

I. Na cestě za lepší Evropou

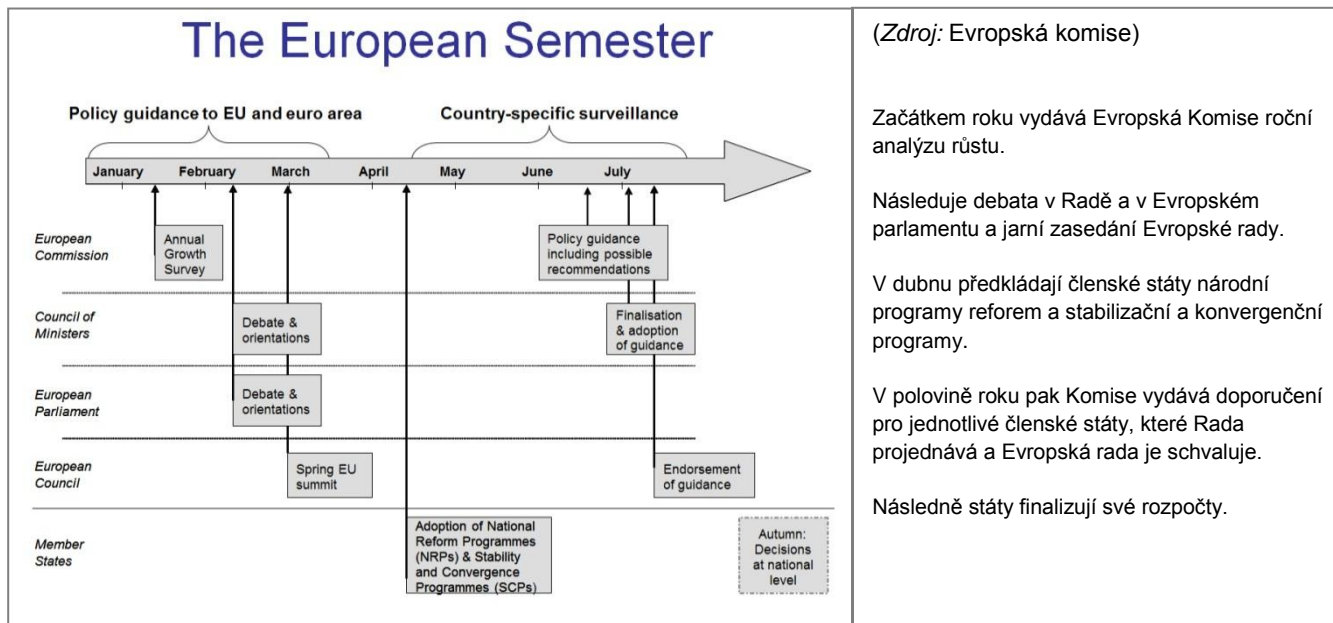
Ekonomická krize ukázala členským zemím Unie nutnost systematického přístupu k ekonomickým nerovnováhám a zvýšenou potřebu koordinace ekonomických politik v celé EU. Výzvy, které krize před státy postavila, byly postupně akcentovány v řadě **strategických dokumentů**, jejichž cílem je tyto výzvy vyřešit, 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 pnutí 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 popáté. 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 2015

■ Podkladový materiál k debatě (21. 5. 2015, Evropský dům)

Ve své [Roční analýze růstu pro rok 2015](#) z 28. listopadu 2014 Komise prohlašuje, že i přes veškerou snahu členských států EU o větší oživení evropské ekonomiky, je ekonomický růst Unie stále slabý a křehký. To bohužel dále znemožňuje dosáhnout větších úspěchů jak při snižování míry nezaměstnanosti tak i chudoby. Nově zvolená Komise, pro niž je podpora zaměstnanosti a růstu jednou z hlavních priorit, proto pro rok 2015 nově doporučuje provádět ekonomickou a sociální politiku založenou na třech hlavních pilířích: 1) podpoře investic, 2) obnoveném závazku ke strukturálním reformám a 3) dosažení fiskální odpovědnosti. Komise zároveň ve své analýze vyzývá k co nejvíce integrovanému přístupu v provádění zmiňovaných politik.

