

I. Na cestě za lepší Evropou

Ekonomická krize ukázala členským zemím Unie nutnost systematického přístupu k ekonomickým nerovnováhám a zvýšenou potřebu koordinace ekonomických politik v celé EU. Výzvy, které krize před státy postavila, byly postupně akcentovány v řadě strategických dokumentů, jejichž cílem je tyto výzvy vyřešit, vyvézt region z krize a nastavit ekonomický růst, jež byl v klíčové strategii [Evropa 2020](#) definován jako *inteligentní* (prostřednictvím efektivnějšího investování do oblasti vzdělávání, podpory výzkumu a inovací a rozvoje digitální společnosti), *udržitelný* (konkurenceschopnější a udržitelnější ekonomika, méně náročná na zdroje) a *inkluzivní* (snaha o vysokou zaměstnanost přinášející hospodářskou, sociální a územní soudržnost). Součástí strategie jsou rovněž iniciativy pro udržitelný růst a konkurenceschopnost (Digitální agenda pro Evropu, Unie inovací, Mládež v pohybu, Evropa méně náročná na zdroje, Průmyslová politika pro éru globalizace, Program pro nové dovednosti a pracovní místa, Evropská platforma pro boj proti chudobě). Za tímto účelem bylo v rámci strategie stanoveno **pět hlavních politických cílů**, s jejichž pomocí bude možné měřit pokrok v jejím plnění. Tyto cíle se týkají obecně oblastí *zaměstnanosti, výzkumu a vývoje, otázek klimatu a energetiky* (snižování emisí skleníkových plynů, zvyšování podílu energie z obnovitelných zdrojů a energetické účinnosti), *vzdělávání* (snižování míry nedokončení studia a zvyšování podílu vysokoškolsky vzdělaného obyvatelstva), *sociálního začleňování a snižování chudoby*. V tabulce 1 uvádíme srovnání hlavních cílů EU a hlavních cílů, které si v jejich rámci nastavila Česká republika v roce 2011 ve svém **národním programu reform** (každoroční plán implementace strategie Evropa 2020).

Tabulka 1: Srovnání hlavních cílů EU a cílů ČR v rámci strategie Evropa 2020

Cíle EU / členských států	Míra zaměstnanosti (v %)	Výzkum a vývoj v % HDP	Snižování emisí CO ₂	Obnovitelné zdroje energie	Energetická účinnost – snížení spotřeby energie v mil. tun ropného ekvivalentu	Předčasně ukončování školní docházky v %	Terciární vzdělání v %	Snížení počtu osob ohrožených chudobou či sociálním vyloučením
Hlavní cíl EU	75 %	3 %	-20 % (ve srovnání se stavem v roce 1990)	20 %	20% zvýšení energetické účinnosti odpovídající 368 mil. tun ropného ekvivalentu	10 %	40 %	20 000 000
Odhad EU*	73,70-74 %	2,65-2,72 %	-20 % (ve srovnání se stavem v roce 1990)	20 %	206,9 mil. tun ropného ekvivalentu	10,30-10,50%	37,50-38,0 %	Výsledek nelze určit vzhledem k rozdílným metodikám členských států
CZ	75 %	1% (pouze veřejný sektor)	9 %	13 %	Není určeno	5,5 %	32 %	Zachovat počet osob ohrožených chudobou či sociálním vyloučením na úrovni z roku 2008 (15,3 % celkové populace) a usilovat o snížení jejich počtu o 30 000

