

## I. Na cestě za lepší Evropou

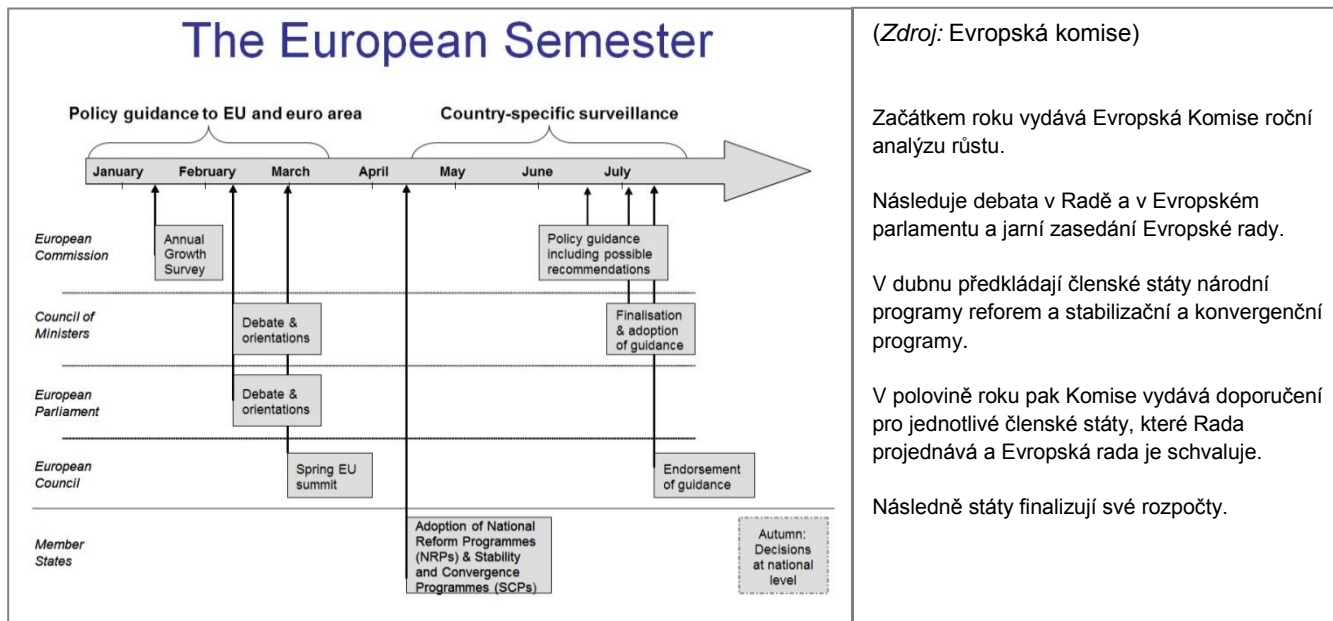
Ekonomická krize ukázala členským zemím Unie nutnost systematického přístupu k ekonomickým nerovnováhám a zvýšenou potřebu koordinace ekonomických politik v celé EU. Výzvy, které krize před státy postavila, byly postupně akcentovány v řadě strategických dokumentů, jejichž cílem je tyto výzvy vyřešit, vyvést 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*.

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 pnutím mezi centralizovanou měnovou politikou a decentralizovanými fiskálními politikami v zájmu zachování 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 reformem). 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 počtvrté. 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 reforem** (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 2014

### ■ Podkladový materiál k debatě (19. 6. 2014, Evropský dům)

Ve své [Roční analýze růstu pro rok 2014](#) z 13. listopadu 2013 Evropská komise potvrzuje známky pomalého oživení v EU. Po pěti letech velmi malého nebo záporného růstu zaznamenala EU ve druhém čtvrtletí kladný růst. Očekává se, že v roce 2014 bude oživení pokračovat a zesílí, jedná se nicméně stále o křehký růst. Stále jsou přítomna rizika související s nedostatky důvěry v odolnost bankovního sektoru a s vysokým státním dluhem. Zlepšení na trhu práce si vyžádá čas a očekává se, že nezaměstnanost v mnoha částech Evropy zůstane nepříjemně vysoká. Znamky zlepšení ekonomiky by nicméně měly být povzbuzením k pokračování v úsilí. Aktuálním nejdůležitějším úkolem je udržení tempa reform pro zlepšení konkurenceschopnosti a zajištění pokračujícího růstu. EU a její členské státy by se měly nadále zaměřovat na dosažení pokroku v následujících pěti prioritních oblastech, shodných s předešlou roční analýzou růstu:

#### 1) Pokračování ve fiskální konsolidaci podporující růst

Fiskální konsolidace by měla spočívat v kombinaci opatření podporujících růst a to jak v oblasti výdajů, tak příjmů a s důrazem na kvalitní nakládání s veřejnými výdaji. Tam, kde existuje větší manévrovací prostor ve fiskální oblasti, by měly být podporovány soukromé investice a spotřeba, například prostřednictvím snižování daní a příspěvků na sociální zabezpečení. Je třeba chránit dlouhodobé investice do vzdělávání, výzkumu, inovací, energetiky a v oblasti ochrany klimatu. Daně by měly být nastaveny tak, aby více podporovaly růst, například přesunem daňové zátěže do oblastí jako bydlení, nebo na ekologické daně.

#### 2) Obnova úvěrových podmínek

V rámci restrukturalizace a nápravy stavu bankovního sektoru je nutné urychlené přijetí a provedení předpisů o bankovní unii a posílení schopností bank čelit rizikům v souladu s novými pravidly EU. S ohledem na nepříznivý stav bankovního sektoru, co se týče dostupnosti financí pro podniky, by se také státy měly zaměřit na posílení rozvoje alternativních způsobů financování mimo bankovní sféru, včetně rizikového kapitálu, rozvoje dluhopisů malých a středních podniků a alternativních trhů s cennými papíry. V řadě zemí je také zapotřebí podrobnější sledovat vývoj zadlužování soukromého sektoru a souvisejících finančních rizik.

#### 3) Podpora růstu a konkurenceschopnosti

Součástí strategie EU musí být zvyšování účinnosti zdrojů a snižování závislosti na vnějších zdrojích. V této souvislosti je klíčová plná implementace třetího energetického balíčku v roce 2014 a zlepšení nákladové efektivity režimů podpory tvorby energie z obnovitelných zdrojů. Dále je nutné provedení reform v oblasti nakládání s odpadem, vodohospodářství, recyklace a energetické účinnosti. Výzkum a vývoj v Evropě trpí nedostatečnou spoluprací veřejného a soukromého sektoru. Navíc se výsledky výzkumu nedaří dostatečně aplikovat na trhu formou nových výrobků a služeb. Tyto negativní trendy lze zvrátit urychlením reformy vnitrostátních výzkumných režimů v souladu s cíly Evropského výzkumného prostoru.

#### 4) Řešení nezaměstnanosti a sociálních dopadů krize

Členské státy přijaly několik zásadních reform pro modernizaci svých trhů práce a v tomto úsilí by měly pokračovat. Výsledkem by měla být situace, kdy vývoj mezd odpovídá produktivitě, čímž se podpoří konkurenceschopnost a celková poptávka. V zájmu nápravy přetrvávající segmentace trhu a posílení boje s nenahlášenou prací by rovněž měla být přijata opatření k reformě právních předpisů na ochranu zaměstnanosti. Trh práce v EU a sociální struktura budou potřebovat určitý čas na ozdravení a je třeba, aby se jim v průběhu postupného vymaňování se z krize dostalo příslušné podpory formou posílení aktivních opatření na trhu práce, zejména aktivní podporou a odbornou přípravou nezaměstnaných, zlepšením výkonnosti veřejných služeb zaměstnanosti a implementací záruk pro

### ■ Podkladový materiál k debatě (19. 6. 2014, Evropský dům)

mladé lidi. Rovněž jsou zapotřebí opatření, která zlepší výsledky v oblasti vzdělávání a odborné přípravy, kde EU nedosahuje svých cílů na rok 2020 a tyto skutečnosti vytváří nedostatky, které se projevují v nerovnoměrném stavu nabídky a poptávky na trhu práce.

#### 5) Modernizace veřejné správy

Modernizací, zejména rozvojem služeb elektronické správy prostřednictvím zvýšení míry informačních a komunikačních technologií, mohou členské státy docílit zvýšení efektivity a snížení nákladů v řádu patnácti až dvaceti procent. Prostor pro modernizaci nabízí systém pro výběr daní například poskytováním předvyplněných daňových přiznání. Prostor pro výrazné zlepšení a zjednodušení se nachází v oblasti podpory podnikatelského prostředí, a co se týče snížení administrativní zátěže prostřednictvím zavádění mírnějších postupů a regulačních režimů.

### IV. Národní program reforem 2014

Česká republika schválila [Národní program reforem 2014](#) (NPR) a [Konvergenční program 2014](#) (KP) v dubnu tohoto roku, následně jej předložila Evropské komisi. Oba programy jsou odrazem reformní snahy České republiky reflektující nejen návrhy Evropské komise z Roční analýzy růstu, ale též programové prohlášení vlády, jejich politických vizí a desítky strategických národních dokumentů.

NPR je rozdělen do čtyř okruhů, kterými jsou *transparentní veřejné finance a efektivní instituce, atraktivní podnikatelské prostředí a rozvoj infrastruktury pro český průmysl, fungující trh práce, vzdělávací systém a sociální začleňování a růst založený na výzkumu a inovacích*. NPR se věnuje změnám v daňovém systému, a to zejména úpravě sazby daně z převodu nemovitostí, odvodům z hazardu, daňovému zvýhodnění na druhé a další dítě a snížení sazby daně na léky, knihy a nenahraditelnou dětskou výživu. Ve spojitosti s daněmi se věnuje zlepšení jejich výběru a boji proti daňovým únikům. Vláda připravila novelu o důchodovém pojištění a v rámci aktivní politiky zaměstnanosti cílí především na osoby starší 55 let. Plánuje se také modernizace systému veřejných služeb zaměstnanosti, reorganizace a stabilizace Úřadů práce ČR a novela zákona o Úřadu práce ČR. Byl schválen návrh zákona o dětské skupině, který by měl rozšířit spektrum a kapacitu služeb péče o děti a ulehčit rodičům návrat na trh práce. Hlavní prioritou vlády v oblasti zvyšování kvality veřejné správy je zákon o státní službě a potlačování korupce. Vláda se chce věnovat dalším krokům k zajištění dlouhodobé finanční udržitelnosti systému veřejného zdravotnictví a zvyšování kvality poskytované zdravotnické péče. Rozvíjet se má dopravní a digitální infrastruktura. V rámci školství je ověřována možnost zavedení počítačového testování žáků 5. a 9. tříd. Zásadní je také novela zákona o vysokých školách, která se věnuje oblastem akreditace a hodnocení kvality. V oblasti výzkumu vláda připravuje nový systém hodnocení výsledků výzkumných organizací, na jehož základě bude probíhat rozdělování veřejných prostředků těmto organizacím. V oblasti energetiky si ČR stanovila za cíl úsporu konečné spotřeby energie, podporu investic do opatření zvyšujících energetickou účinnost a podporu snižování energetické náročnosti průmyslu. NPR nezapomíná ani na podnikatele a klade si za cíl pokračovat ve snižování administrativní zátěže podnikatelů. V přípravě je rovněž novela živnostenského zákona navrhuující zrušit povinnost opakovaně dokládat obecnímu živnostenskému úřadu doklady, které byly doloženy některému živnostenskému úřadu a zůstaly beze změny.

Konvergenční program ČR je zásadním strategickým dokumentem, který specifikuje základní souhrnné fiskální údaje a nejvýznamnější připravovaná opatření s rozpočtovým dopadem formou střednědobé fiskální strategie vlády. Aktualizace KP se vztahuje na období 2014-2017. Význam KP spočívá také v tom, že slouží jako podklad pro Evropskou komisi a Radu EU při rozhodování o tom, zda ukončit postup při nadměrném schodku, který byl zahájen v roce 2009. K potvrzení této skutečnosti došlo ze



### ■ Podkladový materiál k debatě (19. 6. 2014, Evropský dům)

strany Komise na začátku června tohoto roku. Ve výhledu se očekává mírné zrychlování růstu domácí ekonomiky, které bude ale z důvodu velké otevřenosti české ekonomiky ve velké míře záviset na vnějším prostředí. Vláda pro rok 2014 prognózuje saldo sektoru vládních institucí na -1,8 % HDP, které by v roce 2015 mělo stoupnout na -2,3 % a nakonec v roce 2017 opět poklesnout na předpokládaných -1,7 %. Dluh sektoru vládních institucí v relaci k HDP po loňském poklesu i letos pravděpodobně opět klesne a to na 44,9 % HDP. V roce 2017 by se měl dluh pohybovat okolo hodnoty 47,1 % HDP. Oproti roku 2013, kdy HDP vykázal meziroční pokles o 0,9 %, je předpokládán v roce 2014 růst HDP ve výši 1,7 % a v dalších letech by mělo docházet k jeho postupnému zrychlování až na 2,5 % v roce 2017. Z hlediska nezaměstnanosti se počítá s poklesem míry nezaměstnanosti ze 7 % uváděných v roce 2013 až na 6 % v roce 2017.

### V. Navržená doporučení Rady pro ČR v roce 2014

Komise zveřejnila svá specifická doporučení pro členské státy 2. června 2014. Zmínila v nich, že Česká republika vystoupila z dvouleté recese a nyní stojí před úkolem dosáhnout udržitelného a výrazného růstu. V daňové oblasti podnikla Česká Republika opatření ke zlepšení plnění daňových povinností. Celkové náklady na plnění těchto povinností jsou ale stále příliš vysoké. Daňové základy nebyly dosud sjednoceny a od zřízení jednoho inkasního místa bylo upuštěno. Doporučení vydaná v roce 2013 se tedy nesečkala s praktickou odezvou. Z hlediska udržitelnosti čelí Česká republika v dlouhodobém výhledu především riziku spojenému s očekávaným zvyšováním výdajů na důchody a zdravotní péči. Dále nebyl zaznamenán pokrok ve zvyšování efektivnosti veřejných výdajů na zdravotní péči. V oblasti zaměstnanosti byly podniknuty některé kroky ke zlepšení kapacity a kvality veřejných služeb zaměstnanosti. Je třeba zacílit aktivní politiky na trhu práce především na ženy s malými dětmi, mladé lidi a starší pracovníky, kteří jsou navzdory relativně vysoké celkové míře zaměstnanosti na trhu práce málo zastoupeny. Ženám ztěžuje účast na trhu práce omezená dostupnost cenově přijatelných zařízení a služeb péče o děti a nízké využívání částečných úvazků. Dále je kritizován rozdíl v odměňování žen a mužů, který patří k největším v EU. Obavy vzbuzuje kvalita českého vzdělávacího systému a jeho orientace na trh práce. Přijata byla některá opatření ke zlepšení hodnotícího rámce pro povinnou školní docházku a úkolem zůstává podnikat návazné kroky. 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. Proces deregulace vysokého počtu regulovaných povolání je pomalý a v odvětví služeb nevede k rychlým přínosům z větší hospodářské soutěže. Česká republika podniká některá prvotní opatření ke zvýšení energetické účinnosti, nicméně potenciál pro úspory energie je stále značný. V oblasti veřejné správy stále nebyl přijat dlouho očekávaný služební zákon. Omezený pokrok zaznamenal boj proti korupci, kde ale zůstává většina právních předpisů protikorupční strategie nepřijatá. Navíc chybí dlouhodobější vize, jak tento problém řešit. Nová pravidla pro zadávání veřejných zakázek představují krok zpět, jelikož odstraňují některé záruky transparentnosti. K omezenému pokroku došlo u využívání finančních prostředků EU, nicméně vysoká chybovost u několika programů svědčí o tom, že je zapotřebí další úsilí.

#### Konkrétní návrhy doporučení formulovala Komise následovně:

- Udržet v roce 2014 zdravou fiskální situaci. V roce 2015 výrazně posílit rozpočtovou strategii za účelem dosažení střednědobého cíle a posléze u střednědobého cíle setrvávat. Upřednostňovat výdaje podporující růst. Přijmout a provést opatření na 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.

### ■ **Podkladový materiál k debatě (19. 6. 2014, Evropský dům)**

- Zlepšit plnění daňových povinností a snížit náklady na jejich výběr a placení. Přesunout daňovou zátěž z vysokého zatížení práce do oblastí méně omezujících růst (např. na periodické daně z bydlení a ekologické daně). Dále zmenšit rozdíly v daňovém zacházení se zaměstnanci a osobami samostatně výdělečně činnými.
- Zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejného důchodového systému, a to konkrétně rychlejším navyšováním věku pro odchod do důchodu. Podporovat zaměstnanost starších pracovníků. Výrazně zefektivnit výdaje a správu ve zdravotnictví.
- Zlepšit účinnost a účelnost veřejných služeb zaměstnanosti. Oslovit neregistrované mladé lidi a poskytovat individualizované služby. Výrazně navýšit dostupnost cenově přijatelných a kvalitních zařízení a služeb péče o děti.
- Zajistit, aby akreditace, řízení a financování vysokého školství přispívaly k jeho zkvalitňování a větší orientaci na trh práce. Zrychlit vypracování a zavedení nové metodiky pro hodnocení výzkumu a pro přidělování finančních prostředků. Zatraktivnit učitelské povolání, zavést komplexní hodnoticí rámec a podpořit školy a žáky se slabšími výsledky. Podpora účasti ve vzdělávání sociálně znevýhodněných a romských dětí, a to zejména v předškolním věku.
- Zrychlit reformu regulovaných povolání a při tom se zaměřit na zrušení neodůvodněných a neúměrných požadavků. Zintenzivnit snahy o zvýšení energetické účinnosti v ekonomice.
- V roce 2014 přijmout a provést služební zákon. Provést zbývající legislativní opatření stanovená v protikorupční strategii pro období 2013 až 2014 a vypracování plánů na další období. Zlepšit správu finančních prostředků EU zjednodušením prováděcích struktur, zvýšením kapacity a lepším řešením střetů zájmů. Zvýšit transparentnost při zadávání veřejných zakázek.

## VI. Výstupy k diskusi

- **Mají doporučení Rady pro Českou republiku potenciál výrazně přispět k posílení hospodářského růstu české ekonomiky?**
- **Existují opatření, která v doporučeních chybí či jsou naopak neopodstatněná?**
- **Je Česká republika schopna za současných ekonomických a rozpočtových podmínek tato doporučení a cíle – do doby příštího hodnocení v květnu 2015 – splnit?**