



V Bruselu dne 29.5.2013
COM(2013) 353 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem České republiky na rok 2013

a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012–2016

{SWD(2013) 353 final}

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem České republiky na rok 2013

a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012–2016

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,

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 růst a zaměstnanost, Evropa 2020, založenou na posílené koordinaci hospodářských politik, které se zaměří 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 států⁴, 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 29. června 2012 přijaly hlavy států a vlád rozhodnutí o Paktu pro růst a zaměstnanost, jenž představuje jednotný rámec opatření na úrovni členských států, EU a eurozóny a využívá veškerých možných pák, nástrojů a politik. Rozhodli o krocích, které mají být podniknuty na úrovni členských států, a vyjádřili zejména plné odhodlání dosáhnout cílů strategie Evropa 2020 a naplnit doporučení určená jednotlivým zemím.

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

² COM(2013) 353 final.

³ P7_TA(2013)0052 a P7_TA(2013)0053.

⁴ Rozhodnutí Rady 2013/208/EU ze dne 22. dubna 2013.

- (4) Dne 6. července 2012 přijala Rada doporučení k národnímu programu reforem České republiky na rok 2012 a stanovisko k aktualizovanému programu stability České republiky na období 2011–2015.
- (5) Dne 28. listopadu 2012 přijala Komise roční analýzu růstu⁵, která zahájila evropský semestr koordinace hospodářské politiky pro rok 2013. Téhož dne Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 přijala zprávu mechanismu varování⁶, ve které není Česká republika uvedena mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.
- (6) Dne 14. března 2013 potvrdila Evropská rada priority pro zajištění finanční stability, fiskální konsolidace a opatření na podporu růstu. Zdůraznila potřebu další diferencované fiskální konsolidace podporující růst, návratu ke standardním podmínkám pro poskytování úvěrů ekonomice, podpory růstu a konkurenceschopnosti, řešení nezaměstnanosti a sociálních dopadů krize a modernizace veřejné správy.
- (7) Dne 26. dubna 2013 předložila Česká republika svůj letošní konvergenční program na období 2013–2016 a dne 17. dubna 2013 národní program reforem na rok 2013. Vzhledem k jejich vzájemným vazbám byly oba programy posuzovány současně.
- (8) Na základě posouzení konvergenčního programu na rok 2013 podle nařízení Rady (ES) č. 1466/97 se Rada domnívá, že Česká republika snížila v letech 2009 až 2012 celkový schodek o 1,4 % HDP díky podstatnému konsolidačnímu úsilí a že na základě současných očekávání je na dobré cestě svůj nadměrný schodek napravit. Makroekonomický scénář, který je základem rozpočtových projekcí v programu, je reálný. Podle konvergenčního programu se očekává, že růst reálného HDP dosáhne v roce 2013 0 % a v roce 2014 1,2%, zatímco prognóza Komise z jara 2013 počítala s hodnotou –0,4 % v roce 2013 a 1,6 % v roce 2014. Cílem rozpočtové strategie nastíněné v programu je udržet celkový schodek veřejných financí pod referenční hodnotou 3 % HDP. Cíl v podobě celkového schodku veřejných financí ve výši 2,9 % HDP v roce 2013 je v souladu se lhůtou pro nápravu nadměrného schodku stanoveným v doporučení Rady ze dne 2. prosince 2009. Komise v prognóze z jara roku 2013 předpokládá schodek veřejných financí ve výši 2,9 % HDP v roce 2013 a 3 % HDP v roce 2014. Existuje riziko horšího než očekávaného rozpočtového výsledku v roce 2013, jež plyne z dodatečných oprav výplat finančních prostředků EU. Na druhé straně jednorázové příjmy spojené s plánovanou dražbou nových telekomunikačních kmitočtových pásem by mohly mít za následek lepší výsledek rozpočtu v roce 2013, než se předpokládá. Konvergenční program potvrzuje předešlý střednědobý rozpočtový cíl, kterým je schodek HDP ve výši 1%, což přiměřeně odráží požadavky Paktu o stabilitě a růstu. Nově vypočítaný strukturální rozpočtový schodek podle projekcí vzroste o 0,3 % HDP v roce 2014, 0,2 % HDP v roce 2015 a 0,5 % HDP v roce 2016, program tedy nepředpokládá žádné úpravy směřující k dosažení střednědobého cíle, což není v souladu s Paktem o stabilitě a růstu. Tempo růstu veřejných výdajů je v roce 2014 v souladu s výdajovým kritériem Paktu o stabilitě a růstu, ale v roce 2015 se odchyluje o 0,3 % a v roce 2016 o 0,5 %. Poměr dluhu k HDP se podle konvergenčního programu bude v průběhu programového období nadále zvyšovat, i když stále pomalejším tempem, a v roce 2016 dosáhne 51,9 % HDP.
- (9) Rychlému a trvalému oživení hospodářství brání v České republice opakované škrty ve veřejných investičních výdajích. Zachování výdajů na podporu růstu s vysokým

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

multiplikačním účinkem, včetně projektů spolufinancovaných z fondů EU, by nejen podpořilo oživení, ale mohlo by rovněž přispět k řešení dlouhodobých problémů. Růst by mohl být výrazně ovlivněn, pokud se upřednostní výdaje na opatření zaměřená na zvýšení zaměstnanosti, na výzkum a inovace, vzdělávání, zařízení péče o děti a projekty infrastruktury. Zároveň je klíčové zajistit, aby tyto výdaje byly efektivní a v souladu s právními předpisy.

- (10) V daňové reformě bylo v roce 2012 dosaženo omezeného pokroku. Ačkoli daň z převodu nemovitostí byla zvýšena, nebyly učiněny žádné kroky ke zvýšení velmi nízké úrovně periodické daně z nemovitostí. Plány na zavedení daně z emisí CO₂ a zrušení osvobození od spotřební daně u zemního plynu pro vytápění byly opuštěny. Implicitní míra zdanění energie se nachází pod průměrem EU a daně z provozu motorových vozidel jsou nadále velmi nízké. Strukturální problémy přetrvávají rovněž u zdanění práce a dotýkají se zejména pracovníků s nízkými příjmy a pracovníků na částečný úvazek. Ke zmenšení rozdílů v daňovém zacházení se zaměstnanci a osobami samostatně výdělečně činnými byly podniknuty jen minimální kroky. V České republice též existuje prostor pro další zlepšení účinnosti daňové správy. Co se týče daní z příjmu fyzických a právnických osob, vláda plánuje v roce 2015 vytvořit jedno inkasní místo, které by účinně zjednodušilo daňovou správu a pomohlo by zmenšit složitost současného systému. Avšak nevýhodou reformy je, že základy daně z příjmů fyzických osob a příspěvků na zdravotní a sociální pojištění nebudou harmonizovány, a velká část potenciálních přínosů reformy tak zůstane nevyužita.
- (11) Česká republika má mezeru udržitelnosti ve výši 5,0 % HDP, což je více než průměr EU. Mezera udržitelnosti odráží odhadované dlouhodobé náklady stárnutí populace, které jsou výsledkem očekávaného nárůstu výdajů na důchody, na zdravotní péči a dlouhodobou péči. Jedním z hlavních zdrojů neudržitelného nárůstu výdajů na důchody je pomalé tempo, jakým se zvyšuje zákonem stanovený věk odchodu do důchodu, zejména pro muže. Udržitelnost systému by se výrazně posílila, pokud se zákonem stanovený věk odchodu do důchodu zvyšoval rychleji, než to stanoví současné právní předpisy, a odvíjel se od naděje dožití. Vzorec indexace založený na cenách by se při dlouhodobém uplatňování stal také významným zdrojem úspor a zároveň by zachoval kupní sílu důchodců.
- (12) V rozporu s doporučením z roku 2012 vláda v roce 2013 zavedla nový systém předčasného odchodu do důchodu, jenž dává možnost čerpat důchod po dobu až pěti let před dosažením zákonné věkové hranice odchodu do důchodu. Předčasné důchody budou placeny z pilíře důchodového spoření (třetí pilíř). Tento pilíř však dostává značné státní dotace prostřednictvím přímého spolufinancování a možnosti daňového odpočtu příspěvků. Bez ohledu na to, zda kritéria způsobilosti pro přístup k režimu skutečně splní pouze omezený počet osob, jak vláda očekává, toto opatření příjemcům umožňuje využívat dříve nahromaděnou veřejnou dotaci k účelu, který odporuje politice podporující delší pracovní život.
- (13) Významný příspěvek k nákladům na stárnutí obyvatelstva a k mezeře udržitelnosti rovněž plyne z očekávaného nárůstu výdajů na zdravotní a dlouhodobou péči. V uplynulých letech byly v České republice provedeny reformy, jejichž cílem je zlepšit efektivitu zdravotnictví omezením nákladů a využitím více tržně orientovaných řešení. Nicméně problémy přetrvávají. V porovnání s ostatními členskými státy se český systém zdravotní péče obecně příliš soustředí na nemocniční péči, což vede k neefektivitě. Poskytování péče by bylo možné zlepšit klinicky nejvhodnějším a nákladově efektivním způsobem, například přechodem k ambulantním zákrokům či snížením nepřiměřené délky pobytu v nemocnicích s akutní péčí.

- (14) Nedávné prognózy OECD ukazují, že pokud by se míra zaměstnanosti žen zcela vyrovnala zaměstnanosti mužů, zastavilo by se předpokládané snižování celkového počtu pracovních sil a do roku 2030 by se HDP na obyvatele zvýšil až o 16,5 %. Vláda předložila 22. května 2013 návrh zákona na zřízení soukromých „dětských skupin“ pod vedením profesionálních chův, na něž by byla poskytovatelům péče a zúčastněným rodinám poskytována daňová podpora. Jedná se o krok správným směrem, ale problém se tím řeší jen částečně. Přestože přetrvává nedostatek zařízení pro péči o děti, zejména pro děti mladší tří let, neexistují žádné plány na zvýšení rozpočtové podpory na veřejná zařízení péče o děti předškolního věku. Zaměstnatelnost znevýhodněných osob a jejich účast na trhu práce je i nadále nedostatečná; efektivita a účinnost veřejných služeb zaměstnanosti by se v tomto ohledu mohla zlepšit.
- (15) Doporučení pro Českou republiku z roku 2012 týkající se veřejné správy výslovně zmínilo potřebu zlepšit výkonnost veřejné správy a posílit boj proti korupci. Avšak pokrok v přijímání prioritních právních aktů v rámci strategie České republiky pro boj s korupcí na období 2011–2012 byl velmi omezený. Je třeba, aby po nové protikorupční strategii na období 2013–2014, kterou vláda schválila v lednu 2013, následovalo bezprostřední přijetí očekávaných prioritních právních předpisů, například služebního zákona. Tento nový předpis bude muset dostatečně oddělit politicky jmenované kandidáty od nepolitických zaměstnanců, zaručit nezávislost státních úředníků a vytvořit dobře fungující systém služebního postupu, který by omezil častou obměnu zaměstnanců. Česká republika významně pokročila při provádění zákona o zadávání veřejných zakázek, který vstoupil v platnost v dubnu 2012. Místní orgány však informují o obtížích při provádění zákona. Co se týče využívání prostředků z fondů EU, většina opatření z akčního plánu na posílení systému řízení a kontroly byla provedena do konce roku 2012. České orgány však budou muset zajistit průběžné sledování tohoto akčního plánu.
- (16) Na úrovni povinné školní docházky dosahují čeští žáci v mezinárodním srovnání zhruba průměrných výsledků. V matematice a přírodních vědách se však výsledky v průběhu času rychle zhoršují. České orgány na to reagovaly souborem opatření, k nimž patří stanovení minimálních standardů vzdělávání, které budou využity pro celostátní testování žáků. Měl by však být vytvořen integrovanější systém, který by zajistil, aby se žákům, učitelům a školám s podprůměrnými výsledky z testů dostávalo systematické podpory, aby se dále zvýšily ambice této reformy. Hlavním úkolem českého systému vysokoškolského vzdělávání je zajistit, aby narůstající počet studentů byl vybaven dovednostmi potřebnými k úspěchu na trhu práce. Projednává se novela zákona o vysokých školách, která by měla zavést diferencované financování a zlepšit systém akreditace. Jedná se o relevantní a ambiciózní návrhy, i když jejich skutečný dopad bude záviset na konečném návrhu reformy. České orgány rovněž plánují přijmout revidované normy pro hodnocení pro účely financování výzkumných institucí. Pokud by se zvýšil podíl ukazatelů kvality, včetně posílené spolupráce s podnikatelským sektorem, pomohlo by to českému výzkumnému a inovačnímu systému dosáhnout vyšší kvality.
- (17) Česká republika se řadí mezi členské státy EU s největším počtem regulovaných povolání. V roce 2012 proběhla veřejná konzultace o přezkumu předpisového rámce pro povolání a její výsledky mají být předloženy v roce 2013. Jedná se o důležitý krok za účelem snížení nebo odstranění překážek pro povolání, u nichž není prokázána nezbytnost regulace nebo u nichž se regulace považuje za nadměrnou (včetně délky povinných stáží) a u nichž by jednodušší přístup mohl umožnit vznik dalších

pracovních míst a růst. Přestože bylo dosaženo jistého zlepšení, Česká republika je stále jednou z nejvíce energeticky náročných ekonomik v EU, zejména v oblasti budov a energetiky.

