

EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne XXX
[…](2012) XXX draft

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem České republiky na rok 2012

a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012–2015

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem České republiky na rok 2012

a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012–2015

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. 5 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise[2],

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu[3],

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 Evropské 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 za účelem posílení evropského potenciálu pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.

(2) Dne 13. července 2010 přijala Rada 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[4], 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.

---

1 Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 COM(2012) 303 final.
3 P7_TA(2012)0048 a P7_TA(2012)0047
4 Rozhodnutí Rady 2012/238/EU ze dne 26. dubna 2012.

(3) Dne 12. července 2011 přijala Rada doporučení k národnímu programu reforem České republiky na rok 2011 a vydala stanovisko ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2011–2014.

(4) Dne 23. listopadu 2011 přijala Komise druhou roční analýzu růstu, která zahájila druhý evropský semestr integrované koordinace politiky *ex ante* vycházející ze strategie Evropa 2020. Dne 14. února 2012 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 zprávu mechanismu varování[5], ve které Česká republika není uvedena mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.

(5) Dne 2. března 2012 potvrdila Evropská rada priority pro zajištění finanční stability, fiskální konsolidace a opatření na podporu růstu. Zdůraznila potřebu další diferencované fiskální konsolidace podporující růst, obnovy běžného poskytování úvěrů ekonomice, podpory růstu a konkurenceschopnosti, řešení nezaměstnanosti a sociálních dopadů krize a modernizace veřejné správy.

(6) Dne 25. dubna 2012 předložila Česká republika svůj konvergenční program na období 2012–2015 a dne 13. dubna 2012 národní program reforem na rok 2012. Aby se vzaly v úvahu jejich vzájemné vazby, byly oba programy posuzovány současně.

(7) Na základě hodnocení konvergenčního programu na rok 2012 podle nařízení Rady (ES) č. 1466/97 došla Rada k závěru, že makroekonomický scénář, na němž jsou založeny rozpočtové projekce programu, je realistický. Podle konvergenčního programu se očekává, že růst HDP v roce 2012 dosáhne 0,2 % a v roce 2013 dosáhne 1,3 %, zatímco prognóza Komise z jara 2012 počítala s 0 % v roce 2012 a 1,5 % v roce 2013. Cílem rozpočtové strategie nastíněné v programu je dosáhnout v roce 2016 vyrovnaného rozpočtu. Cíl v podobě celkového schodku veřejných financí ve výši 2,9 % HDP v roce 2013 je v souladu s termínem pro nápravu nadměrného schodku stanoveným v doporučeních Rady ze dne 2. prosince 2009. Průměrné roční fiskální úsilí 0,9 % HDP během období 2010–2013, založené na (nově vypočteném) strukturálním rozpočtovém saldu[6], je mírně pod úsilím ve výši 1 % HDP, jež doporučila Rada. Program potvrzuje dřívější střednědobý rozpočtový cíl schodku ve výši 1 % HDP, který adekvátně odráží požadavky Paktu o stabilitě a růstu a jehož má být dosaženo v roce 2015. Pokrok směrem ke střednědobému rozpočtovému cíli činí 0,8 % HDP v roce 2014 a 0,7 % HDP v roce 2015, a to na základě (nově vypočteného) strukturálního salda, a míra růstu veřejných výdajů odpovídá výdajovému kritériu dle Paktu o stabilitě a růstu. Rozpočtové prognózy programu jsou vystaveny několika rizikům. Zákon o finančním odškodnění církví, momentálně projednávaný v parlamentu, by v roce vstupu daného zákona v platnost zvýšil celkový schodek veřejných financí o 1,5 % HDP. Obecněji lze konstatovat, že povaha a rozsah stanovených konsolidačních opatření na příjmové i výdajové straně obnášejí značné riziko pro udržitelnost fiskálního přizpůsobení nad rámec programového období. Rozpočtové přizpůsobení zatím převážně spočívalo na plošných škrtech, jimiž jsou dotčeny též prorůstové výdaje. Na období 2013–2015 jsou naplánovány další úspory ve výdajích veřejné správy ve výši téměř 1 % HDP, avšak v programu nejsou dostatečně upřesněny podrobnosti. Většina plánovaných příjmových opatření je také dočasné povahy a měla by vypršet v roce 2015. Podle programu se očekává, že poměr

---

5 COM(2012) 68 final.

6 Cyklicky očištěné saldo bez jednorázových a dočasných opatření, nově vypočtené útvary Komise na základě informací poskytnutých v programu a za použití společně dohodnuté metodiky.

dluhu k HDP dosáhne v roce 2013 vrcholu ve výši 45,1 % HDP a poté bude klesat, hlavně z důvodu prognózovaného soustavného zlepšování primárního salda.

(8) České orgány v roce 2011 schválily zvýšení snížené sazby DPH a spotřební daně z tabáku; schválily rovněž významnou daňovou reformu dotýkající se zdanění práce, jež by měla vstoupit v platnost v roce 2014. Další změny daňového systému byly schváleny na úrovni vlády v dubnu 2012. Některé se týkají zdanění v oblasti životního prostředí a bydlení, jež jsou v současnosti zdaněny nedostatečně. Navržená dočasná povaha opatření v oblasti zdanění práce by vytvořila vícenáklady na dodržování předpisů a snížila by předvídatelnost pro daňové poplatníky. A nízké faktické zdanění osob samostatně výdělečně činných oproti zaměstnancům v důsledku rozsáhlého používání paušálních částek a daňových odpočtů by bylo novými návrhy řešeno toliko částečně. Vláda dále přijala opatření k potírání podvodů v oblasti DPH a daní z pohonných hmot a učinila první kroky k zavedení jednoho inkasního místa. Dodržování daňových předpisů představuje však nadále problém a stávající systém výběru daní není založen na jasně koncipované a komplexní strategii zaměřené na dodržování daňových předpisů.

(9) Česká vláda schválila a částečně provedla reformu důchodového systému zaměřenou na obnovení udržitelnosti veřejných financí a zvýšení důchodového spoření. Předpokládaná fiskální nerovnováha v důchodovém systému je však oproti průměru EU stále vysoká. Do reformy nebyla zahrnuta vazba mezi zákonem stanoveným věkem odchodu do důchodu a nadějí dožití. Kapacita tohoto nově zřízeného fondového pilíře k tomu, aby v budoucnu přispíval k vyšším průměrným důchodům, závisí na poměru pracovníků, zejména mladších, do tohoto pilíře zapojených a na očekávané míře návratnosti v dlouhodobém horizontu. Na podnícení účasti v tomto pilíři však nebyla oznámena žádná opatření a bylo by třeba poskytnout více poradenství pro potenciální spořitele. Nový systém předčasného odchodu do důchodu navržený vládou představuje nadto zásadní riziko pro důvěryhodnost a ambici reforem ohledně dosažení účinného zvýšení věku odchodu do důchodu, jakož i adekvátních důchodů.

(10) Celková míra nezaměstnanosti je pod průměrem EU, ale ženy s dětmi a jiné sociálně ohrožené skupiny obtížně realizují svůj potenciál na trhu práce. Dřívější návrat z rodičovské dovolené, který by mohl zabránit ztrátě dovedností, je podmíněný větší dostupností služeb péče o dítě, zejména u dětí mladších tří let. V tomto ohledu vláda zmírnila technické požadavky na zřízení podnikových mateřských škol a hodlá poskytovat daňové pobídky pro rozsáhlejší vytváření soukromých struktur péče o dítě, čímž částečně provádí doporučení. Protože pouze 3 % dětí mladších 3 let využívá oficiální zařízení služeb péče o dítě (oproti 24 % v EU-27 v roce 2009), je třeba dalších opatření s cílem zvýšení účasti rodičů s malými dětmi na trhu práce.

(11) Bylo přijato několik opatření ke zlepšení výkonnosti veřejných služeb zaměstnanosti. Krajské úřady práce spadají nově pod nový ústřední úřad práce a jako součást širší reformy sociálních dávek bylo pověření k vyplácení nepojistných sociálních dávek přeneseno z obcí na úřady práce. Výsledná zvýšená pracovní zátěž však bude ještě více doléhat na personál veřejných služeb zaměstnanosti, jehož počet v roce 2011 poklesl o 12 %. Ke zlepšení služeb zprostředkování pracovních míst byl zaveden systém externího zadávání služeb zaměstnanosti soukromým agenturám. Struktura odměn se však jeví jako neodpovídající. Je třeba dalšího úsilí k zajištění lepší kvality a efektivity odborné přípravy, pomoci při hledání zaměstnání a individualizovaných

služeb. Musí být poskytnuty nezbytné prostředky a pobídky. Ke zlepšení zacílení zásahů by se mělo zavést posuzování efektivity a financování aktivačních programů musí být vázáno na výkonnost.

(12) Přes nedávná zlepšení v některých oblastech jako např. službách elektronické veřejné správy (e-government) a snižování administrativní zátěže pro podniky doposud existuje rozsáhlý prostor pro zlepšování efektivity veřejné správy. Pokud jde o protikorupční strategii, přijetí nového zákona o zadávání veřejných zakázek, který je účinný od dubna 2012, bylo hlavním úspěchem. Pro jeho důvěryhodnost a efektivitu však bude rozhodující jeho řádné vynucování a provádění. Otázka anonymní držby akcií dosud nebyla řešena. Stále se připravuje služební zákon, který však je třeba přijmout neprodleně a zajistit tak státní správě nezbytnou stabilitu. Nesrovnalosti v zadávání veřejných zakázek a nikoli optimální fungování řídicích a kontrolních systémů v rámci veřejné správy jsou významným zdrojem problémů při využívání fondů EU.