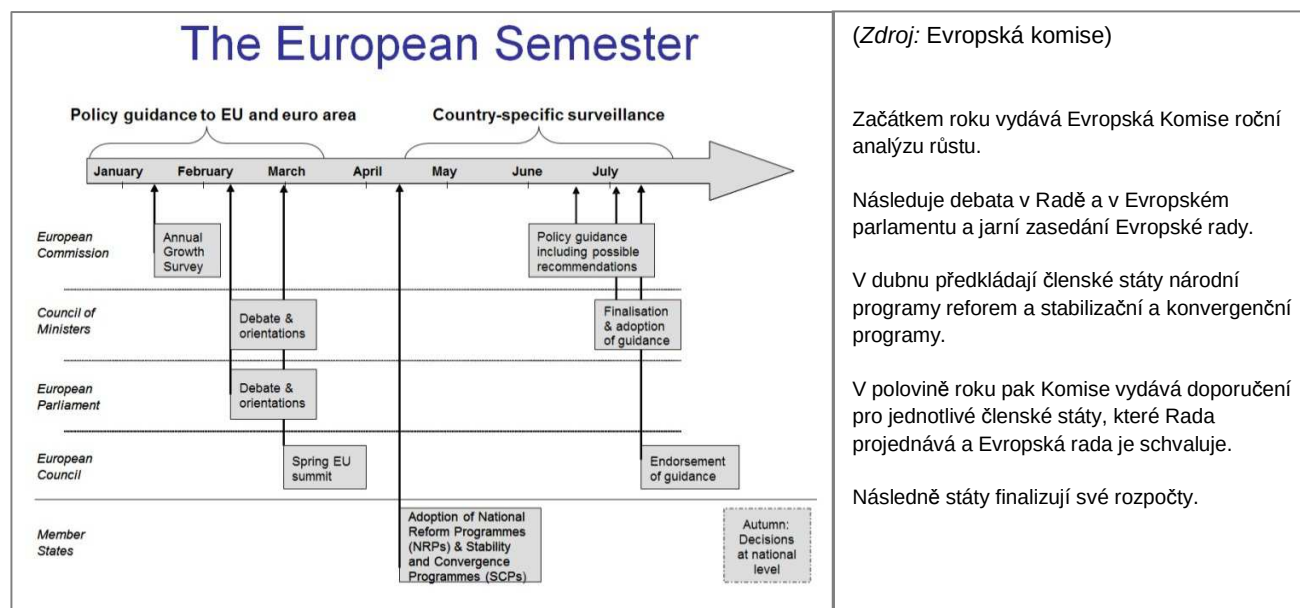
(Zdroj: Evropská komise)

Při realizaci strategie Evropa 2020 je nicméně nutné respektovat i druhý mantinel, jenž tvoří **Pakt stability a růstu**. Jeho cílem je posílit *koordinaci fiskálních politik jednotlivých členských států EU*, zamezit nadměrným schodkům a pnutí mezi centralizovanou měnovou politikou a decentralizovanými fiskálními politikami v zájmu zachovávání stability eura. Pravidla Paktu jsou závazná pro všechny státy EU, s výjimkou peněžitých sankcí, jež mohou být uvaleny pouze na členy, jejichž měnou je euro. Nečlenské země eurozóny mohou být postiženy za nadměrný deficit zastavením čerpání z Fondu soudržnosti. Úkolem *preventivní větve* Paktu je předcházet vzniku *nadměrných veřejných deficitů* (vyšších než 3 % HDP) a *nadměrného veřejného dluhu* (vyššího než 60 % HDP). S tímto záměrem členské země eurozóny každým rokem zpracovávají své **stabilizační programy** a nečlenové eurozóny **konvergenční programy** (což je i případ České republiky, která svůj konvergenční program zpracovává každoročně již od roku 2004).

II. Evropský semestr jako nástroj k realizaci cílů

„Evropský semestr pro ekonomické řízení“ je v uvedeném kontextu novou metodou práce a efektivním nástrojem pro dosažení cílů a koordinaci hospodářských a rozpočtových politik jednotlivých členských zemí EU dle závazků, daných v Paktu stability a růstu (promítnutých zejména v konvergenčních a stabilizačních programech) a ve strategii Evropa 2020 (jejíž cíle reflektují národní programy reformu). Jedná se o proces systematického a cyklického posuzování pokroků v plnění uvedených závazků ještě před jejich finálním schválením parlamenty členských zemí. Evropský semestr má vnést do národních politik širší celoevropský zájem, zejména s ohledem na udržitelnost veřejných financí, zamezení tvorby makroekonomických nerovnováh a finanční nestability. Konkrétním důsledkem fungování Evropského semestru je proto i určitá změna v načasování tvorby národních rozpočtových a strukturálních politik, která evropským institucím umožňuje předem posoudit jejich rizika a vznést k nim případné připomínky. První kolo Evropského semestru bylo zahájeno s účinností od ledna 2011, přičemž letos probíhá již cyklus potřetí. Základní harmonogram procesu Evropského semestru uvádíme níže a v tabulce 2.

Tabulka 2: Evropský semestr



Harmonogram Evropského semestru je zahájen uveřejněním **roční analýzy růstu** Evropské komise, která identifikuje hlavní výzvy EU a stanoví strategické priority pro následujících dvanáct až osmnáct měsíců. Tyto jsou projednány na **jarním zasedání Evropské rady**, kde se rovněž vyhodnotí celková makroekonomická situace EU, pokrok v plnění pěti hlavních cílů a realizace klíčových iniciativ strategie Evropa 2020. Evropská rada následně navrhne **politický směr** pro fiskální a makroekonomické strukturální reformy a pro oblasti podporující hospodářský růst. **V březnu** se na základě analýzy Komise předpokládá dosažení dohody **vlád členských zemí EU** o jednotlivých hospodářských a vnitrostátních politických prioritách, přičemž **v dubnu** státy na bázi této dohody zpřesní své **střednědobé rozpočtové strategie**, vyhotoví **národní program reformu** (reformy nebo opatření, jimiž chtějí dosáhnout pokroku na cestě k novému typu růstu v oblastech zaměstnanosti, výzkumu a inovací,

energetiky nebo sociálního začleňování) a předloží **konvergenční a stabilizační programy** (plány na udržení dobrého stavu veřejných financí). **V průběhu května/června** Evropská komise zaujme stanovisko k předloženým dokumentům a **vydá doporučení pro jednotlivé členské země**. Evropská Rada tato doporučení projednává a následně je Rada EU formálně přijímá. Členské státy tak dostávají zpětnou vazbu ohledně svých politik ještě dříve, než začnou sestavovat finální podobu svých **rozpočtů pro příští rok**. Pokud členský stát EU doporučení Rady v daném časovém rozmezí nezohlední, může mu být zasláno **politické varování**. Jestliže dojde k přílišným makroekonomickým a rozpočtovým výkyvům, lze provedení daných doporučení vynutit **pobídkami a sankcemi**.

Výsledky plnění svých vnitrostátních cílů, hlavních cílů EU i realizace stěžejních iniciativ strategie Evropa 2020 mohou členové EU porovnávat a diskutovat v rámci *setkání ministrů*. Široká podpora pro provádění požadovaných politik je dále zajišťována prostřednictvím spolupráce s *Evropským parlamentem*, poradními orgány EU (*Výborem regionů a Hospodářským a sociálním výborem*) a dalšími zainteresovanými subjekty.

III. Roční analýza růstu pro rok 2013

Ve své [Roční analýze růstu pro rok 2013](#) z 28. listopadu 2012 přiznává Evropská komise, že přetrvávající hospodářská krize komplikuje výraznější pokrok při naplňování cílů Evropa 2020. Navíc vyhlídky na pomalé oživení evropské ekonomiky situaci ještě zhoršují a EU tak za svými plány celkově zaostává. Úroveň zadlužení veřejného i soukromého sektoru značně omezují prostor pro investice a další ekonomické motivační impulsy. Jako možná alternativa se jeví pouze cesta strukturálních reforem, jejichž prosazení je však v některých zemích poněkud náročné. Proto je potřeba dbát na transparentnost cílů takových reforem, aby byly pro společnost akceptovatelné a srozumitelné, a důsledně prosazovat spravedlivé rozložení jejich břemene na určité skupiny obyvatelstva. Z ekonomických ukazatelů je ale i patrné, že došlo k významnému pokroku na poli konsolidace veřejných financí a v některých zemích i k obnovování hospodářské konkurenceschopnosti. Nástroje navržené v [Roční analýze růstu pro rok 2012](#) se tedy ukázaly být smysluplné, a proto i letos Komise vychází z jejich logického půdorysu.

