DOPORUČENÍ RADY

ze dne 12. července 2011

k národnímu programu reforem České republiky na rok 2011 a stanovisko Rady k aktualizovanému konvergenčnímu programu České republiky na období 2011–2014

(2011/C 212/02)

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,

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) Dne 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Komise zahájit novou strategii pro zaměstnanost a růst, Evropa 2020, založenou na intenzivnější 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) Dne 13. července 2010 přijala Rada doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států [2], které společně tvoří „integrované hlavní směry". Členské státy byly vyzvány, aby vzaly integrované hlavní směry v úvahu v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.

(3) Dne 12. ledna 2011 přijala Komise první roční analýzu růstu představující pro EU začátek nového cyklu správy ekonomických záležitostí a prvního evropského semestru, v němž se provádí integrovaná ex ante koordinace politiky, vycházející ze strategie Evropa 2020.

(4) Dne 25. března 2011 potvrdila Evropská rada priority pro fiskální konsolidaci a strukturální reformy (v souladu se závěry Rady ze dne 15. února a 7. března 2011 a v návaznosti na roční analýzu růstu vypracovanou Komisí). Zdůraznila, že je třeba se přednostně zaměřit na návrat ke zdravým rozpočtům a fiskální udržitelnosti, na snižování nezaměstnanosti prostřednictvím reforem trhu práce a na další úsilí o posílení růstu. Požádala členské státy, aby promítly tyto priority do konkrétních opatření, jež budou součástí jejich programů stability či konvergenčních programů a národních programů reforem.

(5) Česká republika předložila dne 29. dubna 2011 svůj národní program reforem na rok 2011 a dne 5. května aktualizaci svého konvergenčního programu na období 2011–2014 za rok 2011. Aby se vzaly v úvahu jejich vzájemné vazby, byly oba programy posuzovány současně.

(6) Celosvětová finanční krize, jejíž projevy byly usnadněny velkou mírou otevřenosti české ekonomiky vůči obchodu, měla podstatný dopad na růst HDP a zaměstnanost v České republice. Reálný HDP se v roce 2009 v důsledku poklesu vývozu a domácích investic snížil o 4,1 %. Míra nezaměstnanosti se výrazně zvýšila ze 4,4 % v roce 2008 na 7,3 % v roce 2010 a míra zaměstnanosti mezi roky 2008 a 2010 klesla o 2 procentní body. Vysoká míra expozice mezinárodnímu obchodu a relativně rychlé zotavení u hlavních obchodních partnerů České republiky nicméně rovněž umožnily rychlé oživení tempa růstu reálného HDP v roce 2010 na 2,3 % a budou nadále podporovat mírné zotavení.

(7) Na základě posouzení aktualizovaného konvergenčního programu podle nařízení (ES) č. 1466/97 se Rada domnívá, že makroekonomické předpoklady, z nichž

[1] Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

[2] Rozhodnutí Rady 2011/308/EU ze dne 19. května 2011 o hlavních zásadách politiky zaměstnanosti členských států (Úř. věst. L 138, 26.5.2011, s. 56) stanoví, že platí i pro rok 2011.

konvergenční program vychází, jsou v prvních dvou letech programu realistické a v následujících letech jsou příznivější než střednědobá prognóza Komise týkající se hospodářských výsledků vycházející ze standardní metodiky. Konvergenční program ve srovnání s prognózou útvarů Komise z jara 2011 vychází z nižší prognózy růstu na rok 2012, zejména v důsledku dalšího trvajícího snižování reálných výdajů na vládní spotřebu, které prognóza útvarů Komise na rok 2012, založená na předpokladu nezměněné politiky, nezohledňuje. Konvergenční program předpokládá snížení schodku veřejných financí pod 3 % HDP v roce 2013 a dále na 1,9 % HDP v roce 2014. Plánovaná konsolidace je založena zejména na omezení výdajů. Navrhovaná opatření jsou obecně dostatečná pro dosažení cíle do roku 2013 podle doporučení Rady, některá opatření obsažená v konvergenčním programu však znamenají riziko pro skutečný výsledek rozpočtového hospodaření. Zdá se také, že k dosažení cílů v pozdějších letech konvergenčního programu má dojít především díky příznivým podmínkám hospodářského cyklu a dalšímu zefektivnění veřejné správy, jehož realizace může být stále obtížnější. Dosažení střednědobého rozpočtového cíle se předpokládá po skončení konvergenčního programu. Průměrné roční fiskální úsilí v období 2011–2013 je nepatrně pod 1 % HDP, jež doporučila Rada v rámci postupu při nadměrném schodku ze dne 2. prosince 2009.

(8) Konvergenční program stanovil jasný cíl snížit do roku 2013 schodek veřejných financí pod 3 % HDP. Náročným úkolem však bude zajistit, aby opatření v zájmu snížení schodku v období 2011–2013 i v následujících letech neohrozila dlouhodobý růst, zejména zachováním výdajů na vzdělávání a veřejný výzkum a vývoj, a aby zajistila odpovídající rezervu pro nárůst výdajů v důsledku demografického vývoje.

(9) Strategie rozpočtové konsolidace zahrnuje opatření, která mají vliv na příjmy z DPH: nižší sazba DPH se má v letech 2012 a 2013 zvýšit, zatímco vyšší sazba se má v roce 2013 snížit. Vláda má také v úmyslu zvýšit od roku 2013 počet firem povinných k DPH. Podle konvergenčního programu by tyto změny měly přinést zvýšení daňových příjmů odpovídající 0,7 % HDP v roce 2012 a další 0,1 % HDP v roce 2013. Zdá se rovněž, že existuje další prostor pro posílení příjmů z nepřímých daní, jež v roce 2010 odpovídaly 11,8 % HDP ve srovnání s průměrem EU ve výši 13,4 %, a tím i pro možný přesun daňové zátěže od zdanění práce. Plánovaná daňová reforma se tímto tématem částečně zabývá. Rozdíl mezi skutečnými příjmy z DPH a teoretickou povinností k DPH je mimoto podle odhadů výrazně vyšší, než je průměr EU, což je důvodem pro přijetí opatření pro lepší dodržování daňových předpisů. Za tímto účelem přijala Česká republika v roce 2011 nová opatření proti daňovým podvodům s DPH a ke snížení daňových úniků.

(10) Jelikož bude dopad stárnutí obyvatelstva na rozpočet podle prognóz výrazně nad průměrem EU, je významnou otázkou reforma důchodového systému. Vláda předložila dva soubory návrhů. První balíček, u něhož se očekává, že bude schválen do konce září 2011 parlamentem, se zaměřuje na veřejný pilíř průběžného financování, který je od roku 2009 schodkový. Kromě jiných opatření zahrnuje zvýšení zákonného věku odchodu do důchodu, jenž bude v roce 2041 sjednocen na 66 let a 8 měsíců pro muže i ženy narozené v roce 1975. Pro další ročníky se bude věk odchodu do důchodu zvyšovat o dva měsíce bez předem stanoveného omezení. Tento soubor parametrických reforem určitým způsobem řeší problém fiskální udržitelnosti; nemusí však být dostatečný pro řešení všech problémů vyvolaných demografickým vývojem. Druhý balíček opatření, který vláda ještě oficiálně neschválila, by spočíval v zavedení dobrovolného druhého soukromého pilíře v roce 2013, jehož účelem je zvýšení diverzifikace důchodových příjmů a podpora jejich budoucí přiměřenosti díky vytvoření soukromých úspor. Navrhovaná forma pilíře však vytváří jen málo pobídek pro vstup do systému a může dokonce posílit dlouhodobé tlaky popsané výše. Je rovněž nutné pečlivě analyzovat provozní náklady takovýchto důchodových fondů a udržovat je na co nejnižší úrovni, aby byla zajištěna efektivita systému.

(11) Trh práce je považován za mírně flexibilní a před celosvětovou finanční krizí nevykazoval větší dysfunkce. Některé strukturální nedostatky jsou však zřejmé. Jedním z hlavních problémů jsou velké obtíže, s nimiž se potýkají ženy s dětmi při návratu na trh práce po mateřské dovolené. Tato otázka je závažná i kvůli jejím širším hospodářským důsledkům: dlouhým obdobím mimo pracovní proces, velkému rozdílu v zaměstnanosti žen a mužů a velmi vysokému rozdílu v odměňování žen a mužů. Brzký návrat do práce je stále obtížný, a to i přes úsilí vlády poskytnout rodičům větší výběr při volbě délky rodičovské dovolené. Za příčinu tohoto problému lze zčásti považovat nízkou ochotu firem nabízet pracovní smlouvy na částečný úvazek, často využívaných zaměstnanci s malými dětmi v jiných členských státech, zčásti nízký počet cenově dostupných zařízení péče o děti. Národní program reforem vyjmenovává řadu konkrétních opatření na zlepšení možností péče o děti, včetně dětí mladších tří let.

(12) Přestože celková míra nezaměstnanosti jakož i dlouhodobé nezaměstnanosti zůstávají výrazně pod průměrem EU, vzrůstá v důsledku krize míra dlouhodobé nezaměstnanosti, zejména u osob ve věku 20–29 let. Osoby s nízkým vzděláním i ostatní pracovníci s nízkými mzdami mají při hledání zaměstnání velké potíže. Je třeba zvýšit výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti a míru zapojení dotčených osob do pravidelných aktivačních opatření, která by měla být lépe cílena.

(13) Problémy v efektivitě veřejné správy, jež zatěžují podnikatelské prostředí, by mohly být řešeny komplexním provedením stávajících strategií. Vláda v roce 2007 zahájila program „lepší regulace“ a protikorupční strategii na období 2011–2012. Tyto nástroje obsahují opatření důležitá pro zlepšení kvality právního a regulačního rámce ČR, jenž se v mezinárodních průzkumech umisťuje pod průměrem EU, a pro posílení důvěry podnikatelů. Náročným úkolem je stabilizace veřejné správy, jelikož časté a dalekosáhlé reorganizace oslabují její efektivitu. Za tímto účelem je důležité přijmout služební zákon, jenž byl několikrát odložen. Vláda nedávno přijala opatření pro zvýšení transparentnosti zadávání veřejných zakázek. Jeden prvek regulačního rámce, konkrétně určitý druh akcií společností, který umožňuje zcela anonymní převod majetku, by neměl uniknout pozornosti.

(14) Předpokládá se, že krize měla negativní dopad na potenciální růst. Nehledě na vysoký počet mladých lidí studujících na vysokých školách je důležité zdokonalit lidský kapitál, čemuž brání nedostatečná kvalita odborné přípravy, ilustrovaná nízkým umístěním českých institucí terciárního vzdělávání v mezinárodních průzkumech. Výdaje na studenta ve srovnatelných cenách jsou navíc ve spodní čtvrtině členských států, přičemž v oblasti základního vzdělání jsou obzvláště nízké. Národní program reforem nastiňuje opatření pro všechny etapy vzdělávání. Komplexní reforma terciárního vzdělávání se připravuje několik let. Zajištění kvalitního a efektivního terciárního vzdělávání je důležité pro konkurenceschopnost a inovační kapacitu.

(15) Komise posoudila konvergenční program a národní program reforem České republiky. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku České republiky, ale také soulad s pravidly a pokyny EU, vzhledem k nutnosti posílit celkovou správu ekonomických záležitostí EU tím, že budou rozhodnutí členských států zahrnovat vstupy na úrovni EU. V této souvislosti má Komise za to, že by mělo být zachováno zaměření na fiskální konsolidaci za současné ochrany výdajů podporujících růst. Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí do značné míry závisí na schopnosti provést nyní nezbytnou důchodovou reformu. Zásadní význam má zvýšení míry účasti na trhu práce, zejména v případě žen, a pracovních příležitostí pro dlouhodobě nezaměstnané. Pro konkurenceschopnost mají zásadní význam další kroky pro zlepšení kvality veřejných služeb a regulačního rámce, jakož i pro zlepšení kvality terciárního vzdělávání.

(16) Rada na základě tohoto posouzení a rovněž s ohledem na doporučení Rady podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování Evropské unie ze dne 2. prosince 2009 přezkoumala aktualizaci konvergenčního programu České republiky z roku 2011 a její stanovisko [1] se odráží zejména v jejích doporučeních v bodech 1 a 2 níže. S ohledem na závěry Evropské rady ze dne 25. března 2011 Rada přezkoumala národní program reforem České republiky,

DOPORUČUJE, aby Česká republika v období 2011–2012 provedla tato opatření:

1. Provést v roce 2011 plánovanou konsolidaci a v případě výpadků příjmů nebo překročení plánovaných výdajů přijmout nezbytná trvalá vyrovnávací opatření. Přijmout fiskální opatření plánovaná v konvergenčním programu na rok 2012 a podpořit dosažení cíle na rok 2013 konkrétnějšími opatřeními; ovšem nekrátit výdaje u položek podporujících růst. Zvýšit efektivitu veřejných investic a pokračovat ve využívání stávajícího prostoru pro zvýšení příjmů z nepřímých daní a přesunout tak daňovou zátěž od zdanění práce, zlepšit dodržování daňových předpisů a omezit daňové úniky. Zajistit na období 2010–2013 fiskální úsilí ve výši 1 % HDP, v souladu s doporučením Rady o odstranění nadměrného schodku, což umožní dodržení lhůty v rámci postupu při nadměrném schodku v dostatečném rozsahu v roce 2013.

2. Zavést plánovanou komplexní důchodovou reformu v zájmu zlepšení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a zajištění přiměřenosti budoucích důchodů. Úsilí by se mělo dále soustředit na další změny veřejného pilíře, aby systém v budoucnu nevytvářel fiskální nerovnováhu, a na podporu soukromého spoření. Za účelem zvyšování věku skutečného odchodu do důchodu by mohla být zohledněna vazba mezi zákonným věkem odchodu do důchodu a střední délkou života. Zajistit, aby plánovaný fondový systém získal širokou účast a byl navržen tak, aby byly náklady na jeho správu transparentní a nízké.

3. Posílit účast na trhu práce omezením překážek, s nimiž se při návratu na trh práce potýkají rodiče s malými dětmi, zajištěním lepší dostupnosti a přístupu k cenově dostupným zařízením péče o děti. Zvýšit atraktivitu a dostupnost flexibilnějších forem pracovních vztahů, jako jsou zaměstnání na částečný úvazek.

[1] Podle čl. 9 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97.

4. Zlepšit výkonnost veřejných služeb v oblasti zaměstnanosti za účelem zvýšení kvality a efektivity odborné přípravy, pomoci při hledání práce a individualizovaných služeb a financovat programy v závislosti na jejich výsledcích. Ve spolupráci se zúčastněnými stranami zavést specifické programy odborné přípravy pro starší pracovníky, mladé lidi, pracovníky s nízkou kvalifikací a ostatní zranitelné skupiny.

5. Přijmout nezbytná opatření pro zlepšení kvality veřejných služeb v oblastech se zásadním významem pro podnikatelské prostředí. V této souvislosti urychlit provádění protikorupční strategie v souladu se stanovenými cíli, přijmout služební zákon na podporu stability a efektivity veřejné správy a přijmout příslušná opatření týkající se anonymního držení akcií.

6. Zřídit transparentní systém hodnocení kvality akademických institucí a provázat jej s jejich financováním, aby se zlepšila kvalita terciárního vzdělávání.

V Bruselu dne 12. července 2011.

Za Radu

předseda

J. VINCENT-ROSTOWSKI