ tego zjawiska na zatrudnienie i wzrost gospodarczy w perspektywie średnioterminowej zależy jednak od skutecznej integracji społecznej i zawodowej uchodźców, w tym w drodze wsparcia w zakresie kształcenia. Kwestia ta jest priorytetem politycznym na szczęblu UE oraz państw członkowskich, i będzie ona ściśle monitorowana i analizowana, w tym za pośrednictwem sprawozdania krajowego na 2017 r.
- (13) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Niemiec, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Niemiec w poprzednich latach. Wzięła ona pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Niemczech, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na szczęblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach (1)–(3) poniżej.
- (14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności Niemiec i jest zdania ⁽¹⁾, że – zgodnie z przewidywaniami – Niemcy spełnią warunki zapisane w pakcie stabilności i wzrostu.
- (15) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach (1)–(3) poniżej.

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

1. Osiągnięcie trwałej tendencji wzrostowej w obszarze inwestycji publicznych – zwłaszcza w zakresie infrastruktury, edukacji, badań i innowacji – przy jednoczesnym poszanowaniu celu średniookresowego. Poprawę struktury federalnych relacji fiskalnych z myślą o zwiększeniu inwestycji publicznych, zwłaszcza na szczęblu gmin.
2. Zmniejszenie niedociągnięć systemu podatkowego, zwłaszcza poprzez dokonanie przeglądu podatków od osób prawnych i lokalnego podatku od działalności gospodarczej, modernizację administracji podatkowej i dokonanie przeglądu ram regulacyjnych dotyczących kapitału wysokiego ryzyka. Nasilenie działań stymulujących konkurencję w sektorze usług, zwłaszcza usług dla przedsiębiorstw i zawodów regulowanych.
3. Zwiększenie zachęt sprzyjających późniejszemu przechodzeniu na emeryturę i ograniczenie czynników zniechęcających do podejmowania pracy przez drugich żywicieli rodziny. Zmniejszenie wysokiego klina podatkowego w odniesieniu do osób nisko uposażonych i ułatwienie przechodzenia od tzw. umów o minietat do standardowego zatrudnienia.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Republiki Czeskiej na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Republikę Czeską programu konwergencji na 2016 r.**

(2016/C 299/06)

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. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Republiki Czeskiej jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Republiki Czeskiej zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Republiki Czeskiej w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Republiki Czeskiej w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (3) W dniu 11 maja 2016 r. Republika Czeska przedłożyła swój program konwergencji na 2016 r., a w dniu 12 maja 2016 r. swój krajowy program reform na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu

⁽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).

Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.

- (5) Republika Czeska jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie konwergencji na 2016 r. rząd planuje nieznaczne pogorszenie salda nominalnego do poziomu – 0,6 % PKB w 2016 r., a począwszy od 2017 r. stabilizację na poziomie – 0,5 % PKB. Przez cały czas trwania programu nadal jest osiągnięty średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt strukturalny wynoszący 1 % PKB. Zgodnie z programem konwergencji oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB pozostanie na poziomie 41,1 % w 2016 r., po czym będzie spadać, osiągając w 2019 r. poziom 39,3 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Środki, które mają wesprzeć zakładane cele związane z deficytem począwszy od 2017 r., nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2016 r. przewiduje się, że saldo strukturalne będzie na poziomie – 0,7 % w 2016 r. i – 0,9 % PKB w 2017 r., powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ewentualne przyszłe odstępstwa zostaną poddane ocenie w odniesieniu do wymogu utrzymania równowagi strukturalnej na poziomie średniookresowego celu budżetowego. Opierając się na ocenie programu konwergencji i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Republika Czeska spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (6) W perspektywie długoterminowej istnieje średnie zagrożenie dla stabilności finansów publicznych Republiki Czeskiej. Wiąże się ono przede wszystkim z przewidywanym wpływem wydatków publicznych związanych z wiekiem, przede wszystkim w dziedzinie opieki zdrowotnej, ale także w zakresie emerytur. Jeżeli niedawno przyjęte lub planowane środki mające na celu zmianę systemu emerytalnego zostaną wdrożone, doprowadzą w perspektywie długoterminowej do pogorszenia się stanu finansów publicznych. Po pierwsze, w lutym 2016 r. rząd przyjął przepisy dające mu możliwość dostosowania mechanizmu indeksacji emerytur w bardziej elastyczny sposób. Po drugie, rozpatrywane są wnioski dotyczące ograniczenia do 65 lat ustawowego wieku emerytalnego i wprowadzenia regularnego mechanizmu weryfikacji wieku emerytalnego. Nie planuje się obecnie podniesienia niskiego ustawowego wieku emerytalnego. W dziedzinie opieki zdrowotnej zaniepokojenie budzi także prognozowany wzrost wydatków długookresowych. Przed Republiką Czeską stoją wyzwania w dziedzinie poprawy zarządzania i efektywności kosztowej systemu opieki zdrowotnej, chociaż szereg środków jest obecnie na różnych etapach realizacji. Wskaźniki świadczą o wysokim poziomie konsumpcji towarów i usług oraz stosunkowo dużej zależności od opieki szpitalnej, która jest droższa niż usługi ambulatoryjne. Nie wydaje się, aby dostępne dane medyczne były skutecznie wykorzystywane do planowania i racjonalizacji zdolności w ramach opieki szpitalnej. System zwrotu kosztów za opiekę szpitalną jest obecnie poddawany przeglądowi ze względu na szereg wad, takich jak niewielka liczba szpitali brana pod uwagę przy obliczaniu stóp referencyjnych. Nadal nie wykorzystano dostatecznie możliwości poprawy koordynacji opieki ambulatoryjnej, zwiększenia roli lekarzy ogólnych jako punktu kontroli dostępu do systemu i ograniczenia zbędnego korzystania z usług ambulatoryjnych.
- (7) Ramy budżetowe Republiki Czeskiej należą do najsłabszych w Unii. Pakiet reform mających zaradzić głównym słabościom w tej dziedzinie został zatwierdzony przez rząd w lutym 2015 r., ale nadal oczekuje na ratyfikację przez parlament. Pakiet ma na celu transpozycję do prawa krajowego dyrektywy Rady 2011/85/UE⁽²⁾. Proponowana reforma przewiduje wzmocnienie limitów wydatków i bezpośrednie powiązanie ich ze średniookresowym celem budżetowym. Zgodnie z reformą, rząd będzie musiał przyjąć budżet gwarantujący długoterminową stabilność finansów publicznych, a w celu monitorowania finansów publicznych i zwiększenia przejrzystości powołana zostanie niezależna rada budżetowa.
- (8) Poziom inwestycji w Republice Czeskiej w przeliczeniu na jednego mieszkańca utrzymuje się poniżej średniej UE i jest bardzo skoncentrowany w regionie stołecznym. Bariery administracyjne i regulacyjne nadal ciążą na wskaźnikach efektywności otoczenia działalności gospodarczej i stanowią przeszkodę dla inwestycji. Istnieją pewne specyficzne utrudnienia w realizacji projektów infrastruktury transportowej i energetycznej. Powoli przebiegała ponadto absorpcja funduszy UE w okresie programowania 2007–2013, głównie ze względu na złożoność procedur, niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli oraz niedociągnięcia w procedurach udzielania zamówień publicznych i słaby potencjał administracyjny organów zaangażowanych w realizację projektu. Jeśli chodzi o infrastrukturę transportową, bariery administracyjne utrudniające inwestycje obejmują długotrwałe procedury wydawania pozwoleń na użytkowanie gruntów i opóźnienia wynikające z procedur składania skarg w urzędzie antymonopolowym. Jeśli chodzi o efektywność energetyczną, programy państwowe

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

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

zmierzające do zmniejszenia energochłonności były rozproszone i nieopłacalne. Istnieją przesłanki, że osiągnięta oszczędność energii nie ulega poprawie zgodnie z krajowym planem działań na rzecz racjonalizacji zużycia energii. Jeśli chodzi o usługi, istnieją pewne dowody na restrykcyjność regulacyjną. Istnieje ona w szczególności w przypadku niektórych sektorów usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, dla których bariery wejścia na rynek i praktyka wydają się wyższe od średniej UE. Korzystanie w niewielkim stopniu z wysokiej jakości publicznych usług online również wpływa hamująco na otoczenie biznesu i odzwierciedla braki w ofercie. Usługi administracji elektronicznej nie wykorzystują w pełni możliwości technologicznych, aby poprawić dostępność dla użytkowników, a stopień ich zaawansowania należy do najniższych w Unii. Istnieją dowody na stosunkowo dużą liczbę przypadków oszustw podatkowych w Republice Czeskiej. Rozwiązanie tego problemu, w szczególności w odniesieniu do podatku VAT, jest w programie politycznym traktowane priorytetowo. Z drugiej strony nie planuje się żadnych środków, które służyłyby zmniejszeniu stosunkowo wysokich kosztów związanych z płaceniem podatków ani uproszczeniu systemu podatkowego. Oferowane przez organy podatkowe usługi dotyczące etapu przed złożeniem wniosku są ograniczone. Podatnicy korzystają w niewielkim stopniu z systemów elektronicznego składania wniosków o zwrot podatków, chociaż pewne postępy poczyniono w zakresie VAT. Ponadto według najnowszych sprawozdań międzynarodowych koszty poboru podatków są stosunkowo wysokie. Wysokie składki na ubezpieczenie społeczne płacone przez pracodawców przyczyniają się do ogólnie wysokiego poziomu opodatkowania pracy, a zróżnicowanie ukierunkowane na inne obszary, takie jak podatki od majątku, jest niewielkie.

- (9) Kilka czynników wskazuje na istotne niedociągnięcia w administracji publicznej. Poczyniono pewne postępy w przyjmowaniu środków legislacyjnych i nielegislacyjnych w ramach planu działań antykorupcyjnych na 2015 r. Ustawa o rejestrze umów została przyjęta przez parlament w listopadzie 2015 r. Jej terminowa realizacja i działania następne przyczyniłyby się do poprawy przejrzystości i efektywności kosztowej przetargów publicznych. Nadal jednak nie wprowadzono niektórych kluczowych aktów prawnych zmierzających do zwalczania korupcji, takich jak zmiana do ustawy o konflikcie interesów czy nowa ustawa o finansowaniu partii politycznych. Szereg przyjętych środków jest trudny do wyegzekwowania i ich wpływ pozostaje ograniczony, a pewna liczba proponowanych środków jest systematycznie przesuwana do następnego planu działania. Pomimo pewnych wysiłków na rzecz wyeliminowania niedociągnięć w systemie zamówień publicznych Republiki Czeskiej, sporo pozostaje jeszcze do zrobienia w kwestii jego wyników w zakresie konkurencji, a tym samym stosunku jakości do ceny. Jest to częściowo spowodowane brakiem odpowiedniego wyszkolenia podmiotów udzielających zamówień publicznych i niewystarczającego nacisku na kryterium jakości przy udzielaniu zamówień. Sektor publiczny opiera się głównie na niekonkurencyjnych procedurach o ograniczonej zdolności do przyciągania oferentów, podczas gdy wspólne udzielanie zamówień wykorzystywane jest rzadko. Niemniej jednak oczekuje się, że wdrożenie nowo transponowanych dyrektyw o zamówieniach publicznych dotyczących modernizacji procedur zamówień publicznych będzie okazją do wprowadzenia do polityki zamówień publicznych strategicznego podejścia opartego na dowodach w kontekście zwiększenia profesjonalizmu, wspólnych zakupów publicznych, kładzenia większego nacisku na kryterium jakości i zasad etycznych podmiotów udzielających zamówień publicznych.
- (10) W ostatnich latach odnotowano znaczny wzrost inwestycji na badania i rozwój, ale wyniki są nadal słabe i istnieją obawy co do stabilności infrastruktury badawczo-rozwojowej. Czeski system badań jest obecnie w trakcie wdrażania długo odkładanych a istotnych reform zarządzania dotyczących zwłaszcza oceny i finansowania. Obecny mechanizm finansowania jest rozdrobniony, charakteryzuje się niewystarczającą koordynacją między zainteresowanymi organami i niejasnym podziałem obowiązków i priorytetów. Ramy kompleksowej oceny w zakresie badań i rozwoju, z odesłaniami do finansowania, są w trakcie opracowywania, ale prace postępują powoli. Wysiłki podjęte w celu zacieśnienia powiązań między uczelniami a kręgami gospodarczymi są ograniczone. Powiązania te są osłabione z powodu faktu, że ramy oceny publicznych instytucji badawczych nie biorą pod uwagę poziomu współpracy z przedsiębiorstwami.
- (11) W styczniu 2016 r. parlament przyjął reformę szkolnictwa wyższego. Atrakcyjność zawodu nauczyciela pozostaje wyzwaniem; jedną z przyczyn wydają się być stosunkowo niskie zarobki, jednocześnie nauczyciele jako grupa zawodowa starzeją się. Aby zwiększyć atrakcyjność zawodu opracowywany jest nowy system ścieżek kariery dla nauczycieli i personelu pedagogicznego, lecz jego wdrożenie zostało odroczone. Wyniki nauczania są ogólnie dobre, są one jednak silnie naznaczone społeczno-ekonomiczną sytuacją studentów. Wyrażnym problemem są słabe wyniki w nauce grup w niekorzystnej sytuacji, w szczególności Romów. Szacuje się, że bardzo duża część dzieci romskich przedwcześnie kończy naukę. Wiele dzieci romskich uczy się poza systemem szkół powszechnych, w związku z czym standardy edukacji, z jakimi się stykają, są niższe niż w przypadku reszty społeczeństwa. Możliwości szkoleń dla nauczycieli, mające ułatwić im zajmowanie się tą kwestią, są niewielkie, mały jest też odsetek nauczycieli uczestniczących w szkoleniach związanych z rozwojem zawodowym ukierunkowanym na nauczanie grup mieszanych i edukację integracyjną. Przedsięwzięto znaczną liczbę środków legislacyjnych i administracyjnych na rzecz edukacji integracyjnej i zaczynają być one wdrażane. Oczekuje się, że przyczynią się one do zmniejszania różnic w poziomie wykształcenia i osiągnięciach dzieci romskich i nieromskich. W marcu 2016 r. parlament przyjął zmiany do ustawy o edukacji, rozszerzając edukację obowiązkową na ostatni rok edukacji przedszkolnej, zapewniając tym samym prawo dla młodszych dzieci do

miejsca w przedszkolu. Nierówności w systemie kształcenia stanowią jednak barierę dla poprawy jakości kapitału ludzkiego i pogarszają sytuację na rynku pracy na późniejszych etapach życia.

- (12) Sytuacja na rynku pracy w Republice Czeskiej poprawiła się, ale dalszy wzrost wskaźnika zatrudnienia będzie zależał od większego udziału grup, wśród których zatrudnienie jest zbyt niskie. Należą do nich kobiety z małymi dziećmi, pracownicy o niskich kwalifikacjach oraz członkowie społeczności romskiej. Do zwiększenia udziału grup słabszych społecznie konieczne jest podniesienie zdolności zasięgu publicznych służb zatrudnienia, wraz z odpowiednią i dobrze ukierunkowaną aktywną polityką rynku pracy oraz zindywidualizowanymi usługami. Dostęp do rynku pracy kobiet z małymi dziećmi jest utrudniony ze względu na utrzymujący się brak przystępnych cenowo, dobrej jakości usług opieki nad dziećmi, zwłaszcza dziećmi do lat trzech, oraz ograniczone korzystanie z elastycznego czasu pracy. W ostatnich latach podjęto już pewne środki, aby zaradzić tym niedoborom, potrzebne jest jednak podjęcie większych wysiłków.
- (13) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Republiki Czeskiej i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Republiki Czeskiej w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Republice Czeskiej, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji i jest zdania ⁽¹⁾, że – zgodnie z przewidywaniami – Republika Czeska spełni warunki paktu stabilności i wzrostu,

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

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

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/07)

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) Cypr był objęty programem dostosowań makroekonomicznych do dnia 31 marca 2016 r. zgodnie z art. 1 ust. 2 decyzji wykonawczej Rady 2013/463/UE ⁽³⁾. Zgodnie z art. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 ⁽⁴⁾ Cypr był zatem na czas trwania tego programu wyłączony z monitorowania i oceny w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. Po zakończeniu wspomnianego programu Cypr zostaje obecnie ponownie włączony w pełni w europejski semestr.
- (2) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym stwierdziła, że sytuacja Cypru zostanie oceniona w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej po zakończeniu programu dostosowań makroekonomicznych. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Decyzja wykonawcza Rady 2013/463/UE z dnia 13 września 2013 r. w sprawie zatwierdzenia programu dostosowań makroekonomicznych dla Cypru oraz uchylająca decyzję 2013/236/UE (Dz.U. L 250 z 20.9.2013, s. 40).⁽⁴⁾ 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).

w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽¹⁾ Jako kraj, 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.

- (3) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Cypru opublikowano w dniu 7 kwietnia 2016 r. Oceniono w nim sytuację gospodarczą i społeczną Cypru, wyzwania stojące przed tym krajem po zakończeniu w dniu 31 marca 2016 r. programu dostosowań makroekonomicznych oraz postępy Cypru na drodze do osiągnięcia jego krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 7 kwietnia 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że na Cyprze występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Cypr musi w szczególności rozwiązać problem znacznych narosłych zakłóceń równowagi takich jak nawis długu prywatnego, publicznego i zagranicznego oraz wysoki poziom kredytów zagrożonych.
- (4) W dniu 28 kwietnia 2016 r. Cypr przedłożył swój krajowy program reform na 2016 r., a w dniu 13 maja 2016 r., po upływie terminu, swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽²⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach 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 należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Po uchyleniu procedury nadmiernego deficytu Cypr jest objęty funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlega przejściowym ustaleniom odnoszącym się do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Szacuje się, że saldo strukturalne w 2015 r. osiągnie nadwyżkę w wysokości 1,7 % PKB, przekraczając średniookresowy cel budżetowy o taką samą kwotę. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2016 r. wciąż przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy zostanie osiągnięty również w 2016 r. Jednak przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. Prognozuje się, że saldo strukturalne Cypru pogorszy się w stopniu przekraczającym poziom dozwolony na mocy przejściowych ustaleń dotyczących zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, iż Cypr nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania w celu zapewnienia spełnienia tych warunków w 2017 r.
- (7) W ramach programu dostosowań makroekonomicznych Cypr wdrożył ważne reformy budżetowe o charakterze strukturalnym. Nie przyjęto jeszcze kilku aktów prawa wtórnego w sprawie procedur przygotowywania budżetu, wymogów dotyczących śródrocznych korekt budżetowych oraz obowiązków urzędników odpowiedzialnych za kontrolę zobowiązań. Wciąż można zaobserwować brak efektywności sektora publicznego. W szczególności administracja publiczna ponosi jedne z najwyższych w strefie euro kosztów wynagrodzeń (wyrażonych jako odsetek PKB); jednocześnie wskaźniki wydajności utrzymują się na średnim poziomie, co można powiązać z brakiem mobilności i zachęt do osiągania lepszych wyników. Państwowe służby użyteczności publicznej (telekomunikacja, energetyka) charakteryzują się wysokimi cenami i są wciąż w stosunkowo wysokim stopniu chronione przed konkurencją. W ramach programu dostosowań makroekonomicznych Cypr zobowiązał się do przyjęcia wiążącego mechanizmu ograniczającego wzrost wynagrodzeń pracowników sektora publicznego w celu zagwarantowania długoterminowej stabilności finansów publicznych. Projekt ustawy przygotowano i przedłożono w Izbie Reprezentantów, ale wciąż oczekuje on na przyjęcie. Aby zwiększyć wydajność sektora publicznego, w ramach programu dostosowań makroekonomicznych zaproponowano również horyzontalną reformę administracji publicznej, plan reformy instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym oraz nowe prawo w sprawie zarządzania podmiotami stanowiącymi własność państwa; inicjatywy te nie zostały jednak jeszcze przyjęte.

⁽¹⁾ Dz.U. C 96 z 11.3.2016, s. 1.

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

- (8) Zadłużenie sektora prywatnego na Cyprze nadal jest zbyt wysokie. Reforma ram prawnych w zakresie egzekucji z nieruchomości oraz niewypłacalności stanowi ważny krok na drodze do zrównoważenia praw kredytobiorców i kredytodawców, ale można jeszcze poprawić ich skuteczność i zwiększyć zakres ich stosowania. Szereg słabych punktów cechujących funkcjonowanie tych ram utrudnia sprowadzenie zadłużenia prywatnego na trwałą ścieżkę spadkową oraz przyspieszenie likwidacji kredytów zagrożonych. Ograniczają one też możliwość dawania przedsiębiorcom drugiej szansy. Utrzymują się też pewne niedociągnięcia w stosowaniu mechanizmów restrukturyzacji zadłużenia sektora prywatnego. Dla skutecznego wdrożenia prawa o niewypłacalności ważne jest ponadto przyjęcie wszelkich niezbędnych przepisów o postępowaniu cywilnym. Aby urzędy ds. niewypłacalności mogły sprawnie działać, potrzebują odpowiedniego personelu, infrastruktury IT i wystarczającej liczby odpowiednio przeszkolonych licencjonowanych zarządców. Ponadto niezbędny jest rzetelny i szybki system wydawania i przenoszenia tytułów własności, aby uniknąć powstawania zaległości, dawać nabywcom odpowiednie rękojmie, zapewniać prawidłowe ustalanie praw własności oraz przyczyniać się do odbudowy zaufania do rynku mieszkaniowego.
- (9) Cypr stoi też przed niezwykle ważnymi wyzwaniami dotyczącymi funkcjonowania systemu sądownictwa. Nieefektywne procedury i ograniczone zdolności sądów do rozpatrywania spraw powodują znaczne opóźnienia, co ma niekorzystny wpływ na funkcjonowanie ram w zakresie egzekucji z nieruchomości oraz niewypłacalności i na całe otoczenie biznesu. Bez reformy przepisów o postępowaniu cywilnym wydawanie i egzekwowanie orzeczeń sądowych oraz redukcja zaległości postępują powoli.
- (10) W ramach programu dostosowań makroekonomicznych odnotowano znaczne postępy w zakresie restrukturyzacji cypryjskiego systemu finansowego i odbudowy zaufania do tego systemu. Jednak Cypr nadal stoi przed wyzwaniem przywrócenia normalnej akcji kredytowej zasilającej gospodarkę oraz zmniejszenia liczby kredytów zagrożonych, które stanowią około 55 % wszystkich kredytów udzielonych gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom niefinansowym. Wysokie zadłużenie przedsiębiorstw zmniejsza ich konkurencyjność i ogranicza możliwości inwestowania i wzrostu. Choć czynione są postępy, działania banków na rzecz restrukturyzacji zadłużenia rentownych kredytobiorców nie przyniosły jeszcze widocznych rezultatów, a poziom rezerw na ekspozycje zagrożone jest raczej umiarkowany. Niedostateczna skuteczność egzekwowania umów oraz słaba dyscyplina spłat utrudniają rozwiązanie problemu „strategicznego” niewywiązywania się z zobowiązań i zahamowanie dalszej akumulacji kredytów zagrożonych. Ponadto pomimo utworzenia rejestru kredytów banki mają ograniczony dostęp do informacji o dochodach i aktywach kredytobiorców.
- (11) Cypr dołożył wielu starań, aby wyprowadzić kraj z recesji, ale poziom inwestycji jest nadal niski, a potencjał wzrostu gospodarczego – ograniczony. W ramach programu Cypr przyjął plan działania na rzecz wzrostu gospodarczego, mający na celu zwiększenie konkurencji, wzmocnienie zachęt do innowacyjności i ułatwienie inwestycji dzięki stworzeniu bardziej przejrzystego i wydajnego otoczenia biznesu oraz uproszczeniu procedur wydawania licencji i pozwoleń. Wdrożenie planu prywatyzacji i wzmocnienie krajowych organów regulacyjnych ma na celu przyciągnięcie inwestycji zagranicznych zwiększających produktywność. Przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność oraz małe i średnie przedsiębiorstwa mają obecnie bardzo ograniczony dostęp do finansowania: warunki udzielania kredytów w bankach są rygorystyczne, brakuje też alternatywnych źródeł finansowania. Dostęp do finansowania mógłby zostać ułatwiony przez zwiększenie koordynacji instrumentów unijnych, takich jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych i programy konkurencyjne UE.
- (12) W 2015 r. rynek pracy zaczął się ożywiać, ale stopa bezrobocia, choć spada, utrzymuje się na wysokim poziomie. Niepokój budzą w szczególności bezrobocie młodzieży i bezrobocie długotrwałe. Podjęto pewne działania w obszarze aktywnej polityki rynku pracy i publicznych służb zatrudnienia. Jednak służby te nadal nie są w stanie sprostać popytowi na swoje usługi, udzielać wysokiej jakości wsparcia i porad w poszukiwaniu pracy ani dotrzeć do bezrobotnych niezarejestrowanych w urzędach. Opóźniły się plany dotyczące wzmocnienia zdolności administracyjnej publicznych służb zatrudnienia, w tym specjalizacji i zwiększenia liczby doradców bezpośrednio obsługujących klientów. Skuteczność aktywnej polityki rynku pracy jest ograniczona ze względu na brak skutecznego monitorowania jakości bieżących programów.
- (13) Udział młodzieży w kształceniu i szkoleniu zawodowym jest niski; pracodawcy nie angażują się w kształcenie młodzieży. Obecnie wdrażane są jednak odpowiednie środki w ramach strategii kształcenia i szkolenia zawodowego.

- (14) Na Cyprze brakuje powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, a cypryjski system opieki zdrowotnej nie zapewnia odpowiedniego i skutecznego dostępu do opieki zdrowotnej. W związku z niskim wkładem budżetu państwa w finansowanie opieki zdrowotnej niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki zdrowotnej (gdzie barierą jest koszt świadczenia lub wysokość płatności pokrywanej z własnej kieszeni przez pacjenta) są znacznie większe niż w innych państwach członkowskich UE. Istnieje możliwość poprawy efektywności wykorzystania zasobów. Uznano się, że pomocne mogłoby być m.in. zwiększenie autonomii publicznych szpitali oraz utworzenie krajowego systemu opieki zdrowotnej, ale środki te nie zostały jeszcze przyjęte.
- (15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Cypru i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform Cypru. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Cyprze, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej.
- (16) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (17) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej,

NINIEJSZY ZALECA Cyprowi podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie, po korekcie nadmiernego deficytu, średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017. Przyjęcie do końca 2016 r. wiążącego mechanizmu ograniczającego stopę wzrostu wynagrodzeń pracowników sektora publicznego. Przyjęcie do końca 2016 r. horyzontalnej reformy administracji publicznej i przepisów prawa dotyczących zarządzania podmiotami stanowiącymi własność państwa oraz wdrożenie reformy instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym. Przyjęcie do końca 2016 r. przepisów prawa wtórnego w celu dokończenia prac nad nowymi ramami budżetowymi.
2. Usunięcie do czerwca 2017 r. przeszkód utrudniających pełne wdrożenie ram w zakresie niewypłacalności oraz egzekucji z nieruchomości oraz zapewnienie urzędom ds. niewypłacalności odpowiednich zasobów. Zapewnienie rzetelnego i szybkiego systemu wydawania tytułów własności i przenoszenia praw do własności nieruchomości. Zwiększenie wydajności i zdolności systemu sądownictwa. Zreformowanie przepisów o postępowaniu cywilnym.
3. Przyjęcie do końca 2016 r. dodatkowych środków w celu ograniczenia liczby kredytów zagrożonych i zapewnienia dokładnej wyceny zabezpieczeń kredytów do celów tworzenia rezerw. Zwiększenie zakresu informacji dostępnych dla kredytodawców i podwyższenie jakości obecnie dostarczanych informacji w celu zapewnienia pełnej skuteczności rejestru kredytów.
4. Usunięcie przeszkód dla inwestycji, w szczególności poprzez wdrożenie planu działania na rzecz wzrostu gospodarczego, kontynuację planu prywatyzacji i wzmocnienie krajowych organów regulacyjnych. Podjęcie działań w celu zwiększenia dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do finansowania.

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

5. Zwiększenie zdolności publicznych służb zatrudnienia oraz podniesienie jakości ich usług dla długotrwale bezrobotnych; zwiększenie możliwości dotarcia do bezrobotnych niezarejestrowanych w urzędach. Przyjęcie przepisów w sprawie reformy szpitali oraz przyspieszenie planowanego wdrożenia powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady

P. KAŽIMÍR

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Bułgarii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na 2016 r.**

(2016/C 299/08)

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

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Bułgarię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Bułgarii zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Bułgarii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Bułgarii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. W sprawozdaniu zawarto również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym przedstawiono wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Bułgarii występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Charakterystyczna dla gospodarki tego kraju jest zwłaszcza utrzymująca się niestabilność sektora finansowego i wysokie zadłużenie przedsiębiorstw, którym towarzyszy wysokie bezrobocie.

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

- (3) W dniu 15 kwietnia 2016 r. Bułgaria przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program konwergencji na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Bułgaria jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2016 r. rząd planuje stopniową poprawę salda nominalnego do poziomu -1,9 % PKB w 2016 r., a w 2019 r. do -0,2 % PKB. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny wynoszący 1 % PKB – zostanie osiągnięty do 2017 r. W programie konwergencji przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie wartość szczytową na poziomie 31,8 % w 2018 r., po czym będzie spadać, osiągając w 2019 r. poziom 30,8 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, wydaje się nieco optymistyczny. Środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego poczynawszy od 2017 r. nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane. W prognozie Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje się na ryzyko wystąpienia w 2016 r. i w 2017 r. pewnego odchylenia od ścieżki prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, przy założeniu niezmiennego kursu polityki. Opierając się na ocenie programu konwergencji i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Bułgaria zasadniczo spełni warunki paktu stabilności i wzrostu. Zarówno w 2016, jak i w 2017 r., konieczne będą jednak dalsze działania w celu zapewnienia spełnienia tych warunków.
- (6) Bułgaria osiągnęła pewne postępy w realizacji ubiegłorocznego zalecenia dotyczącego poprawy efektywności wydatków na opiekę zdrowotną, w szczególności poprzez utworzenie krajowej mapy zdrowia, która umożliwi planowanie wydatków medycznych zgodnie z kryterium terytorialnym i potrzebami ludności. Bułgarski system ochrony zdrowia stoi przed poważnymi wyzwaniami, takimi jak ograniczony dostęp, niski poziom finansowania oraz słabe efekty zdrowotne. Pomimo niedawnych wysiłków mających na celu usprawnienie ściągania podatków, szara strefa nadal pozostaje znaczącym wyzwaniem niekorzystnie wpływającym na dochody publiczne. Praca nierejestrowana, w tym zgłaszanie zaniżonego wynagrodzenia i uchylanie się od płacenia składek na ubezpieczenie społeczne, zakłóca funkcjonowanie rynku pracy i zmniejsza wpływy podatkowe.
- (7) Przypadki nieostrożnych praktyk handlowych w sektorze finansowym, zwłaszcza w sektorze bankowym, w połączeniu z nieskutecznym nadzorem, stworzyły warunki sprzyjające akumulacji zaburzeń równowagi. Ukończenie w sposób przejrzysty i zgodnie z najlepszymi praktykami międzynarodowymi niedawno rozpoczętych przeglądów sektora bankowości, ubezpieczeń i funduszy emerytalnych oraz podjęcie koniecznych działań następczych wzmacniać zaufanie do sektora finansowego. Ponadto dalsze wysiłki zmierzające do poprawy nadzoru finansowego, zarówno w sektorze bankowym, jak i pozabankowym, będą odgrywać znaczną rolę we wzmacnieniu systemu finansowego i nadaniu mu funkcji wspierającej rozpoczęte ożywienie makroekonomiczne.
- (8) Odnotowano nieznaczną poprawę na rynku pracy, ale utrzymujące się słabości nadal utrudniają wzrost gospodarczy i ograniczają zdolności dostosowawcze gospodarki. Dostosowanie rynku pracy utrudnione jest strukturalnym charakterem bezrobocia długotrwałego, kurczeniem się zasobów siły roboczej i jej starzeniem się, niskim współczynnikiem aktywności zawodowej i niedopasowaniem umiejętności do potrzeb rynku pracy. Poziom bezrobocia stopniowo spada, lecz nadal istnieją poważne wyzwania, np. w odniesieniu do osób długotrwale bezrobotnych oraz młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się. Aktywne polityki w zakresie rynku pracy mogłyby odgrywać większą rolę przy wspieraniu tych grup w dostępie do rynku pracy. Aktywizacja osób pobierających świadczenia społeczne jest utrudniona z powodu fragmentacji różnych podmiotów wypłacających zasiłki i świadczących usługi w zakresie integracji na rynku pracy oraz ograniczonej

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

współpracy między nimi. W ramach projektu pilotażowego uruchomiono specjalne ośrodki pośrednictwa pracy i pomocy społecznej, łączące usługi agencji pośrednictwa pracy i agencji pomocy społecznej, ale brakuje decyzji, aby wprowadzić je na szerszą skalę po zakończeniu fazy pilotażowej w grudniu 2016 r.

- (9) Choć poziom minimalnego wynagrodzenia w Bułgarii jest nadal najniższy w UE, to jednak znacznie wzrósł od 2011 r. Brak obiektywnych kryteriów w zakresie ustalania minimalnego wynagrodzenia powoduje brak pewności. Mimo wysiłków podejmowanych w tym zakresie przez rząd i partnerów społecznych Bułgaria nadal nie ma jasnych wytycznych ani przejrzystych kryteriów ustalania minimalnego wynagrodzenia, które uwzględniałyby jego wpływ na tworzenie miejsc pracy, warunki socjalne i konkurencyjność.
- (10) W Bułgarii nadal utrzymuje się bardzo wysoki poziom zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz wysoki poziom nierówności społecznych. Postępy w rozwiązywaniu problemu ubóstwa i wykluczenia społecznego są utrudnione stałymi wyzwaniem z integracją Romów na rynku pracy, ułatwianiem przejścia od kształcenia do zatrudnienia oraz zwiększeniem zakresu i skuteczności polityk dotyczących spraw społecznych, zdrowia i rynku pracy. Powszechny system dochodu minimalnego zapewnia ludności niewielkie wsparcie i ma niewielki zasięg. Poziom świadczeń jest poniżej progu ubóstwa i nie zwiększono go odpowiednio do zaistniałych w ostatnich latach zmian w zakresie średniego i minimalnego wynagrodzenia. Szacunkowe dane dotyczące odsetka osób objętych świadczeniami wskazują na to, że duża część potencjalnych beneficjentów ich nie otrzymuje. Poprawa zasięgu świadczeń, by objąć nimi grupy docelowe, przy utrzymaniu odpowiedzialności budżetowej, pomogłaby zmniejszyć ubóstwo.
- (11) System edukacji ma ograniczoną zdolność do integracji słabszych grup społecznych i przekazania uczniom odpowiednich umiejętności. Słabsze grupy społeczne, takie jak Romowie czy dzieci z ubogich rodzin, wciąż napotykają na poważne przeszkody w dostępie do edukacji i ukończeniu kształcenia. Poziom uczestnictwa Romów we wszystkich poziomach kształcenia jest znacznie niższy niż wśród reszty ludności. Odsetek osób przedwcześnie kończących naukę wciąż wzrasta i jest szczególnie wysoki na obszarach wiejskich i w regionach mniej rozwiniętych. Usunięcie przeszkód dla uczestnictwa we wczesnej edukacji dzieci ze środowisk defaworyzowanych ma zasadnicze znaczenie dla poprawy wyników nauczania i zapobiegania przedwczesnemu zakończeniu nauki. Nowa ustawa o edukacji przedszkolnej i szkolnej, przyjęta przez parlament we wrześniu 2015 r., stanowi ważny krok na rzecz kompleksowej reformy systemu szkolnictwa. Wdrożenie tych przepisów, wraz z celowymi środkami na rzecz przezwyciężenia barier nieustawodawczych dla pełnego uczestnictwa grup defaworyzowanych w edukacji, powinno przyczynić się do zwiększenia potencjału wzrostu bułgarskiej gospodarki i spójności społecznej w perspektywie długoterminowej. Odsetek osób podejmujących i kończących wyższe studia wzrasta, a wskaźnik zatrudnienia absolwentów, którzy niedawno ukończyli naukę powoli się poprawia, choć wciąż pozostaje na znacznie niższym poziomie niż średnia unijna.
- (12) Ryzyka wynikające z wysokiego zadłużenia przedsiębiorstw i przeszkód dla zmniejszenia zadłużenia są nadal znaczne. Obowiązujące przepisy dotyczące niewypłacalności nie stwarzają dużych możliwości w zakresie skutecznej restrukturyzacji długu i w niewielkim stopniu rozwiązują problem wysokiego poziomu zadłużenia przedsiębiorstw. Reformy na rzecz ułatwienia postępowania w sprawie niewypłacalności przedsiębiorstw mogłyby poprawić sytuację w zakresie zmniejszania zadłużenia i utorować drogę nowym pożyczkom i inwestycjom.
- (13) System zamówień publicznych w Bułgarii nadal charakteryzuje się słabościami strukturalnymi, m.in. systematycznymi nieprawidłowościami w procedurach udzielania zamówień, brakiem zdolności administracyjnych i niewystarczającymi mechanizmami kontroli; do tego dochodzą nagminne odwołania sądowe, które często opóźniają prace w terenie. Postępy w przechodzeniu w pełni elektroniczny system zamówień publicznych są ograniczone. Niedociągnięcia bułgarskiego systemu zamówień publicznych doprowadziły do przerwania płatności i korekt finansowych w ramach programów finansowania UE i wpływają również na szersze otoczenie biznesu.
- (14) Niestabilna polityka oraz brak zaufania do głównych instytucji publicznych, takich jak sądownictwo, stanowią istotne czynniki zniechęcające do inwestowania w bułgarską gospodarkę. Powolne tempo wdrażania reform administracji publicznej, jak również reform w konkretnych sektorach, takich jak badania naukowe, innowacje i energia utrudniają poprawę klimatu inwestycyjnego. Bułgaria przyjęła wprawdzie strategiczne ramy na rzecz reformy i modernizacji administracji publicznej, postępy są jednak powolne, a realizacja reform często odkładana. Nowe przepisy nie są poddawane systematycznej ocenie skutków, choć pojawiły się pewne działania na rzecz zmiany tej sytuacji. Częste zmiany ram prawnych są źródłem braku pewności i wpływają na otoczenie biznesu. Korupcja pozostaje poważnym problemem, zaś odpowiedź władz krajowych na ten problem jest nadal hamowana przez słabe i rozdrobnione instytucje. W ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji Bułgaria otrzymuje zalecenia w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Chociaż obszary te mają istotne znaczenie dla ogólnego otoczenia biznesu, z powyższego względu nie są one uwzględnione w zaleceniach skierowanych do Bułgarii.

- (15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Bułgarii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Bułgarii w poprzednich latach. Wzięła ona pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Bułgarii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.
- (16) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,
- (17) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program konwergencji. Zalecenia na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej,

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

1. Dokonanie rocznego dostosowania budżetowego w latach 2016 i 2017 w wysokości 0,5 % PKB prowadzącego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Dalszą poprawę poboru podatków i podjęcie środków mających na celu zmniejszenie rozmiaru zjawiska gospodarki nieformalnej, w tym pracy nierejestrowanej.
2. Zakończenie do końca 2016 r. oceny jakości aktywów i testów warunków skrajnych w odniesieniu do banków. Ukończenie do końca 2016 r. przeglądu bilansów i testów warunków skrajnych w odniesieniu do towarzystw ubezpieczeniowych oraz przeglądu aktywów prywatnych funduszy emerytalnych. Podjęcie w razie potrzeby działań następczych we wszystkich trzech sektorach oraz dalszą poprawę nadzoru bankowego i pozabankowego.
3. Wzmocnienie i integrację pomocy społecznej, w tym odpowiednich usług społecznych, i aktywnych polityk rynku pracy, zwłaszcza na rzecz osób długotrwale bezrobotnych oraz młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się. Zapewnianie w większym zakresie wysokiej jakości kształcenia dla grup defaworyzowanych, w tym dla Romów. Poprawę efektywności systemu opieki zdrowotnej, poprzez poprawę dostępu do niego i jego finansowania, jak i poprawę efektów zdrowotnych. Opracowanie, we współpracy z partnerami społecznymi, wytycznych i kryteriów w zakresie ustalania płacy minimalnej. Zwiększenie zasięgu i adekwatności systemu minimalnego dochodu.
4. Reformę ram dotyczących niewypłacalności w celu przyspieszenia procedur naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jak i poprawy ich skuteczności i przejrzystości. Zwiększenie zdolności sądów w zakresie postępowań w sprawie niewypłacalności. Wzmocnienie zdolności agencji zamówień publicznych i podmiotów zamawiających oraz poprawę opracowywania i kontroli publicznych procedur przetargowych, zwłaszcza poprzez pełne wdrożenie krajowej strategii na rzecz rozwoju sektora zamówień publicznych na lata 2014–2020. Przyspieszenie wprowadzania elektronicznych zamówień publicznych.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Belgii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/09)

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 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 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Belgię 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. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾. Jako kraj, 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.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Belgii zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Belgii w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r. oraz szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja

⁽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 96 z 11.3.2016, s. 1.

doszła do wniosku, że w Belgii nie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Słaba aktywność zewnętrzna w połączeniu z wysokim zadłużeniem publicznym może w przyszłości powodować zagrożenia. Niedawne zmiany wskazują jednak na poprawę konkurencyjności. Środki naprawcze – obejmujące ograniczenie wzrostu płac i obniżki składek na ubezpieczenie społeczne – doprowadziły do spowolnienia tempa wzrostu kosztów pracy. Dług publiczny nie maleje, ale zagrożenia o charakterze krótkoterminowym wydają się być ograniczone.

- (3) W dniu 29 kwietnia 2016 r. Belgia przedłożyła krajowy program reform na 2016 r. i program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) W programie stabilności na 2016 r. wskazano, że wpływ, jaki na budżet wywierają wyjątkowo wysoki napływ uchodźców w 2015 i 2016 r. i wyjątkowe środki bezpieczeństwa w 2016 r., jest znaczny, i przedstawiono stosowne dowody na zasięg i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki na uchodźców wyniosły w 2015 r. 0,03 % PKB, natomiast w 2016 r. dodatkowy wpływ wydatków szacuje się na 0,17 % PKB, jeśli chodzi o koszty związane z uchodźcami, i na 0,12 % PKB, jeśli chodzi o środki bezpieczeństwa. Przepisy określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 umożliwiają pokrycie tych dodatkowych wydatków, gdyż napływ uchodźców i poważne zagrożenie terrorystyczne są okolicznościami wyjątkowymi, ich wpływ na finanse publiczne Belgii – znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odstępstwo od wymaganej ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności. Dlatego też wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2015 r. zmniejszono, aby uwzględnić dodatkowe wydatki związane z uchodźcami. Jeśli chodzi o 2016 r., ostateczna ocena obejmująca kwoty kwalifikowalne zostanie przeprowadzona wiosną 2017 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze belgijskie.
- (6) Belgia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlega przejściowym ustaleniom odnoszącym się do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W dniu 18 maja 2016 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE, ponieważ w 2015 r. Belgia nie poczyniła wystarczających postępów na drodze do osiągnięcia zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Z analizy wynikało, że kryterium długu należy uznać za spełnione. W programie stabilności na 2016 r. rząd planuje stopniową poprawę salda nominalnego z deficytu na poziomie 2,6 % PKB w 2015 r. do wartości -0,2 % PKB w 2019 r. Oczekuje się, że do 2018 r. zostanie osiągnięty skorygowany średniookresowy cel budżetowy, nastawiony na osiągnięcie stanu równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych. Ponowne przeliczenie salda strukturalnego⁽²⁾ wskazuje jednak na deficyt strukturalny w wysokości 0,4 % PKB w 2018 r. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie w 2016 r. szczytowy poziom 106,2 %, po czym będzie spadać, osiągając w 2019 r. poziom 99,6 %. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych jest wiarygodny. Środki niezbędne do osiągnięcia planowanego deficytu docelowego poczynawszy od 2017 r. nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Prognoza Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia – przy założeniu niezmiennego kursu polityki – znacznego odchylenia od zalecanej korekty w 2016 r. oraz w latach 2016 i 2017 ujętych łącznie. W przypadku, gdyby wpływ nadzwyczajnego napływu uchodźców i nadzwyczajnych środków bezpieczeństwa na budżet został wyłączony z oceny, odchylenie przewidywane w 2016 r. nie byłoby już istotne. Prognozuje się, że w 2016 r. Belgia nie spełni warunków przejściowych ustaleń odnoszących się do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia i że w 2017 r. – po okresie przejściowym – nie osiągnie wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, iż Belgia nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania w celu spełnienia tych warunków w latach 2016 i 2017.
- (7) Do wysokiego zadłużenia publicznego dochodzą słabe wyniki w zakresie konkurencyjności i eksportu. Od 2000 r. aktywność zewnętrzna pogarsza się, na co wskazują straty udziału w rynku światowym, a stan ten pogłębia dodatkowo eksport ukierunkowany przede wszystkim na mniej dynamiczne rynki. W ostatnich latach tendencja spadkowa udziału w rynku została wprawdzie zatrzymana, nagromadzone straty są jednak nadal

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

⁽²⁾ Saldo strukturalne ponownie przeliczone przez Komisję na podstawie informacji zawartych w programie stabilności przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

znaczne. Zdolność eksportową kraju ogranicza także specjalizacja w segmentach rynku bardziej narażonych na konkurencję cenową. Jest to szczególnie trudne do pogodzenia z wysokimi kosztami pracy w tym kraju. Jednostkowe koszty pracy do niedawna rosły szybko w wyniku niskiego wzrostu wydajności, a zwłaszcza szybkiego wzrostu płac. Ten ostatni można przypisać pewnym cechom systemu ustalania wysokości wynagrodzeń. Z jednej strony, marże wzrostu płac realnych były wielokrotnie ustalane na zbyt wysokim poziomie. Z drugiej strony, inflacja wielokrotnie przewyższała oczekiwania i inflację w krajach ościennych. Powodem różnicy strukturalnej w stopie inflacji bazowej między Belgią a krajami ościennymi jest przede wszystkim wyższy wzrost cen za usługi oraz nie najlepsze funkcjonowanie rynku detalicznego. Inflację tę przekładano na wzrost płac poprzez ogólnie stosowaną praktykę automatycznej indeksacji płac. W sumie czynniki te podważyły skuteczność wysoce skoordynowanego systemu ustalania wysokości wynagrodzeń. Aby zahamować spadek konkurencyjności i jego negatywny wpływ na wyniki eksportu i zatrudnienie, władze belgijskie interweniowały w ostatnich latach w proces kształtowania płac. Wprowadzono ograniczenie ich wzrostu, w tym ograniczenie wzrostu płac realnych i zawieszenie systemów indeksacji płac. Wprowadzane są ponadto obniżki składek na ubezpieczenie społeczne. Aby zapewnić trwałość korekty, konieczne są jednak strukturalne reformy ram ustalania wynagrodzeń zgodnie z zaleceniami Rady przyjętymi w poprzednich latach. Rząd zamierza wprowadzić zmiany do ustawy o wspieraniu zatrudnienia i ochronie konkurencyjności z 1996 r. (zwanej dalej „ustawą z 1996 r.”), która stanowi dla partnerów społecznych podstawę do określania co dwa lata „limitu wzrostu płac”, dotychczas poczyniono jednak niewielkie postępy w tej kwestii. Zapewnienie bardziej formalnego związku między płacami a wydajnością pomogłoby skonsolidować ostatnie dokonania i zapobiec ponownemu wystąpieniu dotychczasowych problemów.

- (8) Poczyniono pewne postępy co do ogólnego funkcjonowania rynku pracy. Zachęty do podejmowania pracy zostały wzmocnione działaniami na rzecz zmniejszenia klina podatkowego oraz zmianami w systemie świadczeń dla bezrobotnych. Znaczne różnice w poziomie zatrudnienia różnych grup ludności nadal jednak skutkują stale występującym niepełnym wykorzystaniem siły roboczej, zwłaszcza wśród osób o niskich kwalifikacjach, osób młodych, starszych pracowników i osób ze środowisk migracyjnych. Ponadto krańcowe stawki podatkowe w przypadku wejścia lub powrotu na rynek pracy stwarzają niebezpieczeństwo wpadnięcia w pułapkę bierności zawodowej i niskich zarobków w przypadku drugiego żywiciela rodziny i szczególnych typów gospodarstw domowych, takich jak osoby żyjące samotnie i osoby samotnie wychowujące dzieci. Ważne jest zatem, aby dopracować i wdrożyć strategię zachęcającą do przechodzenia z sytuacji bezrobocia lub bierności zawodowej do pracy. Nierówności w wykształceniu związane ze kontekstem społeczno-ekonomicznym należą do najwyższych w Unii, a słabe wyniki w nauce częściowo wyjaśniają problem niedostatecznego radzenia sobie na rynku pracy, obserwowany wśród osób ze środowisk migracyjnych. Wprowadzane obecnie reformy edukacji mają na celu zwłaszcza rozwiązanie problemu przedwczesnego kończenia nauki oraz poprawę świadczenia usług w zakresie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Właściwe organy dążą do podniesienia jakości i adekwatności systemów kształcenia zawodowego. Reformy te mogłyby ułatwić płynniejsze przejście do gospodarki opartej na wiedzy i coraz bardziej ukierunkowanej na usługi oraz zmniejszyć niedopasowanie umiejętności i utrzymujący się niedobór siły roboczej w niektórych zawodach. Ponadto ze względu na bardzo niski współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia starszych pracowników konieczna jest polityka promująca aktywność ludzi starszych oraz polityka wspierania zapotrzebowania na starszych pracowników. Uzasadnione byłoby także wprowadzenie dodatkowych środków podatkowych ułatwiających podejmowanie pracy.
- (9) Pozakosztowy wymiar konkurencyjności zewnętrznej nadal wymaga znacznej poprawy. Aby utrzymać i podwyższyć obecny poziom dobrobytu, należy położyć większy nacisk na wzrost wydajności oraz inwestycje w kapitał oparty na wiedzy. Wymaga to stałego ukierunkowania na produkty i powiązane usługi znajdujące się wyżej w łańcuchu wartości, dzięki lepszym wynikom w zakresie innowacji i wykorzystaniu wyników badań i rozwoju. Pomimo wysokiej jakości publicznego systemu badań naukowych Belgia posiada stosunkowo niewiele szybko rozwijających się firm w branżach innowacyjnych. Ponadto na klimat biznesowy niekorzystnie wpływają obciążenia administracyjne i regulacyjne, które utrudniają tworzenie i rozwój przedsiębiorstw. Wymogi w zakresie udziałów i ograniczenia co do prawa głosu, formy prawnej i działalności wielodyscyplinarnej hamują dynamikę rynku usług dla przedsiębiorstw. Ograniczenia operacyjne i ograniczenia co do miejsca, w którym detaliści mogą ustanowić swoje siedziby, mają te same skutki w sektorze detalicznym. Istnieją ponadto niedociągnięcia w zakresie efektywności systemu sądownictwa, w którym występuje niski poziom rozpowszechnienia technologii informacyjno-komunikacyjnych. W sumie wszystkie te czynniki stanowią poważne bariery dla inwestycji prywatnych. Wzrostowi wydajności i inwestycjom szkodzi także niskiej jakości infrastruktura i spowalniające ruch wąskie gardła. Najpilniejszą luką inwestycyjną jest sieć transportowa. Położenie geograficzne Belgii w połączeniu z obecnością organizacji międzynarodowych umożliwiło przyciągnięcie do kraju wielu ośrodków dystrybucji, baz logistycznych i międzynarodowych siedzib różnych przedsiębiorstw. Istnieje jednak coraz poważniejszy problem zatorów komunikacyjnych w godzinach największego natężenia ruchu, co zmniejsza atrakcyjność państwa dla inwestorów zagranicznych i powoduje ogromne koszty ekonomiczne i środowiskowe. Zakłada się również, że Belgia nie osiągnie swoich celów na 2020 r. w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych; kraj boryka się z poważnymi problemami zanieczyszczenia powietrza. Z uwagi na duże skupienie działalności gospodarczej wokół stolicy i portów, najpilniejszym wyzwaniem jest modernizacja podstawowej infrastruktury transportu kolejowego i drogowego oraz zapewnienie brakujących połączeń między głównymi węzłami gospodarczymi. Jednocześnie ważne jest, aby rozwiązać problem zatorów komunikacyjnych

w godzinach największego natężenia ruchu przez poprawę usług transportu publicznego, optymalizację zarządzania ruchem i wyeliminowanie zakłóceń rynku i niepożądanych zachęt podatkowych, takich jak preferencyjne traktowanie samochodów służbowych.

- (10) Kolejny problem dotyczy adekwatności krajowej produkcji energii elektrycznej i ogólnego bezpieczeństwa dostaw. Nieplanowane przerwy w funkcjonowaniu kilku obiektów jądrowych stały się źródłem obaw dotyczących sposobu osiągnięcia równowagi popytu i podaży energii elektrycznej, a wielokrotnie zmieniany harmonogram stopniowego zamykania elektrowni jądrowych stworzył klimat niesprzyjający podejmowaniu długoterminowych decyzji inwestycyjnych. Powoduje to zwiększenie importu i coraz mniejsze bezpieczeństwo dostaw. Zażegnano wprowadzić zagrożenia dostaw w perspektywie krótkoterminowej, jednak potrzeby inwestycyjne w dłuższym okresie są nadal znaczne. Oprócz istotnych nowych krajowych mocy produkcyjnych i dalszego wzrostu połączeń międzysystemowych, do rozwoju zarządzania popytem niezbędne są inteligentne sieci. Ze względu na długi okres wdrażania dużych projektów w sektorze energii i pilną potrzebę zastępczych mocy wytwórczych w ciągu następnej dekady, konieczne będą szybkie działania, zwłaszcza w postaci odpowiednich ram prawnych wspierających wzrost mocy wytwórczych.
- (11) Belgia poczyniła pewne postępy w zakresie reformy systemu podatkowego, zwłaszcza poprzez przesunięcie obciążeń podatkowych z pracy na inne podstawy opodatkowania, co stopniowo zmniejszy klin podatkowy. Ulgi w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez pracodawców również przyczynią się do zmniejszenia tej luki. System podatkowy jest jednak wciąż skomplikowany, a szczególne wyłączenia, ulgi i obniżone stawki powodują erozję bazy podatkowej. Niektóre z nich wiążą się z utratą dochodów, zakłóceniami gospodarczymi i poważnymi obciążeniami administracyjnymi. Przesunięcie obciążeń podatkowych nie wydaje się być ponadto neutralne z punktu widzenia budżetu. Struktura systemu podatkowego nadal wymaga znacznej poprawy poprzez dalsze poszerzenie podstawy opodatkowania umożliwiające stosowanie niższych stawek nominalnych i zmniejszenie liczby zakłóceń. Istnieje także znaczny potencjał, jeśli chodzi o przesunięcie obciążeń podatkowych w sposób sprzyjający ochronie środowiska; potencjał ten wynika m.in. z korzystnego opodatkowania samochodów służbowych i kart paliwowych, które powoduje wzrost zanieczyszczenia, zagęszczenia ruchu i emisji gazów cieplarnianych.
- (12) Belgia poczyniła w ostatnich latach znaczne postępy w reformowaniu systemów emerytalnych. W ustawie z dnia 10 sierpnia 2015 r. dotyczącej podwyższenia wieku emerytalnego, warunków przechodzenia na wcześniejszą emeryturę i minimalnego wieku uprawniającego do renty rodzinnej ustanowiono nowe kryteria dotyczące minimalnego wieku i stażu pracy mające zastosowanie w przypadku zwykłej emerytury. Mimo niedawnej reformy przewidywany wzrost wydatków na emerytury pozostaje jednak znaczny. Zalecane już w przeszłości automatyczne powiązanie ze zmianami średniego trwania życia ograniczyłoby ryzyko dla średnio- i długoterminowej stabilności. Rząd ogłosił w tym względzie zamiar wprowadzenia systemu emerytalnego opartego na punktach kredytowych, który uruchamiałby automatyczne mechanizmy korygujące w odpowiedzi na zmiany demograficzne. Zagadnienia te będą nadal ściśle monitorowane w ramach europejskiego semestru.
- (13) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Belgii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Belgii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Belgii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego UE poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności Belgii, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

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

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

1. Dokonanie rocznej korekty budżetowej wynoszącej co najmniej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017. Wykorzystanie nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Uzgodnienie egzekwowalnego podziału celów budżetowych między wszystkimi szczeblami instytucji rządowych i samorządowych. Uproszczenie systemu podatkowego i wyeliminowanie wydatków podatkowych powodujących zakłócenia.
2. Przeprowadzenie, w porozumieniu z partnerami społecznymi, zamierzonego przeglądu ustawy z 1996 r. o wspieraniu zatrudnienia i ochronie konkurencyjności. Zapewnienie, aby płace mogły się zmieniać proporcjonalnie do wydajności. Zapewnienie skuteczności polityk aktywizacji rynku pracy. Kontynuowanie reform systemu edukacji i kształcenia zawodowego oraz zapewnienie wsparcia szkoleniowego dla grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, szczególnie dla osób ze środowisk migracyjnych.
3. Zwiększenie zdolności do innowacji, szczególnie poprzez wspieranie inwestycji w kapitał oparty na wiedzy. Zwiększenie konkurencji w sektorze usług dla przedsiębiorstw i sektorze detalicznym przez usunięcie nieuzasadnionych ograniczeń operacyjnych i dotyczących zakładania działalności. Rozwiązanie problemu niedoboru inwestycji w infrastrukturę transportową i moce wytwórcze w sektorze energii.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/10)

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 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Niderlandy jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zaleceń Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾ Jako kraj, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Niderlandy powinny zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zaleceń.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Niderlandów zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Niderlandów w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Niderlandów w realizacji ich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 96 z 11.3.2016, s. 1.

podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Niderlandach występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Kluczowe znaczenie ma rozwiązanie problemu znacznego zadłużenia gospodarstw domowych. Wyzwaniem są nadal duże i utrzymujące się nadwyżki na rachunku obrotów bieżących, które odzwierciedlają strukturalne cechy gospodarki i kontekst polityczny w przypadku przedsięwzięć niefinansowych, również z uwagi na skutki uboczne dla innych państw członkowskich strefy euro.

- (3) W dniu 28 kwietnia 2016 r. Niderlandy przedłożyły swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Niderlandy są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlegają przejściowym ustaleniom odnoszącym się do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W swoim programie stabilności na 2016 r. rząd planuje stopniową poprawę salda nominalnego do poziomu 0,1 % PKB w 2019 r. Jednocześnie rząd planuje pogorszenie przeliczonego salda strukturalnego ⁽²⁾ w 2016 r. do poziomu -1,4 % PKB, a następnie jego poprawę. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny wynoszący 0,5 % PKB – zostanie osiągnięty w 2019 r. Jednak przy uwzględnieniu przeliczonego salda strukturalnego jest prawdopodobne, że średniookresowy cel budżetowy będzie osiągnięty już od 2018 r. Zgodnie z programem stabilności spodziewane jest, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie wartość szczytową na poziomie 65,4 % w 2016 r., po czym będzie stopniowo spadać, osiągając w 2019 r. poziom 58,9 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Prognoza Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia w Niderlandach pewnego odchylenia od wymogów funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu w 2016 r. oraz – przy założeniu niezmiennego kursu polityki – w latach 2016 i 2017 łącznie. Prognozuje się, że w 2016 r. Niderlandy spełnią warunki przejściowych ustaleń odnoszących się do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia i że w 2017 r. – po okresie przejściowym – osiągną wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Niderlandy zasadniczo spełnią warunki paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania, aby zapewnić spełnienie tych warunków w latach 2016 i 2017.
- (6) Odnotowany ostatnio wzrost zatrudnienia można w pełni przypisać wzrostowi liczby osób zatrudnionych na umowy na czas określony oraz liczby osób pracujących na własny rachunek. Mimo iż Niderlandy podjęły kroki, aby zaradzić tej sytuacji, konieczne jest bardziej kompleksowe podejście. Niskie wskaźniki przechodzenia z umów na czas określony do umów na czas nieokreślony wciąż grożą segmentacją rynków pracy. Obserwuje się wysoki i wciąż rosnący odsetek umów na czas określony w kontekście dużych różnic w przepisach o ochronie zatrudnienia dotyczących z jednej strony umów na czas określony, a z drugiej, umów na czas nieokreślony. Osoby pracujące na własny rachunek niezatrudniające pracowników są często niewystarczająco ubezpieczone na wypadek niepełnosprawności, bezrobocia i z tytułu starości, co może mieć wpływ na stabilność systemu zabezpieczenia społecznego w przyszłości. Wprowadzono szereg środków, które zmniejszyły różnice między umowami na czas określony i nieokreślony. Korzystny system opodatkowania oraz brak obowiązku opłacania pewnych składek na ubezpieczenie społeczne wciąż stanowią zachęty finansowe do prowadzenia działalności na własny rachunek.
- (7) Głównym wyzwaniem związanym z problemem wysokiego zadłużenia gospodarstw domowych jest sytuacja na rynku mieszkaniowym, gdzie na przestrzeni dziesięcioleci wykształciły się sztywne zasady oraz prowadzące do zakłóceń zachęty, które wywierają wpływ na modele finansowania nieruchomości mieszkalnych oraz sektorowe modele oszczędzania. Tendencja panująca wśród gospodarstw domowych polegająca na zwiększaniu długu hipotecznego brutto w oparciu o zgromadzony majątek nieruchomy w dużym stopniu odzwierciedla istniejące od dłuższego czasu zachęty podatkowe, a zwłaszcza możliwość odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego. Od 2012 r. wdrożono szereg środków mających na celu częściowe rozwiązanie tego problemu, lecz nie zostały one zintensyfikowane zgodnie z zaleceniem Rady z 2015 r. Subsydia w innych podsektorach rynku mieszkaniowego hamują rozwój dobrze funkcjonującego prywatnego rynku najmu. Sektor lokali

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

⁽²⁾ Saldo strukturalne ponownie przeliczone przez Komisję na podstawie informacji zawartych w programie stabilności przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

socjalnych jest jednym z największych w Unii, ale przydział lokali osobom będącym rzeczywiście w potrzebie nie zawsze jest efektywny. W sektorze tym wprowadzono większe zróżnicowanie stawek czynszu na podstawie dochodów. Spółdzielnie mieszkaniowe będą musiały oddzielić działalność prowadzoną w ogólnym interesie gospodarczym (tj. lokale socjalne) od innej działalności. Uwzględniając fakt, że zajęto się pewnymi prowadzącymi do zakłóceń zachętami uzależniającymi stawki czynszu od dochodów na rynku lokali socjalnych, należy przesunąć tę część poprzedniego zalecenia Rady z 2015 r. do monitorowania sytuacji. Jednocześnie zakłócenia na rynku mieszkaniowym są nadal znaczne i zwiększają skłonność gospodarstw domowych do zadłużania się. Niezbędna jest dalsza poprawa tej sytuacji.

- (8) Oprócz zakłóceń na rynku mieszkaniowym, na dochód do dyspozycji gospodarstwa domowego wpływ mają obowiązkowe niepodatkowe składki na drugi filar systemu emerytalnego. System emerytalny oparty o drugi filar daje dobre wyniki pod względem jakości i adekwatności, lecz jest wadliwy pod względem sprawiedliwości międzypokoleniowej, przejrzystości i odporności na wstrząsy gospodarcze. W ostatnich latach stabilność systemu emerytalnego poprawiła się dzięki podniesieniu wieku emerytalnego do 67 lat zaplanowanemu na 2021 r. oraz uzależnieniu go od średniego dalszego trwania życia. Średnio składki emerytalne uległy obniżeniu, jako że zmniejszeniu uległa maksymalna stopa przyrostu świadczeń emerytalnych zwolniona z podatku. Odpowiedni wewnętrzny i międzypokoleniowy podział kosztów i ryzyka poza przyjętymi przepisami w zakresie indeksacji i buforów finansowych (ramami oceny finansowej) pomógłby gospodarstwom domowym w alokacji ich środków finansowych w sposób bardziej sprzyjający wzrostowi gospodarczemu. Rząd ogłosił zamiar przeprowadzenia dogłębnej reformy drugiego filaru systemu emerytalnego we współpracy z partnerami społecznymi, aby stworzyć bardziej przejrzysty i aktuarialnie sprawiedliwszy system.
- (9) Podczas kryzysu gospodarczego znacznie zmalały inwestycje, a od tego czasu tylko częściowo się poprawiły. Niski poziom inwestycji we wszystkich sektorach gospodarki wydaje się być bardzo cykliczny. Był wynikiem spowolnienia na rynku mieszkaniowym i działań związanych z konsolidacją budżetową. Chociaż bariery dla inwestycji wydają się niewielkie, niski poziom inwestycji w sektorze budowlanym oraz w energię odnawialną wydaje się być związany z niepewnością rynków i czynnikami regulacyjnymi. Pomimo coraz lepszych warunków kredytowych ryzyko nowych kredytów jest wyższe w obecnej sytuacji finansowej. Wydatki publiczne na badania i rozwój spadały od 2014 r., a prywatne wydatki na te cele pozostają na niskim poziomie. W związku z tym w 2015 r. Rada zaleciła, aby Niemcy przesunęły wydatki publiczne w stronę wspierania inwestycji w badania i rozwój oraz zwiększenia wydatków prywatnych na te cele. Wydatki publiczne i prywatne na B+R są niskie w porównaniu z poziomem wykształcenia mieszkańców oraz wynikami nauczania i poziomem rozwoju gospodarczego.
- (10) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Niemiec i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Niemiec w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Niemczech, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (11) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności Niemiec, a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (12) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 3 poniżej,

NINIEJSZY ZALECA Niemcom podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Ograniczenie odchylenia od średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. i dokonanie rocznej korekty budżetowej wynoszącej 0,6 % PKB w 2017 r. Priorytetowe traktowanie wydatków publicznych skierowanych na większą poprawę inwestycji w badania i rozwój.
2. Rozwiązanie problemu utrzymujących się barier w zatrudnianiu pracowników na umowy na czas nieokreślony oraz ułatwianie przechodzenia z umów na czas określony do umów na czas nieokreślony. Zajęcie się wysokim wzrostem liczby osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników, w tym poprzez zmniejszenie zakłóceń podatkowych sprzyjających pracy na własny rachunek, bez narażania na szwank przedsiębiorczości, oraz promowanie dostępu osób pracujących na własny rachunek do przystępnej ochrony socjalnej.

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

3. Wprowadzenie środków na rzecz większej przejrzystości drugiego filaru systemu emerytalnego, uczynienia go bardziej sprawiedliwym w ujęciu międzypokoleniowym oraz bardziej odpornym na wstrząsy. Wprowadzenie środków mających na celu zredukowanie utrzymujących się zakłóceń na rynku mieszkaniowym oraz skłonności gospodarstw domowych do zadłużania się, w szczególności poprzez zmniejszanie możliwości odliczania od podatku odsetek od kredytu hipotecznego.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/11)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

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

uwzględniając 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 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Estonię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. Tego samego dnia Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾ Jako kraj, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Estonia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie tego zalecenia.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Estonii zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Estonii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Estonii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe zawiera również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Estonii nie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej.

⁽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 96 z 11.3.2016, s. 1.

- (3) W dniu 28 kwietnia 2016 r. Estonia przedłożyła swój program stabilności na 2016 r., a w dniu 10 marca 2016 r. swój krajowy program reform na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Estonia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie stabilności na 2016 r. rząd planuje deficyt nominalny wynoszący około 0,5 % PKB w latach 2016–2018, a w kolejnych latach – równowagę budżetową. W kategoriach strukturalnych Estonia osiąga swój średniookresowy cel budżetowy – saldo strukturalne – przez cały okres trwania programu. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB utrzyma się na poziomie około 10 % PKB w 2017 r. i spadnie do poziomu około 9½ % PKB w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny dla 2016 r. i optymistyczny w odniesieniu do 2017 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2016 r. przewiduje się, że saldo strukturalne zmieni się z nadwyżki 0,6 % PKB w 2015 r. w równowagę budżetową w 2016 r., a następnie przejdzie w niewielki deficyt wynoszący 0,2 % PKB w 2017 r., które to wartości można uznać za zbliżone do średniookresowego celu budżetowego. Większe odchylenia zostaną poddane ocenie pod kątem wymogu utrzymania równowagi strukturalnej na poziomie średniookresowego celu budżetowego. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Estonia spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (6) Estonia podjęła intensywne działania na rzecz poprawy współczynnika aktywności zawodowej, w tym przez wdrożenie reformy dotyczącej zdolności do pracy. Reforma ta, która weszła w życie w styczniu 2016 r. i będzie w pełni wdrożona od stycznia 2017 r., zwiększy ogólną podaż pracy. Wyzwaniem będzie reintegracja osób, które przez długi czas były wykluczone z rynku pracy. Wprowadzane są nowe aktywne instrumenty rynku pracy, aby pomóc beneficjentom reformy dotyczącej zdolności do pracy w wejściu na rynek pracy i pozostaniu na nim. Wprowadzono też zmiany do systemu wsparcia finansowego.
- (7) Estonia podjęła działania na rzecz zwiększenia motywacji do podejmowania pracy poprzez ograniczenie obciążeń podatkowych dla wszystkich grup dochodowych, w tym dla osób o niskich dochodach. Mogło się to przyczynić do tego, że stopa bezrobocia w Estonii jest niższa, a wskaźnik zatrudnienia pracowników o niskich kwalifikacjach wyższy niż unijna średnia. Przyjęte już środki obejmują planowane wprowadzenie od 2017 r. dodatkowego zwrotu podatku dla osób o niskich dochodach. Prowadzi to jednak do sytuacji, w której efektywne krańcowe stawki podatkowe są na tyle wysokie, że powodują ryzyko powstania pułapki niskich zarobków i zachęcają do wypłacania części wynagrodzenia w formie nierejestrowanego i nieopodatkowywanego dodatku. Jednak wpływ tych środków będzie znany dopiero po przeprowadzeniu ich oceny.
- (8) Wdrożenie Strategii uczenia się przez całe życie 2020 oraz Programu kształcenia i szkolenia zawodowego na lata 2015–2018 pomogło zwiększyć udział w kształceniu i szkoleniu zawodowym oraz jego dopasowanie do rynku pracy. Oczekiwany jest wzrost odsetka uczestników kształcenia i szkolenia zawodowego w ramach przygotowania zawodowego, ale obawy nadal budzą wskaźniki przedwczesnego kończenia nauki w kształceniu i szkoleniu zawodowym.
- (9) Do pewnego stopnia wciąż utrzymują się braki w zakresie miejsc w placówkach wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi w wieku 0–3 lat, ale sytuacja poprawia się – co roku powstają nowe miejsca.
- (10) W Estonii występuje najwyższe w Unii zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć – w 2014 r. wyniosło ono 28,3 %. Grozi to niewykorzystaniem przez kobiety ich pełnego potencjału. Zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć jest tłumaczone m.in. zawodową i sektorową segregacją płciową na rynku pracy, brakiem przejrzystości wynagrodzeń w sektorze prywatnym oraz dłuższymi przerwami w zatrudnieniu w przypadku kobiet pełniących obowiązki opiekuńcze. Rząd ogłosił szereg środków mających ograniczyć zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć. Planowane środki, które nie zostały jeszcze przyjęte lub wdrożone, to między innymi usprawnienie gromadzenia danych, zlecenie służbom inspekcji pracy monitorowania, w jaki sposób

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

pracodawcy stosują zasadę równości wynagrodzeń, promowanie przejrzystości wynagrodzeń, zachęcanie ojców do korzystania z części urlopów rodzicielskich oraz zwiększenie dostępu do placówek opieki nad dziećmi. Jednym z celów Planu socjalnego na lata 2016–2023 jest równość płci oraz wprowadzenie środków mających na celu przeciwdziałanie stereotypom i segregacji płciowej na rynku pracy. Planowane są środki na rzecz wsparcia rodzin w zakresie obowiązków opiekuńczych oraz zachęcenia opiekunów do wchodzenia na rynek pracy. Oczekuje się, że będą one miały pozytywny wpływ na udział kobiet w rynku pracy.

- (11) W Estonii dostęp do usług publicznych nie jest zagwarantowany we wszystkich gminach. Wyzwaniem pozostaje zapewnienie wysokiej jakości usług lokalnych w dziedzinach takich jak transport, edukacja, opieka długoterminowa dla osób starszych i inne usługi społeczne na szczeblu lokalnym. W marcu 2016 r. rząd przedłożył do estońskiego parlamentu projekt ustawy w sprawie reformy administracyjnej, stanowiącej wstęp do reformy instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym. Planowana reforma ma objąć zarówno dobrowolne, jak i zainicjowane przez rząd połączenia różnych jednostek, aby zapewnić obywatelom dostęp do wysokiej jakości usług oraz wydajniejszą i bardziej kompetentną administrację. W zmienionej ustawie o opiece społecznej określono minimalne wymogi dotyczące dziewięciu usług społecznych, ale ich wdrożenie jest zagrożone ze względu na niedociągnięcia w świadczeniu usług przez gminy. Nie przyjęto też jeszcze proponowanej reformy instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym.
- (12) Estonia ma jeden z najwyższych wskaźników inwestycji do PKB, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Jednak pewne wyzwania pozostają nadal aktualne i powinny być podjęte przez Estonię, aby poprawić otoczenie inwestycyjne. Estonia podjęła działania na rzecz wdrożenia swojej strategii badań, rozwoju i innowacji „Estonia oparta na wiedzy” oraz strategii rozwoju przedsiębiorczości, które wspólnie stanowią ramy inteligentnej specjalizacji. Zapewnienie dobrej synergii między tymi strategiami może pomóc w stymulowaniu prywatnych inwestycji w badania, rozwój i innowacje, zwłaszcza z uwagi na fakt, że w 2014 r. inwestycje przedsiębiorstw w badania i technologie spadły do 0,6 % PKB i Estonia najprawdopodobniej nie osiągnie swojego celu na 2020 r. zakładającego przeznaczanie na badania, rozwój i innowacje 3 % PKB. Liczba przedsiębiorstw współpracujących z instytucjami badawczymi jest ograniczona; w rezultacie składanych jest niewiele zgłoszeń patentowych. Jednocześnie wydaje się, że w ostatnich latach całościowa struktura eksportu wyrobów gotowych z Estonii przesunęła się w kierunku towarów o niższej wartości. Niedobór pracowników i wykwalifikowanej siły roboczej może stanowić przeszkodę ograniczającą większe inwestycje w sektorach najnowocześniejszych technologii.
- (13) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Estonii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Estonii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Estonii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego UE przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1 – 2 poniżej.
- (14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności i jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Estonia spełni warunki paktu stabilności i wzrostu,

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

1. Zapewnienie świadczenia i dostępności wysokiej jakości usług publicznych, w szczególności usług społecznych, na szczeblu lokalnym, między innymi poprzez przyjęcie i wdrożenie planowanej reformy instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym. Przyjęcie i wdrożenie środków na rzecz zmniejszenia zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć, w tym środków przewidzianych w Planie socjalnym.

2. Wsparcie inwestycji sektora prywatnego w badania, rozwój i innowacje, w tym poprzez wzmacnianie współpracy między uczelniami wyższymi i przedsiębiorstwami.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady

P. KAŽIMÍR

Przewodniczący



ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2016 r.**

(2016/C 299/12)

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. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Węgry jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) W dniu 26 lutego 2016 r. opublikowano sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Węgier. Zawarto w nim ocenę postępów Węgier w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., i postępów Węgier w realizacji swoich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. W sprawozdaniu krajowym zawarto również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że na Węgrzech nie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności, choć nadal problemem są duże potrzeby w zakresie refinansowania zadłużenia zagranicznego i udział kredytów zagrożonych, zmniejszyło się ryzyko związane z zobowiązaniami zewnętrznymi i wewnętrznymi.

⁽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) W dniu 29 kwietnia 2016 r. Węgry przedłożyły krajowy program reform na 2016 r. oraz program konwergencji na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadkach gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Program konwergencji wskazuje, że wpływ, jaki na budżet wywiera wyjątkowo duży napływ uchodźców, jest znaczny, przy czym w dodatku z dnia 6 maja przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zasięg i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Zgodnie z oceną Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wynosiły w 2015 r. 0,04 % PKB, a w odniesieniu do 2016 r. nie oczekuje się dalszych kosztów przyrostowych. Przepisy określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 umożliwiają pokrycie tych dodatkowych wydatków, gdyż napływ uchodźców jest okolicznością wyjątkową, jej wpływ na finanse publiczne Węgier – znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odstępstwo od ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności. Dlatego też, aby uwzględnić te koszty, zmniejszono wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2015 r. Jeśli chodzi o 2016 r., ostateczna ocena obejmująca kwoty kwalifikowalne zostanie przeprowadzona wiosną 2017 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze węgierskie.
- (6) Węgry są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają regule dotyczącej zadłużenia. W swoim programie konwergencji na 2016 r. rząd planuje, że do 2017 r. deficyt nominalny wzrośnie do 2,4 % PKB, a następnie będzie stopniowo spadał, by w 2020 r. dojść do poziomu 1,2 % PKB. Rząd planuje stopniową poprawę równowagi strukturalnej w celu osiągnięcia swojego zmienionego średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu wynoszącego 1,5 % PKB w kategoriach strukturalnych, do 2019 r. Jednakże ponownie przeliczony⁽²⁾ deficyt strukturalny nadal przekraczałby wartość średniookresowego celu budżetowego. W programie konwergencji przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma się stopniowo obniżyć, z 75,3 % w 2015 r. do poziomu poniżej 65 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych jest w dużej mierze wiarygodny w okresie do 2017 r., natomiast w odniesieniu do późniejszego okresu staje się coraz bardziej optymistyczny. Środki konieczne do wsparcia realizacji planowanych deficytów docelowych na okres począwszy od 2017 r. nie zostały dostatecznie sprecyzowane, w szczególności w odniesieniu do okresu po 2017 r. Prognoza Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje na wysokie ryzyko wystąpienia znaczącego odchylenia od zalecanej korekty w 2016 r. oraz – przy założeniu niezmienionego kursu polityki – łącznie w latach 2016 i 2017. Jednocześnie prognozuje się, że w latach 2016 i 2017 Węgry osiągną wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu. Opierając się na ocenie programu konwergencji i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, iż Węgry nie spełnią warunków paktu stabilności i wzrostu. W okresie tych dwóch lat konieczne będą zatem dalsze działania w celu spełnienia tych warunków.
- (7) Zmniejszono zakłócenia wewnętrznej równowagi finansowej, a system bankowy wzmocnił się, choć pewne wyzwania pozostają aktualne. Osiągnięto znaczne postępy w zmniejszaniu zadłużenia sektora prywatnego, które było wcześniej denominowane głównie w walutach obcych. Działalność w zakresie udzielania pożyczek gospodarstwom domowym wykazuje oznaki ożywienia, jednak sytuacja pod względem kredytowania przedsiębiorstw nie uległa jeszcze zmianie. Rentowność sektora bankowego zaczęła rosnąć, czemu sprzyjają poprawa sytuacji gospodarczej oraz umiar we wcześniejszych działaniach politycznych w zakresie opodatkowania banków. Nie zmienia to jednak faktu, że banki zachowują ostrożność przy udzielaniu pożyczek mimo swojej dobrej kapitalizacji i wysokiej płynności. Głównym utrzymującym się wyzwaniem dla banków jest zmniejszenie nadal wysokiego udziału kredytów zagrożonych, który stoi na przeszkodzie udzielaniu nowych pożyczek i wywiera presję na zysk. Ryzyko zobowiązań warunkowych związane ze zwiększonym udziałem własności państwa w sektorze bankowym jest nadal wysokie.

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

(²) Saldo strukturalne ponownie przeliczone przez Komisję na podstawie informacji zawartych w programie konwergencji zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

- (8) Pomimo niedawnych znacznych ulepszeń polityki podatkowej i administracji podatkowej uzależnienie Węgier od opodatkowania konkretnych sektorów nadal stanowi potencjalną przeszkodę dla inwestycji. Wybiórczy charakter tych podatków prowadzi do zakłóceń w różnych sektorach. Choć nadal obowiązuje wiele różnych podatków dla konkretnych sektorów, znacznie zmniejszono opodatkowanie instytucji kredytowych i zniesiono progresywne stawki, według których pobiera się opłaty z tytułu inspekcji żywności. Klin podatkowy w przypadku osób mało zarabiających jest nadal wysoki, zwłaszcza w przypadku osób bezdzietnych. Może to mieć negatywny wpływ na ich szanse na zatrudnienie, a także stanowić przeszkodę dla inwestycji. Podjęto pewne kroki, aby zmniejszyć klin podatkowy, np. obniżono o jeden punkt procentowy jednolitą stawkę podatku od dochodów osób fizycznych oraz zwiększono ulgę podatkową w przypadku osób z dwójką dzieci. Wprowadzone środki nie są jednak wystarczająco ukierunkowane, aby przynieść widoczne skutki w przypadku osób mało zarabiających. Można by przenieść opodatkowanie z dochodów osób pracujących na obszary, które w mniejszym stopniu zakłócają wzrost gospodarczy. Wprowadzono kilka środków, aby zwiększyć przestrzeganie przepisów podatkowych i zmniejszyć jego koszty, choć nadal są one wysokie. Pomimo pewnej poprawy w minionych latach Węgry nadal borykają się z problemem niskiej wydajności poboru podatków. Rząd zapowiedział na 2016 r. rozpoczęcie istotnej reformy instytucjonalnej, której celem ma być zwiększenie wydajności administracji podatkowej.
- (9) Choć osiągnięto pewne ograniczone postępy we wspieraniu konkurencji i przejrzystości w dziedzinie zamówień publicznych (przyjęto np. nową ustawę o zamówieniach publicznych, której zgodność z prawem UE musi jeszcze zostać oceniona), nieprzewidywalne zmiany przepisów i obciążenie administracyjne utrudniają działalność gospodarczą i inwestycje. Wysoka liczba postępowań w trybie negocjacji bez ogłoszenia i przypadków udzielenia zamówienia w przypadku złożenia tylko jednej oferty wskazują na utrzymujący się niski poziom konkurencji w zamówieniach publicznych. W maju 2016 r. rząd przedstawił strategię dotyczącą e-zamówień. Jej wdrażanie i wpływ na poprawę wydajności i przejrzystości wymagają monitorowania; nie znikło też ryzyko wystąpienia przypadków korupcji. Potrzebne są zmiany, aby zwiększyć wydajność krajowego programu przeciwdziałania korupcji (NAP) na lata 2015–2018 w zakresie zapobiegania korupcji w instytucjach publicznych i stosowania odstrasżających kar. Rząd nie ponowił swojego wcześniejszego zobowiązania do przeglądu ustawy z 2013 r. dotyczącej ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia, w której to ustawie brakuje przepisów zapewniających takim osobom odpowiednią ochronę przed środkami odwetowymi. Zawarte w NAP zamierzenia dotyczące zmiany systemu deklaracji majątkowych są mało ambitne, a ponadto w 2015 r. za pomocą poprawek legislacyjnych wprowadzono dodatkowe ograniczenia wobec publicznego dostępu do informacji. Rząd podjął pewne kroki, aby zmniejszyć obciążenie administracyjne, jednak obowiązujące na Węgrzech restrykcyjne przepisy w sektorach usługowych i niestabilne otoczenie regulacyjne nadal są źródłem obaw dla przedsiębiorców, a zatem zwiększają niepewność z punktu widzenia inwestorów. Warunki zakładania działalności gospodarczej i operacyjne ograniczenia w sektorze detalicznym stanowią znaczne przeszkody dla rozpoczynania działalności i rozwoju firm. Pod względem wysokości marż zysku w sektorze detalicznym Węgry plasują się na trzecim miejscu w Unii i marże te od dziesięciu lat stale wzrastają, podczas gdy wskaźnik wydajności alokacji środków należy do najniższych w Unii.
- (10) Niedawne zmiany w sytuacji na węgierskim rynku pracy są korzystne – stopa bezrobocia spadła do poziomu sprzed kryzysu. W sektorze prywatnym powstaje więcej nowych miejsc pracy, jednak do zmniejszenia bezrobocia przyczynił się również program robót publicznych. Program ten jest głównym instrumentem aktywnej polityki rynku pracy na Węgrzech. Jego koszt dla budżetu wzrósł w ciągu ostatnich pięciu lat ponad czterokrotnie. Program ten nie wydaje się jednak wystarczająco przyczyniać do reintegracji jego uczestników na otwartym rynku pracy. W pierwszej połowie 2015 r. odsetek przejść z programu do standardowego zatrudnienia wynosił 13,1 %, lecz około 60 % uczestników, którzy odeszli z programu w tym okresie, powróciło do niego w ciągu 180 dni. Oznacza to dla uczestników wysokie ryzyko trwałego pozostania w programie, zwłaszcza w przypadku osób o niskich kwalifikacjach i pochodzących z regionów defaworyzowanych. Mimo że program ten jest skierowany do osób długotrwale bezrobotnych, o niskich kwalifikacjach oraz do bezrobotnych żyjących na obszarach defaworyzowanych, w 2015 r. 47 % jego uczestników miało wykształcenie średnie lub wyższe. Udział bezrobotnych w robotach publicznych jest również znaczny w komitatach, w których panuje dobra sytuacja na rynku pracy. Niedawna reforma publicznych służb zatrudnienia prawdopodobnie obniży ich skuteczność. Skomplikowany charakter administracyjnych ustaleń dotyczących zarządzania – obecnie odpowiedzialność za publiczne służby zatrudnienia dzielona jest przez cztery ministerstwa – może znacznie zaszkodzić efektywnemu kierowaniu nimi i większemu nastawieniu na osiągnięcie lepszych wyników. Maksymalny okres pobierania świadczeń dla bezrobotnych (trzy miesiące) jest najniższy w Unii i znacznie niższy od przeciętnego czasu potrzebnego na znalezienie nowej pracy. Wskaźniki ubóstwa poprawiają się, lecz są nadal wysokie, zwłaszcza wśród grup w trudnej sytuacji, szczególnie u Romów i dzieci. Adekwatność pomocy społecznej i jej zasięg pozostają wyzwaniem, a niedawne reformy mogą jeszcze bardziej zaostrzyć warunki uprawnienia do niektórych świadczeń.
- (11) Według ustaleń Programu międzynarodowej oceny umiejętności (PISA) OECD z 2012 r. przeciętne wyniki węgierskich uczniów, jeśli chodzi o podstawowe umiejętności, plasowały ich poniżej średniej UE, a odsetek osób osiągających słabe wyniki w nauce zwiększył się w latach 2009–2012. Wpływ warunków społeczno-ekonomicznych i lokalizacji szkoły na wyniki w nauce węgierskich uczniów należy do najsilniejszych w Unii. Selektywność systemu kształcenia pogłębia różnice między wynikami uczniów z różnych rodzajów szkół, a różnice te powiększają się w miarę upływu czasu. Brak dostępu do dobrej jakości powszechnego kształcenia jest odczuwalny zwłaszcza przez Romów. Wyjawszy wczesną edukację, gdzie nastąpiła w ostatnich latach znaczna poprawa, między osobami pochodzenia romskiego i nieromskiego utrzymują się duże różnice, jeśli chodzi o wskaźnik ukończenia szkoły, i to na wszystkich poziomach kształcenia, tj. podstawowym, średnim

i wyższym. Wśród Romów dużym problemem pozostaje przedwczesne kończenie nauki. Węgry wprowadziły szereg środków mających skuteczniej przeciwdziałać osiąganiu słabych wyników w nauce. Nieznane są jednak istotne szczegóły dotyczące wdrażania tych środków, co utrudnia ocenę ich możliwego wpływu. Nie opracowano jeszcze systemowego podejścia do wspierania powszechnego kształcenia o charakterze integracyjnym. Nie opublikowano też dotąd zapowiadanego planu wdrażania strategii przeciwdziałania przedwczesnemu kończeniu nauki. Przechodzenie między różnymi formami i etapami kształcenia jest nadal niełatwe, a przy wdrażaniu niedawno przyjętych reform kształcenia zawodowego należałoby się skupić na ułatwianiu takiego przechodzenia.

- (12) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Węgier, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Węgier w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Węgrzech, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (13) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

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

1. Ze względu na wysokie ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia, dokonanie rocznego dostosowania budżetowego w wysokości 0,3 % PKB prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. i dokonanie dostosowania budżetowego w wysokości 0,6 % PKB w 2017 r., chyba że średniookresowy cel budżetowy uda się osiągnąć przy mniejszym dostosowaniu, poprzez wdrożenie niezbędnych środków strukturalnych.
2. Dalsze obniżenie opodatkowania konkretnych sektorów i zmniejszenie klina podatkowego w przypadku osób mało zarabiających. Zwiększenie przejrzystości i konkurencji w dziedzinie zamówień publicznych poprzez e-zamówienia, częstsze ogłaszanie przetargów i dalszą poprawę przepisów antykorupcyjnych. Poprawę otoczenia regulacyjnego w sektorze usług oraz handlu detalicznego poprzez zmniejszenie restrykcyjności przepisów i zapewnienie ich przewidywalności.
3. Ułatwianie przechodzenia z programu robót publicznych do pierwotnego rynku pracy i doskonalenie innych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Poprawę adekwatności i zasięgu pomocy społecznej oraz świadczeń dla bezrobotnych. Podjęcie działań w celu poprawy wyników w nauce oraz uczestnictwa grup w trudnej sytuacji, zwłaszcza Romów, w powszechnym systemie kształcenia o charakterze integracyjnym.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2016 r.**

(2016/C 299/13)

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

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Szwecję jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Szwecji zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Szwecji w realizacji zalecenia dla tego kraju, przyjętego przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Szwecji w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe zawiera również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku

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

analizy Komisja doszła do wniosku, że w Szwecji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Wysokie i rosnące zadłużenie gospodarstw domowych związane z wysokimi i rosnącymi cenami nieruchomości mieszkaniowych w kontekście pozytywnego przyływu kredytowego stwarza w szczególności ryzyko nieuporządkowanej korekty mającej wpływ na gospodarkę realną i sektor bankowy. Podjęto działania polityczne w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, które mogą jednak nadal być niewystarczające. Nadal brakuje działań politycznych w dziedzinie opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych, spłaty kredytów hipotecznych, funkcjonowania podaży i rynku wynajmu mieszkań.

- (3) W dniu 28 kwietnia 2016 r. Szwecja przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program konwergencji na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Szwecja jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2016 r. rząd planuje osiągnięcie salda nominalnego w wysokości -0,4 % PKB i kontynuowanie osiągania swojego średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego wynoszącego 1 % PKB, przez cały czas trwania programu. W programie konwergencji zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 42,5 % w 2016 r. i będzie nadal spadać do poziomu 39,1 % w 2019 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny do 2016 r. i ostrożny w odniesieniu do późniejszego okresu. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2016 r. zakłada się, że saldo strukturalne będzie na poziomie -0,5 % w 2016 r. i -0,9 % PKB w 2017 r., powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ewentualne przyszłe odchylenia zostaną poddane ocenie w odniesieniu do wymogu utrzymania równowagi strukturalnej na poziomie średniookresowego celu budżetowego. Opierając się na swojej ocenie programu konwergencji i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że należy się spodziewać, iż Szwecja spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (6) Poziom zadłużenia gospodarstw domowych jest w Szwecji bardzo wysoki i w ostatnim dziesięcioleciu rośnie w tempie, które należy do najwyższych w Unii. Według szacunków Riksbank (szwedzkiego banku centralnego) w 2015 r. stosunek zadłużenia gospodarstw domowych do rocznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych wynosił 175 %, a do PKB – 87 %. Szwecja oferuje jedne z najwyższych w Unii zachęt podatkowych do nabywania na własność domów i mieszkań ze względu na stosunkowo niskie podatki od nieruchomości i możliwość odliczania w dużym stopniu odsetek od kredytu hipotecznego. Wysokie zadłużenie gospodarstw domowych stanowi ryzyko dla stabilności makroekonomicznej. Rząd podjął pewne kroki, by zahamować zadłużenie gospodarstw domowych, w tym poprzez przyjęte przez parlament dnia 23 marca 2016 r. przepisy mające na celu narzucenie obowiązkowych wymogów dotyczących spłaty nowych kredytów hipotecznych. Przyjęcie tego kluczowego środka zostało znacznie opóźnione z powodu wątpliwości co do posiadania przez szwedzki organ nadzoru makroostrożnościowego mandatu prawnego, aby wprowadzić ten wymóg. Istnieje ryzyko, że jeżeli ramy prawne dotyczące kompetencji organu nadzoru makroostrożnościowego nie zostaną zmienione, dalsze środki, które mogą być konieczne do zaradzenia rosnącym zakłóceniom równowagi Szwecji, zostaną także wprowadzone z opóźnieniem. Ponadto rząd nie podjął żadnych działań w celu dostosowania zachęt podatkowych, na przykład poprzez ograniczenie możliwości odliczania od podatku odsetek od kredytów hipotecznych lub zmianę opodatkowania nieruchomości.
- (7) Szwedzki rynek mieszkaniowy pozostaje potencjalnym źródłem niestabilności. Przez ostatnie 20 lat ceny nieruchomości mieszkaniowych rosły niemal cały czas, zwłaszcza w obszarach metropolitalnych Sztokholmu i Göteborga. Ciągły wzrost cen mieszkań jest spowodowany nie tylko silnymi warunkami podstawowymi, takimi jak wzrost dochodu do dyspozycji, ale również strukturalną niewydolnością rynku mieszkaniowego. Podaż na rynku mieszkaniowym jest ograniczana nieefektywnym wykorzystaniem istniejących zasobów mieszkaniowych, wysokim stopniem kontroli czynszów, słabą konkurencją w sektorze budownictwa, niewystarczającą dostępnością gruntów na budowę nowych obiektów oraz długimi i skomplikowanymi procedurami planowania.

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

Istniejąca konstrukcja podatku od transakcji od zysków kapitałowych ze sprzedaży nieruchomości ogranicza możliwości efektywniejszego wykorzystania istniejących zasobów mieszkaniowych. Niewydolności strukturalne skutkują niewystarczającym inwestowaniem w nieruchomości i powszechnym niedoborem mieszkań oraz przyczyniają się do stałego wzrostu cen nieruchomości. Brak dostępnych i przystępnych cenowo mieszkań ogranicza również mobilność na rynku pracy i stanowi przeszkodę w skutecznej integracji migrantów na rynku pracy. Rząd podjął pewne środki obejmujące zwiększenie środków publicznych na inwestycje w sektorze budownictwa mieszkaniowego i uproszczenie niektórych procedur planowania. W grudniu 2015 r. w wyniku badania konkurencji w branży budowlanej przedstawiono szereg możliwych środków, takich jak zwiększanie przejrzystości w dziedzinie zamówień na mieszkania socjalne. Rząd nie poczynił jednak żadnych postępów w zakresie reformy systemu ustalania czynszów.

- (8) Mimo stosunkowo dobrych wyników inwestycyjnych przed Szwecją stoją wyzwania, które mogą mieć negatywny wpływ na długoterminową konkurencyjność kraju. W szczególności niewydolności strukturalne na rynku mieszkaniowym hamują inwestycje w tym sektorze. W świetle ograniczeń powodowanych brakiem mieszkań inwestycje w infrastrukturę ukierunkowane na poprawę połączeń w ramach obszarów miejskich i pomiędzy nimi są niewystarczające.
- (9) Badanie PISA wskazuje, że w minionym dziesięcioleciu w Szwecji odnotowano największy ze wszystkich państw OECD spadek wyników w nauce 15-latków, i są one obecnie gorsze zarówno od średniej UE, jak i OECD. Pogarszające się wyniki edukacji szkolnej mogą rzutować na konkurencyjność i innowacyjność Szwecji w perspektywie długoterminowej. Wyraźne różnice w wynikach uczniów ze środowisk migracyjnych i niemigracyjnych zwiększają wyzwanie edukacyjne. Luka ta zasługuje na szczególną uwagę w świetle dużej liczby nowo przybyłych migrantów, których należy objąć systemem edukacji. Niejasne mechanizmy finansowania szkół przy niesystematycznym monitorowaniu wykorzystania finansowania na różnych poziomach systemu szkolnego hamują wydajne wykorzystanie zasobów. Rząd udostępnił dodatkowe środki w celu poprawy wyników nauczania i zwiększenia równego dostępu do szkół oraz podejmuje kroki w celu integracji nowo przybyłych migrantów w systemie edukacji.
- (10) Wysoka liczba napływających uchodźców, odnotowana w minionym roku, ma dla Szwecji szereg konsekwencji społecznych i gospodarczych. W perspektywie krótkoterminowej napływ uchodźców powoduje wzrost wydatków publicznych i tworzy dodatkowy popyt na rynku wewnętrznym, tym samym podnosząc PKB. Wpływ tego zjawiska na zatrudnienie i wzrost gospodarczy w perspektywie średnioterminowej zależy od skutecznej integracji społecznej i zawodowej uchodźców, w tym za pośrednictwem wsparcia w zakresie kształcenia. Kwestia ta jest priorytetem politycznym na szczeblu UE oraz państw członkowskich i będzie ona ściśle monitorowana i analizowana, w tym w sprawozdaniu krajowym na 2017 r.
- (11) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Szwecji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Szwecji w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Szwecji, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego UE poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.
- (12) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji i jest zdania ⁽¹⁾, że należy się spodziewać, iż Szwecja spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (13) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program konwergencji. Jej zalecenia na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1 przedstawionym poniżej,

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

1. Zarządzenie wzrostowi zadłużenia gospodarstw domowych przez dostosowanie zachęt podatkowych, w szczególności stopniowe ograniczanie możliwości odliczania od podatku spłaty odsetek od kredytów hipotecznych lub podniesienie pobieranych okresowo podatków od majątku. Zapewnienie, by organ nadzoru makroostrożnościowego posiadał mandat prawny do wdrożenia środków na rzecz terminowego zabezpieczenia stabilności finansowej. Wspieranie

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

inwestycji na rynku mieszkaniowym i poprawę efektywności tego rynku, między innymi poprzez wprowadzenie większej elastyczności w ustalaniu cen wynajmu i przegląd konstrukcji podatku od zysków kapitałowych, aby ułatwić transakcje mieszkaniowe.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady

P. KAŽIMÍŘ

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Austrii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/14)

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 Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Austrię 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. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾ Jako kraj, 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.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Austrii zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Austrii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Austrii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe zawiera również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Austrii nie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej.

⁽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 96 z 11.3.2016, s. 1.

- (3) W dniu 26 kwietnia 2016 r. Austria przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r., a w dniu 27 kwietnia 2016 r. – program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Program stabilności wskazuje, że wpływ, jaki wyjątkowo wysoki napływ uchodźców wywiera na budżet, jest znaczny, i przedstawia stosowne dowody na zasięg i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wynosiły w 2015 r. 0,09 % PKB, a obecnie szacuje się je na 0,26 % PKB w 2016 r. Wartości te zostały skorygowane w górę w stosunku do szacunkowych danych zawartych w projekcie planu budżetowego na 2016 r., w którym zakładano dodatkowe wydatki na poziomie około 0,08 % PKB w 2015 r. i 0,16 % PKB w 2016 r. Przepisy określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 umożliwiają pokrycie tych dodatkowych wydatków, gdyż napływ uchodźców jest okolicznością wyjątkową, jej wpływ na finanse publiczne Belgii – znaczny, a zezwolenie na odstępstwo od wymaganej ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności. Ponieważ w 2015 r. Austria osiągnęła swój średniookresowy cel budżetowy, nie skorzystała ona w tymże roku z możliwości tymczasowego odstępstwa. Aby jednak zapewnić Austrii możliwość skorzystania z takiego samego tymczasowego odstępstwa, co państwom, które nie osiągnęły jeszcze swojego średniookresowego celu budżetowego, Austrii zostanie udzielone zezwolenie na odstępstwo od średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017 o wartość uznaną za kwalifikowalną w odniesieniu do roku 2015. Jeśli chodzi o możliwe dodatkowe odstępstwo w 2016 r., ostateczna ocena obejmująca kwoty kwalifikowalne zostanie przeprowadzona wiosną 2017 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze austriackie.
- (6) Austria jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlega ustaleniom dotyczącym zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W programie konwergencji na 2016 r. rząd planuje, że deficyt nominalny pogorszy się do 1,6 % PKB w 2016 r., a następnie będzie się stopniowo poprawiał i osiągnie 0,4 % PKB w 2020 r. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny na poziomie 0,45 % PKB w okresie do 2016 r. i zmieniony na deficyt strukturalny w wysokości 0,5 % PKB od 2017 r. – będzie osiągniany od 2018 r. Jednak przy uwzględnieniu przeliczonego salda strukturalnego jest prawdopodobne, że średniookresowy cel budżetowy będzie osiągniany dopiero od 2019 r. Zgodnie z programem stabilności zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnęła wartość szczytową na poziomie 86,2 % w 2015 r. i odtąd będzie stopniowo spadać, by osiągnąć w 2020 r. poziom 76,6 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Jednocześnie środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego począwszy od 2017 r. nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Prognoza Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia w 2016 r. Gdyby jednak wyłączyć z oceny również dodatkowy wpływ nadzwyczajnego napływu uchodźców, przewidywany obecnie na 2016 r., można by założyć, że Austria spełni w 2016 r. warunki paktu stabilności i wzrostu. Przy niezmiennym kursie polityki istnieje ryzyko znacznego odchylenia od zalecanej korekty w 2017 r. Przy uwzględnieniu jednakże zezwolenia na odstępstwo związane z wpływem nadzwyczajnego napływu uchodźców na budżet, które to zezwolenie Austria może otrzymać na 2016 r., odchylenie przewidywane w 2017 r. nie byłoby już istotne. Jednocześnie prognozuje się, że w 2016 r. Austria spełni warunki przejściowych ustaleń dotyczących zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia, a po okresie przejściowym osiągnie w 2017 r. wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko niespełnienia przez Austrię warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania, aby zapewnić spełnienie tych warunków w latach 2016 i 2017.
- (7) W dalszym ciągu niepewne są skutki, jakie dla budżetu będzie miała najnowsza reforma podatkowa. Podczas wprowadzania środków służących zapewnieniu stabilności finansów publicznych należy pamiętać o tym, że mimo najnowszych reform obciążenie podatkowe pracy jest w dalszym ciągu duże i że w Austrii występuje wysoki klin podatkowy w porównaniu z innymi państwami europejskimi. Zbyt rzadko wykorzystuje się bardziej

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

przyjazne wzrostowi źródła opodatkowania, które pozwalają na ograniczenie obciążenia podatkowego pracy. W rozwiązaniu tego problemu pomogłoby podjęcie kroków na rzecz ograniczenia obciążenia podatkowego siły roboczej poprzez przesunięcie obciążenia podatkowego w kierunku innych źródeł, tak aby oddziaływanie na wzrost gospodarczy było mniej niekorzystne.

- (8) W 2015 r. stopa zatrudnienia osób między 55 a 64 rokiem życia wynosiła 46,3 % (średnia UE: 53,3 %) co dawało Austrii 19. miejsce w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi. Od 2014 r. obowiązują dodatkowe środki służące podnoszeniu rzeczywistego wieku przechodzenia na emeryturę; przyniosły one pewne efekty. Należy jeszcze poczekać, aby przekonać się, czy w perspektywie średnioterminowej środki te odwrócą tendencję, która sprawia, że rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę w Austrii pozostaje w tyle za średnią wartością w Unii. Ponadto ze względu na wydłużające się średnie trwanie życia rośnie długość okresu pobierania emerytur. Ustawowy wiek emerytalny dla kobiet zostanie podniesiony i będzie stopniowo dostosowywany do wieku emerytalnego mężczyzn w latach 2024–2033. Ustawowy wiek emerytalny w Austrii nie jest powiązany z wydłużającym się średnim trwaniem życia. Komisja szacuje, że w 2040 r. wydatki na emerytury wzrosną o 0,8 % PKB w porównaniu z 2013 r. W perspektywie długoterminowej (2060 r.) zakłada się, że wydatki na emerytury wzrosną o 0,5 % PKB. Podobnie zakłada się, że wydatki na opiekę zdrowotną wzrosną w okresie od 2013 r. do 2040 r. o 1 % PKB i o 1,3 % PKB do 2060 r. Powyższa okoliczność, wraz z przewidywanym wzrostem wydatków na opiekę długoterminową, kwalifikuje się jako średnioterminowe ryzyko dla stabilności finansów publicznych Austrii.
- (9) Systemy podatkowe funkcjonujące na poszczególnych szczeblach administracji (na szczeblu federalnym, kraju związkowego i na szczeblu lokalnym) są złożone, zaś w wielu sektorach polityki (np. w sektorze opieki zdrowotnej) odpowiedzialność w zakresie dochodów i wydatków nie jest jednolita. Zgodnie z danymi OECD za 2014 r. odpowiedzialność polityczna rządów na szczeblu niższym niż federalny obejmuje wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych odpowiadające 16 % PKB, natomiast udział podatków na szczeblu niższym niż federalny wynosi jedynie około 2 % PKB. Takie złożone rozwiązania są kosztowne i mogą negatywnie odbijać się na dyscyplinie budżetowej. Obecnie negocjowany jest rozdział wpływów między trzema szczeblami administracji w okresie rozpoczynającym się w 2017 r.; tym samym istnieje możliwość rozwiązania tej kwestii.
- (10) Austria już od dawna odnotowuje jedną z najniższych stóp bezrobocia w Unii. Jednak od 2011 r. stopa ta rośnie, a w 2015 r. osiągnęła 5,7 %. Niska jest również stopa bezrobocia młodzieży: w 2015 r. wynosiła 10,6 % aktywnych zawodowo osób młodych w wieku 15-24 lat. Austria ma także wysoką stopę zatrudnienia. Stopa zatrudnienia kobiet wynosi obecnie 70,2 %, co stanowi wartość powyżej średniej UE, jednak stosunkowo duża część kobiet pracuje w niepełnym wymiarze czasu ze względu na obowiązki związane z opieką nad dziećmi lub osobami starszymi. Przyczynia się to do istnienia jednego z najwyższych w Unii zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć oraz wysokiego zróżnicowania emerytur z tego samego względu. Jeżeli chodzi o pracowników w starszym wieku (od 55 do 64 lat), stopa zatrudnienia jest niższa od średniej UE.
- (11) Austria przekroczyła już swoje krajowe cele dotyczące edukacji określone w ramach strategii „Europa 2020”. W 2015 r. odsetek osób przedwcześnie kończących naukę wynosił 7,3 %, zaś odsetek osób z wyższym wykształceniem – 38,7 %. Wyniki kształcenia są jednak w dużej mierze powiązane z zapleczem społeczno-gospodarczym. Międzypokoleniowa mobilność w zakresie edukacji jest jedną z najniższych wśród wszystkich krajów OECD, dla których dostępne są dane. Liczba uczniów przedwcześnie kończących naukę, pochodzących ze środowisk migracyjnych, jest niemal trzy razy wyższa niż w przypadku osób niepochodzących ze środowisk migracyjnych. Dodatkowym wyzwaniem jest włączenie młodych uchodźców i migrantów podlegających obowiązkowi edukacji szkolnej do systemu kształcenia i szkolenia.
- (12) Austriackie banki zmagają się z pewnymi wyzwaniami, zarówno na rynku krajowym, jak i na rynkach zagranicznych, jednak działania nadzorcze na szczeblu krajowym i europejskim pomogły w pokonaniu zagrożeń związanych z pogarszaniem się jakości aktywów w Europie Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej. Jeżeli chodzi o restrukturyzację i likwidowanie instytucji finansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, ryzyko finansowe zostało już uwzględnione w rachunkach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Nie można wykluczyć dalszych zagrożeń, jednak wydaje się, że są one ograniczone do kilku konkretnych instytucji oraz bezpośrednio powiązanych z nimi kwestii wynikających z przeszłości.
- (13) Austria wykazuje wyższą niż średnia UE stopę inwestycyjną dla wszystkich elementów PKB, z wyjątkiem budownictwa mieszkalnego. Od 2012 r. inwestycje w Austrii uległy jednak osłabieniu, mimo niezaburzonej płynności przedsiębiorstw i korzystnych warunków finansowania. Aby ożywić inwestycje i wzrost, należy znieść skomplikowane wymogi i bariery administracyjne. Na przykład bariery regulacyjne i obciążenia administracyjne w zakresie świadczenia usług nie sprzyjają zakładaniu nowych przedsiębiorstw. Jeżeli chodzi o bariery utrudniające zakładanie interdyscyplinarnych przedsiębiorstw, o których mowa w zaleceniach dla Austrii z 2015 r., Austria zaczęła rozważać wprowadzenie ulepszeń, jednak nie podjęto jeszcze żadnych decyzji. W zakresie usług biznesowych występują szczególne wyzwania związane z restrykcyjnymi wymogami dotyczącymi zezwoleń oraz – w odniesieniu do niektórych zawodów – formy prawnej i udziałów w spółkach; prowadzi to do spowolnienia dynamiki rynku oraz ujemnego wzrostu wydajności. W złożonym przez Austrię planie działania będącym wynikiem wzajemnej oceny dostępu do zawodów regulowanych oraz wykonywania tych zawodów zawarto jedynie ograniczoną liczbę działań, przy czym istnieją wyraźne możliwości przygotowania bardziej ambitnych propozycji.

- (14) Wysoka liczba napływających uchodźców, odnotowana w minionym roku, ma dla Austrii szereg konsekwencji społecznych i gospodarczych. W perspektywie krótkoterminowej napływ uchodźców powoduje wzrost wydatków publicznych i tworzy dodatkowy popyt na rynku wewnętrznym, tym samym podnosząc PKB. Wpływ tego zjawiska na zatrudnienie i wzrost gospodarczy w perspektywie średnioterminowej zależy od skutecznej integracji społecznej i zawodowej, w tym realizowanej za pośrednictwem wsparcia w zakresie kształcenia. Kwestia ta jest priorytetem politycznym na szczeblu Unii oraz państw członkowskich, będzie ona ściśle monitorowana i analizowana, w tym za pośrednictwem sprawozdania krajowego na 2017 r.
- (15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Austrii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Austrii w poprzednich latach. Wzięła ona pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Austrii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (16) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

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

1. Zapewnienie, aby odstępstwo od średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017 nie przekraczało dozwolonej wartości związanej z wpływem nadzwyczajnego napływu uchodźców na budżet w 2015 r., i dokonanie w tym celu rocznej korekty budżetowej w wysokości 0,3 % PKB w 2017 r., chyba że średniookresowy cel budżetowy uda się osiągnąć przy mniejszej korekcie budżetowej. Zapewnienie stabilności systemu opieki zdrowotnej i systemu emerytalnego poprzez powiązanie ustawowego wieku emerytalnego ze średnim trwaniem życia. Uproszczenie, racjonalizowanie i usprawnienie relacji i odpowiedzialności budżetowych na poszczególnych szczeblach administracji.
2. Zwiększenie integracji kobiet na rynku pracy. Podjęcie kroków na rzecz poprawy osiągnięć edukacyjnych młodych ludzi znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, zwłaszcza osób ze środowisk migracyjnych.
3. Ograniczenie, w obszarze usług, utrudnień administracyjnych i regulacyjnych dla inwestycji, takich jak restrykcyjne wymogi związane z zezwoleniami oraz ograniczenia dotyczące formy prawnej i udziałów w spółkach, jak również utrudnień w zakładaniu interdyscyplinarnych przedsiębiorstw.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Słowacji na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/15)

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 Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Słowacji jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. Tego samego dnia Komisja przyjęła też zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾. Jako kraj, 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.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Słowacji zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Słowacji w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Słowacji w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).⁽³⁾ Dz.U. C 96 z 11.3.2016, s. 1.

- (3) W dniu 29 kwietnia 2016 r. Słowacja przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów zostały uwzględnione w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Słowacja jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2016 r. rząd planuje poprawę salda nominalnego do poziomu -1,9 % PKB w 2016 r., a w 2017 r. dalszą stopniową poprawę do -1,3 % PKB. Zgodnie z programem stabilności, średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny na poziomie 0,5 % PKB – zostałby osiągnięty w 2019 r. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie poziom 52,9 % w 2016 r., po czym nadal będzie spadać do poziomu 47,3 % w 2019 r. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych jest wiarygodny. Środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego poczynawszy od 2017 r. nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Według prognozy Komisji z wiosny 2016 r., istnieje ryzyko, że Słowacja nie osiągnie w pełni średnioterminowego celu budżetowego w 2016 r., ale przy założeniu niezmiennego kursu polityki zakłada się, że kraj ten dokona zalecanej korekty w 2017 r. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Słowacja spełni warunki paktu stabilności i wzrostu. Niemniej jednak konieczne będą dalsze działania, aby zapewnić spełnienie tych warunków w 2016 r. W związku z powyższym kluczowe znaczenie będzie miało długo opóźniane przyjęcie wiążących pułapów wydatków oraz realizacja programu „optymalnego wykorzystania środków finansowych” w celu zwiększenia skuteczności wydatków publicznych, wraz z planowanymi przeglądami wydatków w konkretnych obszarach.
- (6) Długoterminowa stabilność finansów publicznych na Słowacji wciąż stanowi wyzwanie. Wynika to głównie z wpływu przewidywanego wzrostu kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa na opiekę zdrowotną i emerytury. Oczekuje się, że wzrost wydatków na emerytury na Słowacji do 2060 r. osiągnie jeden z najwyższych poziomów w Unii i będzie związany ze starzeniem się społeczeństwa. Ustawowy wiek emerytalny na Słowacji jest względnie niski, w pewnej mierze wynika to z czynników dotyczących średniego trwania życia. Wydatki na opiekę zdrowotną są główną przyczyną kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Przewiduje się, że publiczne wydatki na opiekę zdrowotną znacznie wzrosną w długim okresie, chociaż obecnie są one na stosunkowo niskim poziomie. Pomimo pewnej poprawy wskaźniki dotyczące zdrowia wciąż są bardzo niskie na Słowacji. Aby podnieść efektywność kosztową sektora opieki zdrowotnej, rząd podjął działania w odniesieniu do opieki szpitalnej oraz opieki ambulatoryjnej. Wciąż dokłada się starań, by wprowadzić zintegrowany model opieki. Sukces tej reformy będzie prawdopodobnie zależeć od zaangażowania głównych zainteresowanych, włączenia ośrodków opieki zdrowotnej i szpitali oraz odpowiednich zasobów ludzkich. Pomimo środków wprowadzonych w celu ograniczenia narastania zadłużenia szpitali publicznych, wciąż wiele z nich znajduje się w słabej sytuacji finansowej. Do wyzwań należy całkowite odwrócenie negatywnych trendów dotyczących wydatków, tj. restrukturyzacja zdolności szpitali, wprowadzenie prospektywnego systemu zwrotów oraz zwiększenie konkurencji dotyczącej zamówień publicznych w ramach sektora opieki zdrowotnej. W odniesieniu do opieki ambulatoryjnej niewystarczająca rola lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej w zakresie kontroli dostępu do opieki specjalistycznej wynika częściowo z nieoptymalnego podziału kompetencji między lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej i specjalistów oraz sprzyja korzystaniu z droższej opieki specjalistycznej. W kwestii podatków środki rządowe mające na celu zwalczanie oszustw podatkowych przyczyniły się do lepszego poboru podatków, zwłaszcza w obszarze podatku od wartości dodanej (VAT). Niemniej jednak luka w podatku VAT wciąż jest duża i stanowi bieżące wyzwanie w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego. W ostatnich latach położono silny nacisk na pobór VAT, w związku z czym mniejszą uwagę

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

zwracano na inne ważne obszary podatkowe, takie jak podatek dochodowy. Ponadto skupienie się na kontroli ograniczyło rozwój innych funkcji administracji podatkowej, takich jak pobór zaległości podatkowych. Wskazuje to na możliwości poprawy przydziału zasobów w ramach systemu podatkowego. Strategia służąca określeniu celów w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego nie została jeszcze opracowana.

- (7) Pomimo poprawy sytuacji na rynku pracy wynikającej z ożywienia koniunktury i wprowadzonych ostatnio środków polityki, długoterminowe bezrobocie wciąż stanowi problem. Wskaźnik długotrwałego bezrobocia nadal jest jednym z najwyższych wskaźników w Unii (7,6 %, a w całej Unii – 4,3 % w trzecim kwartale 2015 r.). Dotyczy on w szczególności zmarginalizowanej grupy Romów oraz osób o niskich kwalifikacjach i osób młodych. Środki mające na celu rozwiązanie problemu bezrobocia zostały wprowadzone w obszarze kształcenia i szkolenia zawodowego, dotowanych miejsc pracy oraz doradztwa zawodowego. Skuteczne wdrożenie większości tych reform będzie jednak zależać od zdolności publicznych służb zatrudnienia. Pomimo reorganizacji Głównego Urzędu Pracy i lepszego dostępu do szkoleń, wciąż występują różnice we wprowadzaniu indywidualnego wsparcia dla długotrwale bezrobotnych oraz słabszych grup społecznych. Uczestnictwo Romów w słowackim rynku pracy w dalszym ciągu jest bardzo niskie, a wzrost wskaźnika ich zatrudnienia postępuje wolno. Niski poziom edukacji i umiejętności oraz dyskryminacja należą do czynników wpływających na ich ograniczone uczestnictwo w rynku pracy. Niski wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku prokreacyjnym odzwierciedla długie urlopy rodzicielskie (do trzech lat), brak placówek opieki nad dziećmi, zwłaszcza w przypadku dzieci poniżej trzeciego roku życia, wysokie koszty opieki nad dziećmi oraz ograniczone stosowanie elastycznej organizacji czasu pracy. Ponadto wciąż utrzymują się regionalne różnice – stopa bezrobocia na wschodniej Słowacji jest dwa razy wyższa od stopy bezrobocia w Bratysławie. W odniesieniu do zarządzania usługami rynku pracy środki wprowadzone w ostatnich miesiącach nie oferują dostosowanego podejścia w zakresie zmian strukturalnych na słowackim rynku pracy.
- (8) System edukacji jest niewystarczająco nastawiony na zwiększanie potencjału ekonomicznego Słowacji. Wyniki kształcenia są niskie w porównaniu ze standardami międzynarodowymi i coraz bardziej się pogarszają. Jest to w dużej mierze związane z nieodpowiednim kształceniem nauczycieli oraz niską atrakcyjnością zawodu nauczyciela. Pomimo 4 % wzrostu wynagrodzenia nauczycieli w 2016 r., niska płaca i niewystarczające szkolenia praktyczne należą do czynników sprawiających, że zawód ten jest nieatrakcyjny dla osób młodych. Przyjęte ostatnio przepisy zwalczające segregację muszą zostać wdrożone, by mogły przynieść pozytywne zmiany i zwiększyć uczestnictwo Romów w edukacji powszechnej, włącznie z edukacją przedszkolną.
- (9) Administracja publiczna wciąż nie jest efektywna. Potrzebna jest skuteczna koordynacja z uwagi na rozdrobnioną i sztywną organizację administracji publicznej. Przyjęcie strategii w sprawie zarządzania zasobami ludzkimi w październiku 2015 r. jest właściwym działaniem; jednak nowe prawo o służbie publicznej, które jest koniecznym warunkiem wstępnym dla skutecznego wdrożenia tej strategii, nie zostało jeszcze przyjęte. Rząd wprowadził szereg środków, aby zaradzić korupcji, lecz ich skutki są dotychczas ograniczone. W szczególności Słowacja odnosi niewielkie sukcesy w zakresie wszczynania postępowań karnych i ścigania korupcji, włącznie z nielegalnymi praktykami w ramach zamówień publicznych. Procedury wydawania pozwoleń na budowę dla szeroko zakrojonych inwestycji i projektów infrastrukturalnych zostały skrócone. Nieskonsolidowane zarządzanie, brak opartego na dowodach opracowywania procedur zamówień publicznych, niska profesjonalizacja, konflikty interesów, dopasowane do konkretnych sytuacji specyfikacje przetargowe oraz nadmierne korzystanie z kryterium najniższej ceny przy udzielaniu zamówień doprowadzają do ograniczonej pod względem jakości konkurencji. Słabości sektora zamówień publicznych są stale zgłaszane jako wpływające na skuteczność przydziału zasobów publicznych. Częste zmiany w przepisach oraz uciążliwe procedury i wymogi administracyjne wpływają na otoczenie biznesu na Słowacji. Wysokie bariery administracyjne i regulacyjne w odniesieniu do niektórych usług świadczonych w ramach wolnych zawodów oraz sektorów sieciowych, słabości w pewnych obszarach, takich jak egzekwowanie umów i rozwiązywanie problemów upadłości oraz długotrwałe obawy dotyczące jakości systemu sądownictwa mają niekorzystny wpływ na otoczenie biznesu i zniechęcają do inwestowania. Niektóre działania ułatwiające prowadzenie działalności gospodarczej zostały wprowadzone, np. w październiku 2015 utworzono ośrodek lepszego stanowienia prawa, a na początku 2016 r. powołano krajowe centrum biznesu. Przyjęcie programu „Small Business Act” w ramach strategii rozwoju MŚP zostało jednak przesunięte.
- (10) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Słowacji i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Słowacji w poprzednich latach. Wzięła ona pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Słowacji, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na

konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.

- (11) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

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

1. Dokonanie rocznej korekty budżetowej w wysokości 0,25 % PKB w dążeniu do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. oraz 0,5 % PKB w 2017 r. Zwiększenie efektywności kosztowej sektora opieki zdrowotnej. Przyjęcie odpowiednich środków mających na celu poprawę przestrzegania przepisów podatkowych.
2. Poprawę środków aktywizacji dla długotrwale bezrobotnych i innych grup w niekorzystnej sytuacji, włącznie z usługami zindywidualizowanymi oraz ukierunkowanym szkoleniem. Ułatwienie zatrudniania kobiet, zwłaszcza poprzez rozszerzenie przystępnej cenowo i wysokiej jakości oferty opieki nad dziećmi. Poprawę wyników kształcenia poprzez podniesienie atrakcyjności zawodu nauczyciela i zwiększenie uczestnictwa dzieci romskich, począwszy od wczesnego dzieciństwa, w powszechnej edukacji.
3. Konsolidację zarządzania, przyspieszenie przejścia od konkurencji cenowej do jakościowej oraz poprawę ścigania nielegalnych praktyk w zakresie zamówień publicznych. Poprawę przejrzystości, jakości i skuteczności zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, zwłaszcza poprzez przyjęcie nowej ustawy o służbie cywilnej, oraz zwiększenie skuteczności systemu sądownictwa. Przyjęcie ogólnego planu mającego na celu eliminację barier administracyjnych i regulacyjnych dla biznesu.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady

P. KAŽIMÍR

Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Irlandii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Irlandię programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/16)

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

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Irlandię jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾ Jako kraj, 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.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Irlandii zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Irlandii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Irlandii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe zawiera również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Irlandii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności niezbędne jest rozwiązanie problemu wysokich zobowiązań zagranicznych netto oraz zadłużenia sektora publicznego i prywatnego, które mimo poprawy sytuacji powodują, że Irlandia jest podatna na zakłócenia równowagi makroekonomicznej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 96 z 11.3.2016, s. 1.

- (3) W dniu 29 kwietnia 2016 r. Irlandia przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytyym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Po uchyleniu procedury nadmiernego deficytu Irlandia jest objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlega przejściowym ustaleniom w odniesieniu do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W swoim programie stabilności na 2016 r., opartym na założeniu niezmiennego kursu polityki, rząd planuje stopniową poprawę salda nominalnego aż do osiągnięcia nadwyżki w wysokości 0,4 % PKB w 2018 r. Oczekuje się, że zrewidowany średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt strukturalny wynoszący 0,5 % PKB, zostanie osiągnięty do 2018 r. Roczna zmiana ponownie przeliczonego ⁽²⁾ salda strukturalnego wynosząca 0,1 % PKB w 2016 r. nie zapewnia jednak wystarczających postępów prowadzących do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 88,2 % w 2016 r. i będzie nadal spadać do poziomu 85,5 % w 2017 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego poczynwszy od 2017 r. nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Prognoza Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od zalecanej korekty budżetowej w 2016 r. Przy założeniu niezmiennego kursu polityki przewiduje się natomiast, że w 2017 r. Irlandia spełni wymogi. Prognozuje się, że w 2016 r. i 2017 r. Irlandia spełni warunki przejściowych ustaleń w odniesieniu do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Irlandia zasadniczo spełni warunki paktu stabilności i wzrostu. Konieczne będą jednak dalsze działania w celu zapewnienia spełnienia tych warunków w 2016 r.
- (6) Działania mające na celu poszerzenie bazy podatkowej mają ograniczony zakres, a wprowadzone niedawno środki podatkowe polegały przede wszystkim na obniżkach i ulgach. Należy osiągnąć dalsze postępy, aby system opodatkowania był wydajniejszy oraz bardziej sprzyjał wzrostowi gospodarczemu. Władze Irlandii prowadzą kroczący program przeglądów wydatków podatkowych; wyniki tych przeglądów publikowane są w sprawozdaniu rocznym. Przeglądy nie obejmują jednak wydatków podatkowych związanych z VAT; wciąż istnieją możliwości poszerzenia bazy podatkowej poprzez podwyższenie podatków powodujących najmniejsze zakłócenia.
- (7) Dla systemu opieki zdrowotnej kluczowymi wyzwaniami pozostają efektywność kosztowa, równy dostęp i długoterminowa stabilność finansowania. W niektórych dziedzinach reform osiągnięto postępy, ale wydatki na produkty lecznicze, w szczególności poprzez wysoki koszt produktów leczniczych dostępnych tylko u jednego dostawcy, nadal wpływają niekorzystnie na efektywność kosztową. Utrzymują się słabości dotyczące zarządzania finansami i systemów informatycznych; problemem wciąż jest też brak równego dostępu do podstawowej opieki zdrowotnej. Bezpłatny dostęp do lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej ma około 40 % populacji; pozostała większość pacjentów musi ponosić pełne koszty takich konsultacji. Kontrowersje związane z systemem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego stawiają pod znakiem zapytania szeroko zakrojoną reformę systemu opieki zdrowotnej.
- (8) Aby wspierać trwałą i zrównoważoną wzrost gospodarczy w przyszłości, należy zaspokoić potrzeby w zakresie infrastruktury. Po osiągnięciu rekordowo wysokiego poziomu 5,2 % PKB w 2008 r. inwestycje publiczne spadły w 2013 r. do najniższego odnotowanego dotąd poziomu – 1,8 % PKB; następnie nieco wzrosły w 2014 r., ale ich poziom był znacznie niższy od średniej unijnej. Wydaje się ponadto, że kryzys doprowadził do strukturalnej zmiany struktury wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych – nastąpiło przesunięcie w alokacji środków pomiędzy inwestycjami a wydatkami bieżącymi, na korzyść tych ostatnich. W latach 2010–2013 nakłady inwestycyjne stanowiły średnio tylko 4,8 % wydatków, tzn. spadły o ponad połowę w stosunku do długoterminowej średniej z lat 1995–2008. Siedem lat ostrych cięć w inwestycjach publicznych negatywnie wpłynęło na jakość i adekwatność infrastruktury oraz wsparcie publiczne na rzecz inwestycji niematerialnych.

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

⁽²⁾ Saldo strukturalne ponownie przeliczone przez Komisję na podstawie informacji zawartych w programie konwergencji zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

Sektory mieszkalnictwa, usług wodnych i transportu publicznego oraz działania łagodzące zmianę klimatu wykazują poważne słabości. Obecnie na głównych obszarach miejskich w Irlandii popyt na nowe zasoby mieszkaniowe znacznie przekracza podaż. W rezultacie w 2014 r. ceny nieruchomości mieszkalnych i najmu na obszarach miejskich gwałtownie wzrosły; tempo wzrostu spowolniło dopiero w 2015 r. Obecnie nie ma dowodów wskazujących na przeszacowanie wartości nieruchomości, jednak ograniczenia krępujące sektor budowlany i zmniejszające podaż zasobów mieszkaniowych, w tym ograniczenia związane z infrastrukturą publiczną, mogą prowadzić do zakłóceń równowagi, jeżeli nie zostaną usunięte. W wyniku zmiany struktury wydatków publicznych zmniejszyło się też publiczne wsparcie na rzecz badań, rozwoju i innowacji, które w 2014 r. było na poziomie niższym niż w 2007 r. Pod względem wydatków publicznych na badania i rozwój wyrażonych jako odsetek PKB Irlandia zajmuje obecnie 22. miejsce w Unii. Ma to niekorzystny wpływ na konkurencyjność MŚP.

- (9) Stopa bezrobocia spadła poniżej średniej unijnej – w marcu 2016 r. wynosiła 8,6 %. Powodami do niepokoju są jednak w dalszym ciągu bezrobocie długotrwałe i mała intensywność pracy gospodarstw domowych. W szczególności, choć w ostatnich latach stopa bezrobocia długotrwałego zmniejszyła się, udział osób długotrwałe bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych utrzymywał się w IV kw. 2015 r. na wysokim poziomie wynoszącym 56,3 % – powyżej średniej unijnej (48,3 %). W 2014 r. (najnowsze porównywalne dane) odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy wynosił 21,1 % i był najwyższy w UE; mała intensywność pracy jest szczególnie powszechna w gospodarstwach domowych osób samotnie wychowujących dzieci. Odsetek dzieci (w wieku od 0 do 17 lat) zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) spadł do 30,3 % w 2014 r., ale utrzymuje się na poziomie wyższym od średniej unijnej, wynoszącej 27,8 %. Wskaźnik AROPE dotyczący gospodarstw domowych osób samotnie wychowujących dzieci (62,5 % w 2014 r.) znacznie przekracza średnią unijną (48,2 %).
- (10) Aby odpowiedzieć na potrzeby długotrwałe bezrobotnych, Irlandia rozpoczęła realizację programu JobPath i pracuje nad modelem aktywizacji skierowanym do osób, które mają możliwość i chęć bycia bardziej aktywnymi na rynku pracy. Wyzwaniem pozostaje dotarcie z usługami służb zatrudnienia do osób tradycyjnie wykluczonych z rynku pracy, w tym osób niepełnosprawnych i osób pełniących obowiązki opiekuńcze. Ogólnie rzecz biorąc, siatka bezpieczeństwa socjalnego pozwoliła skutecznie złagodzić ubóstwo i nierówności będące skutkami kryzysu, utrzymując się jednak bariery hamujące wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. Osiągnięto pewne postępy w zakresie stopniowego ograniczania świadczeń, ale niepokój wciąż budzi zjawisko pułapki świadczeniowej i związanej z nią bierności zawodowej w przypadku niektórych gospodarstw domowych. Koszt opieki nad dziećmi netto wyrażony jako odsetek dochodów jest w Irlandii jednym z najwyższych w Unii – w przypadku par Irlandia plasuje się na drugim miejscu, w przypadku osób samotnie wychowujących dzieci na pierwszym. Utrzymują się obawy dotyczące jakości usług opieki nad dziećmi: na przykład w 2014 r. odsetek absolwentów (15 %) pracujących w sektorze wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem był znacznie niższy od poziomu zalecanego. W dalszym ciągu istnieje problem niedopasowania umiejętności, a w niektórych sektorach pojawił się niedobór wykwalifikowanej siły roboczej; jednocześnie możliwości podniesienia kwalifikacji i przekwalifikowania pozostają niewystarczające, a zmniejszenie wydatków na edukację może mieć negatywny wpływ na wyniki kształcenia w przyszłości.
- (11) W związku z wysokim poziomem zadłużenia w sektorze prywatnym utrzymują się problemy związane z obniżeniem jakości kredytów. Na koniec czerwca 2015 r. nieskonsolidowane zadłużenie sektora prywatnego wynosiło 266,3 % PKB, znacznie powyżej średniej dla strefy euro. Chociaż dzięki ożywieniu koniunktury i działaniom restrukturyzacyjnym wskaźnik kredytów zagrożonych spadał, to na koniec 2015 r. wciąż był jednym z najwyższych w strefie euro – wynosił nieco ponad 16 % wszystkich krajowych kredytów bankowych. Ponadto na koniec 2015 r. zaległości w spłacie odnotowywano w przypadku 14,7 % kredytów hipotecznych; udział kredytów niespłacanych od ponad dwóch lat stanowił prawie 10 % łącznego salda kredytów hipotecznych. Choć czynione są postępy, restrukturyzacja kredytów hipotecznych ma w większości przypadków charakter tymczasowy, co zwiększa ryzyko ponownego wystąpienia zwłoki w płatności, zwłaszcza w przypadku pogorszenia sytuacji makroekonomicznej lub szoku zewnętrznego. Zaniepokojenie budzą również kredyty na nieruchomości komercyjne znajdujące się w portfelach banków krajowych oraz kredyty dla MŚP i przedsiębiorstw – udział kredytów zagrożonych wynosi w ich przypadku, odpowiednio, 37,3 % i 13,8 %. Mimo postępów, ich trwała restrukturyzacja będzie wymagała znacznie więcej czasu i wysiłku. Nadal w niewystarczającym stopniu wykorzystuje się procedury niewypłacalności konsumenckiej, upadłości, nadzoru sądowego (ang. *examinership* – irlandzka procedura dla przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji) i inne środki umożliwiające częściową redukcję długu w celu przywrócenia prawidłowego funkcjonowania gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Ustanowienie centralnego rejestru kredytów przebiega powoli, mimo że ma on kluczowe znaczenie dla zapewnienia ostrożnego podejścia do udzielania kredytów.
- (12) Ustawa w sprawie usług prawnych z 2015 r. została podpisana, ale na końcowym etapie procedury przedstawiciele zawodów prawniczych uzyskali ustępstwa, które znacznie ograniczyły początkowe ambicje reformy. Wdrażanie nowych ram dopiero się zaczyna i jest jeszcze zbyt wcześnie, żeby z pewnością określić, czy zwiększenie konkurencji i ograniczenie kosztów się powiedzie. Z usług prawniczych korzysta się we wszystkich sektorach gospodarki, a ich koszt ma wpływ na konkurencyjność Irlandii. Rzeczywiste obniżenie kosztów będzie

można uzyskać tylko wtedy, gdy przepisy zwiększające konkurencję i obniżające koszty przewidziane w planowanych ramach regulacyjnych wejdą w życie po przeprowadzeniu konsultacji społecznych lub zostaną włączone do regulacji, które wyda powstający organ regulacyjny ds. usług prawniczych.

- (13) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Irlandii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Irlandii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Irlandii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (15) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej,

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

1. Osiągnięcie, po korekcie nadmiernego deficytu, rocznej korekty budżetowej wynoszącej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017. Przeznaczenie nieoczekiwanych dochodów wynikających z dobrych warunków gospodarczych i finansowych oraz ze sprzedaży aktywów na szybszą redukcję długu. Zmniejszenie podatności na wahania koniunkturalne i wstrząsy gospodarcze, między innymi poprzez poszerzenie bazy podatkowej. Podniesienie jakości wydatków, w szczególności przez zwiększenie efektywności kosztowej opieki zdrowotnej i przez priorytetowe traktowanie publicznych nakładów inwestycyjnych na badania i rozwój oraz infrastrukturę publiczną, w szczególności w sektorach transportu, usług wodnych i w sektorze mieszkaniowym.
2. Rozszerzenie i przyspieszenie wdrażania polityki aktywizacji w celu zwiększenia intensywności pracy w gospodarstwach domowych i zajęcia się zagrożeniami ubóstwem dzieci. Wdrażanie środków zachęcających do podjęcia zatrudnienia poprzez stopniowe ograniczanie i wycofywanie świadczeń i dodatków. Usprawnienie świadczenia przystępnych cenowo i charakteryzujących się wysoką jakością usług całodziennej opieki nad dziećmi.
3. Ostateczne przygotowanie trwałych rozwiązań restrukturyzacyjnych mających na celu zmniejszenie liczby kredytów zagrożonych, aby zapewnić zdolność obsługi zadłużenia przez gospodarstwa domowe oraz zachęcić kredytodawców do zredukowania wysokości kredytów nadmiernie zadłużonych, lecz rentownych przedsiębiorstw. Przyspieszenie wprowadzenia w pełni działającego centralnego rejestru kredytów, obejmującego wszystkie kategorie kredytodawców i dłużników.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/17)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

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

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała 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. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾. Jako kraj, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej Litwa powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie tego zalecenia.
- (2) Sprawozdanie krajowe dotyczące Litwy zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Litwy w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Litwy w realizacji swoich 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 96 z 11.3.2016, s. 1.

- (3) W dniu 29 kwietnia 2016 r. Litwa przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie o partnerstwie i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytyim zarządzaniem gospodarczym.
- (5) W swoim programie stabilności na 2016 r. Litwa zwróciła się o zaakceptowanie tymczasowego odchylenia, wynoszącego 0,6 % PKB, od wymaganej ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia celu średniookresowego w 2017 r., aby uwzględnić poważne reformy strukturalne, które będą miały pozytywny wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych. W oczekiwaniu na ostateczne porozumienie utrzymuje się jednak niepewność co do zestawu środków reformujących oraz ich wdrożenia. O ile zatem Litwa dysponuje wystarczającą przestrzenią fiskalną umożliwiającą tymczasowe odchylenie, o tyle nie wydaje się, by spełniała kryterium kwalifikowalności związane z wdrożeniem reformy, aby móc skorzystać z klauzuli reform strukturalnych. Ponadto obecnie nie można ocenić potencjału wpływu reformy szacowanego przez rząd. W związku z tym wpływ tych reform nie odzwierciedla się jeszcze w wymaganej korekcie prowadzącej do osiągnięcia celu średniookresowego w 2017 r.
- (6) Litwa jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2016 r. rząd planuje poprawę salda nominalnego – z deficytu na poziomie 0,8 % PKB w 2016 r. do nadwyżki w wysokości 0,9 % PKB w 2019 r. (Przeliczone⁽²⁾) saldo strukturalne powinno raczej pozostać na poziomie wyższym niż średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt wynoszący 1 % PKB w kategoriach strukturalnych, w roku 2016 r. i w późniejszym okresie. Ścieżka korekty uwzględnia systemową reformę emerytalną z 2016 r., lecz nie odzwierciedla reformy strukturalnej planowanej na 2017 r. Zgodnie z programem stabilności przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 39,9 % PKB w 2016 r. do 35,7 % PKB w 2019 r. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych jest wiarygodny. Środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego począwszy od 2018 r. nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2016 r. przewiduje się, że w 2016 r. saldo strukturalne wyniesie – 1,2 % PKB, czyli można je uznać za zbliżone do średniookresowego celu budżetowego, a w 2017 r. będzie to – 0,8 % PKB, tj. powyżej średniookresowego celu budżetowego. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., należy się spodziewać, że Litwa spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (7) Spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, którego przyczyną jest starzenie się, słaby stan zdrowia oraz znaczna emigracja netto mogą zaszkodzić potencjałowi wzrostu gospodarczego Litwy, a ostatecznie również jej przyszłej ścieżce konwergencji, zagrażając przy tym stabilności systemu emerytalnego i długotrwałej opieki zdrowotnej. Przewiduje się, że do 2030 r. nastąpi skumulowany spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym wynoszący 35 %. Jeśli tendencja ta nie zostanie odwrócona, zagrazi to dostępności odpowiednich zasobów siły roboczej, stabilności długoterminowego wzrostu gospodarczego i systemów zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza systemu emerytalnego.
- (8) Obecne tendencje demograficzne uwypuklają konieczność przeprowadzenia na Litwie kompleksowej reformy systemu emerytalnego, w której uwzględniona zostanie kwestia średniookresowej stabilności obecnego systemu emerytalnego oraz kwestia zagrożeń dla jego adekwatności. Na Litwie poziom ubóstwa pośród osób starszych jest jednym z najwyższych w Unii. Nie istnieje jednak obecnie żaden mechanizm indeksacji emerytur państwowych, a wydatki na świadczenia emerytalne w ramach ubezpieczeń społecznych są stosunkowo niskie. Parlament nie przyjął jeszcze projektu ustawy zaproponowanej przez rząd, która ma na celu wprowadzenie mechanizmu indeksacji, powiązanie wieku emerytalnego ze zmianą średniego trwania życia po 2026 r. oraz poprawę sposobu finansowania podstawowej części świadczeń emerytalnych w ramach ubezpieczeń społecznych.

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

⁽²⁾ Saldo strukturalne ponownie przeliczone przez Komisję na podstawie informacji zawartych w programie stabilności przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

- (9) Na Litwie stan zdrowia ludności jest jednym z najsłabszych w Unii Europejskiej. Zwłaszcza wskaźnik umieralności ludności w wieku od 20 do 64 lat jest jednym z najwyższych w Unii, co ma duży wpływ na potencjalnie dostępną siłę roboczą i wydajność pracy. Słabość systemu opieki zdrowotnej to m. in. zbyt częste obejmowanie pacjentów opieką szpitalną oraz niskie wydatki na profilaktykę zdrowotną i zdrowie publiczne. Należy zająć się negatywną tendencją demograficzną.
- (10) Ważne jest, aby Litwa zwiększyła inwestycje w kapitał ludzki, po to by przeciwdziałać niektórym negatywnym skutkom zmniejszającej się liczby ludności w wieku produkcyjnym oraz wspierać na Litwie budowanie takiej gospodarki, którą charakteryzuje wysoka wartość dodana. Mimo wzrostu poziomu wykształcenia, wciąż istnieje wysoki odsetek uczniów posiadających niewystarczające umiejętności podstawowe. Należy nadal dążyć do zapewnienia nauczania na wysokim poziomie, które jest kluczowe dla eliminowania słabych wyników w nauce i braków w wykształceniu. Problemem jest również niska jakość nauczania w szkolnictwie wyższym oraz niska zdolność szkolnictwa wyższego do sprzyjania innowacji. Utrzymujący się niski poziom uczestnictwa w uczeniu się dorosłych osłabia wysiłki na rzecz poprawy jakości kapitału ludzkiego i zwiększenia wydajności. Pojawiają się oznaki niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej w niektórych sektorach gospodarki. Należy się spodziewać, że sytuacja pogorszy się w przyszłości. Duży wzrost wynagrodzeń i spowolnienie wzrostu wydajności mogą osłabić konkurencyjność kosztową. Dlatego ważne jest, aby poprawić dopasowanie kształcenia do potrzeb rynku pracy, usprawnić strukturę i finansowanie systemu edukacji, rozwinąć uczenie się przez całe życie oraz poprawić ukierunkowanie i skuteczność aktywnych polityk rynku pracy. Litwa podjęła kroki w kierunku poprawy aktywnych instrumentów rynku pracy i innych usług wspierających osoby poszukujące pracy, ale można jeszcze zwiększyć ukierunkowanie na konkretne grupy, zwłaszcza osoby bardzo długotrwale bezrobotne i osoby nieposiadające niezbędnych umiejętności. Wydatki na skuteczne środki polityki rynku pracy są nadal ograniczone, zaś siatka bezpieczeństwa socjalnego na Litwie jest słaba. Około 27 % ludności Litwy zagrożone jest ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, zaś poziom nierówności dochodów jest jednym z najwyższych w Unii. Rząd Litwy planuje poprawić zasięg i adekwatność świadczeń z tytułu bezrobocia i pomocy społecznej, lecz wciąż nie przyjęto odpowiednich przepisów.
- (11) Gruntowny przegląd kodeksu pracy oraz modelu socjalnego jest obecnie przedmiotem dyskusji w parlamencie. Jego celem jest zwiększenie elastyczności stosunków na rynku pracy i zapewnienie większego bezpieczeństwa, lecz odpowiednie przepisy nie zostały jeszcze przyjęte. Duże znaczenie mają włączenie partnerów społecznych w realizację reformy i pogłębiony dialog społeczny.
- (12) Od momentu rozpoczęcia kryzysu gospodarczego inwestycje powoli powracają na ścieżkę wzrostu; w kolejnych latach będą one współfinansowane z unijnych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Jednak przyjmowanie nowych technologii i ich absorpcja nie rozpowszechniły się w gospodarce, a innowacyjność jest na niskim poziomie, co hamuje wzrost wydajności. Inwestycje sektora prywatnego w badania naukowe i innowacje są również niewielkie, być może z powodu niewystarczających zachęt do prowadzenia działalności badawczej i wprowadzania innowacji przez przedsiębiorstwa oraz niedostatecznej współpracy publiczno-prywatnej. Zwiększenie inwestycji sektora prywatnego mogłoby złagodzić ryzyko związane z uzależnieniem inwestycji publicznych Litwy w badania naukowe i innowacje od unijnych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. System szkolnictwa wyższego wykazuje słabości pod względem jakości i wyników w zakresie innowacji, a współpraca z zagranicznymi uczelniami i centrami badawczymi jest ograniczona. System badań naukowych i innowacji charakteryzuje rozdrobnienie oraz powielanie i dublowanie. Uniemożliwia to Litwie osiągnięcie masy krytycznej, jeśli chodzi o badania naukowe i zdolność rozwoju niezbędne do zwiększenia innowacyjnej wiedzy. Należy zwiększyć zachęty na rzecz innowacji i współpracy między środowiskiem akademickim a przedsiębiorstwami, między innymi poprzez rozwijanie kapitału ludzkiego i inwestowanie w ten kapitał, co mogłoby podnieść poziom transferów technologii do realnej gospodarki. Poprawa zdolności litewskich przedsiębiorstw – która obecnie jest ograniczona – do absorpcji zewnętrznej wiedzy oraz wykorzystania jej do celów komercyjnych podniosłaby poziom innowacji.
- (13) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Litwy, a jej wyniki opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Litwy w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Litwie, lecz także ich zgodność z przepisami i wskazówkami UE, ze względu na konieczność

wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.

- (14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

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

1. Zapewnienie, aby odchylenie od średniookresowego celu budżetowego było ograniczone do dozwolonego poziomu związanego z systemową reformą emerytalną w 2016 i 2017 r. Zmniejszenie obciążeń podatkowych dla osób o niskich dochodach poprzez przesunięcie obciążeń podatkowych na inne źródła, z mniejszą szkodą dla wzrostu gospodarczego, oraz doprowadzenie do lepszego przestrzegania przepisów prawa podatkowego, zwłaszcza w zakresie VAT.
2. Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki oraz zajęcie się niedoborem wykwalifikowanej siły roboczej poprzez poprawę dopasowania kształcenia do potrzeb rynku pracy, poprawę jakości nauczania i uczenia się dorosłych. Wzmocnienie zakresu i skuteczności aktywnych polityk rynku pracy. Wzmocnienie roli mechanizmów dialogu społecznego. Poprawę działania systemu opieki zdrowotnej poprzez wzmocnienie opieki ambulatoryjnej, profilaktyki chorób i promowania zdrowia. Poprawę zakresu oraz adekwatności świadczeń z tytułu bezrobocia i pomocy społecznej.
3. Podjęcie kroków, aby zwiększyć wydajność i przyjmowanie nowych technologii oraz ich absorpcję w gospodarce. Poprawę koordynacji innowacyjnych polityk i zachęcanie sektora prywatnego do inwestycji, między innymi poprzez rozwinięcie alternatywnych środków finansowania.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2016 r.**

(2016/C 299/18)

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. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Rumunii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Rumunii zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Rumunii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Rumunii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Zawierało ono również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Rumunii nie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej.
- (3) W dniu 28 kwietnia 2016 r. Rumunia przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program konwergencji na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

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

- (4) Zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) We wrześniu 2015 r. trzeci program pomocy finansowej dotyczący bilansu płatniczego (na lata 2013–2015) zakończył się bez żadnego dokończonego przeglądu. Trzecia formalna przeglądowa wizyta kontrolna (w dniach 16–30 czerwca 2015 r.) w celu oceny warunków realizacji programu nie została dokończona. Chociaż w niektórych obszarach osiągnięto pewne postępy, obecne i przyszłe wyniki programu zostały nadszarpnięte w kluczowych obszarach polityki. Nadzór po zakończeniu programu rozpoczęto w dniu 1 października 2015 r. Potrwa on przynajmniej do czasu spłacenia 70 % pożyczki przyznanej w ramach pierwszego programu bilansu płatniczego, tj. przynajmniej do wiosny 2018 r.
- (6) Rumunia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie konwergencji na 2016 r. rząd planuje pogorszenie salda nominalnego z -0,7 % w 2015 r. do -2,9 % PKB w latach 2016 i 2017. Oczekiwane jest również pogorszenie salda strukturalnego. W programie założono odejście od średniookresowego celu budżetowego (tj. deficytu strukturalnego w wysokości 1 % PKB), który osiągnięto w latach 2014 i 2015, i nie przewidziano powrotu do tego celu w okresie objętym programem. W programie konwergencji założono, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB utrzyma się poniżej poziomu 40 % w całym okresie objętym programem. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny dla 2016 r. i nieco optymistyczny w odniesieniu do 2017 r. Prognoza Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znaczącego odchylenia od zalecanej korekty w 2016 r. oraz – przy założeniu niezmiennego kursu polityki – w 2017 r. Ponadto w prognozie Komisji z wiosny 2016 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 3,4 % PKB w 2017 r., tj. powyżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. Opierając się na ocenie programu konwergencji i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko niespełnienia przez Rumunię warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania w celu zapewnienia spełnienia tych warunków w latach 2016 i 2017.
- (7) Rumuńskie przepisy określające ramy budżetowe są dobre, ale w praktyce nie są skutecznie stosowane. Ostatnich środków polityki budżetowej zwiększających deficyt nie opracowano ani nie przyjęto w ramach standardowej procedury budżetowej. W 2015 r. naruszono wymóg przeprowadzenia zweryfikowanej przez Ministerstwo Finansów oceny skutków nowych inicjatyw ustawodawczych, które prowadzą do zwiększenia wydatków publicznych lub ograniczenia wpływów budżetowych, podobnie jak wymóg przestrzegania pułapów wydatków i wymóg proponowania środków kompensujących ograniczenie wpływów. W praktyce rada budżetowa ma bardzo mało czasu na reakcję na propozycje budżetowe, a jej opinie i zalecenia nie są brane pod uwagę w wystarczającym stopniu. Ustawa budżetowa na 2016 r. zakłada deficyt budżetowy w wysokości 2,95 % PKB, skutkujący znacznym odchyleniem od średniookresowego celu budżetowego. Jest to też odejście od krajowych ram budżetowych.
- (8) Wdrażanych jest szereg środków mających na celu poprawę ściągania podatków i zwiększenie przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Obejmują one obowiązkowe stosowanie kas fiskalnych, wzmocnienie przepisów dotyczących płatności gotówkowych, nową procedurę rejestracji do celów VAT, intensyfikację kontroli prowadzonych przez organ podatkowy (ANAF) i trwającą reorganizację tego organu. Rozpowszechnienie oszustw podatkowych i słabe przestrzeganie przepisów prawa podatkowego pozostają jednak wyzwaniem. Praca nierejestrowana i deklarowanie niepełnej kwoty zarobków wciąż mają negatywny wpływ na dochody podatkowe i powodują zakłócenia w gospodarce. Skuteczność środków mających ograniczyć pracę nierejestrowaną, w tym działań podejmowanych przez Inspekcję Pracy, pozostaje ograniczona.
- (9) Ustawa o zrównaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest przedmiotem prac parlamentu od 2013 r. Jej przyjęcie znacznie zwiększyłoby udział starszych kobiet w rynku pracy, ograniczając różnicowanie emerytur ze względu na płeć oraz ryzyko ubóstwa osób starszych wśród kobiet.

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

- (10) Warunki na rynku pracy poprawiły się w 2015 r. Stopa bezrobocia jest niska, a wskaźnik zatrudnienia rośnie. Bezrobocie długotrwałe jest niższe od średniej UE. Utrzymują się jednak istotne wyzwania, w szczególności związane z wysokim odsetkiem młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się; możliwości skutecznego zaktywizowania tej młodzieży są ograniczone.
- (11) Krajowy urząd pośrednictwa pracy nie jest w stanie zaoferować poszukującym pracy zindywidualizowanych usług. Ograniczony zakres mają też usługi tego urzędu dla pracodawców, mimo że przekazywanie mu ofert pracy jest obowiązkowe. Przyjęto procedurę zakładającą udzielanie specjalnie dostosowanego wsparcia różnym grupom bezrobotnych, ale jeszcze jej nie wdrożono. Bardzo ograniczona jest współpraca między służbami zatrudnienia a służbami socjalnymi, co tym bardziej utrudnia aktywizację beneficjentów pomocy społecznej.
- (12) Minimalne wynagrodzenie za pracę, które należy do najniższych w UE, znacznie wzrosło od 2013 r., a brak obiektywnych kryteriów ustalania jego wysokości prowadzi do braku pewności. Powołano trójstronną grupę roboczą, która ma opracować reformę ustalania wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Nadal nie ma jednak jasnych wskazówek ani kryteriów uwzględniających wpływ minimalnego wynagrodzenia na tworzenie miejsc pracy, warunki społeczne i konkurencyjność. Ogólnie rzecz biorąc, dialog społeczny wciąż jest niewystarczający.
- (13) Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w Rumunii należy do najwyższych w UE. Aktywizacja beneficjentów pomocy społecznej na rynku pracy jest bardzo ograniczona, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Wskaźnik społeczny, na podstawie którego wypłacane są świadczenia społeczne, nie jest regularnie aktualizowany w celu uwzględnienia sytuacji gospodarczej, co z czasem może wpływać na adekwatność świadczeń. Do parlamentu trafiła ustawa w sprawie minimalnego dochodu zapewniającego włączenie społeczne. Oczekuje się, że poprawi ona ukierunkowanie i adekwatność świadczeń oraz aktywność zawodową beneficjentów minimalnego dochodu zapewniającego włączenie społeczne na rynku pracy. Kilka środków z rządowego pakietu walki z ubóstwem ma jednak na celu rozwiązanie tego problemu za pomocą podejścia zintegrowanego obejmującego edukację, opiekę zdrowotną, politykę mieszkaniową, ochronę socjalną, transport.
- (14) Rumunia wciąż stoi przed wyzwaniami w dziedzinie edukacji. Przyjęto szereg strategii obejmujących uczenie się przez całe życie, kształcenie i szkolenie zawodowe, szkolnictwo wyższe i przedwczesne kończenie nauki. Niemniej jednak odsetek osób przedwcześnie kończących naukę utrzymuje się znacznie powyżej średniej unijnej, częściowo ze względu na duże opóźnienia w realizacji strategii zatwierdzonej w 2015 r. Programy prewencyjne i poradnicze są ograniczone. Grupy szczególnie wrażliwe, np. Romowie i dzieci z rodzin ubogich, nadal zmagają się z przeszkodami utrudniającymi podjęcie i zakończenie wysokiej jakości kształcenia, zwłaszcza na obszarach wiejskich. W dziedzinie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem Rumunia podjęła działania na rzecz poprawy uczestnictwa dzieci ze środowisk defaworyzowanych w edukacji przedszkolnej (3–6 lat). Usługi opieki nad dziećmi w wieku 0–3 lat nadal są ograniczone. Niedawno wprowadzone przepisy wydłużające urlopy rodzicielskie wraz z niewystarczającymi zachętami do podejmowania pracy mogą zwiększyć bariery utrudniające uczestnictwo kobiet w rynku pracy. Udział w kształceniu i szkoleniu zawodowym na poziomie szkoły średniej II stopnia jest wyższy od unijnej średniej, ale wskaźnik przedwczesnego kończenia nauki nadal jest wysoki. Odsetek osób z wyższym wykształceniem rośnie, ale jakość szkolnictwa wyższego i jego dopasowanie do rynku pracy są ograniczone. Udział w kształceniu dorosłych jest bardzo niski.
- (15) Stan zdrowia społeczeństwa rumuńskiego jest zły. Oczekiwana długość życia w chwili urodzenia jest znacznie niższa od unijnej średniej, zarówno w przypadku mężczyzn, jak i kobiet. Dużymi problemami nadal są dostęp do opieki zdrowotnej i zbyt częste uciekanie się do opieki szpitalnej. Rozpowszechnienie nieformalnych opłat ogranicza dostęp do opieki zdrowotnej osobom o niskich dochodach. Rumunia przyjęła środki na rzecz zwiększenia dostępu do opieki zdrowotnej dla emerytów i rencistów o niskich dochodach oraz osób ze społeczności izolowanych i mieszkających na odległych terenach. Rozwijana jest sieć mediatorów społecznych i zdrowotnych; przedłożono projekt ustawy w sprawie usług społecznych. Wyzwaniem pozostaje deinstytucjonalizacja osób niepełnosprawnych.
- (16) Rumunia podjęła działania w celu rozwiązania problemu niskiego finansowania systemu opieki zdrowotnej i niewydanego wykorzystania zasobów publicznych. Reformy te obejmują spłatę zaległych płatności w sektorze zdrowia, większe zrównoważenie wydatków na produkty lecznicze, wdrożenie rozwiązań z zakresu e-zdrowia, poprawienie finansowania systemu opieki zdrowotnej, opracowanie strategii przesunięcia środków z opieki szpitalnej na profilaktykę zdrowotną i podstawową opiekę zdrowotną oraz centralizację procedur udzielania zamówień. Brak zdolności administracyjnej powoduje jednak opóźnienia we wdrażaniu krajowej strategii zdrowia na lata 2014–2020. W szczególności wydajność systemu opieki zdrowotnej jest ograniczona w związku z opóźnieniami w optymalizacji sektora szpitali i przechodzeniu z opieki szpitalnej na bardziej efektywną kosztowo opiekę ambulatoryjną.

- (17) Duże nierówności w rozwoju w Rumunii występują między obszarami miejskimi i wiejskimi. Wskaźniki społeczne oraz wskaźniki dotyczące zatrudnienia, opieki zdrowotnej i edukacji są niższe na obszarach wiejskich; ich mieszkańcy mają też mniejszy dostęp do edukacji, usług medycznych, podstawowej infrastruktury i usług publicznych ze względu na niewielki i rozdrobiony potencjał administracyjny na szczeblu lokalnym. Jednocześnie rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich jest ograniczony ze względu na słabo rozwiniętą infrastrukturę transportową oraz ograniczone możliwości transportu publicznego i prywatnego, połączone z wysokimi kosztami dojazdów i ograniczonym dostępem do infrastruktury szerokopasmowej. Niska wartość dodana rolnictwa i brak dywersyfikacji gospodarczej na obszarach wiejskich utrudniają rozwój zrównoważonej gospodarki wiejskiej. Wysoki odsetek wiejskiej siły roboczej zajmuje się produkcją rolną całkowicie lub częściowo na własne potrzeby, powiązaną z ukrytym bezrobociem lub nieodpłatną pracą członków rodziny, niską wydajnością i ubóstwem. Pakiet działań na rzecz eliminowania ubóstwa, który ma być finansowany głównie ze środków unijnych, przewiduje zintegrowane podejście do walki z ubóstwem, również na obszarach wiejskich. Istnieją plany powołania zintegrowanych zespołów miejscowych, świadczących szereg zintegrowanych usług na rzecz społeczności znajdujących się w trudnej sytuacji; plany te nie zostały jednak jeszcze zrealizowane.
- (18) Strategiczne ramy reformy administracji publicznej istnieją od 2014 r., ale w 2015 r. ich realizacja przebiegała powoli. W 2016 r. przyjęto kilka kluczowych inicjatyw na rzecz zwiększenia przejrzystości i wydajności funkcjonowania administracji publicznej. Niemniej jednak opóźnienia w przyjęciu ogólnego i przejrzystego podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi, w szczególności w zakresie rekrutacji/powoływania, ocen, wynagrodzeń, systemu przebiegu kariery we wszystkich kategoriach personelu oraz szkoleń, powodują, że kluczowe procedury i decyzje mogą mieć charakter arbitralny. W połączeniu z niestabilnymi strukturami organizacyjnymi ma to negatywny wpływ na niezależność i profesjonalizm służby cywilnej, a więc również na jej wydajność i skuteczność. Skomplikowane procedury administracyjne, niewydajny system zamówień publicznych oraz powszechna korupcja utrudniają świadczenie usług publicznych (w tym usług elektronicznej administracji publicznej) zarówno na rzecz obywateli, jak i przedsiębiorstw. Nadal w niewystarczającym stopniu wykorzystuje się planowanie strategiczne, budżetowanie zadaniowe, procesy konsultacji i kształtowanie polityki w oparciu o sprawdzone dane. Wyzwania te hamują wdrażanie istotnych inicjatyw politycznych w wielu obszarach, w tym wydajne korzystanie z dostępnych funduszy unijnych i innego wsparcia finansowego.
- (19) Przedsiębiorstwa państwowe, które dominują w kluczowych sektorach gospodarki, przeważnie nie osiągają oczekiwanych wyników. Przedsiębiorstwa te są szczególnie powszechne w najważniejszych sektorach infrastruktury – odpowiadają za 44 % obrotów i 77 % zatrudnienia w sektorze energetycznym oraz 24 % obrotów i 28 % zatrudnienia w sektorze transportu. Nadzwyczajne rozporządzenie rządu 109/2011 w sprawie ładu korporacyjnego przedsiębiorstw państwowych zostało przekształcone w ustawę dnia 10 maja 2016 r. z poprawkami, które pozwalają na lepsze dostosowanie jej do międzynarodowych dobrych praktyk. Rumunia ponownie zaczęła zatrudniać profesjonalnych menedżerów na miejsce tymczasowego kierownictwa w kilku przedsiębiorstwach państwowych, lecz proces ten postępuje wolniej, niż zakładano. Przejrzystość i rozliczalność przedsiębiorstw państwowych zyskałyby na przyspieszeniu przyjęcia budżetów rocznych i zatwierdzeniu i publikacji zrewidowanych rocznych sprawozdań finansowych. Przygotowywana jest nowa ustawa prywatyzacyjna. Może ona jednak zawierać przepisy sprzeczne z przepisami w sprawie ładu korporacyjnego. Szczegółne zaniepokojenie budzi prawdopodobne pokrywanie się zakresu kompetencji specjalnego zarządcy prywatyzacji i kierownictwa spółki.
- (20) Mimo wysiłków instytucji sądowniczych na rzecz rozwiązania problemu korupcji na wysokim szczeblu, korupcja wciąż jest obecna w wielu sektorach gospodarki i dotyczy powoływanych i wybieranych urzędników na wszystkich szczeblach władzy oraz urzędników służby cywilnej i pracowników instytucji publicznych. Trwa wdrażanie skutecznych reform sądownictwa, ale zaniepokojenie nadal budzą wysokie koszty pracy w sądach, przewidywalność i prawidłowe egzekwowanie orzeczeń sądowych oraz zewnętrzna presja na wymiar sprawiedliwości. W ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji Rumunia otrzymuje zalecenia dotyczące reformy sądownictwa i walki z korupcją. W zaleceniach dla Rumunii nie uwzględniono więc tych obszarów.
- (21) Poprawił się stan sektora finansowego. Nadal jest on jednak narażony na krajowe inicjatywy prawne. Ostatnio przyjęta ustawa w sprawie umarzania zadłużenia, mająca zastosowanie z mocą wsteczną do istniejących kredytów, może stanowić wyzwanie dla kilku instytucji kredytowych i doprowadzić do osłabienia akcji kredytowej. Ustawa może zwiększyć ryzyko dla stabilności sektora finansowego, co miałyby wpływ na całą gospodarkę. Inne czynniki, które mogą mieć negatywny wpływ na banki, obejmują propozycję przewalutowania kredytów walutowych na kredyty w walucie krajowej i niektóre orzeczenia sądowe w sprawie nieuczciwych postanowień umownych w umowach kredytowych.
- (22) Niewystarczająca infrastruktura lub infrastruktura niskiej jakości należą do największych problemów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w Rumunii. Stanowią barierę handlową i utrudniają rozwój gospodarczy. Mimo że ostatnio sytuacja nieznacznie się poprawiła, Rumunia nadal zajmuje ostatnie miejsce w regionie pod względem postrzeganej jakości infrastruktury transportowej i komunikacyjnej. Rumuńska sieć

drog i autostrad jest niewielka w stosunku do innych porównywalnych państw i rozmiaru samej Rumunii. Przyjęcie planu generalnego w dziedzinie transportu i towarzyszącej mu reformy kolei wielokrotnie odkładano.

- (23) Poziom inwestycji publicznych obniżył się od 2008 r., mimo stojących do dyspozycji znacznych środków finansowych, zwłaszcza z funduszy unijnych. Tendencja ta odwróciła się w 2015 r., ale inwestycje publiczne prawdopodobnie zmniejszą się po 2016 r., ponieważ nie udało się w pełni uruchomić wdrażania programu na lata 2014–2020 i nie ma wystarczającej liczby dojrzałych projektów. W Rumunii trwają niedawno podjęte starania na rzecz wzmocnienia współpracy międzyministerialnej, reorganizacji systemu zamówień publicznych oraz usprawnienia planowania i realizacji projektów inwestycyjnych. Przygotowanie projektów wchodzących w zakres inwestycji publicznych nadal jednak jest niewystarczające i podatne na wpływy z zewnątrz. Wybór projektów utrudniają: brak średnio- i długoterminowego planowania i strategicznych priorytetów, konieczność wypracowania porozumienia między licznymi decydentami, ograniczone uprawnienia wykonawcze działu oceny inwestycji publicznych w Ministerstwie Finansów Publicznych oraz brak kryteriów wyboru w krajowym programie rozwoju lokalnego.
- (24) Pomimo znacznych postępów w zakresie konkurencyjności kosztowej i wyników handlowych, brak konkurencyjność kosztowej Rumunii pozostaje wyzwaniem. Bariery strukturalne utrudniają przejście na gospodarkę o wyższej wartości dodanej i ograniczają zdolność Rumunii do wspierania trwałego wzrostu gospodarczego. Złożoność procedur administracyjnych, zmienność polityki budżetowej i podatkowej oraz słabe otoczenie biznesu wciąż mają wpływ na decyzje inwestycyjne. Rozpowszechnienie oszustw podatkowych i pracy nierejestrowanej obniża dochody podatkowe i powoduje zakłócenia w gospodarce. Nadal ograniczony jest dostęp do finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw.
- (25) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Rumunii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Rumunii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Rumunii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego UE przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.
- (26) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

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

1. Ograniczenie odchylenia od średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. i dokonanie rocznej korekty budżetowej wynoszącej 0,5 % PKB w 2017 r., chyba że średniookresowy cel budżetowy uda się osiągnąć przy mniejszej korekcie budżetowej. Zapewnienie stosowania ram budżetowych i dalsze zwiększenie przestrzegania przepisów prawa podatkowego i poboru podatków. Zapewnienie, by inicjatywy ustawodawcze nie naruszały pewności prawa ani nie zagrażały stabilności finansowej. W razie konieczności przyjęcie środków ograniczających takie ryzyko.
2. Wzmocnienie usług krajowego urzędu pośrednictwa pracy dla pracodawców i osób poszukujących pracy, w szczególności poprzez dostosowanie usług do profili osób poszukujących pracy, lepsze powiązanie usług pośrednictwa pracy z pomocą społeczną, w tym usługami społecznymi, i dotarcie do osób młodych niezarejestrowanych w urzędzie. Sformułowanie, w porozumieniu z partnerami społecznymi, obiektywnych kryteriów ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę. Podjęcie działań na rzecz zapobiegania przedwczesnemu kończeniu nauki i zapewnienia w większym zakresie wysokiej jakości kształcenia, w szczególności wśród Romów. Przyjęcie zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.
3. Ograniczenie zjawiska nieformalnych opłat w systemie opieki zdrowotnej oraz zwiększenie dostępności leczenia ambulatoryjnego. Zwiększenie niezależności i przejrzystości zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Uproszczenie procedur administracyjnych dla przedsiębiorstw i obywateli. Wzmocnienie ładu korporacyjnego przedsiębiorstw państwowych.

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

4. Zwiększenie dostępu do zintegrowanych usług publicznych, rozszerzenie podstawowej infrastruktury i wspieranie dywersyfikacji gospodarczej, w szczególności na obszarach wiejskich. Przyjęcie i wdrożenie planu generalnego w dziedzinie transportu. Wzmocnienie określania priorytetów i przygotowywania projektów wchodzących w zakres inwestycji publicznych.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/19)

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 Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Finlandię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾. Jako kraj, 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.
- (2) Sprawozdanie krajowe za 2016 r. dotyczące Finlandii opublikowano w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Finlandii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., i postępów Finlandii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe

⁽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 96 z 11.3.2016, s. 1.

zawiera również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Finlandii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Przede wszystkim istotne jest zarządzenie problemom związanym z utratą konkurencyjności kosztowej, które narosły na przestrzeni kilku lat. Są one wynikiem głównie wzrostu płac, który w przedłużającym się nadmiernie okresie przewyższał wzrost produktywności, prowadząc tym samym do ostrego pogorszenia sytuacji na rachunku obrotów bieżących w latach 2008–2012. Analiza wskazuje również na poważne zagrożenia dla stabilności – już obecnie osłabionych – finansów publicznych w dłuższej i średniej perspektywie.

- (3) W dniu 14 kwietnia 2016 r. Finlandia przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Program stabilności Finlandii na 2016 r. wskazuje, że wpływ, jaki na budżet wywiera wyjątkowo duży napływ uchodźców, jest znaczny, i przedstawia stosowne dowody na zasięg i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wyniosły w 2015 r. 0,05 % PKB, a obecnie szacuje się je na 0,2 % PKB w 2016 r. Przepisy określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 umożliwiają pokrycie tych dodatkowych wydatków, gdyż napływ uchodźców jest wydarzeniem wyjątkowym, jego wpływ na finanse publiczne Finlandii – znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odstępstwo od ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagraża stabilności. Dlatego też wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2015 r. zmniejszono, aby uwzględnić te koszty. Jeśli chodzi o 2016 r., ostateczna ocena obejmująca kwoty kwalifikowalne zostanie przeprowadzona wiosną 2017 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze fińskie.
- (6) Finlandia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W dniu 18 maja 2016 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE, ponieważ w 2015 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w Finlandii wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB. Z analizy wynikało, że kryterium długu należy uznać za spełnione. W programie stabilności na 2016 r. rząd planuje poprawę salda nominalnego do poziomu – 2,5 % PKB w 2016 r., a w 2020 r. do – 1,3 % PKB. Rząd planuje osiągnięcie swojego średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu wynoszącego 0,5 % PKB w kategoriach strukturalnych, do 2019 r. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie wartość szczytową na poziomie 67,4 % w 2019 r., po czym będzie spadać, osiągając w 2020 r. poziom 67,2 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Środki niezbędne do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego do 2019 r. nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Prognoza Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia w 2016 r. pewnego odchylenia od zalecanej korekty. Wnioski dotyczące 2016 r. nie zmieniłyby się, gdyby wpływ, jaki na budżet wywiera wyjątkowo duży napływ uchodźców, nie był uwzględniony w ocenie. Przy niezmiennym kursie polityki istnieje ryzyko znacznego odchylenia od zalecanej korekty w 2017 r. Przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie nadal rosła, osiągając w 2017 r. poziom 66,9 %. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, iż Finlandia nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania w celu spełnienia tych warunków w latach 2016 i 2017.
- (7) Ze względu na starzenie się społeczeństwa i spadek liczebności siły roboczej oczekuje się wzrostu wydatków na emerytury oraz opiekę zdrowotną i długoterminową z 23,1 % w 2013 r. do 26,9 % PKB do 2030 r.. W styczniu 2016 r. Finlandia przyjęła reformę emerytalną, która od 2027 r. powiąże ustawowy wiek emerytalny ze zmianami średniego trwania życia. Usługi społeczne i zdrowotne, które są realizowane przez gminy to około

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

10 % PKB. Planuje się, że bez reformy systemu wydatki te wzrosną o 2,4 % rocznie w wartościach nominalnych oraz wzrośnie ich udział w PKB. Uzgodniono ogólny zarys daleko idących reform administracyjnych oraz restrukturyzacji opieki zdrowotnej i usług społecznych. Najważniejsze cele reformy to ograniczenie luki w długookresowej stabilności finansów publicznych o 3 mld EUR dzięki lepszej kontroli kosztów. Zostanie ona zrealizowana za pośrednictwem integracji usług, lepszej organizacji podmiotów świadczących oraz cyfryzacji. Zanim reforma zostanie wdrożona, co zaplanowano na 2019 r., muszą zostać dopracowane wszystkie szczegóły oraz stworzone plany zarządzania zmianami. Rząd zapowiedział, że pod koniec 2016 r. przedstawione zostaną środki konieczne do wdrożenia reformy. Zasięg reformy oraz jej napięty harmonogram oznaczają, że to wdrożenie będzie dużym wyzwaniem. Ważne jest zatem terminowe przyjęcie wniosków ustawodawczych.

- (8) W celu przywrócenia konkurencyjności Finlandii należy usprawnić funkcjonowanie rynku pracy na wielu płaszczyznach. Na poziomie zagregowanym podwyżki płac były umiarkowane, po tym jak pod koniec 2013 r. zawarto porozumienie o centralnym ustalaniu płac. Zgodnie z tym porozumieniem coroczne podwyżki płac negocjowanych zwolniły tempo z 1,3 % w ostatnim kwartale 2013 r. do 0,5 % w czwartym kwartale 2015 r. W czerwcu 2015 r. partnerzy społeczni podjęli decyzję o przedłużeniu porozumienia na 2016 r. Jednak nie odnotowano jeszcze poprawy wzrostu produktywności pracy, a zatem przewiduje się wzrost nominalnych jednostkowych kosztów pracy, aczkolwiek jego tempo będzie wolniejsze. Przeprowadzono negocjacje w celu przywrócenia konkurencyjności kosztowej. W dniu 29 lutego 2016 r. partnerzy społeczni zawarli porozumienie w sprawie paktu dotyczącego konkurencyjności. Zanim pakt ten będzie mógł zostać wdrożony, należy przenieść jego ustalenia na porozumienia sektorowe. Pakt dotyczący konkurencyjności zostanie uzupełniony o środki, które uzgodnią partnerzy społeczni, dążąc do zapewnienia większej elastyczności rynku pracy oraz wprowadzenia nowego modelu wzrostu płac poprzez powiązanie płac z innymi sektorów z płacami w sektorach, które zmagają się z konkurencją zewnętrzną. Istotne znaczenie ma takie wdrożenie środków dotyczących rynku pracy, które przebiega przy całkowitym poszanowaniu roli partnerów społecznych.
- (9) Ze względu na kurczącą się liczbę ludności w wieku produkcyjnym ważne jest zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej. Wymaga to nieustannych wysiłków służących integracji zawodowej starszych ludzi, ludzi młodych, osób długotrwale bezrobotnych oraz o niskich kwalifikacjach. Wskaźnik zatrudnienia spadł o ponad dwa punkty procentowe, z 70,6 % w 2008 r., przed kryzysem, do 68,5 % w 2015 r. Bezrobocie wzrosło natomiast z 6,4 % do 9,4 %. Wskaźnik zatrudnienia osób starszych stopniowo się poprawiał, jednak w dalszym ciągu utrzymują się pewne ścieżki wczesnej dezaktywizacji zawodowej w formie rozszerzonych świadczeń dla bezrobotnych przyznawanych starszym pracownikom do momentu przejścia na emeryturę (tzw. „unemployment tunnel”). Jeżeli nie zostaną one ograniczone, mogą zmniejszyć pozytywny wpływ reformy emerytalnej podjętej w 2016 r. Skutki zmian parametrów tych przyznawanych starszym pracownikom rozszerzonych świadczeń dla bezrobotnych, wprowadzonych w ramach poprzedniej reformy emerytalnej zostaną poddane ocenie w 2019 r. W latach 2008–2014 znacznie wzrosło bezrobocie długotrwale – z 1,2 % do 1,9 % całkowitej siły roboczej – mimo tego, że wielu długotrwale bezrobotnych ostatecznie wycofało się z aktywności zawodowej. Bezrobocie młodzieży wzrosło w 2015 r. do 22,4 %. Negatywna sytuacja na rynku pracy najbardziej odbija się na osobach o niskich kwalifikacjach. Ograniczenie budżetu przeznaczanego na aktywne polityki rynku pracy w momencie, gdy zapotrzebowanie na działania w tym zakresie rośnie, mogłoby zaszkodzić szansom osób z wymienionych wyżej grup na powrót na rynek pracy. Jeżeli chodzi o aktywizację, skomplikowany system świadczeń obejmujący zasiłki różnego rodzaju może prowadzić do zaistnienia w natężonym stopniu zjawiska pułapki bierności zawodowej i pułapki niskich zarobków. Szczególnie istotne w kontekście cięć budżetu przeznaczonego na aktywne polityki rynku pracy ma zarządzenie tym pułapką oraz wprowadzenie zachęt do podejmowania pracy, np. zwiększenie możliwości łączenia pracy i świadczeń. W 2015 r. do Finlandii przybyła stosunkowo duża liczba migrantów i uchodźców, co mogłoby złagodzić skutki starzenia się społeczeństwa; będzie to jednak możliwe jedynie wtedy, gdy zostaną oni skutecznie zintegrowani na rynku pracy i w systemie edukacyjnym. Na rynku pracy występują problemy związane z niedopasowaniem, częściowo wywołane zmianami strukturalnymi w gospodarce, ponieważ nowe miejsca pracy powstają w innych regionach geograficznych i gałęziach przemysłu niż te, w których utracono dotychczasowe miejsca pracy. Potrzebne są środki, które zwiększą dostępność mieszkań po przystępnej cenie w regionie Helsinek oraz skuteczne strategie polityczne, które pomogą zainteresowanym osobom poszerzyć ich umiejętności i znaleźć pracę.
- (10) Otoczenie biznesu w Finlandii jest równie dobre, co w innych zaawansowanych gospodarkach, a nawet lepsze. Jednak brak konkurencji, zwłaszcza w sektorze usług ukierunkowanych głównie na rynek wewnętrzny, takich jak handel detaliczny i usługi transportowe, ma ogólnie negatywny wpływ na konkurencyjność gospodarki fińskiej. Przedsiębiorstwa twierdzą, że wejście na niektóre rynki oraz rozszerzenie działalności na tych rynkach, utrudniają im nadmiernie wymogi regulacyjne. Problem tych nadmiernych wymogów należy rozwiązać, by promować przedsiębiorczość i inwestycje. W odniesieniu do sektora handlu detalicznego, reforma regulacji związanych z planowaniem przestrzennym wprowadzi bardziej elastyczne zasady dotyczące rozmiaru i lokalizacji sklepów. W dalszym ciągu restrukturyzując przechodzi sektor towarów i usług podlegających wymianie handlowej, który powinien odnieść korzyści z rozwijających się nowych rynków, produktów i usług, zwłaszcza tych o wysokiej wartości dodanej. Zmiany strukturalne można przyspieszyć dzięki politykom wspierającym ekspansję

przedsiębiorstw, wchodzenie na rynki międzynarodowe i innowacje. Jesienią 2015 r. przyjęto zmiany ustawodawcze, jednak większość z nich zostanie wdrożona dopiero w latach 2016–2018. Rząd zapowiedział podjęcie dalszych reform strukturalnych służących zwiększeniu konkurencji na rynku.

- (11) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Finlandii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Finlandii w poprzednich latach. Wzięła ona pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Finlandii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego UE poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (12) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (13) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 2 i 3 poniżej,

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

1. Dokonanie rocznego dostosowania budżetowego, prowadzącego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, wynoszącego co najmniej 0,5 % PKB w 2016 r., i 0,6 % w 2017 r. Wykorzystanie wszelkich nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zapewnienie terminowego przyjęcia i wdrożenia reformy administracyjnej, tak aby poprawić efektywność kosztową opieki społecznej i usług zdrowotnych.
2. Zapewnienie – przy poszanowaniu roli partnerów społecznych, aby system ustalania wynagrodzeń zachęcał do negocjowania wynagrodzeń na szczeblu lokalnym oraz usuwał brak elastyczności; przyczyni się to do konkurencyjności oraz zagwarantowania zakładającego wiodącą rolę przemysłu podejścia zorientowanego na eksport. Zwiększenie zachęt dla podejmowania pracy oraz zagwarantowanie ukierunkowanych i adekwatnych aktywnych środków na rynku pracy, w tym na rzecz osób ze środowisk migracyjnych. Podejmowanie środków służących ograniczaniu niedopasowania na poziomie regionów i niedopasowania umiejętności.
3. Kontynuowanie wysiłków w celu zwiększenia konkurencyjności usług, w tym w sektorze detalicznym. Promowanie przedsiębiorczości oraz inwestycji, w tym poprzez ograniczanie obciążeń administracyjnych i regulacyjnych, co pozwoli przyspieszyć wzrost produkcji o wysokiej wartości dodanej.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/20)

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 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 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Łotwy jako jednego z państw członkowskich, wobec których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zaleceń a Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾ Jako kraj, 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.
- (2) Sprawozdanie krajowe za 2016 r. dotyczące Łotwy zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Łotwy w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., i postępów Łotwy w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).⁽³⁾ Dz.U. C 96 z 11.3.2016, s. 1.

- (3) W dniu 14 kwietnia 2016 r. Łotwa przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytyym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Z powodu znacznych reform strukturalnych, mających pozytywny wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych, Łotwa zwróciła się w swoim programie stabilności na 2016 r. o tymczasowe odstępstwo o 0,5 % PKB od wymaganej ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r., w szczególności w związku z trwającą reformą sektora ochrony zdrowia opartą na strategii zdrowia na lata 2014–2020. Szczegóły reformy podsumowano w programie stabilności. Celem jest zwiększenie finansowania publicznego sektora ochrony zdrowia do 4 % PKB do roku 2020 w porównaniu z 3 % PKB w roku 2015. Szacuje się, że pełna realizacja reformy zwiększy zatrudnienie o 0,6 % i poziom PKB o 2,2 % do 2023 r., co w perspektywie długoterminowej będzie miało pozytywny wpływ na stabilność finansów publicznych. Ocenia się, że pozytywny wpływ na wzrost i długoterminową stabilność finansów publicznych jest wiarygodny. Łotwa może być aktualnie oceniona jako kwalifikująca się do tymczasowego odchylenia w 2017 r., o które wystąpiła, pod warunkiem że we właściwy sposób zrealizuje uzgodnione reformy, co będzie monitorowane w ramach Europejskiego Semestru. Wielkość dozwolonego tymczasowego odstępstwa jest jednak uwarunkowana przestrzeganiem wartości odniesienia (tj. deficytu strukturalnego w wysokości 1,7 % PKB). W związku z powyższym w prognozie Komisji z wiosny 2016 r. wskazano zakres dodatkowego tymczasowego odstępstwa wynoszący 0,1 % PKB w 2017 r.
- (6) Łotwa jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie stabilności na 2016 r. rząd planuje stopniową poprawę salda nominalnego, tak by osiągnąć 0,5 % PKB w 2019 r. Planowana ścieżka korekty prowadząca do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego – deficytu w wysokości 1 % PKB w kategoriach strukturalnych – uwzględnia odchylenia, o które wystąpiono, związane z systemową reformą emerytalną w latach 2017 i 2018 oraz dużą reformą strukturalną w sektorze ochrony zdrowia w latach 2017–2019. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie do 40 % w 2016 r., po czym będzie spadać, osiągając w 2018 r. poziom 38 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Środki, które mają wesprzeć zakładane cele związane z deficytem począwszy od 2017 r., nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane. W oparciu o prognozę Komisji z wiosny 2016 r. w ogólnej ocenie wskazano ryzyko pewnego odchylenia w 2016 r. i, przy założeniu niezmiennego kursu polityki, w latach 2016 i 2017 w ujęciu łącznym. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że zgodnie z przewidywaniami Łotwa w dużej mierze spełni warunki paktu stabilności i wzrostu. Mimo tego konieczne będą dalsze działania w celu zapewnienia spełnienia tych warunków w 2016 r.
- (7) Zmniejszająca się populacja osób w wieku produkcyjnym ogranicza podaż pracy, a wzrost wynagrodzeń przekracza wydajność, zagrażając konkurencyjności kosztowej. Do zwiększenia konkurencyjności niezbędne są zatem środki mające na celu zwiększanie szans na zatrudnienie i poprawę kapitału ludzkiego.
- (8) Wskaźnik zagrożenia ubóstwem i wykluceniem społecznym Łotwy należy do najwyższych w UE. Trwają prace przygotowawcze nad wprowadzeniem przepisu ustanawiającego minimalny poziom dochodów, jednak jego wdrożenie jest niepewne, a jego powszechne stosowanie jest ograniczane z powodu kosztów fiskalnych z nim związanych. Ponadto adekwatność świadczeń z tytułu pomocy społecznej nie poprawiła się od 2009 r., co uniemożliwiło skuteczne ograniczenie ubóstwa. Oczekuje się, że reforma minimalnego poziomu dochodów zmniejszy obecne rozdrobnienie pomocy społecznej i będzie stanowić zachętę do podejmowania zatrudnienia.

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

- (9) Zasięg działań aktywizujących pozostaje niewielki, szczególnie dla długotrwale bezrobotnych. W połączeniu z niskim poziomem służby zdrowia i niewystarczającymi usługami społecznymi, utrudnia to skuteczną ponowną integrację na rynku pracy. Podniesienie stopnia wykorzystania działań aktywizujących zwiększyłoby zatrudnienie.
- (10) Słabe finansowanie opieki zdrowotnej, nieuniknione słabości strukturalne, duży udział kosztów, które muszą ponosić sami pacjenci, a także niewystarczająca efektywność kosztowa powodują, że potrzeby medyczne dużej części mieszkańców kraju pozostają niezaspokojone. Dostęp do opieki medycznej w przypadkach krytycznych jest teraz traktowany priorytetowo, jednak ograniczenia finansowe utrudniają powszechne świadczenie usług.
- (11) O ile Łotwa poczyniła postępy w zakresie reformowania systemu szkolnictwa wyższego, wprowadzając zachęty premiujące wysoką jakość i ustanawiając niezależny system akredytacji, to niezbędna jest poprawa kształcenia i szkolenia zawodowego, szczególnie w odniesieniu do reformy programu nauczania i stworzenia ram regulacyjnych dla uczenia się opartego na pracy, tak by podnieść ich jakość i zwiększyć dostępność. Partnerzy społeczni mogą odegrać istotną rolę w opracowaniu programów przyuczania do zawodu, jak to przedstawiono w ustawie o kształceniu zawodowym.
- (12) Problemy w dziedzinie innowacyjności, niedociągnięcia w otoczeniu działalności gospodarczej i zmniejszającą się ludność aktywną zawodowo prowadzą do wstrzymywania inwestycji. Słaba siła napędowa innowacji i rozdrobniona baza badawcza utrudniają szybkie i skuteczne uzyskanie przez Łotwę wyższej wartości dodanej i podjęcie działań w większym stopniu opartych na wiedzy. Słaba ochrona inwestorów w obszarze, w jakim stosowany jest system upadłości, w połączeniu z niewydolnością administracji publicznej, dodatkowo wstrzymują inwestycje.
- (13) Rząd podjął pewne kroki, by zmniejszyć obecną fragmentację publicznej bazy badawczej, i poprawić jej jakość oraz zwiększyć zdolności innowacyjne sektora biznesu. Pomimo postępu wielkość inwestycji w badania i innowacje, zarówno w sektorze publicznym jak i prywatnym, jest wciąż bardzo niewielka w porównaniu ze średnią unijną. Należy kontynuować konsolidację bazy badawczej, a także zwiększanie liczby naukowców i podnoszenie jakości badań. Pełna realizacja reform opartych na strategii inteligentnej specjalizacji i pełne zastosowanie wszystkich istniejących narzędzi polityki zachęciłyby do dokonywania prywatnych inwestycji w innowacje.
- (14) Przepisy dotyczące postępowania upadłościowego odbierane są przez przedsiębiorców jako przeszkoda w inwestowaniu. Jest tak, ponieważ skuteczność odzyskiwania mienia jest mała, a nadzór nad syndykami masy upadłościowej jest ograniczony.
- (15) Łotwa przedstawiła szereg skutecznych inicjatyw z myślą o poprawie wydajności i jakości wymiaru sprawiedliwości. Mimo szerokiego zakresu stosowania, przepisy o zapobieganiu konfliktom interesów dotyczące urzędników publicznych są złożone oraz nieelastyczne i kładą nacisk na formalną zgodność z procedurami, a nie na okoliczności poszczególnych przypadków. Ponadto Biuro Zapobiegania Korupcji zostało osłabione przez konflikty wewnętrzne, które zdestabilizowały je i obniżyły publiczne zaufanie do jego działań, a także przez wolę jego pracowników do zajmowania się w pierwszej kolejności głośnymi sprawami.
- (16) Ogólna niska wydajność administracji publicznej wynikająca ze stosunkowo dużej rotacji personelu, opóźnienia w reformie sektora publicznego i słabe zarządzanie projektami nie przyczyniają się do stworzenia środowiska sprzyjającego inwestycjom. Wynagrodzenia w sektorze publicznym nie są bezpośrednio powiązane z zakresem obowiązków.
- (17) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Łotwy, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Łotwy w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Łotwie, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego UE przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

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

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

1. Zapewnienie, że odchylenie od ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017 będzie ograniczone do korekty związanej z systemową reformą emerytalną i znaczącą reformą strukturalną sektora opieki zdrowotnej. Zmniejszenie klina podatkowego dla osób o niskich dochodach dzięki wykorzystaniu sprzyjającego wzrostowi przeniesienia obciążeń podatkowych w kierunku podatków związanych z ochroną środowiska i podatków od nieruchomości i poprawie przestrzegania przepisów podatkowych.
2. Zwiększenie adekwatności świadczeń z pomocy społecznej i zintensyfikowanie środków wspierających świadczeniobiorców w znalezieniu i utrzymaniu pracy, w tym poprzez zwiększony zakres działań aktywizujących. Przyspieszenie reformy programów nauczania w kształceniu zawodowym, ustanowienie – przy udziale partnerów społecznych – ram regulacyjnych dla uczenia się opartego na pracy i rozszerzenie ich oferty. Poprawę dostępności, jakości i efektywności kosztowej systemu opieki zdrowotnej.
3. Dążenie do konsolidacji instytucji badawczych i tworzenie zachęt dla prywatnych inwestycji w innowacje. Wzmocnienie przepisów dotyczących zapobiegania konfliktom interesów oraz ustanowienie wspólnych ram prawnych dla wszystkich pracowników sektora publicznego. Zwiększenie odpowiedzialności syndyków masy upadłościowej i nadzoru publicznego nad nimi.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r..

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Danii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Danię programu konwergencji na 2016 r.**

(2016/C 299/21)

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 Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Danii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) W dniu 26 lutego 2016 r. opublikowano sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Danii. Zawarto w nim ocenę postępów Danii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., i postępów Danii w realizacji swoich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (3) W dniu 26 kwietnia 2016 r. Dania przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program konwergencji na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu

⁽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).

Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.

- (5) Dania jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie konwergencji na 2016 r. rząd planuje poprawę salda nominalnego i zrównoważenie budżetu w 2020 r. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt wynoszący 0,5 % PKB w kategoriach strukturalnych – zostanie osiągnięty w 2016 r. W programie konwergencji zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie w 2020 r. 35,1 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wiarygodny. W prognozie Komisji z wiosny 2016 r. przewiduje się, że Dania osiągnie zgodność z zalecaną korektą budżetową w 2016 i 2017 r. W opinii Rady, opierającej się na ocenie programu konwergencji i biorącej pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., można oczekiwać, że Dania spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (6) Warunkiem wstępnym zrównoważonego wzrostu gospodarczego w Danii jest zapewnienie podaży siły roboczej przy starzejącym się społeczeństwie. Szereg gruntownych reform rynku pracy prowadzonych w ostatnich latach ma na celu w szczególności zwiększenie zachęt do pracy i skuteczności aktywnej polityki rynku pracy. Reformy te mogłyby przyczynić się do osiągnięcia określonego dla Danii w ramach strategii „Europa 2020” celu dotyczącego zatrudnienia oraz do trwałości duńskiego modelu bezpieczeństwa socjalnego. Potrzeba jednak jeszcze dużo starań, aby osiągnąć wyznaczony w ramach tej strategii krajowy cel dotyczący włączenia społecznego, który zakłada obniżenie liczby osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy. Problematyczne pozostają integracja na rynku pracy i poprawa szans na zatrudnienie grup w trudnej sytuacji. Dotyczy to szczególnie osób ze środowisk migracyjnych spoza UE, w tym tych, które mieszkają w Danii już od dłuższego czasu, oraz osób młodych o niskim poziomie wykształcenia. Środki na rzecz integracji na rynku pracy uzgodnione w wyniku trójstronnych negocjacji z 2016 r. mogłyby poprawić sytuację nowo przybyłych uchodźców i migrantów. Należy jednak podjąć dalsze działania, aby skutecznie włączyć inne marginalizowane grupy do rynku pracy.
- (7) Aby utrzymać względnie wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego zapewniany w Danii, konieczny jest większy wzrost wydajności. Jej wzrost był tymczasem słaby przez ostatnie dwa dziesięciolecia. Jedną ze wskazanych przyczyn tej sytuacji jest utrzymujący się brak konkurencji w krajowym sektorze usług, szczególnie w handlu detalicznym i budownictwie. Dania musi zatem zwiększyć wysiłki w celu poprawy wydajności w budownictwie przez usunięcie barier i wprowadzenie proporcjonalnych systemów zezwoleń, tam gdzie systemy takie uważa się za niezbędne. Powinna również złagodzić restrykcje dotyczące placówek handlu detalicznego, w szczególności wdrażając reformy zaplanowane przez rząd.
- (8) Ogólny poziom inwestycji jest w Danii bardzo niski od czasu drastycznego spadku inwestycji prywatnych podczas kryzysu gospodarczego. Stanowi to po części odzwierciedlenie niskiego poziomu inwestycji mieszkaniowych w następstwie pęknięcia bańki budowlanej i niewykorzystywanych mocy produkcyjnych w sektorze przedsiębiorstw. Ożywienie inwestycji pomogłoby Danii w zwiększeniu wzrostu gospodarczego i poprawie wydajności. W sektorze usług i badań naukowych stwierdzono istnienie barier dla inwestycji. Sektory handlu detalicznego i budownictwa borykają się z przeszkodami w rozpoczynaniu działalności, co z kolei szkodzi konkurencyjności i hamuje wzrost wydajności. Powinno się również zwiększyć wysiłki, aby przełożyć wyniki badań prowadzonych w ośrodkach uniwersyteckich na innowacje w przedsiębiorstwach.
- (9) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Danii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Ponadto dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform oraz działań następczych podjętych w związku z zaleceniami skierowanymi do Danii w latach poprzednich. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Danii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 2 poniżej.
- (10) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia ⁽²⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

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

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

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

1. Osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. i dokonanie rocznej korekty budżetowej w wysokości 0,25 % PKB prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r.
2. Wzrost wydajności i inwestycji sektora prywatnego przez zwiększenie konkurencyjności w krajowym sektorze usług, w szczególności przez ułatwianie rozpoczynania działalności w sektorach budownictwa i handlu detalicznego. Wprowadzenie zachęt do współpracy między przedsiębiorstwami a ośrodkami uniwersyteckimi.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady

P. KAŽIMÍR

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Słowenii na 2016 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/22)

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 Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Słowenię jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾ Jako kraj, 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.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Słowenii zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Słowenii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Słowenii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. W sprawozdaniu zawarto również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji.

⁽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 96 z 11.3.2016, s. 1.

W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Słowenii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Problemami, którymi należy się zająć, są: słabość sektora bankowego, zadłużenie przedsiębiorstw, brak inwestycji i zagrożenie dla długoterminowej stabilności budżetowej. Przywrócono zaufanie do słoweńskiego sektora bankowego. Wzrost akcji kredytowej jest jednak nadal ujemny, a poziom kredytów zagrożonych pozostaje stosunkowo wysoki. Istotne jest, aby Słowenia wyeliminowała zagrożenia dla stabilności budżetowej wynikające z rosnącej presji na system opieki zdrowotnej i system emerytalny i ograniczyła wzrost długu publicznego. Konieczne jest dalsze ograniczanie przeszkód dla inwestycji, zwłaszcza w dziedzinie administracji publicznej. Konieczne jest, aby partnerzy społeczni bardziej angażowali się w opracowywanie polityki i wdrażanie reform strukturalnych w szczególności w dziedzinie emerytur, opieki zdrowotnej, opieki długoterminowej i rynku pracy.

- (3) W dniu 15 kwietnia 2016 r. Słowenia przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Program stabilności Słowenii na 2016 r. wskazuje na to, że wpływ, jaki na budżet wywiera wyjątkowo wysoki napływ uchodźców, jest znaczny i przedstawia stosowne dowody na zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wynosiły w 2015 r. 0,06 % PKB, a obecnie szacuje się je na 0,07 % PKB w 2016 r. Przepisy określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 umożliwiają pokrycie tych dodatkowych wydatków, gdyż napływ uchodźców jest okolicznością wyjątkową, jej wpływ na finanse publiczne Słowenii – znaczny, a zezwolenie na odchylenie od wymaganej ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności. O ile przepisy te nie miały zastosowania w 2015 r., gdyż Słowenia była objęta procedurą nadmiernego deficytu, ostateczna ocena dotycząca 2016 r., w tym co do kwalifikowalnych kwot, będzie sporządzona na wiosnę 2017 r. na podstawie zaobserwowanych danych przedstawionych przez władze słoweńskie.
- (6) Po uchyleniu procedury nadmiernego deficytu Słowenia jest objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlega przejściowym ustaleniom w odniesieniu do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W programie stabilności na 2016 r. rząd planuje stopniową poprawę salda nominalnego z deficytu na poziomie 2,2 % PKB w 2016 r. do wartości 0,4 % PKB w 2019 r. Realizacja średnioterminowego celu budżetowego – tj. zbilansowanego budżetu w kategoriach strukturalnych, który nie spełnia wymogów paktu stabilności i wzrostu – planowana jest na rok 2020, poza zasięgiem programu. Ponowne przeliczenie salda strukturalnego ⁽²⁾ wskazuje jednak na deficyt strukturalny w wysokości 1,2 % PKB w 2019 r. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie w 2016 r. szczytowy poziom 80,2 %, po czym będzie spadać, osiągając w 2019 r. poziom 73,8 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego poczynawszy od 2017 r. nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane. W prognozie Komisji z wiosny 2016 r. lukę produktową Słowenii w 2017 r. szacuje się na 1,8 % PKB, podczas gdy potencjalny wzrost przewiduje się na 1,1 %, a wzrost realnego PKB na 2,3 % PKB. Na tej podstawie ocenia się, że w 2017 r. Słowenia będzie się znajdować w latach dobrej koniunktury, co wymagać będzie korekty strukturalnej na poziomie 1 % PKB. Istnieją jednak poważne wątpliwości co do obliczeń potencjalnej luki wzrostu i luki produktowej w szczególnym przypadku Słowenii, ze względu na specyficzną sytuację na rynku pracy, szczególnie duży spadek aktywności

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

⁽²⁾ Saldo strukturalne ponownie przeliczone przez Komisję na podstawie informacji zawartych w programie stabilności przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

gospodarczej w latach 2008–2013 oraz wdrażanie reform strukturalnych. Alternatywne szacunki dotyczące luki produktowej w dłuższym horyzoncie czasowym, odzwierciedlające dokonywaną aktualnie ocenę metody szacowania, wskazują na regularniejszy profil luki produktowej w odniesieniu do Słowenii, co oznacza, że jest zbyt wcześnie, by stwierdzić, że w 2017 r. w gospodarce Słowenii panować będzie dobra koniunktura. W związku z tym w obecnej sytuacji bardziej odpowiedni wydaje się w 2017 r. wysiłek strukturalny stosowny do normalnych warunków. Wydaje się istnieć ryzyko pewnego odchylenia od zalecanej ścieżki korekty prowadzącej do realizacji średnioterminowego celu w 2016 r., a przy niezmiennym kierunku polityki, w 2017 r. odchylenie to może być znaczne. Wniosek dotyczący 2016 r. nie zmieni się, gdyby z oceny wyłączyć wpływ wyjątkowego napływu uchodźców na budżet. Prognozuje się, że w 2016 r. Słowenia spełni warunki przejściowych ustaleń w odniesieniu do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia, a w 2017 r. spełni je ogólnie. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, iż Słowenia nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania w celu zapewnienia spełnienia tych warunków w latach 2016 i 2017.

- (7) W lipcu 2015 r. Parlament przyjął ustawę o regułach fiskalnych. Należy jednak jeszcze powołać niezależną radę budżetową do nadzorowania wdrażania tych reguł. Nie wprowadzono także jeszcze zmian do ustawy o finansach publicznych koniecznych do pełnego wdrożenia ustawy o regułach fiskalnych, których celem jest uwzględnienie w prawodawstwie wieloletniego podejścia przy sporządzaniu budżetu.
- (8) Wysoki poziom zadłużenia publicznego wynoszącego znacznie powyżej 60 % PKB sprawia, że Słowenia jest podatna na wstrząsy związane ze wzrostem nominalnym i stopami procentowymi. Jednocześnie społeczeństwo Słowenii starzeje się szybciej, niż ma to miejsce w większości państw członkowskich. W Słowenii istnieje wysokie ryzyko związane z długoterminową stabilnością finansów publicznych ze względu na występujący tam najwyższy ze wszystkich państw członkowskich wskaźnik sygnalizujący lukę w długoterminowej stabilności finansów publicznych wynikający z prognozowanego wzrostu wydatków publicznych związanych z wydatkami na emerytury, opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową. Planowane wydatki publiczne z tytułu świadczeń emerytalnych są najwyższe spośród wszystkich państw członkowskich i szacuje się, że wzrosną one od 11,8 % PKB w 2013 r. do 15,3 % PKB w 2060 r. Szacuje się, że odsetek osób w wieku emerytalnym wzrośnie ponad dwukrotnie w latach 2013–2060, co spowoduje istotną presję na system emerytalny. Prognozowane zobowiązania ukryte związane ze starzeniem się społeczeństwa odzwierciedlają długoterminowe wyzwania związane z tym zjawiskiem. W przyszłości można spodziewać się dodatkowo problemów z dopasowaniem w przypadku pracowników z niepełnym okresem aktywności zawodowej, z rosnącą liczbą osób z niepełnym lub krótkim okresem aktywności zawodowej, spowodowanym ich późnym wejściem na rynek pracy, pracą dorywczą i rzadkimi okresami płacenia składek. Opublikowana w kwietniu 2016 r. biała księga w sprawie emerytur posłuży za podstawę szerokich konsultacji społecznych. Wyniki konsultacji zostaną uwzględnione w nowej reformie systemu emerytalnego, która powinna zostać przyjęta przed zakończeniem obecnej kadencji, i która powinna rozpocząć się od sprawnego dojścia do porozumienia z partnerami społecznymi w sprawie kluczowych elementów reformy, takich jak wiek emerytalny, wysokość świadczeń emerytalnych, indeksowanie i optymalizacja drugiego filaru.
- (9) Według prognoz wydatki publiczne na opiekę długoterminową w związku ze starzeniem się społeczeństwa mają do 2060 r. wzrosnąć ponad dwukrotnie. Stanowi to znaczne wyzwanie w kontekście stabilności budżetowej Słowenii. Odsetek ludności w wieku 80 lat i starszej wzrośnie trzykrotnie: z 4,6 % w 2013 r. do 12,4 % w 2060 r. W latach 2003–2013 całkowite wydatki na opiekę długoterminową wzrosły o 85 %, przy czym wydatki prywatne rosły w szybszym tempie niż wydatki publiczne. W Słowenii brak jest zintegrowanego systemu opieki długoterminowej. Wydatki Słowenii skupiają się na oficjalnych świadczeniach rzeczowych, z których większość dotyczy opieki instytucjonalnej, a nie usług zdrowotnych w domu pacjenta, przy czym obie wartości są poniżej średniej UE. Istnieje duży potencjał zwiększenia efektywności kosztowej systemu opieki zdrowotnej poprzez wzmocnienie środków służących poprawie opieki podstawowej, nadając jej funkcję punktu wejściowego, przejścia od opieki szpitalnej do opieki ambulatoryjnej oraz poprawę wydajności szpitali i zarządzania nimi, usprawnienie procesów zawierania umów na usługi zdrowotne i płatności za nie, opracowywanie lepszych informacji o kosztach w celu dostosowania importowanego systemu jednorodnych grup pacjentów oraz dalsze opracowywanie ram monitorowania jakości. Proporcjonalny udział wspólnych zamówień jest niewielki i istnieje silny nacisk na najniższą cenę jako kryterium udzielenia zamówienia. Przeprowadzono całonocowy przegląd systemu opieki zdrowotnej, a projekt rezolucji w sprawie krajowej opieki zdrowotnej na lata 2016–2025 został przyjęty pod koniec 2015 r. przez rząd i w marcu 2016 r. przez parlament. Rezolucja ta stanowi strategiczny plan rozwoju systemu opieki zdrowotnej. Niektóre z zawartych w niej środków są wdrażane, natomiast wnioski dotyczące innych kluczowych środków wykonawczych są w przygotowaniu i nie zostały dotychczas przedstawione. Nadal jest także niejasne, czy reforma będzie dotyczyć kluczowych kwestii, takich jak wewnętrzne systemy automatycznego stabilizatora, które amortyzują wahania dochodów w całym cyklu koniunkturalnym czy też dostępności i jakości świadczonych usług. Przyjęcie ustaw o opiece długoterminowej i ustawy o opiece zdrowotnej i ubezpieczeniu zdrowotnym było wielokrotnie opóźniane i obecny harmonogram ich przyjęcia wydaje się optymistycznie zakładać drugą połowę 2016 r.
- (10) Sytuacja na rynku pracy stopniowo się poprawia, warunki socjalne ustabilizowały się. Znacznie ożywiła się sytuacja na rynku tworzenia miejsc pracy, spada bezrobocie. Wyzwaniem pozostaje jednak wskaźnik uczestnictwa pracowników starszych i pracowników o niskich kwalifikacjach. Nadal ponad połowa wszystkich bezrobotnych to osoby przebywające przez długi czas na bezrobociu, ze znacznym udziałem osób długotrwale bezrobotnych o niskich kwalifikacjach i w wieku ponad 50 lat. Wytyczne dotyczące środków aktywnej polityki

rynku pracy na lata 2016–2020 stanowią kontynuację podejścia wdrażanego do tej pory, a wydatki w tym obszarze polityki utrzymują się na niskim poziomie. W listopadzie 2015 r. przyjęto czasowe zwolnienie ze składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawców za nowo zatrudnionych pracowników w wieku powyżej 55 lat. W 2016 r. mają zostać przedstawione dalsze środki mające sprzyjać przedłużaniu życia zawodowego, w tym dotyczące dostosowania środowiska pracy, które są również istotne w kontekście stabilności systemu emerytalnego. Wzrost płac był proporcjonalny do wzrostu wydajności i wspierał zewnętrzną konkurencyjność. W listopadzie 2015 r. parlament uchwalił projekt ustawy proponowany przez związki zawodowe, który ponownie ustalał poziom minimalnego wynagrodzenia, wyłączając niektóre premie. W rezultacie organizacje pracodawców wycofały się z umowy społecznej, znacznie osłabiając dialog społeczny.

- (11) Poczyniono postępy w asekuracji kredytów zagrożonych, chociaż ich poziom pozostaje wysoki w porównaniu z okresem sprzed kryzysu finansowego. Słowenia wdrożyła szereg środków z zakresu polityki służących poprawie stabilności sektora bankowego. Należą do nich zwiększenie zdolności banków do asekuracji i rozpoczęcia działania polegającego na ustalaniu szczegółowych celów dotyczących redukcji kredytów zagrożonych. Słowenia wprowadziła również szereg środków służących zarządzaniu ryzykiem kredytowym. Pozytywnych wyników oczekuje się w połowie 2016 r. Niemniej jednak priorytetami politycznymi w krótkiej perspektywie pozostaje dalsza uporządkowana restrukturyzacja i likwidacja kredytów zagrożonych oraz zarządzanie ryzykiem kredytowym. Zakończono restrukturyzację operacyjną i finansową dużych przedsiębiorstw, a porozumienia restrukturyzacyjne są stale monitorowane. Spółka zarządzająca aktywami bankowymi (BAMC) może działać w pełnym zakresie; określono także jej strategię na lata 2017–2022. Choć poczyniła ona postępy w asekuracji swojego portfela kredytowego, ryzyko dla stabilności finansów publicznych pozostaje jednak znaczące. W 2015 r. działania BAMC stanowiły 1 % PKB w ramach deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszącego 2,9 %. Nadzór nad działalnością BAMC wydaje się niewystarczający, gdyż władze znacząco niedoszacowały (o 0,7 % PKB) wysokość deficytu zrealizowanego przez BAMC w 2015 r., i wydawały się nie wiedzieć o poziomie transakcji umorzenia przeprowadzonych przez BAMC. Dostępne są również dodatkowe narzędzia restrukturyzacji. Dzięki znacznym postępom w restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw, Słowenia rozpoczęła restrukturyzację szeregu małych i średnich przedsiębiorstw. Wytyczne dotyczące restrukturyzacji MŚP są aktualnie wdrażane przez banki. Poprawił się dostęp do finansowania dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw. Ograniczony pozostaje jednak dostęp do alternatywnych źródeł finansowania, takich jak kapitał podwyższonego ryzyka. Pomimo rosnącej liczby dostępnych na rynku instrumentów dłużnych i kapitałowych, małe przedsiębiorstwa są nadal nadmiernie uzależnione od kredytów bankowych. Dlatego też ten segment gospodarki jest bardzo podatny na zmiany na rynku kredytów.
- (12) W ostatnich latach wzrost inwestycji był ograniczony, co działało hamująco na wyniki ekonomiczne i przyszłe perspektywy wzrostu. W czasie kryzysu gospodarczego inwestycje sektora prywatnego znacznie spadły i od tego czasu jego udział w PKB maleje. W sytuacji, gdzie inwestycje publiczne są bezpośrednio zależne od dynamiki funduszy UE, do pobudzenia i utrzymania wzrostu gospodarczego konieczne są bardziej produktywne inwestycje. W ostatnich dwóch latach wzrosły znacznie bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Słowenii, co było spowodowane głównie zwiększonymi wysiłkami prywatyzacyjnymi. Jednakże na otoczenie biznesu w Słowenii wciąż negatywnie wpływają trwające zmniejszanie zadłużenia i wysoki poziom obciążenia administracyjnego, zwłaszcza w sektorze budownictwa, planowania przestrzennego i przestrzegania przepisów prawa podatkowego, lecz również restrykcyjne uregulowania dotyczące dostępu do zawodów regulowanych oraz zasad ich wykonywania, co hamuje napływ inwestycji. Ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej w Słowenii zależy od zwiększenia zaufania przedsiębiorstw i dalszej eliminacji niewydolności administracji publicznej oraz biurokracji wynikających z dużej liczby ustaw i przepisów wykonawczych oraz częstych zmian przepisów. Wdrożono około połowę środków redukujących obciążenia administracyjne wskazanych w jednolitym dokumencie rządowym, jednak pewne istotne środki, zwłaszcza dotyczące pozwoleń na budowę i zagospodarowania przestrzennego, zostały opóźnione.
- (13) Strategia na lata 2015–2020 na rzecz rozwoju administracji publicznej, przyjęta przez Słowenię jako jeden z warunków niezbędnych do przystąpienia do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w latach 2014–2020, obejmuje różne resorty, co sprawia, że do jej prawidłowego i czasowego wdrożenia konieczna jest międzyministerialna koordynacja. W lutym 2016 r. rząd przyjął drugie sprawozdanie okresowe z realizacji programu walki z korupcją, opartego na zasadzie „zero tolerancji”. Poczyniono pewne postępy w realizacji tego programu. Niektóre środki programu (wspólne zamówienia publiczne w sektorze opieki zdrowotnej, analiza działalności przestępczej w sektorze bankowym oraz przyjęcie ustawy o zasadach etycznych i zapobieganiu korupcji) zostały jednak opóźnione. Przewidywana zmiana ustawy o zasadach etycznych i zapobieganiu korupcji będzie okazją do poprawy funkcjonowania komisji ds. zapobiegania korupcji, poprzez odniesienie się do kwestii wiarygodności i skuteczności prac tej komisji. W systemie wymiaru sprawiedliwości skrócił się czas trwania postępowań sądowych, a liczba spraw w toku, wcześniej bardzo wysoka, zmalała, co częściowo wynikało z mniejszej liczby napływających spraw. Spadek ten jest również w pewnym stopniu powodowany zmianami

w proceduralnym i statystycznym podejściu do egzekwowania prawa. Sąd Najwyższy kontynuuje aktualizując procesów operacyjnych w sądach i reformowanie systemów zarządzania sprawami. Pomimo poprawy ram postępowania upadłościowego i oferowania przedsiębiorstwom większych możliwości reorganizacji, postępowania likwidacyjne są nadal długie i nieefektywne.

- (14) Zaangażowanie państwa w gospodarkę pozostaje wysokie. Państwo jest największym pracodawcą, podmiotem zarządzającym aktywami i największym posiadaczem papierów dłużnych w Słowenii. Odpowiadając na zalecenia w tej kwestii skierowane do Słowenii w latach 2012–2015, kraj ten przygotował nowe ramy spółki Slovenian Sovereign Holding. Obejmują one strategię zarządzania własnością państwową, zestaw kryteriów efektywności aktywów oraz plan zarządzania na 2016 r. System ten jest uzupełnieniem nowego korporacyjnego kodeksu zarządzania dla przedsiębiorstw państwowych przyjętego pod koniec 2014 r. Strategia ta potwierdza zakres obecnego udziału państwa w gospodarce i przenosi punkt ciężkości na lepsze wyniki przedsiębiorstw państwowych. Zatem wdrożenie zmienionych ram przez Slovenian Sovereign Holding jest tym bardziej istotne, by zapewnić rozdział własności państwa i jego funkcji regulacyjnych oraz profesjonalnego zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. W połączeniu z dalszą prywatyzacją wybranych aktywów, powinno pozwolić to na zmniejszenie zobowiązań warunkowych z tej dziedziny dla budżetu. Zgodnie z planem zarządzania Slovenian Sovereign Holding prywatyzacja Nova Ljubljanska Banka (NLB) ma się rozpocząć w 2016 r.
- (15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Słowenii i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, 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 budżetowej i społeczno-gospodarczej w Słowenii, ale także ich zgodność z przepisami i wskazówkami UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach (1)–(4) poniżej.
- (16) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (17) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Jej zalecenia na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach (1), (3) i (4) poniżej,

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

- (1) Osiągnięcie, po korekcie nadmiernego deficytu, rocznej korekty budżetowej wynoszącej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017. Ustalenie średniookresowego celu budżetowego zgodnego z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Wzmocnienie ram budżetowych poprzez powołanie niezależnej rady budżetowej i zmianę ustawy o finansach publicznych. Ukończenie i wdrożenie reformy systemów opieki długoterminowej i opieki zdrowotnej, dzięki której systemy te staną się bardziej racjonalne pod względem kosztów, co pozwoli z kolei zagwarantować długoterminową stabilność dostępnej opieki wysokiej jakości. Przyjęcie do końca 2017 r. środków niezbędnych do zapewnienia długoterminowej trwałości i adekwatności systemu emerytalnego.
- (2) W porozumieniu z partnerami społecznymi, zwiększenie szans na zatrudnienie pracowników nisko wykwalifikowanych i starszych, w tym przez ukierunkowane środki aktywizacji i uczenia się przez całe życie.
- (3) Poprawę warunków finansowania dla przedsiębiorstw posiadających zdolność kredytową, w tym przez ułatwianie trwałego rozwiązania kwestii uporządkowanej restrukturyzacji i likwidacji kredytów zagrożonych oraz dostęp do alternatywnych źródeł finansowania. Zapewnienie należytego wdrożenia strategii spółki zarządzającej aktywami bankowymi.

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

- (4) Podjęcie środków na rzecz modernizacji administracji publicznej i zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw. Poprawę zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi i ich wyników.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady

P. KAŽIMÍR

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Chorwacji na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2016 r.**

(2016/C 299/23)

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 Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Chorwację jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) W dniu 26 lutego 2016 r. opublikowano sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Chorwacji. Zawarto w nim ocenę postępów Chorwacji w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Chorwacji w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Chorwacji występują nadmierne zakłócenia równowagi

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

makroekonomicznej. W szczególności konieczne jest zajęcie się słabościami związanymi z wysokim poziomem długu publicznego, zadłużenia przedsiębiorstw oraz zadłużenia zagranicznego w kontekście wysokiego bezrobocia. Inne słabe punkty wymagające konkretnych działań politycznych to m.in. zarządzanie budżetem, zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi, wydajność administracji państwowej oraz restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja kredytów zagrożonych.

- (3) W dniu 28 kwietnia 2016 r. Chorwacja przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program konwergencji na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. W krajowym programie reform przedstawiono dość ambitny plan reform, który, pod warunkiem jego pełnej realizacji we wskazanych ramach czasowych, przyczyniłby się do usunięcia zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Zarysowano w nim odpowiednie środki służące poprawie zarządzania finansami publicznymi, służbą zdrowia i otoczeniem biznesu oraz zobowiązano się do ambitnych reform administracji publicznej, systemu emerytalnego i ochrony socjalnej oraz do poprawy zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Na podstawie oceny zobowiązań politycznych Chorwacji uznaje się, że na tym etapie nie ma potrzeby wzmocnienia procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie dostosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytyim zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Chorwacja jest obecnie objęta funkcją naprawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2016 r. rząd planuje, że deficyt nominalny wyniesie w 2016 r. mniej niż 3 % PKB, mianowicie 2,6 % PKB, a następnie będzie się dalej obniżał i osiągnie 1,0 % PKB w 2019 r. Rząd zakłada ponadto osiągnięcie swojego średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu wynoszącego 1,75 % PKB w kategoriach strukturalnych, przez cały okres objęty programem. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnęła najwyższą wartość 86,7 % w 2015 r., jednak zgodnie z planem konwergencji prognozuje się jej stopniowe obniżanie do poziomu 80,0 % w 2019 r. Zawarte w programie prognozy dotyczące relacji długu do PKB są zgodne, w ujęciu nominalnym, z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. Choć scenariusz ekonomiczny stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych jest wiarygodny w ujęciu realnym, wzrost nominalnego PKB jest jednak większy niż ten zakładany w prognozie Komisji, zwłaszcza w odniesieniu do 2016 r. Zakładane zmniejszenie wskaźnika zadłużenia opiera się zatem na optymistycznych prognozach dotyczących wzrostu nominalnego; w prognozie dotyczącej wskaźnika zadłużenia uwzględniono ponadto znaczną wartość rezydualną zmiany długu wynikającą ze sprzedaży aktywów finansowych, która jednak nie została wystarczająco sprecyzowana. Co więcej, środki niezbędne do osiągnięcia planowanych celów w zakresie deficytu o począwszy od 2017 r. nie zostały jeszcze w większości sprecyzowane. Według prognozy Komisji z wiosny 2016 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ma w 2016 r. osiągnąć 2,7 % PKB – zgodnie z celem dotyczącym deficytu nominalnego zawartym w zaleceniu Rady z 21 stycznia 2014 r. wydanym na podstawie art. 126 ust. 7 TFUE. Zakłada się, że zalecany w ramach procedury nadmiernego deficytu wysiłek fiskalny zostanie zapewniony. Prognoza Komisji nie wskazuje natomiast, aby została osiągnięta perspektywiczna wartość odniesienia dotycząca redukcji długu. Choć korekta strukturalna w wysokości 0,2 % PKB w 2017 r. wystarczyłaby do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, aby zapewnić osiągnięcie wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu, potrzebna jest większa korekta strukturalna. Ze względu na wysokie zadłużenie i obecne warunki koniunkturalne w Chorwacji odpowiednia wydawałaby się korekta przewyższająca wartość odniesienia 0,5 % PKB. Aktualne prognozy wskazują na pogorszenie się salda strukturalnego o 0,2 % PKB w 2017 r. Opierając się na swojej ocenie programu konwergencji oraz biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko niespełnienia przez Chorwację warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania, aby zapewnić spełnienie tych warunków w 2017 r.
- (6) Planowanie budżetowe Chorwacji nadal wykazuje poważne niedociągnięcia pomimo pewnej poprawy wynikającej z wprowadzonej w 2015 r. zmiany ustawy budżetowej. W dalszym ciągu są słabe powiązania między wieloletnimi ramami budżetowymi a budżetami rocznymi; nie istnieją również jasne zasady dotyczące zmiany planów budżetowych w ciągu roku. Planowanie strategiczne poszczególnych jednostek budżetowych nie jest poddawane systematycznej kontroli i nie stanowi dostatecznego wsparcia procesu dostosowywania priorytetów politycznych do średniookresowych celów budżetowych. Podczas procedury budżetowej nie uwzględnia się odpowiednio znacznych rozmiarów transakcji pozabudżetowych ani korekt księgowych

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

wpływających na poziom długu i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Obecnie poddaje się rewizji liczbowe reguły fiskalne. Skuteczne wprowadzenie tych reguł w życie i ich lepsze dostosowanie do paktu stabilności i wzrostu jest jednym z głównych wyzwań. Konieczne są również działania na rzecz poprawy bazy statystycznej planowania budżetowego.

- (7) Komisja Polityki Budżetowej, odpowiedzialna za monitorowanie zgodności z regułami fiskalnymi na szczeblu krajowym, jest ściśle powiązana z krajowymi organami władzy budżetowej i nie dysponuje odpowiednią liczbą pracowników. W takich warunkach nie jest zapewniona jej polityczna i funkcjonalna niezależność. Na trzeci kwartał 2016 r. zapowiedziano rewizję struktury instytucjonalnej oraz uprawnień Komisji Polityki Budżetowej.
- (8) Chorwacja rozpoczęła reformę systemu opłat komunalnych, przedstawianą jako jeden z etapów szerzej zakrojonej reformy opodatkowania nieruchomości. Łączne dochody z pobieranych okresowo podatków od nieruchomości i opłat komunalnych, wyrażone jako odsetek PKB, są względnie niskie.
- (9) Do głównych wyzwań należą wysoki poziom zaległości podatkowych i oszustw związanych z VAT oraz znacznych rozmiarów szara strefa gospodarki. Prowadzi się obecnie działania w celu zwiększenia przestrzegania przepisów prawa podatkowego; opracowywany jest w tym celu m.in. system zarządzania ryzykiem braku zgodności z przepisami. Dotychczas jednak przedstawiono niewiele dowodów na skuteczność tych działań.
- (10) Poziom długu publicznego jest wysoki i stale rośnie, co oznacza konieczność przyjęcia perspektywicznego, aktywnego podejścia do zarządzania długiem publicznym. Wkrótce ma zostać przyjęta strategia zarządzania długiem na lata 2016–2018. W Chorwacji nadal jednak nie stosuje się bardziej całościowego podejścia do zarządzania długiem, które obejmowałoby m.in. coroczne przeglądy uwzględniające rozwój sytuacji na rynku, odpowiednią strategię zarządzania ryzykiem oraz zwiększenie możliwości realizacji powiązanych zadań.
- (11) Duża część ludności w wieku produkcyjnym nie pracuje zawodowo. Jedną z głównych przyczyn tej sytuacji jest przechodzenie na wcześniejszą emeryturę, również mężczyzn w kwiecie wieku. Przejście na wcześniejszą emeryturę jest możliwe już na całe pięć lat przed ustawowym wiekiem emerytalnym, a finansowe zachęty do pracy co najmniej do tego wieku są słabe. Ponadto system emerytalny zawiera różne przepisy szczególnie dotyczące konkretnych grup zawodowych oraz umożliwia niektórym z nich przechodzenie na wcześniejszą emeryturę na bardzo dogodnych warunkach. Ustawowy wiek emerytalny w przypadku kobiet i mężczyzn jest obecnie zrównywany i podnoszony do 67 lat, jednak odbywa się to powoli. Stopień adekwatności emerytur jest i będzie niski; prowadzi to do dużego zagrożenia ubóstwem osób starszych, zwłaszcza tych, które przepracowały niewielką liczbę lat.
- (12) Problemowi wysokiego poziomu bierności zawodowej towarzyszy duże bezrobocie; małe wykorzystanie potencjału siły roboczej hamuje wzrost gospodarczy. Jednym z głównych powodów do obaw jest bezrobocie młodzieży, które wskazuje na słabości systemu oświaty; można by przy tym jeszcze bardziej zwiększyć skuteczność gwarancji dla młodzieży oraz monitorowanie i ocenę tego programu. Stopy bezrobocia długotrwałego ostatnio się zmniejszyły, jednak nadal są około dwukrotnie wyższe od średniej UE. Uczestnictwo w uczeniu się przez całe życie jest nadal niewielkie ze względu na słabo rozwinięty system oświaty dorosłych.
- (13) Występują regionalne różnice w wydatkach na ochronę socjalną przypadających na jedną osobę, a ponadto warunki objęcia ogólnymi programami ochrony socjalnej oraz programami skierowanymi do poszczególnych kategorii osób są niespójne. Co więcej, jedynie nieznaczna część środków na ogólną ochronę socjalną przeznaczana jest na system płacy minimalnej na poziomie krajowym. Prowadzi to do mniejszej wydajności i niewystarczającej ochrony najuboższych. Jeśli chodzi o reformę systemu ochrony socjalnej, wystąpiły opóźnienia w konsolidacji różnych świadczeń i ustanowieniu punktów kompleksowej obsługi jako pojedynczych ośrodków administracyjnych świadczących usługi ochrony socjalnej.
- (14) Praktyczny podział uprawnień w zakresie administracji publicznej między szczeblami centralnym a lokalnym jest skomplikowany, a sam system – rozdrobniony. Przydział zdecentralizowanych funkcji administracyjnych nie odpowiada możliwościom budżetowym jednostek lokalnych, którym funkcje te przydzielono. Sprawia to, że działalność owych jednostek w dużym stopniu zależy od transferów z administracji centralnej, i prowadzi do znacznych regionalnych różnic w świadczeniu usług publicznych. Rozdrobnienie organów administracji publicznej utrudnia świadczenie usług oraz szkodzi otoczeniu biznesu i efektywności wydatków publicznych. Nie osiągnięto postępów w istotnych kwestiach reformy administracji publicznej. Wprowadzono ramy prawne służące dobrowolnemu łączeniu jednostek samorządu terytorialnego, jednak nie wprowadzono zachęt do takich działań. Racjonalizacja systemu agencji państwowych przebiega wolno.

- (15) Płace w sektorze publicznym regulowane są przez niespójne przepisy, które w zależności od instytucji różnorodnie definiują charakter stanowisk pracy, świadczenia dodatkowe i dodatki do wynagrodzenia. Ogranicza to kontrolę rządu nad kosztami wynagrodzeń i pogarsza wydajność sektora publicznego. Ze względu na stosunkowo wysoki odsetek łącznej siły roboczej zatrudnionej w sektorze publicznym zmiany wysokości płac w tym sektorze mają również znaczenie dla szerzej rozumianej gospodarki.
- (16) W chorwackiej gospodarce funkcjonuje wiele przedsiębiorstw państwowych. Niedociągnięcia w zarządzaniu, w tym brak odpowiedniego monitorowania wyników, nadal prowadzą do znacznie niższej rentowności takich przedsiębiorstw w stosunku do porównywalnych korporacji prywatnych, co wywiera negatywny wpływ na finanse publiczne. Wprowadzanie przedsiębiorstw państwowych na giełdę może przyczynić się do poprawy zarządzania nimi, w szczególności przez powszechniejsze stosowanie mechanizmów sprawozdawczości i kontroli wewnętrznej. W ostatnich latach działania na rzecz prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przebiegały powoli.
- (17) Krajowy bank promocji – Chorwacki Bank Odbudowy i Rozwoju (HBOR), podmiot będący własnością państwa, mógłby odegrać kluczową rolę w ożywieniu chorwackiej gospodarki. Jego działalność w zakresie udzielania pożyczek mogłaby znacząco wpłynąć na wsparcie dla inwestycji i zaradzić niedoskonałościom rynku. Aby zmniejszyć ryzyko związane z działalnością banku, potrzebne są odpowiednie ramy regulacyjne i solidny ład korporacyjny, zwłaszcza że HBOR udziela coraz więcej pożyczek bezpośrednich.
- (18) Jednym ze środków niezbędnych do podjęcia wyżej wymienionych wyzwań jest planowany przez władze na 2017 r. niezależny przegląd jakości aktywów portfela kredytowego banku. W międzyczasie konieczne jest udoskonalenie jego mechanizmów sprawozdawczości i księgowości.
- (19) Zdolność absorpcyjna w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych była jak dotąd niewielka ze względu na niewystarczający potencjał administracyjny, uciążliwe procedury i ograniczoną liczbę projektów gotowych do realizacji.
- (20) Otoczeniu biznesu w Chorwacji nadal szkodzą istotne niedociągnięcia, które pogarszają klimat dla inwestycji. Przedsiębiorstwa na przykład wciąż obciążone są wieloma opłatami parafiskalnymi. Otoczenie regulacyjne świadczeniodawców i zawodów regulowanych nadal cechuje się restrykcjami. Obowiązują ograniczenia w zakresie dostępu do niektórych zawodów regulowanych i ich wykonywania; dotyczy to m.in. zawodów prawniczych i usług doradztwa podatkowego. W Chorwacji analizuje się od pewnego czasu potrzebę takich ograniczeń oraz ich proporcjonalność, jednak nie przełożyło się to jeszcze na konkretne działania. Co więcej, osoby i przedsiębiorstwa wykonujące zawody regulowane borykają się z wysokimi obciążeniami administracyjnymi.
- (21) Niestabilność regulacyjna i postrzegana niska jakość przepisów również szkodzą otoczeniu biznesu. Ze względu na długotrwałe procedury, dużą liczbę zaległych spraw i niespójne orzecznictwo pewnym wyzwaniem jest jakość i wydajność systemu sądownictwa, zwłaszcza sądów handlowych. Systemy informatyczne są słabo rozwinięte, w szczególności te służące komunikacji ze stronami w postępowaniu sądowym i dostarczaniu dokumentów sądowych drogą elektroniczną.
- (22) Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja kredytów zagrożonych ma fundamentalne znaczenie dla likwidacji nawisu długu w gospodarce. W tym celu podjęto istotne kroki polegające na wzmocnieniu ramowych przepisów przedupadłościowych i upadłościowych dla przedsiębiorstw oraz wprowadzeniu procedury w przypadku niewypłacalności osób fizycznych. Wpływ nowych przepisów trzeba będzie ocenić poprzez szczegółowe monitorowanie. Brak pewności prawa w podatkowym traktowaniu strat stanowi barierę dla sprawnej likwidacji nagromadzonych w bankach kredytów zagrożonych.
- (23) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Chorwacji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Chorwacji w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Chorwacji, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej.
- (24) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

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

- (25) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program konwergencji. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej,

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

1. Zapewnienie do 2016 r. trwałej korekty nadmiernego deficytu. Następnie, dokonanie rocznej korekty budżetowej w wysokości co najmniej 0,6 % PKB w 2017 r. Wykorzystanie wszelkich nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Do września 2016 r., wzmocnienie liczbowych reguł fiskalnych i zwiększenie niezależności i uprawnień Komisji Polityki Budżetowej. Do końca 2016 r., poprawę planowania budżetowego i wzmocnienie wieloletnich ram budżetowych. Do końca 2016 r., rozpoczęcie reformy systemu pobieranych okresowo podatków od nieruchomości. Wzmocnienie ram zarządzania długiem publicznym. Przyjęcie strategii zarządzania długiem na lata 2016–2018 i rozpoczęcie jej realizacji.
2. Do końca 2016 r., przyjęcie środków zniechęcających do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, przyspieszenie podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego i dostosowanie przepisów emerytalnych dotyczących konkretnych kategorii pracowników do przepisów dotyczących ogólnego systemu emerytalnego. Zapewnienie odpowiednich środków umożliwiających podnoszenie i zmianę kwalifikacji, aby zwiększyć szanse na zatrudnienie osób w wieku produkcyjnym, ze szczególnym naciskiem na osoby o niskich kwalifikacjach i długotrwale bezrobotne. Konsolidację świadczeń w zakresie ochrony socjalnej, w tym systemów specjalnych, poprzez ujednolicanie warunków uprawnienia do świadczeń oraz wprowadzenie zintegrowanej administracji świadczeniami, a także zwiększenie wsparcia dla osób najbardziej potrzebujących.
3. Do końca 2016 r., rozpoczęcie procesu zmniejszania rozdrobnienia uprawnień w zakresie administracji publicznej i ulepszania ich praktycznego rozdziału w celu zwiększenia wydajności świadczenia usług publicznych i zmniejszenia różnic regionalnych pod tym względem. Harmonizację ram ustalania wynagrodzeń dla całej administracji publicznej i służb publicznych w porozumieniu z partnerami społecznymi. Przyspieszenie zbywania aktywów państwowych i poprawę monitorowania wyników przedsiębiorstw państwowych i zwiększenie rozliczalności zarządów, w tym poprzez przyspieszenie wprowadzania przedsiębiorstw państwowych na giełdę.
4. Znaczne obniżenie opłat parafiskalnych. Zniesienie nieuzasadnionych ograniczeń regulacyjnych utrudniających dostęp do zawodów regulowanych oraz ich wykonywanie. Zmniejszenie obciążenia administracyjnego przedsiębiorstw.
5. Wprowadzenie środków w celu poprawy jakości i wydajności systemu sądownictwa, zwłaszcza jeśli chodzi o sądy handlowe i administracyjne. Ułatwianie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji kredytów zagrożonych, zwłaszcza przez udoskonalenie sposobu opodatkowania tego typu operacji.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/24)

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 Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Luksemburga jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾ Jako kraj, 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.
- (2) Sprawozdanie krajowe dotyczące Luksemburga zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Luksemburga w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz 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 96 z 11.3.2016, s. 1.

- (3) W dniu 29 kwietnia 2016 r. Luksemburg przedłożył krajowy program reform na 2016 r. oraz program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Luksemburg jest obecnie objęty funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie stabilności na 2016 r. rząd planuje osiągnięcie równowagi budżetowej w 2017 r., a następnie niewielkie nadwyżki, które osiągną 0,4 % PKB do 2020 r. Przez cały czas trwania programu średniookresowy cel budżetowy będzie osiągnięty. Jednak w swoim programie stabilności Luksemburg zapowiada, że średniookresowy cel budżetowy ulegnie zmianie: z nadwyżki strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB do 2016 r. przejdzie w deficyt strukturalny w wysokości 0,5 % PKB, począwszy od 2017 r. W programie stabilności założono, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo rosnąć, osiągając 23,5 % PKB w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny, z wyjątkiem lat 2017 i 2018 – w odniesieniu do tych lat jest on optymistyczny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2016 r. przewiduje się, że nadwyżka strukturalna zmniejszy się w 2016 r. do 1,4 % PKB, a następnie do 0,3 % PKB w 2017 r., pozostając tym samym powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ewentualne przyszłe odstępstwa zostaną poddane ocenie w odniesieniu do wymogu utrzymania równowagi strukturalnej na poziomie średniookresowego celu budżetowego; należy pamiętać przy tym o potrzebie zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych, w szczególności w obszarze emerytur. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że Luksemburg spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (6) Władze Luksemburga ogłosiły główne założenia kompleksowej reformy podatkowej, która powinna wejść w życie w 2017 r. Reforma przewiduje zmiany przede wszystkim w obszarze opodatkowania bezpośredniego, zarówno osób fizycznych jak i prawnych. Jej celem jest stopniowe obniżanie stawki podatku dochodowego od przedsiębiorstw (aby wzmocnić konkurencyjność) oraz zwiększenie zakresu progresywności podatku dochodowego od osób fizycznych (aby uczynić system bardziej sprawiedliwym). Jednocześnie podniesienie pewnych wydatków podatkowych, zwłaszcza w odniesieniu do mieszkalnictwa, stwarza zagrożenie, że podstawa opodatkowania ulegnie zawężeniu. Również niektóre tendencje na rynku międzynarodowym mogą mieć negatywny wpływ na luksemburski system podatkowy; uwypuklają one niestabilność co najmniej pewnej części wpływów podatkowych. Aby zagwarantować ich przewidywalność, istnieje możliwość dalszego poszerzenia podstawy podatkowej, przede wszystkim poprzez ponowną weryfikację niskiego obecnie opodatkowania nieruchomości mieszkalnych i większego wykorzystania alternatywnych źródeł, w tym podatków związanych z ochroną środowiska. W tym sensie uchylenie systemu korzystnego opodatkowania dochodów z praw własności intelektualnej pozwala na pewne poszerzenie podstawy podatku od przedsiębiorstw. Przyjęcie i wdrożenie reform podatkowych w dalszym ciągu będzie ściśle monitorowane w ramach europejskiego semestru,
- (7) Władze Luksemburga starały się zróżnicować gospodarkę, przyjmując do wiadomości ryzyko, jakie wiąże się z dużym uzależnieniem od sektora finansowego. Biorąc pod uwagę wysoki poziom kosztów pracy, czynności o wyższej wartości dodanej zawierają potencjał pozwalający na uruchomienie alternatywnych źródeł wzrostu. Skuteczne zróżnicowanie gospodarki Luksemburga zależy zatem w większym stopniu od sektorów, które są mniej wrażliwe na poziom kosztów pracy. W dużej mierze opierają się one na badaniach i innowacji, które są w coraz większym stopniu oparte na technologii i wiedzy. W zróżnicowaniu gospodarki pomocą mogłaby dalsza ekspansja sektora usług niefinansowych, który już teraz rozwija się pomyślnie. Zmniejszenie lub usunięcie istniejących przeszkód dla inwestycji i innowacji, które to przeszkody ograniczają rozwój gospodarczy, wydobłyby potencjał, jaki niosą w sobie innowacje, oraz pomogłoby we wprowadzeniu zróżnicowania. Inwestycje publiczne plasują się powyżej średniej w strefie euro, natomiast inwestycje sektora prywatnego nie osiągają dostatecznego poziomu. Dla utrzymania perspektywy wzrostu gospodarczego decydujące znaczenie ma utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji. Analiza zawarta w sprawozdaniu krajowym wskazuje, że Luksemburg jest krajem o najbardziej restrykcyjnych uregulowaniach w Unii, jeżeli chodzi o usługi biznesowe oraz działalność w zakresie handlu detalicznego. Główne ograniczenia dotyczą wymogów w zakresie udziałów, praw głosowania oraz multidyscyplinarnych limitów w sektorze usług biznesowych, a także wymogów operacyjnych i regulujących zakładanie działalności w sektorze detalicznym.

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

- (8) Nieustanny wzrost cen mieszkań w minionych dekadach, wraz z wysokim wzrostem populacji i zatrudnienia, jaki przewidywany jest na najbliższe lata, może okazać się barierą dla przewidywanego wzrostu populacji i siły roboczej. Prognoza ta jest o tyle bardziej prawdopodobna, że gospodarka jest w dużej mierze uzależniona od możliwości wysoko wykwalifikowanych pracowników z sąsiadujących państw, którzy stanowią około jedną trzecią ogólnego zatrudnienia. Dynamiczny rozwój cen nieruchomości mieszkalnych jest napędzany przez niedopasowanie popytu i podaży, zwłaszcza brak dostępnych mieszkań po przystępnych cenach. Ograniczona dostępność terenów pod budowę nowych mieszkań oraz nieskuteczne działania administracyjne w zakresie procedur udzielania pozwoleń na budowę blokują elastyczność podaży na rynku mieszkaniowym. Istnieje prawdopodobieństwo, że – ze względu na ograniczoną podaż na rynku mieszkaniowym – znacząca część wydatków podatkowych dostępnych w ramach bieżących strategii politycznych będzie doliczana do cen mieszkań. Można by także zwiększyć wysiłki na rzecz zapewnienia mieszkań socjalnych po przystępnych cenach. Bieżąca sytuacja na rynku mieszkaniowym nie tylko zniechęca do osiedlania się w Luksemburgu, ale nasila również problem zagęszczenia ruchu drogowego i zanieczyszczenia. Nowe prognozy demograficzne zawarte w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa za 2015 r. stanowią dodatkowy nacisk, aby usuwać wąskie gardła w zakresie inwestycji w sektorze transportu i mieszkalnictwa; powinny one znaleźć swoje odzwierciedlenie w czterech nadchodzących planach sektorowych dotyczących mieszkalnictwa, transportu, stref działalności gospodarczej oraz terenów zielonych.
- (9) Osiągnięcie zróżnicowania gospodarczego mogą utrudniać fakt, że w niektórych sektorach rozwój wynagrodzeń może nie iść w parze z rozwojem wydajności. To dodatkowo ogranicza sektory, które są celem zmian, zwłaszcza te charakteryzujące się wysoką wartością dodaną. Na przestrzeni minionego dziesięciolecia jednostkowe koszty pracy w Luksemburgu rosły szybciej niż w większości państw członkowskich strefy euro. Automatyczna indeksacja wynagrodzeń obejmująca całą gospodarkę odgrywa rolę w ograniczaniu zróżnicowania wynagrodzeń w poszczególnych sektorach i może prowadzić do nieuwzględniania różnic w wydajności pracy. Jednak środowisko przedłużającej się niskiej inflacji opóźniło uruchamianie automatycznego dostosowywania wynagrodzeń i przyczyniło się do umiarkowanego rozwoju wynagrodzeń. Równoległe z niewielkim rozwojem wynagrodzeń i nagłym wzrostem produkcji zmniejszyły się straty z tytułu konkurencyjności kosztowej. W tym kontekście uzasadnione jest monitorowanie rozwoju wynagrodzeń.
- (10) W perspektywie długoterminowej zagrożeniem pozostają zobowiązania związane ze starzeniem się społeczeństwa, przede wszystkim koszty emerytur. Luksemburg poczynił niewielkie postępy, aby zamknąć lukę między ustawowym a faktycznym wiekiem przechodzenia na emeryturę poprzez ograniczanie wczesnego przechodzenia na emeryturę. W lipcu 2015 r. parlamentowi przedstawiono projekt ustawy zmieniającej system wczesnego przechodzenia na emeryturę. Jeden system zostanie zlikwidowany, jednak warunki dostępności innych systemów przedemerytalnych zostaną częściowo złagodzone. W lipcu 2015 r. przyjęto ustawę o przekwalifikowaniu pracowników z niezdolnością do pracy. Ustawa jest wdrażana od dnia 1 stycznia 2016 r. Zwiększa ona możliwości pracowników z niezdolnością do pracy utrzymania się na rynku pracy, tym samym prowadząc do ograniczenia liczby osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę. Wcześniejsze przechodzenie na emeryturę jest w dalszym ciągu powszechne, ograniczone są bodźce zachęcające do dłuższego pozostawania aktywnym zawodowo. W dalszym ciągu nie ma całościowej strategii związanej ze starzeniem się społeczeństwa, która powodowałaby przedłużenie aktywności zawodowej starszych pracowników, a także umożliwiałaby nabywanie przez nich umiejętności i wprowadzała odpowiednie zachęty, dzięki czemu ponownie podejmowałyby aktywność zawodową. W parlamencie ciągle jeszcze toczy się debata na temat „porozumienia wiekowego”, którego celem jest promowanie zatrzymywania starszych pracowników przez firmy zatrudniające ponad 150 pracowników.
- (11) W myśl przyjętej w 2012 r. reformy emerytur co pięć lat, licząc od momentu jej przyjęcia, należy przeprowadzać weryfikację pozwalającą na ocenę i ewaluację trwałości systemu emerytalnego. Rząd potwierdził swój zamiar przesunięcia tej weryfikacji na 2016 r. (a nie przeprowadzenie jej, jak zakładał plan, w 2017 r.) i stworzył grupę roboczą ds. emerytur, której zadaniem będzie przeprowadzenie weryfikacji. Nie osiągnięto postępów w powiązaniu ustawowego wieku przechodzenia na emeryturę z długością życia, co wcześniej zalecała Rada. Luksemburg wyróżnia się jako jedyne państwo członkowskie, w którym na lata 2013–2060 nie przewidziano dalszego podniesienia ustawowego wieku emerytalnego oraz wieku pozwalającego na wcześniejsze przejście na emeryturę. W sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa za 2015 r. skorygowano w dół przewidywany wzrost wydatków powiązanych z wiekiem, korekta ta opiera się jednak niemal wyłącznie na korzystniejszych perspektywach demograficznych, w kontekście tym nie przyjęto natomiast żadnych nowych reform. Nawet po tej korekcie przewidywany wzrost wydatków emerytalnych pozostaje najwyższy w UE. Ponadto Luksemburg stoi w obliczu zagrożeń związanych z przewidywanym wzrostem wydatków długoterminowych, jednym z najwyższych spośród wszystkich państw członkowskich, jeżeli ujmowany jako udział PKB. To z kolei jest powodowane, jak się wydaje, najwyższym w całej UE przewidywanym wzrostem grupy osób zależnych do 2060 r. Przeprowadzono prace przygotowawcze dotyczące reformy, która ma zapewnić długoterminową trwałość ubezpieczenia na wypadek długoterminowej opieki zdrowotnej.
- (12) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Luksemburga, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Luksemburga w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki

budżetowej i społeczno-gospodarczej w Luksemburgu, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego UE przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–2 poniżej.

- (13) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności i jest opinii ⁽¹⁾, że – zgodnie z przewidywaniami – Luksemburg spełni warunki paktu stabilności i wzrostu,

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

1. Zapewnienie długoterminowej stabilności emerytur państwowych poprzez podwyższenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę, ograniczanie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, zwiększenie bodźców zachęcających do dłuższego zachowywania aktywności zawodowej oraz poprzez powiązanie ustawowego wieku emerytalnego z długością życia.
2. Usunięcie utrudniających inwestycje i innowacje przeszkód, które ograniczają rozwój gospodarczy w sektorze usług biznesowych. Rozwiązanie problemu wąskich gardeł, które utrudniają inwestycje w sektorze mieszkalnictwa.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady

P. KAŽIMÍR

Przewodniczący

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

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Malty na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/25)

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 Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Malty jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾. Jako kraj, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Malta powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie tego zalecenia.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Malty zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Malty w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Malty w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).⁽³⁾ Dz.U. C 96 z 11.3.2016, s. 1.

- (3) W dniu 15 kwietnia 2016 r. Malta przedłożyła krajowy program reform na 2016 r. i program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Malta jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlega regule dotyczącej zadłużenia. W swoim programie stabilności na 2016 r. rząd planuje poprawę salda nominalnego w celu osiągnięcia nadwyżki 0,1 % PKB do 2019 r. Saldo strukturalne będzie ulegać stopniowej poprawie, tak aby Malta osiągnęła swój średniookresowy cel budżetowy – stan równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych – do 2019 r. Zgodnie z programem stabilności zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmniejszy się do poziomu 62,6 % w 2016 r. i będzie nadal spadać, osiągając poziom 55,5 % w 2019 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny na 2016 r. i ostrożny w odniesieniu do lat 2017–2019. Środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego poczynawszy od 2017 r. nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Prognoza Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od zalecanej korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w latach 2015 i 2016 łącznie, przy założeniu niezmiennego kursu polityki w 2017 r., co zasadniczo wynika z odstępstwa, do którego doszło w 2015 r. i które musi zostać skorygowane w 2016 r. Odstępstwo w 2015 r. można częściowo wytłumaczyć szybkim wzrostem inwestycji, który w znacznym stopniu wynikał z wyjątkowo wysokiego poziomu wykorzystania funduszy UE w ostatnich miesiącach przed zakończeniem okresu programowania 2007–2013. W celu zmniejszenia odchylenia w dwuletnim okresie 2015–2016 program stabilności na 2016 r. obejmuje dodatkowe środki na 2016 r., których jeszcze nie można było uwzględnić w prognozie Komisji z wiosny 2016 r. Celem tych środków jest ograniczenie wydatków pierwotnych (o 0,16 % PKB), zwłaszcza w obszarach: wynagrodzeń pracowników, zużycia pośredniego i transferów kapitałowych. Skorygowano ponadto szacunki dotyczące niektórych środków po stronie dochodów na lata 2016–2019, aby uwzględnić nowsze informacje oraz faktyczny wpływ tych środków w 2015 r. W sumie wpływ netto tych środków obniży deficyt o 0,2 % PKB. W porównaniu z założeniami przyjętymi w prognozie Komisji uwzględnienie tych środków poprawiłoby wysiłek strukturalny, a kryterium salda strukturalnego wskazywałoby na pewne średnie odchylenie w dwuletnim okresie 2015–2016; utrzymałoby się natomiast ryzyko znacznego odchylenia w 2017 r. Prognozuje się, że Malta osiągnie wymaganą wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu zarówno w 2016 r., jak i w 2017 r. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, iż Malta nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania w celu zapewnienia spełnienia tych warunków w latach 2016 i 2017.
- (6) Wyzwaniem pozostaje długoterminowa stabilność finansów publicznych Malty. Wynika to głównie z wpływu na budżet kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa, takich jak koszty opieki zdrowotnej, opieki długoterminowej i emerytur. System emerytalny stoi przed podwójnym wyzwaniem, polegającym na osiągnięciu stabilności przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich dochodów emerytalnych. W 2013 r. wydatki na emerytury wynosiły 9,6 % PKB i były niższe od średniej unijnej, ale prognozuje się, że do 2060 r. wzrosną do poziomu 12,8 %, jednego z najwyższych w Unii. W marcu 2016 r. rząd przyjął szereg środków mających na celu zwiększenie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego, jednak jeszcze nie oceniono ich wpływu na budżet. W celu zwiększenia adekwatności systemu wysokość krajowej składkowej emerytury minimalnej w 2016 r. będzie w dalszym ciągu dostosowywana, aby mogła osiągnąć do 2027 r. poziom 60 % mediany dochodu i zwiększyć swój zakres. Skuteczność tej reformy będzie uzależniona od zapewnienia zdolności osób starszych do zatrudnienia. Prognozuje się, że szybciej niż średnia UE będą rosły – poza kosztami emerytur – wydatki publiczne na opiekę zdrowotną i długoterminową, do 2,1 % i 1,2 % PKB. Władze Malty przyjęły strategię dotyczącą krajowego systemu opieki zdrowotnej i prowadzą przegląd wydatków na opiekę zdrowotną w celu zwiększenia ich wydajności. Jednak wysiłki te przyniosą oszczędności dopiero w przyszłości. Długoterminowa stabilność wydatków zwiększyłaby się, gdyby potencjalne oszczędności wykorzystano na zrównoważenie prognozowanego wzrostu wydatków.

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

- (7) Pomimo znaczących inwestycji wyniki kształcenia i szkolenia nadal są niższe od poziomów docelowych. Ma to wpływ na jakość podaży pracy i współczynnik aktywności zawodowej. Poziom wykształcenia maltańskiej siły roboczej wciąż należy do najniższych w Unii. Malta wdraża kompleksową strategię na rzecz uczenia się przez całe życie, ale udział w programach uczenia się przez całe życie nadal jest ograniczony, w szczególności wśród osób o niskim poziomie wykształcenia. Wyzwania w tej dziedzinie obejmują ukierunkowane działania informacyjne, zwiększenie dostępu do szkoleń oraz partnerstwa instytucji kształcenia i szkolenia z pracodawcami. W 2015 r. zatwierdzono obwieszczenie o ustanowieniu instytutu ustawicznego rozwoju zawodowego nauczycieli (Instytut Edukacji). Główne cele instytutu to: (i) wyposażenie nauczycieli w umiejętności potrzebne w ich codziennej działalności zawodowej; (ii) zapewnienie pedagogom miejsca spotkań i dzielenia się doświadczeniami oraz (iii) promowanie przywództwa w edukacji. Obecnie instytut rozpoczyna funkcjonowanie; oczekuje się, że stanie się on główną instytucją wychodzącą naprzeciw potrzebom nauczycieli w zakresie rozwoju zawodowego. Należy monitorować postępy w tej dziedzinie.
- (8) W latach 2014–2015 oprócz jednorazowych dużych projektów inwestycje na Malcie były ograniczone, co stanowi odzwierciedlenie zmian strukturalnych i wąskich gardeł w gospodarce. Jest to związane przede wszystkim z rosnącym znaczeniem sektorów usług wymagających mniejszych nakładów kapitałowych, co obniża przyszłe zapotrzebowanie gospodarki na inwestycje. Utrzymują się jednak pewne problemy utrudniające działalność inwestycyjną na Malcie, takie jak niewystarczająca zdolność do innowacji, niedobory umiejętności, brak wydajności administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości, obciążenia regulacyjne i znaczna intensywność ruchu drogowego.
- (9) Jednym z najważniejszych utrudnień dla inwestycji zagranicznych jest infrastruktura transportowa i logistyczna. Wysokie są zewnętrzne koszty transportu ponoszone przez maltańską gospodarkę. Wynikają one przede wszystkim z nieefektywnego wykorzystania krajowej sieci transportowej, a także z braku rzeczywistej alternatywy dla korzystania z prywatnych samochodów osobowych. Ponadto duża liczba prywatnych pojazdów, zanieczyszczenie i zagęszczenie ruchu powodują, że uzyskanie zrównoważonego charakteru krajowego sektora transportu stanowi duże wyzwanie. Jak dotąd nie wdrożono kompleksowej strategii transportowej, mimo że opracowanie krajowej strategii transportowej i planu centralnego jest wstępnym warunkiem dostępu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (2014–2020), które będą współfinansować inwestycje dotyczące transportu.
- (10) Rząd podjął szereg działań na rzecz zwiększenia dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do finansowania. Działania te ukierunkowano na dostarczenie finansowania typu private equity i venture capital, którego brak został w ostatnich latach uznany za jedną z barier. Kolejne środki obejmują ponadto utworzenie centralnego rejestru kredytów i banku rozwoju oraz uruchomienie przez maltańską giełdę papierów wartościowych platformy przeznaczonej do pozyskiwania przez MŚP funduszy na rynkach kapitałowych. Pomimo wciąż utrudnionego dostępu do instrumentów pozabankowych, małe i średnie przedsiębiorstwa na Malcie cieszą się lepszymi warunkami finansowania niż w wielu innych państwach UE.
- (11) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Malty i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Malty w poprzednich latach. Wzięła ona pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Malcie, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 2 poniżej.
- (12) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

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

1. Ze względu na wysokie ryzyko znacznego odchylenia, osiągnięcie rocznej korekty budżetowej wynoszącej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017, poprzez wdrożenie niezbędnych środków strukturalnych. Zintensyfikowanie środków zmierzających do zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych.

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

2. Podjęcie działań w celu poprawy podaży pracy, w szczególności poprzez zwiększenie udziału osób o niskich kwalifikacjach w uczeniu się przez całe życie.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady

P. KAŽIMÍR

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/26)

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

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Portugalię jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾ Jako kraj, 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.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Portugalii zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Portugalii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Portugalii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Zawierało ono również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku

⁽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 96 z 11.3.2016, s. 1.

analizy Komisja doszła do wniosku, że w Portugalii nie występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Słabe punkty w kontekście wysokiego bezrobocia to w szczególności: znaczne zobowiązania zagraniczne netto oraz zadłużenie sektora prywatnego i publicznego, a także wysoki udział kredytów zagrożonych. Utrzymują się luki w polityce dotyczącej rynków produktów i usług, restrukturyzacji zadłużenia przedsiębiorstw, kwestii podatkowych i wybranych obszarów rynku pracy.

- (3) W dniu 29 kwietnia 2016 r. Portugalia przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. W krajowym programie reform Portugalii przewidziano wystarczająco ambitne działania w zakresie walki z nadmiernymi zakłóceniami równowagi makroekonomicznej, przedstawiono odpowiednie środki w celu zwiększenia konkurencyjności i przyspieszenia redukcji zadłużenia sektora prywatnego oraz odniesiono się do wyzwań w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. i zaleceń dotyczących strefy euro, skupiając się na potrzebie ponownego uruchomienia inwestycji i zapewnienia stabilności finansów publicznych. Jeśli środki te zostaną w pełni i szybko wdrożone, pomogą one Portugalii w eliminowaniu zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Na podstawie oceny zobowiązań politycznych Portugalii uznaje się, że na tym etapie nie ma potrzeby przyspieszenia procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Portugalia podlega obecnie funkcji naprawczej paktu stabilności i wzrostu. Nie skorygowała ona nadmiernego deficytu w wyznaczonym terminie, tj. do 2015 r., i nie podjęła zalecanych przez Radę budżetowych środków stymulacyjnych. W swoim programie stabilności na 2016 r. rząd planuje skorygować nadmierny deficyt i osiągnąć deficyt nominalny na poziomie 2,2 % PKB w 2016 r. Po dokonaniu trwałej korekty nadmiernego deficytu Portugalia zostanie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu, i kraj ten będzie podlegał przejściowym ustaleniom odnoszącym się do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W latach 2016–2020 (ponownie przeliczone⁽²⁾) saldo strukturalne prawdopodobnie poprawi się tylko o ok. 0,35 % PKB rocznie, poniżej wymaganej wartości wynoszącej 0,6 % PKB, i podczas trwania programu nie oczekuje się osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, tj. nadwyżki strukturalnej wynoszącej 0,25 % PKB. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 124,8 % w 2016 r. i będzie nadal spadać do poziomu 110,3 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest dość optymistyczny. Ponadto środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego poczynawszy od 2017 r. nie zostały jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2016 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie w 2016 r. poziom 2,7 % PKB, czyli poniżej wartości referencyjnej określonej w Traktacie (wynoszącej 3 % PKB), oraz 2,3 % PKB w 2017 r. Ponieważ przewiduje się, że deficyt strukturalny nieco wzrośnie w latach 2016 i 2017, budżetowe środki stymulacyjne nie są zgodne z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Nie zakłada się ponadto, aby Portugalia spełniła w 2017 r. warunki przejściowych ustaleń dotyczących zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Opierając się na swojej ocenie programu stabilności oraz biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko niespełnienia przez Portugalię warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania, aby zapewnić spełnienie tych warunków w latach 2016 i 2017.
- (6) Na mocy art. 10 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 Komisja będzie regularnie monitorować realizację działań podjętych przez Portugalię w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r., wydane zgodnie z art. 126 ust. 7 TFUE; Komisja zaleci zatem Radzie odpowiednie kroki, które należy podjąć w ramach procedury nadmiernego deficytu.
- (7) Szybkie i rygorystyczne wdrożenie zreformowanej ramowej ustawy budżetowej, ustawy o kontroli zobowiązań oraz dalsze usprawnienie poboru podatków i kontroli wydatków może znacznie przyczynić się do osiągnięcia wymaganej korekty budżetowej. Portugalia stoi przed podwójnym wyzwaniem, jakim jest osiągnięcie – dzięki podniesieniu wydajności systemu opieki zdrowotnej – długoterminowej stabilności budżetowej tego systemu przy równoczesnym utrzymaniu dotychczasowego poziomu dostępności opieki medycznej. Mimo że Portugalia posiada obecnie jeden z najniższych w Unii udziałów wydatków publicznych w łącznych wydatkach na

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

⁽²⁾ Saldo strukturalne ponownie przeliczone przez Komisję na podstawie informacji zawartych w programie stabilności przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

zdrowie, to przewidywany wzrost wydatków na publiczną opiekę zdrowotną o 2,5 % PKB do 2060 r. jest najwyższy. Jeśli chodzi o pokonywanie wyzwań w zakresie długoterminowej stabilności w sektorze ochrony zdrowia, nie przedsięwzięto jeszcze kompleksowych środków wspierających profilaktykę zdrowotną i strategię zdrowia publicznego, a także mających zapewniać świadczenie podstawowej opieki medycznej na wczesnym i mniej kosztownym etapie. W perspektywie krótkoterminowej istotnym wyzwaniem pozostaje odpowiednie zaplanowanie i wykonanie budżetu w szpitalach, tak by zapewnić rozliczenie zaległych zobowiązań. O ile w ostatnich reformach uwzględniono długoterminową stabilność budżetową systemu emerytalnego, to nie zajęto się jeszcze kwestią jego stabilności w krótkiej i średniej perspektywie. Publiczny system emerytalny charakteryzuje się dużym uzależnieniem od przesunięć budżetowych i nierównościami pomiędzy pokoleniami. Opóźnienia w realizacji i luki w polityce wciąż zakłócają stabilność budżetową przedsiębiorstw państwowych, w szczególności w sektorze transportu. Wzmocnienie środków zwiększających skuteczność planów restrukturyzacyjnych tych przedsiębiorstw pozostaje kluczowe dla osiągnięcia oszczędności budżetowych.

- (8) Podjęto znaczne wysiłki na rzecz ograniczenia uchylania się od opodatkowania przez dalszą poprawę skuteczności działania administracji podatkowej. Podejmowane są środki w celu zwalczania oszustw podatkowych, usprawnienia wymiany informacji z instytucjami finansowymi oraz wzmocnienia ram przeciwdziałania praniu pieniędzy. Pomimo poczynionych postępów wciąż możliwa jest dalsza poprawa w zakresie przestrzegania przepisów podatkowych. Reforma administracji podatkowej w celu zwiększenia jej efektywności również pomogłaby przyciągnąć inwestycje.
- (9) Ogólne zmiany wynagrodzeń były umiarkowane, zgodne z panującym wysokim bezrobociem oraz potrzebą przywrócenia równowagi zewnętrznej, a także zgodne ze wzrostem wydajności w perspektywie średnioterminowej. Rokowania zbiorowe na szczeblu sektorowym wspierały tę tendencję, choć cechy systemu rokowań zbiorowych nadal ograniczają zakres dostosowywania umów na poziomie przedsiębiorstw. W kontekście niskiej inflacji i wysokiego bezrobocia, płaca minimalna wzrosła w styczniu 2016 r. z 505 EUR do 530 EUR miesięcznie. Planowany jest jej dalszy stopniowy wzrost do poziomu 600 EUR miesięcznie w 2019 r. (wypłacana jest 14 razy do roku). Portugalia znajduje się w środkowej części zestawienia państw UE pod względem wysokości płacy minimalnej jako odsetka średniej płacy, jest jednak jednym z państw o najwyższej płacy minimalnej jako odsetku mediany płac. Sugeruje to, że rozkład wynagrodzeń w Portugalii jest bardzo silnie zorientowany na niższe wynagrodzenia i że dalszy wzrost minimalnego wynagrodzenia może szybko zwiększyć odsetek objętych nim pracowników. W 2016 r. minimalne wynagrodzenie pobierała niemal jedna czwarta wszystkich pracowników. O ile pomogłoby to zmniejszyć stopień występowania ubóstwa wśród pracujących, o tyle skutkuje to również zwiększaniem wynagrodzeń dla nowych pracowników, co będzie powodować presję na ogólny wzrost wynagrodzeń. Jeżeli nie będzie temu towarzyszyć wzrost wydajności, zagrozi to perspektywom dotyczącym zatrudnienia i konkurencyjności, szczególnie w branżach wymagających znacznych nakładów pracy. Może to również zniechęcać do inwestowania w umiejętności.
- (10) Sytuacja na portugalskim rynku pracy w dalszym ciągu poprawiała się w latach 2014 i 2015, poczyniono również znaczące wysiłki, by zreformować politykę aktywizacji, zmodernizować publiczne służby zatrudnienia oraz w większym stopniu docierać do niezarejestrowanych młodych ludzi. Wciąż jednak istnieją pewne trudności w realizacji tych działań. W obliczu ostatniego pogorszenia się sytuacji społecznej, szczególnie w odniesieniu do rosnącego poziomu ubóstwa dzieci, przedsięwzięto również znaczące środki, by wzmocnić pomoc społeczną, zwłaszcza w obszarach dochodu minimalnego, świadczeń na dziecko oraz niskich rent i emerytur. Należy ocenić wpływ tych działań na zmniejszenie skali ubóstwa. Niemniej jednak znalezienie rozwiązań dla dużej grupy długotrwale bezrobotnych w dalszym ciągu stanowi wyzwanie, co negatywnie wpływa na wzrost gospodarczy i sytuację społeczną. Istnieją możliwości dalszej aktywizacji długotrwale bezrobotnych przez ukierunkowane środki polityki rynku pracy i zwiększoną koordynację między służbami zatrudnienia i służbami socjalnymi. Chociaż poprawa koniunktury umożliwiła stworzenie wielu nowych stanowisk, na których pracownicy zatrudniani są na umowy na czas nieokreślony, fragmentacja rynku pracy pozostaje znacząca. Odsetek osób zatrudnionych na umowach na czas określony jest wciąż jednym z największych w Europie i niewielu pracowników ma możliwość zmiany takiej umowy na umowę na czas nieokreślony.
- (11) Duże zadłużenie sektora prywatnego pozostaje głównym źródłem podatności na zagrożenia gospodarki portugalskiej, a warunki finansowania małych i średnich przedsiębiorstw pozostają utrudnione. Poczyniono pewne postępy w zakresie zmniejszenia nawisu długu przedsiębiorstw i umożliwienia przedsiębiorstwom prywatnym zmniejszenia udziału finansowania dłużnego, jednak sektor prywatny w Portugalii jest wciąż jednym z najbardziej zadłużonych w Unii. Jest to główna przeszkoda dla inwestycji i wzrostu produktu potencjalnego. Przedsiębiorstwa niefinansowe korygują swoje bilanse, ale w mniejszym stopniu niż gospodarstwa domowe. Wysoki i wciąż rosnący poziom kredytów zagrożonych w sektorze przedsiębiorstw ma negatywny wpływ na bilanse zarówno sektora niefinansowego, jak i finansowego oraz stanowi istotną przeszkodę dla inwestycji.

Podjęto na różnych poziomach działania służące zmniejszeniu zadłużenia przedsiębiorstw, jednak pojawienie się wyników tych działań wymaga czasu. Preferencyjne traktowanie zadłużenia w opodatkowaniu przedsiębiorstw jest wciąż powszechne. W ciągu ostatnich kilku lat rząd próbował rozwiązać ten problem, wprowadzając zasady dotyczące niedostatecznej kapitalizacji i ulgę na udziały kapitałowe dla przedsiębiorstw. W 2015 r. różnica w koszcie kapitału (przed i po opodatkowaniu) między inwestycjami finansowanymi przez zadłużanie się a inwestycjami finansowanymi kapitałem własnym była jednak jedną z najwyższych w Unii. Dostęp do kredytów dla przedsiębiorstw wiąże się w dalszym ciągu z wysokimi kosztami i jest utrudniony, szczególnie w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw typu start-up. Alternatywne źródła finansowania, takie jak niepubliczny rynek kapitałowy, kapitał wysokiego ryzyka, finansowanie społecznościowe oraz anioły biznesu, są marginalne i bardzo słabo rozwinięte.

- (12) Pomimo postępów, bariery regulacyjne i słabe zdolności instytucjonalne nadal utrudniają wzrost przedsiębiorstw, konkurencyjność i rozwój inwestycji. Skuteczność wymiaru sprawiedliwości w Portugalii utrzymuje się na niskim poziomie, zwłaszcza w odniesieniu do rozwiązywania sporów podatkowych. Zamówienia publiczne są w Portugalii w dużej mierze transparentne. Według danych specjalistycznej platformy internetowej „BASE”, instytucje zamawiające w Portugalii często odwołują się jednak do procedury bezpośredniego udzielania zamówienia. W latach 2013–2015 dotyczyło to 87,3 % wszystkich zamówień publicznych, czyli 47 % całości zakontraktowanych kwot. Przezroczystość wciąż stanowi wyzwanie w przypadku umów koncesyjnych i partnerstw publiczno-prywatnych, szczególnie na szczeblu lokalnym i regionalnym. Grupa zadaniowa Ministerstwa Finansów ds. partnerstw publiczno-prywatnych (UTAP) nadzoruje niektóre partnerstwa publiczno-prywatne zarządzane przez administrację centralną, ale koncesje oraz regionalne i lokalne partnerstwa publiczno-prywatne nie podlegają jej monitoringowi. Realizacja reform sektora portowego wciąż się opóźnia, pojawiają się również przeszkody uniemożliwiające uczestniczenie w nich nowych podmiotów. Rejestracja przedsiębiorstw stała się łatwiejsza, jednak procedura wydawania licencji jest w dalszym ciągu uciążliwa, a skomplikowane procedury administracyjne prowadzą do utraty zaufania inwestorów. Nadal istnieją wyzwania związane z procedurami dotyczącymi dostępu do rynku budowlanego i otrzymywania pozwoleń na budowę oraz w odniesieniu do skutecznego wdrożenia usprawnionych zasad wydawania pozwoleń środowiskowych. Bariery regulacyjne w niektórych sektorach usług biznesowych uniemożliwiają skuteczny przydział zasobów, w szczególności w przypadku usług prawnych. Regulaminy organizacji zawodowych, w szczególności dotyczące ich statutów i wewnętrznych zasad, są restrykcyjne i mogą utrudniać osobom fizycznym i prawnym uzyskanie dostępu do niektórych profesji. Dotyczy to w szczególności zawodów prawniczych, gdzie między innymi powszechne są ograniczenia dotyczące reklamowania się i działalności multidyscyplinarnej.
- (13) Portugalia odnotowuje słabe wyniki w dziedzinie współpracy między sektorem nauki i biznesu oraz w dziedzinie komercjalizacji wiedzy. Bariery utrudniające współpracę między uniwersytetami i przedsiębiorstwami są znaczące, zarówno ze względu na przeszkody biurokratyczne i regulacyjne, jak i brak zachęt do współpracy w systemie akademickim. Ma to negatywny wpływ na szanse na zatrudnienie absolwentów i na innowacje. Uruchomienie nowych kursów technicznych na poziomie studiów wyższych realizowanych w krótkich cyklach (TeSPs) stworzyło nowe możliwości współpracy między politechnikami i regionalnymi podmiotami gospodarczymi, jednak programy uniwersyteckie pozostają poza procesem modernizacji.
- (14) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Portugalii i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Portugalii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilności polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Portugalii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego UE poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej.
- (15) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (16) W świetle szczegółowej oceny sytuacji przez Komisję i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1-5 poniżej.

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

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

1. Zapewnienie trwałej korekty nadmiernego deficytu, zgodnie z odnośnymi decyzjami i zaleceniami wydanymi w ramach procedury nadmiernego deficytu, poprzez wprowadzenie koniecznych środków strukturalnych i przeznaczenie wszystkich nieoczekiwanych zysków na obniżenie deficytu i redukcję długu. Następnie dokonanie rocznej korekty budżetowej w wysokości co najmniej 0,6 % PKB. Przeprowadzenie do lutego 2017 r. kompleksowego przeglądu wydatków i wzmocnienie kontroli wydatków, podniesienie efektywności kosztowej i zapewnienie odpowiednich środków budżetowych na wszystkich poziomach administracji publicznej. Zapewnienie długoterminowej stabilności w sektorze ochrony zdrowia, bez ograniczania dostępu do podstawowej opieki medycznej. Zmniejszenie uzależnienia systemu emerytalnego od przesunięć budżetowych. Ponowne skoncentrowanie się na bieżących planach restrukturyzacyjnych przedsiębiorstw państwowych przed końcem 2016 r.
2. Zapewnienie, w drodze konsultacji z partnerami społecznymi, że minimalne wynagrodzenie za pracę jest spójne z celami dotyczącymi wspierania zatrudnienia i konkurencyjności we wszystkich sektorach.
3. Zapewnienie skutecznej aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych oraz poprawę koordynacji między służbami zatrudnienia i służbami socjalnymi. Wzmocnienie zachęt skłaniających przedsiębiorstwa do zatrudniania na umowy na czas nieokreślony.
4. Przedsiewzięcie środków, do października 2016 r., w celu ułatwienia wyczyszczenia bilansów instytucji kredytowych i zajęcie się problemem wysokiego poziomu kredytów zagrożonych. Ograniczenie preferencyjnego traktowania zadłużenia w systemie opodatkowania przedsiębiorstw i ułatwienie dostępu do finansowania dla przedsiębiorstw typu „start-up” oraz małych i średnich przedsiębiorstw za pośrednictwem rynku kapitałowego.
5. Zwiększenie przejrzystości i wydajności w dziedzinie zamówień publicznych w odniesieniu do partnerstw publiczno-prywatnych i koncesji. Przed końcem 2016 r., usprawnienie i przyspieszenie procedur administracyjnych i licencyjnych, przyspieszenie rozstrzygania sporów podatkowych oraz zmniejszenie barier regulacyjnych, szczególnie w sektorze usług biznesowych. Zachęcanie do współpracy między uniwersytetami i przedsiębiorstwami.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Francji na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/27)

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

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Francję jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾. Jako kraj, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Francja powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie tego zalecenia.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Francji zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Francji w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Francji w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe

⁽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 96 z 11.3.2016, s. 1.

zawiera również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że we Francji występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności w kontekście umiarkowanego wzrostu gospodarczego i niskiej inflacji Francja odnotowuje wysoki i rosnący dług publiczny w połączeniu z pogarszającą się konkurencyjnością. Szczególnie istotną wagę ma podjęcie koniecznych działań, które pozwolą ograniczyć ryzyko negatywnych konsekwencji dla francuskiej gospodarki i, zważywszy na jej rozmiary, szkodliwych skutków ubocznych dla unii gospodarczej i walutowej.

- (3) W dniu 29 kwietnia 2016 r. Francja przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji odpowiednich zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Francja jest obecnie objęta częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie stabilności na 2016 r. rząd przedstawił zamiar skorygowania nadmiernego deficytu do 2017 r., zgodnie z zaleceniem Rady z 10 marca 2015 r. Planuje się, że deficyt nominalny będzie się dalej zmniejszał, do 1,2 % PKB w 2019 r. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny wynoszący 0,4 % PKB – zostanie osiągnięty do 2018 r. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie w 2017 r. szczytowy poziom 96,5 %, po czym będzie spadać, osiągając w 2019 r. poziom 93,3 %. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę prognoz budżetowych jest zasadniczo wiarygodny. Środki niezbędne do osiągnięcia deficytu docelowego, począwszy od 2017 r., nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Według prognozy Komisji z wiosny 2016 r. deficyt nominalny ma osiągnąć 3,4 % PKB w 2016 r., zgodnie z deficytem zalecanym przez Radę w 2015 r. W 2017 r., przy założeniu niezmiennego kursu polityki, deficyt nominalny miałby wynieść 3,2 % PKB, zagrażając terminowej korekcie nadmiernego deficytu. Zgodnie z prognozami zalecany wysiłek budżetowy nie zostanie zrealizowany w 2016 r. i 2017 r., ponieważ strategia konsolidacyjna wdrażana przez Francję opiera się przede wszystkim na założeniu poprawy warunków koniunkturalnych i utrzymania niskich stóp procentowych, które to czynniki są niezależne od kontroli władz, i dlatego strategia ta jest obciążona ryzykiem związanym z nieprzestrzeganiem ustaleń. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, iż Francja – chociaż zgodnie z obecnymi szacunkami osiągnie docelowy deficyt nominalny w 2016 r. – nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z powyższym konieczne są dalsze środki w celu zapewnienia trwałej korekty nadmiernego deficytu do 2017 r.
- (6) Stosunek wydatków publicznych do PKB we Francji jest jednym z najwyższych w Unii i pomimo nieznacznego spadku w 2015 r. pozostaje znacznie powyżej średniej w strefie euro. Francja wdraża plan zmniejszenia tych wydatków o 50 mld EUR w stosunku do tendencji wzrostowej między 2015 r. a 2017 r. na wszystkich szczeblach sektora instytucji rządowych i samorządowych, ale może to okazać się niewystarczające, by doprowadzić do znaczącej redukcji wydatków publicznych. Do zwiększenia skuteczności tego planu przyczyniłoby się bardziej szczegółowe określenie środków wspierających wspomnianą redukcję oraz jednoczesne zapewnienie, że środki służące ograniczeniu wydatków uwzględniają prawie zerową inflację.
- (7) Dalsze planowane zmniejszenie wskaźnika wydatków wciąż stanowi wyzwanie, ponieważ proces określania istotnych obszarów, które mogą zostać objęte oszczędnościami, nie był wystarczająco skuteczny, a przeglądy wydatków przyniosły dotychczas znikome rezultaty. W ramach sektora mieszkaniowego Francja wydaje prawie dwa razy więcej od innych porównywalnych państw europejskich, a przy tym nie odnotowuje lepszych wyników w zakresie rynku mieszkaniowego. Połączony wpływ wdrażania planowanej redukcji dotacji dla władz lokalnych wypłacanych przez instytucje rządowe na szczeblu centralnym oraz wzmocnienia kontroli wydatków instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym, zwłaszcza poprzez ograniczenie wzrostu kosztów administracyjnych ponoszonych przez władze lokalne, mogłoby utrzymać ich zdolności inwestycyjne. Przeglądy wydatków mogłyby pomóc w identyfikowaniu takich oszczędności. Ponadto ostatnie reformy administracji lokalnej mogą zwiększyć wydajność systemu w średnim i długim terminie.

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

- (8) Znacznych krótkoterminowych oszczędności nie można osiągnąć bez wyraźnego ograniczenia wzrostu wydatków na zabezpieczenia społeczne, które stanowią blisko połowę wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Stabilność systemu emerytalnego umocniła się dzięki zawartej w 2015 r. umowie w sprawie uzupełniających systemów emerytalnych, ale w perspektywie krótko- i średnioterminowej, w szczególności w niekorzystnych warunkach makroekonomicznych, może nadal napotykać deficyty. Ponadto oczekuje się, że poprzednie reformy systemu emerytalnego ograniczą bieżący wysoki poziom wskaźnika wydatków publicznych dopiero po 2025 r. Francja wytyczyła ambitne cele na lata 2016 i 2017 związane z ograniczeniem wzrostu wydatków na opiekę zdrowotną. Realizacji tych celów tym mogłyby towarzyszyć dodatkowe działania w celu określenia obszarów przyrostu wydajności w średnim i długim terminie.
- (9) Podjęto środki z zakresu polityki, aby ograniczyć koszty pracy i poprawić marżę zysku przedsiębiorstw dzięki uldze podatkowej w wysokości 20 mld EUR na konkurencyjność i zatrudnienie oraz dodatkowym cięciom w wysokości 10 mld EUR w płaconych przez pracodawców składkach na ubezpieczenia społeczne w ramach paktu odpowiedzialności i solidarności. Struktura tych środków, które odpowiadają 1,5 % PKB i przyczyniają się do zredukowania różnicy pomiędzy Francją a średnią dla strefy euro pod względem kosztów pracy, może ograniczać ich skuteczność. Wyniki planowanych ocen tych środków ograniczających koszty będą pomagać w podejmowaniu decyzji o przyszłym kształcie takich programów, aby zapewnić, że środki te są spełniają założenia co do wydajności. Oceny te powinny w szczególności uwzględnić wpływ na kształtowanie płac i zatrudnienie.
- (10) W obecnej sytuacji cechującej się wysokim bezrobociem istnieje ryzyko, że koszty pracy przy płacy minimalnej mogą ograniczać zatrudnianie osób o niskich kwalifikacjach. Wynagrodzenie minimalne jest wysokie w porównaniu z medianą płac, a koszty pracy przy płacy minimalnej zostały zredukowane poprzez zwolnienia dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne. Wzrost płacy minimalnej powoduje wzrost płac dla większości kategorii pracowników i grozi powstaniem nierówności wynagrodzeń między pracownikami wykonującymi taką samą pracę (kompresja wynagrodzeń). W wyniku mechanizmu indeksacji płacy minimalnej występują sprzężenia zwrotne między wzrostem średnich wynagrodzeń i zmianami płacy minimalnej, które opóźniają niezbędne korekty wynagrodzeń związane z niekorzystną sytuacją gospodarczą.
- (11) Ostatnio przeprowadzone reformy zapewniły pracodawcom jedynie ograniczoną możliwość odstępstwa od umów branżowych. Odnosi się to do wszystkich aspektów warunków zatrudnienia, w tym do płac, czasu pracy, warunków pracy i zatrudnienia, oraz ogranicza przedsiębiorstwom możliwość dostosowania siły roboczej do swoich potrzeb. W chwili obecnej branża mogą ograniczać możliwości określania przez przedsiębiorstwa, w zależności od przypadku oraz od wyników negocjacji z partnerami społecznymi, na jakich warunkach czas pracy może odbiegać od zasad ustalonych w umowach branżowych. Wprowadzanie poprzez umowy na poziomie przedsiębiorstw odstępstw od umów branżowych i ogólnych przepisów dotyczących warunków zatrudnienia, w konsultacji z partnerami społecznymi, mogłoby zostać ułatwione.
- (12) W 2015 r. wskaźnik bezrobocia wzrósł do 10,4 %. Bezrobocie jest wyższe wśród osób młodych, obywateli państw trzecich oraz pracowników słabiej wykwalifikowanych. Struktura rynku pracy jest coraz bardziej spolaryzowana i obejmuje wysoko wykształconych pracowników zatrudnianych na umowy na czas nieokreślony oraz stały odsetek miejsc pracy dla osób nisko wykwalifikowanych, których sytuacja jest coraz bardziej niestabilna. Udział nowo zawieranych umów o pracę na czas określony krótszy niż jeden miesiąc wzrósł w 2015 r. do prawie 70 %. Ramy prawne regulujące umowy o pracę, zwłaszcza w zakresie przepisów dotyczących zwolnień przy umowach na czas nieokreślony, mogą sprzyjać wysokiej segmentacji rynku pracy. Długookresowe pogarszanie się sytuacji na rynku pracy stanowi obciążenie dla systemu świadczeń dla bezrobotnych, zagrażając jego stabilności. W lutym 2016 r. przewidywano, że deficyt wyniesie 4,5 mld EUR w 2015 r., 4,2 mld EUR w 2016 r. i 3,6 mld EUR w 2017 r. Doprowadziłoby to do wzrostu zadłużenia systemu z 25,8 mld EUR w 2015 r. do 30,0 mld EUR w 2016 r. i 33,6 mld EUR w 2017 r. Z rachunku dotyczącego świadczeń wynika, że następujące po sobie krótkookresowe umowy o pracę w pełnym wymiarze godzin są bardziej korzystne od długookresowych umów o pracę w niepełnym wymiarze godzin oraz że system zachęca pracodawców do oferowania krótkookresowego zatrudnienia uzupełnianego świadczeniami pracowniczymi. Ponadto konstrukcja systemu świadczeń dla bezrobotnych, zwłaszcza w zakresie warunków kwalifikowalności i degressywności świadczeń, może osłabiać zachęty do powrotu do pracy.
- (13) Znalezienie zatrudnienia po ukończeniu szkoły wciąż jest trudne; dotyczy to przede wszystkim najmniej wykwalifikowanych młodych osób. Korzystanie z systemu przygotowania zawodowego zmniejsza się w przypadku osób nisko wykwalifikowanych w kontekście zróżnicowanych strategii regionalnych oraz ograniczonej zdolności systemu do dostosowania się do nowych potrzeb gospodarczych. Oferta szkoleń dla bezrobotnych, pracowników o niższych kwalifikacjach i pracowników sektora MŚP wciąż jest niewystarczająca. Trwające reformy szkolenia

zawodowego, włącznie z zarządzaniem, zachętami, doradztwem oraz nowym ukierunkowanym planem szkoleń dla bezrobotnych, nadal wymagają pełnego wdrożenia i wzmocnienia. Niedostateczna współpraca pomiędzy różnymi podmiotami zaangażowanymi w ustawiczne kształcenie zawodowe uniemożliwia wydajny podział zasobów. W zapewnieniu równego dostępu może pomóc mający wejść w życie osobisty rachunek aktywności (*compte personnel d'activité*).

- (14) Otoczenie biznesu we Francji nadal klasyfikowane jest jako średnie, zwłaszcza w zakresie obciążeń związanych z regulacjami rządowymi, w którym to przypadku Francja wypada słabo w porównaniu z innymi państwami. Program usprawnień jest realizowany zgodnie z planem, ale postępy we wdrażaniu nie są równe, zwłaszcza w zakresie środków dotyczących przedsiębiorstw; w wielu obszarach wciąż trzeba sprostać licznym wyzwaniom.
- (15) Francuska gospodarka cechuje się nieproporcjonalnie dużym udziałem małych przedsiębiorstw w porównaniu z innymi państwami członkowskimi, co ogranicza wydajność tych przedsiębiorstw. Oczekuje się, że ostatnie inicjatywy, mające na celu złagodzenie wpływu wymogów związanych z wielkością, nie będą w znaczącym stopniu wpływać na wzrost firm, w szczególności mając na uwadze ograniczony zakres oraz czasowy charakter niektórych z tych działań. W konsekwencji efekt progowy nadal będzie ograniczać wzrost przedsiębiorstw we Francji.
- (16) Konkurencja w zakresie usług poprawiła się w kilku sektorach, ale w innych wciąż istnieją bariery, zwłaszcza w odniesieniu do usług biznesowych, ponieważ znaczna część tych usług nie została objęta ostatnimi reformami, oraz w odniesieniu do sektorów sieciowych. Szereg barier dotyczących wejścia na rynek oraz regulacji, a także opłat, hamuje działalność gospodarczą w zawodach regulowanych oraz pogarsza wydajność innych sektorów, które korzystają z tych usług. Przyjęcie w 2015 r. ustawy Macrona pozwoliło ograniczyć niektóre z tych barier, lecz potrzebne są dalsze wysiłki w tym zakresie. Inne problemy wynikają z restrykcyjnego stosowania wymogów dotyczących zezwoleń.
- (17) Francja wciąż jest w tyle za unijnymi liderami w zakresie innowacji, pomimo znaczącego wsparcia ze strony sektora publicznego w tym obszarze. W ciągu ostatnich 15 lat doprowadzono do nadmiernego rozrośnięcia się i niestabilności programów publicznych wspierających innowacje, co budzi wątpliwości dotyczące ogólnej koordynacji, spójności i wydajności tych programów. Dotyczy to w szczególności MSP.
- (18) Wskaźnik dochodów podatkowych w stosunku do PKB jest jednym z najwyższych w Unii. Ich struktura nie sprzyja wzrostowi gospodarczemu, ponieważ w dużym stopniu spoczywają one na czynnikach produkcji i tylko w małym stopniu na konsumpcji. Podatki od przedsiębiorstw zaczęły zmniejszać się nieznacznie od 2014 r. i Francja powoli zbliża się do średniej unijnej pod względem opodatkowania związanego ze środowiskiem, lecz dochody z VAT wciąż są niskie, zarówno jako udział procentowy w PKB, jak i w łącznym opodatkowaniu, z uwagi na niskie stawki, szerokie korzystanie z obniżonych stawek oraz częste stosowanie zwolnień w porównaniu ze średnią UE. Oprócz trwającego znoszenia dodatkowego podatku solidarnościowego nałożonego na przedsiębiorstwa oraz zlikwidowania nadzwyczajnego podatku dochodowego od przedsiębiorstw, konkretne działania w celu osiągnięcia ogłoszonego celu dotyczącego redukcji stawek ustawowych podatku od osób prawnych do 28 % w 2020 r. powinny zostać w pełni sprecyzowane.
- (19) System podatkowy jest bardzo złożony. Wciąż istnieje duża liczba podatków przynoszących małe albo zerowe dochody, a podatek dochodowy od osób fizycznych jest wyjątkowo skomplikowany, co wiąże się z wysokimi kosztami administracyjnymi. Pomimo wprowadzenia w prawie o programowaniu finansów publicznych na lata 2014–2019 wymogu dotyczącego regularnej oceny i monitorowania wydatków podatkowych, przewidywana redukcja tych wydatków w 2016 r. jest znikoma i następuje po kilku latach ich wzrostu.
- (20) W ujęciu ogólnym bariery dotyczące inwestycji prywatnych są umiarkowane; obejmują wysokie obciążenia regulacyjne oraz wysokie stawki podatku od przedsiębiorstw, które stanowią główną przeszkodę. Otoczenie inwestycyjne poprawiłoby się poprzez usprawnienie otoczenia biznesowego, zmniejszenie podatków od produkcji i od dochodów przedsiębiorstw oraz poprzez uproszczenie systemu podatkowego. Wszystkie środki wprowadzone, by poprawić konkurencyjność kosztową i pozakosztową przedsiębiorstw francuskich mogą przyczynić się do zwiększenia poziomu inwestycji oraz zachęcić firmy do inwestowania w kapitał ludzki i rzeczowy w celu podniesienia wydajności. Długoterminowy potencjał wzrostu jest także ograniczony w związku z niewielkimi inwestycjami w działania innowacyjne.
- (21) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Francji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Francji

w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej we Francji, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Jej zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej.

- (22) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (23) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Francji podjęcie w latach 2016–2017 działań mających na celu:

1. Zapewnienie trwałej korekty nadmiernego deficytu do 2017 r. poprzez wprowadzenie wymaganych środków strukturalnych i przeznaczenie wszystkich nieoczekiwanych zysków na obniżenie deficytu i redukcję długu. Określenie cięć wydatków planowanych na nadchodzące lata oraz dołożenie dalszych starań na rzecz zwiększenia kwoty oszczędności wygenerowanych przez przeglądy wydatków, w tym wydatków instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym, do końca 2016 r. Wzmocnienie niezależnych ocen polityki publicznej w celu zidentyfikowania przyrostu wydajności we wszystkich podsektorach instytucji rządowych i samorządowych.
2. Dopilnowanie, aby redukcje kosztów pracy miały trwały charakter oraz by zmiany płacy minimalnej były spójne z tworzeniem miejsc pracy i konkurencyjnością. Zreformowanie prawa pracy, aby zapewnić pracodawcom więcej zachęt do zatrudniania na umowy na czas nieokreślony.
3. Poprawę powiązań między sektorem edukacji a rynkiem pracy, zwłaszcza poprzez zreformowanie systemu przygotowania i szkolenia zawodowego, ze szczególnym uwzględnieniem osób nisko wykwalifikowanych. Do końca 2016 r. podjęcie kroków zmierzających do zreformowania systemu świadczeń dla bezrobotnych, tak aby przywrócić stabilność budżetową systemu i zapewnić więcej zachęt do powrotu do pracy.
4. Usunięcie barier utrudniających działalność w sektorze usług, zwłaszcza w zakresie usług biznesowych i zawodów regulowanych. Podjęcie kroków w celu uproszczenia i zwiększenia wydajności programów polityki innowacyjności. Do końca 2016 r. kontynuowanie reformy kryteriów regulacyjnych związanych z wielkością, które hamują wzrost przedsiębiorstw, oraz dalsze uproszczenie przepisów administracyjnych, podatkowych i dotyczących rachunkowości dla przedsiębiorstw poprzez realizację programów usprawnień.
5. Podjęcie działań zmierzających do obniżenia podatków związanych z produkcją oraz stawek ustawowych podatku dochodowego od przedsiębiorstw, przy jednoczesnym rozszerzeniu podstawy opodatkowania podatku konsumpcyjnego, zwłaszcza w odniesieniu do VAT. Wyeliminowanie nieskutecznych wydatków podatkowych, usunięcie podatków przynoszących małe albo zerowe dochody oraz przyjęcie reformy podatku dochodowego od osób fizycznych potrącanego u źródła do końca 2016 r.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

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

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



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL