



V Bruselu dne 18.5.2016
COM(2016) 324 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

**k národnímu programu reforem České republiky na rok 2016
a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2016**

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem České republiky na rok 2016

a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 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,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 26. listopadu 2015 přijala Komise roční analýzu růstu⁴, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2016. Priority této roční analýzy potvrdila Evropská rada ve dnech 17.–18. března 2016. Dne 26. listopadu 2015 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 zprávu mechanismu varování⁵, ve které Česká republika není uvedena mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.
- (2) Dne 26. února 2016 byla zveřejněna zpráva o České republice pro rok 2016⁶. V této zprávě byl posouzen pokrok, jež Česká republika učinila v plnění jí určených doporučení, která přijala Rada dne 14. července 2015, a v plnění svých národních cílů v rámci strategie Evropa 2020.

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

² COM(2016) 324 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 a P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ SWD(2016) 73 final.

- (3) Dne 11. května 2016 předložila Česká republika svůj konvergenční program z roku 2016 a dne 12. května 2016 pak svůj národní program reforem na rok 2016. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.
- (4) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení (EU) č. 1303/2013 může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost evropských strukturálních a investičních fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí⁷.
- (5) Na Českou republiku se v současnosti vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu. Ve svém konvergenčním programu z roku 2016 plánuje vláda pro rok 2016 mírné zhoršení celkového salda na $-0,6$ % HDP a od roku 2017 počítá s obecnou stabilizací na $-0,5$ % HDP. Střednědobý rozpočtový cíl, tj. strukturální schodek ve výši 1 % HDP, je v programovém výhledu i nadále plněn. V konvergenčním programu se očekává, že poměr veřejného dluhu k HDP zůstane v roce 2016 na úrovni 41,1 % a v roce 2019 se sníží na 39,3 %. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je reálný. Opatření, kterými je zapotřebí podpořit plánované cíle, pokud jde o schodky od roku 2017, nebyla dostatečně upřesněna. Podle prognózy Komise z jara 2016 by mělo strukturální saldo činit $-0,7$ % HDP v roce 2016 a $-0,9$ % HDP v roce 2017, a překročit tak střednědobý rozpočtový cíl. Možné budoucí odchylky by se posuzovaly z hlediska potřeby udržovat strukturální saldo na úrovni střednědobého rozpočtového cíle. Na základě posouzení konvergenčního programu a s ohledem na prognózu Komise z jara 2016 se Rada domnívá, že Česká republika zřejmě ustanovení Paktu o stabilitě a růstu dodrží.
- (6) V dlouhodobém výhledu existují pro Českou republiku středně velká rizika co do fiskální udržitelnosti. Tato rizika plynou primárně z předpokládaného dopadu veřejných výdajů v souvislosti se stárnutím obyvatelstva, především výdajů na zdravotní péči, ale také výdajů na důchody. Opatření pozměňující důchodový systém, která byla v nedávné době přijata nebo která jsou plánována, by v případě jejich provedení vedla v dlouhodobém výhledu ke zhoršení stavu veřejných financí. Česká vláda v únoru 2016 přijala zákon, na jehož základě může flexibilněji upravit mechanismus valorizace důchodů. Projednávají se také návrhy, podle nichž by měl být nastaven strop pro zákonem stanovený věk odchodu do důchodu na 65 let a podle nichž by měl být zaveden mechanismus pro pravidelný přezkum věku odchodu do důchodu. Zvýšení nízkého zákonem stanoveného věku odchodu do důchodu se v současné době neplánuje. Obavy vzbuzuje také očekávané zvýšení dlouhodobých výdajů na zdravotní péči. Česká republika stojí před úkoly, jež spočívají ve zlepšení řízení a nákladové efektivnosti zdravotnictví, i když několik opatření se již aktuálně nachází v různých fázích provádění. Z ukazatelů je patrná vysoká spotřeba zboží a služeb a komparativně vysoké využívání nemocniční péče, která je dražší než péče ambulantní. Zdá se, že dostupné zdravotnické údaje nejsou efektivně využívány k plánování a racionalizaci kapacit lůžkové péče. Systém úhrad za nemocniční péči je přezkoumáván kvůli četným nedostatkům, mezi něž patří například skutečnost, že pro výpočet referenčních sazeb se využívá jen malý vzorek

⁷ COM(2014) 494 final.

nemocnic. Česká republika dosud dostatečně neprozkoumala možnosti zlepšení koordinace ambulantní péče, posílení úlohy praktických lékařů jakožto lékařů prvního styku a snížení spotřeby ambulantních služeb, které nejsou nezbytné.

- (7) Fiskální rámec země patří k nejslabším v EU. Vláda v únoru roku 2015 přijala balíček reformních opatření, která řeší hlavní nedostatky v této oblasti, ale tento balíček ještě nebyl schválen Parlamentem. Jeho cílem je provést do vnitrostátního práva směrnici Rady 2011/85/EU o rozpočtových rámcích. V rámci navrhované reformy se plánuje posílení výdajových stropů a jejich přímé navázání na střednědobý rozpočtový cíl. Podle této reformy by byla vláda povinna přijímat rozpočty, jež by zaručovaly dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, a byla by zřízena nezávislá fiskální rada, která by sledovala veřejné finance a zajišťovala větší transparentnost.
- (8) Pokud jde o investice na jednoho obyvatele, zůstává Česká republika pod průměrem EU a investice se navíc silně soustřeďují do hlavního města. Efektivnosti podnikatelského prostředí a investicím stále brání administrativní a regulační překážky. Specifické potíže provázejí realizaci infrastrukturních projektů v oblasti dopravy a energetiky. V programovém období 2007–2013 kromě toho vážlo čerpání prostředků EU, především v důsledku složitých postupů, nedostatků v systémech řízení a kontroly, neefektivních postupů při zadávání veřejných zakázek a slabé administrativní kapacity v orgánech podílejících se na realizaci projektů. V oblasti dopravní infrastruktury patří mezi administrativní překážky, jež stojí v cestě investicím, zdlouhavé postupy pro vydávání územních povolení a zpoždění plynoucí z řešení stížností u antimonopolního úřadu. Co se týče energetické účinnosti, veřejné programy ke snížení energetické náročnosti jsou rozptýlené a neefektivní z hlediska nákladů. Existují známky toho, že úspory energie se nezlepšují v souladu s národním akčním plánem energetické účinnosti. V odvětví služeb svědčí určitá fakta o regulační přísnosti. To platí zejména o některých odvětvích individuálně poskytovaných odborných služeb, kde se zdají být překážky pro vstup na trh a pro výkon povolání vyšší, než jaký je průměr EU. Nízká míra využívání kvalitních veřejných služeb on-line také brání rozvoji podnikatelského prostředí a je odrazem nedostatečné nabídky. Služby elektronické veřejné správy nevyužívají plně technologických možností ke zlepšení uživatelských zkušeností a patří k nejméně sofistikovaným v EU. Dostupné důkazy poukazují na poměrně vysoký výskyt daňových úniků. Řešení tohoto problému, zejména v souvislosti s DPH, je v České republice jednou z politických priorit. Na druhé straně ale nejsou plánována žádná opatření ke snížení relativně vysokých nákladů, které jsou spojeny s placením daní, nebo ke zjednodušení daňového systému. Předvyplňování tiskopisů nabízejí daňové orgány jen omezeně. Také využívání systémů elektronického podávání daňového přiznání ze strany poplatníků je omezené, i když u DPH došlo v tomto směru k určitému pokroku. Podle nejnovějších mezinárodních studií je navíc výběr daní spojen s poměrně vysokými náklady. Vysoké příspěvky zaměstnavatelů na sociální zabezpečení se podílejí na celkově vysoké úrovni zdanění práce a diverzifikace do jiných oblastí, jako jsou daně z nemovitostí, je omezená.
- (9) Řada ukazatelů svědčí o výrazných slabinách ve veřejné správě. K určitému pokroku došlo v přijímání legislativních a nelegislativních opatření v rámci protikorupčního plánu z roku 2015. V listopadu 2015 schválil Parlament zákon o registru smluv. Jeho včasné provedení a další rozpracování by zlepšilo transparentnost a nákladovou efektivnost veřejných nabídkových řízení. Některé klíčové protikorupční zákony, jako například novela zákona o střetu zájmů a nový zákon o financování politických

stran, všad dosud nebyly přijaty. Několik přijatých opatření se těžko prosazuje a mají omezený dopad a řada plánovaných opatření je opakovaně přesouvána do příštího akčního plánu. Navzdory určitým snahám řešit nedostatky českého systému zadávání veřejných zakázek je ve fungování tohoto systému ještě co zlepšovat, a to konkrétně pokud jde o hospodářskou soutěž, potažmo o nejlepší poměr mezi cenou a kvalitou. To je zčásti dáno nedostatkem odpovídajícího školení pracovníků, kteří se na nabídkových řízeních podílejí, a tím, že se při zadávání veřejných zakázek neklade dostatečný důraz na kritéria kvality. Veřejný sektor se ve velké míře spoléhá na nesoutěžní postupy, kdy je jen v omezené míře schopen přilákat uchazeče, a zřídka kdy využívá souhrnného zadávání zakázek. Očekává se nicméně, že provádění směrnic o veřejných zakázkách, které byly nově zapracovány do vnitrostátního práva a které přinášejí modernizované postupy zadávání veřejných zakázek, bude příležitostí pro to, aby byl v politice veřejných zakázek zaveden strategický a na důkazech založený přístup, pokud jde o profesionalizaci, souhrnné zadávání veřejných zakázek, větší zaměření na kritéria kvality a o integritu pracovníků, kteří se na nabídkových řízeních podílejí.

- (10) V posledních letech došlo k výraznému zvýšení investic do výzkumu a vývoje, ale výsledky zůstávají slabé a panují obavy ohledně udržitelnosti výzkumné a vývojové infrastruktury. V českém systému výzkumu v současné době dochází k provádění velmi opožděných, ale významných reforem řízení, zejména co se týče hodnocení a financování. Stávající mechanismus financování je roztržštěný a chybí dostatečná koordinace mezi příslušnými subjekty, které nemají jasně rozdělené povinnosti ani priority. V oblasti výzkumu a vývoje se pracuje na komplexním hodnoticím rámci, který má být propojen s finančními zdroji, ale pokrok vážne. V omezené míře byly posíleny vazby mezi akademickou a podnikatelskou sférou. Tyto vazby oslabuje hodnoticí rámec pro veřejné výzkumné organizace, jenž nezohledňuje úroveň spolupráce s podniky.
- (11) V lednu 2016 přijal Parlament reformu vysokého školství. Problémem zůstává atraktivnost učitelského povolání, kterou snižují mimo jiné poměrně nízké platy, a učitelé stárnou. Pro učitele a pedagogické pracovníky se vypracovává nový kariérní systém, jenž má přitažlivost tohoto povolání zvýšit, nicméně jeho zavedení bylo odloženo. Výsledky vzdělávání jsou obecně dobré, ale silně je ovlivňuje socioekonomické zázemí studentů. Jasně znepokojivé jsou slabé výsledky vzdělávání mezi znevýhodněnými skupinami, zejména Romy. Odhaduje se, že velmi vysoký podíl romských dětí předčasně ukončuje školní docházku. Mnohé romské děti získávají vzdělání mimo běžné školy, a ve výuce jsou na ně tudíž kladeny nižší nároky než na ostatní děti. Nedostatečně se využívá potenciálu, který z hlediska řešení tohoto problému skýtá další odborná příprava učitelů – aktivit profesního rozvoje, jež jsou zaměřeny na výuku ve smíšených skupinách a na inkluzivní vzdělávání, se účastní jen malé procento učitelů. V souvislosti s inkluzivním vzděláváním bylo přijato a začíná se provádět značné množství legislativních a administrativních opatření. Očekává se, že tato opatření přispějí ke snížení rozdílů, které existují v dosahovaném vzdělání a studijních výsledcích romských a neromských dětí. Parlament přijal v březnu 2016 novelu školského zákona, jež prodlužuje povinnou školní docházku o poslední rok předškolního vzdělávání a menším dětem zajišťuje nárok na místo v mateřské škole. Nerovnosti v systému vzdělávání nicméně představují překážku pro zlepšení kvality lidského kapitálu a brání lidem v dosahování výsledků na trhu práce v pozdějším životě.

- (12) Situace na trhu práce se v České republice zlepšila, avšak další zvyšování míry zaměstnanosti bude záviset na větší účasti nedostatečně zastoupených skupin. Mezi ty patří ženy s malými dětmi, pracovníci s nízkou kvalifikací a příslušníci romské komunity. Ke zvýšení účasti ohrožených skupin osob na trhu práce by přispěly iniciativy veřejných služeb zaměstnanosti v kombinaci s vhodnými a dobře zacílenými aktivními politikami na trhu práce a individualizovanými službami. Ženám s malými dětmi brání v účasti na trhu práce přetrvávající nedostatek cenově dostupných a kvalitních služeb péče o děti, zejména o děti do tří let, a omezené využívání pružné pracovní doby. K řešení těchto nedostatků byla v posledních letech podniknuta určitá opatření, avšak úsilí by mohlo být ještě intenzivnější.
- (13) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky České republiky, kterou zveřejnila ve své zprávě o České republice pro rok 2016. Posoudila také konvergenční program a národní program reforem, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla České republice adresována v předchozích letech. 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, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v EU je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni EU. Doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 3.
- (14) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada konvergenční program a dospěla ke stanovisku⁸, že Česká republika zřejmě Pakt o stabilitě a růstu dodrží,

DOPORUČUJE České republice v období 2016–2017:

1. Podniknout opatření, jež zajistí dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, ve světle budoucích rizik v oblasti zdravotní péče. Přijmout právní předpisy k posílení fiskálního rámce.
2. Omezit regulační a administrativní překážky, jež brání investicím (zejména v dopravě a energetice), a zvýšit dostupnost služeb elektronické veřejné správy. Přijmout rozpracované protikorupční reformy a zlepšit postupy zadávání veřejných zakázek.
3. Posílit řízení systému výzkumu a vývoje a usnadnit propojení akademické sféry se sférou podnikatelskou. Zvýšit atraktivnost učitelského povolání a přijmout opatření zvyšující začlenění znevýhodněných dětí (včetně romských) do vzdělávání v rámci běžných škol a předškolního vzdělávání. Odstranit překážky, jež brání větší účasti nedostatečně zastoupených skupin (zejména žen) na trhu práce.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*

⁸ Podle čl. 5 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.