

ZALECENIE RADY**z dnia 8 lipca 2014 r.****w sprawie krajowego programu reform Republiki Czeskiej na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Republikę Czeską programu konwergencji na 2014 r.**

(2014/C 247/03)

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-Społecznego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych i skupiającej się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r., na podstawie wniosków Komisji, Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich⁽²⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swoich krajowych polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów państw członkowskich podjęli decyzję w sprawie Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślającego spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i strefy euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i polityk. Podjęli oni decyzję co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 9 lipca 2013 r. Rada przyjęła zalecenie⁽³⁾ w sprawie krajowego programu reform Republiki Czeskiej na 2013 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Republikę Czeską zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2012–2016.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Utrzymana na rok 2014 decyzją Rady 2014/322/UE z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich na rok 2014 (Dz.U. L 165 z 4.6.2014, s. 49).

⁽³⁾ Dz.U. C 217 z 30.7.2013, s. 14.

- (5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Także w dniu 13 listopada 2013 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹⁾ nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Republiki Czeskiej jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków kredytowania, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) W dniu 16 kwietnia 2014 r. Republika Czeska przedłożyła krajowy program reform na 2014 r., a w dniu 28 kwietnia 2014 r. – program konwergencji na 2014 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (8) Celem nakreślonej w programie konwergencji na 2014 r. strategii budżetowej jest utrzymanie przez cały okres trwania programu ogólnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej wartości odniesienia określonej w Traktacie, wynoszącej 3 % PKB. W programie konwergencji jest mowa o średniookresowym celu budżetowym, wynoszącym 1 % PKB, co jest zgodne z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Choć strategia budżetowa jest zgodna z paktem stabilności i wzrostu na 2014 r., to wymagana korekta w kategoriach strukturalnych prawdopodobnie nie zostanie osiągnięta w 2015 r., ponieważ prognozuje się, że ponownie obliczone saldo strukturalne obniży się o 0,6 punktu procentowego. Ponadto należy się spodziewać, że tempo wzrostu wydatków publicznych nie będzie zgodne z wartością odniesienia dotyczącą wydatków. Przewiduje się, że ponownie obliczone saldo strukturalne będzie odbiegać od wymaganej ścieżki dostosowania również w latach 2016 i 2017 i będzie wynosić odpowiednio -1,6 % i -1,9 % PKB. Ogólnie rzecz biorąc, począwszy od 2015 r. należy się spodziewać odchylenia od ścieżki dostosowania zmierzającej do celu średniookresowego. W programie konwergencji przewiduje się, że w 2014 r. wskaźnik zadłużenia, który nie przekracza wartości referencyjnej 60 % PKB, spadnie przejściowo o 1,1 punktu procentowego do 45 % PKB, a następnie w 2015 r. wzrośnie do 46 % PKB. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie konwergencji, jest wykonalny. W programie konwergencji przewiduje się wzrost gospodarki czeskiej na poziomie 1,7 % w 2014 r. i 2 % w 2015 r., podczas gdy w prognozie służb Komisji z wiosny 2014 r. przewidywano odpowiednio 2 % i 2,4 %. Zagrożenia dla perspektyw budżetowych wynikają głównie z dużej niepewności co do dalszego rozwoju inwestycji publicznych oraz z ewentualnego jednorazowego wydatku związanego z planowanym kontraktem na dzierżawę samolotów myśliwskich, którego wpływ na zwiększenie deficytu w 2015 r. przewiduje się na poziomie 0,5 % PKB.

Według prognozy Komisji istnieje ryzyko znacznego odchylenia od średniookresowego celu budżetowego w 2015 r. Prognoza ta różni się od scenariusza przewidzianego w programie konwergencji założeniami co do polityki i działań uznaniowych (?) w 2015 r. Rada, opierając się na swojej ocenie programu konwergencji oraz prognozie Komisji, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97, jest zdania, że w 2013 r. deficyt trwale obniżono poniżej poziomu 3 % PKB, zgodnie z zaleceniem Rady, i w 2014 r. należy się spodziewać osiągnięcia celu średniookresowego, natomiast począwszy od 2015 r. istnieje ryzyko znacznego odejścia od niego.

- (9) Republika Czeska wydołała się z dwuletniej recesji i obecnie mierzy się z/stoi przed wyzwaniem osiągnięcia trwale/trwałego i wysokiego wzrostu gospodarczego w sytuacji szybkiego starzenia się społeczeństwa. Wartość inwestycji publicznych w ostatnich latach szybko spadała; szczególnie ucierpiały inwestycje infrastrukturalne. Model wzrostu gospodarki czeskiej przed kryzysem opierał się na dużym napływie zagranicznego kapitału i zdecydowanym ukierunkowaniu na eksport. Jako że możliwości zwiększenia wzrostu w oparciu o gromadzenie czynników produkcji (w tym zagranicznego kapitału) wydają się ograniczone, nowym sposobem na wzrost wydajności może być przekierowanie gospodarki na krajowe czynniki pobudzające wzrost gospodarczy. Niezbędne elementy tego procesu to m.in. wsparcie kształcenia, szkoleń i innowacji oraz wzmocnienie instytucji.

(1) 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).

- (10) Rząd niedawno zatwierdził Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu, który jednak czeka jeszcze na ratyfikację parlamentu. W 2011 r. rozpoczęto prace nad kompleksową reformą ram budżetowych, ale jej przyjęcie i wdrożenie jest nadal niepewne. Opóźnia się również przyjęcie odpowiednich aktów prawnych służących zapewnieniu zgodności z dyrektywą Rady 2011/85/UE⁽¹⁾.
- (11) W dziedzinie podatków głównym wyzwaniem stojącym przed Republiką Czeską jest zwiększenie efektywności poboru dochodów i osiągnięcie bardziej pro wzrostowej struktury podatkowej. Republika Czeska podjęła pewne działania na rzecz poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego, szczególnie w dziedzinie podatków pośrednich, ale ogólne koszty egzekwowania przepisów są nadal zbyt wysokie. W tym kontekście nie zharmonizowano jeszcze baz podatkowych (w zakresie podatków dochodowych oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne) i zrezygnowano z planu utworzenia w 2015 r. pojedynczego punktu poboru. Rząd Republiki Czeskiej zadeklarował jednak zamiar zajęcia się kwestią harmonizacji baz podatkowych. Nie zrealizowano zaleceń z 2013 r. dotyczących struktury podatkowej. Nadal wysokie jest opodatkowanie pracy, szczególnie pracowników o niskich dochodach, w tym pracujących w niepełnym wymiarze, zwłaszcza ze względu na wysokie składki na ubezpieczenie społeczne. Istnieje pewien potencjał przeniesienia głównego ciężaru podatkowego z opodatkowania pracy w kierunku innych rozwiązań, np. podatków środowiskowych oraz pobieranych okresowo podatków od nieruchomości mieszkalnych, które są stosunkowo niskie. Nadal istnieją znaczne dysproporcje w zakresie obciążenia podatkami i składkami na ubezpieczenie społeczne pomiędzy pracownikami najemnymi a osobami samozatrudnionymi, co powoduje zawężenie bazy podatkowej i zachęca do pozorowanego samozatrudnienia, a to z kolei w nieuczciwy sposób wpływa na osoby zatrudnione na umowach o pracę.
- (12) W perspektywie długoterminowej Republice Czeskiej grozi średnie ryzyko zagrożenia stabilności finansów publicznych, głównie ze względu na prognozowany wzrost wydatków na emerytury i opiekę zdrowotną. Zgodnie z obowiązującym prawem ustawy wiek emerytalny ma być wydłużany w dłuższej perspektywie czasowej, jednak jego wzrost w perspektywie średniookresowej jest zbyt wolny. Rząd planuje wprowadzenie mechanizmu korygującego, który polegałby na dostosowywaniu wieku emerytalnego do średniego trwania życia; środek ten jest jednak tylko częściową odpowiedzią na wyzwanie, jakim jest luka w stabilności finansów publicznych. Ponadto czasowo niższa indeksacja emerytur zostanie zakończona w 2015 r., o rok wcześniej niż planowano, a standardowy mechanizm indeksacji emerytur (na podstawie cen powiększonych o jedną trzecią wzrostu płac realnych) nie został poddany przeglądowi. Dokonano niewielkich postępów w promowaniu szans na zatrudnienie pracowników w starszym wieku. Nie zanotowano postępu w poprawie efektywności kosztowej wydatków publicznych na opiekę zdrowotną. W sektorze szpitalnym obserwuje się nadwyżkę zasobów, co świadczy o możliwościach uzyskania poprawy zarządzania i efektywności kosztowej.
- (13) Podjęto pewne wstępne kroki w celu poprawy zdolności i jakości publicznych służb zatrudnienia. Środki te zmierzają we właściwym kierunku, natomiast konieczna jest ocena ich skutków. Aktywne polityki rynku pracy nie otrzymują wystarczającego finansowania i w niedostatecznym stopniu koncentrują się na kobietach z małymi dziećmi, osobach młodych i pracownikach w starszym wieku. Pomimo stosunkowo wysokiego ogólnego wskaźnika zatrudnienia grupy te są w niewystarczającym stopniu reprezentowane na rynku pracy. Ograniczona dostępność przystępnych cenowo placówek i usług opieki nad dziećmi i stosunkowo rzadkie podejmowanie pracy w niepełnym wymiarze godzin utrudnia kobietom udział w rynku pracy. Zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć w 2012 r. było nadal jednym z największych w UE.
- (14) Jakość czeskiego systemu edukacji i jego dostosowanie do potrzeb rynku pracy budzą niepokój. Podjęto pewne działania w celu poprawy ram oceny w systemie szkolnictwa obowiązkowego, ale wyzwaniem pozostają działania następcze w odniesieniu do szkół i uczniów osiągających gorsze wyniki. Również atrakcyjność zawodu nauczyciela jest kwestią, którą rząd zamierza się zająć. Niski stopień uczestnictwa dzieci romskich w głównym nurcie integrującej wczesnej edukacji oraz w kształceniu podstawowym utrudnia im integrację w społeczeństwie. Reforma szkolnictwa wyższego opóźnia się, a w dziedzinie poprawy akredytacji i finansowania szkolnictwa wyższego nie nastąpił postęp. Wprowadzono jedynie nieznaczne zmiany w dziedzinie finansowania instytucji badawczych. Kwestią zasadniczą pozostaje stworzenie publicznym podmiotom badawczym odpowiednich zachęt do dążenia do doskonałości, podejmowania kwestii istotnych społecznie oraz współpracy z biznesem.

(¹) 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).

- (15) Rozpoczął się proces deregulacji licznych zawodów regulowanych, jednak przebiega on powoli i nie przynosi szybkich korzyści ze zwiększonej konkurencji w sektorze usług. Republika Czeska podjęła pewne wstępne działania na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej, szczególnie poprzez wspieranie budownictwa w postaci zachęt finansowanych ze środków publicznych. Możliwości oszczędzania energii są nadal bardzo duże; ambitniejsze działania przyczyniłyby się również do ograniczenia zależności energetycznej.
- (16) Jakość i efektywność administracji publicznej nadal stanowi wyzwanie, które ma niekorzystne skutki gospodarcze. Nadal nie przyjęto oczekiwanej od dawna ustawy o służbie cywilnej; jej przyjęcie jest dla rządu kwestią priorytetową. Postępy w zwalczaniu korupcji są ograniczone; nie przyjęto istotnych aktów prawnych przewidzianych w strategii antykorupcyjnej na lata 2013–2014. Nie sformułowano dotąd jasnej, długoterminowej wizji trwałego rozwiązania tej kwestii, mającej zasadnicze znaczenie dla rozwoju gospodarczego i społecznego. Realizacja przetargów publicznych na szczeblu lokalnym i regionalnym ulega niepotrzebnym opóźnieniom. Nowe przepisy o zamówieniach publicznych stanowią krok wstecz – usunięto z nich pewne rozwiązania zapewniające przejrzystość. Dokonano ograniczonych postępów w zakresie poprawy wykorzystywania środków finansowych UE. Konieczne są dalsze działania – świadczy o tym duża liczba błędów wykrytych przez organ kontroli w kilku programach pod koniec 2013 r.
- (17) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Republiki Czeskiej. Dokonała oceny krajowego programu reform i programu konwergencji. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Republice Czeskiej, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–7.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Republiki Czeskiej, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

NINIEJSZYM ZALECA Republice Czeskiej podjęcie w latach 2014–2015 działań mających na celu:

1. Utrzymanie stabilnej sytuacji budżetowej w 2014 r. osiągniętej dzięki korekcie nadmiernego deficytu. Znaczne wzmocnienie strategii budżetowej w 2015 r. dla zapewnienia osiągnięcia celu średniookresowego i jego utrzymania w przyszłości. Nadanie priorytetowego charakteru pro wzrostowym wydatkom w celu wsparcia ożywienia gospodarczego i poprawy perspektyw wzrostu. Przyjęcie i wdrożenie działań w celu wzmocnienia ram budżetowych, a w szczególności stworzenie niezależnej instytucji budżetowej monitorującej politykę budżetową, wprowadzenie reguł budżetowych dla organów samorządu lokalnego i regionalnego oraz poprawę koordynacji wszystkich szczebli instytucji rządowych.
2. Poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego ze szczególnym uwzględnieniem podatku VAT oraz obniżenie kosztów poboru i opłacania podatków poprzez uproszczenie systemu podatkowego i harmonizację baz podatkowych w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Obniżenie wysokiego poziomu opodatkowania pracy, szczególnie dla pracowników o niskich dochodach. Przeniesienie obciążeń podatkowych na obszary, w których wpływają one mniej niekorzystnie na wzrost gospodarczy, np. pobierane okresowo podatki od nieruchomości mieszkalnych oraz podatki środowiskowe. Dalsze zmniejszenie rozbieżności w opodatkowaniu pracowników najemnych i osób samozatrudnionych.
3. Zapewnienie długoterminowej stabilności publicznego systemu emerytalnego, w szczególności poprzez szybsze podwyższanie ustawowego wieku emerytalnego a następnie wyraźniejsze powiązanie go ze średnim trwaniem życia. Promowanie szans na zatrudnienie pracowników w starszym wieku oraz przegląd mechanizmu indeksacji emerytur. Podjęcie środków w celu znacznej poprawy zarządzania i efektywności kosztowej sektora opieki zdrowotnej, zwłaszcza opieki szpitalnej.
4. Zwiększenie efektywności i skuteczności publicznych służb zatrudnienia, szczególnie poprzez stworzenie systemu pomiaru wyników. Zwiększenie korzystania przez bezrobotną młodzież z usług zindywidualizowanych. ³Znaczne zwiększenie dostępności przystępnych cenowo i dobrych jakościowo placówek i usług opieki nad dziećmi, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci w wieku do trzech lat.

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

5. Zapewnienie akredytacji, zarządzania i finansowania szkolnictwa wyższego w sposób sprzyjający poprawie jego jakości i adekwatności do potrzeb rynku pracy. Przyspieszenie opracowania i wprowadzenia nowej metodyki oceny badań i przydziału środków finansowych z myślą o zwiększeniu proporcjonalnego znaczenia kryterium wyników w finansowaniu instytucji badawczych. W systemie szkolnictwa obowiązkowego – doprowadzenie do wzrostu atrakcyjności zawodu nauczyciela, wdrożenie kompleksowych ram oceny oraz wspieranie szkół i uczniów osiągających gorsze wyniki. Zwiększenie roli edukacji jako czynnika sprzyjającego włączeniu społecznemu, szczególnie poprzez promowanie uczestnictwa dzieci z grup w niekorzystnej sytuacji społecznej oraz dzieci romskich, zwłaszcza we wczesnej edukacji.
6. Przyspieszenie reformy zawodów regulowanych ze szczególnym uwzględnieniem likwidacji nieuzasadnionych i nieproporcjonalnych wymogów. Nasilenie działań służących zwiększeniu efektywności energetycznej w gospodarce.
7. Uchwalenie i wdrożenie w 2014 r. ustawy o służbie cywilnej, która pozwoli zapewnić stabilną, wydajną i profesjonalną służbę administracji publicznej. Przyspieszenie i zdecydowane nasilenie zwalczania korupcji poprzez wdrożenie pozostałych środków ustawodawczych przewidzianych w strategii antykorupcyjnej na lata 2013–2014 oraz opracowanie planów na kolejny okres. Dalszą poprawę zarządzania funduszami UE poprzez uproszczenie struktur wykonawczych, zwiększenie zdolności i przeciwdziałanie konfliktom interesów. Zwiększenie przejrzystości zamówień publicznych i poprawę realizacji przetargów publicznych dzięki zapewnieniu odpowiednich wytycznych i nadzoru.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 lipca 2014 r.

W imieniu Rady

P. C. PADOAN

Przewodniczący