Osu doporučení pro rok 2013 tvoří pět styčných priorit:

1. Diferenciovaná konsolidace veřejných financí s příznivými dopady pro růst
2. Obnova běžných úvěrových podmínek v hospodářství
3. Podpora růstu a konkurenceschopnosti
4. Řešení nezaměstnanosti a sociálních dopadů krize
5. Modernizace veřejné správy

V průměru se veřejné zadlužení napříč EU během krize zvýšilo ze 60 % na 90 % ročního HDP. Budeme-li chtít do budoucna udržet současné podoby sociálních systémů, bude nezbytné zredukovat náklady na refinancování a obsluhu tohoto dlužního břemene. Fiskální konsolidační opatření však mívají negativní dopady na hospodářský růst, a proto je potřeba nalézt vyvážené a diferenciované řešení. K dynamickému tempu konsolidace se musí uchýlit především země ztrativší možnost profinancovávat svůj dluh prostřednictvím finanční trhů. Ostatní země mohou v závislosti na své fiskální situaci postupovat diferencovaněji, ale i přesto nadále směrem k vyrovňování rozpočtů. Vetší pozornost mohou, respektive musí, věnovat i prorůstovým krokům (výzkum/inovace, energetika, vzdělávání a kvalifikovanost...). Sociální systémy musí být přiměřené a zejména udržitelné a dopady daňových systémů by se měly přenášet do oblastí nebrzdící ekonomické oživení (od zdaňování práce a

spotřeby směrem například k vyššímu zdanění nemovitostí). Ekonomická krize začala jako krize bankovní, která se poté přelila do sféry veřejných financí. V mnoha státech je však bankovní situace i nadále poněkud nestabilní a podniky se proto obtížně dostávají k úvěrům a dalším finančním nástrojům nezbytným pro obnovení hospodářského růstu. Státy by měly tedy nadále vyvíjet snahu stabilizovat bankovní soustavy a více umožnit a posílit možnosti podniků financovat svůj provoz i z jiných zdrojů (kapitálové trhy, podnikové dluhopisy apod.). V rámci eurozóny bude pokračovat zavádění společného bankovního dozoru. Dopady krize nejvíce pocítily nejohroženější ekonomická odvětví, kvůli nejisté hospodářské situaci nedochází k rozvoji moderních oborů. Ty jsou proto potřeba cílenými investicemi do výzkumu, inovací a jejich komercializace podporovat. Dalším z projevů krize je i nárůst nezaměstnanosti, zejména mladistvých (celkově za poslední rok přišlo o práci až 2 000 000 lidí). Navíc narůstá počet dlouhodobě nezaměstnaných a hrozí rozšiřování strukturální nezaměstnanosti. Státy se musí zasadit o flexibilní pracovní trh, vybavit pracovní sílu adekvátním vzděláním nezbytným pro konkurenci v rychle se vyvíjející se globální soutěži. V neposlední řadě musí jít ruku v ruce se všemi opatřeními i modernizace a zvyšování efektivity veřejné správy (snižování výdajů na její fungování a zvyšování efektivity využíváním ICT technologií a moderního způsobu řízení), efektivita výběru daní, snižování administrativní zátěže, zkracování soudních řízení atd.

IV. Národní program reforem a Konvergenční program ČR 2013

Česká republika předložila Evropské Komisi svůj [Národní program reforem na rok 2013](#) (NPR) a [Konvergenční program 2013](#) v dubnu letošního roku. Oba programy jsou odrazem reformní snahy České republiky reflektující nejen návrhy Evropské komise z Roční analýzy růstu, ale též programové prohlášení vlády, jejích politických vizí a desítky strategických národních dokumentů (např. Strategie celoživotní vzdělávání, Plán odpadového hospodářství).

Národní program reforem stojí na dvou základních prioritách. Dlouhodobě usiluje o snížení strukturálních deficitů a krátkodobě cílí na oživení hospodářského růstu. Nicméně konkrétní a podrobně rozvedená plánovaná opatření se týkají převážně akutní konsolidace veřejných financí. Plány strukturálních reforem ostatních oblastí se drží obecnějších formulací, v několika případech se dokonce odvolávají na v budoucnu přijaté strategie. V porovnání s opatřeními vyrovnávající fiskální situaci České republiky (uvedeny konkrétní podoby a obsahy zamýšlených nástrojů) se dokument spokojuje s obecným konstatováním cílů, ke kterým plány a strategie v budoucnu povedou. Jedná se sice o kontextuální dokument vysvětlující reformy ve víceletém časovém horizontu, přesto však jeho podstata spočívá v reformách pro rok 2013. Zřetelná převaha specifických nástrojů pro rozpočtovou politiku však pravděpodobně svědčí o českých vládních prioritách.

Pro přehlednost je NPR 2013 rozdělen do čtyř systematizujících okruhů: *Konsolidace veřejných financí, Atraktivní podnikatelské prostředí, Fungující trh práce, vzdělávací systém a sociální začleňování jako předpoklady konkurenceschopné ekonomiky*, dále pak *Růst založený na inovacích a výzkumu*. NPR se věnuje stabilizaci aktuálně uklidněné fiskální situace ČR prostřednictvím zákonů o rozpočtové odpovědnosti a kázni, změnami v daňovém systému a zavádění jednotného inkasního místa, optimalizaci fungování zdravotnických služeb a jejich hodnocení kvality. Vláda plánuje zmodernizovat a zprofesionalizovat veřejnou správu, která by se měla stát resistantnější vůči korupci, jakožto fenoménu, proti kterému ČR hodlá bojovat. V podnikatelském prostředí se bude pokračovat v přeměřování administrativní zátěže, zavádět jednotná data účinnosti právních předpisů s dopady pro podnikatele (přehlednost podnikání v ČR). V energetice bude vláda usilovat o odstraňování překážek při využívání vlastních zdrojů, do čehož patří i recyklace odpadů. Česká republika plánuje podpořit dokončení

jednotného energetického trhu a nerezignovat na zvyšování energetické účinnosti. Rozvíjet se má též dopravní infrastruktura stejně jako i digitalizace hospodářství. Vláda se bude zasazovat o zvyšování efektivity služeb zaměstnanosti a kompetenci úřadu práce. Dojde ke zvýšení rozpočtu na aktivní politiku zaměstnanosti (7,9 mld. CZK z 6,1 mld.) a pokračovat budou práce na jednotné datové základně pro orgány veřejné správy. Ze zřetele vláda nepustí ani situaci mladistvých a starších lidí na pracovním trhu. U inovací a výzkumu chce vláda přijít s detailní strategií pro podporu výzkumných oblastí zejména dle potřeb a preferencí české ekonomiky. Větší roli by si vláda přála u aplikovaného a experimentálního výzkumu.

Aktualizovaný konvergenční program pro období 2013-2016 se snaží nalézt souladné řešení mezi potřebnou restriktivní politikou a nezbytnou podporou hospodářského růstu. Rok 2013 je též hranicí, do kdy byla dána České republice možnost dostat svůj nadměrný schodek pod povolenou hranici. Vláda tedy prognózuje saldo sektoru vládních institucí na -2,8 %, což vyústí ve dluh výši vládních institucí tvořícím 48,5 % HDP. Česká republika bude tedy usilovat o ukončení postupu při nadměrném schodku. Cíl vyrovnat do roku 2016 vládní financí s maximálním 1 % strukturálním deficitem vůči HDP byl kvůli nejisté ekonomické situaci odložen z důvodu neohrožování ekonomického oživení země. V roce 2016 se tedy počítá s deficitem 2,8 %. V roce 2013 očekává vláda stagnaci růstu HDP, v roce 2014 již ale jeho růst o 1,2 %. Inflace podle indexu spotřebitelských cen by měla zůstat pod dvěma procenty, nezaměstnanost v roce 2014 ještě mírně vzrůst a následně ve vzájemné souvislosti s pozitivním ekonomickým růstem začít klesat. Vláda též v konvergenčním programu analyzovala dopady nově spuštěné důchodové reformy povolující fondové spoření ke starobnímu důchodu. Vidí v něm jeden z nástrojů pro přiblížení se k dlouhodobé udržitelnosti jejich vyplácení. S ohledem na efektivnost nakládání s veřejnými prostředky byla do provozní fáze uvedena většina modulů tzv. státní pokladny.

