



V Bruselu dne 2.6.2014
COM(2014) 404 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

**k národnímu programu reforem České republiky na rok 2014
a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2014**

{SWD(2014) 404 final}

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem České republiky na rok 2014

a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 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 politik¹, a zejména na čl. 9 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise²,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu³,

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,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Komise zahájit novou strategii pro růst a zaměstnanost, Evropa 2020, založenou na posílené koordinaci hospodářských politik, která se zaměřuje na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření k posílení evropského potenciálu pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.
- (2) Dne 13. července 2010 přijala Rada na základě návrhů Komise doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (na období 2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států, které společně tvoří „integrované hlavní směry“. Členské státy byly vyzvány, aby braly integrované hlavní směry v úvahu v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.
- (3) Dne 29. června 2012 hlavy států nebo předsedové vlád členských států rozhodli o Paktu pro růst a zaměstnanost, jenž představuje jednotný rámec pro přijímání opatření na úrovni členských států, EU a eurozóny za použití všech dostupných pák, nástrojů a politik. Rozhodli o krocích, které mají být podniknuty na úrovni členských

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

² COM(2014) 404 final.

³ P7_TA(2014)0128 a P7_TA(2014)0129.

států, a vyjádřili zejména plné odhodlání dosáhnout cílů strategie Evropa 2020 a naplnit doporučení určená jednotlivým zemím.

- (4) Dne 9. července 2013 přijala Rada doporučení k národnímu programu reforem České republiky na rok 2013 a stanovisko k aktualizovanému konvergenčnímu programu České republiky na období 2012–2016.
- (5) Dne 13. listopadu 2013 přijala Komise roční analýzu růstu⁴, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářské politiky pro rok 2014. Téhož dne Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 přijala zprávu mechanismu varování⁵, ve které není Česká republika uvedena mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.
- (6) Dne 20. prosince 2013 potvrdila Evropská rada priority pro zajištění finanční stability, fiskální konsolidace a opatření na podporu růstu. Zdůraznila, že je zapotřebí usilovat o diferencovanou fiskální konsolidaci podporující růst, obnovit standardní podmínky pro poskytování úvěrů ekonomice, podporovat růst a konkurenceschopnost, řešit nezaměstnanost a sociální dopady krize a modernizovat veřejnou správu.
- (7) Dne 16. dubna 2014 předložila Česká republika svůj národní program reforem na rok 2014 a dne 28. dubna 2014 svůj konvergenční program z roku 2014. Vzhledem k jejich vzájemným vazbám byly oba programy posuzovány současně.
- (8) Cílem rozpočtové strategie nastíněné v konvergenčním programu z roku 2014 je udržet během programového období schodek veřejných financí pod referenční hodnotou 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě. V programu je uveden střednědobý cíl ve výši –1 % HDP, který reflektuje požadavky Paktu o stabilitě a růstu. V roce 2014 je sice rozpočtová strategie v souladu s Paktem o stabilitě a růstu, ale v roce 2015 se dodržení požadovaného strukturálního přizpůsobení neočekává, jelikož přepočítané strukturální saldo by se mělo zhoršit o 0,6 p. b. Navíc se očekává, že výdaje vládních institucí porostou tempem, jež nebude odpovídat výdajové referenční hodnotě. Odchylka od požadovaného postupu korekce se u přepočítaného strukturálního salda předpokládá i pro roky 2016 a 2017: v roce 2016 by přepočítané strukturální saldo mělo dosáhnout hodnoty –1,6 % HDP a v roce 2017 pak hodnoty –1,9 % HDP. Celkově vzato lze od roku 2015 očekávat riziko odchýlení od postupu korekce vedoucího k střednědobému cíli. Míra zadlužení, která se nachází pod referenční hodnotou 60 % HDP, by se měla podle programu v roce 2014 dočasně snížit o 1,1 p. b. na 45 % HDP a v roce 2015 by se měla zvýšit na 46 % HDP. Makroekonomický scénář, z něhož rozpočtové projekce v programu vycházejí, je reálný. V programu se očekává, že české hospodářství poroste o 1,7 % v roce 2014 a o 2 % v roce 2015; podle prognózy Komise z jara 2014 pak lze pro rok 2014 počítat s růstem ve výši 2 % a pro rok 2015 s růstem ve výši 2,4 %. Hlavní rizika pro rozpočtový výhled pramení z vysoké nejistoty, pokud jde o budoucí vývoj veřejných investic, a z potenciálních jednorázových výdajů v souvislosti s plánovanou smlouvou o pronájmu stíhacích letounů, jež se podle očekávání v roce 2015 odrazí ve zvýšení schodku o 0,5 % HDP. Podle prognózy Komise hrozí v roce 2015 výrazné odchýlení od střednědobého cíle. Rozdíl oproti scénáři v programu tkví v rozdílných předpokladech, co se týče politik a diskrečních opatření v roce 2015. Na základě prognózy Komise a svého posouzení programu podle nařízení Rady (ES) č. 1466/97 má Rada za to, že v roce 2013 byl schodek v souladu s jejím doporučením

⁴ COM(2013) 800 final.

⁵ COM(2013) 790 final.

udržitelným způsobem snížen pod úroveň 3 % HDP a že pro rok 2014 lze očekávat dosažení střednědobého cíle, ale že pro rok 2015 hrozí výrazné odchylení od tohoto cíle.

- (9) Česká republika vystoupila z dvouleté recese a nyní stojí před úkolem dosáhnout udržitelného a výrazného růstu v situaci, kdy je pozorováno rychlé stárnutí obyvatelstva. Veřejné investice v posledních letech prudce klesaly, což se obzvláště dotklo investic do infrastruktury. Předkrizový růstový model českého hospodářství se opíral o velký příliv zahraničního kapitálu a byl silně orientován na vývoz. Jelikož prostor pro dohánění na základě kumulace výrobních faktorů (včetně zahraničního kapitálu) se zdá být omezený, nové cesty k vyšší produktivitě by pomohlo nalézt přesměrování ekonomiky k domácím motorům růstu. Zásadními součástmi tohoto procesu jsou podpora vzdělávání, odborné přípravy a inovací a posilování institucí.
- (10) Vláda nedávno schválila Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, nicméně stále se čeká na ratifikaci v parlamentu. V roce 2011 se začalo pracovat na rozsáhlé reformě fiskálního rámce, avšak její přijetí a provedení je dosud nejisté. Zpozdilo se rovněž přijetí příslušných právních předpisů zajišťujících soulad se směrnicí Rady 2011/85/EU o rozpočtových rámcích.
- (11) V daňové oblasti je hlavním úkolem České republiky zefektivnit výběr příjmů a změnit daňový systém tak, aby více podporoval růst. Česká republika podnikla některá opatření, aby se zlepšilo plnění daňových povinností, zejména u nepřímých daní, avšak celkové náklady na plnění daňových povinností jsou stále příliš vysoké. Daňové základy (u daní z příjmů a příspěvků na zdravotní a sociální pojištění) nebyly dosud sjednoceny a od zřízení jednoho inkasního místa, jež bylo plánováno na rok 2015, se upustilo. Česká vláda však oznámila, že se otázkou sjednocení daňových základů hodlá zabývat. Doporučení, která byla v roce 2013 vydána ohledně daňové struktury, se nesečkala s praktickou odezvou. Zdanění práce zůstává vysoké, zejména u osob s nízkými příjmy (včetně osob pracujících na částečný úvazek), a to především kvůli vysokým odvodům na sociální zabezpečení. Existuje určitý potenciál pro přesun daňové zátěže z práce do jiných oblastí, např. na ekologické daně či pravidelně placené daně z nemovitostí, které jsou v obou případech poměrně nízké. Přetrvávají také výrazné rozdíly mezi zdaňováním a vyměřováním sociálních příspěvků u zaměstnanců a u osob samostatně výdělečně činných, což zužuje daňovou základnu a vybízí k nepravé samostatné výdělečné činnosti s nespravedlivými důsledky pro osoby, které jsou zaměstnány na základě řádné pracovní smlouvy.
- (12) Pokud jde o udržitelnost, Česká republika čelí v dlouhodobém výhledu středně velkému riziku, a to především kvůli očekávanému zvyšování výdajů na důchody a zdravotní péči. Zákonem stanovený věk pro odchod do důchodu se má podle stávajících právních předpisů v dlouhodobém horizontu zvyšovat, ale ve střednědobém výhledu je toto zvyšování příliš pomalé. Vláda plánuje zavést mechanismus revize, který věk pro odchod do důchodu sladí se změnami ve střední délce života, jedná se však jen o částečnou reakci na problematickou mezeru udržitelnosti. V roce 2015, tedy o rok dříve, než bylo plánováno, se navíc ukončí dočasně nižší valorizace důchodů a standardní mechanismus valorizace důchodů (ceny plus třetina nárůstu reálných mezd) nebyl přezkoumán. Omezeně se pokročilo v podpoře zaměstnatelnosti starších pracovníků. Co se týče zvyšování nákladové efektivnosti veřejných výdajů na zdravotní péči, zaznamenán nebyl pokrok žádný. Odvětví nemocniční péče vykazuje nadměrnou kapacitu, což svědčí o tom, že prostor pro možné zvýšení nákladové efektivnosti a zlepšení správy existuje.

- (13) Podniknuty byly některé prvotní kroky ke zlepšení kapacity a kvality veřejných služeb zaměstnanosti. Jedná se o kroky správným směrem, ale jejich dopad bude třeba vyhodnotit. Aktivním politikám na trhu práce stále schází dostatečné financování a účinné zacílení na ženy s malými dětmi, mladé lidi a starší pracovníky. Navzdory relativně vysoké celkové míře zaměstnanosti jsou totiž tyto skupiny na trhu práce i nadále málo zastoupeny. Ženám účast na trhu práce ztěžuje omezená dostupnost cenově přijatelných zařízení a služeb péče o děti a komparativně nízké využívání částečných úvazků. Rozdíl v odměňování žen a mužů patřil v roce 2012 stále k největším v EU.
- (14) Obavy vzbuzuje kvalita českého vzdělávacího systému a jeho orientace na trh práce. Přijata byla některá opatření ke zlepšení hodnotícího rámce pro povinnou školní docházku, úkolem nicméně zůstává podnikat návazné kroky u škol a žáků se slabšími výsledky. Potíží je také atraktivnost učitelského povolání, což vláda zamýšlí řešit. Nízká účast romských dětí na inkluzivním většinovém předškolním vzdělávání a na základním vzdělávání nepřestává být problematická pro jejich integraci. Reforma vysokého školství se zpozdila a nijak se nepokročilo ve zlepšení systému akreditace a financování vysokých škol. Zavedeny byly jen drobné změny týkající se financování výzkumných institucí. Jako zásadní se stále jeví potřeba vytvořit správné pobídky pro badatele ve veřejném sektoru tak, aby usilovali o excelenci, zabývali se společenskými výzvami a spolupracovali s podnikatelským sektorem.
- (15) Začal proces deregulace vysokého počtu regulovaných povolání, nicméně proces je pomalý a v odvětví služeb nevede k rychlým přínosům z větší hospodářské soutěže. Česká republika podniká některá prvotní opatření ke zvýšení energetické účinnosti, zejména prostřednictvím finančních pobídek z veřejných zdrojů, kterými podporuje energetickou účinnost budov. Potenciál pro úspory energie je stále značný a ambicióznější opatření by také pomohla snížit energetickou závislost.
- (16) Problémem s negativními hospodářskými důsledky zůstává kvalita a efektivnost veřejné správy. Dlouho očekávaný zákon o státní službě nebyl dosud přijat, jeho přijetí je však pro vládu klíčovou prioritou. V boji proti korupci se pokročilo omezeně; větší část právních předpisů z protikorupční strategie na roky 2013–2014 nebyla přijata. Jasná dlouhodobější vize toho, jak tento problém s dalekosáhlým významem pro hospodářský a společenský rozvoj trvale řešit, stále chybí. Realizace nabídkových řízení na místní a regionální úrovni se vyznačuje zbytečnými prodlevami. Nová pravidla pro zadávání veřejných zakázek představují krok zpět, jelikož odstraňují některé záruky transparentnosti. K omezenému pokroku došlo, pokud jde o lepší využívání finančních prostředků EU. Vysoká chybovost, kterou na konci roku 2013 hlásil u několika programů auditní orgán, však svědčí o tom, že je zapotřebí další úsilí.
- (17) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky České republiky. Posoudila konvergenční program i národní program reforem. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v České republice, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny Unie, jelikož je třeba posílit celkovou správu ekonomických záležitostí v Evropské unii tím, že pro budoucí rozhodování členských států budou poskytnuty vstupy na úrovni Unie. Její doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 7.

- (18) Na základě tohoto posouzení Rada přezkoumala konvergenční program České republiky, přičemž její stanovisko⁶ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1,

DOPORUČUJE České republiky v období 2014–2015:

1. Udržet v roce 2014 v návaznosti na korekci nadměrného schodku zdravou fiskální situaci. V roce 2015 výrazně posílit rozpočtovou strategii, aby se zajistilo dosažení střednědobého cíle, a posléze u střednědobého cíle setrávat. Upřednostňovat výdaje podporující růst, aby se podpořilo oživení a zlepšily se vyhlídky na růst. Přijmout a provést opatření k posílení fiskálního rámce, a zejména zřídit nezávislou fiskální instituci pro sledování fiskální politiky, zavést fiskální pravidla pro místní a regionální samosprávy a zlepšit koordinaci mezi všemi úrovněmi správy.
2. Zlepšit plnění daňových povinností (se zvláštním zaměřením na DPH) a snížit náklady na výběr a placení daní zjednodušením daňového systému a sjednocením základů daně z příjmu fyzických osob a vyměřovacích základů pro příspěvky na sociální a zdravotní pojištění. Snížit vysoké daňové zatížení práce, především u osob s nízkými příjmy. Přesunout daňovou zátěž do oblastí, kde bude méně omezovat růst, např. na pravidelně placené daně z nemovitostí a ekologické daně. Dále omezit rozdíly v daňovém zacházení se zaměstnanci a osobami samostatně výdělečně činnými.
3. Zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejného důchodového systému, a to konkrétně rychlejším navyšováním zákonem stanoveného věku pro odchod do důchodu a jasnějším provázáním tohoto věku se změnami ve střední délce života. Podporovat zaměstnatelnost starších pracovníků a přezkoumat mechanismus valorizace důchodů. Přijmout opatření k výraznému zlepšení nákladové efektivity a správy ve zdravotnictví, zejména v nemocniční péči.
4. Zlepšit účinnost a účelnost veřejných služeb zaměstnanosti, především pak zavedením systému pro měření výkonnosti. Oslovit neregistrované mladé lidi a poskytovat individualizované služby. Výrazně navýšit dostupnost cenově přijatelných a kvalitních zařízení a služeb péče o děti, a to se zaměřením na děti do tří let.
5. Zajistit, aby akreditace, řízení a financování vysokého školství přispívaly k jeho zkvalitňování a k jeho větší orientaci na trh práce. Zrychlit vypracování a zavedení nové metodiky pro hodnocení výzkumu a pro přidělování finančních prostředků, aby se zvýšil podíl financování poskytovaného výzkumným institucím na základě výkonnosti. V základním vzdělávání zatraktivnit učitelské povolání, zavést komplexní hodnotící rámec a podpořit školy a žáky se slabšími výsledky. Zvýšit inkluzivnost vzdělávání, konkrétně pak podporou účasti sociálně znevýhodněných a romských dětí, a to zejména v předškolním vzdělávání.
6. Zrychlit reformu regulovaných povolání a při tom se zaměřit na zrušení neodůvodněných a neúměrných požadavků. Zintenzivnit snahy o zvýšení energetické účinnosti v ekonomice.
7. V roce 2014 přijmout a provést zákon o státní službě, jenž zajistí stabilní, efektivní a profesionální státní správu. Zrychlit a značně posílit boj proti korupci provedením zbývajících legislativních opatření stanovených v protikorupční strategii na roky 2013–2014 a vypracováním plánů na další období. Dále zlepšit správu finančních

⁶ Podle čl. 9 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

prostředků EU, a sice zjednodušením prováděcích struktur, zvýšením kapacity a lepším řešením střetů zájmů. Zvýšit transparentnost při zadávání veřejných zakázek a zlepšit realizaci nabídkových řízení zajištěním odpovídajících pokynů a odpovídajícího dohledu.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda*