

## ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

w sprawie krajowego programu reform Republiki Czeskiej z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat zaktualizowanego przedstawionego przez Republikę Czeską programu konwergencji na lata 2011–2014

(2011/C 212/02)

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<sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

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 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 w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich<sup>(2)</sup>, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) Dnia 12 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.
- (4) Dnia 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych reform.
- (5) Dnia 29 kwietnia 2011 r. Republika Czeska przedstawiła swój krajowy program reform z 2011 r. a w dniu 5 maja – aktualizację z 2011 r. programu konwergencji obejmującą lata 2011–2014. W celu uwzględnienia powiązania między tymi oboma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (6) Światowy kryzys finansowy, który dotknął czeską gospodarkę ze względu na jej dużą otwartość handlową, miał bardzo niekorzystny wpływ na wzrost PKB i stopę bezrobocia w Republice Czeskiej. Realny PKB spadł o 4,1 % w 2009 r. w wyniku zmniejszenia eksportu i inwestycji krajowych. Stopa bezrobocia znacznie wzrosła z 4,4 % w 2008 r. do 7,3 % w 2010 r., a stopa zatrudnienia spadła o 2 punkty procentowe w latach 2008–2010. Jednak wysoki stopień otwartości na handel międzynarodowy i szybkie wyjście z kryzysu głównych partnerów handlowych Republiki Czeskiej ułatwiły relatywnie szybkie przywrócenie wzrostu realnego PKB, który w 2010 r. wyniósł 2,3 %, i będą nadal wspierały umiarkowane ożywienie koniunktury.
- (7) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu konwergencji zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że założenia makroekonomiczne stanowiące podstawę programu konwergencji są realistyczne dla pierwszych dwóch lat i optymistyczne dla późniejszego okresu, w porównaniu z średnioterminowymi prognozami Komisji dotyczącymi potencjalnych wyników i opartymi na wspólnie uzgodnionej metodologii. Program konwergencji jest oparty na prognozach zakładających niższy wzrost w 2012 r. w porównaniu z wiosenną prognozą służb Komisji z 2011 r., głównie ze względu na dalsze trwałe ograniczenie rzeczywistych wydatków na spożycie publiczne, które nie zostało uwzględnione w prognozie służb Komisji na 2012 r. opartej na założeniu niezmiennego kursu polityki. W programie konwergencji przewidziano zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych

(1) Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

(2) Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56).

i samorządowych do poziomu poniżej 3 % PKB w 2013 r., a następnie do 1,9 % PKB w 2014 r. Planowana konsolidacja opiera się głównie na ograniczeniu wydatków. Proponowane środki są ogólnie wystarczające do osiągnięcia celu do 2013 r. zgodnie z zaleceniem Rady, ale istnieją zagrożenia dla rzeczywistych wyników budżetowych środków przedstawionych w programie konwergencji. Ponadto osiągnięcie celów określonych dla końcowych lat okresu objętego programem konwergencji wydaje się zależeć w dużym stopniu od korzystnych warunków koniunkturalnych i dalszego wzrostu wydajności administracji publicznej, co może okazać się coraz trudniejsze do osiągnięcia. Przewiduje się, że średnioterminowy cel budżetowy zostanie osiągnięty po zakończeniu okresu objętego programem konwergencji. Średnia roczna konsolidacja fiskalna w latach 2010–2013 wynosi nieco poniżej 1 % PKB, zgodnie z zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu z dnia 2 grudnia 2009 r.

- (8) W programie konwergencji określono jasny cel sprowadzenia deficytu finansów publicznych do poziomu poniżej 3 % PKB do 2013 r. Najtrudniejszym zadaniem będzie zapewnienie, by środki prowadzące do realizacji ścieżki redukcji deficytu w okresie 2011–2013, a także w kolejnych latach, nie stanowiły zagrożenia dla wzrostu w perspektywie długoterminowej (zwłaszcza poprzez utrzymanie wydatków na edukację i wydatków publicznych na badania i rozwój), oraz by gwarantowały one odpowiednie zabezpieczenie przed wzrostem wydatków wynikającym ze zmian demograficznych.
- (9) Strategia konsolidacji budżetowej obejmuje środki, które mają wpływ na dochody z VAT: planuje się podniesienie niższej stawki VAT w latach 2012 i 2013, podczas gdy wyższa stawka zostanie obniżona w 2013 r. Rząd zamierza również zwiększyć od 2013 r. liczbę przedsiębiorstw podlegających podatkowi VAT. Zgodnie z programem konwergencji zmiany te powinny doprowadzić do zwiększenia dochodów podatkowych o 0,7 % PKB w 2012 r. i o dalsze 0,1 % PKB w 2013 r. Ponadto wydaje się, że istnieje możliwość dalszego zwiększenia dochodów z podatków pośrednich, które wyniosły 11,8 % PKB w 2010 r. podczas gdy średnia UE wynosi 13,4 %, co pozwoliłoby na obniżenie opodatkowania zatrudnienia. Planowana reforma podatkowa częściowo skupia się na tej kwestii. Ponadto szacuje się, że różnica między rzeczywistymi dochodami z VAT a teoretycznymi należnościami z tytułu podatku VAT znacznie przekracza średnią w UE, co uzasadnia potrzebę wprowadzenia środków na rzecz poprawy przestrzegania przepisów podatkowych. W tym celu Republika Czeska wprowadziła w 2011 r. nowe środki nakierowane na zwalczanie oszustw podatkowych w zakresie podatku VAT i ograniczenie unikania opodatkowania.
- (10) Biorąc pod uwagę, że przewidywany wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet będzie kształtował się znacznie powyżej średniej UE, reforma systemu emerytalnego jest ważną kwestią. Rząd przedstawił dwa zestawy propozycji. Przewiduje się, że pierwszy pakiet, dotyczący publicznego filaru repartycyjnego systemu emerytalnego

wykazującego deficyt od 2009 r., zostanie zatwierdzony przez parlament do września 2011 r. Obejmuje on, między innymi, podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego, który zostanie wyrównany w 2041 r. na poziomie 66 lat i 8 miesięcy dla mężczyzn i kobiet urodzonych w 1975 r. Dla każdej kolejnej kohorty wiekowej, wiek emerytalny będzie podwyższany o 2 miesiące bez określonej z góry granicy. Ten zestaw reform parametrycznych powinien pomóc w przewyżczeniu problemu stabilności finansów publicznych; może jednak nie być wystarczający, aby sprostać wszystkim wyzwaniom wynikającym z sytuacji demograficznej. Drugi pakiet środków, który nie został jeszcze zatwierdzony przez rząd, polegałby na wprowadzeniu dobrowolnego drugiego prywatnego filaru w 2013 r., w celu zdywersyfikowania dochodów emerytalnych i przyczynienia się do odpowiedniej wysokości emerytur w przyszłości przez promowanie rozwoju prywatnych systemów oszczędzania. Proponowana forma filaru stwarza jednak niewiele zachęt do przystąpienia do tego systemu i może faktycznie przyczynić się do długoterminowej presji przedstawionej powyżej. Koszty operacyjne takich funduszy emerytalnych również muszą być starannie przeanalizowane i utrzymane na jak najniższym poziomie, tak by zapewnić skuteczność systemu.

- (11) Rynek pracy postrzegany jest jako umiarkowanie elastyczny i nie wykazywał poważniejszych zakłóceń przed światowym kryzysem finansowym. Jednak oczywiste są niektóre słabości strukturalne. Kluczowe wyzwanie dotyczy poważnych trudności, jakie napotykają matki powracające na rynek pracy po zakończeniu urlopu macierzyńskiego. Zagadnienie to jest istotne również ze względu na jego szersze skutki gospodarcze: dłuższe okresy pozostawania bez pracy, wyższa różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn oraz bardzo wysokie zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć. Wczesny powrót do pracy jest nadal trudny mimo podjęcia przez rząd wysiłku zmierzającego do zapewnienia rodzicom większej swobody ustalenia długości urlopu rodzicielskiego. Trudności te można wytłumaczyć częściowo niską gotowością przedsiębiorstw do zawierania umów o pracę w niepełnym wymiarze czasu, często wykorzystywanych przez pracowników z małymi dziećmi w innych państwach członkowskich, a także ograniczoną dostępnością przystępnych cenowo placówek opieki nad dziećmi. Krajowy program reform określa konkretne działania mające służyć zwiększeniu dostępu do placówek opieki nad dziećmi, w tym dla dzieci poniżej trzeciego roku życia.
- (12) Mimo że ogólna stopa bezrobocia i stopa bezrobocia długoterminowego pozostają zdecydowanie poniżej średniej UE, to ostatnie wzrasta w związku z kryzysem, szczególnie wśród osób w wieku 20–29 lat. Osoby z niskim wykształceniem, jak również inni mało zarabiający pracownicy napotykają znaczne trudności ze znalezieniem zatrudnienia. Wydatki w zakresie aktywnej polityki rynku pracy oraz odsetek osób uczestniczących w regularnych działaniach aktywizacyjnych powinny zostać podwyższone, a podejmowane działania powinny być lepiej ukierunkowane.

- (13) Wydajność administracji publicznej, która wpływa na otoczenie biznesu, mogłaby zostać podniesiona poprzez kompleksowe wdrażanie istniejących strategii. W 2007 r. rząd rozpoczął realizację programu „lepszych uregulowań prawnych” i strategii antykorupcyjnej na lata 2011–2012. Zapowiedziano w nich środki mające istotne znaczenie dla poprawy jakości czeskich ram prawnych i regulacyjnych, które zgodnie z międzynarodowymi analizami plasują się poniżej średniej UE, a także dla wzmocnienia zaufania przedsiębiorstw. Wyzwaniem jest doprowadzenie do ustabilizowania administracji publicznej, ponieważ częste i daleko idące reorganizacje utrudniają jej skuteczność. Tym samym, ważne byłoby przyjęcie ustawy o urzędnikach państwowych, co było wielokrotnie odraczane. Rząd przyjął ostatnio środki w celu zwiększenia przejrzystości zamówień publicznych. Jednakże jeden element tych ram prawnych, tzn. pewien rodzaj udziałów w spółce pozwalający na w pełni anonimowe przenoszenie majątku wymaga by zwrócić na niego uwagę.
- (14) Przewiduje się, że kryzys będzie wywierał negatywny wpływ na potencjalny wzrost. Duże znaczenie ma poprawa jakości kapitału ludzkiego, pomimo wysokiego wskaźnika młodych ludzi uczęszczających do szkół wyższych, co jest utrudnione ze względu na niewystarczającą jakość kształcenia, o czym świadczy niska pozycja czeskiego szkolnictwa wyższego w rankingach międzynarodowych. Ponadto wydatki na jednego studenta (w porównywalnych cenach) należą do najniższych wśród państw członkowskich i są szczególnie ograniczone w przypadku szkolnictwa podstawowego. W krajowym programie reform określono środki dotyczące wszystkich etapów kształcenia. Od kilku lat przygotowywana jest złożona reforma szkolnictwa wyższego. Zapewnienie jakości i skuteczności szkolnictwa wyższego ma duże znaczenie dla konkurencyjności i innowacyjności.
- (15) Komisja dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform Republiki Czeskiej. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Republice Czeskiej, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. W związku z powyższym Komisja jest zdania, że należy nadal koncentrować wysiłki na konsolidacji budżetowej, przy jednoczesnej ochronie wydatków wspierających wzrost. Długoterminowa stabilność finansów publicznych zależy w znacznej mierze od tego, czy niezbędna reforma systemu emerytalnego zostanie wdrożona obecnie. Podstawowe znaczenie ma zwiększanie udziału w rynku pracy, w szczególności kobiet, i możliwości zatrudnienia dla osób długotrwale bezrobotnych. Dla zachowania konkurencyjności niezbędne jest podejmowanie dalszych działań zmierzających do poprawy jakości usług użyteczności publicznej i ram regulacyjnych, a także jakości szkolnictwa wyższego.
- (16) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację z 2011 r. programu konwergencji Republiki Czeskiej i jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) i 2) poniższego zalecenia. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Republikę Czeską,