V. Navržená doporučení Rady pro ČR v roce 2013

Komise své [podklady](#) pro konečné Doporučení Rady zveřejnila 29. května 2013. Zmínila v nich, že Česká republika v rozporu s Doporučeními pro ČR 2012 zavedla systém umožňující předčasné čerpání prostředků z důchodového pojištění ještě 5 let před dosažením důchodového věku. Vláda ČR se bránila, že se jedná toliko o prostředky z tzv. III. pilíře, a to ještě za podmínek, které takovýto scénář umožní jen úzce vymezené skupině lidí. Třetí pilíř však dostává státní dotace a je obdařen možností daňového odpočtu příspěvků spořitele. Systém „*umožňuje využívat dříve nahromaděnou veřejnou dotaci k účelu, který odporuje politice podporující delší pracovní život,*“ uzavřela Evropská komise. Ohledně zdravotnictví vytkla Komise přetrvávající tendenci k nemocniční léčbě záležitostí, u kterých by dostačovala ambulantní varianta, či jiné klinické postupy. Zákon o soukromých dětských skupinách je vnímán nedostatečným. I nadále bude totiž přetrvávat nedostatek zařízení pro péči o děti, u kterých se nepočítá se zvýšením rozpočtové podpory (jeden z předpokladů inkusivního růstu a také pomoci začlenění především žen matek do pracovního procesu). Ohledně kvality vzdělávání žáků Komise konstatovala, že reakcí české vlády na zhoršující výsledky žáků v mezinárodních srovnávacích výzkumech v matematice a přírodních vědách je pouze zavedení plošného testování stanovených minimálních standardů. Podle Komise je ale třeba integrovanějšího přístupu, zejména pomoci a podporou školám s podprůměrnými výsledky zlepšit kvalitu jejich vzdělávání. Již „*evergreenem*“ zůstává problematika služebního zákona.

Konkrétní návrhy doporučení formulovala Komise následovně:

1. Provést rozpočtovou politiku v roce 2013, aby byl napraven nadměrný schodek. Pro následující roky posílit a striktně dodržovat rozpočtovou strategii za účelem dosažení střednědobého fiskálního cíle. Upřednostňovat výdaje podporující růst a včas vyčleňovat prostředky na zbývající projekty spolufinancované z fondů EU v ještě aktuálním finančním rámci.
2. Snížit vysokou úroveň zdanění práce přesunem zdanění do oblastí méně omezujících růst (periodické daně z bydlení a daně z provozu motorových vozidel). Dále zmenšit rozdíly v daňovém zacházení se zaměstnanci a osobami samostatně výdělečně činnými. Vytvořit jednotné inkasní místo, zlepšit dodržování daňových předpisů a harmonizovat daňové základy pro daň z příjmů fyzických osob a příspěvky na sociální a zdravotní pojištění.
3. Zvyšovat zákonem stanovený věk odchodu do starobního důchodu rychleji, než je tomu podle účinných právních předpisů, přezkoumat mechanismus indexace důchodů a vytvořit jasnou vazbu mezi stanoveným důchodovým věkem a nadějí dožití. Zvyšování důchodového věku podporovat strategiemi pro zaměstnávání starších pracovníků a omezit možnosti předčasného odchodu do důchodu. Dále výrazně zlepšit efektivnost výdajů na zdravotní péči.
4. Posílit efektivnost a účinnost veřejných služeb zaměstnanosti a zvýšit dostupnost zařízení péče o děti podporující sociální začlenění se zaměřením na děti do tří let a zvýšit účast romských dětí. Rozšířit též kapacity veřejných zařízení pro děti.
5. Zajistit provádění protikorupční strategie na období 2013-2014, přijmout služební zákon a zlepšit správu prostředků z fondů EU s ohledem na programové období 2014-2020. Posílit kapacitu provádění veřejných zakázek na místní a regionální úrovni.
6. Vytvořit ucelený hodnotící rámec vzdělávání na základních školách a cíleně podporovat školy se slabšími výsledky. Zlepšit systém akreditace a financování vysokých škol. Více navázat výši přidělovaných prostředků výzkumným organizacím podle jejich výkonu.
7. Pokračovat v reformě regulovaných povolání snižováním a rušením neodůvodněných vstupních bariér. Posilovat energetickou účinnost budov a průmyslových odvětví.

VI. Výstupy k diskusi

- Lze doporučení Komise adresované České republice považovat za ta, která mají potenciál výrazně přispět k realizaci národních cílů strategie Evropa 2020?
- Existují opatření, která v doporučeních chybí?
- Je Česká republika schopna za současných ekonomických a rozpočtových podmínek tato doporučení vůbec splnit?
- Můžeme z dosavadní zkušenosti považovat mechanismus Evropského semestru za efektivní nástroj motivace členských států k potřebným reformám?