(13) Česká ekonomika potřebuje zmobilizovat faktory usnadňující přechod na růst založený na inovacích, vyšší přidané hodnotě a lidském kapitálu, neboť příležitosti pro další reálnou konvergenci založenou na kapitálově intenzivním růstu se jeví být spíše omezené. V současnosti se debatuje o reformě vysokoškolského vzdělávání. Ačkoli zahrnuje revizi stávajícího akreditačního řízení, není dostatečně přesná u klíčového tématu standardů hodnocení kvality a vzhledem k absenci systematického sběru údajů a analýzy postrádá podporu akademické obce. Z důvodu zhoršujících se výkonů českých žáků učinila vláda opatření k zajištění minimálních studijních výsledků a přikročila ke strategii celostátního elektronického testování. Tato opatření jsou však příliš úzká na to, aby účinně zvýšila kvalitu a spravedlnost povinné školní docházky.

(14) V kontextu evropského semestru provedla Komise důkladnou analýzu hospodářské politiky České republiky. Zabývala se konvergenčním programem i národním programem reforem. Zohlednila nejenom jejich relevanci pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v České republice, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny EU, vzhledem k tomu, že je potřeba posílit celkovou správu ekonomických záležitostí v Evropské unii přispíváním k tvorbě budoucích vnitrostátních rozhodnutí z úrovně EU. Její doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení (1) až (6).

(15) Rada na základě tohoto posouzení prozkoumala konvergenční program České republiky a její stanovisko[7] je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení (1),

DOPORUČUJE, aby Česká republika v období 2012–2013 provedla tato opatření:

1. Zabezpečit naplánovaný pokrok směrem k včasné nápravě nadměrného schodku. Za tímto účelem v plném rozsahu splnit rozpočet na rok 2012 a upřesnit opatření trvalé povahy nezbytná na rok 2013 tak, aby se dosáhlo ročního průměrného strukturálního přizpůsobení stanoveného v doporučení Rady v rámci postupu při nadměrném schodku. Dále zabezpečit odpovídající úsilí o strukturální přizpůsobení s cílem dosáhnout dostatečného pokroku směrem ke střednědobému cíli, včetně splnění výdajového kritéria. V této souvislosti zamezit plošné škrty, zajistit prorůstové výdaje a vystupňovat úsilí o zlepšení efektivity veřejných výdajů. Využívat dostupný

[7] Podle čl. 9 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

prostor k takovým zvyšováním daní, jimiž by byl minimálně dotčen růst. Přesunout vysokou úroveň zdanění práce na zdanění v oblasti bydlení a životního prostředí. Zmenšit rozdíly v daňovém zacházení se zaměstnanci a osobami samostatně výdělečně činnými. Přijmout opatření ke zlepšení výběru daní, k zamezení daňových úniků a ke zlepšení dodržování daňových předpisů, včetně zavedení jediného inkasního místa pro všechny druhy daní.

2. Zavést další změny ve veřejném důchodovém systému k zajištění jeho dlouhodobé udržitelnosti. Přehodnotit plány umožňující předčasný odchod z trhu práce. Zajistit širokou účast mladších pracovníků v plánovaném fondovém systému ke zlepšení přiměřenosti důchodů.

3. Přijmout další opatření k podstatnému zvýšení dostupnosti cenově přístupných a kvalitních předškolních zařízení péče o dítě.

4. Posílit veřejné služby zaměstnanosti zvýšením kvality a efektivity odborné přípravy, pomoci při hledání zaměstnání a individualizovaných služeb, včetně externě zadaných služeb.

5. Naléhavě přijmout a provést služební zákon s cílem podpořit stabilitu a efektivitu veřejné správy a zamezit porušování předpisů. Zajistit odpovídající provádění nového zákona o zadávání veřejných zakázek. Vyřešit otázku anonymní držby akcií. Zajistit správné provádění v souvislosti s fondy EU a posílit boj proti korupci.

6. Přijmout nezbytné právní předpisy k vytvoření transparentního a jasně vymezeného systému hodnocení kvality vysokoškolských a výzkumných ústavů. Zabezpečit, aby financování bylo udržitelné a vázané na výsledky hodnocení kvality. Vytvořit rámec pro hodnocení zaměřený na zlepšení v oblasti povinné školní docházky.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda