

KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia XXX r.
[…](2012) XXX draft

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Republiki Czeskiej z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat programu konwergencji przedstawionego przez Republikę Czeską na lata 2012-2015

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Republiki Czeskiej z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat programu konwergencji przedstawionego przez Republikę Czeską na lata 2012-2015

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[2],

uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego,[3]

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji Europejskiej dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020", opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupiać się będzie na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. 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[4], które razem stanowią „zintegrowane wytyczne". Państwa

---

1 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
2 COM(2012) 303 wersja ostateczna.
3 P7_TA(2012)0048 i P7_TA(2012)0047.
4 Decyzja Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r.

członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 12 lipca 2011 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Republiki Czeskiej na 2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Republikę Czeską programu konwergencji na lata 2011–2014.

(4) W dniu 23 listopada 2011 r. Komisja przyjęła drugą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób drugi europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020". W dniu 14 lutego 2012 r. Komisja na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 przyjęła sprawozdanie przedłożone w ramach mechanizmu ostrzegania[5], w którym nie wskazała Republiki Czeskiej jako jednego z państw członkowskich, dla których wymagane byłoby przeprowadzenie szczegółowej analizy.

(5) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy . Rada podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu w celu przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również w celu modernizacji administracji państwowej.

(6) W dniu 25 kwietnia 2012 r. Republika Czeska przedłożyła program konwergencji obejmujący lata 2012–2015, a w dniu 13 kwietnia 2012 r. – krajowy program reform z 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi oboma programami, poddano je jednoczesnej ocenie.

(7) Na podstawie oceny programu konwergencji z 2012 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest realistyczny. Zgodnie z programem konwergencji wzrost PKB powinien wynieść 0,2 % i 1,3 % odpowiednio w 2012 r. i 2013 r., w odróżnieniu od wartości 0 % i 1,5 % odpowiednio dla 2012 r. i 2013 r. przewidzianych w prognozie Komisji z wiosny 2012 r. Celem strategii budżetowej określonej w programie jest osiągnięcie zrównoważonego budżetu w 2016 r. Cel zakładający deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 2,9 % PKB w 2013 r. jest zgodny z terminem skorygowania nadmiernego deficytu ustalonym w zaleceniach Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. Średni roczny wysiłek fiskalny w wysokości 0,9 % PKB w latach 2010-2013, oparty na (przeliczonym) strukturalnym saldzie budżetowym[6], jest nieznacznie niższy od wysiłku w wysokości 1 % PKB zalecanego przez Radę. W programie potwierdzono, że poprzedni średniookresowy cel budżetowy (MTO) zakładający deficyt 1 % PKB (co należycie odzwierciedla wymogi paktu stabilności i wzrostu) ma zostać osiągnięty do 2015 r. Przewiduje się, że ten cel zostanie osiągnięty na poziomie 0,8% i 0,7% PKB odpowiednio w 2014 r. i 2015 r., w oparciu o (przeliczone) saldo

---

5 COM(2012) 68 wersja ostateczna.

6 Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

strukturalne, a stopa wzrostu wydatków instytucji rządowych i samorządowych jest zgodna z wartością referencyjną dotyczącą wydatków określoną w pakcie stabilności i wzrostu. Przedstawione w programie prognozy budżetowe są narażone na liczne zagrożenia. Ustawa o rekompensacie finansowej dla kościołów, która jest obecnie przedmiotem dyskusji w parlamencie, zwiększyłaby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych o 1,5% PKB w roku, w którym weszłaby ona w życie. W ujęciu ogólnym charakter i zakres przewidzianych środków konsolidacji, dotyczących zarówno przychodów, jak i wydatków, wiąże się ze znacznym ryzykiem dla stabilności dostosowań fiskalnych poza okresem objętym programem. Dostosowania budżetowe opierały się dotąd głównie na ogólnych cięciach budżetowych, co miało wpływ również na wydatki wspierające wzrost gospodarczy. Na lata 2013-2015 zaplanowano dodatkowe oszczędności wydatków na administrację publiczną wynoszące niemal 1 % PKB, lecz program nie zawiera szczegółowych informacji na ten temat. Ponadto większość zaplanowanych środków dotyczących przychodów ma charakter tymczasowy i powinna przestać obowiązywać w 2015 r. W programie przewiduje się, że wskaźnik zadłużenia osiągnie wartość szczytową 45,1 % PKB w 2013 r., a następnie będzie się zmniejszał, głównie ze względu na prognozowaną nieprzerwaną poprawę salda pierwotnego.

(8) W 2011 r. władze czeskie zatwierdziły zwiększenie obniżonej stawki podatku VAT oraz akcyzy na tytoń; ponadto zatwierdzono istotną reformę podatkową, która będzie miała wpływ na opodatkowanie pracy i powinna wejść w życie w 2014 r. Dalsze zmiany systemu podatkowego uzgodniono na szczeblu rządowym w kwietniu 2012 r. Niektóre z nich dotyczą obciążeń podatkowych związanych z wpływem na środowisko oraz podatków od nieruchomości, jako że są one obecnie zbyt niskie. Proponowany tymczasowy charakter przepisów dotyczących opodatkowania pracy pociągnie za sobą dodatkowe koszty przestrzegania przepisów oraz ograniczy przewidywalność dla podatników. Ponadto nowe propozycje jedynie częściowo uwzględniają kwestię niskiego realnego opodatkowania osób samozatrudnionych w porównaniu z opodatkowaniem pracowników ze względu na nadmierne uciekanie się do stosowania podatku zryczałtowanego oraz wykorzystania kwot podlegających odliczeniu od podatku. Rząd przyjął również środki przeciwdziałające nadużyciom finansowym w obszarze VAT oraz podatków paliwowych oraz podjął pierwsze kroki zmierzające do ustanowienia jednego punktu poboru podatków. Przestrzeganie przepisów podatkowych nadal jednak pozostaje problemem, a obecnie obowiązujący system ściągania podatków nie jest oparty na zrozumiałej i kompleksowej strategii przestrzegania przepisów podatkowych.

(9) Rząd czeski przyjął i częściowo wdrożył reformę systemu emerytalnego mającą na celu przywrócenie stabilności fiskalnej i zwiększenie zabezpieczeń emerytalnych. Prognozowana nierównowaga fiskalna w odniesieniu do systemu emerytalnego jest jednak nadal wysoka w porównaniu ze średnią UE. W reformie nie powiązano bezpośrednio ustawowego wieku emerytalnego ze średnim trwaniem życia. Zdolność nowo utworzonego filaru do podwyższenia przeciętnej emerytury w przyszłości zależy od odsetka uczestniczących w nim osób pracujących, w szczególności osób młodszych, oraz oczekiwanej stopy zwrotu w długim okresie. Nie ogłoszono jednak żadnych środków zachęcających do uczestnictwa w tym filarze i należałoby opracować więcej wskazówek dla osób, które byłyby tym potencjalnie zainteresowane. Ponadto zaproponowany przez rząd system przechodzenia na wcześniejszą emeryturę stanowi poważne zagrożenie dla wiarygodności i celu reformy

polegającego na skutecznym podwyższeniu wieku emerytalnego oraz zagwarantowaniu emerytur w stosownej wysokości.

(10) Ogólna stopa bezrobocia jest niższa od średniej UE, jednak samotne matki oraz inne szczególnie narażone grupy mają trudności z wykorzystaniem swoich możliwości na rynku pracy. Wcześniejszy powrót z urlopu rodzicielskiego, który mógłby zapobiec utracie umiejętności, zależy od większej dostępności żłobków i przedszkoli, w szczególności dla dzieci poniżej trzeciego roku życia. Mając to na uwadze rząd złagodził wymogi techniczne dla tworzenia przedszkoli przyzakładowych oraz przewiduje wprowadzenie ulg podatkowych w celu zwiększenia liczby prywatnych placówek opieki nad dziećmi, tym samym częściowo realizując zalecenia. Jako że jedynie 3% dzieci poniżej 3. roku życia uczęszcza do przedszkoli i żłobków (w porównaniu z 24% w UE-27, dane za 2009 r.), konieczne są dalsze środki mające na celu zwiększenie obecności rodziców małych dzieci na rynku pracy.

(11) Przyjęto szereg środków w celu poprawy skuteczności publicznych służb zatrudnienia. Nowy centralny urząd pracy przejął odpowiedzialność za regionalne urzędy pracy, a w ramach bardziej rozległej reformy zasiłków socjalnych odpowiedzialność za wypłatę świadczeń społecznych niepochodzących z ubezpieczenia społecznego została przekazana z gmin do biur zatrudnienia. Jednak wynikająca z tego większa ilość obowiązków dodatkowo obciąży personel publicznych służb zatrudnienia, którego liczba zmniejszyła się o 12% w 2011 r. Aby usprawnić usługi pośrednictwa pracy, wprowadzono system outsourcingu usług związanych z zatrudnieniem do prywatnych agencji pośrednictwa pracy. Struktura opłat wydaje się jednak nieodpowiednia. Należy podjąć dalsze wysiłki, aby zapewnić wyższą jakość i skuteczność szkoleń, pomocy w poszukiwaniu pracy oraz usług zindywidualizowanych. Niezbędne jest opracowanie koniecznych środków i zachęt. Jeżeli interwencje i finansowanie programów aktywacji zostaną uzależnione od wyników działalności, w celu poprawy skuteczności tego systemu należałoby wprowadzić ocenę efektywności.

(12) Mimo ostatniej poprawy w wielu obszarach, takich jak usługi e-rządzenia oraz ograniczenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, nadal należy zwiększyć skuteczność administracji publicznej w wielu dziedzinach. Jeżeli chodzi o strategię antykorupcyjną, głównym osiągnięciem jest przyjęcie nowej ustawy o zamówieniach publicznych, która weszła w życie w kwietniu 2012 r. Niemniej jednak dla wiarygodności i efektywności tej ustawy kluczowe będzie właściwe egzekwowanie i wdrażanie jej przepisów. Nadal nie rozwiązano kwestii anonimowych udziałów. Kontynuowane są prace nad ustawą o urzędnikach państwowych, jednak aby zagwarantować niezbędną stabilność administracji, ustawę tę należy niezwłocznie przyjąć. Ponadto nieprawidłowości w procesie udzielania zamówień publicznych oraz niewystarczająco dobre działanie systemów zarządzania i kontroli w odniesieniu do administracji publicznej stanowią istotne źródła problemów związanych z wdrażaniem funduszy UE.

(13) Gospodarka czeska musi uruchomić czynniki ułatwiające przejście do wzrostu opartego na innowacji oraz wyższej wartości dodanej i wyższym kapitale ludzkim, ponieważ możliwości dalszej rzeczywistej konwergencji opartej na wzroście związanym z wysoką kapitałochłonnością wydają się raczej ograniczone. Obecnie omawiane jest przeprowadzenie reformy szkolnictwa wyższego. Mimo że reforma obejmuje przegląd obecnego procesu akredytacji, nie jest ona wystarczająco konkretna w kluczowej kwestii, jaką są normy oceny jakości oraz, z uwagi na brak

systematycznie zbieranych danych oraz analiz, nie znajduje poparcia w środowisku akademickim. W następstwie pogarszających się wyników czeskich uczniów rząd podjął kroki w celu zapewnienia minimalnych wyników kształcenia oraz przyjął strategię polegającą na ogólnokrajowym systemie przeprowadzania testów komputerowych. Środki te są jednak zbyt ograniczone, aby skutecznie podnieść jakość i ujednolicić poziom kształcenia obowiązkowego.

(14) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę czeskiej polityki gospodarczej. Komisja dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej w Republice Czeskiej, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w pkt od 1) do 6).

(15) W świetle tej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Republiki Czeskiej, a jej opinia[7] znalazła odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) poniższego zalecenia,

NINIEJSZYM ZALECA Republice Czeskiej podjęcie w latach 2012-2013 następujących działań:

1. Zapewnienie planowanych postępów w zakresie terminowej korekty nadmiernego deficytu. W tym celu potrzebna jest pełna realizacja budżetu na 2012 r. oraz określenie środków o charakterze trwałym wymaganych dla budżetu na 2013 r., aby przeprowadzić średnią roczną korektę strukturalną określoną w zaleceniu Rady w części dotyczącej procedury nadmiernego deficytu. Następnie zagwarantowanie odpowiedniej korekty strukturalnej w celu uzyskania dostatecznych postępów w realizacji celu średniookresowego, w tym osiągnięcie wartości referencyjnej dotyczącej wydatków. W tym kontekście – unikanie ogólnych cięć budżetowych, ochrona wydatków wspierających wzrost oraz podjęcie wysiłków na rzecz zwiększenia skuteczności wydatków publicznych. Wykorzystanie dostępnych możliwości podwyższenia podatków, które byłoby najmniej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego. Przesunięcie wysokich obciążeń wynikających z opodatkowania pracy na podatki związane z wpływem na środowisko oraz podatki od nieruchomości. Zmniejszenie rozbieżności w opodatkowaniu pracowników i osób samozatrudnionych. Podjęcie kroków mających na celu usprawnienie ściągania podatków, ograniczenie unikania zobowiązań podatkowych oraz zwiększenie przestrzegania przepisów podatkowych, w tym poprzez uruchomienie jednego punktu poboru wszystkich rodzajów podatków.

2. Wprowadzenie dalszych zmian systemu emerytur państwowych w celu zapewnienia długotrwałej stabilności. Ponowne rozważenie planów umożliwiających wcześniejszą dezaktywizację zawodową. Zapewnienie szerokiego uczestnictwa młodszych pracowników w przewidywanym kapitałowym systemie emerytalnym w celu zwiększenia adekwatności emerytur.

[7] Przewidziana w art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

3. Podjęcie dodatkowych środków, aby znacznie zwiększyć dostępność przystępnych cenowo placówek przedszkolnych na wysokim poziomie.

4. Wzmocnienie publicznych służb zatrudnienia poprzez zwiększenie jakości i skuteczności szkoleń, pomocy w poszukiwaniu pracy oraz usług zindywidualizowanych, w tym usług zleconych na zewnątrz.

5. Przyjęcie i wdrożenie w trybie pilnym ustawy o urzędnikach państwowych w celu promowania stabilności i skuteczności administracji publicznej oraz uniknięcia nieprawidłowości. Zapewnienie należytego wdrożenia ustawy o zamówieniach publicznych. Rozwiązanie kwestii anonimowych udziałów. Zapewnienie prawidłowego wdrażania funduszy UE oraz podjęcie działań przeciwko korupcji.

6. Przyjęcie przepisów niezbędnych do utworzenia przejrzystego i jasno określonego systemu oceny jakości szkół wyższych oraz instytutów badawczych. Zagwarantowanie, aby finansowanie było zrównoważone i powiązane z wynikami oceny jakości. Stworzenie ram oceny ukierunkowanych na poprawę wyników w odniesieniu do kształcenia obowiązkowego.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący