

Brusel 14. června 2017
(OR. en)

9307/1/17
REV 1

ECOFIN 410
UEM 159
SOC 390
EMPL 304
COMPET 407
ENV 506
EDUC 234
RECH 190
ENER 229
JAI 489

POZNÁMKA

Odesílatel:	Generální sekretariát Rady
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Č. dok. Komise:	ST 9251/17 ECOFIN 381 UEM 130 SOC 359 EMPL 274 COMPET 376 ENV 476 EDUC 204 RECH 160 ENER 200 JAI 451 - COM(2017) 520 final
Předmět:	Doporučení pro DOPORUČENÍ RADY k národnímu programu reforem Polska na rok 2017 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Polska z roku 2017

Delegace naleznou v příloze výše uvedený návrh doporučení Rady ve znění revidovaném
a dohodnutém několika výbory Rady na základě návrhu Komise COM(2017) 520 final.

DOPORUČENÍ RADY

ze dne ...

k národnímu programu reforem Polska na rok 2017

a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Polska z roku 2017

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 16. listopadu 2016 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr pro koordinaci hospodářských politik pro rok 2017. Priority této roční analýzy růstu potvrdila ve dnech 9.–10. března 2017 Evropská rada. Dne 16. listopadu 2016 přijala Komise na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011² zprávu mechanismu varování, ve které Polsko není uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.
- (2) Dne 22. února 2017 byla zveřejněna zpráva o Polsku pro rok 2017. V této zprávě byl posouzen pokrok, ježž Polsko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 12. července 2016, v přijímání opatření v návaznosti na doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění národních cílů v rámci strategie Evropa 2020.
- (3) Dne 28. dubna 2017 předložilo Polsko svůj národní program reforem na rok 2017 a svůj konvergenční program z roku 2017. 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).

- (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. 1303/2013³ 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 2017 polská vláda plánuje postupné zlepšování celkového salda ze schodku ve výši 2,4 % HDP v roce 2016 na 1,2 % HDP v roce 2020. Očekává se, že střednědobého rozpočtového cíle, kterým je schodek ve výši 1 % HDP ve strukturálním vyjádření, nebude dosaženo během programového období, tedy do roku 2020. Podle konvergenčního programu z roku 2017 se předpokládá, že se poměr veřejného dluhu k HDP zvýší z 54,4 % HDP v roce 2016 na 55,3 % HDP v roce 2017 a poté se do roku 2020 sníží na 52,1 %. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je příznivý.
- (6) Rada dne 12. července 2016 Polsku doporučila, aby v roce 2017 v zájmu dosažení střednědobého rozpočtového cíle dosáhlo roční fiskální korekce ve výši 0,5 % HDP. Na základě prognózy Komise z jara 2017 existuje v roce 2017 riziko určitého odchýlení od doporučeného postupu korekce.

³ 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).

- (7) Očekává se, že Polsko v roce 2018 s ohledem na svou fiskální situaci provede další korekci k dosažení svého střednědobého rozpočtového cíle v podobě strukturálního schodku ve výši 1 % HDP. Podle společně dohodnuté korekční matice v rámci Paktu o stabilitě a růstu se tato korekce promítá do požadavku, aby nominální míra růstu čistých primárních výdajů sektoru vládních institucí⁴ v roce 2018 nepřesáhla 3,7 %. To by odpovídalo strukturální korekci ve výši 0,5 % HDP. Při nezměněné politice existuje riziko, že v roce 2018 dojde k výraznému odchýlení od uvedeného požadavku. Celkově se Rada domnívá, že Polsko musí být připraveno přijmout v roce 2017 další opatření a že v roce 2018 budou zapotřebí další opatření, aby bylo dosaženo souladu s ustanoveními Paktu o stabilitě a růstu. Nicméně podle nařízení (ES) č. 1466/97 by se při posuzování rozpočtových plánů a výsledků měla zohledňovat vyrovnanost rozpočtu členského státu s ohledem na cyklické podmínky. Jak připomíná sdělení Komise týkající se evropského semestru 2017, které doprovází tato doporučení pro jednotlivé země, bude třeba, aby posouzení rozpočtových výsledků za rok 2018 zohledňovalo řádně cíl dosažení orientace fiskální politiky, která přispěje jak k posílení probíhajícího oživení, tak k zajištění udržitelnosti polských veřejných financí. V této souvislosti Rada konstatuje, že Komise má zejména s ohledem na cyklickou situaci v Polsku v úmyslu provést celkové posouzení v souladu s nařízením (ES) č. 1466/97.
- (8) Ve zprávě o Polsku pro rok 2017 se uvádí, že bylo dosaženo určitého pokroku v oblasti lepšího výběru daní, jelikož Polsko provedlo řadu reforem zaměřených na zpřísnění daňového systému. Jejich plný dopad na výběr daní a náklady na dodržování daňových předpisů by měl být důkladně monitorován. Polsku se naproti tomu vůbec nepodařilo omezit rozsáhlé využívání snížených sazeb DPH, které mají negativní dopad na příjmy z DPH a nepředstavují účinný nástroj sociální politiky.

⁴ Čisté veřejné výdaje tvoří celkové vládní výdaje s vyloučením výdajů na úroky, výdaje na programy Unie, které jsou v celé výši pokryté z fondů EU, a nediskreční změny výdajů na podporu v nezaměstnanosti. Polskem financovaná tvorba hrubého fixního kapitálu je rozložena do čtyřletého období. Zohledněna jsou diskreční opatření na straně příjmů nebo zvýšení příjmů povinné na základě zákona; jednorázová opatření na straně příjmů i na straně výdajů jsou kompenzována.

- (9) Polsko čelí výdajovým tlakům v různých oblastech, zejména v těch, které souvisejí se stárnutím populace. Proto je nutné zavést mechanismy pro posouzení efektivity a účelnosti veřejných výdajů, jež by umožnily přerozdělení prostředků. Vláda v souvislosti s výše uvedeným oznámila plány na posílení rozpočtového procesu, zejména s ohledem na střednědobý rozpočtový rámec a začlenění přezkumů výdajů do rozpočtového procesu. Polsko je jediným členským státem bez plnohodnotné nezávislé fiskální rady a není známo, že by plánovalo takovou radu vytvořit, ačkoli má nezávislé fiskální instituce zabývající se některými funkcemi takové rady.
- (10) V následujících desetiletích se v Polsku očekává pokles růstového potenciálu v důsledku snížení podílu populace v produktivním věku. Výkonnost polského trhu práce byla v posledních letech vysoká. Míra zaměstnanosti soustavně rostla, avšak několik nedávno přijatých politických opatření může snížit účast pracovní síly, zejména pak v případě žen, osob s nízkou kvalifikací a starších lidí. Snížení zákonem stanoveného věku odchodu do důchodu, k němuž dojde koncem roku 2017, může některé starší pracující motivovat k odchodu z trhu práce. Polský systém sociálního zabezpečení nabízí pouze omezené pobídky k nástupu do práce. Předpokládá se, že nový příspěvek na děti sníží chudobu a nerovnost, avšak může mít také negativní dopad na účast na trhu práce u rodičů, převážně pak u žen. Výše příspěvku na dítě a omezené prověřování majetkových poměrů snižují účinnost pracovních pobídek, jež jsou součástí jiných sociálních dávek. Od září 2016 byla zrušena povinná předškolní docházka pro pětileté děti a podíl dětí do tří let přihlášených do formálních zařízení péče o děti zůstává mezi nejnižšími v Unii. Navzdory přijatým opatřením je trh práce nadále značně segmentovaný, což má nepříznivý dopad na produktivitu a akumulaci lidského kapitálu. Přetrvávají překážky pro širší používání smluv na dobu neurčitou. Kodifikační výbor v současnosti připravuje nové návrhy zákoníků práce (individuálního a kolektivního). To představuje příležitost, jak uvedené překážky odstranit.

- (11) Průměrný skutečný věk odchodu do důchodu v posledních letech vzrostl, avšak je nadále příliš nízký. Zvýšení skutečného věku odchodu do důchodu je klíčem k hospodářskému růstu, přiměřenosti budoucích důchodů a rozpočtové udržitelnosti penzijního systému. Avšak nedávné rozhodnutí snížit zákonem stanovený věk odchodu do důchodu na 60 let u žen a na 65 let u mužů jde opačným směrem a může nepříznivě ovlivnit skutečný věk odchodu do důchodu. Jedním z důvodů nízké mobility pracovní síly a skryté nezaměstnanosti v zemědělství je nákladný systém zvláštního sociálního pojištění pro zemědělce (KRUS).
- (12) Vzdělávací systém se v uplynulých dvou desetiletích značně zlepšil, přičemž základní dovednosti 15letých žáků znatelně přesahují průměr Unie a míra předčasného ukončování školní docházky patří mezi nejnižší v Unii. Nicméně zde stále existuje prostor pro zlepšení způsobu, jakým žáci získávají dovednosti přiměřené pro rychle se měnící trh práce. Nadcházející změny týkající se primárního a sekundárního vzdělávání s sebou nesou značné organizační problémy a zkracují délku všeobecného vzdělání, což může mít negativní vliv na rovnost v oblasti vzdělávání. Byly ohlášeny rovněž další změny související s přizpůsobením odborného vzdělávání a přípravy potřebám trhu práce, avšak jejich potenciál pro řešení stávajících nedostatků není doposud jasný. Vláda zahájila konzultace týkající se reformy vysokoškolského vzdělávání, jež by zlepšila výkonnost tohoto odvětví a jeho relevanci pro trh práce. Účast dospělých na vzdělávání je v Polsku nedostatečná a průměrná úroveň dovedností starších osob je nízká, což ohrožuje jejich zaměstnatelnost.
- (13) Nedostatečné územní plánování zvyšuje administrativní zátěž související se získáváním stavebních povolení. Územní plány existují pouze pro omezenou část polského území a často mají nízkou kvalitu. V oblastech bez územních plánů se stavební povolení uděluje na základě jednorázového rozhodnutí o využití území, což vytváří rizika a nejistotu pro investory. Návrh stavebního zákona usiluje o konsolidaci procesu územního plánování a snížení administrativní zátěže pro investory. Tato reforma nabízí příležitost, jak situaci zlepšit, a bude záležet na konečné verzi zákona a jeho provádění.

- (14) Podnikatelské prostředí je v zásadě příznivé. Nicméně v roce 2016 značně poklesla investiční aktivita v důsledku nižšího využití unijních strukturálních fondů, což vyplynulo mimo jiné z přechodu mezi programovými obdobími a ze zvýšené nejistoty mezi soukromými investory. Důvěra podniků byla navíc negativně ovlivněna zvýšeným počtem změn v předpisech a tím, že v souvislosti s řadou klíčových zákonů proběhly jen omezené veřejné konzultace. Významné faktory, které by mohly vést ke zvýšení míry investic, představují právní jistota a důvěra v kvalitu a předvídatelnost regulačních, daňových a ostatních politik a institucí. V tomto kontextu nelze opomenout ani právní stát a nezávislé soudnictví. Odstranění vážných obav ohledně právního státu přispěje ke zlepšení k oblasti právní nejistoty. V situaci, kdy stát usiluje o posílení své úlohy v hospodářství, bude důležité zajistit ekonomickou životaschopnost investičních rozhodnutí. V několika oblastech i nadále existuje značná regulační zátěž.
- (15) Díky unijnímu financování došlo k rychlému rozvoji silniční sítě, avšak úmrtnost v silničním provozu nadále patří mezi nejvyšší v Unii, což způsobuje vysoké sociální náklady. Navzdory dostupnosti velkého objemu prostředků z Unie se železniční doprava potýká se značnými problémy při provádění projektů. Přetrvává také problém se zajištěním dlouhé životnosti majetku železnic, což souvisí s absencí víceletého programu údržby železniční infrastruktury.
- (16) Přibližně 60 % instalovaného výkonu v polských elektrárnách na fosilní paliva je starší než 30 let. Proto bude v nadcházejících letech potřeba výrazných investic. V roce 2016 patřila úroveň propojenosti elektrické soustavy mezi nejnižší v EU. To společně se skutečností, že značná část kapacity bude vyřazena z provozu, a rostoucí poptávkou po elektřině přispívá ke špatným vyhlídkám, pokud jde o zajištění přiměřenosti výroby energie. Hrozí, že nebude dosažen závazný vnitrostátní cíl v oblasti obnovitelné energie pro rok 2020. Zahájením provozu terminálu pro zkapalněný zemní plyn Polsko výrazně zlepšilo svou bezpečnost dodávek zemního plynu. Polsko rovněž dále rozvinulo svou vnitrostátní přenosovou a distribuční soustavu pro zemní plyn. Nicméně práce na regionálně významných propojeních plynárenských soustav nepokračují podle harmonogramu.

- (17) V kontextu evropského semestru 2017 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Polska, kterou zveřejnila ve své zprávě o této zemi pro rok 2017. Posoudila také konvergenční program z roku 2017 a národní program reform na rok 2017, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Polsku adresována v předchozích letech. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Polsku, ale také jejich soulad s unijními pravidly a pokyny, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni Unie.
- (18) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada konvergenční program z roku 2017, přičemž její stanovisko⁵ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.

DOPORUČUJE Polsku v období 2017–2018:

1. Vyvinout v roce 2018 významné fiskální úsilí v souladu s požadavky preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu, s přihlédnutím k nutnosti posílit probíhající oživení a zajistit udržitelnost veřejných financí Polska. Přijmout opatření ke zlepšení efektivity veřejných výdajů a omezit používání snížených sazeb DPH.
2. Přijmout kroky ke zvýšení účasti na trhu práce, zejména u žen, osob s nízkou kvalifikací a starších lidí, mimo jiné prostřednictvím podpory vhodných dovedností a odstranění překážek, které brání přechodu na dlouhodobější typy zaměstnaneckých poměrů. Zajistit udržitelnost a přiměřenost důchodového systému přijetím opatření, která zvýší skutečný věk odchodu do důchodu, a zahájením reformy preferenčního penzijního pojištění.
3. Přijmout opatření k odstranění investičních překážek, a to zejména v odvětví dopravy.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda nebo předsedkyně*

⁵ Podle čl. 9 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97.