

EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 7.6.2011
SEK(2011) 824 v konečném znění

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reformem Polska na rok 2011

a pro vydání stanoviska Rady

k aktualizovanému konvergenčnímu programu Polska na období 2011-2014

{SEK(2011) 729 v konečném znění}

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Polska na rok 2011

a pro vydání stanoviska Rady

k aktualizovanému konvergenčnímu programu Polska na období 2011-2014

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 politik[1], a zejména na čl. 9 odst. 3 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise[2],

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Evropská rada schválila dne 26. března 2010 návrh Evropské komise zahájit novou strategii pro zaměstnanost a růst, Evropa 2020, založenou na posílené koordinaci hospodářských politik, které se zaměří na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření, aby se posílil evropský potenciál pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.

(2) Rada dne 13. července 2010 přijala doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (pro období 2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala Rada rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států[3], jež společně představují „integrované hlavní směry“. Členské státy byly vyzvány, aby integrované hlavní směry zohlednily ve svých vnitrostátních hospodářských politikách a politikách zaměstnanosti.

---

1 Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 Úř. věst. C , s. .
3 Rozhodnutí Rady 2011/308/EU ze dne 19. května 2011 stanoví, že platí i pro rok 2011.

(3) Komise dne 12. ledna 2011 přijala první roční analýzu růstu, která zahájila nový cyklus správy ekonomických záležitostí v Evropské unii a první evropský semestr integrované politické koordinace *ex-ante*, která je zakotvena ve strategii Evropa 2020.

(4) Evropská rada dne 25. března 2011 potvrdila priority pro fiskální konsolidaci a strukturální reformy (v souladu se závěry Rady ze dne 15. února a 7. března 2011 a roční analýzou růstu vypracovanou Komisí). Rada zdůraznila, že je přednostně nutné obnovit zdravé rozpočty a fiskální udržitelnost, prostřednictvím reforem trhu práce snížit nezaměstnanost a dále usilovat o posílení růstu. Rada požádala členské státy, aby tyto priority promítly do konkrétních opatření, jež budou součástí programů stability či konvergenčních programů a národních programů reforem.

(5) Evropská rada dne 25. března 2011 také vyzvala členské státy, které se účastní Paktu euro plus, aby včas předložily své závazky, aby mohly být zahrnuty do jejich programů stability či konvergenčních programů a jejich národních programů reforem.

(6) Dne 27. dubna 2011 předložilo Polsko aktualizaci konvergenčního programu pro rok 2011 zahrnující období 2011–2014 a dne 29. dubna 2011 národní program reforem. Aby se vzaly v úvahu jejich vzájemné vazby, byly oba programy posuzovány současně.

(7) Globální finanční krize způsobila v Polsku zpomalení hospodářské aktivity. Růst reálného HDP se v roce 2009 snížil na 1,7 % a ekonomika se těsně vyhnula recesi. Díky výrazné vnější poptávce, která posílila výrobu a změnila vývoj cyklu zásob, a díky pružnému pracovnímu trhu, který podpořila soukromá spotřeba, vzrostl reálný HDP v roce 2010 na 3,8 %. Míra nezaměstnanosti vzrostla v roce 2010, i přes rostoucí zaměstnanost, na 9,6 % (v porovnání s 7,1 % v roce 2008). Tato krize výrazně zatížila veřejné finance. Schodek veřejných financí vzrostl z 3,7 % HDP (2008) na 7,3 % (2009). V roce 2010 dosáhl schodek navzdory umírněnému konsolidačnímu balíčku a silnému růstu 7,9 % HDP. Poměr míry zadlužení k HDP vzrostl z 50,9 % (2009) na 55,1 % (2010), je tedy stále nižší než prahová hodnota 60 % stanovená Smlouvou a prahová hodnota zadlužení stanovená polskou ústavou.

(8) Na základě posouzení aktualizovaného konvergenčního programu podle nařízení Rady (ES) č. 1466/97 Rada zastává stanovisko, že makroekonomický scénář, na němž jsou založeny rozpočtové projekce je realistický, i když vychází z předpokladů růstu na rok 2012, které jsou až příliš příznivé. Program plánuje snížení schodku pod referenční hodnotu 3 % HDP do roku 2012, který Rada stanovila jako konečný termín. Průměrné roční fiskální úsilí v období 2010–2012 je obecně v souladu s 1,25 % HDP, které Rada dne 6. července 2009 doporučila v rámci postupu při nadměrném schodku. Nepředpokládá se, že střednědobého cíle bude dosaženo během daného programového období. Změna penzijní reformy – která snižuje strukturální schodek rozpočtu o 0,7 % v roce 2011 a o další 0,5% HDP v roce 2012 – nezlepšuje základní rozpočtovou situaci, neboť stejnou měrou zvyšuje dlouhodobé závazky. Rizika pro rozpočtové cíle ukazují spíše na nepříznivý vývoj. Zejména příjmy z přímých daní by mohly být ve výsledku nižší, než se předpokládalo, a to z těchto důvodů: odhady týkající se elasticity daňové základny jsou optimistické; projekce programu ohledně sociálních příspěvků vycházejí z příznivého scénáře růstu zaměstnanosti a mezd a potenciální zpoždění provádění a změny opatření snižujících schodek, na které vláda rovněž nemá přímý vliv, by mohly vést ke zpoždění v plnění rozpočtu.

(9) Polská vláda se sama zavázala, že do roku 2012 sníží schodek veřejných financí pod 3 % HDP, jak doporučila Rada, a dlouhodobě zajistí stabilitu veřejných financí. Proto v roce 2011 zahájila plán, jež má významně konsolidovat veřejné finance a jež zahrnuje opatření týkající se jak příjmů, tak i výdajů, včetně významných škrtů veřejných investičních výdajů. Návrh rozpočtu na rok 2012 byl vládou přijat dne 5. května 2011. Očekává se, že přispěje k dalšímu významnému snížení schodku. Je možné, že kromě opatření předložených v návrhu rozpočtu na rok 2012 bude nutné provést dodatečná opatření, aby byl dodržen termín nápravy nadměrného schodku stanovený na rok 2012. Další škrty v oblasti veřejných investičních výdajů by však mohly znamenat riziko omezení kapacity pro spolufinancování investičních projektů financovaných Evropskou unií.

(10) Polsko v posledních letech posílilo svůj fiskální rámec. Zdá se však, že stávající fiskální pravidla a střednědobé programové postupy neposkytují v dostatečné míře transparentnost rozpočtového procesu, pobídky pro koordinaci mezi různými úrovněmi správy a flexibilitu pro řešení makroekonomických otřesů a nerovnováhy, aby bylo možné ve střednědobém až dlouhodobém výhledu zajistit udržitelnost veřejných financí. Fiskální pravidla by rovněž měla být založena na dostatečně rozsáhlých rozpočtových úhrnech a měla by být plně v souladu s Evropským systémem národních a regionálních účtů (ESA 95). Na základě stávajících politik lze rizika pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí vyplývající ze stárnutí populace ohodnotit jako střední.

(11) Ačkoli vláda v případě většiny příjemců zrušila zvláštní předčasné důchody, zvláštní opatření týkající se předčasného odchodu do důchodu zaměstnanců uniformovaných služeb a horníků zůstávají zachována a zákonný věk žen pro odchod do důchodu je nižší než v případě mužů. Skutečná věková hranice pro odchod do důchodu je proto stále nízká. Velmi silně dotovaný fond sociálního zabezpečení zemědělců (KRUS) navíc málo motivuje zemědělce k tomu, aby opustili odvětví, což zpomaluje hospodářskou restrukturalizaci a brzdí růst produktivity.

(12) Systém vzdělávání a odborné přípravy není plně přizpůsoben potřebám trhu práce. I přes prudký nárůst počtu osob s vysokoškolským vzděláním je zaměstnatelnost ovlivněna nesouladem mezi nabízenými dovednostmi a dovednostmi, které si vyžadují pracovní místa. Systém vyššího vzdělávání není dostatečně napojen na podnikatelské a pracovní prostředí. Podíl dospělé populace (zejména starších pracovníků a pracovníků s nízkou kvalifikací) účastnící se odborného vzdělávání a přípravy zůstává velmi nízký.