- (18) 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 EU, vzhledem k nutnosti posílit celkovou správu ekonomických záležitostí v Evropské unii tím, že pro rozhodování členských států budou poskytnuty vstupy na úrovni EU. Její doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení 1 až 7.
- (19) Na základě tohoto posouzení Rada přezkoumala konvergenční program České republiky a její stanovisko⁷ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení 1,

DOPORUČUJE, aby Česká republika v období 2013–2014 provedla tato opatření:

1. Provést plánovaný rozpočet na rok 2013 tak, aby byl v roce 2013 udržitelným způsobem napraven nadměrný schodek a bylo dosaženo strukturálního přizpůsobení uvedeného v doporučeních Rady v rámci postupu při nadměrném schodku. Na rok 2014 a roky pozdější posílit a striktně provádět rozpočtovou strategii, doprovázenou dostatečně upřesněnými opatřeními, aby se zajistilo fiskální úsilí přiměřené pro dostatečný pokrok k dosažení střednědobého cíle. Upřednostnit výdaje podporující růst a mimo jiné včas vyčlenit prostředky na zbývající projekty spolufinancované z fondů EU ve stávajícím finančním rámci.
2. Snížit vysokou úroveň zdanění práce přesunem zdanění do oblastí, které méně omezují růst, například periodické daně z bydlení a daně z provozu motorových vozidel. Dále zmenšit rozdíly v daňovém zacházení se zaměstnanci a osobami samostatně výdělečně činnými. Zlepšit dodržování daňových předpisů a snížit náklady na jejich dodržování vytvořením jednoho inkasního místa a harmonizováním daňových základů pro daň z příjmu fyzických osob a příspěvky na sociální a zdravotní pojištění.
3. Zvyšovat zákonem stanovený věk odchodu do důchodu rychleji, než to stanoví stávající právní předpisy, vytvořit jasnou vazbu mezi zákonem stanoveným věkem odchodu do důchodu a nadějí dožití a přezkoumat mechanismus indexace důchodů. Zvyšování věku odchodu do důchodu doplnit o opatření podporující zaměstnatelnost starších pracovníků a omezit možnosti předčasného odchodu do důchodu. Zejména zrušit veřejnou dotaci pro režim předčasného odchodu do důchodu. Přijmout opatření, která by výrazně zlepšila nákladovou efektivnost výdajů na zdravotní péči, zejména na péči v nemocnicích.
4. Přijmout opatření k posílení efektivnosti a účinnosti veřejných služeb zaměstnanosti. Výrazně zvýšit dostupnost zařízení péče o děti podporujících sociální začlenění se zaměřením na děti do tří let a zvýšit účast romských dětí, a to zejména přijetím a provedením zákona o soukromých zařízeních péče o děti a zvýšením kapacity veřejných zařízení péče o děti.
5. Zajistit provádění protikorupční strategie na období 2013–2014. Přijmout služební zákon, který by měl zajistit stabilní, výkonné a profesionální služby státní správy. Zlepšit správu prostředků z fondů EU s ohledem na programové období 2014–2020. Posílit kapacitu provádění veřejných zakázek na místní a regionální úrovni.

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

6. Vytvořit ucelený hodnoticí rámec vzdělávání na základních školách a podniknout cílené kroky na podporu škol, jež vykazují slabší výsledky. Přijmout opatření ke zlepšení systému akreditace a financování vysokých škol. Zvýšit podíl finančních prostředků přidělovaných výzkumným institucím podle jejich výkonu.
7. S využitím probíhajícího přezkumu pokračovat v reformě regulovaných povolání snížením nebo zrušením vstupních bariér a vyhrazených činností, budou-li shledány neodůvodněnými. Přijmout další opatření ke zlepšení energetické náročnosti budov a průmyslových odvětví.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda*