



Brusel 2. července 2019
(OR. en)

10174/19

ECOFIN 629
UEM 232
SOC 481
EMPL 370
COMPET 510
ENV 601
EDUC 316
RECH 349
ENER 353
JAI 711
FSTR 132
REGIO 168

POZNÁMKA

Odesílatel:	Generální sekretariát Rady
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Č. dok. Komise:	9946/19 - COM(2019) 521 final
Předmět:	Doporučení pro DOPORUČENÍ RADY k národnímu programu reforem Polska na rok 2019 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Polska z roku 2019

Delegace naleznou v příloze výše uvedený návrh doporučení Rady ve znění revidovaném a dohodnutém několika výbory Rady na základě návrhu Komise COM(2019) 521 final.

DOPORUČENÍ RADY

ze dne...

k národnímu programu reforem Polska na rok 2019 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Polska z roku 2019

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik¹, a zejména na čl. 9 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 21. listopadu 2018 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2019. Náležitě přitom zohlednila evropský pilíř sociálních práv vyhlášený Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 17. listopadu 2017. Priority této roční analýzy potvrdila dne 21. března 2019 Evropská rada. Dne 21. listopadu 2018 přijala Komise na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011² rovněž zprávu mechanismu varování, v níž není Polsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.
- (2) Dne 27. února 2019 byla zveřejněna zpráva o Polsku pro rok 2019. V této zprávě byl posouzen pokrok, ježž Polsko učinilo v plnění jemu určených doporučení pro jednotlivé země přijatých Radou dne 13. července 2018,³ v přijímání opatření v návaznosti na doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění národních cílů v rámci strategie Evropa 2020.
- (3) Dne 26. dubna 2019 předložilo Polsko svůj národní program reforem na rok 2019 a dne 29. dubna 2019 svůj konvergenční program z roku 2019. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25).

³ Úř. věst. L 320, 10.9.2018, s. 88.

- (4) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESI fondy“) na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013⁴ může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost ESI fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí.
- (5) Na Polsko se v současnosti vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu. Ve svém konvergenčním programu z roku 2019 plánuje vláda mírné zhoršení celkového salda veřejných financí ze schodku ve výši 0,4 % hrubého domácího produktu (HDP) v roce 2018 na 0,6 % HDP v roce 2022, přičemž v roce 2019 se očekává schodek ve výši 1,7 % HDP a v roce 2020 přebytek ve výši 0,2 % HDP. Přepočtené strukturální saldo se při schodku ve výši 1,1 % HDP přiblíží v roce 2022 střednědobému rozpočtovému cíli, jímž je strukturální schodek ve výši 1,0 % HDP. Poměr veřejného dluhu k HDP by měl podle konvergenčního programu z roku 2019 klesnout ze 48,9 % HDP v roce 2018 na 40,6 % HDP v roce 2022. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je realistický. Podrobné informace o některých opatřeních, která je nutné přijmout na podporu cílových schodků od roku 2020 dále, však zatím nebyly dostatečně upřesněny.

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (6) Konvergenční program z roku 2019 uvádí, že Polsko zavedlo kompenzačních opatření v souvislosti se suchem a že jejich rozpočtové důsledky v roce 2018 byly značné. Konvergenční program náležitě dokládá rozsah a povahu těchto dodatečných rozpočtových nákladů. Pokud jde o výdaje související se suchem, bylo by možné zvážit zvláštní zacházení podle „doložky o neobvyklých událostech“. Příslušné způsobilé dodatečné výdaje v roce 2018 dosáhly podle Komise 0,07 % HDP. Ustanovení uvedená v čl. 9 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97 zohlednění těchto dodatečných výdajů umožňují, jelikož výjimečnost tohoto sucha představuje mimořádnou událost, jeho dopad na veřejné finance v Polsku je značný a povolením dočasné odchylky od postupu korekce vedoucího k dosažení střednědobého rozpočtového cíle by nebyla ohrožena udržitelnost. Rozsah požadované korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle na rok 2018 byl proto s ohledem na tyto dodatečné náklady snížen.
- (7) Dne 13. července 2018 Rada Polsku doporučila zajistit, aby nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládního sektoru⁵ nepřekročila v roce 2019 hodnotu 4,2 % HDP, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 0,6 % HDP. Na základě prognózy Komise z jara 2019 existuje v roce 2019 riziko významného odchýlení od doporučené korekce.
- (8) Vzhledem k předpokládané produkční mezeře Polska ve výši 2,0 % HDP by nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládních institucí v roce 2020 neměla přesáhnout 4,4 %, což odpovídá strukturální korekci ve výši 0,6 % HDP plynoucí z požadavků na základě společně dohodnuté korekční matice podle Paktu o stabilitě a růstu. Na základě prognózy Komise z jara 2019 existuje při nezměněné politice v roce 2020 riziko významného odchýlení od tohoto požadavku. Celkově se Rada domnívá, že pro dodržení Paktu o stabilitě a růstu je třeba od roku 2019 přijmout nezbytná opatření.

⁵ Čisté primární výdaje vládních institucí se skládají z celkových výdajů vládních institucí bez úrokových nákladů, výdajů na programy Unie, které jsou plně kompenzovány příjmy z prostředků Unie, a nediskrečních změn výdajů na podporu v nezaměstnanosti. Vnitrostátně financovaná tvorba hrubého fixního kapitálu je rozložena do čtyřletého období. Zohledněna jsou diskréční opatření na straně příjmů nebo zvýšení příjmů povinné na základě zákona; jednorázová opatření na straně příjmů i na straně výdajů jsou kompenzována.

- (9) Polsko dosáhlo významného pokroku při zvyšování úrovně dodržování daňových předpisů. Země navíc zaznamenala silný hospodářský růst, trh práce byl dynamický a podíl pracovních smluv, z nichž se odvádějí příspěvky na sociální zabezpečení, postupně stoupal. Všechny tyto faktory přispěly ke zvýšení veřejných příjmů. Část tohoto nárůstu má cyklickou povahu a při zhoršení makroekonomických podmínek může odeznít. Zároveň se v posledních letech zvýšily veřejné výdaje jako podíl HDP. Některé nové kategorie výdajů mají trvalou povahu a nemusí být snadné je v blízké budoucnosti změnit. Kromě toho budou polské veřejné finance výhledově čelit tlaku na zvyšování výdajů, zejména v důsledku stárnutí obyvatelstva. Tyto faktory podtrhují potřebu nových nástrojů k lepšímu řízení výdajů, včetně pravidelného hodnocení jejich účelnosti a efektivnosti. Polsko sice v roce 2018 nadále pracovalo na zlepšování rozpočtového systému, celková reforma je však komplikovaná a bude se realizovat postupně během několika let. Fiskální rámec je celkově silný a některé funkce, které obvykle plní fiskální rada, vykonávají nezávislé instituce, ovšem Polsko je posledním členským státem bez nezávislé fiskální rady. Přestože Polsko nepokročilo v omezování rozsáhlého využívání snížených sazeb daně z přidané hodnoty, zahájila vláda reformu, která má potenciál zjednodušit daňové sazby a snížit náchylnost systému k chybám.
- (10) Průměrný věk odchodu do důchodu se do roku 2017 zvyšoval, a to vzhledem k dřívějším reformám, jako bylo zrušení možnosti předčasného odchodu do důchodu a postupné zvyšování důchodového věku. V roce 2018 se průměrný důchodový věk mužů i žen snížil, což odpovídá snížení zákonem stanoveného věku odchodu do důchodu na konci roku 2017. Vzhledem k poklesu populace v produktivním věku má pokračující zvyšování skutečné věkové hranice pro odchod do důchodu zásadní význam pro účast na trhu práce, a tedy i pro hospodářský růst. Kromě toho je zásadní pro zajištění přiměřenosti budoucích důchodů a předcházení chudobě ve stáří, a tudíž také pro zlepšení fiskální udržitelnosti důchodového systému. Snížení zákonem stanoveného věku odchodu do důchodu na 60 let u žen a 65 let u mužů na podzim roku 2017 bude mít významný negativní dopad na výši budoucích důchodových dávek a povede v tomto ohledu ke značným rozdílům mezi muži a ženami. Stávající preferenční penzijní plány vytvářejí fiskální náklady a snižují mobilitu pracovníků mezi odvětvími. Zvláštní systém sociálního pojištění pro zemědělce, subvencovaný ve výši zhruba 0,8 % HDP, brání mobilitě pracovní síly a přispívá ke skryté nezaměstnanosti v zemědělství.

(11) K dobrým výsledkům polského trhu práce přispívaly v posledních letech příznivé makroekonomické podmínky. Míra zaměstnanosti se nadále zvyšovala a míra nezaměstnanosti se v roce 2018 po několika letech poklesu stabilizovala na historicky nízké úrovni necelých 4 %. Avšak účast určitých skupin na trhu práce, zejména osob s nízkou kvalifikací, zdravotně postižených, pečujících a starších osob, zůstává ve srovnání s jinými členskými státy nadále na nízké úrovni. Polský systém sociálních dávek nenabízí dostatečné pobídky k nástupu do práce. Přídavek na dítě sice snižuje chudobu a nerovnost, má však kvůli své velikosti a koncepci negativní dopad na účast rodičů, převážně žen, na trhu práce. Podíl dětí mladších tří let navštěvujících zařízení formální péče o děti nadále patří k nejnižším v Unii. Dlouhodobou péči navíc poskytují převážně rodinní příslušníci téměř bez institucionální podpory, takže pečující osoby nemohou pracovat. Snížení zákonem stanoveného důchodového věku motivovalo některé starší pracovníky k odchodu z trhu práce. Stoupající poptávku po pracovní síle pomáhá řešit migrace ze zemí mimo Unii, ale existují náznaky, že může být obtížné přiliv migrujících pracovníků udržet.

- (12) V letech 2015 až 2017 Polsko přijímalo opatření s cílem řešit segmentaci trhu práce, a to omezením možnosti zneužívat dočasné zaměstnání, zvýšením příspěvků na sociální zabezpečení u určitých nestandardních pracovních smluv a zavedením minimální hodinové mzdy u některých z nich. Přestože však podíl smluv na dobu určitou díky přijatým opatřením a nedostatku pracovních sil od roku 2015 klesá a v roce 2018 se tento proces zrychlil, stále patří mezi nejvyšší v Unii. Vzhledem k tomu, že nakonec nebyla provedena reforma zákoníku práce, nedošlo už k dalším legislativním změnám, které tuto problematiku měly řešit. Jako potenciální problém se jeví přiměřenost budoucích důchodů pracovníků, kteří jsou osobami samostatně výdělečně činnými, a těch, kdo mají určité nestandardní smlouvy.
- (13) Jedním z klíčových faktorů podporujících vyhlídky budoucího růstu v Polsku by mohl být systém kvalitního vzdělávání a odborné přípravy zohledňující celoživotní perspektivu a podporovaný dostatečnými investicemi. Vybavit lidi dovednostmi a kompetencemi, které potřebují k uplatnění na rychle se měnícím trhu práce, má zásadní význam pro to, aby se podpořila účast na trhu práce a rovněž inovační schopnost ekonomiky. Míra účasti dospělých na vzdělávání a odborné přípravě je ve srovnání s průměrem Unie mnohem nižší a málo se využívá odborná příprava v podnicích. To v kombinaci s určitými nedostatky v oblasti digitálních dovedností, jakož i v oblasti čtenářských a početních dovedností zhoršuje zejména u dospělých osob s maximálně středním vzděláním jejich zaměstnatelnost. Je pravděpodobné, že nedostatečná kvalita přípravy učitelů a některé mezery v jejich dovednostech budou mít negativní dopad na kvalitu vzdělávání. Existují rovněž nedostatky v systému zajišťování kvality vysokoškolského vzdělávání. Navzdory nedávným reformám odborného a vysokoškolského vzdělávání stále chybí účinná koordinace vzdělávání dospělých a dopad různých politických opatření na kvalitu poskytovaného vzdělávání a odborné přípravy a úroveň dovedností je nejasný.

(14) Dlouhodobé hospodářské vyhlídky Polska závisí na rozvoji inovační kapacity jeho ekonomiky. V oblasti inovací má však Polsko stále slabé výsledky, přičemž významnou složku hospodářské struktury země představují technologicky nenáročná odvětví a výkonnost v oblasti inovací se vyznačuje výraznými regionálními rozdíly. Ačkoli byla přijata určitá opatření ke zlepšení spolupráce mezi vědou a podniky, přetrvává zde řada finančních i nefinančních překážek. Hlavním problémem zůstávají zejména složité administrativní postupy a omezené dovednosti akademických pracovníků, pokud jde o řízení společných projektů veřejného a soukromého sektoru v oblasti výzkumu a vývoje (VaV). Klastry a formalizované korporátní sítě, zejména mezi malými a středními podniky a velkými firmami, hrají v oblasti šíření inovativních řešení jen omezenou roli. Reforma vysokoškolského vzdělávání z roku 2018 sice zlepšuje některé aspekty polského vědeckého prostředí, ale důležité otázky, jako je fragmentace odvětví výzkumu, mzdy výzkumných pracovníků nebo internacionalizace polské vědy, řeší pouze částečně. Objem hrubých domácích výdajů na VaV dosahoval v roce 2017 stále přibližně poloviny průměru Unie, a to s významnými regionálními rozdíly.

- (15) Výsledky v oblasti zdraví se i nadále zlepšují, ale zůstávají pod průměrem Unie, přičemž střední délka života u mužů byla roku 2017 o 7,9 roku nižší než u žen a rozdíl mezi Poláky s nejnižším a nejvyšším dosaženým vzděláním činil v roce 2016 10 let. Na přístup k systému zdravotní péče a jeho účinnost mají dopad nízké výdaje a nedostatek personálu. Počet praktikujících lékařů a zdravotních sester v poměru k počtu obyvatel patří k nejnižším v Unii, přitom čtvrtina zdravotnických pracovníků již dosáhla důchodového věku. Míra neuspokojené potřeby zdravotní péče sice v roce 2017 poklesla, ale zůstává mezi nejvyššími v Unii a čekací doby u některých zákroků se od roku 2010 výrazně zvýšily. Polsko vypracovalo mapy potřeb v oblasti zdravotní péče, ty se však zatím nevyužívají pro rozhodování o nákupu zdravotnických služeb a o investicích. Systém zdravotní péče se stále příliš soustředí na nemocnice, kdežto primární a ambulantní péče nejsou dostatečně rozvinuty. Systém dlouhodobé péče je slabý, chybí standardizované služby a soudržný strategický přístup. Většinu dlouhodobé péče poskytují neformální pečovatelé, často rodinní příslušníci jen s malou institucionální podporou. V roce 2017 činily výdaje na zdravotní péči v Polsku 4,7 % HDP, což je výrazně pod průměrem Unie ve výši 7 % HDP. Polsko plánuje, že v nadcházejících letech bude tyto výdaje postupně zvyšovat. To však může být obtížné vzhledem k tomu, že nedávno ohlášené plány zvýšit sociální transfery domácnostem se středními a vysokými příjmy omezí v budoucnu fiskální prostor.
- (16) Přestože infrastruktura v Polsku se výrazně zlepšila, některá odvětví stále vykazují významné nedostatky týkající se propojení. Investice do silniční dopravy, které mají být podle vnitrostátního programu výstavby silnic dokončeny do roku 2024, se soustředí zejména ve východní části Polska, zatímco propojení některých severních regionů zůstává slabší. V transevropské železniční dopravní síti stále přetrvávají závažné nedostatky a investice do železniční dopravy postupují pomaleji než u silnic. Úmrtnost v silničním provozu nadále patří mezi nejvyšší v Unii. Města se potýkají s rostoucími problémy souvisejícími s mobilitou, jako je dopravní přetížení a znečištění ovzduší, způsobené rostoucím počtem osobních automobilů a velkým podílem starých vozidel. Emise skleníkových plynů ze silniční dopravy se za posledních pět let výrazně zvýšily. Stávající pobídky k využívání kolektivních, nízkoemisních a aktivních způsobů dopravy nejsou pro řešení těchto problémů dostatečné. Rozšíření pevného internetového připojení v Polsku se stále řadí k nejnižším v Unii, přičemž superrychlé širokopásmové připojení je k dispozici především ve velkých městech.

- (17) Uhlíková účinnost polského hospodářství patří mezi nejslabší v Unii. Špatná izolace veřejných i soukromých budov přispívá k vyšší spotřebě energie a energetické chudobě. Polská města navíc mají nejvíce znečištěné ovzduší v Unii, zejména v jižní a střední části země. Prostřednictvím investic do vyšší energetické účinnosti, zejména u budov, zvýšení podílu nízkouhlíkové a čistší výroby energie a podpory nižších emisí z dopravy by se snížila závislost na fosilních palivech, omezilo by se znečištění ovzduší a zároveň by se snížily sociální náklady a zlepšila kvalita života. Stávající legislativní prostředí, včetně zákona o skladování plynu, zákona o zmrazení cen elektřiny a předpisů o pevninských větrných elektrárnách, může bránit investicím na trzích s elektřinou a plynem a v dlouhodobém horizontu ovlivnit konkurenceschopnost polské energetiky a energeticky náročných průmyslových odvětví.
- (18) Pro udržení příznivých hospodářských podmínek a pro podporu růstu soukromých investic má velký význam kvalita nových i revidovaných právních předpisů a stabilní a předvídatelné podnikatelské prostředí. Nestabilní regulační rámec a další překážky rozšiřování podniků negativně ovlivňují investiční činnost a produktivitu. Zavedení účinného dialogu se všemi zúčastněnými stranami by pomohlo zlepšit kvalitu právních předpisů a tím, že by snížilo množství potřebných revizí, by též pozitivně přispělo ke stabilitě podnikatelského prostředí. Posílení úlohy konzultací se sociálními partnery a veřejných konzultací (zajištěním dostatečné délky trvání konzultací, větším využíváním takto získaných stanovisek zúčastněných stran a omezením počtu právních předpisů, na něž se konzultace nevztahují) by tak výrazně přispělo k minimalizaci administrativní zátěže vyplývající z častých změn právních předpisů, zvýšilo investice a v dlouhodobém horizontu podporovalo udržitelný hospodářský růst. V tomto kontextu nelze opomenout ani zaručení právního státu a nezávislost soudnictví. Je třeba připomenout, že v prosinci 2017 předložila Komise Radě odůvodněný návrh pro rozhodnutí o tom, že existuje zřejmé nebezpečí závažného porušení zásad právního státu Polskem. Tyto obavy jsou předmětem rozsudku a řeší se v rámci probíhajících řízení u Soudního dvora Evropské unie. Právní jistota a důvěra v kvalitu a předvídatelnost regulačních, daňových a ostatních politik a institucí představují významné faktory pro investiční prostředí.

- (19) K řešení některých nedostatků, které jsou uvedeny v doporučeních, zejména v oblastech, jež jsou zahrnuty do přílohy D zprávy o Polsku pro rok 2019, by mohlo přispět programování fondů Unie na období 2021–2027. Polsko by tak mohlo fondy co nejlépe využít ve vztahu k určeným odvětvím a s ohledem na regionální rozdíly.
- (20) V posledních letech výrazně posílila role státu v oblasti bankovníctví, pojišťovnictví a energetiky. Vyšší míra státního vlastnictví představuje novou výzvu pro hospodářskou soutěž i regulační a správní rámec. Kvalita správy a nezávislost regulačních a dohledových orgánů proto vzhledem k potenciálně protichůdným zájmům a silnější provázanosti finančnictví a státu nabývají na významu.
- (21) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada konvergenční program z roku 2019, přičemž její stanovisko⁶ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1,

DOPORUČUJE Polsku v letech 2019 a 2020:

1. Zajistit, aby nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládních institucí v roce 2020 nepřekročila 4,4 %, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 0,6 % HDP. Přijmout další opatření ke zlepšení efektivnosti veřejných výdajů, mimo jiné zlepšením rozpočtového systému.
2. Zajistit přiměřenost budoucích důchodů a udržitelnost důchodového systému přijetím opatření, která zvýší skutečný věk odchodu do důchodu, a reformováním preferenčního penzijního pojištění. Přijmout opatření ke zvýšení účasti na trhu práce, včetně zlepšení dostupnosti péče o děti a dlouhodobé péče, a k odstranění zbývajících překážek přechodu na dlouhodobější typy zaměstnaneckého poměru. Podporovat kvalitní vzdělávání a dovednosti relevantní pro trh práce, zejména prostřednictvím vzdělávání dospělých.

⁶ Podle čl. 9 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97.

3. Posilovat inovační schopnost ekonomiky, mimo jiné podporou výzkumných institucí a jejich užší spolupráce s podniky. V hospodářské politice související s investicemi se zaměřit na inovace, dopravu a zejména její udržitelnost, digitální a energetickou infrastrukturu, zdravotní péči a čistší energii, a to s přihlédnutím k regionálním rozdílům. Zlepšit právní prostředí, zejména posílením úlohy konzultací se sociálními partnery a veřejných konzultací v rámci legislativního procesu.

V Bruselu dne

Za Radu

předseda/předsedkyně