(13) Veřejné výdaje na výzkum a vývoj jsou v Polsku nízké a výdaje ze soukromých zdrojů, jedny z nejnižších v EU, je kompenzují pouze nepatrně. Tyto výdaje se v posledních letech ještě snižovaly, neboť soukromému sektoru chybí k investování dostatečná motivace. Tato skutečnost se pravděpodobně stane hlavní překážkou střednědobého a dlouhodobého hospodářského růstu. Systém výzkumu a vývoje není integrovaný, neboť univerzity, výzkumné ústavy a průmysl jsou pouze málo propojeny.

(14) Nízká účast žen na trhu práce je částečně způsobena nedostatečnou nabídkou zařízení péče o děti a závislé osoby. Počet dětí mladších tří let, kterým jsou zařízení formální péče v Polsku nabízena, zdaleka nedosahuje průměru Evropské unie. Podíl zapsaných starších dětí se v několika posledních letech sice zvyšuje, přesto je obdobně nízký.

Mladí rodiče se v mnoha případech mohou účastnit pracovního trhu pouze tehdy, pokud o děti pečují příbuzní. Nedostatečná nabídka služeb péče navíc snižuje potenciál pracovních sil starších žen, zejména proto, že tyto ženy opouštějí zaměstnání či odcházejí do předčasného důchodu, aby pečovaly o svá vnoučata či jiné závislé osoby.

(15) Zaostalá síťová infrastruktura brání podnikání a zahraničním investicím a zaostalá dopravní infrastruktura zvětšuje regionální rozdíly. Energetická infrastruktura rychle stárne a dosáhla své maximální kapacity. Kromě toho je nutné ji značně upravit, aby bylo možné vyhovět požadavkům souvisejícím s politikou zaměřenou na zmírnění důsledků změny klimatu. Přestože je polský železniční systém třetí největší v Evropě, nemůže náležitě podpořit nárůst hospodářské činnosti, protože jeho infrastruktura a vozový park jsou zastaralé.

(16) Kvalita podnikatelského prostředí a efektivita veřejné správy je v Polsku nízká. V porovnání s ostatními zeměmi má Polsko problémy zejména v oblastech výběru daní, zahájení podnikání a jeho ukončení, vymáhání plnění smluv a registrace majetku. Podniky jsou omezovány zdlouhavými postupy při udělování licencí a povolení. Pokud jde o právní kroky, jako např. prosazování plnění smluv a získávání stavebních povolení, počet souvisejících řízení je značně vysoký a celý proces je příliš dlouhý.

(17) Polsko má řadu závazků v rámci Paktu euro plus[4]. Pokud jde o fiskální stránku, Polsko se samo zavazuje k plnění stávajících pravidel týkajících se zadlužení a dočasných výdajů, k zavedení nových právních předpisů, které mají snížit výši schodku místních orgánů veřejné moci a k zavedení trvalých výdajových pravidel. Cílem opatření je účinnější regulace a dohled nad bankovním sektorem, aby se posílila finanční stabilita. Opatření v oblasti zaměstnanosti se zaměřují na účast na trhu práce, a to jak žen, tak i starších pracovníků, a na reformy, které mají posílit propojení podnikatelského a vzdělávacího prostředí. Opatření v oblasti konkurenceschopnosti se zaměřují na vzdělávání a odvětví vědy, na rozvoj dopravní infrastruktury a infrastruktury širokopásmového připojení a na opatření ke zlepšení podnikatelského prostředí. Tyto závazky se týkají čtyř oblastí paktu a do velké míry odpovídají agendě předložené v konvergenčním programu a národních programech reforem. Některé důležité politické výzvy se stále ještě neřeší (např. nízká účast starších pracovníků na trhu práce) anebo se řeší pouze okrajově (např. zlepšení správy podniků). Závazky v rámci Paktu euro plus byly v těchto doporučeních posouzeny a zohledněny.

(18) Komise posoudila konvergenční program a národní program reforem, včetně závazků v rámci Paktu euro plus[5]. Komise vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Polsku, ale také skutečnost, zda jsou v souladu s pravidly a pokyny EU, a to z toho důvodu, že je nutné posílit celkovou správu ekonomických záležitostí Evropské unie tím, že se k budoucím vnitrostátním rozhodnutím bude přispívat na úrovni EU. Komise se domnívá, že tyto programy stanovily ambiciózní plán konsolidace veřejných financí a vyzývá polskou vládu, aby přistoupila k jeho provádění a případně přijala dodatečná opatření s cílem do roku 2012 snížit schodek veřejných financí pod 3 % HDP. Je třeba navázat na úspěchy posledního desetiletí a učinit opatření pro další zvýšení zaměstnanosti, a to především

[4] Více podrobností o závazcích učiněných v rámci Paktu euro plus lze nalézt v SEK(2011) 729.
[5] SEK(2011) 729.

prováděním reforem v oblasti důchodového a vzdělávacího systému a zlepšením služeb poskytovaných zařízeními péče o děti a závislé osoby. Necenová konkurenceschopnost by kromě toho měla být dále zvyšována zlepšením rámce pro výzkum a vývoj a zlepšením podnikatelského prostředí, jakož i podpořením investic do infrastruktury.

(19) Na základě tohoto posouzení, jakož i s přihlédnutím k doporučením Rady ze dne 7. července 2009 podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování Evropské unie Rada prostudovala aktualizaci konvergenčního programu Polska na rok 2011 a její stanovisko[6] je vyjádřeno zejména v bodech (1) a (2) tohoto doporučení Rady. Rada prostudovala národní program reforem Polska s přihlédnutím k závěrům Evropské rady ze dne 25. března 2011,

DOPORUČUJE, aby Polsko v období 2011–2012 provedlo tato opatření:

(1) Provést opatření oznámená v návrhu rozpočtového zákona na rok 2012 a přijmout dodatečná trvalá opatření za účelem snížení schodku veřejných financí pod 3 % HDP v roce 2012. Minimalizovat škrty výdajů ve prospěch růstu v budoucnu, zejména pokud jde o škrty, které omezují kapacitu pro spolufinancování z finančních prostředků EU, a zároveň zajistit přiměřený pokrok při plnění střednědobého cíle.

(2) Přijmout právní předpisy s cílem zavést do roku 2013 pravidlo upravující trvalé výdaje. Toto pravidlo by mělo být založeno na dostatečně rozsáhlých rozpočtových úhrnech a mělo by být plně v souladu s Evropským systémem účtů. Kromě toho přijmout opatření ke střednědobému posílení mechanismů koordinace mezi různými úrovněmi správy a ročními rozpočtovými procesy.

(3) Zvýšit zákonný věk odchodu do důchodu v případě zaměstnanců uniformovaných služeb, pokračovat ve zvyšování skutečné věkové hranice pro odchod do důchodu a upravovat ji podle naděje dožití. Stanovit harmonogram s cílem změnit pravidla pro příspěvky zemědělců do fondu sociálního zabezpečení (KRUS), aby lépe odpovídaly individuálním příjmům.

(4) Realizovat navrhovanou strategii celoživotního učení, posílit učňovské vzdělávání a specializované programy odborné přípravy a vzdělávání určené starším pracovníkům a pracovníkům s nízkou kvalifikací. Prováděním programu „Stavíme na znalostech“ („Budujemy na Wiedzy“) posílit vazby mezi vědou a průmyslem. Realizovat program reformy vysokoškolského vzdělávání „Partnerství pro znalosti“ („Partnerstwo dla Wiedzy“) tak, aby bylo poskytované vzdělávání lépe přizpůsobeno potřebám trhu práce.

(5) Zvýšit účast žen na trhu práce přijetím opatření, která zajistí stabilní financování zařízení předškolní péče o dítě a která zvýší podíl dětí mladších tří let zapsaných do těchto zařízení.

(6) Přijmout opatření, která by vyvážila pobídky pro investice do kapacity na výrobu energie, podpořila technologie produkující nízké emise CO2 a dále rozvíjela přeshraniční propojení elektrické rozvodné sítě; vytvořit víceletý plán pro investice do železniční infrastruktury a realizovat hlavní plán železniční dopravy.

---

[6] Uvedeno v čl. 9 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

(7) Stanovit harmonogram s cílem zjednodušit právní postupy používané při vymáhání plnění smluv; revidovat právní předpisy upravující výstavbu a územního plánování s cílem zefektivnit odvolací řízení a urychlit administrativní postupy.

V Bruselu dne

Rada
Předseda