NINIEJSZYM ZALECA Republice Czeskiej podjęcie następujących działań w latach 2011–2012:

1. Wdrożenie planowanej konsolidacji w 2011 r. i przyjęcie środków zapobiegawczych o trwałym charakterze w razie potrzeby w przypadku wszelkich spadków dochodów lub przekroczeń planowanego poziomu wydatków. Przyjęcie środków fiskalnych zgodnie z planami zawartymi w programie konwergencji na 2012 r. oraz zapewnienie bardziej szczegółowych środków umożliwiających realizację celu na 2013 r. oraz unikanie zmniejszania wydatków pobudzających wzrost gospodarczy. Poprawa efektywności inwestycji publicznych oraz kontynuowanie wysiłków w celu wykorzystania możliwości zwiększenia dochodów z podatków pośrednich w celu odejścia od opodatkowania zatrudnienia, poprawa przestrzegania przepisów podatkowych i ograniczenie uchylania się od opodatkowania. Zapewnienie średniego wysiłku fiskalnego w okresie 2010–2013 na poziomie 1 % PKB, zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie korekty nadmiernego deficytu, co pozwoli na zachowanie terminu przewidzianego w ramach procedury nadmiernego deficytu z odpowiednim marginesem w 2013 r.
2. Wdrożenie planowanej reformy emerytalnej w celu poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych i zapewnienia odpowiedniej wysokości emerytur. Skoncentrowanie dodatkowych wysiłków na dalszych zmianach publicznego filaru systemu emerytalnego w celu zapewnienia by system ten nie stał się źródłem niestabilności budżetowej w przyszłości oraz na rozwoju prywatnych systemów oszczędzania. W celu zwiększenia rzeczywistego wieku emerytalnego rozważone mogą zostać środki takie jak powiązanie ustawowego wieku emerytalnego z przewidywaną długością życia. Zapewnienie w tym kontekście szerokiego uczestnictwa w przewidywanym kapitałowym systemie emerytalnym i ukierunkowanie tego systemu na utrzymanie przejrzystych i niskich kosztów administracyjnych.
3. Zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy poprzez zmniejszenie przeszkód utrudniających rodzicom z małymi dziećmi powrót na rynek pracy dzięki większej dostępności przystępnych cenowo placówek opieki nad dziećmi i lepszemu dostępowi do nich. Poprawę atrakcyjności i dostępności bardziej elastycznych form pracy, takich jak praca w niepełnym wymiarze czasu.

<sup>(1)</sup> Przewidziana w art. 9 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

4. Wzmocnienie skuteczności publicznych urzędów zatrudnienia w celu podniesienia jakości i zwiększenia skuteczności szkoleń, pomocy w poszukiwaniu pracy oraz zindywidualizowanych usług, uzależnienie finansowania programów do wyników. Rozszerzenie, we współpracy z zainteresowanymi stronami, programów szkoleniowych dostosowanych do potrzeb starszych pracowników, młodych ludzi, osób o niskich kwalifikacjach oraz innych słabszych grup społecznych.
5. Podjęcie niezbędnych środków w celu poprawy jakości usług publicznych w dziedzinach istotnych dla otoczenia biznesu; Przyspieszenie w związku z tym realizacji strategii antykorupcyjnej zgodnie z określonymi celami, przyjęcie ustawy o urzędnikach państwowych celem promowania stabilności i skuteczności administracji publicznej oraz podjęcie działań w celu rozwiązania problemu anonimowości udziałów.
6. Stworzenie przejrzystego systemu oceny jakości instytucji akademickich i powiązanie wyników tej oceny z finansowaniem w celu polepszenia wyników szkolnictwa wyższego.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

*W imieniu Rady*  
J. VINCENT-ROSTOWSKI  
*Przewodniczący*