1) Podpora investic

EU trpí nedostatkem investic již od celosvětové krize z roku 2009. Investice jsou však nezbytné pro modernizaci systémů sociálního zabezpečení, financování vzdělání, výzkumu a inovací, pro účinnější a ekologičtější využívání energie, pro modernizaci dopravní infrastruktury i pro zavedení pokročilejšího a rychlejšího širokopásmového připojení. Z toho důvodu představila Komise v listopadu 2014 svůj 3letý investiční plán, tzv. „Junckerův plán“, jehož cílem je aktivovat soukromé i veřejné investice v hodnotě 315 miliard eur. Plán je založen na 3 pilířích: 1) vytvoření Evropského fondu pro strategické investice (EFSI), 2) zajištění toho, aby se investice dostaly do reálné ekonomiky a 3) zlepšení investičního prostředí. Komise v analýze žádá členské státy o podporu tohoto plánu a o provedení nutných legislativních změn a jiných opatření v souvislosti se zavedením EFSI.

2) Obnovený závazek ke strukturálním reformám

V době, kdy se EU přesouvá od řešení naléhavých problémů souvisejících s krizí směrem k budování pevných základů pro zaměstnanost a růst, bude třeba se více soustředit na posílení konkurenceschopnosti Evropy. Toho lze dosáhnout prostřednictvím strukturálních reforem, které pomáhají přilákat soukromé investice (zejm. do síťového a zpracovatelského průmyslu) a modernizovat tak evropskou ekonomiku. Na úrovni EU bude třeba odstranit zbývající regulační a jiné překážky v sektorech, jako jsou energetika, telekomunikace, doprava, jednotný trh se zbožím a službami a prohloubit tak více jednotný trh EU. Na úrovni členských států bude třeba snížit rigiditu pracovních trhů, zvýšit účinnost důchodových systémů, zlepšit podnikatelské a investiční klima a kvalitu investic do výzkumu a inovací, zefektivnit fungování veřejné správy v EU a vytvořit flexibilnější trhy se zbožím a službami.

3) Úsilí o fiskální odpovědnost

Úpravy fiskálních rámců členských států EU provedené v posledních letech vedly k významnému snížení fiskálních deficitů. Konkrétně došlo ke snížení průměrného rozpočtového schodku v EU ze 4,5 % HDP v roce 2011 na 3,0 % HDP v roce 2014. Dále došlo ke stabilizaci úrovně zadlužení v EU, úroveň veřejného dluhu se však udržuje stále na velice vysoké úrovni. Zajišťování dlouhodobé kontroly nad vyšší schodku a snižování vysoké úrovně zadlužení zůstává pro EU i nadále základem udržitelného růstu. Podle Komise bude třeba do budoucna upravit fiskální politiky členských států v souvislosti s aktuálními fiskálními výzvami, kterým každý z těchto států čelí, a také s prorůstovou strategií EU.

Roční analýza růstu je také doplněna **zprávou mechanismu varování**, jejímž cílem je zjišťovat a odstraňovat makroekonomické nerovnováhy členských států. Zpráva upozorňuje, že i přes pokrok, kterého státy dosáhly, stále přetrvávají vážné obavy z nerovnováh. Překážkou výraznějšího omezení nerovnováh byl pomalý hospodářský růst a velmi nízká inflace. Zpráva je též doplněna o návrh **společné zprávy o zaměstnanosti**. Evropská komise závěrem navrhuje soustředit na evropský semestr více pozornosti, aby tak v rámci EU hrál větší politickou úlohu.

- **Podkladový materiál k debatě (21. 5. 2015, Evropský dům)**

IV. Národní program reforem 2014

Česká republika schválila [Národní program reforem 2015](#) (NPR) a [Konvergenční program 2015](#) (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 *efektivní veřejná správa a kvalitní legislativní prostředí, atraktivní podnikatelské prostředí a rozvoj infrastruktury pro český průmysl, fungující trh práce, vzdělávací systém a sociální začleňování a růst založený na výzkumu a inovacích*. Dle dokumentu se vláda rozhodla soustředit se zejména na: změny v daňovém systému, zvýšení kvality vysokých škol, podporu investic do infrastruktury (zejm. výstavba a modernizace silniční a železniční infrastruktury) a vědy a výzkumu, dokončení jednotlivých prováděcích předpisů nutných k plnému provedení služebního zákona, přípravu nového zákona o veřejných zakázkách, služby péče o děti a boj s korupcí. Ve spojitosti s daněmi se NPR věnuje zejména zlepšení výběru daní, kterého chce vláda dosáhnout pomocí zavedení kontrolního hlášení k DPH, elektronické evidence tržeb či jednáním na úrovni EU o možnosti rozšíření režimu přenesení daňové povinnosti (tzv. reverse charge). Pro zlepšení kvality vysokých škol byla vládou schválena novela zákona o vysokých školách, která má zavést změny v systému hodnocení jejich kvality. V oblasti péče o děti přijala vláda zákon o dětské skupině a zvýšila daňové zvýhodnění na druhé dítě, do budoucna jsou pak plánovaná opatření zejména v oblasti dostupnosti veřejných mateřských škol. Vláda dále připravuje nový zákon o podpoře výzkumu, vývoje a inovací, veřejných zakázkách či o registru smluv.

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 2015-2018. 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 strany Komise na začátku června roku 2014. V prognóze pro současný rok se očekává rychlejší růst reálného HDP ČR ve výši 2,7 %, důvodem jsou faktory jako pozitivní nabídkový šok v podobě nízkých cen ropy a fiskální stimulační opatření, která zčásti odráží snahu o maximální využití prostředků z fondů EU z finanční perspektivy 2007–2013. Deficit vládního sektoru je odhadován na 1,9 % HDP v roce 2015 s následným postupným poklesem až k 0,6 % HDP v roce 2018, strukturální saldo pak na -1,7 % HDP v roce 2015 a -1,1 % v roce 2018. Dluh sektoru vládních institucí by měl v roce 2015 klesnout na 40,9 %, tedy oproti roku 2013 o více jak 4 p.b. Důvodem je zejména zapojení likvidity v systému státní pokladny. Z hlediska nezaměstnanosti se počítá s poklesem míry nezaměstnanosti až na 5,3 % v roce 2018.

V. Vývoj plnění doporučení pro ČR v roce 2014

Doporučení pro Českou republiku v roce 2014 byla směřována do následujících oblastí: veřejné finance, daňový systém, trh práce, vzdělávání, výzkum a vývoj, veřejná správa, energetická účinnost a regulovaná povolání. Celkově lze konstatovat, že Česká republika vykázala v plnění většiny svých doporučení pouze omezený pokrok. Mezi největší nedostatky, které z roku 2014 přetrvávaly a promítly se i do doporučení pro tento rok, patří zejména přílišné daňové zatížení práce, nízká efektivita důchodového systému a systému zdravotnictví a nedostačená reforma regulovaných povolání. Loňská doporučení dále zmiňují nízkou efektivitu systému vědy a výzkumu, nízkou inkluzivitu vzdělávání a jeho

■ Podkladový materiál k debatě (21. 5. 2015, Evropský dům)

malou provázanost s trhem práce, v souvislosti s nedostatečnou transparentností státní správy pak jde o problém s korupcí. K určitému pokroku však v minulém roce došlo u doporučení v oblasti zvyšování investic podporujících růst, dodržování daňových předpisů, posilování fiskálního rámce, zvyšování energetické účinnosti, rozvoje veřejných služeb zaměstnanosti a lepší správy prostředků EU. Jistým krokem k většímu zapojení žen s dětmi na trhu práce může být i přijetí zákona o dětských skupinách, ke zlepšení efektivity státní správy byl pak přijat zákon o státní službě.

VI. Doporučení pro ČR v roce 2015

Komise zveřejnila svá specifická doporučení pro členské státy EU 13. května 2015. Vzhledem k tomu, že pouze u 55 % doporučení z roku 2014 byl zaznamenán „určitý“ pokrok v jejich implementaci, rozhodla se Komise doporučení pro tento rok více zacílit. Klíčovými jsou tak v současné době zejména doporučení v jednotlivých makroekonomických a sociálních otázkách. Tento trend se společně s ohledem na stav plnění doporučení z roku 2014 odráží i v aktuálních doporučeních pro ČR. Další charakteristickou změnou Evropského semestru je i větší důraz na spolupráci s členskými státy a sociálními partnery. Díky dřívějšímu zveřejňování pracovního dokumentu Komise, který slouží jako analytický základ pro formulaci zmíněných doporučení (Zpráva Evropské komise o České republice 2015), má Komise od nynějška možnost častěji státy konzultovat, a zohlednit tak jejich postřehy při tvorbě nových doporučení.

V daňové oblasti bylo ČR i přes vynaložené snahy doporučeno, aby dále zefektivnila koncepci svého fiskálního rámce a to zejména z důvodu příliš nákladného způsobu výběru daní, vysokých daňových úniků a míry daňového zatížení. V oblasti školství došlo celkově ke zlepšení, nicméně problémem stále zůstává jeho nízká kvalita a rozdíly v úrovni vzdělání mezi jednotlivými sociálními skupinami. V tomto směru bylo proto doporučeno, aby ČR více zapracovala na sociální inkluzivitě a reformovala systém vyššího vzdělávání. Snahy ČR o snížení korupce pak shledala Komise jako nedostatečné, neboť zejména implementace protikorupčního plánu, který obsahuje nařízení v oblasti financování politických stran, řízení státních podniků apod., se zpožďuje. V souvislosti s veřejnými zakázkami ocenila Komise množství iniciativ, které se na tuto oblast v minulém roce soustředily, zároveň však upozornila na problémy s transparentností zadávání veřejných zakázek, na nedostatečný dohled nad systémem a na jeho neefektivitu. V tomto směru bylo proto doporučeno, aby si ČR vytvořila centrální registr veřejných zakázek či posílila nad zakázkami dohled. Přestože je míra zaměstnanosti v ČR na vysoké úrovni, problémy se vyskytují i zde a to zejména u vybraných skupin obyvatelstva (matky s dětmi, Romové, osoby se zdravotním postižením atd.). Ke zvýšení zaměstnanosti matek bylo ČR doporučeno, aby zlepšila zejména jejich přístup k cenově dostupným a kvalitním službám péče o děti.

Konkrétní návrhy doporučení formulovala Komise následovně:

- Dosáhnout fiskální korekce ve výši 0,5% HDP v roce 2016. Dále zlepšit nákladovou efektivitu a řízení zdravotnictví.
- Bojovat s daňovými úniky, zjednodušit daňový systém a implementovat protikorupční plán. Přijmout opatření ke zvýšení transparentnosti a efektivnosti zadávání veřejných zakázek, zejména vytvořením centrálního registru veřejných zakázek a posílením vedení a dohledu nad nimi.
- Snížit vysokou úroveň zdanění osob s nízkými příjmy přesunutím zdanění do jiných oblastí. Dále zlepšit přístup k dostupné péči o děti.

■ **Podkladový materiál k debatě (21. 5. 2015, Evropský dům)**

- Přijmout reformu vyššího vzdělávání. Zajistit adekvátní školení pro učitele, podporovat školy s nízkým výkonem a přijmout opatření ke zvýšení účasti znevýhodněných skupin dětí, včetně Romů.

VII. Výstupy k diskusi

- **Podařilo se Komisi identifikovat doporučení, která jsou pro ČR klíčová a mohou být vodítkem při přípravě ekonomických reforem?**
- **Jaké překážky stály české vládě v cestě pro řádnou implementaci doporučení z loňského roku?**
- **Na jaké další oblasti by se měla ČR zaměřit pro zlepšení hospodářského růstu?**