



# Hospodářské přehledy OECD

# Česká republika

Červen 2016

SHRNUTÍ

[www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-czech-republic.htm](http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-czech-republic.htm)

Toto shrnutí pochází z Hospodářského přehledu České republiky 2016. Odpovědnost za vydání přehledu nese Výbor pro hospodářské přehledy (EDRC) OECD, který je pověřen zkoumáním hospodářské situace členských zemí.

Tímto dokumentem ani žádnou mapou v něm obsaženou není dotčen status jakéhokoliv území ani svrchovanost nad ním, vyznačení mezinárodních hranic, ani název jakéhokoliv území, města nebo oblasti.

---

OECD Economic Surveys: Czech Republic© OECD 2016

---

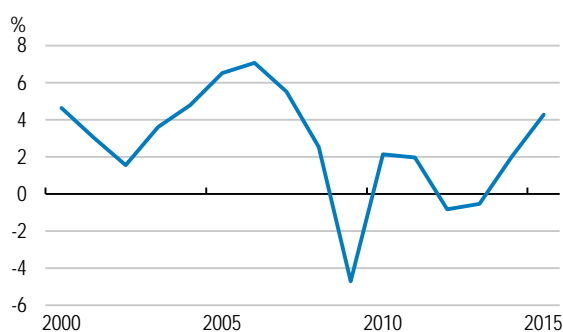
Materiály OECD můžete kopírovat, stahovat nebo tisknout pro osobní potřebu a výňatky z publikací, databází a multimediálních produktů OECD můžete používat ve vlastních dokumentech, prezentacích, blozích, webových stránkách či výukových materiálech za podmínky řádného uvedení OECD jako zdroje a vlastníka autorských práv. Veškeré žádosti o povolení veřejného nebo komerčního užití a o práva k překladu zasílejte na [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Se žádostmi o povolení kopírovat části tohoto materiálu pro veřejné nebo komerční užití se obraťte přímo na Copyright Clearance Center (CCC) na adresu [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) nebo na Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) na adresu [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

# Shrnutí

- *Růst přechodně zrychlil*
- *Jak zvýšit produktivitu posílením inovačních politik a regulace trhu*
- *Jak zlepšit efektivitu veřejného sektoru*

## Růst přechodně zrychlil

### Růst reálného HDP

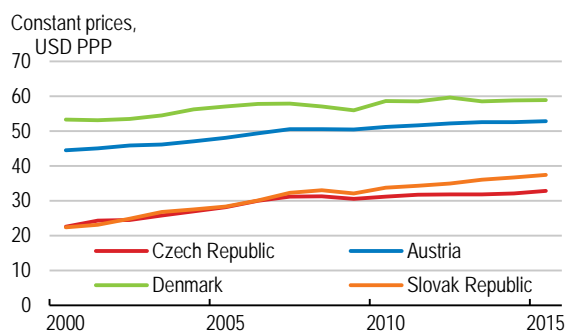


Zdroj: Databáze Hospodářského výhledu OECD.

Hospodářský růst v roce 2015 výrazně zrychlil díky vlivu dočasných faktorů, především dočerpávání evropských fondů a nízkých cen komodit. Oživení po globální krizi však probíhá nerovnoměrně, zejména kvůli volatilitě investic. Ekonomiku nadále podporuje měnová politika a zdá se, že nekonvenční opatření v podobě asymetrického kurzového závazku splnilo svůj účel. V průběhu roku 2017 se očekává návrat inflace k 2% cíli, který bude tažen hlavně růstem mezd díky příznivé situaci na trhu práce. Stav veřejných financí je dobrý, výdaje spojené se stárnutím ale porostou, což si vyžádá reformy s dlouhodobým dopadem, zejména reformu penzijního systému. Česká republika se může chlubit nízkou nerovností a mírou chudoby, měla by však věnovat pozornost podstatným problémům rovnosti žen a mužů.

## Jak zvýšit produktivitu posílením inovačních politik a regulace trhu

### Konvergence produktivity práce se zastavila HDP na odpracovanou hodinu

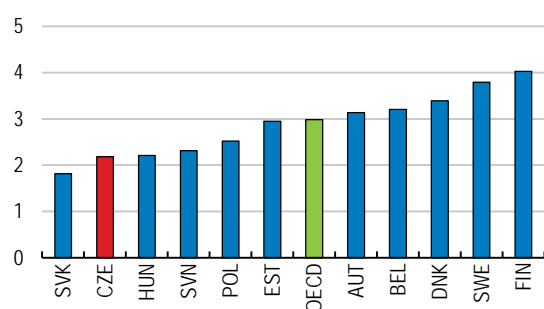


Zdroj: Databáze produktivity OECD; výpočty OECD.

V důsledku slabého růstu produktivity stagnuje od krize konvergence příjmů a životní úrovně k průměru OECD. Největší přínosy zahraničních investic a otevírání ekonomiky se již vyčerpaly, takže další růst produktivity musí vzejít z posílení konkurence na domácích trzích, vyšší mobility a lepšího řízení firem. Růstu úspěšných firem a zániku neproduktivních podniků zřejmě brání nízká mobilita a těžkopádná pravidla úpadku. Malé a střední podniky hlásí potíže s přístupem k financím. Konkurenceschopnost a produktivitu českých firem pozvedne lepší zacílení vládní podpory výzkumu a vývoje a soustředěnější inovační politiky.

## Jak zlepšit efektivitu veřejného sektoru

### Ukazatel výkonnosti veřejné správy zahrnující regulaci, nakládání s odpady a spravedlnost



Zdroj: Dutu a Sicari (2016).

Výdaje na veřejnou správu jsou relativně nízké, stejně jako ukazatele její výkonnosti. Nedostatek monitorování a transparentnosti vedl k neefektivitě veřejných zakázek a investic. Efektivitu veřejných výdajů pomůže zvýšit posílení koordinace a dohledu, lepší plánování a vyhodnocování, a rovněž soustavnější měření a zveřejňování výstupů a výsledků. Poskytování kvalitních veřejných služeb znesnadňuje vysoký podíl malých obcí. Proto by se mělo hojněji využívat společné zajišťování služeb a běžným standardem by se mělo stát srovnávací hodnocení poskytovatelů služeb.

## HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ

## KLÍČOVÁ DOPORUČENÍ

### Měnová a fiskální politika

Zdá se, že hrozba deflace slábne.

Až ustoupí riziko deflace, ukončit kurzový závazek.

Nastavení fiskální politiky je správné a fiskální výhled je udržitelný, bude-li provedena reforma řešící stárnutí populace.

Zavést do praxe nový fiskální rámec a ustavit fiskální radu.

### Podpora produktivity

Výdaje podniků na výzkum a vývoj (VaV) jsou ve srovnání s jinými zeměmi OECD relativně nízké.

Doplnit dotační podporu o programy spolufinancování z veřejných rozpočtů a zvýšit daňovou podporu podnikového VaV.

Organizace a správa politik výzkumu, vývoje a inovací (VaVaI) jsou příliš složité.

Zvýšit úsilí o sjednocení přípravy, hodnocení a koordinace politik VaVaI v jediné instituci. Konkrétním příkladem jsou výzkumné instituce, které by měly spadat pod jeden úřad.

Na trzích dosud existují velké překážky vstupu a odchodu, zejména pro malé a střední podniky (MSP).

Omezit možnosti průtahů insolvenčního řízení a v závěru umožnit odepsání závazků.

Malé a střední podniky, zejména začínající, mají obtížný přístup k financování.

Urychlit vytvoření fondů a záručních programů pro podporu MSP a inovací.

Daňový systém není neutrální vzhledem k velikosti firem.

Přehodnotit vhodnost daňového zvýhodnění a snížených odvodů na sociální zabezpečení pro OSVČ. Sladit systém sociálního zabezpečení OSVČ a zaměstnanců.

### Zvyšování efektivity veřejného sektoru

Příliš mnoho výdajů na veřejné zakázky přichází vniveč.

Dále zlepšovat nástroje a pravidla, které vedou k hojnějšímu využívání společného zadávání zakázek veřejnými institucemi. Posílit finanční kontrolu ve všech fázích procesu.

Při výběru investičních projektů financovaných z veřejných rozpočtů chybí koordinace mezi různými úřady a úrovněmi státní správy.

Stanovit odpovědnost za koordinaci investic a určování priorit dle nejvyššího sociálního výnosu. Vyhodnocovat investiční potřeby ve všech odvětvích jednotným způsobem.

Není k dispozici dostatek informací o výsledcích politik, což ztěžuje dosahování obecnějších cílů jako rovnost žen a mužů či udržitelnost životního prostředí.

Na všech úrovních státní správy využívat a zveřejňovat u činností financovaných z veřejných zdrojů standardizované ukazatele výkonnosti.

Systém územní samosprávy vede k tříštění materiálních i lidských zdrojů a ztěžuje poskytování kvalitních veřejných služeb.

Stanovit rámcové podmínky, které pomohou obcím využít výhod společného poskytování služeb, a zároveň budovat podporu pro slučování obcí. Omezit podíl účelově vázaných dotací a transferů a kontrolou výsledků zajistit dodržování náležitých standardů služeb.

## Hodnocení a doporučení

- *Využití růstu ekonomiky k řešení dlouhodobých výzev*
- *Strukturální výzvy*
- *Zvyšování životní úrovně podporou produktivity*
- *Zvyšování efektivity veřejného sektoru*

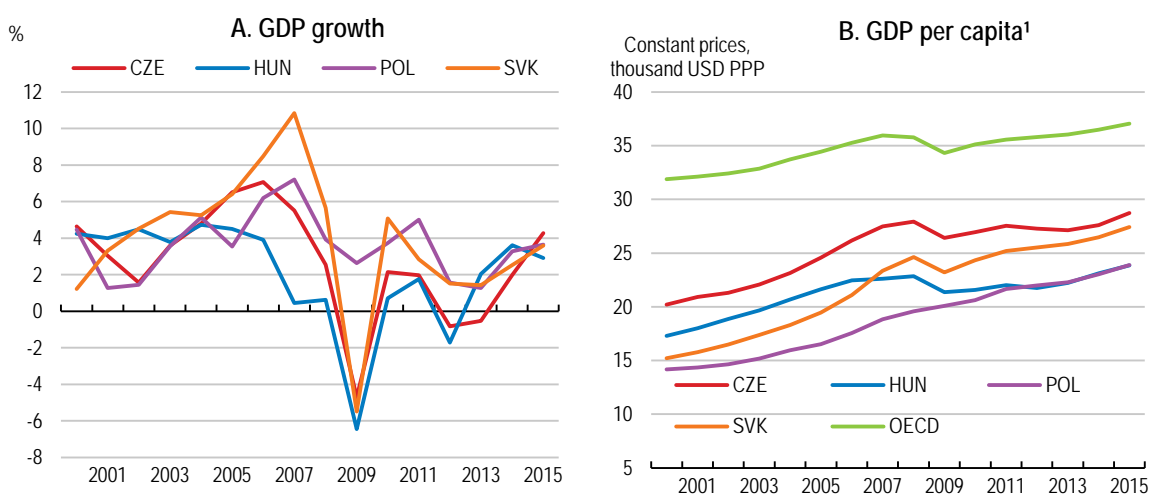
Statistická data pro Izrael jsou dodávána příslušnými izraelskými úřady nebo třetí stranou a ty za ně nesou odpovědnost. Používáním takových dat organizací OECD není dotčen status Golanských výšin, Východního Jeruzaléma a izraelských osad na Západním břehu v souladu s mezinárodním právem.

## Využití růstu ekonomiky k řešení dlouhodobých výzev

### Klíčové výzvy na cestě k silnějšímu a inkluzivnímu růstu

Za dvacet let členství v OECD Česká republika úspěšně přejala řadu osvědčených politik a postupů. Od začátku 90. let rostla ekonomika rychlým, byť kolísavým tempem díky otevírání trhů a přílivu zahraničních investic, jemuž přála konkurenceschopná průmyslová základna, výhodná zeměpisná poloha a dobré počáteční podmínky. Do poloviny první dekády nového tisíciletí také relativně rychle rostl důchod na hlavu a přibližoval se průměru OECD (obr. 1). V důsledku krize se ale hospodářský růst téměř zastavil, zejména kvůli poklesu tempa růstu produktivity. V roce 2015 růst HDP prudce zrychlil, což však bylo do značné míry způsobeno dočasnými faktory, zejména mimořádně vysokými veřejnými investicemi.

Obr. 1. Hospodářský růst zrychlil

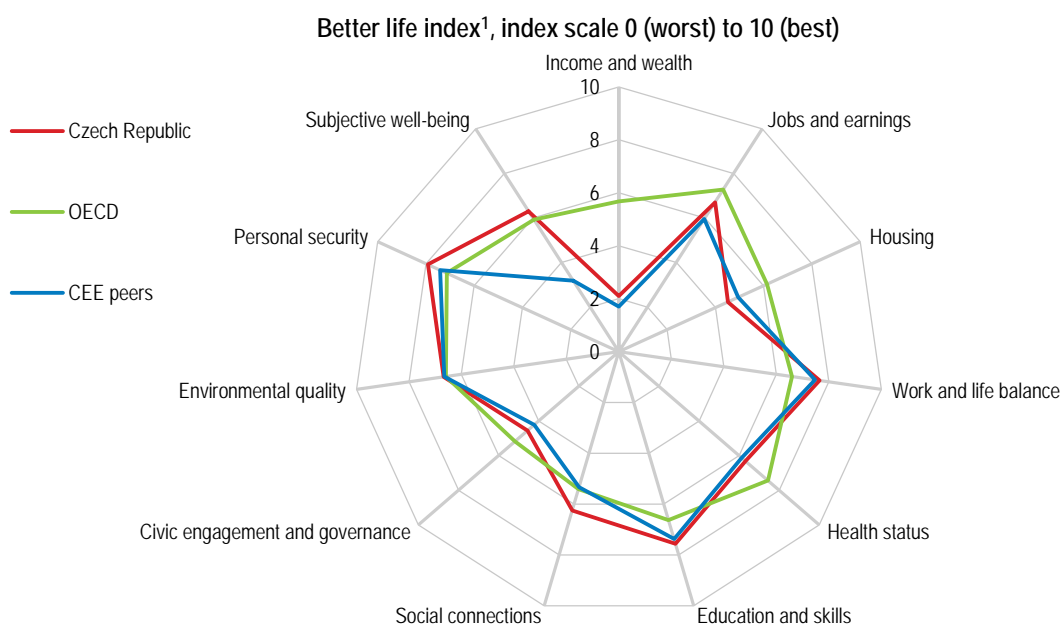


1. Data pro Českou republiku a Polsko za rok 2015 jsou odhady.

Zdroj: Databáze Hospodářského výhledu OECD; databáze produktivity OECD; databáze národních účtů OECD; a výpočty OECD.

Kvalita života v České republice je v mnoha ohledech vysoká. Země se umísťuje nad průměrem OECD v ukazatelích celkové osobní bezpečnosti, rovnováhy práce a volného času, sociálních vazeb i vzdělání a dovedností. Nejvíce za průměrem naopak zaostává v oblasti příjmů (obr. 2, tabulka 1). Také má co zlepšovat v oblastech občanské angažovanosti a správy věcí veřejných, bydlení a zdraví.

**Obr. 2. Měřítko kvality života**



























1. Pro každou oblast jsou ukazatele normalizovány dle následujícího vzorce:  $(\text{hodnota ukazatele} - \text{minimum}) / (\text{maximum} - \text{minimum}) \times 10$  a zprůměrovány. Průměr OECD je vážený dle počtu obyvatel. Srovnatelné státy SVE (CEE peers) jsou Estonsko, Maďarsko, Polsko, Slovensko a Slovinsko. Upozorňujeme, že OECD sestavuje oficiální žebříčky zemí podle indexu lepšího života (BLI).

Zdroj: OECD (2016), Index lepšího života OECD, [www.oecdbetterlifeindex.org](http://www.oecdbetterlifeindex.org)



**Tabulka 1. Ukazatele kvality života v porovnání s jinými zeměmi OECD**

umístění v první třetině , umístění v prostřední třetině , umístění v poslední třetině 

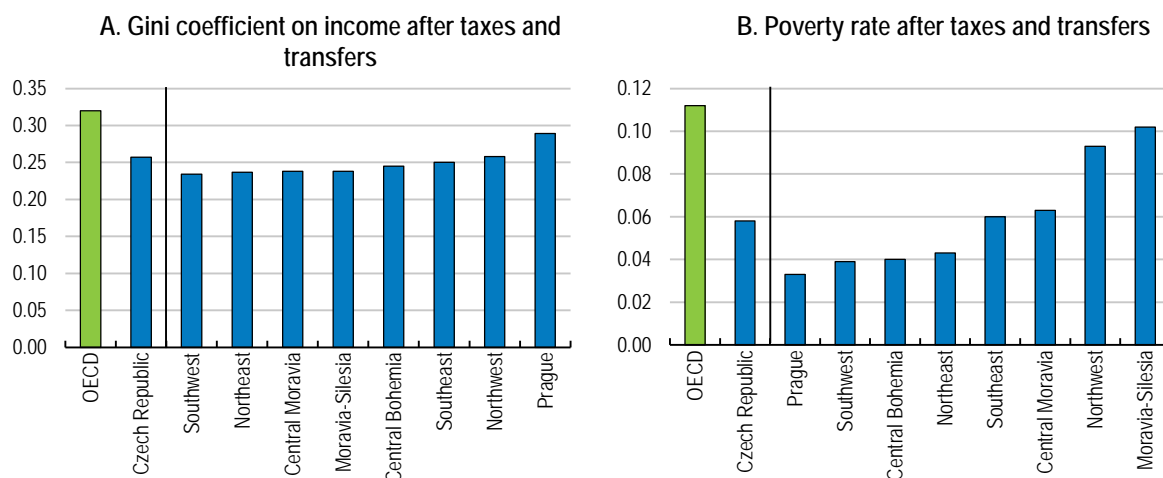
Kategorie	Ukazatel	Relativní umístění
Bydlení	Obydlí bez základního vybavení	
	Výdaje na bydlení jako podíl z příjmů domácností	
Příjmy	Počet pokojů na osobu	
	Čistý upravený disponibilní příjem domácností	
	Čisté finanční bohatství domácností	
Práce a výdělek	Míra zaměstnanosti	
	Nejistota na trhu práce	
	Míra dlouhodobé nezaměstnanosti	
	Osobní výdělek	
Sociální vazby	Kvalita podpůrné sítě	
Vzdělání a dovednosti	Dosažené vzdělání	
	Znalosti a dovednosti studentů	
	Počet let vzdělávání	
Kvalita životního prostředí	Znečištění ovzduší	
	Kvalita vody	
Občanská angažovanost	Zapojení zainteresovaných stran do tvorby regulace	
	Volební účast	
Zdravotní stav	Naděje dožití	
	Subjektivní hodnocení zdraví	
Subjektivní blahobyt	Životní spokojenost	
Osobní bezpečnost	Pocit bezpečí, když jde člověk v noci sám	
	Počet vražd	
Rovnováha práce a volného času	Počet zaměstnanců pracujících výrazně přesčas	
	Čas věnovaný volnočasovým aktivitám a osobní péči	

Zdroj: OECD (2016), Index lepšího života OECD, [www.oecdbetterlifeindex.org](http://www.oecdbetterlifeindex.org)

Česká republika patří v OECD k zemím s nejnižšími nerovnostmi a ohrožením chudobou. V posledních 15 letech, dokonce i během krize, se celková nerovnost a chudoba držely na pozoruhodně nízké úrovni. Nerovnosti v jednotlivých krajích jsou v zásadě srovnatelné. Míra chudoby je vysoká v Severozápadních Čechách a v Moravskoslezském kraji, ani zde ale nedosahuje průměru OECD (obr. 3). Z těchto regionálních rozdílů je patrné, kde je třeba většího úsilí v boji s chudobou.

**Obr. 3. Nerovnost a míra chudoby jsou relativně nízké, mezi kraji však existují rozdíly**

2010



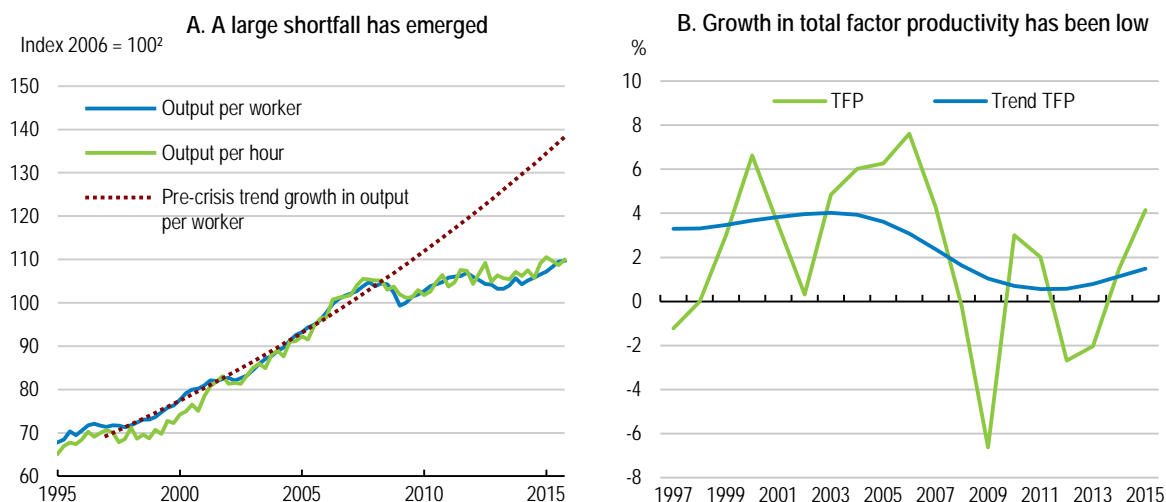
Poznámka: Giniho koeficient dosahuje hodnoty 0, když mají všichni stejný příjem, a hodnoty 1, když veškerý příjem připadá jedné osobě. Míra chudoby vyjadřuje, jaký podíl obyvatel má příjem nižší než 50 % mediánu příjmů v dané zemi. Jedná se o příjem po zdanění a transferech a po zohlednění rozdílů ve velikosti domácností.

Zdroj: Databáze životní úrovně v regionech OECD <http://dotstat.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RWB> a databáze rozdělení příjmů OECD.

Pod Úřadem vlády ČR bylo zřízeno oddělení pro koordinaci plánů provádění a sledování Cílů udržitelného rozvoje (SDGs) – 17 cílů pro země s vysokými i nízkými příjmy, které jsou součástí globální Agendy 2030. Česká republika má dobré předpoklady splnit cíl vymýcení chudoby, bude mít však hodně práce v oblastech energetické efektivity a boje se změnou klimatu (OECD 2015a, 2011a). To souvisí s charakterem ekonomiky, která je náročná na spotřebu energie, vysokými emisemi skleníkových plynů a vysokou koncentrací polévatého prachu. Ke zvrácení současných trendů a změně chování je třeba přijmout rázná opatření. Také dosažení výkonných a odpovědných institucí vyžaduje další úsilí, neboť korupce je dosud vnímána jako závažný problém. Politici by měli s korupcí aktivně bojovat a ukázat lidem, že veřejné služby se řídí férovými pravidly.

Nejslibnější cestou, jak zvýšit inkluzivní růst a životní úroveň v České republice, je oživit růst produktivity a zlepšit poskytování veřejných služeb. Podobně jako v mnoha dalších zemích OECD, růst produktivity od krize zřetelně zaostává za trendem a brání tak rychlému růstu HDP (obr. 4). Pokles růstu produktivity má sice i cyklickou složku, do značné míry se však zdá být strukturální povahy.

**Obr. 4. Produktivita práce se od krize vyvíjí nepříznivě**



1. Produktem (output) je míněna reálná hrubá přidaná hodnota.
2. Předkrizový trendový růst produktu na pracovníka je vypočítán z lineárního trendu mezi lety 1997 and 2006 a protažen od 1. čtvrtletí 2007 dále.

Zdroj: Výpočty na základě dat z databáze hospodářského výhledu OECD.

Má-li se životní úroveň dále zvyšovat, bude se Česká republika muset posunout výše v hodnotovém řetězci. Také je třeba zlepšit kvalifikaci pracovní síly, aby mohly růst mzdy. To bude vyžadovat rozsáhlejší investice do růstu produktivity z domácích zdrojů. Klíčová sdělení tohoto *Hospodářského přehledu* jsou následující:

- Makroekonomická situace je dobrá. Stav veřejných financí je celkově uspokojivý a měnová politika napomáhá hospodářskému oživení. Ve středním období bude nutná penzijní reforma, která zamezí tomu, aby se výdaje spojené se stárnutím staly neudržitelnou zátěží veřejných financí v případě, že snižování náhradových poměrů přestane být politicky únosné.
- Ekonomika se zotavuje, ale růst produktivity od krize výrazně zpomalil. Proto jsou nutné změny vládních politik inovací, výzkumu a vývoje a rovněž zlepšení rámcových podmínek tak, aby více podporovaly produktivitu.
- Efektivitu veřejného sektoru snižuje nedostatečné sledování a vyhodnocování politik a jejich dopadů, stejně jako roztržitá organizace územní samosprávy. Ke zvýšení efektivity veřejného sektoru je třeba lepší koordinace, plánování, monitorování a vyhodnocování na všech úrovních vlády.

### ***Hospodářský výhled je příznivý***

Rok 2015 přinesl mimořádně vysoké tempo hospodářského růstu (4,3 %, viz tabulka 2). Růst byl tažen zejména domácí poptávkou, kterou podpořilo dočerpávání evropských fondů a nízké ceny komodit (obr. 5, panel A). Spotřebu domácností podpořil růst příjmů a pokles míry úspor, provázený nárůstem úvěrů (obr. 5, panel B). Pokles míry úspor souvisel s růstem důvěry domácností (obr. 5, panel E). Rostly také investice, zejména veřejné, k čemuž přispěla snaha o maximální využití fondů EU z minulého programového období. S přechodem na novou finanční perspektivu a postupným náběhem čerpání však v roce 2016 dojde k poklesu vládních investic. Průmyslová výroba se zvedla díky oživení automobilového

průmyslu, k němuž pomohla jak zahraniční poptávka, tak domácí zakázky. Díky posilující poptávce obchodních partnerů zaznamenal v roce 2015 slušný růst také export.

**Tabulka 2. Makroekonomické indikátory a predikce**

Roční procentní změna, objem (v cenách roku 2010)

	2012 Běžné ceny (v mld. Kč)	2013	2014	2015	2016 (predikce)	2017 (predikce)
<b>HDP<sup>1</sup></b>	<b>4 042</b>	<b>-0,5</b>	<b>1,9</b>	<b>4,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,6</b>
Výdaje domácností na spotřebu	1 998	0,7	1,4	2,8	3,3	2,8
Výdaje vládních institucí na spotřebu	783	2,3	1,8	2,8	2,3	2,0
Tvorba hrubého fixního kapitálu	1 052	-2,8	2,0	7,4	0,0	3,2
Bydlení	149	-7,8	3,6	6,6	2,3	3,4
Konečná domácí poptávka	3 833	0,1	1,7	4,0	2,2	2,8
Změna zásob a ceností <sup>2</sup>	9	-0,6	0,6	0,7	-0,5	0,0
Celková domácí poptávka	3 842	-0,5	2,3	4,8	1,6	2,7
Vývoz zboží a služeb	3 097	0,0	8,8	7,2	5,5	5,7
Dovoz zboží a služeb	2 897	0,1	9,8	8,1	4,9	6,2
Čistý vývoz <sup>2</sup>	200	0,0	-0,2	-0,2	0,8	0,1
<b>Další ukazatele (procentní změny, není-li uvedeno jinak)</b>						
Potenciální HDP	..	1,3	1,5	1,8	1,8	1,8
Produkční mezera <sup>3</sup>	..	-3,7	-3,3	-0,9	-0,4	0,4
Zaměstnanost	..	1,0	0,7	1,4	0,6	0,4
Míra nezaměstnanosti	..	6,9	6,1	5,0	4,4	4,2
Deflátor HDP	..	1,4	2,5	0,7	0,8	1,3
Index spotřebitelských cen	..	1,4	0,4	0,3	0,5	1,8
Ukazatel jádrové inflace	..	0,8	0,4	1,4	1,6	1,9
Míra čistých úspor domácností <sup>4</sup>	..	5,5	5,7	5,1	4,9	4,8
Saldo běžného účtu platební bilance <sup>5</sup>	..	-0,5	0,2	0,9	1,4	1,0
Saldo vládního sektoru <sup>5</sup>	..	-1,3	-1,9	-0,4	-0,5	-0,4
Hrubý dluh vládního sektoru (maastrichtská definice) <sup>5</sup>		45,1	42,7	41,0	41,0	40,6
Průměrná tříměsíční sazba na peněžním trhu	..	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3
Průměrný výnos desetiletých státních dluhopisů	..	2,1	1,6	0,6	0,5	0,5

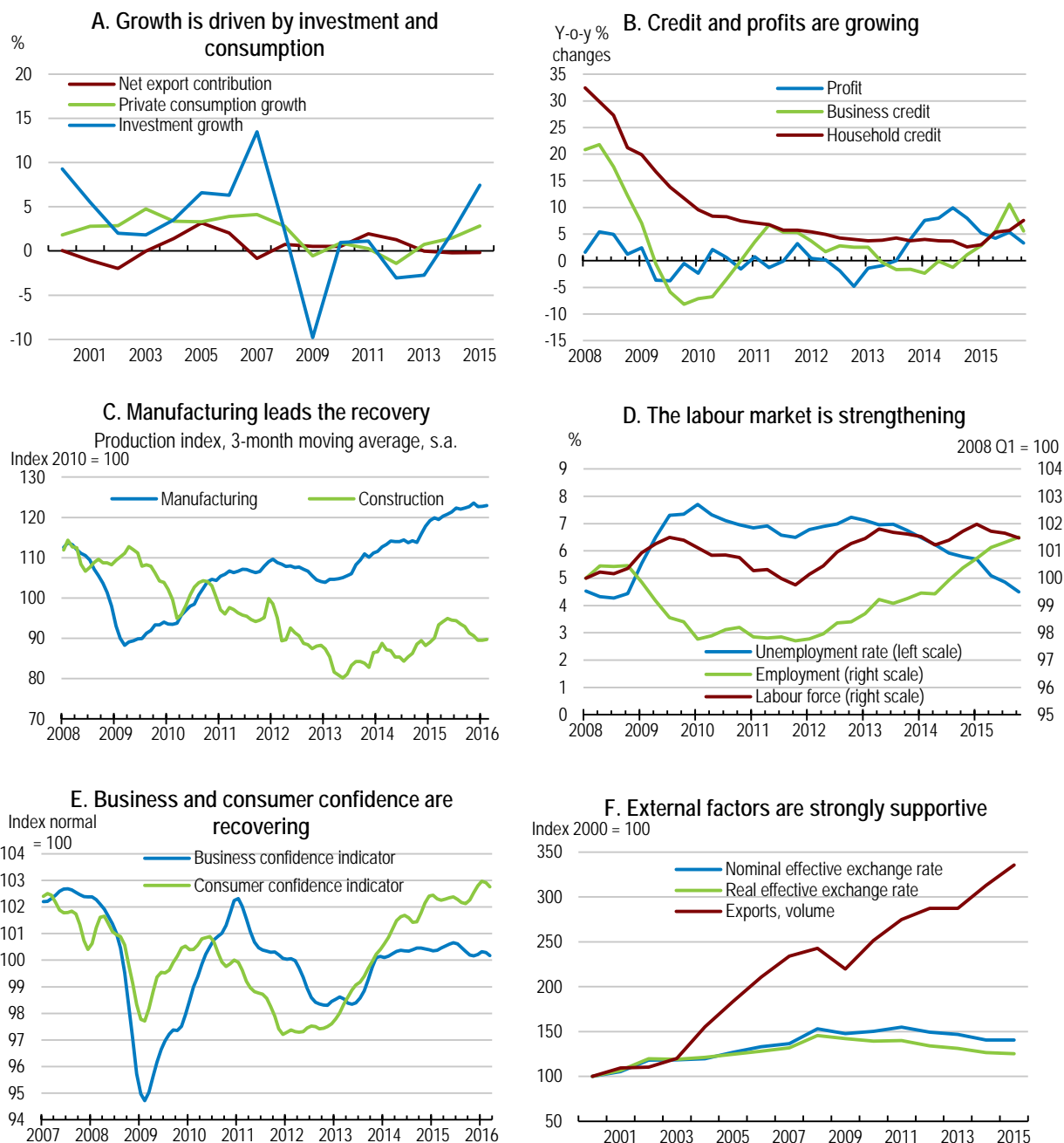
1. Očištěno o vliv nestejného počtu pracovních dní.
2. Příspěvky ke změnám reálného HDP, absolutní výše v prvním sloupci.
3. Jako procento potenciálního HDP.
4. Jako procento disponibilního důchodu domácností.
5. Jako procento HDP.

Zdroj: OECD (2016), Hospodářský výhled OECD: databáze statistik a projekcí, červen.

Míra nezaměstnanosti od roku 2013 neustále klesá a v současnosti je dle odhadů OECD nižší než by odpovídalo plné zaměstnanosti (obr. 5, panel D). Solidní tvorba nových pracovních míst vyhnala v roce 2015 mzdy nahoru o zhruba 4 %, což přispělo k růstu spotřeby domácností a vzniku inflačních tlaků, jak dokládá vývoj jádrové inflace (index spotřebitelských cen s vyloučením cen potravin a energií), která

nedávno stoupla na 1,9 % (obr. 6, panel B). Celková inflace se však drží na nízké úrovni, v důsledku velkého propadu světových cen ropy a poklesu cen potravin.

**Obr. 5. Vývoj české ekonomiky**



Zdroj: Databáze Hospodářského výhledu OECD; Česká národní banka; databáze čtvrtletních národních účtů OECD; databáze hlavních ekonomických ukazatelů OECD.

V roce 2016 hospodářský růst zpomalí, neboť poklesnou veřejné investice, především v důsledku snížení výplat ze strukturálních fondů EU při přechodu na nové programové období. I tak ale bude tempo

růstu (2,4 %) vyšší než odhadovaný potenciál. Vzhledem k vývoji mezd a zaměstnanosti porostou nadále rychlým tempem příjmy domácností a tedy i spotřeba. Očekává se také růst soukromých investic díky příznivým úvěrovým podmínkám, rostoucím ziskům a zvyšující se poptávce ze zahraničí. Účinek nižších cen ropy bude postupně slábnout a růst zaměstnanosti a mezd by měl pokračovat i v letech 2016 a 2017. V průběhu roku 2017 se tak očekává návrat inflace k dvouprocentnímu cíli centrální banky.

Vzhledem k zapojení ekonomiky do globálních hodnotových řetězců jsou hlavním zdrojem rizik vnější faktory. Oslabení evropské integrace a příliš slabé oživení růstu v Evropě, či přenos zpomalení růstu ve velkých rozvíjejících se ekonomikách by zasáhly export a investice. Rychlejší implementace strukturálních reforem ve velkých evropských zemích by naopak mohla vést k posílení důvěry a zlepšení podnikatelského prostředí. Výraznější zrychlení růstu mezd nebo pokles míry úspor by měly za následek rychlejší růst spotřeby. Veřejné investice by zvýšilo rychlejší čerpání fondů EU. Zdrojem zranitelnosti je však vnější prostředí, zejména vývoj v Evropě (tabulka 3).

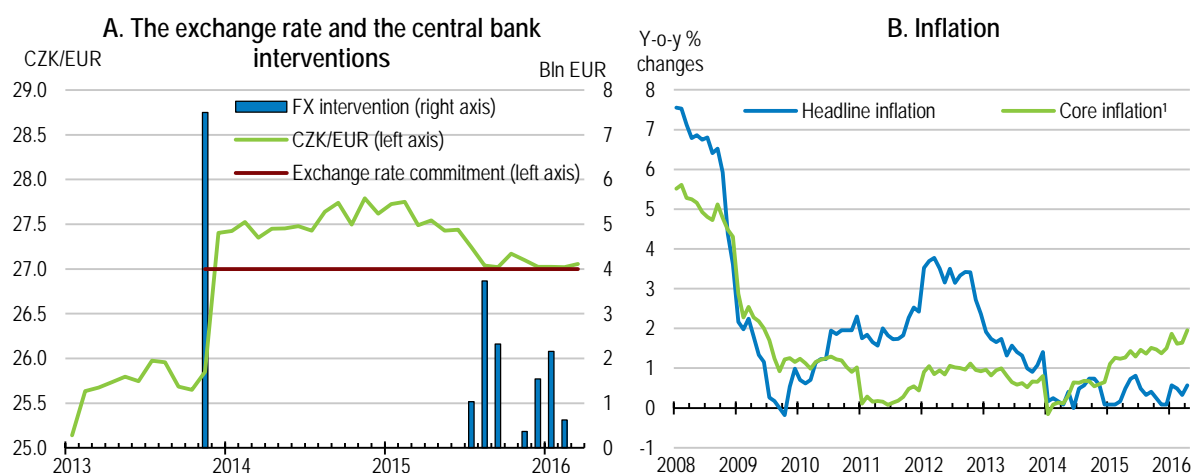
**Tabulka 3. Možná zranitelná místa české ekonomiky**

Šok	Možný dopad
Omezení volného pohybu zboží a pracovní síly v Evropské unii	Česká ekonomika se nachází ve vnitrozemí schengenského prostoru a je silně integrovaná do evropských hodnotových řetězců. Významné změny ovlivňující toky zboží a pracovní síly v Evropě by ji proto výrazně zasáhly.
Geopolitické napětí v Evropě a okolních regionech, včetně zhoršení napětí na Blízkém Východě	Pokles ekonomické aktivity v Evropě by mohl ohrozit hospodářský vývoj v České republice.

### ***Měnová politika***

Česká ekonomika se během pomalého zotavování z globální krize vyznačovala nízkým tempem růstu, nízkou inflací a obavami z posilování reálného směnného kurzu. Stejně jako centrální banky mnoha jiných zemí a eurozóny, i Česká národní banka (ČNB) prováděla extrémně akomodativní měnovou politiku. Od konce roku 2012 byla základní měnověpolitická úroková sazba na úrovni technické nuly. Tváří v tvář setrvalé hrozbě deflace oznámila ČNB v listopadu 2013, že začne jako další nástroj měnové politiky v rámci cílování inflace používat kurz koruny. Konkrétně ohlásila, že bude (v případě potřeby) intervenovat v nutné míře na devizovém trhu na oslabení kurzu, aby udržovala kurz koruny vůči euru nad hladinou 27 korun za euro (Franta et al., 2014; Alichí et al., 2015). Tato hranice zamezila posilování koruny, které by stlačilo inflaci do záporných hodnot (obr. 6). Po přijetí kurzového závazku nemusela ČNB intervenovat až do července 2015. Od té doby došlo k nárůstu devizových rezerv na 38 % HDP. ČNB opakovaně potvrdila, že se hlásí k režimu cílování inflace při volně plovoucím směnném kurzu, a několikrát odložila ukončení kurzového závazku v souladu s revizemi prognózy inflace. Nedávno oznámila, že neukončí kurzový závazek dříve než na začátku roku 2017, a považuje za pravděpodobné, že se tak stane v polovině roku 2017.

Obr. 6. Devizový trh a inflace



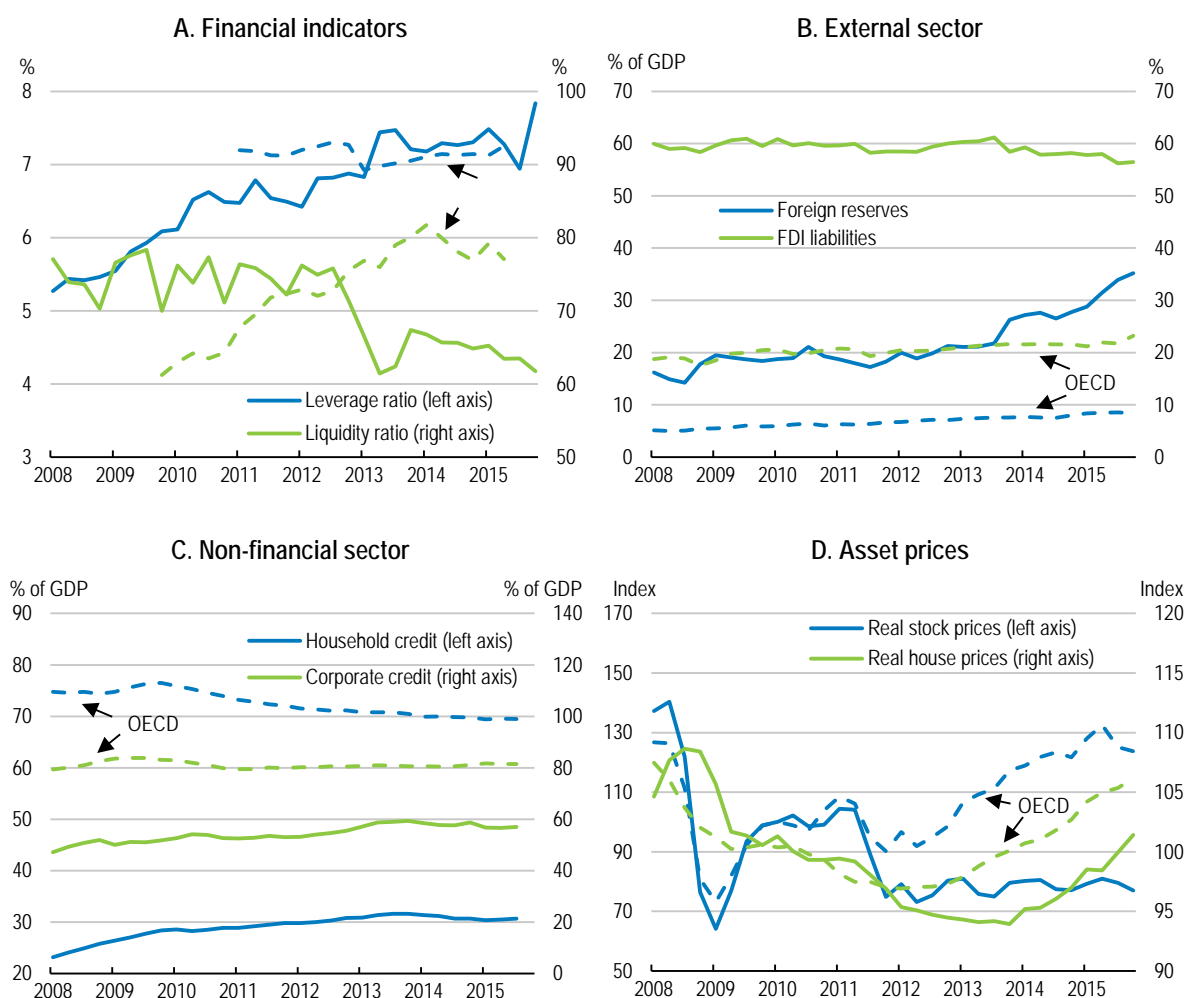
1. Index spotřebitelských cen s vyloučením cen potravin a energií.

Zdroj: Česká národní banka; databáze hlavních ekonomických ukazatelů OECD a databáze Hospodářského výhledu OECD.

Opuštění závazku bude třeba provést opatrně, nakonec však k němu musí dojít, neboť závazek se dostane do rozporu s režimem cílování inflace a jeho udržování déle, než je nezbytně nutné, by patrně vyžadovalo rozsáhlé a nákladné intervence na devizovém trhu. ČNB musela intervenovat na konci roku 2015 a na začátku roku 2016. Inflaci nyní drží na nízké úrovni pokles cen energií a dá se tudíž očekávat její růst. Jádřová inflace, z níž jsou vyloučeny ceny energií a potravin, se již blíží 2 %. S ustupující hrozbou deflace by ČNB měla ukončit kurzový závazek, jak si předsevzala. Tento krok může být provázen zhodnocením kurzu, což může negativně ovlivnit ekonomickou aktivitu. ČNB však opakovaně dala na vědomí, že je připravena mírnit případné prudké změny kurzu po ukončení závazku. V případě nutnosti existuje také prostor pro podporu ekonomiky uvolněnou fiskální politikou (viz níže). Fiskální politika bude dle prognózy v příštích dvou letech mírně expanzivní. Ústup od velmi expanzivní měnové politiky by mohl uspíšit strukturální důsledky konvergence k ekonomice založené na službách, neboť takováto kombinace politik může vyústit v dočasnou ztrátu konkurenceschopnosti. O to důležitější a potřebnější jsou strukturální reformy, které podpoří inovace a podnikání, a zlepšení spolupráce mezi soukromým sektorem a vědeckými institucemi, které pomůže zvýšit produktivitu. Účinnost takového nastavení politik by také posílily strukturální reformy, které vedou k vyšší elasticitě nabídky v té části ekonomiky, která vyrábí pro domácí užití.

Finanční zranitelnost se zdá být poměrně malá. Bankovní sektor má dostatek kapitálu a zadluženost soukromého sektoru je relativně nízká (obr. 7). V porovnání s průměrnou zemí OECD mají na zahraničních pasivech vysoký podíl závazky z přímých zahraničních investic, které se drží na stabilní úrovni. Za počínající riziko lze označit nárůst úvěrů soukromému sektoru v roce 2015, k němuž přispěl pokles úvěrových marží a uvolňování úvěrových standardů. To se podepsalo na zrychlení růstu cen nemovitostí určených k bydlení. Růst úvěrů i cen nemovitostí se však jeví jako méně strmý, vezmeme-li v úvahu růst HDP a příjmů domácností. ČNB uplatnila v roce 2015 makroobezřetnostní nástroje k omezení rizik v bankovním sektoru, mezi nimi doporučení k dodržování limitů pro hodnoty LTV (loan-to-value; poměr výše úvěru a ceny zastavené nemovitosti) u retailových úvěrů zajištěných rezidenční nemovitostí, a ohlásila zavedení proticyklické kapitálové rezervy od roku 2017. Bylo by vhodné zvážit další zpřísnění maximálních hodnot LTV, aby se předešlo nadměrnému poskytování hypotečních úvěrů, a rovněž posílení bankovního dohledu, který by zajistil obezřetné oceňování nemovitostí.

Obr. 7. Indikátory možných makrofinančních rizik



*Poznámka:* V každém grafu znázorňuje přerušovaná čára vážený průměr zemí OECD, pro něž jsou dostupná data, přičemž váhy tvoří nominální HDP v paritě kupní síly. Pákový poměr je podíl regulatorního kapitálu Tier 1 a celkových (nevážených) aktiv. Ukazatel likvidity je podíl likvidních aktiv a krátkodobých závazků. Závazky z FDI jsou závazky z přímých investic, neočištěné od sezónních vlivů, vyjádřené jako procento celkových zahraničních závazků. Reálné ceny cenných papírů jsou široký akciový index deflovaný indexem spotřebitelských cen, kde r. 2010=100. Reálné ceny rezidenčních nemovitostí jsou deflované deflátořem soukromé spotřeby ze statistiky národních účtů, kde r. 2010=100.

*Zdroj:* Röhn, O., A. Caldera Sánchez, M. Hermansen and M. Rasmussen (2015), "Economic Resilience: A New Set of Vulnerability Indicators for OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1249, OECD Publishing, Paris; databáze cen rezidenčních nemovitostí OECD; databáze měsíčních ekonomických ukazatelů OECD; BIS; mezinárodní finanční statistiky MMF; ukazatele finančního zdraví MMF.

### Fiskální udržitelnost

V uplynulých dvou letech se nastavení fiskální politiky (bez vlivu fondů EU) posunulo od mírně exanzivního k mírně restriktivnímu (tabulka 4). Veřejné investice podpořené z fondů EU však přispěly k obnovení růstu (viz kapitola 2), takže celkový fiskální impulz (včetně investic financovaných z prostředků EU) byl v roce 2014 a zvláště pak v roce 2015 jednoznačně kladný. Hrubý dluh sektoru vládních institucí se ustálil na relativně nízké úrovni v porovnání s většinou zemí EU. Vzhledem k očekávanému poklesu veřejných investic z důvodu nižšího čerpání fondů EU by se nadměrným výkyvům investic a růstu HDP dalo předejít o něco více uvolněnou fiskální politikou v roce 2016.



**Tabulka 4. Fiskální ukazatele**

% HDP

	2013	2014	2015	2016 <sup>1</sup>	2017 <sup>1</sup>
<b>Příjmy a výdaje</b>					
Celkové příjmy	41,6	40,8	42,2	40,9	41,0
Celkové výdaje	42,8	42,8	42,6	41,4	41,3
Čisté úroky	1,1	1,1	0,9	0,8	0,7
<b>Saldo rozpočtu</b>					
Saldo sektoru vládních institucí	-1,3	-1,9	-0,4	-0,5	-0,4
Cyklicky očištěné saldo <sup>2</sup>	0,4	-0,5	0,0	-0,3	-0,5
Strukturální saldo <sup>2</sup>	0,1	-0,4	0,2	-0,3	-0,5
Primární strukturální saldo <sup>2</sup>	1,2	0,6	1,1	0,5	0,1
<b>Dluh sektoru vládních institucí</b>					
Hrubý dluh	58,4	57,6	55,8 <sup>1</sup>	55,8	55,4
Hrubý dluh (maastrichtská definice)	45,1	42,7	41,0	41,0	40,6
Čistý dluh	18,2	20,4	19,8 <sup>1</sup>	19,7	19,3

1. Predikce
2. V % potenciálního HDP

Zdroj: OECD (2016), Hospodářský výhled OECD: databáze statistik a projekcí, červen

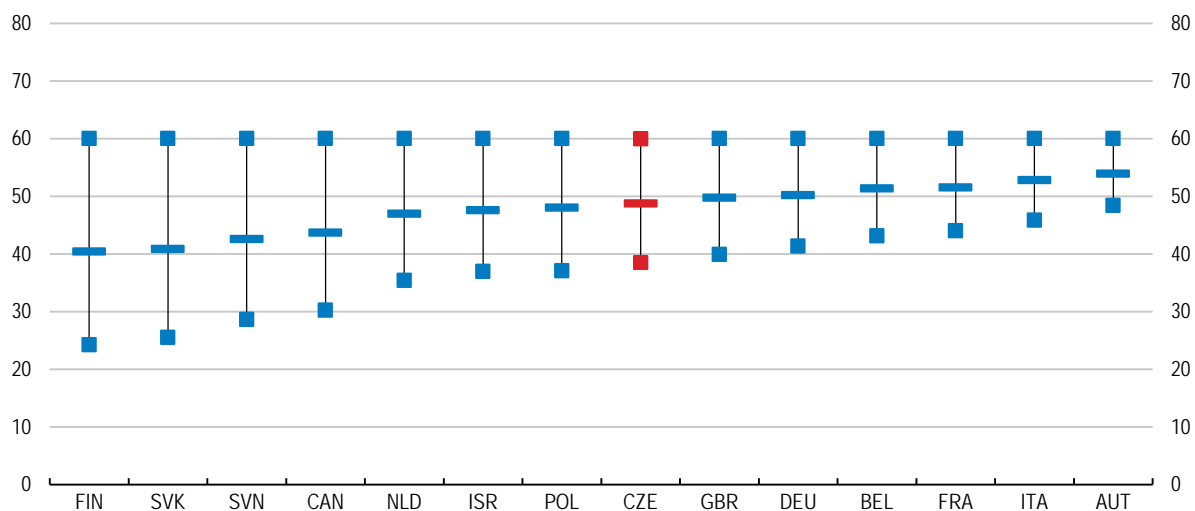
K upevnění fiskální udržitelnosti by ve středním období pomohlo vytvoření takového fiskálního rámce, který by posílil obezřetný přístup k fiskální politice, jímž se Česká republika v minulosti vyznačovala. Vláda zaslala parlamentu návrh na posílení fiskálního rámce, jehož cílem je implementovat směrnici EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (tabulka 5). Rámec zahrnuje výdajové pravidlo odvozené od pravidla pro strukturální saldo sektoru vládních institucí (tabulka 5). Takové pravidlo závisí na ex-ante odhadu strukturálního salda, tj. salda sektoru vládních institucí očištěného o vliv hospodářského cyklu a jednorázových či přechodných operací. Součástí rámce je i fiskální rada, která má podávat transparentní a nezávislé hodnocení fiskální pozice. Tento rámec je třeba rychle zavést.

Pravidla pro strukturální saldo však mají z hlediska praktického provádění fiskální politiky řadu nevýhod, neboť mezera výstupu a tudíž strukturální saldo se v reálném čase obtížně odhadují (Fall et al., 2015). Velký dopad může mít naopak pravidlo pro výši výdajů, neboť omezuje nadměrné utrácení ve vzestupné fázi cyklu. Vzhledem k tomu, že většina automatických stabilizátorů funguje na příjmové straně rozpočtu, nepůsobí takové pravidlo procyklicky. Pokud se uplatňování pravidla pro strukturální saldo v praxi ukáže jako příliš složité, vláda by měla zvážit jeho změnu.

Nový fiskální rámec také stanoví limit pro dluh vládního sektoru ve výši 60 % HDP. Simulace různých šoků s dopadem na makroekonomické proměnné ukazují, že nebezpečí nekontrolovatelného nárůstu dluhu je malé, dokud dluh zůstává pod hranicí 60 % HDP (Fall et al., 2015). Bylo by vhodné stanovit cílovou hodnotu dluhu, která by pomohla udržet dluh na nízké úrovni a omezit riziko, že hranice 60 % HDP bude překročena, byť i při silném šoku. Některé další malé otevřené ekonomiky si za cíl vytyčily daleko nižší úroveň dluhu. Austrálie například usiluje o udržení dluhu v rozmezí 20 % a 30 % HDP, slovenská dluhová brzda začíná působit na 50 % HDP a polská na 43 % HDP. Velikost polštáře mezi horní hranicí a cílem pro dluh, kterého je zapotřebí ke snížení rizika překročení hranice v případě negativního šoku, je možné odhadnout na základě minulých šoků v dané ekonomice. V případě České republiky by za předpokladu podobného rozdělení šoků jako v minulosti zajistil dostatečnou rezervu dluhový cíl o 10 procentních bodů nižší než horní hranice 60 % HDP. (obr. 8; Fall and Fournier, 2015).

**Obr. 8. Dynamika dluhu při zohlednění makroekonomických šoků**

Obezřetná úroveň dluhu při nezměněném nastavení fiskální politiky, která minimalizuje riziko dosažení dluhové hranice 60 % HDP, 2030, % HDP<sup>1, 2, 3</sup>



1. Silné vodorovné čárky vyznačují medián výše dluhu, krajní hodnoty jsou 25. a 75. percentil.
2. Model počítá s ukazatelem dluhu OECD, který je pro rok 2013 o 13,2 procentních bodů vyšší než dluh České republiky podle maastrichtské definice.
3. U zemí s vysokou počáteční úrovní dluhu předpokládá simulace silnou konsolidační trajektorii.

*Zdroj:* Fall, F. and J-M. Fournier (2015), "Macroeconomic Uncertainties, Prudent Debt Targets and Fiscal Rules", OECD Economics Department Working Papers, No. 1230, OECD Publishing, Paris.

**Table 5. Hlavní prvky navrženého fiskálního rámce**

Nástroj	Popis
Pravidlo pro výdaje státního rozpočtu a státních fondů	<p>Výdajové stropy v absolutních částkách budou primárně odvozeny od potřeby dosáhnout strukturálního deficitu sektoru vládních institucí ve výši maximálně 1 % HDP a zaručit, že za normálních okolností nepřekročí celkový deficit sektoru vládních institucí 3 % HDP.</p> <p>To vyžaduje odhad celkových příjmů sektoru vládních institucí očištěných o vliv cyklu a jednorázové operace, k nimž se přičte jedno procento predikovaného nominálního HDP, a součet se dále upraví, mj. korekcí o výsledky v předchozích letech.</p> <p>Určitou flexibilitu umožňují únikové klauzule například při hluboké recesi či živelních pohromách.</p>
Pravidlo pro výši dluhu sektoru vládních institucí	<p>První hranice dluhu je 55 % HDP. Při této výši dluhu musí vláda předložit Poslanecké sněmovně takový návrh příštího rozpočtu, který povede k dlouhodobě udržitelným veřejným financím, a začínají platit omezení pro rozpočty územních samosprávných celků a dalších veřejných institucí.</p> <p>Druhá hranice dluhu je limit 60 % HDP společný pro všechny státy EU. Překročil-li dluh tuto hranici, musí vláda navrhnout opatření, která zaručí průměrné roční snížení dluhu o 5 % převisu nad 60 % HDP.</p>
Pravidlo pro výši dluhu územních samosprávných celků	<p>Dluh územního samosprávného celku nesmí překročit 60 % průměru jeho celkových příjmů za poslední 4 roky. Dojde-li k překročení, musí územní samosprávný celek začít snižovat převis nad limitem o 5 % ročně. Pokud tak neučiní, dojde k zadržení části výnosu sdílených daní chybějící do výše požadované zákonem.</p>
Nezávislá fiskální instituce	<p>Bude zřízena Národní rozpočtová rada, která bude zodpovědná za sledování vývoje hospodaření sektoru vládních institucí a dodržování fiskálních pravidel, a bude o nich podávat výroční zprávy.</p>
Transparentnost veřejných financí	<p>Na webové stránce Ministerstva financí jsou již nyní zveřejňována fiskální data včetně dat za jednotlivé subsektory sektoru vládních institucí.</p> <p>Střednědobou dimenzi rozpočtového plánování posiluje veřejná dostupnost návrhu rozpočtu a střednědobého výhledu.</p>

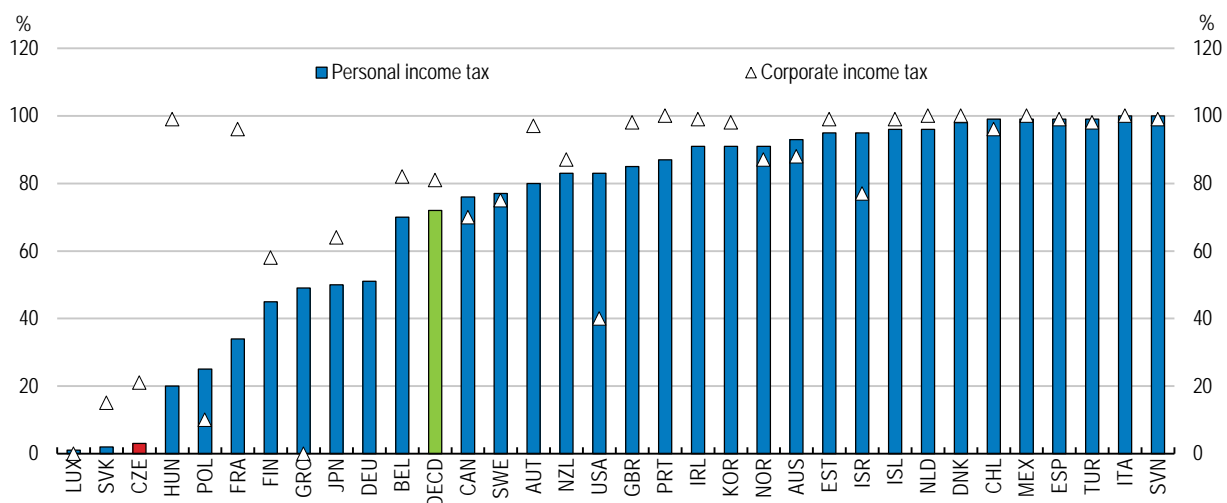
Zdroj: Ministerstvo financí (2015), *Fiskální výhled České republiky*, listopad 2015.

### *Reforma výběru daní a DPH*

Výběr daní je v České republice složitý a nákladný. Jeho efektivitu snižuje také omezené využívání elektronických podání (obr. 9). Značně rozšířené je vyhýbání se daňovými povinnostmi v oblasti DPH a boj proti němu patří mezi vládní priority. Evropská komise (2015a) odhadla pro rok 2013 rozdíl mezi hypotetickým výběrem DPH při absolutním dodržování pravidel a skutečným výběrem DPH na 22,4 %, což je o 7 procentních bodů více než průměr EU (obr. 10). Vláda v posledních letech přijala opatření k potírání daňových úniků v oblasti DPH a ke zvýšení efektivity systému má přispět vyšší využívání elektronických systémů.

### Obr. 9. Elektronických podání se využívá v omezené míře

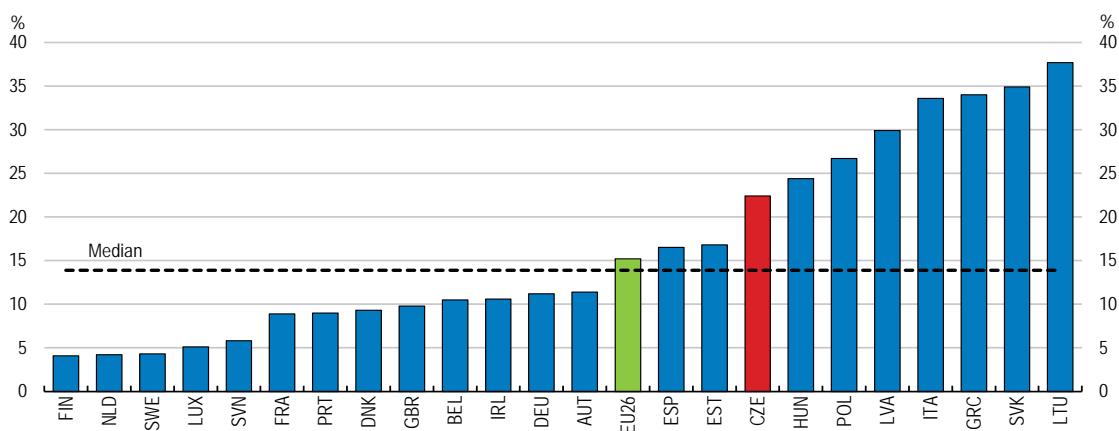
Podíl všech daňových příznání, která byla podána elektronicky, účetní rok 2013



Zdroj: OECD (2015), *Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris.

### Obr. 10. Výnos DPH ztracený v důsledku daňových úniků a vyhýbání se daňové povinnosti je nad průměrem EU

Mezera DPH v procentech daňové povinnosti<sup>1</sup>, 2013



1. Výpadek příjmů z DPH (mezera DPH) je definován jako rozdíl mezi skutečně vybranou DPH a celkovou daňovou povinností k DPH (VTTL), v absolutní hodnotě nebo v procentech. VTTL je odhadovaná výše DPH, která by se teoreticky dala vybrat při dodržování platné legislativy a podzákoných norem.

Source: Evropská komise (2015), *Studie kvantifikující a analyzující mezera DPH v 27 zemích EU*.

V roce 2015 přijala Česká republika další opatření k potírání daňových podvodů v oblasti DPH. V zájmu zvýšení transparentnosti bude v polovině roku 2016 spuštěn registr smluv, v němž budou zveřejňovány všechny smlouvy s hodnotou plnění nad 50 000 Kč, uzavírané většinou veřejných institucí a státem ovládaných podniků. Do konce roku 2016 by také měla začít fungovat systematická elektronická evidence tržeb. Od 1. ledna 2016 musí všichni plátcí DPH podávat příznání k DPH elektronicky a jsou povinni podávat zvláštní hlášení o zdanitelných plněních (při dodání zboží i poskytování služeb) na základě údajů z faktur. Tyto informace poskytují daňovým orgánům podrobný přehled o transakcích mezi

plátcí a umožňují křížovou kontrolu údajů uvedených dodavatelem a odběratelem. Vláda také rozšiřuje využívání režimu přenesené daňové povinnosti k výběru DPH z domácích transakcí mezi podniky. Tato metoda může být užitečným nástrojem k omezení úniků z DPH ve vysoce rizikových odvětvích (OECD, 2014a).

Česká republika by měla dále podpořit dodržování pravidel DPH zjednodušením systému DPH a zajištěním stabilního regulatorního a administrativního prostředí. Zvláště systém několika sazeb DPH vytváří v České republice příležitosti k vyhýbání se daňové povinnosti a daňové optimalizaci, a také zvyšuje náklady plnění daňových povinností. Česká republika v současnosti uplatňuje základní sazbu 21 % a dvě snížené sazby (10 % a 15 %) a zařazení položek do jednotlivých sazeb se v čase mění. Takové změny vedou k nejistotě, motivují zájmové skupiny k lobování za nižší sazby DPH a zvyšují administrativní zátěž podniků. Systém sazeb DPH by se měl řídit jasnými pravidly, snížené sazby by měly být řádně zdůvodněny a měly by se vztahovat pouze na omezený okruh zboží a služeb.

## Strukturální výzvy

### ***Pokrok ve strukturálních reformách dle doporučení minulých přehledů***

Minulé *přehledy* se zabývaly politikami v mnoha různých oblastech, mezi tématy se objevilo mj. zlepšování fiskálního rámce a daňové politiky, posilování konkurence mezi podniky, reforma vzdělávání a lepší využívání dovedností, zvyšování efektivity výdajů na zdravotnictví a energetické efektivity. V řadě těchto oblastí došlo od posledního Hospodářského přehledu z roku 2014 k pokroku (viz Příloha 1).

Opakovaným tématem *přehledů* byla podpora konkurence a zlepšování podnikatelského prostředí. Doporučení konkrétně vyzývala k důslednějšímu uplatňování soutěžní politiky, posílení tržní konkurence v síťových odvětvích, omezení vládního angažmá v podnicích s většinovou účastí státu (a zlepšení jejich řízení) a zefektivnění soudních řízení.

Potírání kartelů a zakázaných dohod mezi uchazeči o veřejné zakázky (tzv. bid-rigging) nadále patří mezi nejvyšší priority Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). V roce 2015 vydal ÚOHS tři rozhodnutí o kartelech, z nichž jedno se týkalo kartelové dohody mezi uchazeči o veřejné zakázky a byla v něm uložena nejvyšší pokuta v historii úřadu (2 mld. Kč, tedy zhruba 73 mil. eur). ÚOHS také pořádá školení v odhalování zakázaných dohod pro úředníky odpovědné za veřejné zakázky. Úřad má však stále nedostatečné zdroje a věnuje je převážně na přezkoumávání veřejných zakázek. Nízké mzdy jsou pak jednou z příčin vysoké fluktuace zaměstnanců. Úřadu by se měl navýšit rozpočet, aby mohl lépe vykonávat svou funkci, a jeho regulatorní pravomoc by měla být posílena.

Reforma podniků s většinovou účastí státu postupuje poněkud pomaleji. Připravovaná „Strategie vlastnické politiky státu“ nicméně v souladu s doporučeními OECD obsahuje návrhy na sjednocení správy všech státních podílů v jedné instituci a privatizaci menšinových podílů a společností fungujících na tržních principech. Jak je rozebráno níže, postupy zadávání veřejných zakázek se od roku 2012 podstatně zlepšily, i když k vymýcení korupce a zvýšení efektivity je třeba dalšího úsilí.

Vzhledem k důležitosti vzdělání pro konvergenční proces a sociální spravedlnost zkoumaly *přehledy* vzdělávací systém v celém jeho rozsahu. V zájmu snížení vlivu sociálního původu na školní výsledky bylo doporučeno rozšířit dostupnost raného a předškolního vzdělávání, omezit elitářství ve školství (včetně předčasného větvení studijních směrů) a vyhodnocovat kvalitu škol. Další doporučení se týkala posílení vazeb mezi zaměstnavateli a vzdělávacím systémem a zvýšení kvality vysokoškolského vzdělávání.

Co se předškolního vzdělávání týče, od roku 2017 by měly mít všechny čtyřleté, a od roku 2018 i tříleté děti zákonem zaručené právo na místo v mateřské škole. Do školek bude možné přijímat i dvouleté

děti. Tyto změny by ovšem měly být provázeny odpovídajícím navýšením kapacit. Zatím se neplánují žádná opatření, která by omezovala předčasné větvení studijních směrů.

Programy na posílení vazeb mezi vzdělávacími institucemi a zaměstnavateli zahrnují podporu praxí studentů ve firmách a nový program připravený ve spolupráci se zástupci podniků, který směřuje k posílení praktické složky v systému odborného vzdělávání. V roce 2014 byl zaveden daňový odpočet na podporu odborné praxe studentů na pracovišti. Novela zákona o vysokých školách (schválená na začátku roku 2016) počítá s důkladnějším měřením a zveřejňováním výsledků, což by mělo vést ke zlepšení akreditačního procesu a tím i kvality výuky.

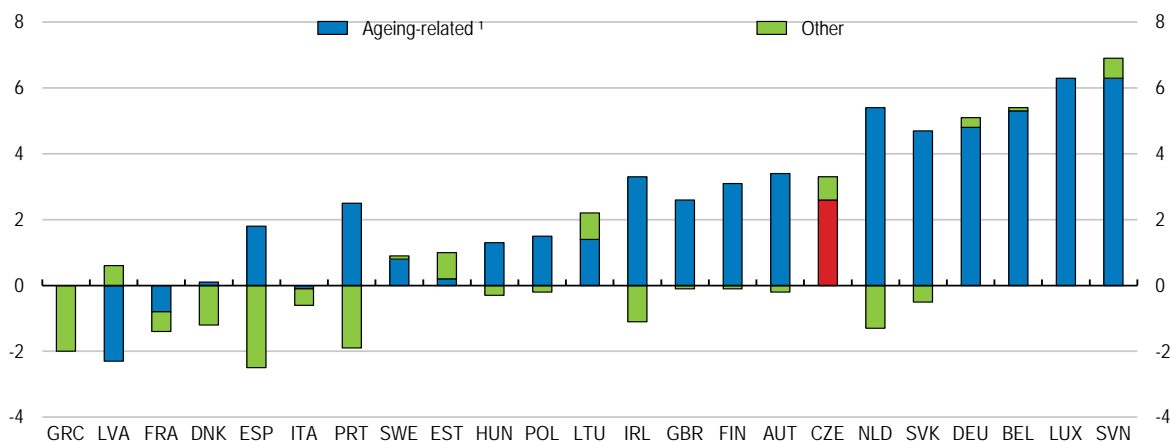
### ***Pro veřejné finance může být v budoucnu obtížné zajistit přiměřené důchody***

V roce 2014 činily sociální výdaje 21 % HDP a zhruba 46 % celkových vládních výdajů. Největšími položkami jsou výdaje na důchody a zdravotnictví. Výdaje spojené se stárnutím vzrostou dle odhadů do roku 2060 o 2,6 procentních bodů HDP (obr. 11). Veřejný systém důchodového pojištění má dvě složky: základní výměru důchodu a procentní výměru vázanou na průměrné výdělky a dobu pojištění. V zájmu zajištění udržitelnosti prošel systém několika reformami. Důchodový věk se postupně zvyšuje tak, že v roce 2041 bude činit pro muže i ženy shodně 66 let a 8 měsíců (OECD, 2015b, 2014b) a dále poroste každý rok o 2 měsíce, zatím bez limitu. Plánuje se stanovení oficiálního stropu, výbor expertů však bude pravidelně posuzovat, zda je tento strop v souladu s vývojem střední délky života.

Výdaje na důchody budou také v budoucnu omezovány snižováním náhradového poměru (OECD, 2014b). Vzhledem k tomu, že převažujícím zdrojem příjmů důchodců je veřejný penzijní systém, hrozí tak nárůst chudoby starších občanů, zvláště za situace, kdy byl zrušen druhý (dobrovolný) pilíř důchodového systému (byl o něj malý zájem). Průměrný důchodový příjem bude totiž v budoucnu klesat vzhledem k průměrné mzdě, čímž se zvýší riziko chudoby důchodců, zejména velmi starých, i když bude zachována jejich kupní síla (obr. 12). To by mohlo vést k politickým tlakům na podstatné zvýšení penzijních výdajů. Odpovědí na nebezpečí chudoby starších občanů by proto mohlo být znovuzavedení druhého pilíře, který by však zřejmě musel být povinný (jako například v Dánsku a Švédsku) nebo podpořený fiskálními pobídkami (jako je tomu na Novém Zélandu, kde je účast automatická s možností vystoupení). Financování druhého pilíře by bylo třeba pečlivě nastavit tak, aby nevedlo ke snížení současné udržitelnosti prvního pilíře či ke zvýšení již tak velmi vysokého zdanění práce. Vzhledem k tomu, že takové systémy jsou zpravidla příspěvkově definované, trvá delší dobu naspořit prostředky, které účastníkovi ve stáří zajistí dostatečný příjem. Čím dříve tedy druhý pilíř vznikne, tím lépe.

**Obr. 11. Dopad stárnutí na veřejné finance**

Změna hrubých veřejných výdajů mezi lety 2013 a 2060 v základním scénáři, v procentních bodech HDP

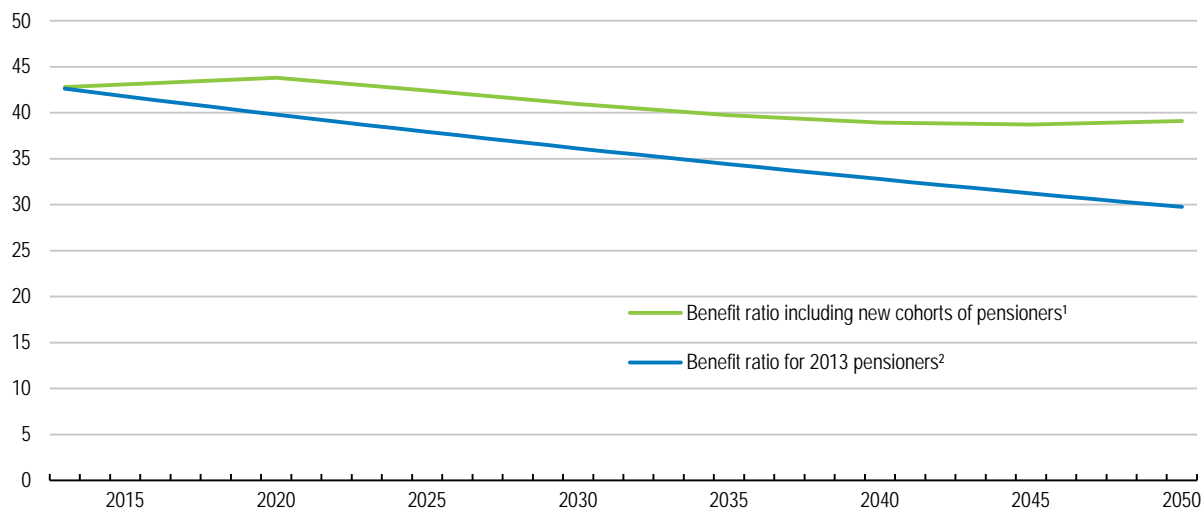


1. Výdaje spojené se stárnutím zahrnují výdaje na penze, zdravotní péči a dlouhodobou péči.

Zdroj: Evropská komise (2015), "Zpráva o stárnutí obyvatelstva 2015: hospodářské a rozpočtové projekce pro 28 členských států EU (2013-60)", European Economy, No. 3, Economic and Financial Affairs, Brussels.

**Obr. 12. Poměr důchodů ke mzdám postupně klesá**

Průměrný důchod v % průměrné mzdy



1. Projekce Evropské komise.

2. Za předpokladu roční inflace 2 % a tempa růstu reálných mezd o 1,5 % od roku 2013 do roku 2060. Důchody se zvyšují o inflaci a jednu třetinu růstu mezd.

Zdroj: Evropská komise (2015), "Zpráva o stárnutí obyvatelstva 2015: hospodářské a rozpočtové projekce pro 28 členských států EU (2013-60)", European Economy, No. 3, Economic and Financial Affairs, Brussels; výpočty OECD.

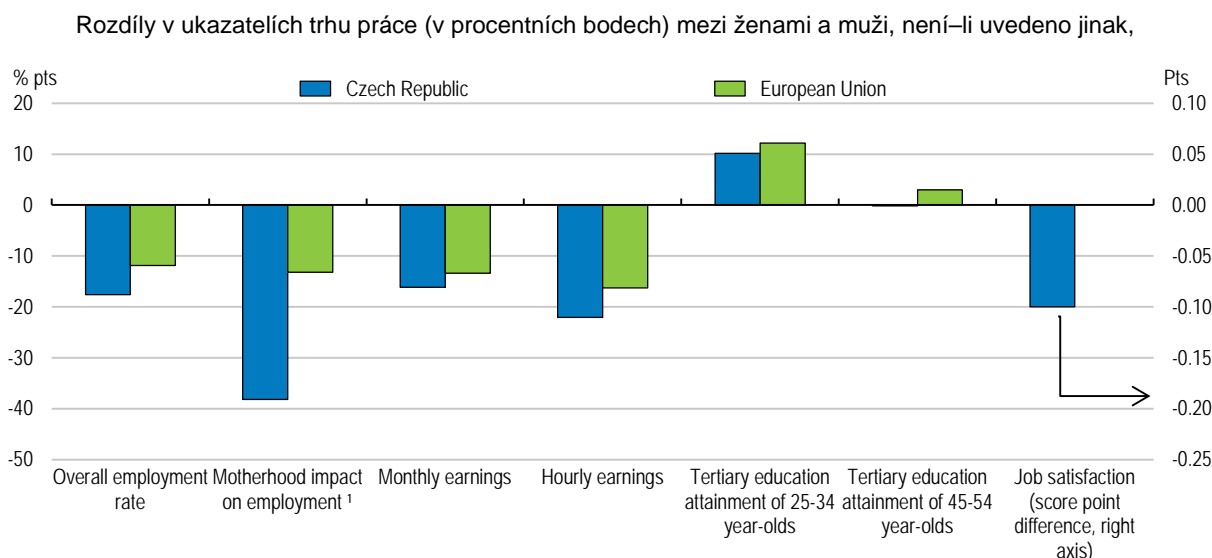
### **Prosazováním genderové rovnosti a lepší integrací menšin k větší inkluzi**

Míra rovnosti v české společnosti patří mezi nejvyšší v OECD. Relativně špatné je však postavení žen a osob žijících v sociálně vyloučených oblastech, převážně Romů, na trhu práce, na což poukázaly již dřívější přehledy (OECD, 2014b, 2010a). Ženám je třeba zvýšit mzdy, které jsou o poznání nižší než mzdy

mužů, a zlepšit kariérní vyhlídky odstraněním překážek participace. Větší zapojení Romů do pracovní síly by nejen zlepšilo kvalitu jejich života, ale bylo by také investicí s výnosem v podobě nižší budoucí potřeby sociálních dávek a zmírnění fiskálních dopadů stárnutí populace.

Sladění práce a rodinného života představuje pro české ženy stále větší problém, což vláda uznává ve své agendě genderové rovnosti. Ženy v rostoucí míře investují do vysokoškolského vzdělání, s mateřstvím a začátkem rodičovské dovolené, která trvá v průměru 2,5 roku, však namnoze opouštějí placené zaměstnání (OECD, 2014b). V roce 2013 navštěvovala zařízení péče o děti a předškolní zařízení pouhá 4 % dětí mladších dvou let, zatímco průměr OECD byl 33 % (Databáze rodin OECD). Tomu odpovídá stav, kdy pracuje 82 % bezdětných žen, ale pouze 44 % matek s dětmi do šesti let, což je jeden z největších rozdílů v EU (obr. 13). Tyto dlouhé výpadky z pracovní síly přerušují ženám kariéru a přispívají tak k velkým platovým rozdílům mezi muži a ženami. Krom toho jsou zřejmě jednou z příčin nízké spokojenosti českých žen se zaměstnáním. Odstranění překážek v rozvoji kariéry by mohlo zvýšit uspokojení z práce a řešit nedostatek kvalifikovaných pracovníků, čímž by se zvedla produktivita. Hlavní je umožnit rodičům, aby si mohli volit profesní dráhu stejně svobodně jako lidé bezdětní.

**Obr. 13. Na trhu práce panují velké genderové rozdíly**



1. Rozdíl v míře zaměstnanosti mezi ženami ve věku 20-49, které mají děti mladší šesti let, a bezdětnými.

Zdroj: Databáze statistik pracovní síly OECD; Eurostat; databáze výdělků OECD; OECD (2015), *Education at a Glance*.

Větší rovnosti žen a mužů brání i nastavení institucí a politik. V cenově dostupných zařízeních péče o děti není dostatek míst. Poptávka rychle stoupala: ve školním roce 2014/2015 odmítly školky celkem 50 800 přihlášek, zatímco o devět let dříve jen 6 810, i když nárůst může být částečně dán zvýšením počtu přihlášek na jedno dítě (Úřad vlády, 2014; European Platform for Investing in Children, 2016). Státních jeslí (pro děti mladší tří let) je v ČR necelých padesát (OECD, 2014b). Soukromých alternativ sice přibývá, jsou však drahé a jejich počet je omezený.

Podmínky mateřské a rodičovské dovolené patří k nejvelkorysejším v OECD: placená mateřská dovolená trvá šest měsíců, ochrana pracovního místa tři roky a vyplácení rodičovského příspěvku lze dle volby rodičů rozložit až do doby, kdy dítě dosáhne čtyř let. V nejdelší variantě je ovšem měsíční částka příspěvku nízká. V roce 2011 dosáhly veřejné výdaje na peněžitou podporu v mateřství a rodičovské příspěvky celkem 0,9 % HDP a byly tak druhé nejvyšší v OECD (podle databáze sociálních výdajů



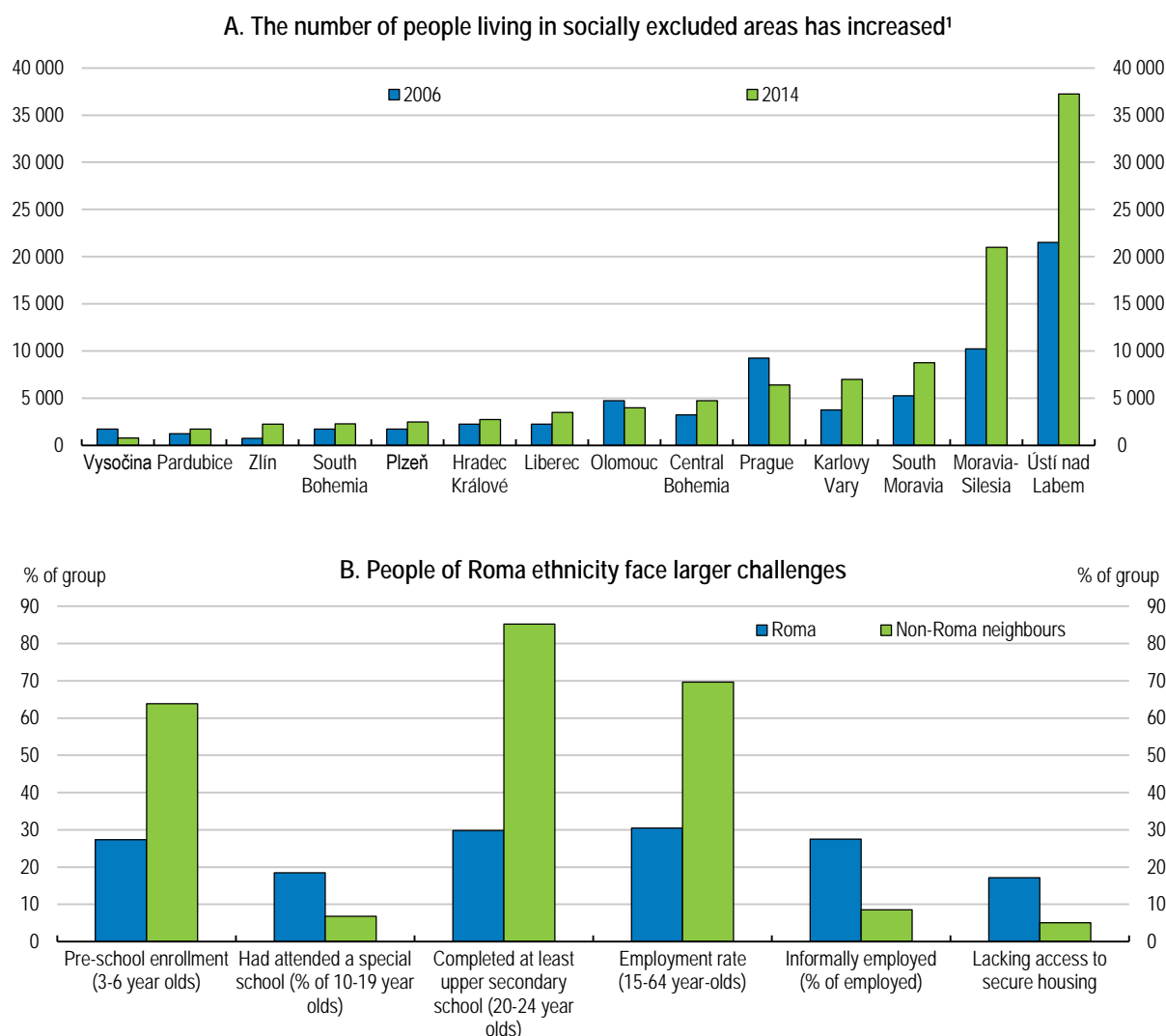
OECD). Tyto výdaje více než dvojnásobně převyšují výdaje na předškolní vzdělávání a péči; veřejné výdaje na zařízení péče o děti jsou velmi nízké. Existence daňové slevy na manžela/manželku, pokud nemá vlastní příjem přesahující 68 000 Kč, zvyšuje implicitní daňovou sazbu u partnera s nižší mzdou. Návratu do zaměstnání také brání povaha pracovních úvazků: pouze 7 % zaměstnaných žen pracuje na částečný úvazek, zatímco průměr v zemích OECD je 24 %.

V roce 2014 zavedla vláda dvě nová opatření k rozšíření dostupnosti péče o děti: slevu na dani za umístění dítěte v předškolním zařízení a pobídky k zakládání „dětských skupin“ firmami, nevládními organizacemi a dalšími institucemi. Dále plánuje snížit dolní věkovou hranici pro nástup do školky ze tří na dva roky a zavést poslední rok předškolní docházky jako povinný. S podporou fondů EU vznikají pilotní mikroškolky pro děti od 6 měsíců do 4 let. Tyto kroky jsou v zásadě v souladu s dřívějšími doporučeními OECD (OECD, 2014b, 2010a), i když zůstává otevřenou otázkou, zda je sleva na dani dostatečně vysoká, aby měla významnější dopad na cenovou dostupnost soukromých služeb (Kalíšková, 2015).

Do budoucna by se opatření měla soustředit na rozšiřování nabídky péče o děti a omezování prvků odrazujících od návratu do práce. Na zařízení péče o děti by měl jít větší podíl vládních výdajů. V první řadě je třeba řešit nedostatek jeslí, který vzniknul, když byla odpovědnost za předškolní péči přenesena na obce bez převodu odpovídajících finančních zdrojů. Školky a školy by měly nabízet i hlídání dětí po skončení vyučování. Až se podaří rozšířit nabídku finančně dostupných a kvalitních předškolních zařízení, měla by se zkrátit maximální délka rodičovské dovolené, jak se ostatně plánuje, a v zájmu překonání stereotypů by část dovolené měla být vyhrazena otcům. Veřejný sektor by mohl jít vzorem v umožňování práce na částečný úvazek a dalších pružných úprav pracovní doby způsobem, který neomezuje rozvoj kariéry, ve zřizování dětských skupin a ve zveřejňování statistických údajů o genderové rovnosti.

Sociální vyloučení je dosud omezený, ale narůstající problém: mezi lety 2006 a 2014 se počet sociálně vyloučených oblastí zdvojnásobil na 606 lokalit, v nichž žije odhadem 95 000 až 115 000 obyvatel (GAC, 2015). Nárůst nebyl ve všech regionech stejný a týkal se převážně romského etnika, které se potýká i s dalšími problémy (obr. 14). Obecnou vadou je, že klíčové politiky jako vzdělávání a sociální bydlení spadají do pravomoci obcí, ale příslušné dotace ze státního rozpočtu nezohledňují značné rozdíly v závažnosti problémů.

**Obr. 14. Problémy sociálního začleňování**



1. Sociálně vyloučená oblast je definována jako fyzicky nebo symbolicky vymezený prostor, kde více než 20 % obyvatel žije v nevhodných podmínkách. Uvedená data jsou prostřední hodnoty odhadovaného rozpětí.

Zdroj: GAC (2015), *Analysis of Socially Excluded Localities in the Czech Republic*, Prague. UNDP/World Bank /European Commission Regional survey 2011 and FRA Pilot survey 2011, [www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/Roma\\_survey\\_data\\_Czech\\_Republic\\_2011.xls](http://www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/Roma_survey_data_Czech_Republic_2011.xls); World Bank (2012), *Toward an Equal Start: Closing the Early Learning Gap for Roma Children in Eastern Europe*, World Bank, Washington, DC.

Některé prvky českého školství, jako jsou například speciální praktické školy, předčasné větvení studijních směrů a obtížný přechod mezi nimi, posilují vliv socio-ekonomického zázemí na studijní výsledky (OECD, 2014b). Tímto systémem trpí zejména Romové, kteří jsou nadměrně zastoupeni ve speciálních školách pro děti s lehkým mentálním postižením. To se přičítá diskriminaci a špatné znalosti jazyka, neboť v romských rodinách se často nemluví česky. (obr. 14, panel B; World Bank, 2012; Gatti et al., 2016). Rozsah učiva ve speciálních školách je omezený, takže žáci dosahují nízkého vzdělání a mají velmi špatné vyhlídky na trhu práce. Vláda plánuje podporovat zapojení co největšího počtu žáků do normálních škol a zavést jeden povinný rok školky, což jsou vítané kroky k přerušení řetězce znevýhodnění. Úspěšná integrace romských dětí (a dětí s lehkým mentálním postižením) do běžných škol

bude vyžadovat další podporu školám ve formě školení učitelů, specializovaných asistentů a finančních zdrojů.

Přijetí Koncepce sociálního bydlení v roce 2015 skýtá příležitost vytvořit ucelenější politiku s vhodným rámcem řízení a dohledu. V současnosti se podpora poskytuje formou příspěvku a doplatku na bydlení hrazených ze státního rozpočtu, případně přidělením obecního bytu. Absence národního rámce sociálního bydlení ale vede k tomu, že mnoho domácností s nízkým příjmem, zejména romských platí příspěvkem na bydlení za nájem v soukromé ubytovně, neboť obec není ochotná jim byt pronajmout. (ECRI, 2015). Jen asi 6 % státních a obecních bytů je vyhrazeno pro nízkopříjmové a znevýhodněné domácnosti (de Boer and Bitetti, 2014). V plánovaném zákoně o sociálním bydlení by mělo být zakotveno právo na „důstojné bydlení“ a spravedlivé a rovné zacházení. Zákon by také měl definovat znevýhodněné skupiny a vytvořit rejstřík fondu sociálního bydlení.

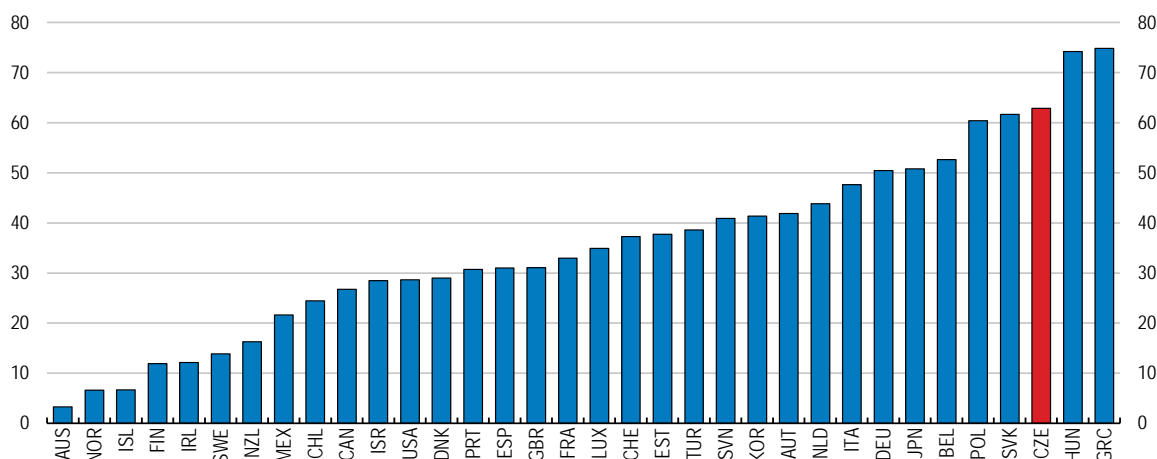
Vláda plánuje výdaje na příspěvky na bydlení letos navýšit. Změna ve složení příspěvků ale zvyšuje nebezpečí, že mnoho znevýhodněných lidí, zejména Romů, o bydlení přijde. Vláda by měla přehodnotit načasování jednotlivých reformních kroků tak, aby tvořily balíček. Obcím by se měly poskytnout dostatečné zdroje, včetně právního poradenství a sociálních pracovníků, jak předpokládá vládou schválená Strategie romské integrace. Centrální rejstřík sociálních bytů by měl také obsahovat cíle a minimální kvóty pro nejvíce znevýhodněné skupiny, včetně Romů, a jejich plnění by se mělo kontrolovat, aby se zabránilo segregaci.

### ***Koordinovanější a nákladově efektivnější politiky pro zelený růst***

Hospodářský rozvoj byl v uplynulých dvaceti letech provázen snahami o zlepšování životního prostředí. Výsledky, například ukazatele kvality ovzduší a vody, se skutečně zlepšily. Znečištění ovzduší přesto zůstává závažným environmentálním i zdravotním problémem: počet úmrtí v jeho důsledku patří mezi nejvyšší v Evropě a emise některých škodlivin nadále překračují limity EU (obr. 15) (EEA, 2015). V důsledku ekonomiky náročné na energii a spalování uhlí má ČR v OECD šestou nejvyšší úroveň emisí skleníkových plynů na jednotku HDP, ačkoliv v prvních letech transformace došlo ve snižování celkových emisí skleníkových plynů ke značnému pokroku.

**Obr. 15. Omezit znečištění ovzduší je důležité pro životní prostředí i zdraví českých občanů**

Počet úmrtí v důsledku znečištění ovzduší na 100 000 obyvatel, 2013



Zdroj: Institute for Health Metrics and Evaluation.

Vedle regulace existuje řada investičních programů, dotací a jiných forem podpory, jejichž cílem je zvýšit energetickou účinnost a omezit znečištění ovzduší. Dotační programy v těchto dvou oblastech byly rozšířeny s využitím fondů EU i národních zdrojů. Patří mezi ně zateplování obytných, komerčních i veřejných budov a podpora instalace zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů na budovy. V zájmu zlepšení kvality ovzduší byl zahájen program výměny kotlů v domácnostech, financovaný z fondů EU, v rámci něž dochází k výměně neekologických kotlů na tuhá paliva, které jsou zdrojem znečištění, zejména prachových částic. O program je velký zájem, není však zacílen na oblasti s vysokým znečištěním ovzduší. Krom toho velká část nových kotlů je na uhlí; instalace plynových kotlů by stála více, ale měla by větší dopad na snižování znečištění. Všechny programy, včetně národních, by se měly dopředu i zpětně vyhodnocovat, během implementace monitorovat a dle potřeby revidovat.

Efektivní sazby daně z emisí uhlíku patří, s výjimkou paliv v dopravě, mezi nejnižší v OECD, což snižuje motivaci k přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku (OECD, 2015c, 2013a). Návrh reformy, která měla v daňovém mixu o něco posílit daně environmentální na úkor daní z příjmů, byl zamítnut. Taková reforma by motivovala ke zvyšování energetické efektivity a přispěla by ke snížení znečištění.

Koncové ceny elektřiny pro domácnosti a podniky se od roku 2012 snížily, což oslabuje motivaci ke změnám ve vzorcích spotřeby. Relativně nízké ceny surovin dávají příležitost zvýšit efektivní sazby daně z emisí uhlíku. Současné nízké ceny ropy zase umožňují zmenšit 20 % rozdíl mezi cenami dieselu a benzínu a omezit tak spotřebu dieselu, který více znečišťuje ovzduší.

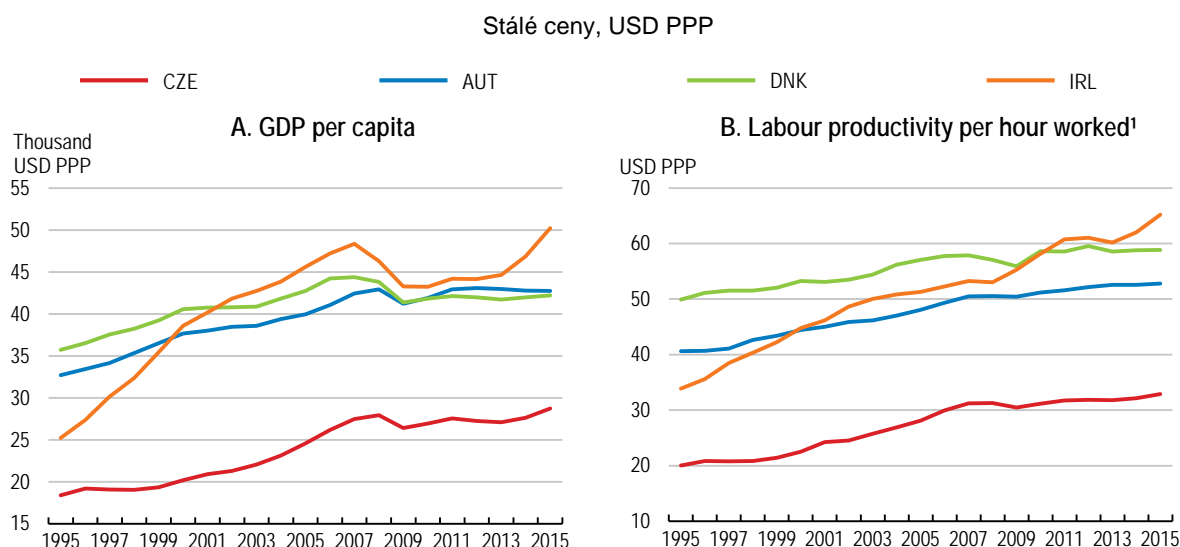
Postupně je třeba odstranit všechny prvky politik, které snižují cenu škodlivin, neboť ty v podstatě stimulují ke spotřebě „nečistých“ výrobků a jsou v rozporu s jinými opatřeními. Existují účinnější způsoby, jak pomáhat nízkopříjmovým domácnostem, než zlevnit vytápění, například sociální podpora či zateplování a podobné programy.

Ačkoliv existuje Státní politika životního prostředí, mezi různými národními akčními plány a programy vznikají jak překryvy, tak mezery. Národní akční plán energetické účinnosti například nezahrnuje dopravní politiku. Koordinace mezi ministerstvy by se ovšem měla zlepšit díky zřízení odboru energetické účinnosti a úspor na Ministerstvu průmyslu a obchodu. Jako obtížné se také ukázalo začlenit posuzování vlivů na životní prostředí do řízení k vydání stavebního povolení a v roce 2016 se očekávají další změny stavebního zákona.

## **Zvyšování životní úrovně podporou produktivity**

Za poslední dvě desetiletí se příjmy v České republice zvýšily a přiblížily průměru OECD. Mezi lety 1995 a 2014 vzrostl reálný HDP na hlavu o 48 % a v roce 2014 odpovídal 76 % průměru OECD. Klíčovým faktorem bylo sblížení produktivity, kterému napomohlo zapojení do globální ekonomiky. Po vypuknutí světové krize v roce 2008 se však konvergenční proces zastavil (obr. 16, panel A).

**Obr. 16. Zastavená konvergence v České republice**

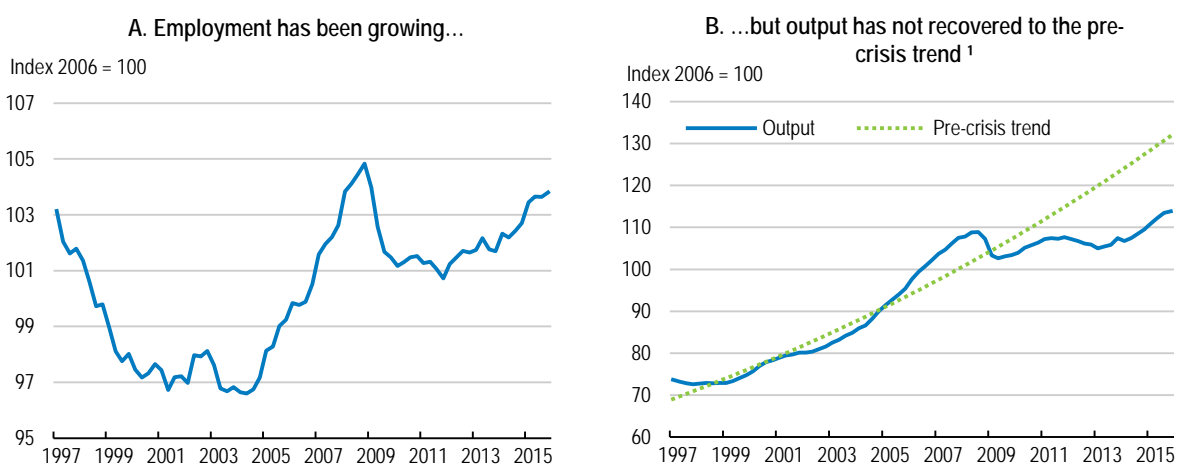


1. Údaje pro Českou republiku a Irsko za rok 2015 jsou odhady.

Zdroj: Databáze produktivity OECD; databáze národních účtů OECD; výpočty OECD.

V trendu vývoje produktivity práce došlo v roce 2008 na počátku krize ke zřetelné strukturální změně (obr. 16, panel B). Tempo růstu produktivity práce navíc v období 2007-2013 v porovnání s lety 2001-2007 pokleslo ve všech odvětvích kromě finančnictví a pojišťovnictví a největší propad utrpěl zpracovatelský průmysl (kapitola 1). Na druhou stranu od roku 2013 roste zaměstnanost i produkce rychleji než před krizí, i když je obtížné odhadnout, jak dlouho bude tento vývoj pokračovat (obr. 17).

**Obr. 17. Na agregátní úrovni je hlavní brzdou růstu produktivity slabá produkce**

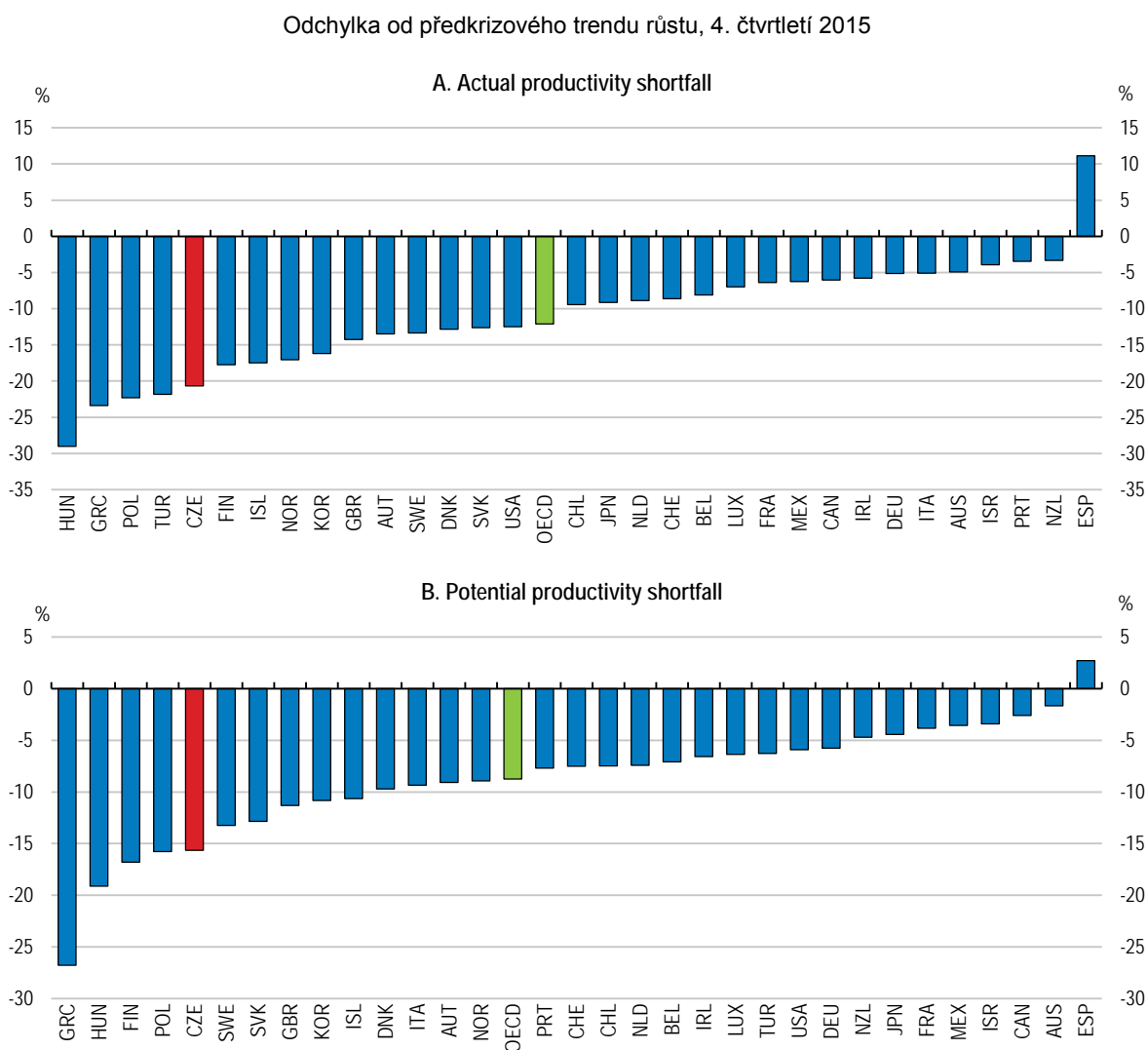


1. Předkrizový trendový růst produktu (reálného HDP) je vypočítán z lineárních trendů mezi lety 1997 a 2006 a protažen od 1. čtvrtletí 2007 dále.

Zdroj: Výpočty na základě dat z databáze Hospodářského výhledu OECD.

Z analýzy výpadku produktivity od začátku krize vyplývá, že produktivita je o 21 % nižší než by odpovídalo předkrizovému trendu (obr. 18, panel A) a u potenciální produktivity činí záporná odchylka 16 % (obr. 18, panel B). Tato zjištění napovídají, že rozdíl je převážně strukturálního charakteru (kapitola 1), i když svou roli hrají i cyklické faktory. Z toho lze dovodit, že produktivitu v České republice je možné zvýšit lepšími strukturálními politikami.

**Obr. 18. Výpadek produktivity práce v České republice je převážně strukturálního charakteru**



Poznámka: Předkrizový trendový růst (potenciální růst) je vypočítán z lineárního trendu mezi lety 1997 a 2006 a protažen od 1. čtvrtletí 2007 dále. Produktivita práce je definovaná jako podíl reálného hrubého domácího produktu (HDP) a celkové zaměstnanosti. Hodnota pro OECD jako celek je vypočítána jako nevážený průměr uvedených dat.

Zdroj: Výpočty z údajů databáze Hospodářského výhledu OECD.

## Jak podpořit produktivitu posílením politik výzkumu, vývoje a inovací

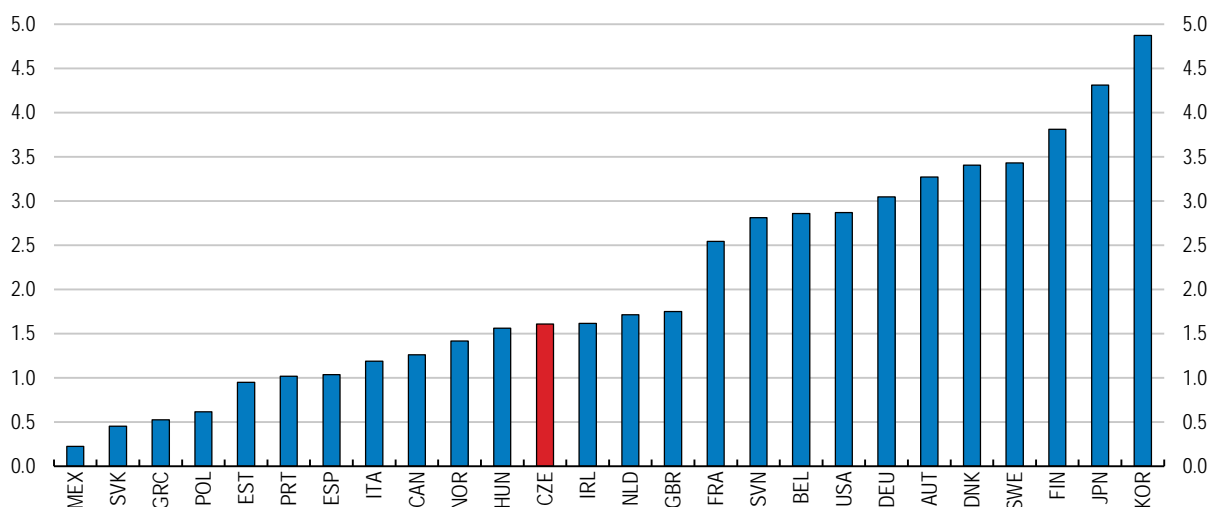
Výsledky v oblasti výzkumu, vývoje a inovací jsou dosud slabé

Výdaje na výzkum a vývoj (VaV) od roku 2003 rostou a v roce 2014 dosáhly 2 % HDP. Tím bylo vyvinuto značné úsilí k založení výkonného inovačního systému. Výdaje na V&V se však dosud nacházejí pod průměrem OECD (2,4 % HDP). Jsou rovnoměrně rozděleny mezi základní výzkum, aplikovaný výzkum a experimentální vývoj. Největší část výdajů na VaV představují výdaje podniků na výzkum a vývoj (BERD), 40 % celkových výdajů ovšem činí vládní výdaje. BERD se soustředí hlavně ve firmách se zahraničním vlastníkem nebo ve firmách přidružených k zahraničním podnikům (56 % BERD v roce 2014). Na zemi s tak velkým výrobním sektorem je ale intenzita výzkumu a vývoje poměrně skromná (obr. 19). Jedním z důvodů je, že české firmy přidružené k zahraničním společnostem, zejména výrobní podniky, zpravidla působí v segmentu globálního hodnotového řetězce s nízkou přidanou hodnotou, kde jsou výdaje na VaV nízké (Münich et al., 2014).

Navzdory neustálé snaze o zvyšování výdajů na VaV je inovační aktivita v České republice dosud nevalná. V klasifikaci inovační výkonnosti členských zemí EU se Česká republika řadí mezi mírné inovátory (European Commission, 2015b). Inovační výkonnost ve výrobním sektoru je pouze mírná. Celkově chabý výkon je také odrazem nízké inovační aktivity malých a středních podniků, které tvoří převážnou většinu firem (OECD, 2015d).

Obr. 19. Intenzita podnikového VaV

Údaj za rok 2014 nebo poslední dostupný, v % přidané hodnoty v průmyslu



Pozn: Intenzita podnikového VaV je vypočítána jako poměr výdajů podniků na VaV k přidané hodnotě.

Zdroj: OECD (2016), databáze hlavních ukazatelů vědy a technologie.

### Racionalizace správy a provádění inovační politiky

Organizace a správa politik výzkumu, vývoje a inovací (VaVaI) je dosud příliš složitá (viz box 1.2 v kapitole 1). Existuje sedm různých typů finanční podpory a odpovědnost za výdaje je rozdělena mezi jedenáct ministerstev a jiných orgánů (Úřad vlády, 2015). K tomu přistupují regionální a odvětvové iniciativy. Výsledkem je roztržštěný systém podpory. Krom toho se různé strategie (Národní inovační strategie, Koncepce podpory MSP, Exportní strategie) a programy k jejich naplňování mírně překrývají.

K částečné restrukturalizaci již došlo sloučením některých výdajových orgánů v Technologické agentuře. Roztříštěnost organizace VaV mezi univerzity a instituce spadající pod Akademii věd ještě umocňuje soutěžení o finanční prostředky na výzkum ve formě grantů a institucionální finanční podpory přidělované na základě bodového hodnocení. Navíc financování univerzit spadá pod Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Akademie věd má vlastní rozpočtovou kapitolu a jako poradní orgán vlády odpovědný za strategii VaV, vyhodnocování a rozdělování rozpočtových prostředků na VaV funguje Rada pro výzkum, vývoj a inovace. Inovační politiku na druhou stranu řídí hlavně Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Roztříštěnost inovačních politik zřejmě částečně vyplývá ze specializace různých institucí a skutečnosti, že každá z nich má k dispozici omezený počet finančních nástrojů. Je třeba lépe vyjasnit roli jednotlivých aktérů, neboť všichni působí ve stejných oblastech. Dále je nutné sjednotit přípravu, hodnocení a koordinaci implementace politik výzkumu, vývoje a inovací (VaVaI) v jedné instituci. Zamýšlené zřízení Ministerstva pro vědu a výzkum by mohlo být příležitostí ke sjednocení odpovědnosti za všechny výzkumné instituce v jednom úřadě, jenž by byl pověřen koordinací přípravy, implementace a hodnocení politik VaVaI. Prvním krokem v tomto směru bylo vytvoření funkce místopředsedy vlády pro vědu, výzkum a inovace na Úřadu vlády v roce 2014.

#### *Navýšení a lepší cílení finanční podpory vědy, výzkumu a inovací*

Zvyšování výdajů na VaVaI by mělo pokračovat, neboť se jedná o klíčovou podmínku vzestupu ekonomiky v globálním hodnotovém řetězci. Česká vláda schválila programy, které podporují intenzivnější spolupráci podniků a výzkumných institucí a mají tak podniky motivovat k vyšším výdajům na VaV. Tyto programy jsou financovány z fondů EU i z národních zdrojů (nový program podpory VaV v oblasti klíčových technologií TRIO a programy spravované Technologickou agenturou ČR). Přímé financování podnikových VaVaI z veřejných zdrojů je však skromné, v roce 2013 dosáhlo jen 0,1 % HDP. S využitím uvedených programů by se mělo více rozvíjet spolufinancování, které by firmy motivovalo k mobilizaci vlastních zdrojů.

Přímou podporu mohou doplnit vhodně nastavené a řádně spravované daňové pobídky pro VaVaI. Vládní podpora podnikového VaV daňovými nástroji se mezi lety 2006 a 2013 zvýšila o 12,2 procentních bodů na 32,1 % celkových vládních výdajů na VaV (OECD, 2015d). Daňová podpora je více neutrální (až na velikost firem) a méně řízená vládou než dotace, neboť firmy mohou uplatnit odpočet až poté, co zmobilizují vlastní zdroje na své projekty. Přitom je důležité zajistit, aby podpora fungovala jako daňový bonus nebo aby se případná daňová ztráta, která vznikne po uplatnění odpočtu, mohla přenést do dalších období. Tím se zabrání přílišnému zvýhodnění méně dynamických zavedených firem na úkor dynamických mladých podniků (OECD, 2015e). Dotace jsou však zpravidla účinnějším nástrojem k podnícení výdajů na VaVaI a lépe vyhovují potřebám malých a středních podniků. Mezi různými druhy financování z veřejných rozpočtů prostřednictvím dotací, půjček, spolufinancování, úvěrových záruk a daňových nástrojů je proto třeba zachovat rovnováhu. Každopádně by se ale měla snížit nejistota ohledně možnosti uplatnění odpočtu na podporu výzkumu a vývoje zjednodušením a vyjasněním systému. Aby se předešlo neoprávněnému uplatňování odpočtu, měly by se dále rozvíjet programy jako školení daňových úředníků pořádané Technologickou agenturou ČR.

Inovace lze podpořit i opatřeními na straně poptávky. Taková opatření napomáhají vytvoření trhu s inovacemi, které řeší určité ekologické či společenské problémy (např. zdravotnictví, omezování znečištění). V některých zemích vznikla úspěšná inovační odvětví zejména díky veřejným zakázkám od vlády (např. rozvoj technologií díky výdajům na obranu v Izraeli). Mezi způsoby, jak podnítit inovace, patří inovační partnerství a zadávání veřejných zakázek na inovativní řešení před jejich uvedením na trh. To spočívá v tom, že veřejná instituce jako zadavatel stanoví v podmínkách zakázky na nákup zboží, služeb nebo prací taková kritéria, která vyžadují inovativní řešení. Je ovšem třeba vytvořit silný regulační rámec, který zajistí přístup k těmto zakázkám mladým inovativním firmám (OECD, 2014c).



Rizikového kapitálu je v České republice pomálu (0,006 % HDP v roce 2014) a pro začínající podniky je v podstatě nedostupný. Inovativním firmám v rané fázi rozvoje tak schází finanční prostředky. Vláda má v plánu tento problém řešit založením inovačního fondu s účastí Evropského investičního fondu. Připravuje se také program záruk, který bude spolufinancovaný EU a spravovaný Českomoravskou záruční a rozvojovou bankou (ČMZRB). Hlavními nástroji v programu by měly být úvěry, finanční záruky a dotace pro malé a střední podniky, zatímco poradenské služby pro start-upy budou podporovány pouze formou dotací. Zaměření na rané financování začínajících podniků je vzhledem k nedostatku rizikového kapitálu na takové projekty na místě, výběr nástrojů je ale třeba pečlivě zvážit. K povzbuzení inovativních iniciativ jsou potřeba i dotace. Je možné uvažovat také o fiskálních pobídkách pro investování rizikového kapitálu do inovací. Vedle rizikového kapitálu potřebují začínající firmy pro svůj růst také příznivý ekosystém, který zahrnuje kvalitní infrastrukturu, dostupnost kvalifikované pracovní síly, hraniční výzkum a příznivé podnikatelské prostředí (Wilson, 2015).

### ***Zásadní vliv na produktivitu mají rámcové podmínky***

#### *Jak podpořit produktivitu usnadněním růstu start-upů a malých a středních podniků (MSP)*

Pro inovace a tedy i produktivitu je klíčová podnikatelská aktivita (OECD, 2010b). Start-upy a MSP často hrají vedoucí úlohu při zavádění zlepšených výrobků, procesů, organizačních metod a marketingových postupů, které jsou motorem přibližování k technologické hranici a přispívají tudíž k rychlému růstu produktivity a tvorbě pracovních míst (Adalet McGowan et al., 2015; Aghion et al., 2007; Criscuolo et al., 2014). Politiky podporující vznik start-upů a MSP mají tedy zásadní význam.

Vláda by proto měla urychlit implementaci nástrojů plánovaných v Koncepti podpory malých a středních podnikatelů 2014-2020 (Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2015), jako je Národní inovační fond. Návrh na vytvoření jednoho správního místa pro začínající podniky, které by umožnilo přímou registraci nových společností v obchodním rejstříku a následné zjednodušení registračního procesu a snížení poplatků, se dosud projednává v parlamentu.

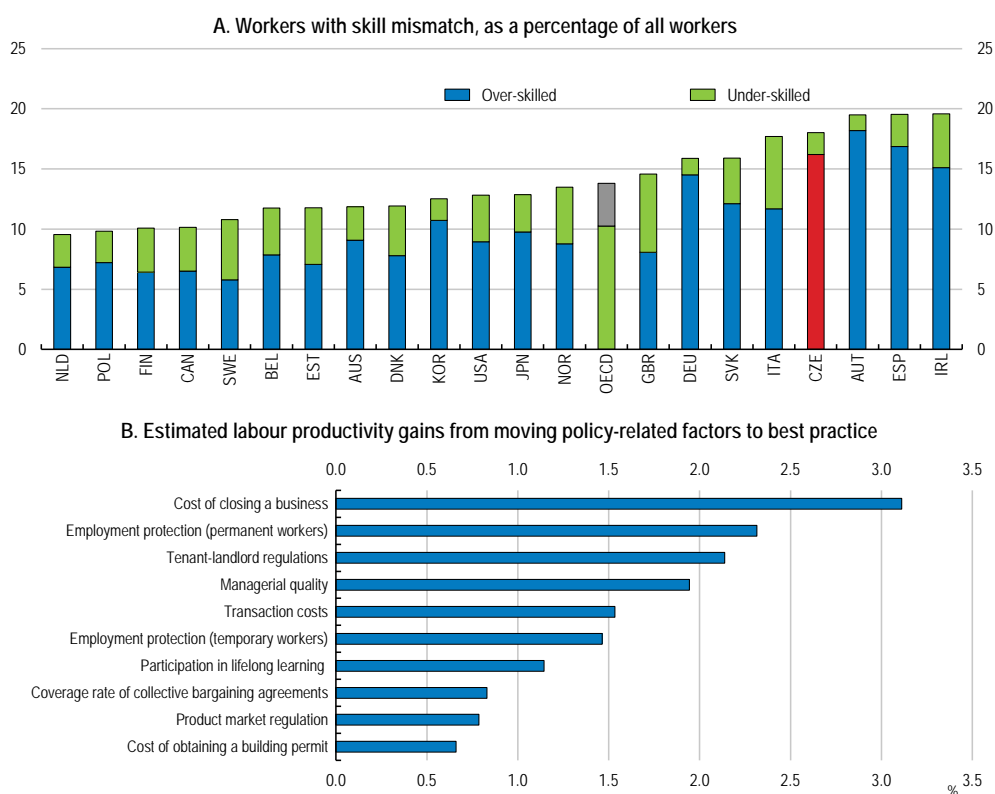
Soubor nástrojů (úvěrů, dotací, záruk, poradenství) a programů podpory MSP by bylo možné zjednodušit. Nástrojů a výzev k předkládání projektů a žádostí o podporu, které s sebou nesou administrativní náklady pro žadatele, je příliš mnoho. Malý či střední podnik, který potřebuje různé druhy podpory, se totiž musí obrátit se žádostí na různé instituce: program CzechLink podporuje finančně zdravé podniky, které hledají investory, agentura CzechInvest poskytuje konzultační služby pro strategické a inovační řízení a spravuje programy zaměřené na zlepšení infrastruktury pro rozvoj lidských zdrojů s důrazem na technické vzdělávání, ČMZRB poskytuje zvýhodněné úvěry a úvěrové záruky malým a středním podnikům, TAČR podporuje experimentální rozvoj v oblastech vyspělých technologií, životního prostředí a energií a dopravy. Racionalizace systému by usnadnila malým a středním podnikům přístup k financím, což je v České republice, kde MSP tvoří drtivou většinu firem, obzvláště důležité.

#### *Firmy jsou většinou špatně řízeny, za to mají vysoký podíl překvalifikovaných pracovníků*

Efektivní řízení, které by pomohlo zvýšit produktivitu, vyžaduje manažery s potřebnými schopnostmi, znalostmi a autoritou. Bylo prokázáno, že kvalitní řízení zlepšuje výkonnost jednotlivých firem (Adalet McGowan et al., 2015; Bloom et al., 2012). Různá měřítka kvality řízení a manažerských praktik naznačují, že čeští manažeři si vedou lépe než v jiných zemích střední a východní Evropy, zaostávají však za manažery z malých vysokopříjmových zemí (viz kapitola 1). Podstatně zvýšit by se mohlo například využívání profesionálních manažerů, které vede k rychlejší konvergenci souhrnné produktivity výrobních faktorů na národní úrovni (Andrews and Westmore, 2014; World Economic Forum, 2015). České firmy také investují do manažerského organizačního kapitálu menší podíl přidané hodnoty než většina zemí OECD, pro něž jsou dostupná data (OECD, 2015d).

S horší kvalitou řízení souvisí nesoulad mezi kvalifikací pracovníků a potřebnými dovednostmi, který je ve srovnání s ostatními zeměmi OECD obzvláště vysoký (Adalet McGowan and Andrews, 2015a). Měření tohoto nesouladu ukazuje, že nedostatečnou kvalifikaci má relativně malá část českých pracovníků, ale poměrně hodně pracovníků – 16 % - je překvalifikovaných (obr. 20, panel A). To je zřejmě částečně způsobeno nízkou atraktivitou mezd a kariérních vyhlídek v některých odvětvích a regionech, a rovněž nesouladem mezi vzděláním pracovníků a potřebami trhu práce. Odhaduje se, že zlepšení kvality manažerského kapitálu na úroveň Finska (nejlepší praxe) by vedlo k poklesu pravděpodobnosti nesouladu dovedností o zhruba 5 % a tím ke zvýšení produktivity práce o téměř 2 % (Adalet McGowan and Andrews, 2015a, 2015b; obr. 20, panel B).

**Obr. 20. Produktivitu práce by zvýšilo omezení nesouladu mezi kvalifikací pracovníků a potřebnými dovednostmi**



*Poznámka:* V panelu A jsou data pro Belgii z Vlámska a data pro Spojené království z Anglie a Severního Irsku. Pracovníci se špatným pracovním zařazením vzhledem ke své kvalifikaci jsou ti, jejichž bodové skóre gramotnosti se nachází v rozmezí horních nebo naopak dolních 5 % skóre pracovníků v dané zemi a profesi, kteří považují své pracovní zařazení za odpovídající (OECD, 2013). Odhady v panelu B vycházejí: i) z logistické regrese pravděpodobnosti nesouladu při zohlednění věku, rodinného stavu, cizího původu, pohlaví, vzdělání, velikosti podniku, druhu pracovní smlouvy, pomocné proměnné pro zaměstnání na plný úvazek a zaměstnání v soukromém sektoru; a ii) z regrese produktivity práce metodou nejmenších čtverců, kde vysvětlující proměnnou je nesoulad dovedností. Ochrana zaměstnanců se týká přísnosti legislativy na ochranu zaměstnanců.

*Zdroj:* OECD (2013), *Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, Paris; Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2015), "Skill Mismatch and Public Policy in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, OECD Economics Department Working Papers, No. 1210, OECD Publishing, Paris.

### *Zvýšení produktivity posílením konkurence a přerozdělením zdrojů*

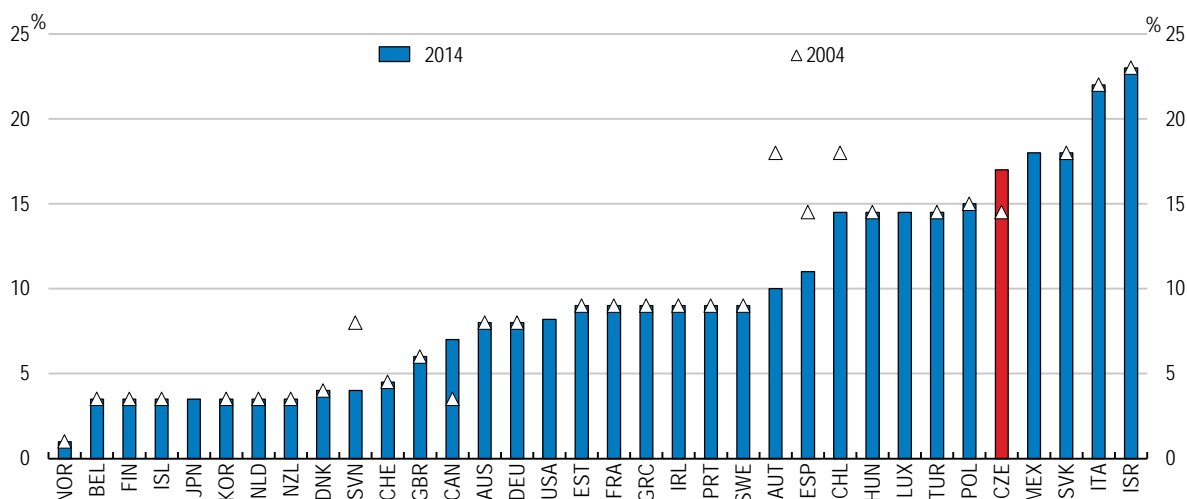
Ke snížení nesouladu vedou takové politiky, které odstraňují překážky mobility zdrojů a pracovníků a podporují hospodářskou soutěž (Adalet McGowan et al., 2015). Velký dopad by mohlo mít snížení nákladů

spojených s ukončením podnikání a zmírnění přísnosti legislativy na ochranu zaměstnanosti (obr. 20, panel B). Ochrana pracovníků před individuálním propuštěním je druhá nejvyšší v OECD (OECD, 2013b). Lepší fungování trhu soukromého nájemního bydlení a rovněž dopravních spojení by mohlo být cestou k rozšíření okruhu dosažitelných pracovních míst a tím ke zlepšení souladu mezi dovednostmi pracovníků a charakterem jejich práce. Produktivitu by zvýšilo efektivní rozdělování zdrojů díky usnadnění vstupu malých a středních podniků do odvětví a jejich růstu. K lepšímu využívání dovedností a hladšímu přechodu ze školy do zaměstnání by rovněž přispělo zvýšení efektivity školství dle doporučení OECD (2014b).

Přerozdělování zdrojů od firem s nižší produktivitou k výkonnějším podnikům brzdí nákladnost a zdoluhavost insolvenčního řízení (Adalet McGowan et al., 2015). Celkové náklady úpadečného řízení patří k nejvyšším mezi zeměmi OECD (obr. 21). V České republice je insolvenční řízení zaměřeno zejména na ochranu pohledávek věřitelů a podnikatele značně omezuje. Když se v konkurzním řízení nepodaří uspokojit všechny věřitele, zbývající pohledávky nezanikají, ale zůstávají k tíži dlužníka. Délka insolvenčního řízení by se měla zkrátit omezením možností věřitelů (či v podstatě dlužníků) oddalovat vydání konečného rozhodnutí. Rovněž je žádoucí posílit možnosti odepsání závazků dlužníků na konci soudního řízení.

**Obr. 21. Náklady úpadečného řízení jsou vysoké**

Průměrné náklady úpadečného řízení v % hodnoty majetku



*Poznámka:* Výpočet nákladů vychází z dotazníkových odpovědí a zahrnuje soudní a správní poplatky, odměnu insolvenčních správců, likvidátorů, odhadců a právníků, i všechny další poplatky a náklady.

*Zdroj:* Světová banka, Databáze Doing Business.

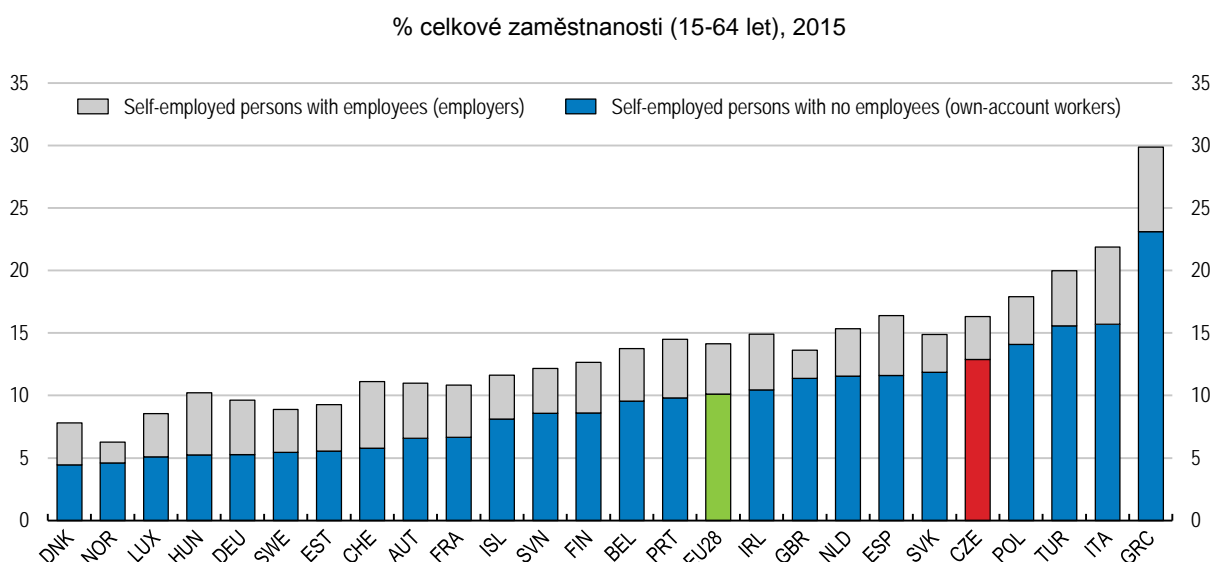
Prostor k dalšímu zlepšování je také v oblastech hospodářské soutěže a regulace, jak uvádí *Hospodářský přehled České republiky 2014* (OECD, 2014b, kapitola 1) a přehled implementace minulých doporučení výše. Soutěžní prostředí přeje rozvoji úspěšných firem a snižuje ekonomické renty. Česká republika má například vysoký počet regulovaných povolání. Proto je zapotřebí reformy, která regulované profese otevře.

Na efektivitu alokace zdrojů mají vliv rozdíly mezi zdaněním podniků a osob samostatně výdělečně činných (OSVČ). Odlišné zacházení s firmami v daňovém systému by mohlo negativně ovlivnit růst malých a středních podniků. Konkrétní problém představuje rozvoj samostatné výdělečné činnosti. OSVČ

představují 17 % celkové zaměstnanosti a jejich počet roste (obr. 22). Na zemi, která nemá velký zemědělský sektor, je tento podíl obzvláště vysoký (Araújo a Maleček, 2015). Jednou z příčin může být daňová struktura, která zvýhodňuje OSVČ oproti zaměstnancům. Celkové daňové zatížení (daň z příjmů fyzických osob a odvody na sociální a zdravotní pojištění) dosahovalo v roce 2013 u průměrného zaměstnance v České republice 37 %, zatímco u průměrné OSVČ pouze 28,1 %. Průměrný hrubý výdělek OSVČ je přitom o 34 % vyšší než u zaměstnanců (OECD, 2015f). OSVČ s ročními příjmy do 2 milionů Kč mohou například uplatnit při výpočtu základu daně výdaje ve výši až 80 % příjmů v závislosti na druhu činnosti. Navíc odvádějí OSVČ nižší pojistné na sociální zabezpečení.

Právě tyto rozdíly ve zdanění zřejmě vedou firmy ke strategickému využívání subdodavatelů, které snižuje daňový základ pro podniky i OSVČ. Nízké daňové zatížení OSVČ způsobilo rozšíření fiktivního zaměstnávání (známého jako „švarcsystém“), kdy zaměstnanci nepracují na základě standardní smlouvy se zaměstnavatelem, nýbrž na živnostenský list (OECD, 2010a; Araújo and Maleček, 2015). Vzhledem k negativním dopadům samostatně výdělečné činnosti na daňové příjmy a první, průběžně financovaný pilíř důchodového systému, byly novelou zákona o daních z příjmů stanoveny stropy pro výdajové paušály OSVČ, které platí od roku 2015 a měly by přitažlivost fiktivních živností snížit. Daňová struktura by se dala reformovat tak, aby se omezilo nerovné zacházení se zaměstnanci a OSVČ.

**Obr. 22. Samostatná výdělečná činnost je velmi rozšířená**

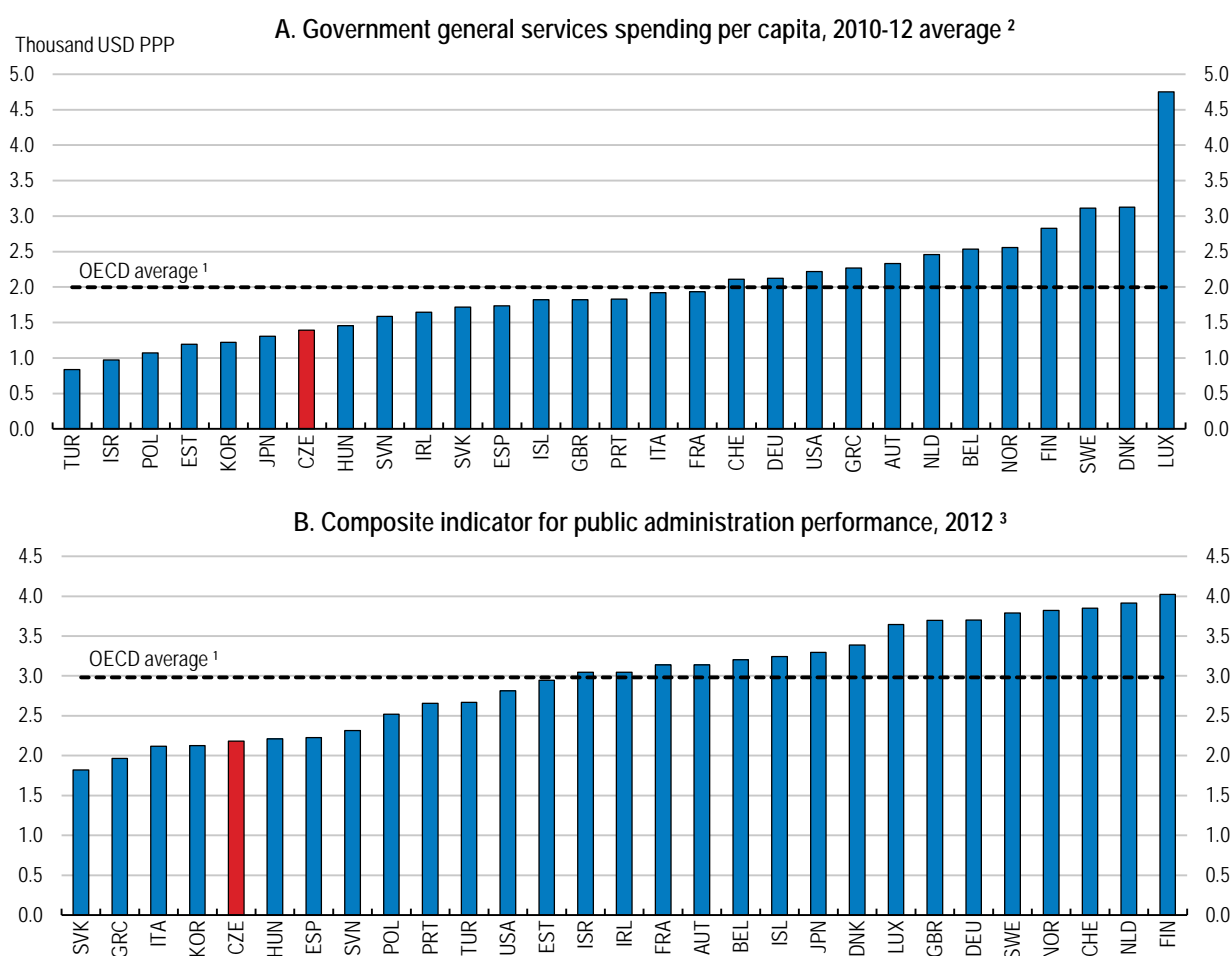


Zdroj: Eurostat

## Zvýšení efektivity veřejného sektoru

Výdaje na veřejnou správu na obyvatele (v přepočtu dle parity kupní síly) jsou na úrovni pouze asi tři čtvrtin průměru OECD (obr. 23, panel A). Ukazatele výkonnosti veřejné správy – stupeň korupce a regulace, kvalita soudnictví a efektivita vlády - však také dosahují relativně nízkých hodnot (obr. 23, panel B). Výkonnost se jeví jako slabá i při zohlednění úrovně výdajů a dle některých odhadů by se dala při stejné úrovni výdajů zlepšit zhruba o jednu třetinu (Dutu and Sicari, 2016). S cílem pozvednout kvalitu a efektivitu veřejné správy schválila vláda *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky* (Ministerstvo vnitra, 2014).

**Obr. 23. Veřejná správa se vyznačuje nízkými výdaji i výkonností**



1. Nevážený průměr uvedených zemí; nezahrnuje Austrálii, Kanadu, Chile, Mexiko a Nový Zéland.
2. Výdaje na všeobecné služby zahrnují obecné veřejné služby, pořádek a bezpečnost a nezahrnují úrokové platby.
3. Souhrnný ukazatel sestavený na základě indikátoru regulace trhu produktů OECD (PMR), který vyjadřuje úroveň byrokracie (33 % ukazatele), a výsledků průzkumu kvality soudnictví, korupce a neefektivit státní správy Světového ekonomického fóra (WEF) z roku 2014.

Zdroj: Dutu, R. and P. Sicari (2016), "Public Spending Efficiency in the OECD: Benchmarking Health Care, Education and General Administration", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1278, OECD Publishing, Paris.

### ***Jak zvýšit efektivitu veřejné správy***

Schopnost vládních institucí plánovat a řídit projekty je omezena vysokou fluktuací zaměstnanců ve státní službě, která narušuje kontinuitu politik a vede ke ztrátě institucionální paměti. Zákonem o státní službě z roku 2015 byl zaveden institut státní služby, což byla nesplněná podmínka vstupu do EU. Cílem zákona je odpolitizovat státní správu, zvýšit její profesionalitu a stabilitu. Mezi hlavní změny patří: povinnost obsazovat všechna místa a povyšovat pracovníky na základě výběrových řízení podle stanovených postupů, užší vazba odměňování a hodnocení zaměstnanců, kodifikace práv a povinností a usnadnění činnosti oznamovatelů. Tyto změny přibližují řízení lidských zdrojů v mnoha ohledech jiným zemím OECD.

Implementace zákona by měla vést k vyšší stabilitě pracovní síly díky oslabení politického vlivu, delšímu setrvání pracovníků ve funkcích a jasnějšímu kariéernímu postupu. Osobní příplatek, který může dosahovat až 43 % platového tarifu, je lépe navázán na výsledky služebního hodnocení zaměstnanců, což by mělo zvýšit jejich motivaci. Vzhledem k výrazně nižším mzdám kvalifikovaných státních zaměstnanců oproti soukromému sektoru (de Castro, Salto a Steiner, 2013) ale může být udržení pracovníků ve státní správě i nadále obtížné. V zájmu udržení zaměstnanců by se mělo přehodnotit, zda jsou platové a jiné podmínky dostatečné. Některé nové požadavky mohou také brzdít inovace politik a zlepšování řízení. Existují například značné překážky, které brání dostat se na vyšší posty ve státní správě uchazečům ze soukromého sektoru. Definitiva pro vysoce postavené úředníky, která má odstínit politický vliv, by také mohla příliš snížit pružnost. Mobilitu by bylo možné zvýšit zohledňováním pracovní zkušenosti v jiných funkcích (nebo na jiných ministerstev) při povyšování zaměstnanců nebo podporou vysílání pracovníků na jiné úřady. V Austrálii, Belgii a Nizozemí se uplatňuje takové řízení kompetencí (znalostí, dovedností a chování), které zvyšuje přenosnost a tudíž i mobilitu a flexibilitu (OECD, 2015g). V roce 2016 se plánuje revize zákona. Její součástí by mělo být vyhodnocení implementace zákona, včetně dopadů na aktivitu zaměstnanců a kapacitu personálních odborů, a návrh odpovídajících změn zákona, prováděcích předpisů i souvisejících postupů.

Rozvoj monitorovacích a hodnotících procesů, které více sledují reálné výsledky, by měly doplnit některé části programu eGovernment. Tím se rovněž zvýší efektivita veřejného sektoru. Program byl dosud zaměřen zejména na tvorbu portálů pro přístup k informacím a komunikaci s vládními úřady. Zpřístupněné informace napomohly ke zvýšení transparentnosti, ale týkaly se převážně vstupů. I přesto tato data umožnila některým obcím, nevládním organizacím a akademickým pracovištím sestavit žebříčky a provést další vyhodnocení. V mnoha případech (např. výsledky vzdělávání) data existují, nejsou však veřejně dostupná. Bylo by vhodné vytvořit standardizované ukazatele výkonnosti, které by se zveřejňovaly a používaly v rozpočtových procesech. Stejně jako u jiných projektů je i u projektů eGovernmentu nutné neustálé monitorování a vyhodnocování, aby byly náklady pod kontrolou a procesy směřovaly k daným cílům. Zavedení integrovaného přístupu celé veřejné správy ke sledování výsledků a naplňování programu eGovernment by OECD mohla podpořit svým hodnocením veřejné správy (OECD Public Governance Review).

### ***Jak omezit plýtvání a zvýšit efektivitu veřejných zakázek a investic***

Veřejné zakázky coby způsob nakupování meziproduktů, služeb a stavebních prací tvořily v roce 2014 zhruba třetinu vládních výdajů (podle databáze OECD Pohled na státní správu). Od roku 2012 byla přijata rozsáhlá opatření ke zvýšení transparentnosti a kontroly nad postupy zadávání veřejných zakázek, určité obavy ohledně nedostatku hospodářské soutěže, transparentnosti a vymáhání práva však přetrvávají (OECD, 2014b). V roce 2015 označil Nejvyšší kontrolní úřad veřejné zakázky za „nerizikovější oblast finančního řízení státu“ (NKÚ, 2015a). Legislativní změny schválené v roce 2016 zlepšují přístup k zakázkám, zvyšují transparentnost a snižují administrativní zátěž.

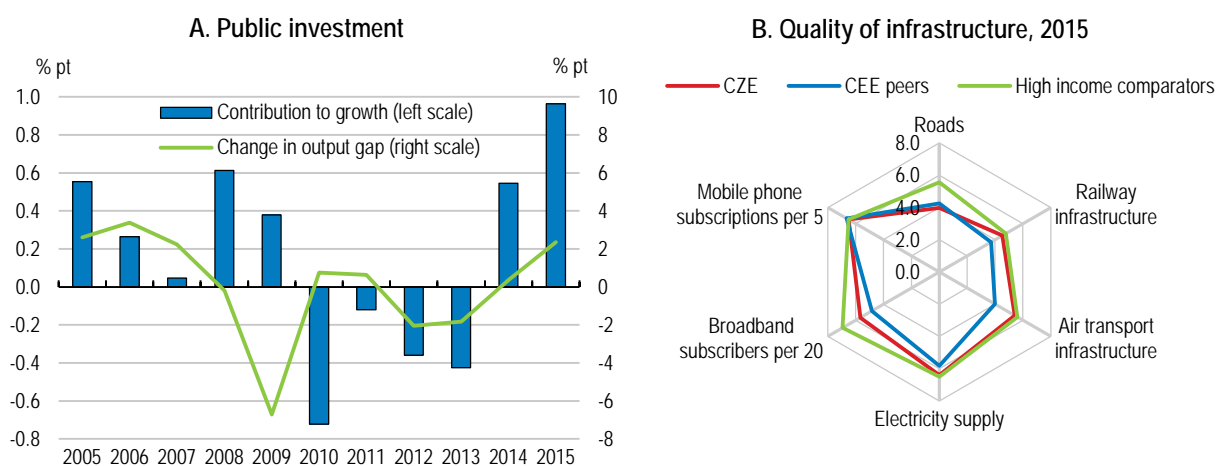
Ukazatele z *hodnotící tabulky jednotného trhu* Evropské komise naznačují, že ve veřejných zakázkách není dostatečná konkurence. V roce 2014 byla téměř pětina zakázek přidělena bez veřejné výzvy a pětina smluv byla uzavřena v tendrech, jichž se účastnil pouze jeden uchazeč. Orgány veřejné správy využívají méně než v jiných zemích EU společných nákupů. Ty by přitom byly obzvlášť přínosné vzhledem k vysokému počtu veřejných zadavatelů. Slučováním smluv by se zvýšil objem zakázek, což by vedlo k úsporám z rozsahu, snížení administrativních nákladů a zvýšení konkurence v nabídkových řízeních. Státní správa by měla nástroje umožňující společné nákupy dále rozvíjet. Také by se mělo aktivně podporovat širší využívání současných nástrojů všemi orgány veřejné správy, mimo jiné prostřednictvím pravidel a směrnic. Ústřední vláda a krajská zastupitelstva by měly pomáhat s koordinací inovativních řešení u jiných veřejných orgánů a u obcí.

K překonání celé řady problémů, k nimž patří nerespektování pravidel a norem, diskriminační zadávací podmínky, dělení zakázek, nepřipustné uplatňování výjimek a nedostatky kontrolních systémů (NKÚ, 2015a, 2015b; UOHS, 2015), je rovněž zapotřebí přísnějšího dohledu a větší osobní odpovědnosti. Je třeba stanovit jasné vazby odpovědnosti. Ve všech fázích procesu je nutné posílit kontrolu. Úředníci odpovědní za zadávání zakázek by měli povinně zveřejňovat střety zájmů a evidovat své soukromé zájmy (i zájmy svých příbuzných). Tím by se praxe zveřejňování více přiblížila osvědčeným postupům (OECD, 2015h). Portál o veřejných zakázkách a koncesích by měl být dále rozvíjen způsobem zaměřeným na uživatele, poskytovat jasnější pokyny, školení a technickou podporu. Na ústřední i regionální úrovni by měla vzniknout specializovaná asistenční centra, která by pomáhala s přípravou smluv, mimo jiné v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP).

Potíže spojené s postupy zadávání veřejných zakázek spolu s obecnějšími problémy koordinace přispěly k volatilitě veřejných investic na ústřední i místní úrovni. Procyklické působení investic prohloubilo nedávnou recesi a přispělo k útlumu stavebnictví v roce 2014 (obr. 24, panel A). V roce 2015 přispěly veřejné investice k růstu reálného HDP jedním procentním bodem (po zohlednění dopadu pronájmu bojových letounů) a v roce 2016 bude jejich příspěvek naopak záporný. U některých druhů infrastruktury byly investice relativně nízké a ČR výrazně zaostává za malými vysokopříjmovými zeměmi například v kvalitě silnic a v přístupu k širokopásmovému připojení (obr. 24, panel B).

Investiční cyklus je třeba posílit, aby vládní investiční výdaje přinášely užitek. U národních investičních projektů je třeba určit priority, aby finanční prostředky směřovaly do projektů s nejvyšším výnosem. Připravovaný Strategický rámec udržitelného rozvoje představuje příležitost k uplatnění celistvého přístupu napříč vládním sektorem a překlenutí odvětvových investičních strategií. Měl by vést k lepší koordinaci projektů a víceletému plánování. Měl by vycházet z vyhodnocení současných a budoucích investičních potřeb. U rozsáhlejších projektů by se měla systematicky provádět předběžná analýza nákladů a přínosů, aby se zlepšil výběr projektů. Nové „stálé konference“ složené z klíčových aktérů na národní a regionální úrovni, které budou připravovat akční plány pro investice financované z fondů EU, by se měly uplatnit také u všech národních programů, které jdou napříč ministerstvy nebo úrovněmi veřejné správy. Zlepšení postupů monitorování a vyhodnocování projektů financovaných z evropských fondů by se mělo dotknout všech významných investičních projektů.

**Obr. 24. Veřejné investice kolísají a v některých oblastech chybí**



*Poznámka:* V panelu A jsou veřejné investice v roce 2015 upravené o efekt pronájmu bojových stíhacích letounů Gripen. V panelu B jsou do srovnávací skupiny vysokopříjmových zemí zařazeny Belgie, Dánsko, Rakousko a Švédsko; skupina srovnatelných zemí střední a východní Evropy (CEE peers) zahrnuje Estonsko, Maďarsko, Polsko, Slovensko a Slovinsko. Kvalita dopravní infrastruktury a dodávek elektrické energie je měřena na škále od 1 (nízká kvalita) do 7 (vysoká kvalita).

*Zdroj:* Databáze Hospodářského výhledu OECD, databáze národních účtů OECD, databáze širokopásmového připojení OECD, Světové ekonomické fórum, soubor historických dat z Globálního indexu konkurenceschopnosti.

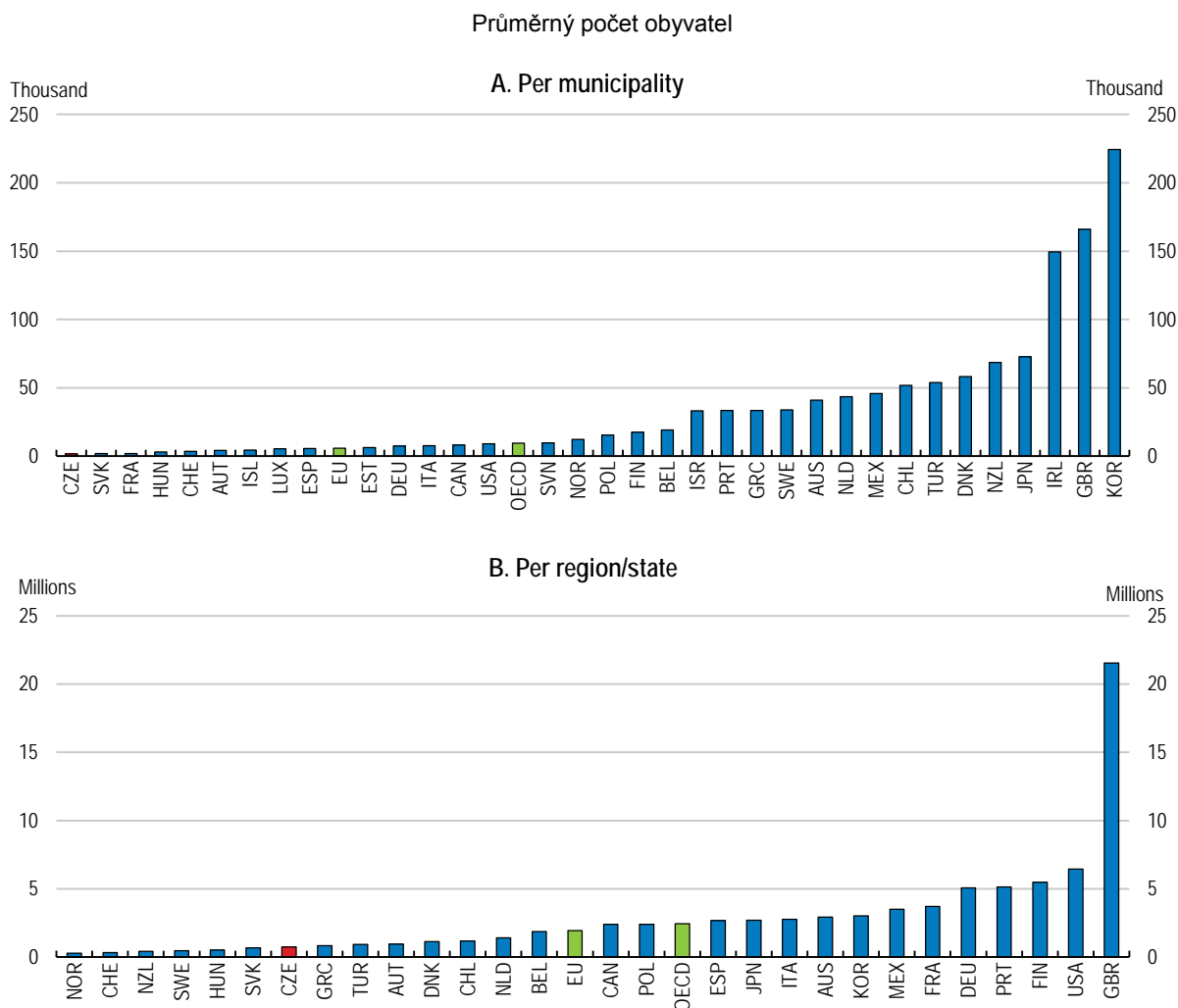
### **Jak využít výhod decentralizace**

Místní vládní instituce odpovídají v České republice za poskytování některých klíčových veřejných služeb, jako jsou vzdělávání (kraje a obce), doprava (kraje a obce), sociální služby (kraje a obce), nakládání s odpady a odpadními vodami (obce) a zdravotní služby (kraje a obce, spolu se zdravotními pojišťovnami). Jejich autonomie je však omezena v oblastech jako vzdělávání a zdravotnictví. Celkově připadá na místní vládní instituce asi čtvrtina vládních výdajů, což zhruba odpovídá průměru OECD.

Je všeobecně známo, že územní samospráva v České republice se vyznačuje velkou roztržitostí: průměrná velikost obcí, jichž je celkem přes 6200, je nejmenší v OECD a kraje jsou sedmé nejmenší v OECD (obr. 25). Zhruba tři čtvrtiny obcí mají méně než 1000 obyvatel a čtvrtina z nich má méně než 200 obyvatel. Další vrstvu územní samosprávy tvoří 205 tzv. obcí s rozšířenou působností, které vykonávají zvláštní funkce z pověření ústřední vlády, jako například sociálně-právní ochranu dětí či výdej cestovních dokladů. Složitost systému dále zvyšuje institut přenesené působnosti, kterou v různém rozsahu vykonávají některé další obce, jako například obce se stavebním úřadem a obce s matričním úřadem. Další komplikací je nedokončený přechod z dřívějšího správního systému s okresy a obcemi (Ministerstvo vnitra, 2014). Strategický rámec rozvoje veřejné správy připravený vládou je vítaným pokusem o racionalizaci systému a dokončení transformace. Služby jako vydávání řidičských průkazů a občanských průkazů by se například mohly soustředit do jednoho správního místa v obcích s rozšířenou působností.



**Obr. 25. Obce a kraje v České republice patří k nejmenším v OECD**

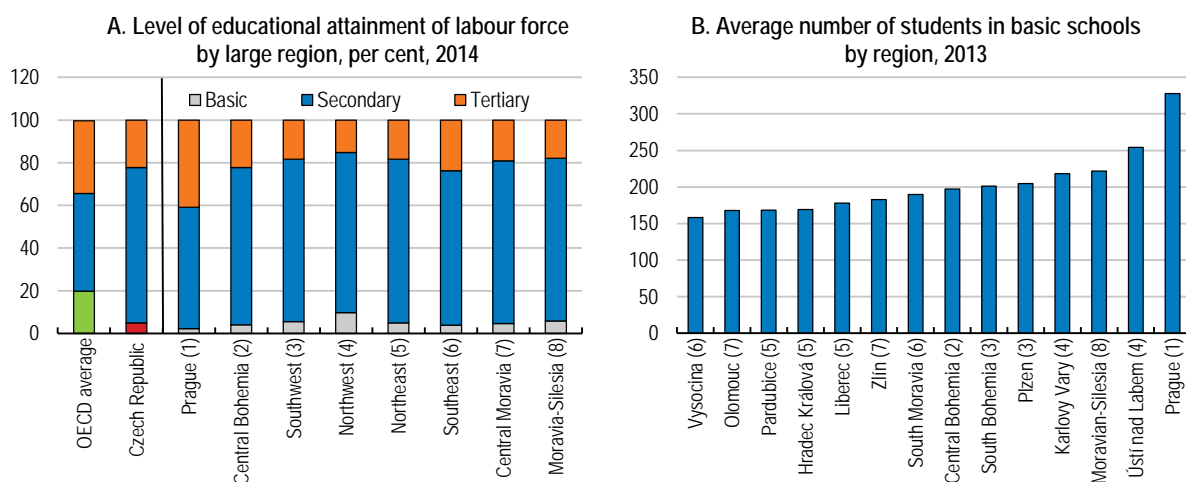


*Poznámka:* Průměry jsou pro většinu zemí vypočítány na základě odhadovaných počtů obyvatel v roce 2015 nebo 2016. Údaje pro OECD a EU jsou nevážené průměry.

*Zdroj:* OECD (2016), Subnational Governments in OECD Countries: Key Data (brochure), OECD, Paris, [www.oecd.org/regional/regional-policy](http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en). Database: <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en>

Různé studie již dlouho upozorňují, že obce jsou příliš malé na to, aby mohly poskytovat kvalitní služby, a jejich kapacita je přetěžována (OECD, 2011, 2006). Administrativní náklady na obyvatele jsou vyšší v malých obcích a klesají s rostoucí velikostí obce až do počtu obyvatel 1000 – 2000. Na úrovni obcí nejsou navíc v dostatečné míře zajištěny klíčové sociální služby jako preventivní zdravotní péče, péče o děti a dlouhodobá péče, ke srovnání však chybí potřebné údaje. Úroveň dosaženého vzdělání je sice na národní úrovni dobrá, velký počet obcí však brání konsolidaci školské soustavy. Kraje s větším počtem obcí tak mají zpravidla menší školy (obr. 26; Shewbridge et al., 2016). Bylo by vhodné zavést ukazatele výkonnosti, pravidelně je zveřejňovat a využívat ke srovnávacím analýzám. To by přispělo ke stanovení správných postupů, informovanosti místních voličů a zlepšení výsledků. Příkladem osvědčené praxe v monitorování služeb poskytovaných na místní úrovni je norský systém KOSTRA, v němž se sbíhají informace z různých zdrojů a který zpřístupňuje ukazatele výkonnosti místním vládám, veřejnosti, médiím i výzkumným pracovníkům. (OECD, 2009).

**Obr. 26. Úroveň dosaženého vzdělání je všude dobrá, ale organizace školství by mohla být efektivnější**



*Poznámka:* Velké regiony (územní úroveň 2) zahrnují několik malých krajů (územní úroveň 3). Čísla v závorkách v panelu B ukazují, do kterých větších regionů v panelu A tyto malé kraje patří. Základní vzdělání zahrnuje primární a nižší sekundární stupeň. Průměr OECD je nevážený průměr zemí s dostupnými daty z let 2013 nebo 2014.

*Zdroj:* Databáze regionálních statistických dat OECD; Shewbridge, et al. (2016), *OECD Reviews of School Resources: Czech Republic*, OECD Publishing, Paris (před vydáním).

Problém malé velikosti obcí částečně řeší spolupráce mezi obcemi. Zhruba 90 % obcí se účastní nějaké formy meziobecní spolupráce a organizace jako Svaz měst a obcí se snaží spolupráci podporovat. Ve výsledku je však spolupráce dosud nesoustavná. Často závisí na osobních vztazích a nefunguje vždy v místech, která trpí roztržitostí nejvíce (viz kapitola 2). Také se obtížně řídí. Nejlepším řešením, jak dosáhnout soustředěnějšího poskytování služeb, je slučování obcí. Řada zemí OECD jde touto cestou, která je však politicky obtížná. Přesto by se měla více propagovat a k získání podpory obyvatel by se mělo využít silnější finanční i nefinanční motivace a ukazatelů výkonnosti jako např. efektivity poskytování služeb. Přínosů z konsolidace služeb spočívající v jejich společném poskytování je zatím třeba dosahovat jinými cestami tak, aby se docílilo minimální velikosti pro poskytování služeb v různých oblastech jako zdravotnictví, vzdělávání či sociální služby. Itálie a Maďarsko vyžadují od malých obcí nějakou formu spolupráce. Jinou cestou, jak podnitit spolupráci, jsou minimální standardy poskytování služeb nebo finanční motivace, tyto nástroje by ale musely být dostatečně silné. V rámci ústřední vlády by mohl vzniknout útvar, který by spolupráci usnadňoval a sledoval. V současnosti probíhá na dobrovolné bázi projekt „Centra společných služeb“ a bude-li úspěšný, měl by se rozšířit tak, aby vznikla celostátní síť.

Územní samosprávné celky jsou převážně financovány kombinací sdílených daní (daň z příjmů fyzických osob, daň z příjmů právnických osob a DPH) a dotací a transferů od ústřední vlády. Přes 60 % příjmů obcí tvoří daňové příjmy, zatímco u krajů pochází více než 60 % příjmů z transferů. Ve srovnání s jinými zeměmi OECD je nezávislost krajů a obcí v příjmové oblasti poměrně omezená; mají kontrolu pouze nad 1,2 % celkových daňových příjmů. Většina transferů je účelově vázaných. Obcím náleží výnos z daně z nemovitých věcí a sazbu této daně mohou samy stanovit v rozmezí daném ústřední vládou. Obce, které vykonávají další funkce (např. vydávání povolení), dostávají dodatečné prostředky. Dalšími zdroji příjmů obcí jsou uživatelské poplatky a příjmy z infrastruktury. Kraje a obce mohou také žádat o další dotace od ústřední vlády nebo Evropské unie nebo získávat prostředky prodejem majetku.

Vzorec sdílení daní byl předmětem mnoha diskusí. Podíl každého kraje na celkových prostředcích určených krajům je zakotven v zákoně. Příjmy obcí mají silnou vazbu na počet obyvatel a jen slabou na nákladové faktory a místní ekonomiku, zvyšování daňového základu se jim proto příliš nevyplatí. Ve

vzorci pro sdílení daní by bylo možné posílit vazbu na místo vzniku příjmů, jak u krajů, tak u obcí. Rozdíly v možnostech získávání příjmů by byly zároveň zohledněny explicitní vyrovnávací složkou. Daň z nemovitostí je ve srovnání s jinými zeměmi OECD nízká a většina obcí uplatňuje pouze minimální sazbu. Efektivní daňové sazby by se měly zvýšit, aby stoupl podíl příjmů, které mají obce pod přímou kontrolou. A co je důležitější, základem pro výpočet daně by namísto velikosti nemovitosti měla být její hodnota, přičemž hodnoty by se měly pravidelně aktualizovat, jak se to dělá ve většině zemí OECD. Tento systém by mohl být doplněn o takové nástroje územního plánování na obecní a krajské úrovni, které by zamezily nežádoucím důsledkům jako například rozrůstání měst (Blöchliger, 2015).

Drtivá většina dotací a transferů územním samosprávám je účelově vázaná a je převážně určena na vzdělávání a investiční výdaje. Účelové vázání prostředků obecně snižuje efektivitu (Bergvall et al., 2006). Krom toho omezuje schopnost krajů a obcí přizpůsobit poskytované služby místním potřebám. Část příjmů krajů vyhrazených na vzdělávání je určena obcím, což komplikuje správu a vyhodnocování systému (Shewbridge et al., 2016). Větší flexibilita v utrácení přidělených prostředků by mohla být provázena širším prováděním srovnávacích analýz, včetně měřítek kvality, spolu s požadavky na minimální úroveň služeb. To by mohlo podpořit inovace a zvýšit efektivitu při zachování výkonnosti. Také by díky tomu mohly stoupnout výdaje na investice do infrastruktury (Kappeler et al., 2013).

## PŘEHLED LITERATURY

Adalet McGowan, M., D. Andrews, C. Criscuolo and G. Nicoletti (2015), *The Future of Productivity*, OECD Publishing, Paris. [www.oecd.org/eco/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf](http://www.oecd.org/eco/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf).

Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2015a), “Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1209, OECD Publishing, Paris.

Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2015b), “Skill Mismatch and Public Policy in OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1210, OECD Publishing, Paris.

Aghion, P. et al. (2005), “Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, No. 2, pp. 701-728.

Alichi, A., J. Benes, J. Felman, et al (2015), “Frontiers of Monetary Policymaking: Adding the Exchange Rate as a Tool to Combat Deflationary Risks in the Czech Republic”, *IMF Working Papers*, No. 15/74, International Monetary Fund.

Andrews, D. and B. Westmore (2014), “Managerial Capital and Business R&D as Enablers of Productivity Convergence”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1137, OECD Publishing, Paris.

Andrews, D. and F. Cingano (2012), “Public Policy and Resource Allocation: Evidence from Firms in OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 996, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9158wfp727-en>

Araújo, S. and P. Maleček (2015), “Strengthening Skill use and School-to-work Transitions in the Czech Republic”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1206, OECD Publishing, Paris.

Bergvall, D., C. Charbit, D.J. Kraan and O. Merk (2006), “Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending”, *Public Governance and Territorial Development Directorate*, OECD Publishing, Paris.

Blöchliger, H. (2015), “Reforming the Tax on Immovable Property: Taking Care of the Unloved”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1205, OECD Publishing, Paris.

Bloom, N., C. Genakos, R. Sadun and J. Van Reenen (2012), “Management Practices Across Firms and Countries”, *NBER Working Papers*, No 17850.

Criscuolo, C., P. Gal and C. Menon (2014), “The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 14, OECD Publishing, Paris.

de Boer, R. and R. Bitetti (2014), “A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market?: Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1170, OECD Publishing, Paris.

de Castro, F., M. Salto and H. Steiner (2013), “The Gap between Public and Private Wages: New Evidence for the EU”, *Economic Papers*, No. 508, European Commission, Brussels.

- Dutu, R. and P. Sicari (2016), “Public Spending Efficiency in the OECD: Benchmarking Health Care, Education and General Administration”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1278, OECD Publishing, Paris.
- European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (2015), *ECRI Report on the Czech Republic (fifth monitoring cycle)*, Council of Europe, Strasbourg.
- European Commission (2015a), *Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*, May 2015.
- European Commission (2015b), *Innovation Union Scoreboard 2015*, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs.
- European Environment Agency (EEA) (2015), *State of the Environment Report 2015: Czech Republic*, [www.eea.europa.eu/soer-2015/countries/czech-republic](http://www.eea.europa.eu/soer-2015/countries/czech-republic)
- European Platform for Investing in Children (2016), Czech Republic country page, [http://europa.eu/epic/countries/czech-republic/index\\_en.htm](http://europa.eu/epic/countries/czech-republic/index_en.htm) (accessed March 2016).
- Fall, F., D. Bloch, J.-M. Fournier, P. Hoeller (2015), “Prudent Fiscal Debt Targets and Fiscal Frameworks”, *OECD Economics Department Policy Papers*, No. 15, OECD Publishing, Paris.
- Fall, F. and J.-M. Fournier (2015), “Macroeconomic Uncertainties, Prudent Debt Targets and Fiscal Rules”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1230, OECD Publishing, Paris.
- Franta, M., T. Holub, P. Král, et al (2014), “The Exchange Rate as an Instrument at Zero Interest Rates: The Case of the Czech Republic”, *Research and Policy Notes*, No. 3, Czech National Bank, Prague.
- GAC (2015), *Analysis of Socially Excluded Localities in the Czech Republic*, Prague.
- Gatti, R. et al. (2016), *Being Fair, Faring Better: Promoting Equality of Opportunity for Marginalized Roma*, Directions in Development, World Bank, Washington, DC.
- Government of the Czech Republic (2015), “Analysis of the Existing State of Research, Development and Innovation in the Czech Republic and a Comparison with the Situation Abroad in 2014”.
- Kalíšková, K. (2015), “Can Child Groups Solve the Childcare Problem of Czech Parents?”, *Peer Country Comments Paper – Czech Republic*, Peer Review on “Making Work Pay for Mothers”, European Commission, Malta, 18-19 May.
- Kappeler, A., A. Solé-Ollé, A. Stephan, and T. Väilä (2013), “Does Fiscal Decentralization Foster Regional Investment in Productive Infrastructure?,” *European Journal of Political Economy*, Vol. 31(C), pp. 15-25.
- Ministerstvo průmyslu a obchodu (2015), “Aktuální stav plnění Akčního plánu podpory malých a středních podnikatelů na rok 2015”.
- Ministerstvo vnitra (2014), *Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014-2020*, Praha.
- Münich, D., M. Srholec, M. Moritz and J. Schäffler (2014), “Mothers and Daughters: Heterogeneity of German Direct Investments in the Czech Republic”, *Prague Economic Papers*, Vol. 1.

- Nejvyšší kontrolní úřad ČR (NKÚ) (2015a), *Annual report for the year 2014*.
- Nejvyšší kontrolní úřad ČR (NKÚ) (2015b), *EU Report 2015: Report on the EU Financial Management in the Czech Republic*.
- OECD (2015a), *Climate Change Mitigation Policies: Czech Republic Country Note*, [www.oecd.org/env/climate-change-mitigation-9789264238787-en.htm](http://www.oecd.org/env/climate-change-mitigation-9789264238787-en.htm)
- OECD (2015b), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en)
- OECD (2015c), *Taxing Energy Use 2015: OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232334-en>
- OECD (2015d), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society*, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/sti\\_scoreboard-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2015-en)
- OECD (2015e), "Effective innovation policies", in OECD, *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239814-8-en>
- OECD (2015f), "Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries", *OECD Tax Policy Studies*, No. 23, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243507-en>
- OECD (2015g), "Using Human Resources Management Strategies to Support Strategic Agility", in *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015h), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, Directorate for Public Governance and Territorial Development, [www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-on-Public-Procurement.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-on-Public-Procurement.pdf).
- OECD (2014a), *Consumption Tax Trends 2014*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/ctt-2014-en>
- OECD (2014b), *OECD Economic Surveys: Czech Republic*, OECD Publishing, Paris. doi: [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-cze-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cze-2014-en)
- OECD (2014c), "Intelligent Demand: Policy Rationale, Design and Potential Benefits", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 13, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz8p4rk3944-en>
- OECD (2013a), *Taxing Energy Use: A Graphical Analysis*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183933-en>
- OECD (2013b), "Protecting Jobs, Enhancing Flexibility: A New Look at Employment Protection Legislation", in OECD, *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2013-6-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-6-en)
- OECD (2011), *OECD Economic Surveys: Czech Republic 2011*, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-cze-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cze-2011-en)

- OECD (2010a), “Further advancing pro-growth tax and benefit reform”, in OECD, *OECD Economic Surveys: Czech Republic 2010*, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-cze-2010-5-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cze-2010-5-en)
- OECD (2010b), *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264080355-en>
- OECD (2009), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056299-en>
- OECD (2006), “Ensuring Fiscal Sustainability: Motivating Regional and Municipal Governments”, *OECD Economic Surveys: Czech Republic 2006*, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-cze-2006-5-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cze-2006-5-en).
- Shewbridge, C., J. Herczynski, T. Radinger and J. Sonnemann (2016), *OECD Reviews of School Resources: Czech Republic*, OECD Publishing, Paris, *forthcoming*.
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) (2015), *Výroční zpráva 2014*.
- Úřad vlády (2014), *Government Strategy for Gender Equality in the Czech Republic for 2014-2020*. [www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt\\_Optimalizace/Government\\_Strategy\\_for-Gender\\_Equality\\_2014\\_2020.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt_Optimalizace/Government_Strategy_for-Gender_Equality_2014_2020.pdf).
- Wilson, K. E. (2015), “Policy Lessons from Financing Innovative Firms”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 24, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5js03z8zrh9p-en>
- World Bank (2012), *Toward an Equal Start: Closing the Early Learning Gap for Roma Children in Eastern Europe*, World Bank, Washington, DC.
- World Economic Forum (2015), *Global Competitiveness Report 2015-2016*.

## Shrnutí kapitol

### Kapitola 1. Podporou produktivity k příjmové konvergenci

*Za poslední dvě desetiletí se úroveň příjmů v České republice výrazně přiblížila průměru OECD. Po začátku světové krize v roce 2008 se ale proces konvergence zastavil. Růst produktivity práce začal zaostávat za trendem a odchylka je převážně strukturálního charakteru. Je zapotřebí politik, které podpoří domácí zdroje růstu produktivity. Mezi ně patří lepší zacílení podpory výzkumu a vývoje z veřejných zdrojů a soustředěnější inovační politiky, k nimž by přispěla racionalizace institucí a nástrojů podpory. Ke zvýšení produktivity českých firem jsou nutné zejména cílené politiky k posílení znalostního kapitálu (dovedností, manažerských schopností, spolupráce apod.). V zájmu snazšího přerozdělování zdrojů by se měly reformovat rámcové podmínky. K posílení růstu a produktivity malých a středních podniků (MSP) je konkrétně třeba zlepšit pravidla úpadku, politiku hospodářské soutěže a regulační politiky, přístup k financím a zdanění MSP.*

### Kapitola 2. Zvýšení výkonnosti a efektivity veřejného sektoru

*Výdaje na samotnou veřejnou správu jsou relativně nízké, stejně jako ukazatele její výkonnosti. Mezi problémy patří plýtvání při zadávání veřejných zakázek, nedostatky v řízení investičního cyklu a vysoká fluktuace zaměstnanců. Tato kapitola hledá cesty, jak stavět na nedávných reformách, jako jsou lepší postupy u projektů financovaných z fondů EU či nový zákon o státní službě, a zvýšit účinnost a účelnost ve veřejném sektoru. Ke zlepšování služeb by mohlo napomoci zatím málo uplatňované monitorování výsledků. Problémy veřejné správy umocňuje struktura místní samosprávy, které zahrnuje přes 6200 obcí, komplikuje koordinaci a vede k přetížení kapacit. Druhá část kapitoly se proto soustředí na způsoby, jak zlepšit efektivitu a kvalitu poskytování veřejných služeb a lépe využít přínosů decentralizace.*



*Tento Přehled je vydán v odpovědnosti Výboru pro hospodářské přehledy OECD (Economic and Development Review Committee), který je pověřen zkoumáním hospodářské situace členských zemí.*

*Hospodářská situace a politiky České republiky byly výborem zhodnoceny 28. dubna 2016. Návrh zprávy byl pak upraven ve světle diskuse a finálně schválen jako zpráva odsouhlasená celým výborem 13. května 2016.*

*Návrh přehledu pro výbor připravili za sekretariát Falilou Fall a Christine Lewis pod dohledem Andrease Wörgöttera. Rešerší podkladových materiálů k návrhu významně přispěli Martin Hronza a Zdeněk Píkhart, pracovníci vyslaní Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem financí. Pomoc s rešeršemi poskytly Corinne Chanteloup a Béatrice Guerard. Heloise Wickramanayake provedla formátování dokumentu. Předchozí přehled České republiky byl vydán v březnu 2014.*

*Informace o tomto i o předchozích přehledech a více informací o přípravě přehledů lze nalézt na stránkách [www.oecd.org/eco/surveys](http://www.oecd.org/eco/surveys).*

### ***Doplňující informace***

V případě zájmu o doplňující informace se obraťte na:

Mr. Falilou Fall (tel: +33 1 45 24 74 28);

e-mail: [falilou.fall@oecd.org](mailto:falilou.fall@oecd.org); or

Ms. Christine Lewis (tel: +33 1 45 24 87 59);

e-mail: [christine.lewis@oecd.org](mailto:christine.lewis@oecd.org).

Viz též: [www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-czech-republic.htm](http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-czech-republic.htm)

### ***Jak získat tuto publikaci***

Tento přehled je možné zakoupit v našem internetovém knihkupectví:

[www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop).

Publikace a statistické databáze OECD jsou rovněž přístupné z naší online knihovny: [www.oecdilibrary.org](http://www.oecdilibrary.org).

### ***Související publikace***

**Hospodářské přehledy OECD:** Hospodářské přehledy OECD zkoumají ekonomiky členských zemí a občas také vybraných nečlenských zemí. Každý rok vychází zhruba 18 přehledů. Lze je získat jednotlivě nebo se přihlásit k pravidelnému odběru. Více informací najdete v sekci periodik internetového knihkupectví OECD na stránce [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop).

**Hospodářský výhled OECD:** Více informací o této publikaci najdete na stránce OECD [www.oecd.org/eco/economic\\_outlook](http://www.oecd.org/eco/economic_outlook).

**Reformy hospodářských politik:** Cesta růstu: Více informací o této publikaci najdete na stránce OECD [www.oecd.org/economics/goingforgrowth](http://www.oecd.org/economics/goingforgrowth).

**Doplňující informace:** Více informací o práci ekonomického odboru OECD, včetně informací o jeho publikacích, statistických produktech a studiích, které lze stahovat, najdete na webově stránce odboru [www.oecd.org/eco](http://www.oecd.org/eco).

**Studie ekonomického odboru:** [www.oecd.org/eco/workingpapers](http://www.oecd.org/eco/workingpapers)

**Výstupy OECD o České republice:** [www.oecd.org/czech](http://www.oecd.org/czech).