

ROZPOČTOVÝ VÝHLED 2003 – 2006:

KONCEPCE REFORMY VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ

**SCHVÁLENÁ VLÁDOU ČR
USNESENÍM Č. 624/2003**

- červen 2003 -

OBSAH:

I. Usnesení vlády

II. Předkládací zpráva

III. Důvodová zpráva:

I. Současný stav veřejných rozpočtů v ČR

II. Nutnost fiskální reformy

III Zkušenosti s fiskální reformou

IV. Návrh konceptu fiskální reformy v ČR do roku 2006

IV.1. Střednědobý výhled veřejných rozpočtů na období 2004- 2006

IV.1.1. Princip fiskálního cílení a střednědobého výdajového rámce vlády

IV.1.2. Fiskální situace v roce 2003 a autonomní scénář fiskálního vývoje 2004-2006

IV.1.3. Aktivní scénář střednědobé fiskální konsolidace

IV.1.4. Shrnutí a porovnání pasivního a aktivního scénáře

IV.2. Aktivní opatření na straně příjmů

IV.2.1. Navrhovaná opatření na straně příjmů

IV.2.2. Sumarizace fiskálních efektů navrhovaných opatření

IV.3. Aktivní opatření na straně výdajů

IV.3.1. Důchody

IV.3.2. Nemocenské pojištění

IV.3.3. Dávky státní sociální podpory a sociální péče

IV.3.4. Veřejné zdravotní pojištění

IV.3.5. Státní podpora stavebnímu spoření

IV.3.6. Platy a personální opatření ve veřejném sektoru

IV.3.7. Shrnutí fiskálního dopadu navrhovaných opatření v období 2004-2006

IV.4. Nové metody sestavování, realizace a hodnocení rozpočtu

IV.4.1. Institut fiskálního cílení a střednědobých výdajových rámců

IV.4.2. Nová struktura sestavování a předkládání návrhu státního rozpočtu

IV.4.3. Audit výdajů

IV.4.4. Výkonově orientované rozpočtování

IV.4.5. Transparentnost ve veřejném sektoru

IV.5. Mimorozpočtové instituce a státní záruky

IV.5.1. Státní fondy

IV.5.2. Transformační instituce

IV.5.3. Státní záruky

IV.6. Další systémová opatření

IV.6.1. Centralizace některých nákupů ve veřejném sektoru

IV.6.2. Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership)

V. Rizika realizace reformy a závěr

V.1. Rizika realizace reformy veřejných rozpočtů a jejich řízení

V.2. Závěr

Přílohy:

- Příloha 1: Sumarizace závěrů jednání předsedy vlády s koaličními partnery k reformě veřejných rozpočtů
- Příloha 2: Fiskální cílení a střednědobé výdajové rámce: Postup procesu
- Příloha 3: Daňová politika 2004 - 2006
- Příloha 4: Změny v systému důchodového pojištění k 1.1. 2004
- Příloha 5: Nemocenské pojištění
- Příloha 6: Státní sociální podpora a dávky sociální péče
- Příloha 7: Platy a personální opatření ve veřejném sektoru: doplňující data
- Příloha 8: Partnerství veřejného a soukromého sektoru
- Příloha 9: Zkušenosti s reformami řízení výdajů v zemích OECD
- Příloha 10: Připravované fiskální reformy na Slovensku
- Příloha 11: Program pro nápravu veřejných financí v Polsku
- Příloha 12: Povinnosti kandidátských a členských států v procesu integrace s Evropskou unií
- Příloha 13: Informace MF o Zprávě OECD o ekonomickém vývoji ČR (březen 2003)
- Příloha 14: Výtah ze závěrečné hodnotící zprávy Mezinárodního měnového fondu k fiskální politice ČR (květen 2003)

I. USNESENÍ VLÁDY

USNESENÍ

VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY

ze dne 23. června 2003 č. 624

o Rozpočtovém výhledu 2003 až 2006: Koncepti reformy veřejných rozpočtů (aktualizované verzi)

V l á d a

I. s c h v a l u j e Rozpočtový výhled 2003 až 2006: Koncepti reformy veřejných rozpočtů (aktualizovanou verzi), uvedený v materiálu č. j. 677/03, ve znění aktualizace provedené v Souhrnném pozměňovacím návrhu č. j. 798/03, předloženém na jednání schůze vlády dne 23. června 2003 a upravený podle připomínek vlády (dále jen „Výhled“) s tím, že ministr financí provede odpovídající úpravy v Důvodové zprávě a Přílohách č. 2 až 8;

II. u k l á d á

1. ministru financí

a) navrhnout vládě jako součást přípravy návrhu státního rozpočtu České republiky na rok 2004 a střednědobého rozpočtového výhledu na léta 2004 až 2006 fiskální cíle a střednědobé výdajové rámce vlády i jednotlivých kapitol státního rozpočtu České republiky a státních fondů na jednotlivá léta období 2004 až 2006 podle tzv. aktivního scénáře uvedeného v Důvodové zprávě Výhledu,

b) zpracovat a vládě do 30. září 2003 předložit návrh novelizace zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla, který bude zahrnovat principy fiskálního cílení a stanovení střednědobých výdajových rámců vlády, povinnost organizačních složek státu předkládat výroční zprávy o své činnosti podle jednotných pravidel, principy výkonnostního rozpočtování a provádění pravidelného vyhodnocování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti činnosti ze strany správců rozpočtových kapitol a ostatních správců rozpočtových prostředků, který bude dále obsahovat přesný věcný obsah a časový harmonogram přípravy návrhů státních rozpočtů České republiky a střednědobých rozpočtových výhledů a který bude upravovat pravidla pro tvorbu rozpočtové rezervy při poskytování státních záruk ve smyslu Důvodové zprávy Výhledu a Přílohy č. 1 a 2 Výhledu tak, aby byla zajištěna účinnost pro přípravu návrhu státního rozpočtu České republiky na rok 2005 a střednědobého rozpočtového výhledu na léta 2005 až 2007,

c) předložit v souladu s harmonogramem přípravy stanoveným rozpočtovými pravidly a ve spolupráci se správci rozpočtových kapitol, návrh státního rozpočtu České republiky na rok 2005 a střednědobého výhledu na léta 2005 až 2007 ve struktuře primárně sledující činnosti a programy zajišťované správci rozpočtových kapitol s tím, že návrh na rozdělení výdajů na výzkum a vývoj v celkové výši určené vládou stanoví ve spolupráci s ministrem financí místopředseda vlády pro výzkum a vývoj, lidská práva a lidské zdroje,

d) předložit vládě návrhy nových zákonů o dani z přidané hodnoty, o značení lihovin, o daních z příjmů, o přiznání k majetku a o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek, a návrhy novelizace zákona č. 388/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, a to v časových a věcných souvislostech daňové politiky vlády v období let 2004 až 2006, uvedené v Důvodové zprávě Výhledu a v Příloze č. 1 a 3 Výhledu,

e) navrhnout vládě pro přípravu návrhů státního rozpočtu České republiky na rok 2004 a střednědobého rozpočtového výhledu na léta 2004 až 2006 snížení celkového počtu pracovníků v ústředně řízené správě o 6 % ze stavu daného státním rozpočtem České republiky na rok 2003, a to během období 3 let, diferencovaným způsobem do jednotlivých rozpočtových kapitol státního rozpočtu České republiky,

f) zpracovat ve spolupráci s 1. místopředsedou vlády a ministrem vnitra, ministry obrany, zemědělství, dopravy, pro místní rozvoj, informatiky, průmyslu a obchodu, životního prostředí a kultury a ministryněmi školství, mládeže a tělovýchovy a zdravotnictví a vládě do 31. října 2003 předložit materiál zabývající se partnerstvím veřejného a soukromého sektoru ve smyslu Důvodové zprávy Výhledu a Přílohy č. 8 Výhledu,

g) zpracovat ve spolupráci s vedoucí Úřadu vlády a vládě do 31. října 2003 předložit návrh řešení centralizace státních zakázek ve smyslu Důvodové zprávy Výhledu,

h) zpracovat do 15. srpna 2003 na základě podkladů předložených ministrem dopravy cenový výměr upravující zlevněné jízdné pro žáky a studenty s tím, že finanční objem celkové částky poskytované dopravcům jako náhrada prokazatelné ztráty vzniklé plněním závazku veřejné služby ve formě zvýhodněného jízdného pro žáky a studenty bude činit maximálně 50 % objemu stávajícího vypláceného příspěvku na dopravu,

i) předložit vládě do 31. října 2003 návrh strategie urychlení ukončení činnosti Fondu národního majetku České republiky do konce roku 2005,

j) předložit vládě do 30. září 2003 návrh k urychlení ukončení činnosti České konsolidační agentury a společnosti Česká inkasní, s. r. o., pracovně do konce roku 2007, obsahující závazek vlády nepřevádět na tuto agenturu další aktiva a následné přebrání všech externích závazků této agentury státem,

k) předložit vládě do 30. září 2003 návrh na zřízení Výboru pro veřejné finance včetně návrhu na jmenování jeho členů,

l) informovat vládu vždy k 30. červnu každého kalendářního roku o realizaci reformy veřejných rozpočtů,

m) zpracovat do návrhu novelizace zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla, ustanovení umožňující využití příjmů za prodej neupotřebitelného majetku ve prospěch rozpočtové kapitoly Ministerstva obrany,

2. ministru práce a sociálních věcí

a) zpracovat návrh nové právní úpravy důchodového pojištění ve smyslu Důvodové zprávy Výhledu s předpokládanou účinností od 1. ledna 2008,

b) zpracovat návrhy nařízení vlády, jimiž se bude navrhopvat s účinností pro rok 2004 zvýšení důchodů, částek životního minima, redukčních hranic a jiných komponent rozhodných pro výpočet dávek s finančními dopady, resp. přínosy, uvedenými v jejich odůvodněních, které budou odpovídat dohodnutým fiskálním scénářům,

c) zpracovat návrh nového zákona o nemocenském pojištění s předpokládanou účinností od 1. ledna 2005 a návrh nové právní úpravy vyplácení tzv. nepojištěneckých dávek s předpokládanou účinností od 1. ledna 2006, které budou odpovídat dohodnutým fiskálním scénářům,

d) vycházet v návrhu nařízení vlády, kterým se stanoví stupnice platových tarifů pro rok 2004, z rozpočtových omezení pro rok 2004 a z rozhodnutí vlády o způsobu odměňování v rozpočtové a příspěvkové sféře v roce 2004,

e) legislativně zajistit ve spolupráci s 1. místopředsedou vlády a ministrem vnitra, místopředsedou vlády, ministrem spravedlnosti a předsedou Legislativní rady vlády a ministry obrany a financí úpravu odměňování příslušníků ozbrojených sborů a vojáků z povolání jednotným zákonem a respektovat přitom princip stejného přístupu ke způsobu odměňování těchto skupin státních zaměstnanců s odměňováním státních zaměstnanců ve správních úřadech,

3. ministru dopravy

a) zpracovat pro ministra financí do 31. července 2003 podklady pro zpracování cenového výměru upravujícího zlevněné jízdné pro žáky a studenty s tím, že finanční objem celkové částky poskytované dopravcům jako náhrada prokazatelné ztráty vzniklé plněním závazku veřejné služby ve formě zvýhodněného jízdného pro žáky a studenty bude činit maximálně 50 % objemu stávajícího vypláceného příspěvku na dopravu,

b) zpracovat a vládě do 30. září 2003 předložit návrh novelizace zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, tak, aby bylo zabráněno zvyšování zadlužení státní organizace Správa železniční dopravní cesty,

4. ministru zemědělství

a) zpracovat ve spolupráci s ministrem financí a vládě do 31. prosince 2003 předložit podklad pro jednání k otázce další činnosti Pozemkového fondu České republiky a k případnému převedení jeho nedokončené agendy na pozemkové úřady,

b) navrhnout vládě do 31. prosince 2003 právní úpravu vedoucí k ukončení činnosti Státního fondu pro zúrodnění půdy do konce roku 2005,

5. vedoucí Úřadu vlády

a) prostřednictvím Generálního ředitelství státní služby koordinovat a metodicky zajistit provedení personálního auditu v ústředních orgánech státní správy, v Českém telekomunikačním úřadu a v Radě pro rozhlasové a televizní vysílání s tím, že pravidla pro provedení auditu budou vládě předložena do 30. září 2003,

b) předložit vládě do 31. prosince 2003 návrh reformy ústředních orgánů státní správy obsahující návrh na snížení počtu ústředních orgánů státní správy,

6. ministryni zdravotnictví a ministru životního prostředí znovu prověřit vybrané zákony a podzákoné právní normy upravující oblast působnosti jejich resortů a navrhnout jejich případnou úpravu tak, aby byly splněny závazky České republiky spojené s přistoupením k Evropské unii, avšak při nižší náročnosti pro veřejné rozpočty a o výsledku tohoto prověření informovat vládu do 30. září 2003,

7. ministru financí a 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra předložit vládě do 30. září 2003 návrh směřující ke zefektivnění vymáhání pokut udělovaných státními orgány,

8. členům vlády, vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy a předsedům Českého telekomunikačního úřadu a Rady pro rozhlasové a televizní vysílání

a) respektovat již při přípravě návrhu státního rozpočtu České republiky na rok 2004 a střednědobého rozpočtového výhledu na léta 2004 až 2006 pravidla fiskálního cílení a stanovení střednědobých výdajových rámců,

b) respektovat vyhlášení moratoria na růst počtu funkčních míst v ústředních orgánech státní správy pro rok 2003 s tím, že výjimky z tohoto pravidla u jednotlivých ústředních orgánů může povolit vláda, jde-li o navýšení administrativní kapacity související s čerpáním finančních prostředků Evropské unie a pokud správce rozpočtové kapitoly, resp. ústřední orgán, sníží o stejný počet personální stav v podřízených organizačních složkách státu nebo příspěvkových organizacích,

c) provést podle pravidel zpracovaných Úřadem vlády ve spolupráci s Generálním ředitelstvím státní služby nejpozději do konce roku 2004 personální a organizační audit v ústředním orgánu, v Českém telekomunikačním úřadu a v Radě pro rozhlasové a televizní vysílání s cílem optimalizovat organizační strukturu a snížit počet funkčních míst,

d) informovat ve spolupráci s vedoucí Úřadu vlády do 2 měsíců po obdržení auditorské zprávy podle bodu II/8c tohoto usnesení vládu o výsledcích auditu a řešení zjištěných nedostatků,

e) předložit v návaznosti na termíny předkládání návrhu státního rozpočtu České republiky na rok 2005 a střednědobého rozpočtového výhledu na léta 2005 až 2007 ministru financí návrhy na snížení počtu funkčních míst rozpočtové kapitoly pro léta 2005 a 2006,

f) neuplatňovat v souvislosti s předkládáním návrhů nových legislativních úprav požadavky na zvýšení počtů funkčních míst a obdobně postupovat při návrzích státního rozpočtu České republiky na následující léta,

g) předložit ministru financí na základě provedeného personálního auditu podle bodu II/8c tohoto usnesení a dalších analýz návrhy na snížení počtu funkčních míst rozpočtové kapitoly pro rok 2006.

Provedou:

členové vlády a
vedoucí ostatních
ústředních orgánů státní správy,
předsedové Českého telekomunikačního úřadu,
Rady pro rozhlasové a televizní vysílání

Na vědomí:

předsedové Úřadu na ochranu osobních údajů,
Českého telekomunikačního úřadu,
hejtmani

II. PŘEDKLÁDACÍ ZPRÁVA

Ministerstvo financí předkládá vládě aktualizovanou Koncepti reformy veřejných rozpočtů České republiky.

Na jednání vlády dne 8. ledna 2003 byl předložen materiál Ministerstva financí „Rozpočtový výhled 2003 – 2006: Koncepte reformy veřejných rozpočtů ČR“. Tento materiál vznikl na základě Programového prohlášení vlády ČR, ve kterém se vláda zavázala vypracovat do konce roku 2002 koncept vedoucí k urychlení reformy veřejných rozpočtů tak, aby fiskální deficit v roce 2006 nepřekročil pásmo 4,9 - 5,4 % HDP. Cílem předlohy bylo navrhnout vládě scénář takové fiskální reformy, která by ve střednědobém horizontu vedla ke snižování podílu schodku veřejných rozpočtů na HDP při zachování sociální soudržnosti a kvality veřejných služeb.

Vláda materiál projednala, aniž by k němu schválila usnesení a aniž by navrženou reformu přijala nebo odmítla. Dala jednoznačně zelenou jen jedinému z navržených systémových opatření, a to zahájení tzv. výdajových auditů kapitol státního rozpočtu. Ministerstvo financí na základě toho předložilo vládě návrh první etapy implementace výdajových auditů, který vláda schválila svým usnesením č. 241 ze dne 12. března 2003.

V průběhu prvních pěti měsíců roku Ministerstvo financí dále zpřesňovalo a konkretizovalo jednotlivé části Koncepte reformy veřejných rozpočtů. Práce nad koncepcí se opírala o výsledky intenzivních politických a expertních jednání, jejichž konečným cílem bylo zajištění zprůchodnění navržené reformní strategie a její akceptování vládou v „druhém kole“. V průběhu tohoto období se uskutečnilo osm schůzek koaličních partnerů pod předsednictvím premiéra vlády ke koncepci jako celku i k jednotlivých jejím oblastem (tzv. schůzky G8). Závěry koaličních schůzek jsou hlavních východiskem pro konkretizaci a zpřesnění vládní koncepte reformy veřejných rozpočtů (jejich sumarizace je obsažena v Příloze č. 1 materiálu). Scénář reformy byl diskutován opakovaně i na jednáních se sociálními partnery. Ministerstvo financí obdrželo řadu podnětných připomínek v rámci meziresortního připomínkového řízení i od externích ekonomických expertů.

Do konečné verze dokumentu přispělo významně Ministerstvo práce a sociálních věcí, které zpracovalo podklady pro Přílohy č. 4 – 6. Ministerstvo financí využilo i dalších podkladů MPSV, a dále MZ, MZe, MPO, MD a ČKA, připravovaných pro schůzky G8, k finalizaci materiálu.

Aktualizovaná koncepce tak doznala řady úprav, zpřesnění a doplnění oproti předchozí verzi. Ideově však vychází ze stejných východisek. Hlavní věcné rozdíly proti předchozí verzi lze shrnout takto:

- nová předloha má „exekutivnější“ formu. Zatímco prosincový návrh fiskální reformy především definoval problémy fiskálního vývoje České republiky, vymezoval okruhy problémů a obecně navrhoval přístupy k jejich řešení, nová verze je podstatně konkrétnější. Opírá se především o výsledky koaličních jednání, ze kterých vplynuly adresné výstupy a zadání, které je možné převést do transparentních reformních úkolů pro ústřední orgány státní správy. Vyúsťuje proto v usnesení vlády, který stanovuje systémové kroky vlády, které by měly významně změnit trajektorii fiskálního vývoje v České republice a perspektivně vést k dlouhodobé udržitelnosti rozpočtového financování,
- v novém materiálu se navrhuje pouze jeden scénář fiskální konsolidace oproti minulé verzi, která uvažovala se dvěma variantami, mírnější a razantnější. Jediná navržená varianta vychází z politických dohod učiněných v rámci schůzky G8 dne 4. května 2003 v Kolodějích. V průběhu května 2003 tak mohly být zahájeny práce na přípravě návrhu státního rozpočtu na rok 2004 a střednědobého rozpočtového výhledu na roky 2004 – 2006. Zúžení zadání fiskální konsolidace na jeden scénář je nezbytným předpokladem pro práce na stanovení střednědobého výdajového rámce vlády i výdajových rámců jednotlivých kapitol,
- v nové verzi materiálu byly doplněny některé kapitoly navrhuující uplatnění některých systémových a dalších opatření ke zvýšení efektivnosti hospodaření veřejné správy. Byly např. zařazeny části týkající se uplatnění partnerství veřejného a soukromého sektoru a centralizace některých nákupů ve státní správě.
- naopak, oproti minulé předloze byly vypuštěny některé přílohy, které přímo nekomentují navrhované systémové kroky v rámci reformy veřejných financí. Jde např. o „Výhled činnosti Ministerstva financí v oblasti finanční kontroly“,

„Zvyšování významu územních samosprávných celků v kontextu reformy veřejných rozpočtů“; při jejich znovuuvedení by byl text koncepce přespříliš rozsáhlý.

Základní částí celého materiálu je Důvodová zpráva. V té je obsažena odborná argumentace ve prospěch provedení fiskální konsolidace. Důvodová zpráva obsahuje také přehled opatření celé Koncepce reformy veřejných rozpočtů do roku 2006 a návrh trajektorie fiskálního vývoje a střednědobého výdajového rámce vlády na období 2004- 2006.

Do příloh k Důvodové zprávě byl na prvním místě zařazen sumář závěrů jednání koaličních partnerů s premiérem (schůzek G8). Tento sumář byl projednán předsedy koaličních stran dne 18. května 2003 a v konečné podobě odsouhlasen 23. června 2003 na jednání v Kolodějích. Detailnější informace k některým reformním krokům jsou k dispozici v dalších dílčích přílohách (Přílohy č. 2 až 8). Mimo to jsou k materiálu připojeny i tři informativní Přílohy č. 9 až 11, které prezentují zkušenosti s prováděním reforem veřejných financí v zemích OECD a dále konkrétně ve Slovenské republice a v Polsku. Vzhledem k tomu, že problematika fiskální konsolidace má vazbu na otázku integrace České republiky do evropských ekonomických struktur (EU a v budoucnu i participace na jednotné evropské měně), týká se další Příloha č. 12 problematiky související s těmito aspekty. Závěrečné Přílohy č. 13 a 14 informují o Zprávě OECD o ekonomické situaci ČR z března 2003, konkrétně části týkající se reformy veřejných rozpočtů, a hodnotící závěrečné zprávě Mezinárodního měnového fondu, opět části věnované fiskální problematice, z května 2003.

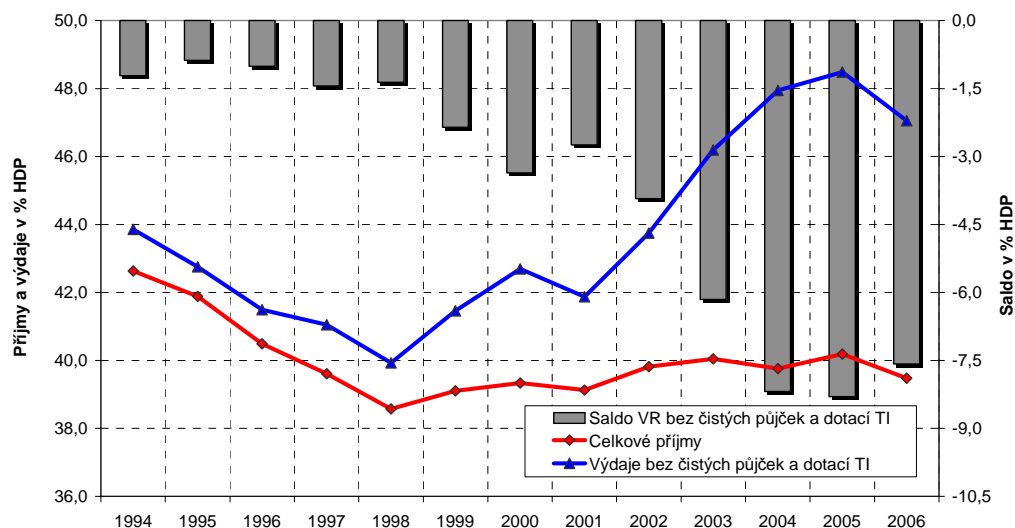
Veškeré odhady, prognózy, číselné propočty, apod., byly uzavřeny na základě stavu věcí a poznání v červnu 2003. Je samozřejmé, že dále po tomto datu bude Ministerstvo financí zejména pro potřeby sestavování návrhů státních rozpočtů a střednědobých rozpočtových výhledů vycházet z aktualizovaných skutečností i predikcí, zejména makroekonomického vývoje, daňových příjmů, jednotlivých výdajů, jejichž valorizace je ovlivněna vývojem inflace, apod. Ve zmíněných pozdějších dokumentech se proto číselné údaje již mohou lišit od údajů obsažených v tomto materiálu.

III. DŮVODOVÁ ZPRÁVA

I. Současný stav veřejných rozpočtů v ČR

Veřejné rozpočty¹ ČR jsou dlouhodobě charakterizovány deficitními sklony.² Skutečná podstata pozorovaného růstu fiskálních deficitů nesouvisí pouze s transformačními problémy ani s fází ekonomického cyklu, nýbrž má strukturální charakter. Deficity dosahují natolik vysokých úrovní, že navzdory značnému použití privatizačních a jiných jednorázových zdrojů dochází k výrazné akceleraci růstu veřejného dluhu. **Rozpočtová politika je dlouhodobě neudržitelná.** Důvodem jsou prohlubující se strukturální obtíže, dočasnost jednorázových příjmů a v neposlední řadě blížící se počátek viditelných negativních fiskálních dopadů procesu stárnutí populace. Vývoj celkových příjmů i výdajů veřejných rozpočtů (po očištění o vliv transformačních operací) a fiskálního deficitu³ je znázorněn následujícím grafem. Projekce na roky 2004 až 2006 představují autonomní vývoj vycházející z předpokladu, že ani na příjmové, ani na výdajové straně veřejných rozpočtů nebudou podniknuty žádné úpravy.

Graf 1: Vývoj příjmů, výdajů a deficitu veřejných rozpočtů v letech 1994 až 2006



Zdroj: Pasivní scénář, Ministerstvo financí, květen 2003.

¹ Jde o soustavu státního rozpočtu, rozpočtů krajů a municipalit (místní rozpočty), státní mimorozpočtové fondy, privatizační fondy (FNM a Pozemkový fond) a systém veřejného zdravotního pojištění.

² Relativně nízká míra deficitnosti do roku 1998 je částečně způsobena i tím, že v těchto letech docházelo ke tvorbě tzv. skrytých (nepřímých) deficitů veřejných rozpočtů prostřednictvím kumulace dluhů zejména v tehdejší Konsolidační bance. Operace tohoto typu ovšem KoB/ČKA provádí po celé sledované období.

³ Pro fiskální projekce byla použita metodika, která se co nejlépe přibližuje pojetí ESA95, tj. metodice tzv. maastrichtských kritérií.

Prohlubování deficitů je důsledkem rozevírajících se nůžek mezi příjmy a výdaji veřejných rozpočtů. Na straně příjmů dochází k autonomnímu poklesu složené daňové kvóty⁴ a současně růst výdajů, tažený zejména mandatorními položkami (definovanými ať už v užším nebo širším pojetí), omezuje prostor pro flexibilnější pojetí fiskální politiky. Číselně je tento problém názorně dokumentován následující tabulkou.

Tabulka č. 1: Vývoj celkových mandatorních výdajů¹⁾ jako % na výdajích státního rozpočtu (bez OSFA)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 rozp.
Mandatorní výdaje	44.8	47.6	50.8	52.9	52.1	53.1	53.5	55.7	55.0
Quasi-mandatorní výdaje	23.0	23.4	22.6	22.2	22.6	22.3	26.6	27.9	26.5
CELKEM (% z výdajů SR)	67.8	71.0	73.4	75.1	74.7	75.4	80,1	83.5	81.4
CELKEM (% z HDP)	21.2	22.0	22,9	23.1	23.4	24.0	24.4	25.5	26.3

Zdroj: Zpráva k návrhu státního rozpočtu na rok 2003; Ministerstvo financí, říjen 2002.

Poznámka: 1) **Mandatorní výdaje** se skládají z výdajů vyplývajících ze zákona (zejm. sociální transfery, platba na penzijní připojištění, stavební spoření, platba státu do zdravotního pojištění, dluhová služba apod.) a výdajů vyplývajících z jiných právních norem a z výdajů vyplývajících ze smluvních závazků státu (záruky, transfery mezinárodním organizacím atd.). **Quasi-mandatorní výdaje** jsou tvořeny zejména výdaji na aktivní politiku zaměstnanosti, výdaji na obranu, mzdami a platy v rozpočtové sféře a předurčenými kapitálovými výdaji.

Růst deficitů veřejných rozpočtů přitom není způsoben úhradou nákladů transformace v podobě transferů vynakládaných státním rozpočtem a FNM do tzv. transformačních institucí⁵ na pokrývání jejich ztrát, jak se často uvádí. Již předchozí graf jasně dokumentoval, že růst výdajů veřejných rozpočtů (ve vztahu k HDP) je enormně vysoký i po očištění o realizované dotace do transformačních institucí.

Na celou problematiku lze ovšem nahlížet i z poněkud odlišného úhlu pohledu. Dotace transformačním institucím jsou mimořádnou položkou ovlivňující negativně výdajovou stranu veřejných rozpočtů. Ve fiskální soustavě mají ovšem svůj protipól v podobě mimořádných příjmů (především příjmy z privatizace), které se podílejí na financování transformačních nákladů a zabraňují růstu veřejného dluhu. **Srovnání těchto mimořádných příjmů a výdajů od roku 1993 poskytuje následující tabulka.**

⁴ Od roku 1998 se ovšem podařilo vývoj složené daňové kvóty stabilizovat na úrovni mírně převyšující 36% HDP (složená daňová kvóta v konsolidované podobě). Tendence k jistému autonomnímu poklesu kvóty byly vyváženy aplikací aktivních daňových opatření upravujících daňové základy nebo daňové sazby.

⁵ Jedná se o finanční skupinu České konsolidační agentury a Českou inkasní, s.r.o.

Tabulka č. 2: Mimořádné příjmy a výdaje veřejných rozpočtů v letech 1993 - 2002

(mld. Kč)	Privatizace	Dotace TI	Rozdíl (priv. – TI)
1993	26,3	0,0	26,3
1994	31,7	0,0	31,7
1995	27,1	3,4	23,7
1996	25,7	11,1	14,6
1997	13,8	11,6	2,2
1998	15,5	18,4	-2,9
1999	26,0	7,6	18,4
2000	20,5	20,1	0,4
2001	59,9	51,1	8,8
2002	126,6	64,0	62,6
CELKEM	373,1	187,3	185,8

Zdroj: Makroekonomická predikce MFČR, duben 2003; www.mfcr.cz

Je naprosto evidentní, že ve všech letech (s výjimkou roku 1998) byly mimořádné privatizační příjmy vyšší než skutečně realizované náklady v podobě dotací transformačním institucím. V součtu za celé sledované období pak dotace transformačním institucím dosáhly stěží poloviny celkových privatizačních příjmů. Přitom strana příjmů veřejných rozpočtů byla v uvedeném období posilována i dalšími druhy mimořádných jednorázových inkas než pouze klasickými privatizačními příjmy.⁶ Celkově je proto zřejmé, že soustava veřejných rozpočtů byla více než dostatečně ochráněna před nepříznivými mimořádnými vlivy na výdajové straně.

V důsledku prohlubujících se strukturálních obtíží se fiskální politika dostala do situace, kdy ani růstová fáze hospodářského cyklu nedokáže zastavit trend narůstání fiskálních deficitů. Fiskální politika přestala plnit funkci makroekonomického stabilizačního nástroje a vykazuje v převážné míře procyklické chování, které vede k nežádoucímu zesilování fluktuací v ekonomické aktivitě.

Tento vývoj fiskální politiky nevytváří podmínky pro vyvážený a dlouhodobě udržitelný ekonomický růst a podvazuje možnosti vlády realizovat v rozpočtové politice své priority, včetně zabezpečení efektivního sociálního státu. Deficitní fiskální hospodaření nemusí být obecně ekonomicky negativním jevem, pokud není svým dopadem v rozporu s celkovým nastavením hospodářské politiky. Výše deficitů ovšem není vysvětlitelná současnou fází ekonomického cyklu. Rostoucí fiskální deficity nejsou vyvolány primárně ani růstem výdajů do oblastí s dlouhodobě pozitivním multiplikačním efektem (infrastrukturní investice,

⁶ Jedná se např. o prodeje hlasovacích práv obcí k akciím distribučních společností, splátky ruského dluhu apod. Tyto operace představovaly tok mimořádných příjmů v celkovém objemu desítek miliard korun.

vzdělání apod.) jako spíše pasivně rostoucí vahou mandatorních výdajů⁷ ve veřejných rozpočtech.

Růst mandatorních výdajů, zejména sociální povahy, se projevuje nejen při pohledu na státní rozpočet, ale také na úrovni celkových veřejných rozpočtů, což dokládá následující tabulka č. 3. Celkové výdaje veřejných rozpočtů (po očištění o dotace transformačním institucím), se mezi roky 1995 a 2001 nominálně zvýšily o 55 %, čímž udržely krok s růstem nominálního HDP (56 %). Z hlediska jednotlivých oblastí je patrný na první pohled markantní růst výdajů v oblasti sociálního zabezpečení a sociální péče (95 %). Váha těchto výdajů na celkových veřejných výdajích tak v roce 2001 dosáhla více než jedné třetiny. Vyšší dynamiku růstu než sociální výdaje vykázalo pouze zemědělství (112 %), které je ovšem z hlediska své váhy na veřejných rozpočtech spíše okrajové (2,4 %). Sociální výdaje tak fakticky vytěsňovaly možnost realizace ostatních výdajových priorit, protože např. výdaje na vzdělání nebo obranu zaznamenaly růst pouze o 29 %, bydlení a komunální služby o 48 % (stále pod průměrem ve výši 55 %) a výdaje na zdravotnictví nebo dopravu a spoje jen mírně převýšily celkovou průměrnou dynamiku (59 %).

Tabulka č. 3: Dynamika veřejných výdajů v letech 1995 až 2001 podle funkčního členění

	Růst výdajů 2001 / 1995	Váha na celkových výdajích v roce 2001
Celkové výdaje veřejných rozpočtů¹⁾	55%	100%
z toho: Sociální zabezpečení a sociální péče	95%	33.9%
Zdravotnictví	59%	15.9%
Vzdělání	29%	10.1%
Obrana	29%	8.8%
Doprava a spoje	59%	8.0%
Bydlení, komunální služby	48%	6.5%
Všeobecná veřejná správa a služby	5%	5.9%
Ostatní hospodářské záležitosti a služby	83%	5.9%
Rekreace, kultura	71%	2.5%
Zemědělství, lesnictví, rybářství, myslivost	112%	2.4%

Zdroj: GFS statistika veřejných rozpočtů ČR; www.mfcr.cz.

Poznámka: 1) Výdaje po očištění o dotace transformačním institucím.

Převažující část mandatorních výdajů má sociální charakter. Je zajímavé provést srovnání výše těchto výdajů v mezinárodním měřítku. Jakkoliv je třeba brát podobná mezinárodní srovnání s jistým nadhledem, protože data v této oblasti bývají obtížně

⁷ Je nutné ale odmítnout zjednodušené tvrzení, že dynamika růstu sociálních mandatorních výdajů je zcela předurčena stávající legislativou. Sociální výdaje mají nezanedbatelnou diskreční komponentu, která v čase podstatně ovlivňuje dynamiku růstu a tedy i objem sociálních výdajů. Jedná se o valorizace vyměřovacích základů dávek a valorizace dávek samotných nad rámec stanovený platnými zákony.

srovnatelná,⁸ jsou tyto závěry z hlediska ČR v celkovém souladu s předchozí analýzou mandatorních výdajů.⁹

Rozměr sociálních výdajů ČR hrazených z veřejných rozpočtů v mezinárodním srovnání poskytuje následující tabulka. **V rámci vybraných kandidátských zemí dosahuje ČR spolu s Polskem nejvyšší váhy sociálních výdajů (cca 25 % HDP).** Z hlediska průměru za eurozónu je váha českých výdajů poněkud nižší. Vezmeme-li ovšem v úvahu stupeň ekonomického rozvoje a budeme-li se srovnávat s méně vyspělými členy EU (Řecko, Portugalsko či Španělsko), jsou naše sociální výdaje v relativním vyjádření spíše vyšší.

Tabulka č. 4: Veřejné výdaje ve vybraných zemích EMU a kandidátských zemích, rok 2001

Rok 2001 ESA 95; (% HDP)	ČR	Polsko	Maďarsko	Slovensko	Slovinsko	EMU	Řecko	Španělsko	Portugalsko
Veřejné výdaje celkem	47.1	45.3	50.2	46.6	45.6	47.0	47.5	39.6	46.0
Kolektivní spotřeba	8.1	7.2	10.1	10.0	8.1	7.9	9.9	7.6	8.4
Sociální transfery	24.4	25.1	21.4	18.6	18.0	27.5	22.2	21.9	24.2
Úroky	1.2	3.0	4.9	3.4	2.3	3.5	6.2	3.1	3.1
Kapitálové výdaje	5.0	2.6	5.1	2.7	2.5	2.8	3.8	3.4	4.2
Daňová zátěž¹⁾	37.3	33.8	38.9	31.2	40.0	41.9	37.6	35.6	36.0

Zdroj: Preparation of the candidate countries for participation in economic policy co-ordination; European Commission, Brussels 2002, a
Public finances in EMU 2002, European Commission, Brussels, May 2002.

Poznámka: 1) Částečně konsolidováno.

Tabulka poskytuje i další zajímavé informace. Zatímco výdaje na kolektivní vládní spotřebu v ČR jsou z hlediska podílu na HDP zhruba srovnatelné s ostatními zeměmi, k zajímavým odchylkám dochází u kapitálových výdajů a úrokových plateb. Spolu s Maďarskem věnujeme na veřejné investice cca 5 % HDP, nejvíce ze všech kandidátských i členských zemí. To je z hlediska příspěvku veřejných rozpočtů k podmínkám pro dlouhodobý ekonomický růst pozitivní jev. Současně vykazujeme velmi nízké náklady na obsluhu veřejného dluhu v důsledku jeho stále ještě nízké úrovně a příznivých úrokových sazeb. Z dlouhodobější perspektivy je ovšem zřejmé, že váha úrokových plateb poroste spolu s kumulací rozpočtových deficitů a tedy růstem veřejného dluhu. To může mít nepříznivé

⁸ Výhodou dále prezentovaných údajů je ovšem to, že jsou poprvé u kandidátských zemí zpracovány na základě metodiky ESA95, čímž se stávají srovnatelnými s daty za země EU. Údaje před rokem 2001 v této metodice nejsou za kandidátské země k dispozici. Položka „sociální transfery“ se skládá z „výdajů na individuální spotřebu“ (zejm. výdaje na školství a zdravotnictví) a „sociální transfery jiné než naturální“ (v podmínkách ČR především důchody, nemocenská, systém státní sociální podpory, podpory v nezaměstnanosti a sociální péče).

⁹ Je nutné ovšem podotknout, že obsahově se takto definované sociální výdaje nepřekrývají plně s definicí mandatorních a kvazimandatorních výdajů (rozdíl plyne např. ze zahrnutí výdajů na školství a celých výdajů na zdravotnictví; naopak v „sociálních transferech“ absentuje např. státní podpora systému stavebního spoření, penzijnímu připojištění apod.).

dopady na strukturu veřejných výdajů (i za předpokladu nepřipuštění rychlého zhoršování fiskálního salda). Při relativně vysokých sociálních výdajích (majících většinou mandatorní charakter nebo kdy se jedná o prioritní oblasti, jako zdravotnictví nebo školství) a poměrně malém prostoru pro případné úspory v kolektivních spotřebních výdajích (jsou mezinárodně na cca průměrné úrovni) může totiž docházet k omezování prostoru pro veřejné investiční výdaje. Případné řešení na příjmové straně nemusí být dostatečné, neboť již nyní překračuje celková daňová zátěž v ČR hodnoty obvyklé u méně vyspělých zemí EU i většiny kandidátských ekonomik (výjimkou z celkem 13 zemí v tomto směru je pouze Maďarsko a Slovinsko).

Data uvedená v tabulce č. 5 představují poněkud netradiční úhel pohledu na fiskální problematiku, přesto poskytují zajímavé informace.

Tabulka č. 5: Reálné výdaje na složky HDP a jejich cenová úroveň ve srovnání s EU

(data za rok 2000)	Reálné výdaje v PPS ¹⁾			Cenová úroveň ČR v % EU
	ČR	EU	ČR v % EU	
HDP na obyvatele celkem	12621	22547	56%	43%
Hrubá tvorba fixního kapitálu	2654	4660	57%	58%
Konečná soukromá spotřeba domácností	6245	12822	49%	46%
Konečná spotřeba vlády²⁾	4146	4498	92%	26%

Zdroj: The European Comparison Programme: aggregate – level preliminary results for 2000; Eurostat, Luxembourg, July 2002.

Poznámky:

- 1) **PPS = Purchasing Power Standards.** Parita kupního standardu je umělá referenční měnová jednotka na bázi eura, vycházející z průměru cen za všechny země EU.
- 2) **Reálné výdaje na konečnou spotřebu vlády** představují výdaje na výkony a výrobky, poskytované bezplatně. Poskytují se buď obyvatelstvu (zdravotnictví, školství atd.), tj. dílčí položka na *individuální služby* (celkem 2653 PPS na obyvatele), nebo jsou spotřebovávány kolektivně (správa, obrana, atd.), tj. dílčí položka na *kolektivní služby* (1521 PPS). Je nutné si uvědomit, že termínově je „konečná spotřeba vlády“ prezentovaná v této tabulce (pojem z oblasti národních účtů) poněkud jinou kategorií, než výdaje vlády běžně uváděné v rámci výkaznictví za veřejné rozpočty.

Vyjádřeno v paritě kupní síly, dosáhl v ČR v roce 2000 reálný HDP na obyvatele 56% průměru za celou Evropskou unii. Z hlediska příspěvku jednotlivých komponent je evidentní, že hrubá tvorba fixního kapitálu je prakticky na téže hodnotě a spotřeba domácností je dokonce mírně nižší. **Reálné výdaje (hrazené z veřejných rozpočtů) na shora uvedené kategorie patří do „spotřeby vlády“ jsou ale výrazně nadproporcionální – dosahují 92% průměrné evropské hodnoty, pokud je oceníme mzdovými a cenovými relacemi EU.** Může to svědčit jak o relativně vysoké úrovni těchto veřejných služeb v ČR, tak i o jejich určité nadměrnosti vzhledem k tomu, že jsme ve srovnání s EU „chudou“ zemí.

Tento stav může být z hlediska budoucích veřejných rozpočtů poněkud riskantní, a to v souvislosti s budoucím růstem „cenové“ hladiny vládní spotřeby ve vztahu k evropským hodnotám.¹⁰ **Nedojde-li k jisté racionalizaci reálné úrovně vládních spotřebních výdajů k udržitelnějším úrovním, bude se s postupující konvergencí české ekonomiky k evropským úrovním stávat tento zdroj fiskální deficitnosti stále více explicitním a hmatatelným.**¹¹

II. Nutnost fiskální reformy

Neudržitelná fiskální politika představuje v současnosti největší riziko pro zdravý ekonomický vývoj ČR.¹² Nezdravá fiskální politika může být do budoucna hlavní příčinou možných ekonomických obtíží projevujících se ve formě vnější nebo vnitřní ekonomické nerovnováhy. Nebo může působit jako faktor spíše sekundární, přidávající se k jiným problémům.¹³ Příliš uvolněná fiskální politika vede k nadměrné poptávce v ekonomice (a/nebo k její nevhodné struktuře) a v důsledku toho může dojít k růstu deficitu běžného účtu platební bilance nad udržitelnou úroveň.¹⁴ Potíže mohou nastat i s případnými dopady do inflačního vývoje. Nestabilita běžného účtu platební bilance může negativně ovlivnit investiční atraktivitu ČR v očích zahraničních investorů a výrazně zvýšit volatilitu vývoje devizového kursu s následnými negativními dopady do inflačního vývoje i reálných ekonomických veličin.

Fiskální potíže se ovšem promítají i do praktické rozpočtové roviny. V důsledku růstu strukturálních obtíží fiskální politika ztratila flexibilitu a rostoucí mandatorní výdaje snižují prostor pro realizaci vládních výdajových priorit. Celý systém veřejných financí trpí neexistencí nástrojů, které by umožňovaly zvrátit dosavadní tendence. Na jedné

¹⁰ „Cenová“ hladina vládní spotřeby u bezplatných služeb je jistou umělou konstrukcí. Její nízká úroveň je dána zejména nízkou hladinou českých mezd (ve srovnání s ekvivalentní veličinou v EU). Tím se opticky snižují náklady poměrně vysoké reálné úrovně těchto výdajů, vyjádřené v běžných cenách v českých korunách, což je veličina relevantní z hlediska sestavování státního rozpočtu.

¹¹ Racionalizace těchto výdajů přitom nemusí být zcela vyloučená (školství se již delší dobu potýká se značným úbytkem počtu žáků v důsledku rychlého poklesu porodnosti a také ve zdravotnictví se stále častěji hovoří o tom, že v některých segmentech je síť zdravotnických zařízení zbytečně předimenzovaná).

¹² Na tomto se shodují jak domácí, tak i mezinárodní ekonomické instituce (naposledy závěry mise MMF z listopadu 2002 nebo Zpráva OECD z března 2003).

¹³ Tuto situaci již známe z roku 1997, kdy ekonomika trpěla rostoucí nerovnováhou běžného účtu platební bilance a kurzovou krizí. Fiskální politika nedokázala reagovat před vypuknutím krize (tzn. reakce aktivní), posléze si pak situace vynutila dva úsporné balíčky (tj. reakce pasivní), přijaté bohužel ovšem v době, kdy ekonomika jako celek již byla na cestě do recese.

straně tak peníze mnohdy chybějí a v mnoha jiných oblastech je míra efektivity jejich využití přinejmenším sporná.

Důvodem pro fiskální reformu je nepochybně i snaha udržet a zefektivnit moderní sociální stát. V tomto směru je nutné sociální výdaje lépe zacílit na skutečně potřebné občany a omezit možnosti zneužívání všech složek sociálního systému. Vyšší efektivita následně umožní udržet z fiskálního hlediska náklady v přijatelných mezích a celkové sociální výdaje tak přestanou omezovat možnosti pro realizaci dalších rozpočtových vládních priorit. **Fiskální reforma je navíc nutná i z toho důvodu, že v případě propuknutí otevřených fiskálních a následně i ekonomických obtíží bývají sociálně nejslabší části obyvatelstva nejvíce postiženy, protože většinou nedisponují dostatečnými vlastními úsporami, které by jim umožnily dočasnou nepříznivou situaci (v podobě poklesu mzdy nebo dokonce ztráty zaměstnání)¹⁵ překonat. Fiskální reforma tak má, zdánlivě poněkud paradoxně, v dlouhodobější perspektivě výrazně pro-sociální charakter.**

Aspirace České republiky na připojení se k evropským ekonomickým strukturám, jmenovitě k Evropské unii a v dalším období také participace na jednotné evropské měně, přinese nutnost plnit principy a pravidla, kterými se fiskální politika zemí EU řídí. Nejde jen o známé maastrichtské limity a principy Paktu stability a růstu.¹⁶ Neméně důležité, a to zejména v současné fázi, kdy číselné limity zatím nejsou pro ČR závazné, je prokázat schopnost, že se ve fiskální politice v nadcházejícím období prosadí zvraty v nepříznivých tendencích, že ČR disponuje účinnými nástroji, kterými lze této změny dosáhnout a že existuje dostatečná politická vůle po fiskálních korekcích. Jinak již nyní ČR hrozí penalizace ze strany finančních trhů, které očekávají brzkou fiskální konsolidaci. Úspěšnou konsolidací by ČR získala navíc i tolik potřebnou flexibilitu ohledně načasování přijetí eura. I z těchto důvodů je proto lépe nastartovat reformu veřejných rozpočtů raději dříve než později.

¹⁴ To může být obzvlášť nebezpečné v situaci ochabující zahraniční poptávky po českém exportu, apreciačních tendencích koruny a zpomalení přílivu zahraničních investic do české ekonomiky.

¹⁵ Podobně tomu bylo i v ČR v letech 1997-1999 (doba recese). Nezaměstnanost se zvýšila z cca 3% v roce 1995 na cca 9% v roce 1999 a makroekonomická reálná průměrná mzda klesla o 0,8% v roce 1997 plus o další 2,5% v roce 1998. Nezaměstnaností bývá přitom ohrožena nejvíce sociálně slabší vrstva společnosti.

¹⁶ Základním principem Paktu stability a růstu je závazek členských zemí EU dosáhnout ve střednědobém horizontu přebytkových nebo alespoň téměř vyrovnaných veřejných rozpočtů. Splnění tohoto cíle vytvoří dostatečný prostor pro symetrické fungování automatických fiskálních stabilizátorů bez rizika překročení 3% maastrichtského deficitního limitu v situaci ekonomické recese.

Tabulka č. 6: Deficit veřejných rozpočtů kandidátských zemí

% z HDP metodika EU (ESA95)	Předpověď Evropské komise z dubna 2003 na základě aktualizovaných národních dat			
	2001	2002oč.	2003p.	2004p.
Bulharsko	0.4	-0.7	-0.6	-0.5
Kypr	-3.0	-3.5	-4.0	-3.5
Česká republika	-5.5	-6.5	-6.3	-5.9
Estonsko	0.5	1.3	-0.5	-0.6
Maďarsko	-4.2	-9.1	-4.9	-3.7
Lotyšsko	-1.9	-2.5	-2.9	-2.6
Litva	-2.3	-1.8	-1.9	-2.0
Malta	-7.0	-6.1	-5.2	-4.1
Polsko	-3.1	-4.2	-4.2	-4.0
Rumunsko	-3.3	-2.6	-2.7	-2.7
Slovenská republika	-5.4	-7.7	-5.3	-3.8
Slovinsko	-2.5	-1.8	-1.5	-1.2
Turecko	-28.9	-13.7	-9.8	-6.9

Zdroj: Economic Forecasts for the Candidate Countries, Spring 2003, European Commission, April 2003.

Z tohoto hlediska je obzvláště alarmující shora uvedená tabulka. Podle předpovědi Evropské komise, založené na aktualizaci dat z Předvstupních hospodářských programů, bude Česká republika v letech 2003 a 2004 společně s Tureckem zemí s nejvyšším fiskálním deficitem ze všech kandidátských zemí. Skutečné české deficity budou přitom patrně ještě vyšší, než výše uvedené údaje.¹⁷ Podle aktualizovaných výhledů lze v případě nepřijetí reformních kroků očekávat růst deficitů veřejných rozpočtů nad 8 % HDP. V důsledku toho se do roku 2006 zvýší míra veřejného zadlužení k HDP z dnešních cca 30 % na přibližně 48 % (včetně závazků ČKA), zatímco ostatní kandidátské země předpokládají ve svých oficiálních výhledech v zásadě stabilitu či dokonce pokles tohoto ukazatele. Predikce vývoje veřejného dluhu ČR je zachycena v následující tabulce.

Tabulka č. 7: Predikce vývoje konsolidovaného veřejného dluhu včetně závazků ČKA v případě nerealizace fiskální konsolidace

% z HDP	2002	2003	2004	2005	2006
Veřejný dluh včetně závazků ČKA	27,0	30,9	36,8	43,4	47,7

Zdroj: Pasivní scénář, Ministerstvo financí, květen 2003.

Jednoznačným závěrem plynoucím z tohoto srovnání je fakt, že Česká republika velmi rychle ztrácí výchozí dobrou fiskální pozici a přesouvá se v tomto ohledu na

¹⁷ Data v tabulce jsou postavena na metodice ESA 95, která je i základem pro tzv. maastrichtská kritéria. Údaje uvedené dále v tomto materiálu nejsou zcela srovnatelné s metodikou ESA95, jsou ovšem jejím velmi dobrým odhadem.

chvost skupiny uchazečů o evropskou integraci.¹⁸ Tomu odpovídalo i velmi kritické hodnocení fiskálních cílů Předvstupního hospodářského programu ČR v roce 2002 (malá ambicióznost rychlosti fiskální konsolidace) ze strany Evropské komise, ale i členských zemí EU. Tato silná kritika zazněla i na listopadovém společném zasedání ECOFINu s ministry financí kandidátských zemí.

III. Zkušenosti s fiskální reformou

Fiskální konsolidace umožní nejenom úspěšné fungování ekonomiky v podmínkách EU a výhledově i participaci na evropské měně, ale přispěje také, a to na prvním místě, v případě jejího zacílení na hlavní zdroje strukturálních obtíží, k vytvoření příznivějších podmínek pro vyvážený dlouhodobě udržitelný ekonomický růst a celkově stabilnější ekonomické prostředí.

Krátkodobě může fiskální konsolidace vyvolat negativní makroekonomické projevy, zejména v podobě dočasného mírného oslabení dynamiky ekonomického růstu. Přísnější fiskální politika totiž znamená zbrždění dynamiky růstu vládních výdajů (ať už spotřebního nebo investičního charakteru) a/nebo omezení příjmů domácností a firem (nižší sociální transfery, zbrždění růstu objemu mezd a platů vládních zaměstnanců, zvýšení daní, nižší dotace apod.), což v souhrnu vede ke snížení tempa růstu domácí poptávky.

Tyto negativní projevy mohou být tlumeny řadou dílčích pozitivních vlivů. V tomto smyslu vystupuje v poslední době stále více do popředí otázka kvality provedené fiskální korekce. Struktura fiskální konsolidace rozhoduje nejenom o úspěšnosti konsolidační strategie a trvalosti redukce fiskálních deficitů, ale i o velikosti makroekonomických nákladů. Nad těmito krátkodobými náklady však jednoznačně převažují střednědobé přínosy úspěšné konsolidace pro vyšší hospodářský růst a stabilnější ekonomické prostředí.

Kvalita fiskální konsolidace zvyšuje nejenom její šance na dlouhodobou úspěšnost, ale ovlivňuje také její kredibilitu, tj. její ohodnocení a vnímání na finančních trzích, domácnostmi a firmami. Tento aspekt je důležitý zejména v případě vysoce zadlužených zemí nebo u zemí s rychlou dynamikou růstu veřejného dluhu, kdy finanční trhy často vyžadují pro financování vládních dluhů jistou rizikovou prémii.¹⁹ Kredibilní konsolidační

¹⁸ Otázkou je ovšem kredibilita fiskálně-reformních plánů některých kandidátských zemí.

¹⁹ V praxi dochází ke snižování ratingu státních obligací denominovaných v měně dané země, což většinou přináší růst úrokové sazby, za kterou si stát na finančním trhu půjčuje zdroje.

strategie může ústít v poměrně rychlé snížení této prémie a prakticky okamžitou faktickou úsporu veřejných výdajů v podobě nižších úrokových plateb. V situaci nízkých úrokových sazeb pomáhá kvalitní fiskální konsolidace jejich stabilizaci na této příznivé úrovni. Kvalitní fiskální konsolidace usnadňuje také roli měnové politiky. Lepší mix hospodářských politik pomáhá dále utlumit negativní makroekonomické projevy zpřísnění fiskální politiky, a proto celkově zvyšuje šance na úspěch fiskální korekce.

O dlouhodobé užitečnosti fiskální konsolidace a významu zdravého vývoje veřejných rozpočtů pro udržitelný ekonomický růst se zpravidla příliš nepochybuje. V krátkodobém horizontu bývá ovšem fiskální konsolidace často spojena se značnými obavami, zejména s ohledem na její možné negativní makroekonomické efekty. **Již předchozí odstavce se snažily ukázat, že problematika fiskální konsolidace je komplexní ekonomickou záležitostí, ve které působí řada navzájem protichůdných vlivů. V konečném důsledku se tak řada *ex ante* logických obav může *ex post* ukázat být neopodstatněnými.**

V důsledku praktických fiskálních reforem, které probíhaly v mnoha vyspělých zemích během posledních dvou dekad, se problematika fiskálních konsolidací stala předmětem bohatého ekonomického výzkumu. **Získané poznatky prokazují, že úspěšnými konsolidacemi²⁰ jsou mnohem pravděpodobněji ty strategie, které se soustředí zejména na řešení problémů spojených s výdajovou stranou veřejných rozpočtů než ty návrhy, které spoléhají především na zvýšení složené daňové kvóty.**

Smyslem těchto vět jistě není tvrdit, že výdajově orientovaná fiskální konsolidace bude vždy úspěšná a naopak daňově orientovaná reforma bude vždy neúspěšná. **Základním poselstvím je ovšem poznání, že úspěch či neúspěch fiskální konsolidace není exogenní veličinou nezávislou na vůli fiskálních autorit. Naopak, kvalita, adekvátnost a struktura fiskální konsolidace samotné jsou ty veličiny, které do značné míry determinují úspěch fiskální reformy jak v rovině fiskální a ekonomické vůbec, tak i v rovině sociální.** Význam těchto poznatků pro českou fiskální konsolidaci je dále umocněn tím, že již v současné době dosahuje míra přerozdělování zdrojů v ekonomice (měřená prostřednictvím složené daňové kvóty) nadprůměrných hodnot, což dokumentuje následující tabulka.

²⁰ Úspěšnými jak ve smyslu dosažení trvalé redukce rozpočtových deficitů, tak i ve smyslu jejich celkových makroekonomických efektů.

Tabulka č. 8: Složená (neconsolidovaná) daňová kvóta ve vybraných zemích v roce 2000

Česká republika	39,4%
Maďarsko	39,1%
Německo	37,9%
Řecko	37,8%
Spojené království	37,4%
Slovensko	35,8%
Švýcarsko	35,7%
Španělsko	35,2%
Portugalsko	34,5%
Polsko	34,1%
Irsko	31,1%
OECD	37,4%
OECD-Evropa	39,9%
EU-15	41,6%

Zdroj: OECD Revenue Statistics, Paris, 2002.

Míra zdanění v české ekonomice je nadprůměrná. Složená daňová kvóta se sice pohybuje zhruba na průměrné úrovni evropských členů OECD a je dokonce asi o 2 procentní body nižší než průměr zemí Evropské unie. Porovnáme-li se ovšem se zeměmi nacházejícími se na podobném stupni ekonomického rozvoje, dosahuje česká daňová kvóta jedné z nejvyšších úrovní. **Je obtížné najít mezi kandidátskými zeměmi stát s vyšším daňovým zatížením, než je hodnota v ČR, existuje ovšem řada mnohem vyspělejších evropských zemí s celkově výrazně nižším daňovým zatížením.** Lze si proto oprávněně klást otázku, zda-li by případné další zvýšení tohoto nepříznivého rozdílu nepodkopalo snahu o co nejrychlejší reálnou konvergenci české ekonomiky ke standardním evropským úrovním. Jako hlavní činitele, které při zvyšování daňové zátěže snižují ekonomický růst, lze uvést jak poptávkové faktory (omezení disponibilních důchodů), tak zejména faktory snižující dlouhodobé potenciální tempo růstu (růst relativní ceny práce s retardačními dopady na trh práce, omezení přílivu přímých zahraničních investic, ztráta cenové konkurenceschopnosti).

Význam tohoto faktoru patrně dále vzroste po připojení ČR k Evropské unii, čímž dojde k částečnému otevření evropského trhu práce i pro české občany. Tím se otevře prostor pro působení tzv. daňové konkurence nejen v oblasti firemního zdanění (kde tyto trendy působí v plné síle již nyní), ale i v oblasti zdanění příjmů fyzických osob, a to zejména u pracovníků s vysokou úrovní vzdělání. Úroveň vzdělání statisticky přímo souvisí s výší dosahovaných příjmů. Tyto kategorie zaměstnanců jsou nyní často vystaveny vysoké mezní

míře zdanění svých příjmů²¹. V případě adekvátní nabídky ze zahraničí to může posílit jejich úvahy o práci v zahraničí, což by v konečném důsledku mělo negativní dopady na inkaso příjmů veřejných rozpočtů v České republice.

Obecně lze na základě praktických zkušeností řady zemí identifikovat několik oblastí, kterým by měla být věnována zvýšená pozornost při zvažování různých fiskálně-reformních alternativ. Jedná se o následující aspekty:

- **Reakce na příčiny potíží a nikoliv na jejich vnější projevy.** Reforma by měla být zaměřena na kořeny fiskálních problémů. V případě české ekonomiky je růst fiskálních deficitů způsoben autonomním poklesem daňové kvóty a zejména růstem výdajů, a proto by bylo značně riskantní řešit situaci pouze zvýšením daňové zátěže nebo pouze rozpočtovými škrty.

- **Optimální mix (struktura) reformních opatření a jejich správné časování.** Hledání optimální struktury fiskální korekce by mělo vycházet z identifikace příčin růstu fiskálních deficitů. Existuje mnoho příkladů, kdy vlády místo oslovení skutečně problémových míst v rozpočtech volily raději cestu „nejmenšího odporu“ a šetřily na investičních výdajích či nadměrně zvyšovaly daňové břemeno. Tato cesta může sice krátkodobě přinést jisté úspory (i to však bývá značně diskutabilní), ovšem pouze za cenu výrazného zhoršení podmínek pro potenciální ekonomický růst v delším období. Takovéto konsolidace bývají zpravidla po několika letech hodnoceny jako neúspěšné, neúčinné a často i kontraproduktivní.

Časování konsolidačních kroků je důležité při implementaci fiskální konsolidace do praxe. Řada zemí se tváří v tvář fiskálním obtížím rozhodla zvolit dvoufázovou strukturu reformy²². V prvním kroku se použily nejdříve nástroje na straně příjmů veřejných rozpočtů, které přinášejí poměrně rychlý efekt v praxi, většinou však pouze dočasněho charakteru. Současně se provedly i změny na straně výdajů veřejných rozpočtů, jejichž přínos ovšem bývá viditelný často až po jisté době. Zatímco v první fázi je takováto reforma spíše daňově orientovaná, ve druhé etapě převládají jednoznačně výdajové úpravy. Druhá etapa je nezbytná, protože praxe ukázala, že bez reformy výdajů není fiskální konsolidace úspěšná.

- **Revize institucionálního rámce, ve kterém se realizují veřejné rozpočty.** Skutečné příčiny pozorovaných fiskálních obtíží bývají odrazem nedostatků v celkovém institucionálním a

²¹ Do mezní míry musíme zahrnout nejen daň a pojistné placené z hrubé mzdy zaměstnance, ale také pojistné placené jeho zaměstnavatelem. Takto definovaná mezní míra zdanění se pohybuje od cca 45 % pro poplatníky v nejnižším, tj. 15% pásmu DPFO, do přibližně 56% pro poplatníky v nejvyšším, 32 % daňovém pásmu.

²² V mnoha zemích ovšem měla fiskální korekce od počátku výrazně výdajový charakter.

právním rámci, ve kterém se odehrávají fiskální procesy. Opominutí tohoto aspektu by znamenalo, že i kdybychom realizovali „technicky“ správnou konsolidaci, byl by její účinek pouze dočasný a do budoucna by hrozilo riziko recidivy. Nejhorší variantou je situace, kdy se v daném rámci nezdaří připravené reformní kroky vůbec prosadit a realizovat; v tomto případě dochází k diskreditaci reformních snah jako takových a hrozí penalizace za ztrátu kredibility.

Řada institucionálních a systémových reformních kroků nepřináší bezprostřední efekt v podobě rozpočtových úspor v krátkodobém období nebo jsou tyto úspory obtížně kvantifikovatelné (týkají se např. lepší kvality poskytovaných služeb veřejným sektorem). To ale nemůže znamenat, že by se tyto reformní kroky odsouvaly až do druhého sledu důležitosti za opatření, která mají rychlejší a jednoznačnější efekt do bilance veřejných rozpočtů. Účinný institucionální rámec, reprezentovaný v českém právním řádu zejména rozpočtovými pravidly republiky, je klíčovým východiskem pro provádění zdravé a racionální rozpočtové politiky ústící v efektivní poskytování veřejných služeb občanům. Snižování váhy institucionálních změn v konceptu fiskální reformy by dříve nebo později znehodnotilo efekt ostatních reformních kroků.

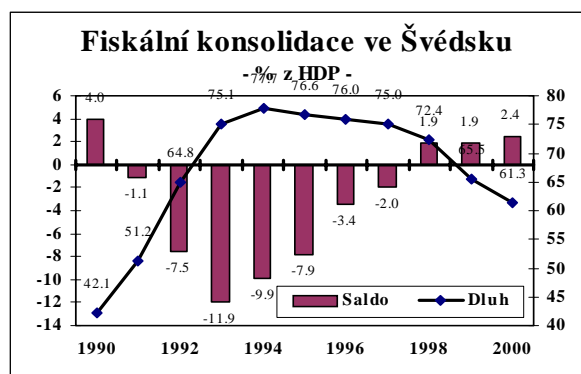
- **Široká politická podpora.** Vzhledem k rozsahu a charakteru strukturálních fiskálních obtíží a fiskálním nárokům, které budou na rozpočtové hospodaření ČR kladeny zvenčí (EU), bude fiskální reforma představovat dlouhodobý proces, jenž musí pokračovat rozhodně i po roce 2006. Pro praktický úspěch reformy je z tohoto důvodu bezpodmínečně nutné dosáhnout co možná nejširšího politického konsensu ohledně základních parametrů a způsobů provedení reformy. Tím se omezí riziko výrazných změn v těžišti reformy jak ve smyslu struktury aplikovaných opatření, tak i z hlediska časování těchto kroků. Podpora vlády, Parlamentu a veřejnosti musí mít dlouhodobý charakter, jinak reforma nebude úspěšná.

- **Spolupráce.** Reforma nesmí být vnímána jako jednostranná akce ministerstva financí, jdoucí proti zájmům výdajových resortů. Jedině kolektivní odpovědnost celé vlády za fiskální reformu umožní nalézt žádoucí úspory a současně vytvořit prostor pro realizaci vytyčených vládních výdajových priorit. **Nedokážeme-li ve vzájemné spolupráci nalézt úspory nyní, kdy je fiskální reforma vnímána jako preventivní a tudíž aktivní hospodářské opatření, budeme před stejným problémem, ovšem výrazně vyššího rozsahu, postaveni v dohledné budoucnosti. Pak již ovšem půjde o vynucenou pasivní reakci na vyvolané ekonomické problémy, což již známe i z vlastní české zkušenosti. Fiskální problémy mívají tendenci propuknout v nejméně vhodnou dobu, čímž se jen zvyšují celkové náklady konsolidace ve všech možných rovinách.** Existují ovšem i další důvody, které by měly motivovat

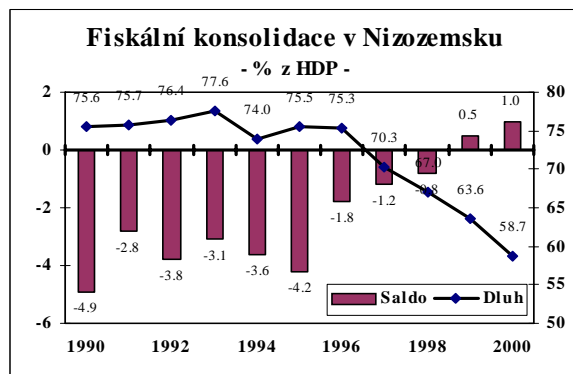
výdajové resorty ke spolupráci s ministerstvem financí. Např. výsledkem auditu výdajů bude řada cenných informací, které budou přínosné i pro samotné výdajové resorty. Střednědobé výdajové rámce jim přinesou vyšší jistotu ohledně výše disponibilních zdrojů v několikaletém horizontu. Míra této jistoty je ovšem přímo závislá na kvalitě, realističnosti a kredibilitě výdajových rámců, které jsou zase determinovány kvalitou spolupráce výdajových resortů s Ministerstvem financí.

Jako příklad úspěšných fiskálních konsolidací provedených v devadesátých letech lze zmínit reformy ve Švédsku a Nizozemsku. Základní ukazatele ve formě vývoje fiskálních deficitů a veřejného dluhu jsou zachyceny v následujících dvou grafech.

Graf 2



Graf 3



Zdroj: Public finances in EMU 2000 a Public finances in EMU 2002; European Commission, Brussels, May 2000, May 2002.

Box 1: Fiskální konsolidace v Nizozemsku, Švédsku a na Slovensku

Nizozemsko

Počátkem devadesátých let dosahovaly fiskální deficity přibližně 4% HDP. Po roce 1995 se ovšem začaly rychle snižovat a v roce 2000 již veřejné rozpočty dosáhly přebytku 1% HDP. Úspěšná fiskální konsolidace se s malým zpožděním promítla i do poklesu veřejného dluhu, jenž se koncem dekády dostal pod 60% úroveň z výchozích cca 75% HDP. Z hlediska struktury konsolidace se v Nizozemsku jednalo v zásadě o výdajovou reformu. Zatímco příjmy veřejných rozpočtů si v letech 1995 až 2000 udržely přibližně konstantní úroveň (46% HDP), výdaje klesly o téměř 6 p.b. na 45%.

Konsolidační snahy započaly ovšem již v roce 1992, kdy v souvislosti se zpracováváním prvního Konvergenčního programu došlo k upřesnění reformních plánů z koaliční vládní dohody z roku 1989. Cílem bylo snižovat fiskální deficit ročně o 0,5% HDP tak, aby byl splněn maastrichtský limit do roku 1993. Konsolidace byla plánovaná jako výdajově založená při zachování stabilního podílu složené daňové kvóty na HDP. V roce 1994 při zpracovávání nového Konvergenčního programu se začal klást větší důraz na implementaci strukturálních reforem. Vláda začala využívat střednědobé výdajové stropy (definované v reálných hodnotách), které zahrnovaly i sociální a zdravotní výdaje. Reálné vládní výdaje měly klesat o 0,7% ročně. Díky tomu se nejen snižoval fiskální deficit, ale mohlo dojít také ke snížení vysoké daňové zátěže.

Jako zajímavé fiskální pravidlo lze vnímat politickou dohodu, která platí od roku 1998 v souvislosti s nástupem nové koaliční vlády. Případně vyšší než očekávané příjmy budou použity ke snížení veřejného dluhu. Klesne-li ovšem deficit pod 0,75% HDP, rozdělí se tyto dodatečné příjmy v poměru 1:1 na snížení dluhu a snížení daňové zátěže. V průběhu devadesátých let se v Nizozemí odehrála řada konkrétních úprav, s dopadem zejména na výdajové straně veřejných rozpočtů. Jako příklad lze uvést:

VÝDAJE:

- plošné výdajové škrty centrální vlády: 1992 a 1993
- reforma financování zdravotnictví: 1992
- zpřísnění podmínek pro výplatu dávek v invaliditě²³: 1992, 1993, 1994 a 1996.
- nominální stagnace minimální úrovně sociálních dávek (1993-1996)
- zpřísnění podmínek pro výplatu dávek v nezaměstnanosti: 1995 a 1996
- revize systému dávek sociální péče – přenos odpovědnosti více na komunální úroveň, snížení možností pro zneužití systému a celkové zjednodušení systému (pouze 3 dávky): 1996

PŘÍJMY:

- zvýšení přímých daní v důsledku studené daňové progresse (DPFO): 1993
- zvýšení sazby sociálního pojištění a výběru DPPO: 1993
- reverze těchto kroků v roce 1994 a další snížení daňové zátěže v letech 1996 a 1997 (snížení sazby sociálního pojistného placeného zaměstnavateli)
- zvýšení sazby pojistného placeného zaměstnanci: 1997
- zvýšení daní z energií: 1997

Švédsko

Ekonomická situace Švédska byla počátkem devadesátých let negativně ovlivněna bankovní a následně i ekonomickou krizí. Fiskální pozice se tak v roce 1993 dostala do deficitu téměř 12% HDP. Po odeznění nákladů sanace bankovního systému a provedením zásadních fiskálních reforem došlo k rychlé fiskální konsolidaci ústíci v přebytek ve výši cca 2% HDP v roce 1998 a na této úrovni setrvává fiskální saldo dodnes. Úspěšná konsolidace se odrazila i v poklesu míry veřejného zadlužení z více než 75% HDP v polovině dekády na cca 61% v roce 2000.

Struktura fiskální konsolidace spočívala jak v příjmových, tak i výdajových opatřeních. Váhově ovšem jednoznačně převažovala redukce výdajů: celkové příjmy veřejných rozpočtů mezi roky 1995 a 2000 vzrostly o necelé 2 p.b. ve vztahu k HDP, kdežto veřejné výdaje ve stejném období klesly o více než 8 p.b.

Konsolidace započala na přelomu let 1994 a 1995.²⁴ Cílem specifikovaným v Konvergenčním programu bylo stabilizovat úroveň veřejného dluhu do roku 1996 a odstranit fiskální deficit do roku 1998. Byla dohodnuta čtyřletá trajektorie snižování fiskálních deficitů a zavedly se také nominální agregátní výdajové cíle. Zhruba 60% konsolidačního úsilí mělo pramenit z úspor výdajů a 40% z úprav na straně příjmů veřejných rozpočtů. V roce 1997 byl zákonem nově definován střednědobý cíl pro celé veřejné finance v podobě dosahování přebytků veřejných rozpočtů ve výši 2% HDP v průměru za celý ekonomický cyklus (jde o způsob přípravy na fiskální dopady procesu stárnutí populace).

Konkrétní příjmové a výdajové úpravy aplikované ve Švédsku:

VÝDAJE:

- reforma dávek podporujících rodiny a reforma předčasných důchodů: 1994
- snížení vojenských výdajů: 1994
- snížení spotřebních výdajů vlády: 1994
- omezená indexace důchodů: 1994
- nižší dětské přídatky a méně štědré dávky rodinné politiky: 1995, 1996
- úspory v důchodových a nemocenských dávkách: 1995, 1996
- snížení výdajů na nezaměstnanost, podpory a veřejné investice: 1995, 1996
- snížení štědrosti dávek v nezaměstnanosti, nemocenské, dávek souvisejících s bydlením a úspory v systému aktivní politiky zaměstnanosti: 1995
- reforma důchodového systému: 2001

PŘÍJMY:

- plné zdanění dividend a kapitálových zisků: 1994
- zvýšení daňové sazby na důchodové dávky z privátních zdrojů: 1994
- daně z bohatství a vyšší majetkové daně: 1994

²³ V Nizozemsku je tento systém úzce provázán se systémem nemocenských dávek.

²⁴ V roce 1995 odevzdávalo Švédsko svůj první Konvergenční program, protože ve stejném roce se stalo členem Evropské unie.

- pouze částečná indexace odečitatelných položek u DPFO: 1994
- zvýšení státní daně z příjmů: 1994
- zvýšení sazby sociálního pojištění placené zaměstnavateli: 1994
- vyšší majetkové daně pro podnikatelský sektor a zemědělství: 1994
- zvýšení nepřímých daní a „ekologicky“ laděných daní: 1994 (úpravy v posledních 3 bodech byly přijaty k zabezpečení finančního pokrytí placení odvodů do rozpočtu EU).

Slovensko

V letošním roce se na Slovensku výrazně urychlily reformní snahy v oblasti veřejných financí. Cílem fiskální politiky je přispět ke stabilnímu a rovnovážnému makroekonomickému vývoji a k naplnění integračních záměrů prostřednictvím snižování fiskálního deficitu a postupného plnění maastrichtských kritérií. Podle aktualizovaných údajů se předpokládá následující vývoj deficitu veřejných rozpočtů (metodika ESA95):

	2003	2004	2005
v % z HDP	5,0%	3,8%	3,3%

Obdobně jako v ČR i na Slovensku je fiskální politika výrazně ovlivněna probíhajícím procesem reformy veřejné správy. Reforma veřejných financí je postavena zejména na reformě zdravotnictví, sociálního a důchodového systému, vzdělávání a reformě. Konkrétně se jedná o následující opatření:

- *Důchodový systém:* (od 1.1.2004) indexace důchodů dle inflace; úprava konstrukce důchodových dávek; plánuje se vybudování fondového pilíře při použití zdrojů z privatizace; podpora dobrovolného připojištění.
- *Sociální systém:* (od 2003) snížení přídavku na dítě; zpřísnění podmínek vyplácení dávek (např. suma sociálních dávek pro 1 rodinu nesmí přesáhnout 10500 Sk).
- *Zdravotnictví:* oddlužení systému; od 1.7.2003 rozdělení systému na povinný a doplňkový; zavedení / zvýšení přímé spoluúčasti pacienta na úhradě nákladů; definuje se rozsah výkonů, léků a pomůcek hrazených z povinného zdravotního pojištění atd.
- *Vzdělávání:* prosazování vícezdrojového financování včetně školného (spolu se zlepšením systémů sociální podpory studentů – systém půjček).
- *Reforma řízení veřejných financí:* zjednodušení struktury státních fondů (z původních 12 zůstaly pouze 2); zákonem (od roku 2005) se omezí možnosti zadlužování územních samospráv; výrazné zpřísnění možnosti poskytovat státní záruky; rozvoj systému státní pokladny; posílení systému kontroly; postupné uplatňování režimu programového rozpočtování; tvorba střednědobých rozpočtových výhledů.
- *Daňová reforma včetně sblížení sazeb DPH.*

Zdroj: von Hagen, Hallett, Strauch: *Budgetary consolidation in EMU*; Economic Papers No. 148, DGEFA, European Commission, Brussels, March 2001;

Public finances in EMU 2002, European Commission, Brussels, May 2002.

Podkladový materiál pro pracovní setkání p. Ivana Mikloše, místopředsedy vlády a ministra financí SR, a p. Bohuslava Sobotky, ministra financí ČR; Institut finanční politiky, Bratislava, 29.11.2002.

IV. Návrh konceptu fiskální reformy v ČR do roku 2006

Dlouhodobým cílem vlády v oblasti fiskální politiky je směřování veřejných financí k vyrovnanému hospodaření, což představuje nejlepší příspěvek fiskální politiky ke stabilnímu ekonomickému prostředí a udržitelnému růstu. Dlouhodobě vyrovnané rozpočty nadto významně zvyšují odolnost fiskální soustavy vůči budoucím nepříznivým demografickým tendencím. Vyrovnané rozpočty vytvářejí také dostatečný manévrovací prostor pro zmírňování případných makroekonomických šoků, pro možné potřeby české ekonomiky vyplývající z procesu reálné ekonomické konvergence k vyspělým evropským zemím a v neposlední řadě taktéž k realizaci vládních rozpočtových a hospodářských priorit.

Cílem předloženého materiálu je navrhnout takovou fiskální reformu, která povede ke snižování podílu schodku veřejných rozpočtů na HDP při zachování sociální soudržnosti a kvality veřejných služeb. Ve střednědobém horizontu je cílem vlády ve fiskální politice nastartovat takové reformní tendence, které zajistí nejpozději do roku 2008 snížení deficitu veřejných financí pod 3% HDP a povedou k další postupné fiskální konsolidaci i za tímto časovým horizontem. Koncepce fiskální reformy do roku 2006 představuje první etapu v celém konsolidačním procesu.

Fiskální reforma by měla být realizována jako souhrn opatření na příjmové a výdajové straně veřejných rozpočtů. Těžiště problémů veřejných rozpočtů v ČR leží na výdajové straně, proto by větší část opatření měla být realizována ve formě úspor výdajů. Neznamena to ale jednostrannou preferenci výdajových škrťů; úspěšné rozpočtové reformy se opíraly o mix příjmových a výdajových opatření s převahou kroků na straně výdajů. Pro první etapu fiskální reformy v České republice považujeme za rozumný kompromis vycházet z poměru přínosů příjmových opatření ku výdajovým cca 1:2 až 1:3. Úspory na straně výdajů by tak měly zajistit zhruba 66 – 75 % objemu aktivních opatření k dosažení parametrů cílené fiskální konsolidace.

Koncept reformy veřejných financí předkládaný v této zprávě je doplněn podrobnými dílčími materiály zpracovanými ve formě příloh. Následující pasáže shrnují hlavní závěry a kroky v daných oblastech. Z časového hlediska reforma startuje rokem 2003, kdy se připraví legislativní podmínky. Praktický dopad těchto kroků v rozpočtové rovině se projeví počínaje rokem 2004, protože již návrhy státního rozpočtu na rok 2004 a střednědobého rozpočtového výhledu na roky 2004 – 2006 jsou postaveny na reformní strategii. Materiál sice pracuje v operační rovině s koncovým horizontem v roce 2006, z ekonomického hlediska je ovšem evidentní, že reforma veřejných financí je proces dlouhodobý, který bude muset pokračovat nezbytně i po roce 2006.

IV.1. Střednědobý výhled veřejných rozpočtů na období 2004-2006

IV.1.1. Princip fiskálního cílení a střednědobého výdajového rámce vlády

Stanovením fiskálního cíle se vláda zavazuje dodržet ve střednědobém období stanovenou trajektorii vývoje výsledku hospodaření (schodku/přebytku) veřejných rozpočtů (resp. státního rozpočtu a státních mimorozpočtových fondů). K dosažení fiskálního cíle stanoví úhrnný nepřekročitelný rámec vládních výdajů na jednotlivé roky střednědobého období.

Smyslem zavedení závazných střednědobých výdajových rámců a povinnosti vlády definovat fiskální cíl je vrátit úvahy o udržitelném a zdravém vývoji veřejných financí do centra pozornosti politiků. Doposud se vlády zabývaly pouze dílčími politikami na úrovni jednotlivých resortů a nevěnovaly odpovídající pozornost tomu, jaké dopady budou mít tyto dílčí politiky na celkové zdraví veřejných financí. Dosavadní střednědobé výhledy (střednědobý výhled státního rozpočtu, Předvstupní hospodářský program) byly sestavovány spíše formálně, protože vláda nedefinovala agregátní cíl a priority fiskální politiky.

Stanovením fiskálního cíle se vláda explicitně přihlásí k odpovědnosti za veřejné finance a transparentně a konzistentně deklaruje své záměry ve střednědobém horizontu. Nelze opomenout ani souvislosti koncepčního pojetí fiskální politiky se vstupem ČR do Evropské unie. Po vstupu do EU bude mít Česká republika povinnost vypracovávat konvergenční programy²⁵, jejichž klíčovou součástí je plán vývoje veřejných financí. Fiskální politika se stane věcí společného zájmu a ČR bude muset v rozpočtové oblasti zajistit konzistenci s rozpočtovými politikami ostatních členských zemí.

V době, kdy je rozpočet sestavován, je většina výdajů rozpočtového roku již dána platnými závazky. Ostatní výdaje je možné upravovat, ale často jen v nepatrné míře. Prostor k manévrování obvykle poskytuje jen 5 až 10 % z celkových výdajů. To znamená, že

²⁵ Kandidáti na vstup do EU zpracovávají tzv. Předvstupní hospodářský program, který obsahuje střednědobý plán vývoje veřejných financí a identifikuje oblasti, ve kterých je nutné přijmout reformy, aby byla naplněna Kodaňská kritéria. Současně představují Předvstupní hospodářské programy přípravu na konvergenční programy.

jakákoliv změna výdajových priorit, má-li být úspěšná, musí probíhat v časovém rozpětí několika let. **Závazné střednědobé výdajové rámce představují nástroj, jak přesunout těžiště z každoročního neefektivního vyjednávání o rozpočtu do koncepční víceleté roviny.**

Skutečné střednědobé rozpočtování je velmi vítaným krokem zejména pro správce rozpočtových kapitol, kteří na základě schválených střednědobých výdajových rámců pro svěřené kapitoly mohou mnohem racionálněji projektovat své činnosti a programy a perspektivně řídit potřebné změny ve svých resortech.

Základní principy střednědobého fiskálního cílení a střednědobých výdajových rámců lze shrnout následovně (detailní popis procesu je obsažen v Příloze č. 2):

- Vláda bude současně s návrhem státního rozpočtu na rok n předkládat Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR ke schválení i návrh agregátních střednědobých výdajových rámců (SDVR) vlády na roky $n+1$ a $n+2$ vycházející z fiskálního cíle na dané období. V následujícím roce se horizont fiskálního cílení o jeden rok posune (tzv. klouzavý princip).
- Fiskální cíl vyjádří vláda ukazatelem plánovaného podílu schodku (příp. přebytku) veřejných rozpočtů na HDP. Z tohoto výchozího ukazatele vláda odvodí cílený podíl schodku (přebytku) tzv. centrální vlády (státní rozpočet a státní fondy) na HDP, tj. schodku rozpočtů, které má vláda pod svou přímou kontrolou (narozdíl např. od rozpočtů obcí, krajů a zdravotních pojišťoven, které přímo ovlivňovat nemůže).
- Je velmi důležité, aby se fiskální cílení a stanovení střednědobých výdajových rámců vztahovalo nejen na státní rozpočet, ale také na hospodaření státních fondů. Zejména vznikem Státního fondu dopravní infrastruktury a Státního fondu rozvoje bydlení vzrostla váha mimorozpočtových fondů v rozpočtové soustavě České republiky. Bylo by nelogické a z hlediska potřeby fiskální konsolidace chybné, aby vláda (a potažmo sněmovna) uplatňovaly vysokou míru regulace (a s tím i spojené restriktce) vůči kapitolám státního rozpočtu a naopak ponechaly volnému vývoji hospodaření státních fondů. Deficity generované těmito fondy mají ekonomicky stejné konsekvence jako deficit státního rozpočtu a zvyšují celkové zadlužení České republiky.

- Z relativního fiskálního cíle (% HDP) se snadno odvodí absolutní výše schodku (přebytku) hospodaření centrální vlády. Porovnáním tohoto výsledku s výsledkem hospodaření, který by nastal v případě autonomního (pasivního) vývoje příjmů a výdajů, je dán celkový objem nutných aktivních opatření, která musí vláda učinit, aby dodržela cílenou fiskální a rozpočtovou trajektorii. Po zohlednění případných aktivních opatření na příjmové straně rozpočtů (zvyšování daní, apod.) je zřejmý rozsah nutných aktivních kroků (úspor) na straně výdajů a celkový výdajový strop, do kterého se vláda musí v jednotlivých rocích střednědobého výhledu vejít.
- Agregátní SDVR na jednotlivé roky je závazným ukazatelem, narodí od fiskálního cíle, který je sice klíčovou výchozí proměnnou, ale fakticky má spíše indikativní charakter. To má důležité makroekonomické souvislosti²⁶. Roční agregátní výdajové stropy na roky $n+1$ a $n+2$ předkládá vláda sněmovně spolu s návrhem zákona o státním rozpočtu na příští rok a sněmovna je schvaluje v rámci prvního čtení zákona. Neschválení SDVR sněmovnou má stejný význam jako neschválení státního rozpočtu v prvním čtení: návrh je vrácen vládě k přepracování.
- Fiskální cíle i SDVR na roky následující po roce rozpočtovaném (tj. roky $n+1$, $n+2$) budou stanoveny nikoliv jako jediné absolutní hodnoty, ale v intervalovém pojetí (v čase se rozšiřující interval). Střednědobé výdajové stropy budou stanoveny na všechny tři roky v běžných cenách těchto roků podle prognózy indexu růstu spotřebitelských cen (tedy míry inflace). Při nevýznamných korekcích odhadu míry inflace při zpracování střednědobých výhledů po posunu o jeden rok nebude vláda měnit objem návrhu výdajového stropu.
- Vláda může měnit (aktualizovat) SDVR na původní roky $n+1$ a $n+2$ nad rámec intervalového rozpětí jen v zákonem (rozpočtová pravidla) stanovených případech (mimořádné makroekonomické odchylky – reálný ekonomický růst nebo inflace,

²⁶ Jednou ze základních funkcí fiskální politiky je funkce stabilizační. Veřejné rozpočty by měly tlumit cyklické kolísání ekonomické aktivity a nikoliv ho posilovat. Tuto roli plní zcela automaticky tzv. vestavěné fiskální stabilizátory – zejména daňové příjmy, jejichž výše se odvíjí od ekonomické aktivity. Aby se institut fiskálního cílení a SDVR nedostaly do rozporu se stabilizační funkcí veřejných rozpočtů, je nutné, aby závazné byly výdajové rámce, nikoliv vládou definovaný cíl (fiskální schodek, tempo jeho snižování, příp. přebytek). Dodržení stanovených celkových výdajových rámců bude při růstu reálného HDP nižším než projektovaném znamenat, že daňové příjmy porostou pomaleji, než se očekávalo v době schvalování SDVR. Skutečně dosažený deficit bude v důsledku fiskálních stabilizátorů vyšší. Opačná situace nastane v případě, že hospodářský růst výrazně převyší původní odhady makroekonomické projekce. V takovém případě by dodatečné daňové příjmy z titulu vyššího růstu měly být použity ke snížení deficitu. Odchylka od cíleného deficitu by měla být explicitně povolena, pokud je důsledkem významné a nečekané změny v dynamice ekonomické aktivity.

krizové situace, apod.). Je vždy povinna takovouto požadovanou odchylku sněmovně odůvodnit a mít od sněmovny k novému vymezení výdajového rámce souhlas.

- Vláda ve své pravomoci a dle svých priorit desagreguje celkové výdajové rámce na jednotlivé roky střednědobé periody do jednotlivých rozpočtových kapitol a státních fondů. Správci kapitol dále provedou rozdělení na jednotlivé programy a činnosti. I takto podrobné informace poskytne indikativně vláda sněmovně, zejména jejím výborům, které projednávají rozpočty příslušných kapitol. V pravomoci vlády je měnit interní rozdělení celkového rozpočtového rámce mezi jednotlivé správce kapitol a státních fondů. Je ale žádoucí, aby i resortní výdajové rámce ve střednědobém horizontu byly maximálně stabilní a nepodléhaly každoročním výrazným úpravám.
- Rozpočtové kapitolní výdajové rámce jsou v podstatě konečným stropem zdrojů pro správce kapitoly; na veškeré své politiky, stávající i nově připravované, má kapitola k dispozici pouze prostředky do výše výdajového stropu. Jakékoliv návrhy nových programů a politik, které bude správce kapitoly či státního fondu předkládat vládě mimo rámec cyklu přípravy rozpočtu, nezakládají nárok na dodatečné rozpočtové prostředky ani v běžném roce ani do budoucna. Vláda bude disponovat jen rezervami ve smyslu rozpočtových pravidel, ze kterých bude hradit jen zcela mimořádné a nepředvídatelné výdajové tituly.

Ruku v ruce se střednědobým rámováním výdajů resortů jdou opatření, která by měla posílit potřebnou manažerskou pravomoc a vést k efektivnějšímu vynakládání rozpočtových prostředků. Správci kapitol budou mít podle nové právní úpravy **právo převádět investiční i provozní prostředky, které nespotřebují v daném roce, v podstatě bez omezení do roků dalších.** I díky této změně by se měly stírat rozdíly mezi hospodařením ve státním fondu a v rozpočtové kapitole. Správci by měli mít **možnost pružněji realokovat prostředky na nejúčelnější a nejefektivnější činnosti a programy.** Měla by proto být zrušena povinnost vázat rozpočtové prostředky v případě tzv. odpadlých úkolů resortu. Správce kapitoly by v rámci svěřených prostředků měl mít právo rozhodnout, že raději utlumí některý méně potřebný program a přesune svěřené rozpočtové zdroje na financování aktivit s vyšší prioritou, samozřejmě při dodržení zásady hospodárnosti a efektivnosti vynaložení prostředků.

Nová metodologie fiskálního cílení a stanovení střednědobých výdajových rámců bude součástí novelizace zákona o rozpočtových pravidlech republiky²⁷, která nabude účinnosti pravděpodobně k 1.květnu 2004. **V nové právní úpravě budou muset být jednotlivé fáze rozpočtového procesu přesněji specifikovány než dosud, a to jak z hlediska věcného obsahu, tak i termínového kalendáře.**

O novou právní úpravu se tak bude moci opírat až příprava a předložení návrhu státního rozpočtu na rok 2005 a SDVR na roky 2005 – 2007. **Vládě však nic nebrání v tom, aby již na roky 2004 – 2006 předložila sněmovně svůj fiskální cíl v podobě trajektorie snižování schodku veřejných rozpočtů a z toho plynoucí výdajové rámce na jednotlivé roky tříletého období.** Vláda se k tomuto odpovědnému přístupu zavázala i ve svém Programovém prohlášení.

Stanovení povinnosti vlády prezentovat střednědobé fiskální cíle a z nich vyplývající střednědobé výdajové rámce je hlavním systémovým pilířem reformy veřejných rozpočtů ČR. Tento krok je výchozím pro nastartování skutečné rozpočtové disciplíny vlády. Zahrnutí těchto opatření do právního řádu znamená spolu s dalšími systémovými reformními kroky (výkonnostní audity, výkonnostní rozpočtování, programová skladba rozpočtu, zvýšení transparentnosti činností a programů vlády a jejich agentur) posun České republiky mezi státy s moderními rozpočtovými systémy, jak jsou implementovány i v zemích Evropské unie.

IV.1.2. Fiskální situace v roce 2003 a autonomní scénář fiskálního vývoje 2004 - 2006

Tato část poskytuje na agregované úrovni za celé veřejné rozpočty **výchled fiskální pozice do roku 2006 za předpokladu, že ve srovnání s dnešním stavem nebudou provedeny žádné změny příjmových ani výdajových politik (autonomní, resp. pasivní scénář).** Její závěry jsou velmi varovné. V případě absence fiskálních reforem se budou **deficity veřejných rozpočtů (v metodice přibližující se pojetí EU) pohybovat na úrovni cca okolo 8 % HDP.** V důsledku vysokých deficitů se podíl veřejného dluhu k HDP zvýší na cca 48 % z dnešní úrovně přibližně 30 % (včetně závazků ČKA).

²⁷ Zákon č. 218/2000 Sb.

IV.1.2.1. Předpoklady pasivního scénáře

Těchto varovných výsledků je dosaženo při realistických výchozích předpokladech vývoje rozpočtových veličin a dokonce při relativně optimistických předpokladech makroekonomického vývoje ve střednědobém období.

V zájmu vyšší transparentnosti predikce i důvěryhodnosti závěrů vyplývajících z autonomního scénáře uvádíme podrobně všechny relevantní výchozí předpoklady:

- **Makroekonomický výhled** počítá s hodnotami indikátorů ve sledovaném období, jak je ukazuje tabulka č. 9. Je patrné, že se předpokládá mimo jiné zvýšení dynamiky růstu HDP v letech 2004 – 2006 ze 3,0 na 4,0 %.

Tabulka č. 9: Makroekonomický výhled do roku 2006

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
					<i>Predikce</i>	<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Hrubý domácí produkt	<i>mld. Kč, b.c.</i>	1984,8	2175,2	2275,6	2368	2515	2692	2921
Hrubý domácí produkt	<i>předch. r. = 100, s.c.</i>	103,3	103,1	102,0	102,3	103,0	103,5	104,0
Spotřeba domácností	<i>předch. r. = 100, s.c.</i>	102,5	103,6	104,0	103,6	103,0	103,0	103,4
Spotřeba vlády	<i>předch. r. = 100, s.c.</i>	99,0	105,3	105,7	101,2	100,0	100,0	100,0
Tvorba fixního kapitálu	<i>předch. r. = 100, s.c.</i>	105,3	105,5	100,6	100,5	103,0	103,5	104,2
Deflátor HDP	<i>předch. r. = 100</i>	101,1	106,3	102,6	101,8	103,1	103,4	104,3
Průměrná míra inflace	<i>%</i>	3,9	4,7	1,8	0,7	2,9	3,0	3,5
Míra registr. nezaměstnanosti	<i>průměr v %</i>	9,0	8,5	9,2	10,0	10,4	10,1	9,8
Objem mezd a platů	<i>předch. r. = 100</i>	104,8	107,0	106,2	105,0	105,4	107,0	108,5

Státní rozpočet:

- Výchozí základnou je schválený rozpočet na rok 2003 zvýšený ve výdajích a v saldu o částku 7,4 mld. Kč, která se týká přijatého úvěru od EIB na odstraňování povodňových škod vzniklých v roce 2002.
- Příjmy: Odhady daňového inkasa vycházejí z autonomního vývoje, který byl aktualizován podle predikce základních makroekonomických ukazatelů zpracované MF v dubnu letošního roku a z platných právních předpisů. Do očekávaných daňových příjmů byl promítnut dopad vstupu České republiky do Evropské unie (výnos cla byl snížen v letech 2004-2006 o 5,4 mld. Kč, o 8 mld. Kč a o 7,9 mld. Kč). Dále byl v roce 2004 promítnut jednoměsíční posun výnosu inkasa DPH na dovoz z členských zemí EU ve výši 10,7 mld. Kč a obdobný posun výnosu u spotřebních daní ve výši 1,0 mld. Kč. Do odhadu daňových příjmů nebyla promítnuta novela zákona o rozpočtovém určení daní. Odhady příjmů z pojistného na sociální zabezpečení byly provedeny standardní

metodikou. Východiskem je platná právní úprava. V očekávaných výnosech se počítá i s příjmy z pojistného týkajícího se zavedení 16třídního platového systému. V návrhu je uvažováno s příjmy od EU určené na rozpočtové kompenzace, příjmy od EU za předfinancované přímé platby a na rozvoj venkova.

- Sociální výdaje: Predikce dopadů valorizací výše vyplácených důchodů, výše platby státu do veřejného zdravotního pojištění, vyměřovacích základů pro důchodové i nemocenské pojištění a životního minima vychází z předpokladu, že vláda v letech 2004, 2005 a 2006 bude postupovat pouze v souladu s povinností uloženou jí v příslušných zákonných zmocněních (u důchodů se počítá se zvyšováním v rozsahu 4-5 %).
- Ostatní mandatorní výdaje: Nárůst ostatních mandatorních výdajů je způsoben především nárůstem výdajů na realizaci garantovaných a negarantovaných záruk (pro ČNB za IPB, Aero Vodochody, Správu železniční dopravní cesty), nárůstem výdajů na dluhovou službu, nárůstem výdajů na stavební spoření, nárůstem výdajů na platby mezinárodním organizacím (splátka kapitálu EIB). Pro rok 2004 se počítá i s výdajovou položkou na volby do Evropského parlamentu a s tím spojenou úhradou volebních nákladů politickým stranám (celkem 0,9 mld. Kč). Počítá se s nárůstem dotace SZIF o 0,6 mld. Kč v roce 2004 a 0,2 mld. Kč v dalších letech.
- Mzdové výdaje: V této oblasti se vychází z předpokladu, že od 1.1.2004 bude realizována úprava odměňování zaměstnanců veřejných služeb a správy spočívající v zavedení 16ti třídního platového systému podle zákona č.143/1995 Sb. Realizace zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) bude odsunuta až na rok 2005. V současné době se připravuje služební zákon příslušníků ozbrojených sborů, jehož účinnost se předpokládá též od roku 2005 (dopad 6,1 mld. Kč v platech, po započtení pojistného a FKSP 8,4 mld. Kč). Výdaje na platy (bez pojistného a FKSP) v organizačních složkách státu a příspěvkových organizacích jsou navrženy pro rok 2004 s nárůstem ve výši 14,8 mld. Kč (z toho na zavedení 16 ti třídního systému 13,6 mld. Kč). Po započtení pojistného a přidělu FKSP činí meziroční nárůst 20,8 mld. Kč. Návrh obsahuje i rezervu ve výši 1,7 mld. Kč na dopady rozpočtových opatření z roku 2003 a rizika zavedení 16 ti třídního systému. U ostatních pracovníků, kterých se nedotknou služební zákony, se počítá s nárůsty výdajů na platy v jednotlivých letech cca 5 %. Uvedené vlivy se promítají do roku 2006, kde se počítá s nárůstem výdajů na platy ve výši 5 %. V této části výdajů je do jednotlivých let zahrnuta částka 0,8 mld. Kč na navýšení administrativní kapacity pro příjem prostředků z EU.
- Výdaje na obranu nemají v období do dosažení cílových operačních schopností klesnout pod úroveň 2,2 % HDP.
- Výdaje na výzkum a vývoj jsou uvažovány v letech 2004-2006 ve výši 0,7 % HDP.
- Výdaje na financování reprodukce majetku (bez kapitoly Min. obrany) se uvažují s meziročními nárůsty 2004/2003 3 %, 2005/2004 3,1 % a 2006/2005 3,5 %.
- Výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti se uvažují v letech 2004-2006 v částkách 4,5 mld. Kč, 4,9 mld. Kč a 5,4 mld. Kč.
- Dotace samosprávným celkům (bez dávek sociální péče a bez dopravní obslužnosti) se uvažují s meziročním nárůstem v roce 2004 o 5,4 %, 2005 o 2,8 % a v roce 2006 o 2,9 %. Dopravní obslužnost se uvažuje na úrovni roku 2003 (v této výši má být převedena do nového rozpočtového určení daní krajům).

- Dotace podnikatelským subjektům (Ministerstvo průmyslu a obchodu bez mandatorních sociálních dotací a bez výzkumu a vývoje, Ministerstvo dopravy) se uvažují ve všech letech na úrovni roku 2003. U Ministerstva zemědělství se uvažuje se snížením dotací do zemědělství o 2,7 mld. Kč v důsledku přistoupení k EU.
- Scénář počítá i s rezervou na dořešení následků povodňových škod vzniklých v roce 2002 v letech 2004-2006 (2,2 mld. Kč, 1,2 mld. Kč a 1 mld. Kč).
- Prostředky na financování dálnice D 47 jsou rozpočtovány v letech 2004-2006 5 mld. Kč, 10 mld. Kč a 10 mld. Kč.
- Odvody vlastních zdrojů do rozpočtu EU, zajištění spolufinancování prostředků SF/CF/CAP, předfinancování přímých plateb, národní navýšení přímých plateb do úrovně 55 % úrovně EU byly do pasivního rozpočtového scénáře promítnuty v letech 2004-2006 v částkách 30,1 mld. Kč, 50,5 mld. Kč a 56,6 mld. Kč.
- Výdaje MŠMT (bez programů reprodukce, bez mzdových výdajů včetně příslušenství, bez dotací soukromým a církevním školám, bez výzkumu a vývoje) jsou ve všech letech uvažovány na úrovni roku 2003.
- Provozní výdaje kapitol zůstávají ve všech letech v nominální úrovni roku 2003, tj. ve výši 33,3 mld. Kč (jedná se např. o výdaje na zabezpečení chodu úřadů, nákup materiálu, služeb a některé dotační tituly).
- Je uvažováno s úhradou ztráty ČKA v jednotlivých letech ve výši 19 mld. Kč. Dále jsou zahrnuty výdaje navazující na přijaté úvěry od EIB (Masarykova univerzita Brno, obchvat Plzně, program prevence před povodněmi, odstraňování povodňových škod, projekt českých dálnic B) v letech 2004 až 2006 v částkách 9,9 mld. Kč, 6,1 mld. Kč a 0,8 mld. Kč.
- **Územní samosprávné celky** budou v roce 2004 hospodařit s deficitem 0,5 % HDP (nepatrné zvýšení z úrovně 0,4 % HDP očekávané v roce 2003) a jeho výše se v letech 2005 a 2006 stabilizuje na úrovni 0,4 % HDP.
- **Zdravotní pojišťovny** budou po celé období hospodařit s vyrovnanými rozpočty. Předpokládá se, že deficit zdravotních pojišťoven klesne z 0,1 % HDP prognózovaného pro rok 2003 na 0,0 % HDP v letech 2004 – 2006.
- V segmentu **privatizačních fondů** (FNM a Pozemkový fond) přispívá k deficitu veřejných rozpočtů zejména **FNM**. Při stanovení výdajových stropů se vychází z předpokladu, že deficit FNM (očištěný o privatizační příjmy, dotace transformačním institucím a dotace SFDI) se zvýší z 0,3 % HDP v roce 2003 na 0,4 % HDP v letech 2004 – 2006²⁸. V této souvislosti je nezbytné upozornit na skutečnost, že v dalších částech „Koncepce reformy veřejných financí“ se počítá s tím, že FNM bude do konce roku 2005 zrušen. Z podkladů FNM ale vyplývá, že po ukončení jeho činnosti nebudou vyřešeny zdaleka všechny závazky FNM (odstraňování ekologických škod, úhrady ztrát skupiny ČKA, závazky státu vůči ČNB). Tyto závazky budou muset být převedeny na SR nebo

²⁸ Deficit rozpočtů stojících mimo centrální vládu vymezenou pro potřeby fiskálního cílení (SR a státní fondy) se tak zvýší v roce 2004 oproti roku 2003 o téměř 0,2 % HDP – z toho na územní samosprávy připadá 0,1 % HDP a na FNM také 0,1 % HDP. Proto musí být redukce deficitu centrální vlády v roce 2004 vyšší (0,76 p.b.), aby byla dosažena trajektorie poklesu deficitu veřejných rozpočtů dohodnutá na schůzce koaličních partnerů v Kolodějích (0,64 p.b. pro rok 2004).

jinou složku veřejných rozpočtů. Z tohoto důvodu nebyl FNM v roce 2006 vyloučen z pasivního scénáře, protože jeho výdaje budou součástí výdajů jiné složky veřejných rozpočtů. V případě *Pozemkového fondu* vychází pasivní scénář z předpokladu stabilního deficitu na úrovni 0,1 % HDP (po vyloučení půjček a splátek půjček).

- **Státní fondy** (SFDI, SFRB, SFŽP, SZIF, SFZÚP, SFČK, SFK) jsou součástí úzce vymezené centrální vlády, na níž se bude vztahovat střednědobý agregátní výdajový strop. Nejvýrazněji přispívá k deficitu centrální vlády a celých veřejných rozpočtů *SFDI*. I když je rozpočet SFDI v roce 2003 formálně vyrovnaný, činí jeho deficit po odečtení nepravidelných příjmů (transfer privatizačních příjmů z FNM) 1,1 % HDP. Pasivní scénář předpokládá, že výdaje SFDI se budou zvyšovat pouze v závislosti na míře inflace a deficit SFDI se tak udrží na úrovni 1,1 % HDP i v letech 2004 – 2006.

IV.1.2.2. Použitá metodologie

V souvislosti s propočty pasivních i aktivních scénářů fiskálního vývoje je zásadní otázkou, v jaké metodice budou stanoveny příslušné rozpočtové veličiny, zejména příjmy, výdaje a saldo hospodaření.

Existuje řada metodických konceptů pro kalkulaci základních rozpočtových veličin, které se opírají zejména o národní legislativu a standardy nebo o metodiku vyhlášenou mezinárodními organizacemi (MMF, Eurostat, apod.). **Metodický přístup k propočtům fiskálních cílů a střednědobých výdajových rámců v ČR by měl být volen podle těchto zásad:**

- měl by být v rámci možností co nejbližší metodice²⁹, která je uplatňována pro hodnocení plnění tzv. maastrichtských kritérií zemí EU pro vstup do eurozóny. Fiskální výkaznictví v ČR je založeno na tzv. cash principu, zatímco metodika ESA95 používá akruální zachycení fiskálních procesů. Kompilaci fiskálních dat podle metodiky národních účtů provádí ČSÚ. Problémem je ovšem skutečnost, že tato data jsou publikována se značným zpožděním (cca 18 měsíců), což prakticky neguje jejich využitelnost pro operativní a střednědobé řízení veřejných financí. MF proto v této situaci pro analýzu fiskální politiky využívá jako proxy proměnnou očištěný cash deficit (blíže viz následující odrážka), který v čase vykazuje trendem i úrovní tendence podobné deficitu dle ESA95.
- měl by abstrahovat od přesně vymezených jednorázových, neopakovatelných typů příjmů a výdajů spojených s transformací české ekonomiky. Na straně příjmů se jedná o tzv. čisté půjčky (v praxi jde zejména o příjmy z privatizace), na straně výdajů naopak o transfery ke krytí ztrát transformačních institucí (zejména ČKA). Zahrnutím těchto z roku na rok velmi fluktuujících operací by buď meziročně velmi kolísaly hodnoty cílených výsledků hospodaření nebo by se neopodstatněně meziročně „skokově“ zužoval či rozšiřoval výdajový prostor vlády³⁰. Mimo to lze najít i další argumenty ve prospěch tohoto očištění. Privatizační a jiná jednorázová inkasa nepředstavují standardní fiskální příjem a jejich inkaso by proto nemělo „opticky“ snižovat a v důsledku toho zkruslovat skutečnou výši deficitu. U dotací

²⁹ Metodika fiskálního výkaznictví v EU je postavena na principu národních účtů – ESA95.

³⁰ Tyto operace ani podle výše uvedené „maastrichtské“ metodiky nejsou zahrnovány do příjmových a výdajových operací veřejných rozpočtů.

transformačním institucím lze argumentovat tím, že jde o finanční vyrovnání operací, které fakticky proběhly již v minulosti a nemají tudíž přímé poptávkové efekty.

- měl by zachycovat i quasi-fiskální operace uskutečněné vládou, byť se jejich splatnost neprojeví „cash“ v daném roce. Jedná se zejména o poskytnuté garance. Ty by měly být oceněny podle míry rizikovosti a finanční částka odpovídající předpokládané míře rizika by měla být vnímána jako „quasi-výdaj“, měla by tedy v souladu s dále v textu uvedenými návrhy de facto snižovat prostor ve výdajovém rámci vlády. Naopak úhrady splatných záruk, které vláda „zdědila“ po předchozích vládách, by neměly být zahrnovány do režimu výdajového stropu vlády.
- Ve většině tabulek uvedených dále v textu Důvodové zprávy jsou fiskální data zachycena dvojnásobně. Jednak ve výše vysvětlené metodice „fiskálního cílení“, tj. očištěná o čisté půjčky a dotace transformačním institucím. Navíc jsou data uvedena i v „klasické“ české metodice používané pro sestavování státního rozpočtu. Cílem této „duplicity“ není zmást čtenáře či snížit transparentnost prezentovaných údajů. Naopak, důraz je kladen na data dle „metodiky fiskálního cílení“, neboť tato metodika věrněji zachycuje skutečnou ekonomickou podstatu procesů probíhajících ve fiskálním sektoru. Až dosud byla ovšem mediálně a často i odborně preferována data odpovídající české metodice sestavování státního rozpočtu (klasický cash přístup) a lze předpokládat, že značná část veřejnosti má tuto metodiku „vžitou“. Proto pro usnadnění orientace a zvýšení komfortu jsou dopady navrhované fiskální korekce prezentovány taktéž v této metodice.
- Závěrem metodického bloku nelze nezmínit ještě jednu důležitou souvislost. Přenesení důrazu na metodiku fiskálního cílení je významně provázáno i s navrhovanými kroky v oblasti zvýšení transparentnosti veřejných financí a posílení celkové fiskální kultury. Bylo by možné a dokonce naprosto logické kritizovat nezahrnutí výdajů na splácení státních garancí do výdajových rámců vlády. Argumentem by mohla být obava, že fiskální autorita bude čelit pokušení obcházet přísný výdajový rámec udělováním nových státních garancí, což by v konečném důsledku mohlo eliminovat fiskální konsolidaci jako takovou. Proto je ovšem součástí fiskální reformy návrh vytvářet na poskytnuté státní garance okamžitě fiskální rezervu, která bude zmenšovat výdajový rámec vlády. Tímto způsobem, bude-li schválen a v praxi respektován, se zamezí tento kvazi-fiskální kanál. Obdobně by reforma mohla být kritizována za to, že do výdajových rámců nezahrnuje dotace do transformačních institucí. Opět – vláda by se mohla snažit obcházet „přísný“ státní rozpočet výdajovými operacemi realizovanými prostřednictvím ČKA, jejichž náklady (dotace na pokrytí vzniklých ztrát) se „nepočítají“. V reformě se ovšem navrhuje již nepřevádět do ČKA další aktiva, což v praxi eliminuje prostor pro obcházení výdajových rámců.

IV.1.2.3. Závěry pasivního scénáře

- **V pasivním scénáři se pohybuje deficit veřejných rozpočtů očištěný o dotace transformačním institucím, splatné garance a finanční operace v úrovni 7,6 – 8,3 % podílu HDP v období let 2004 – 2006.** Konkrétně dosahuje hodnot 8,2 % HDP v roce 2004, 8,3 % HDP v roce 2005 a 7,6 % HDP v roce 2006. Základní údaje pasivního scénáře veřejných rozpočtů jsou patrné z tabulky č 10:

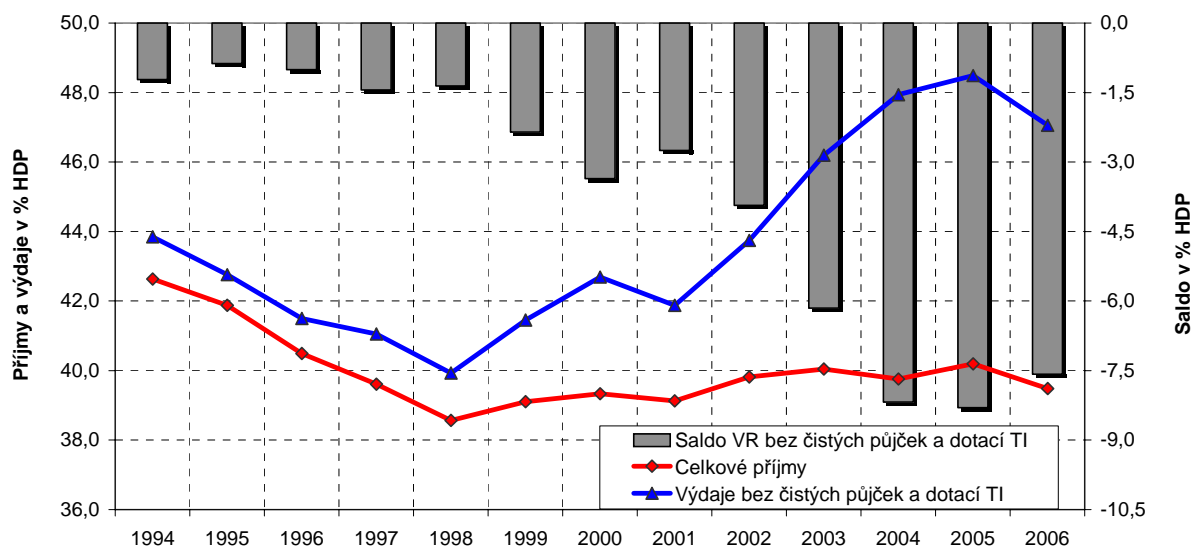
Tabulka č. 10: Veřejné rozpočty: pasivní scénář (mld. Kč)

	2002	2003	2004	2005	2006
Příjmy (bez splátek půjček)	906,0	948	1000	1082	1153
Výdaje (bez půjček, garancí a dotací TI)	995,5	1094	1206	1305	1375
Saldo VR	-89,5	-146	-206	-223	-221
Saldo VR (% HDP)	-3,9	-6,2	-8,2	-8,3	-7,6

Poznámka: V této tabulce je pojistné placené jednotlivými veřejnými rozpočty za své zaměstnance (a mezivládní transfery) konsolidované z důvodu zajištění srovnatelnosti s "Makroekonomickou predikcí ČR".

- Trajektorii prohlubujícího se deficitu veřejných rozpočtů a rozevírajících se nůžek mezi příjmy a výdaji přehledně dokumentuje i graf:

Graf č. 4: Příjmy, výdaje a deficit veřejných rozpočtů v % HDP – pasivní scénář



- Při promítnutí všech příjmových a výdajových operací (tj. v metodice dosud používané pro sestavování a schvalování návrhu státního rozpočtu) deficit veřejných rozpočtů osciluje kolem 10 % HDP (9,5 % HDP v roce 2004, 10,2 % HDP v roce 2005 a 9,0 % v roce 2006).
- **Nejvýrazněji přispívá k deficitu celkových veřejných rozpočtů deficit sektoru tzv. centrální vlády (státní rozpočet a státní fondy), jak vyplývá z tabulky č. 11:**

Tabulka č. 11: Centrální vláda: pasivní scénář (mld. Kč)

	2002	2003	2004	2005	2006
Příjmy (bez splátek půjček a dotací z FNM)	678,8	704	744	809	863
Výdaje (bez půjček, garancí a dotací TI)	747,5	829	925	1008	1059
Saldo CV	-68,7	-125	-181	-199	-196
Saldo CV (% HDP)	-3,0	-5,3	-7,2	-7,4	-6,7

- Deficit **státního rozpočtu** se v „očistěném“ vyjádření pohybuje na úrovni blízko 6 % HDP (**konkrétně 5,9 % HDP v roce 2004, 6,1 % HDP v roce 2005 a 5,4 % HDP v roce 2006**). V metodice dosud používané pro sestavení státního rozpočtu se jeho deficity v letech 2004 – 2006 pohybují dokonce na úrovních 7,3 %, 7,6 % a 6,3 % z HDP. Údaje jsou patrné z tabulky č. 12:

Tabulka č. 12: Státní rozpočet: pasivní scénář (mld. Kč)

	2002	2003	2004	2005	2006
1a. Celkové příjmy	696,8	681	717	778	831
1b. Příjmy (bez splátek půjček a dotací z FNM)	652,2	675	714	777	831
2a. Celkové výdaje	742,5	800	900	984	1016
2b. Výdaje (bez půjček, garancí a dotací TI)	691,8	767	862	941	988
3a. Saldo SR (metodika sestavování SR)	-45,7	-119	-183	-206	-185
3b. Saldo SR (metodika pro fiskální cílení)	-39,5	-92	-148	-164	-157
4a. Saldo SR (% HDP)	-2,0	-5,0	-7,3	-7,6	-6,3
4b. Saldo SR (% HDP)	-1,7	-3,9	-5,9	-6,1	-5,4

Pozn.: Řádky označené písmenem „a“ následujícím po číslici vyjadřují rozpočtové ukazatele v metodice užívané dosud pro předkládání návrhu státního rozpočtu, řádky označené písmenem „b“ následujícím po číslici vyjadřují ukazatele v „očistěné“ metodice.

Výsledky autonomního scénáře svědčí o neudržitelnosti současného nastavení rozpočtového systému.

Veřejné rozpočty se neobejdou bez reformy, neboť krátkodobé diskreční zásahy mohou pouze zbrzdit deficitní tendence. V dlouhodobém horizontu implikuje současné nastavení parametrů rozpočtové soustavy explozivní růst veřejného dluhu. Neřešení problémů veřejných financí a setrvání fiskální trajektorie v tak vysoké hladině schodků veřejných rozpočtů znamená přijmout odpovědnost za riziko kurzové a úrokové nestability, riziko zastavení přílivu zahraničního kapitálu a výrazné nestability makroekonomického prostředí. **Pokud se vláda neodhodlá nyní k razantní reformě veřejných financí, finanční trhy si ji dříve nebo později vynutí samy, ale za cenu vysokých makroekonomických ztrát.**

IV.1.3. Aktivní scénář střednědobé fiskální konsolidace

Určení trajektorie poklesu deficitu centrální vlády a státního rozpočtu vychází z autonomní projekce vývoje jednotlivých složek veřejných rozpočtů a z trajektorie poklesu deficitu celkových veřejných rozpočtů dohodnuté na koaličním jednání v Kolodějích 4.5. 2003.

Aktivní konsolidační scénář, jdoucí od výchozích parametrů k výsledné podobě veřejných rozpočtů, rozpočtu centrální vlády a státního rozpočtu, lze shrnout následovně:

- **Cíl pro deficit veřejných rozpočtů** (po očištění o privatizační příjmy, finanční operace a dotace transformačním institucím) **v roce 2006 činí 4,0 % HDP** při trajektorii poklesu o 0,64 % HDP v roce 2004, 0,71 % HDP v roce 2005 a 0,86 % HDP v roce 2006.
- **Poklesu deficitu veřejných rozpočtů musí být dosaženo především snižováním deficitu tzv. centrální vlády** (tj. státního rozpočtu a státních fondů), při víceméně stabilním deficitu ostatních složek vlády). Tzv. centrální vláda je největším „příspěvatelem“ k celkové deficitnosti veřejných rozpočtů. Státní rozpočet a rozpočty státních fondů má navíc kabinet pod svou přímou kontrolou a může na nich bezprostředně aplikovat aktivní opatření (u ostatních segmentů veřejných rozpočtů tak může činit jen zprostředkovaně). Na konci roku 2006 by deficit centrální vlády proto neměl překročit 3,1 % HDP. Rozsah snížení deficitu činí 0,76 % HDP v roce 2004, 0,62 % HDP v roce 2005 a 0,83 % HDP v roce 2006.
- **Cíl pro deficit státního rozpočtu** (po „očištění“ o privatizační příjmy, finanční operace a dotace transformačním institucím) v roce 2006, který je konzistentní s cílem pro celé veřejné rozpočty, činí 2,0 % HDP při trajektorii poklesu 0,57 % HDP v roce 2004, 0,53 % HDP v roce 2005 a 0,74 % HDP v roce 2006.
- Po vynásobení cílených podílů deficitů na HDP s odhadovaným objemem HDP získáme nominální hodnoty cílených maximálních deficitů veřejných rozpočtů, centrální vlády a státního rozpočtu (viz tabulka č. 13, v „očištěné“ metodice).
- Konečně, porovnáním cílených maximálních deficitů s deficitem, které vyplývají z autonomního scénáře (viz tabulky v části IV.1.2.3.), je dán kvantitativní rozsah nutných

opatření na příjmové a výdajové straně k naplnění parametrů aktivního scénáře (poslední sektor tabulky č. 13).

Tabulka č. 13: Parametry aktivního scénáře

	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Snižování podílu salda rozpočtů na HDP:</i>					
Veřejné rozpočty			0,64	0,71	0,86
Centrální vláda			0,76	0,62	0,83
Státní rozpočet			0,57	0,53	0,74
<i>Maximální saldo (% HDP):</i>					
Veřejné rozpočty	-3,9	-6,2	-5,5	-4,8	-4,0
Centrální vláda	-3,0	-5,3	-4,5	-3,9	-3,1
Státní rozpočet	-1,7	-3,9	-3,3	-2,8	-2,0
<i>Maximální saldo (mld. Kč):</i>					
Veřejné rozpočty	-89,5	-146	-139	-129	-115
Centrální vláda	-68,7	-125	-114	-105	-90
Státní rozpočet	-39,5	-92	-83	-75	-60
<i>Nutný rozsah opatření (P a V v mld. Kč):</i>					
Centrální vláda			67	94	106
Státní rozpočet			65	89	97

- K určení výsledného agregátního výdajového stropu na období let 2004 – 2006 je nutné znát fiskální dopady navrhovaných daňových opatření. Ta vycházejí ze závěrů koaličních dohod a jsou podrobněji specifikována v části IV.2. textu. Fiskální dopady příjmových opatření shrnuje tabulka č. 14, v rozdělení na veřejné rozpočty celkem, tzv. centrální vládu a samotný státní rozpočet.

Tabulka č. 14: Fiskální dopady daňových opatření (mld. Kč)

	2004			2005			2006		
	VR	CV	SR	VR	CV	SR	VR	CV	SR
daň z přidané hodnoty	14,0	10,7	10,7	22,6	17,2	17,2	23,8	18,1	18,1
spotřební daně	13,5	13,5	11,8	16,2	16,2	14,5	19,3	19,3	17,5
daň z příjmů právnických osob	-5,7	-4,1	-4,1	-12,1	-8,7	-8,7	-21,9	-15,7	-15,7
daň z příjmů fyzických osob	-3,2	-2,4	-2,4	-0,8	-1,0	-1,0	-0,6	-0,8	-0,8
daň z nemovitostí				1,4			1,4		
ostatní majetkové daně ("trojdaň")	4,8	4,8	4,8	0,7	0,7	0,7	-2,6	-2,6	-2,6
místní poplatky				1,0			1,0		
sociální pojistné	-1,0	-1,0	-1,0	0,8	0,8	0,8	2,8	2,8	2,8
zdravotní pojistné	-0,6			-0,4			-0,3		
Celkem	21,8	21,5	19,8	29,4	25,2	23,5	22,9	21,1	19,3

- Pokud bychom vzali v úvahu jen státní rozpočet, představují vlivy daňových opatření (včetně pojistného na sociální zabezpečení) přijatých koaličními partnery zvýšení

rozpočtových zdrojů o 19,8 mld. Kč v roce 2004, 23,5 mld. Kč v roce 2005 a 19,3 mld. Kč v roce 2006.

- Na základě cílené výše deficitu v jednotlivých letech a na základě příjmové prognózy z pasivního scénáře navýšené o očekávané fiskální dopady daňových změn lze určit výši výdajových stropů pro jednotlivé roky.

Tabulka č. 15: Aktivní scénář: výdajové stropy a rozsah výdajových opatření (mld. Kč)

	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Příjmy po aktivních úpravách:</i>					
Celkové příjmy SR			737	802	851
Příjmy SR (bez splátek půjček a dotací z FNM)			734	801	850
Maximální saldo SR			-83	-75	-60
<i>Výdajový strop:</i>					
Celkové výdaje SR			854	919	938
Výdaje SR (bez půjček, garancí a dotací TI)			817	876	910
Rozsah výdajových opatření			45	65	78
Memo:					
Výdajový strop CV			880	939	974
z toho: SFDI			44	44	44

- Z kvantifikace výdajových stropů vyplývá, že celkový limit centrální vlády (na výdaje bez dotací transformačním institucím, poskytnutých půjček a fiskálních dopadů v minulosti poskytnutých garancí) po započtení fiskálních dopadů daňových opatření činí 880 mld. Kč v roce 2004, 939 mld. Kč v roce 2005 a 974 mld. Kč v roce 2006. Z toho na SFDI jako nejvýznamnější státní fond z hlediska objemu výdajů připadá výdajový limit 44 mld. Kč ročně³¹.
- **Na úrovni státního rozpočtu dosahují limity výdajů při započtení změn daňových zákonů v jednotlivých letech těchto hodnot: 817 mld. Kč v roce 2004, 876 mld. Kč v roce 2005 a 910 mld. Kč v roce 2006.**
- Stanovené výdajové stropy neznamenaají absolutní pokles výdajů státního rozpočtu (tj. absolutní škrty oproti předchozímu roku), ale rostou v průměru o 5,6 % ročně (mezi roky 2004 a 2006). Při inflaci na úrovni cca 3 % ročně nejde o nikterak restriktivní fiskální politiku. Jistá restrikce ovšem vyplývá ze skutečnosti, že výdaje SR se významně zvyšují

³¹ Přesné rozdělení agregátního výdajového limitu centrální vlády na jednotlivé státní fondy nebylo s výjimkou SFDI prozatím dohodnuto. V případě SFDI existuje možnost navýšit výdajový strop ze 44 mld. Kč o dodatečný výnos spotřebních daní vyplývající z daňových opatření (o cca. 1,7 mld. Kč ročně). O tu samou částku se ale sníží celkový výdajový strop pro kapitoly státního rozpočtu.

o rozpočtové dopady členství v EU. Ostatní výdaje (resp. jejich nárůst) tak budou muset být adekvátně korigovány. Jak je patrné z předchozího odstavce, při realizaci fiskální konsolidace nedojde ani v jednom roce k poklesu reálné hodnoty objemu výdajů státního rozpočtu, naopak, v průměru za léta 2004 až 2006 je zajištěn její meziroční růst o více než 2 %.

- **Klíčovým výstupem principu fiskálního cílení je nejen stanovení střednědobých výdajových rámců vlády na roky 2004 – 2006, ale i nutného rozsahu úsporných opatření na straně výdajů v jednotlivých letech. Ty představují podle zvolené aktivní fiskální politiky částky 45 mld. Kč v roce 2004, 65 mld. Kč v roce 2005 a 78 mld. Kč v roce 2006 (viz tabulka č. 15).**
- Propočtení výdajových stropů prozatím neobsahuje vliv přesunu kompetencí na kraje a dopady nového rozpočtového určení daní.
- Propočtení rovněž neobsahuje vliv uvažovaného významného aktivního opatření v oblasti dávek nemocenského pojištění. Dojde-li k politické shodě, pak by od roku 2005 měla přejít na zaměstnavatele povinnost hradit nemocenské dávky zaměstnanci po dobu prvních dvou týdnů pracovní neschopnosti. S tímto opatřením bude korespondovat snížení sazby odvodu zaměstnavatele na nemocenské pojištění za své zaměstnance. Záměrem vlády je, aby se jednalo o fiskálně neutrální krok, kdy se souběžně sníží příjmy i výdaje státního rozpočtu o stejnou částku. Po schválení tohoto opatření se tedy nezmění saldo státního rozpočtu, bude se ale snižovat výdajový rámec vlády.

IV.1.4. Shrnutí a porovnání pasivního a aktivního scénáře

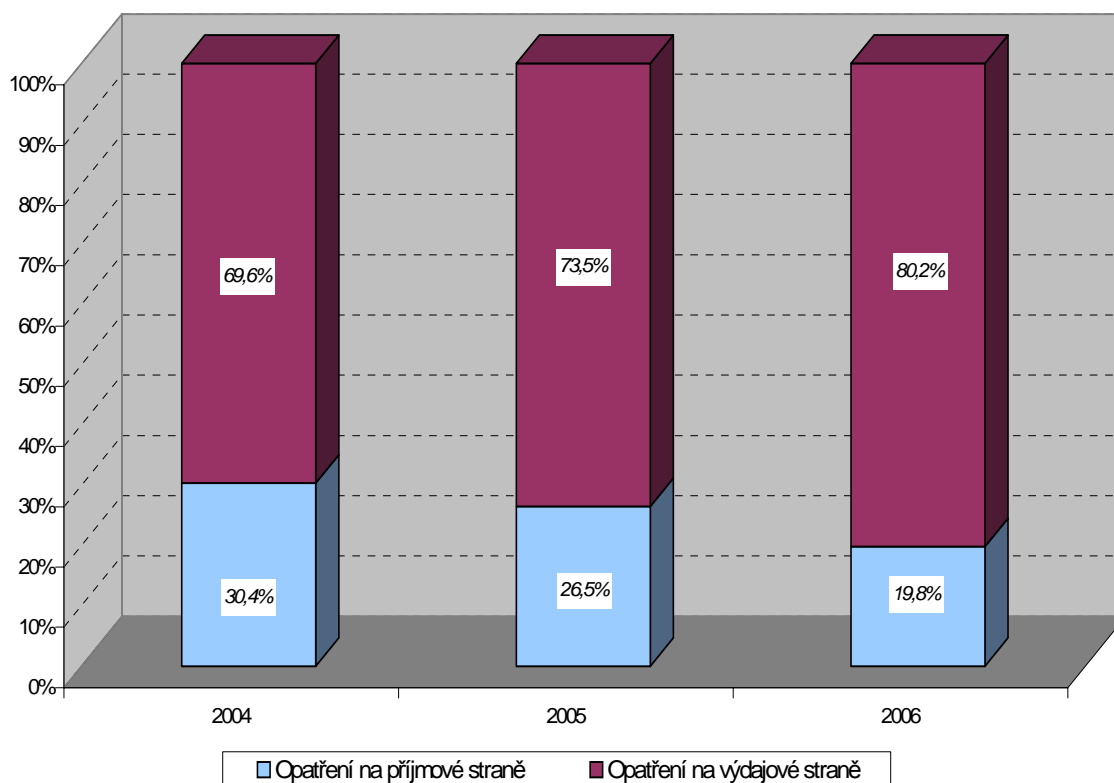
Přijetí výše uvedeného aktivního scénáře vládou vyžaduje implementovat významná opatření na příjmové i výdajové straně státního rozpočtu. Jejich rozsah v jednotlivých letech je patrný z následující tabulky č. 16:

Tabulka č. 16: Shrnutí rozsahu aktivních příjmových a výdajových opatření ve státním rozpočtu

	2004	2005	2006	Celkem
Aktivní opatření na straně příjmů	19,8	23,5	19,3	62,7
Aktivní opatření na straně výdajů	45,4	65,4	78,1	188,9
Aktivní opatření celkem	65,2	88,9	97,4	251,6

- Poměr opatření na příjmové a na výdajové straně k celku je znázorněn následujícím grafem:

Graf č. 5: Struktura příjmových a výdajových opatření ve státním rozpočtu



- Konsolidace je mixem příjmových a výdajových opatření, kdy se podíl výdajových opatření na celkové fiskální korekci pohybuje v letech 2004 – 2006 cca mezi 70 až 80 %. **Naplnění požadovaného rozsahu fiskální korekce v letech 2004 – 2006 znamená mobilizovat výrazné úspory zejména na straně výdajů.**
- Koaliční partneři přijali a potvrdili vůli provést opatření na straně příjmů, která povedou souhrnně k získání dalších zdrojů do státního rozpočtu ve výši 62,7 mld. Kč za tři roky. **Tento rozsah změn na příjmové straně je považován za konečný do roku 2006, vláda nepřipravuje žádný scénář dalších opatření ke zvýšení daňové zátěže.**
- Opatření na výdajové straně budou v souhrnu představovat nalezení úspor ve výši téměř 190 mld. Kč za tříleté období. Jedná se o skutečný reformní balík změn, který by měl srazit dnešní vysokou úroveň vládních výdajů do výrazně nižších pásem. Část těchto výdajových opatření, reprezentujících asi 64 % prostoru pro nutné výdajové úspory, byla dohodnuta koaličními partnery v průběhu projednávání systémových reformních opatření. Stále však zbývá cca 36 % z rozsahu nutných úspor (cca 67,4 mld. Kč), které bude třeba

dále nalézt pro příští tři roky ve výdajích státního rozpočtu. **Ministerstvo financí má tento potřebný rozsah úspor naplněn řadou konkrétních opatření, která předkládá vládě v rámci přípravy a projednávání návrhu státního rozpočtu na rok 2004 a střednědobých výdajových rámců na roky 2004 – 2006.** Tato opatření jsou zčásti selektivně mířena vůči vybraným kapitolám a programům, zčásti jsou uplatňována plošně. Je jasné, že hospodaření kapitol státního rozpočtu v letech 2004 – 2006 se ponese ve znamení vysoké úspornosti, přehodnocování potřebnosti některých programů a činností a užšího vymezení resortních priorit. Bude muset dojít k revizi některých dřívějších usnesení vlády o fixním podílu výdajů některých resortů nebo politik na HDP.

- Implementace navrhovaného aktivního scénáře povede k zásadní změně vývoje objemu deficitu veřejných rozpočtů a jejich podílu na HDP: zatímco v autonomním scénáři bylo reálné předpokládat dosažení úrovně podílu fiskálního deficitu na HDP mezi 7,6 – 8,3 %, při realizaci aktivních opatření dochází k „obratu“ a dosažení cílené hranice 4 % podílu v roce 2006. **Takto nastartovaný obrat deficitní trajektorie je solidním východiskem pro další snížení hranice podílu deficitu veřejných rozpočtů na HDP pod 3 % nejpozději do roku 2008, za předpokladu pokračování zahájených reforem i po roce 2006.**

Tabulka č. 17: Deficit veřejných rozpočtů, centrální vlády a státního rozpočtu v pasivním a aktivním scénáři (% HDP)

	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Pasivní scénář:</i>					
Saldo veřejných rozpočtů	-3,9	-6,2	-8,2	-8,3	-7,6
Saldo centrální vlády	-3,0	-5,3	-7,2	-7,4	-6,7
Saldo státního rozpočtu	-1,7	-3,9	-5,9	-6,1	-5,4
<i>Aktivní scénář:</i>					
Saldo veřejných rozpočtů	-3,9	-6,2	-5,5	-4,8	-4,0
Saldo centrální vlády	-3,0	-5,3	-4,5	-3,9	-3,1
Saldo státního rozpočtu	-1,7	-3,9	-3,3	-2,8	-2,0

- **Přijetím navrženého aktivního scénáře dochází i k zásadnímu pozitivnímu obratu ve vývoji státního rozpočtu.** Dojde-li k realizaci navržených opatření, měl by se deficit státního rozpočtu v „očišťeném“ pojetí pohybovat na úrovních cca 83 mld. Kč v roce 2004, 75 mld. Kč v roce 2005 a 60 mld. Kč v roce 2006. V roce 2003 se přitom očekává výše schodku ve srovnatelné metodice 92 mld. Kč³², **jde tedy o cestu absolutního poklesu deficitu již od prvního roku reformního období.** I na základě porovnání čísel v metodice, ve které je sestavován dosud státní rozpočet, je zřetelný zásadní obrat v trendu: již v roce 2004 je schodek rozpočtu uvažován v mírně nižší nominální výši než v roce 2003 (jeho podíl na HDP je samozřejmě nižší), v dalších dvou letech dochází k nominálnímu poklesu. Pomalejší tempo snižování deficitu v těchto letech je dáno především očekávaným vyšším objemem výdajů na úhradu dříve poskytovaných státních garancí. Informace dokládá tabulka č. 18:

Tabulka č. 18: Vývoj deficitu státního rozpočtu (mld. Kč)

	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Pasivní scénář:</i>					
Saldo SR (metodika sestavování SR)	-45,7	-119	-183	-206	-185
Saldo SR (metodika pro fiskální cílení)	-39,5	-92	-148	-164	-157
<i>Aktivní scénář:</i>					
Saldo SR (metodika sestavování SR)	-45,7	-119	-118	-117	-87
Saldo SR (metodika pro fiskální cílení)	-39,5	-92	-83	-75	-60

- **Přijetí navrženého reformního scénáře bude znamenat i výrazné zpomalení růstu veřejného dluhu, jak je patrné z tabulky č. 19.** Zatímco v případě setrvání v autonomní fiskální trajektorii by činil předpokládaný podíl veřejného dluhu na HDP v roce 2006 47,7 % (včetně závazků ČKA), vlivem snižování objemu deficitu veřejných rozpočtů podle aktivního scénáře bude činit 38,5 %, tedy o 9,2 % bodu méně.

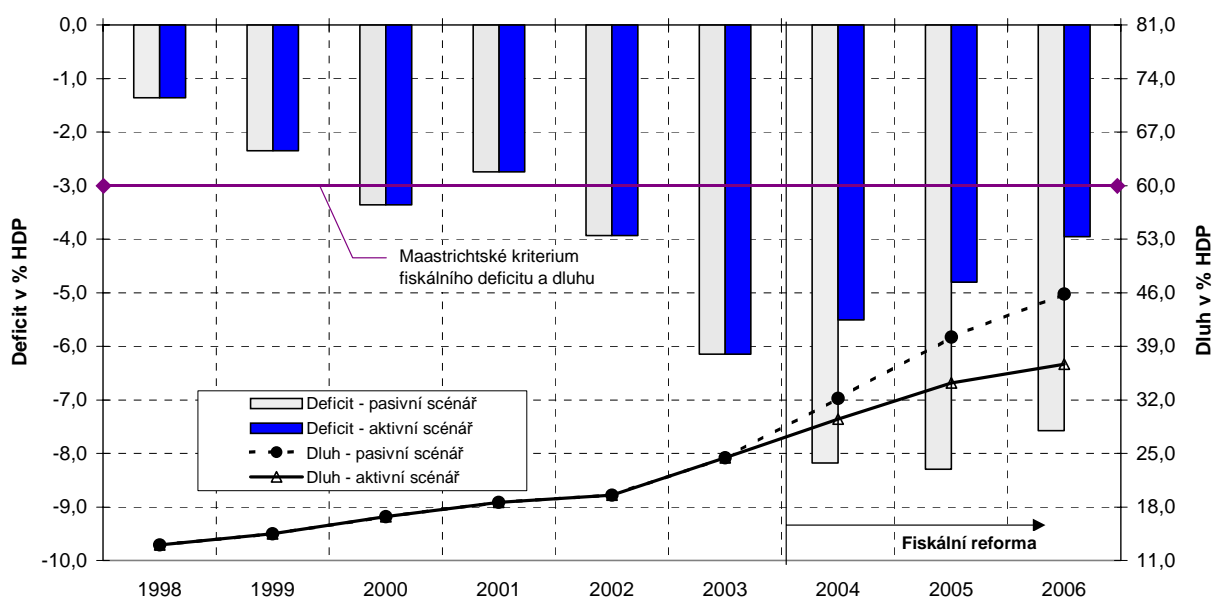
Tabulka č. 19: Vývoj veřejného dluhu (% HDP)

	2002	2003	2004	2005	2006
Hrubý veřejný dluh konsolidovaný					
Pasivní scénář	19,5	24,4	32,2	40,2	45,8
Aktivní scénář	19,5	24,4	29,5	34,2	36,7
Hrubý veřejný dluh konsolidovaný včetně ČKA					
Pasivní scénář	27,0	30,9	36,8	43,4	47,7
Aktivní scénář	27,0	30,9	34,1	37,4	38,5

³² V tomto objemu schodku přitom není zahrnuta úhrada za prohranou arbitráž ČR versus CME ve výši 10,6 mld. Kč, ani např. kompenzace střadatelům v družstevních záložnách ve výši 2 mld. Kč, po jejich započtení by bylo tempo snižování deficitů v dalších letech ještě strmější.

- Obrat v trajektorii fiskálního deficitu a výrazné zpomalení nárůstu veřejného dluhu je nejlépe vidět z grafu č. 6. Graf přehledně ilustruje rozdíly mezi variantou, kdy se veřejné rozpočty ponechají autonomnímu vývoji a variantou navrhovaného aktivního fiskálního scénáře:

Graf č. 6: Vývoj deficitů veřejných rozpočtů a veřejného dluhu (bez závazků ČKA) v pasivním a aktivním scénáři



IV.2. Aktivní opatření na straně příjmů

IV.2.1. Navrhovaná opatření na straně příjmů

Reforma veřejných financí je v oblasti daňových příjmů (včetně pojistného) naplněna těmito opatřeními:

- **Daň z přidané hodnoty**

Od 1. října 2003 dojde ke snížení hranice obratu pro povinnou registraci k DPH ze 3 mil. Kč za rok na 2 mil. Kč za rok a v roce 2004 bude dále snížena na 1 mil. Kč za rok. K 1. lednu 2004 pak dojde k přesunu části zboží a služeb ze snížené (5 %) do základní (22 %) sazby.

K datu vstupu do EU nabude účinnosti zcela nová právní úprava, která bude obsahovat především tyto změny:

- přesun zbývajících služeb ze snížené sazby do základní podle šesté směrnice o DPH;
- ustanovení o systému vnitřního obchodu mezi členskými státy EU.

- **Spotřební daně**

Bude přijata zcela nová právní úprava, která obsahuje především tyto změny:

- zavedení režimu podmíněného osvobození od daně prostřednictvím tzv. daňových skladů, k jehož provozování bude vydáváno povolení na základě jednoznačných kritérií;
- další kroky pro postupné dosažení 57 % daňového zatížení cigaret do 31. prosince 2006;
- zvýšení sazeb na úroveň minimálních sazeb platných v EU u ostatních komodit, kde je sazba platná v ČR pod touto úrovní;
- správa spotřebních daní bude zajišťována výhradně celní správou.

K 1. lednu 2004 dojde ke zvýšení spotřební daně z lihu z 234 Kč/litr čistého lihu na 265 Kč/litr čistého lihu. Dále dojde ke zvýšení sazby spotřební daně z tabákových výrobků tak, aby podíl daně v konečné maloobchodní ceně nejprodávanější značky stoupl z dnešních 40 % na zhruba 45 %. Budou zvýšeny sazby daně u bezolovnatého benzínu (o cca 0,60 Kč na litr) a motorové nafty (o cca 2,10 Kč na litr), případně u dalších minerálních olejů.

Zvýšení sazeb u lihu a tabákových výrobků bude doprovázeno opatřeními k omezení daňových úniků. Na tržištích bude zakázán prodej tabáku a lihovin. Na základě nového zákona o značení lihovin kontrolními páskami budou alkoholické nápoje označovány.

- **Daň z příjmů**

Sazba daně z příjmů právnických osob bude k 1. lednu 2004 snížena na 28 %, k 1. lednu 2005 na 26 % a konečně k 1. lednu 2006 na 24 %. Snižování sazeb bude doprovázeno částečným rozšířením základu daně – stanovení cenového limitu pro odepisování pořízených automobilů na 900 tisíc Kč od roku 2004, zrušení slevy na dani ve výši poloviny daně srážené z dividendových příjmů od roku 2005.

Novela stávajícího zákona o daních z příjmů bude mj. upravovat společný systém zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských zemí a jednotný systém zdaňování při fúzích, převodech jmění a výměně akcií ve vztahu ke společnostem z různých členských zemí.

Zdaňování fyzických osob nedozná v letech 2004 až 2006 významnějších změn. Nebudou např. ani valorizovány odečitatelné položky a sazební pásma, pouze odečitatelná položka na děti bude zvýšena o 2000 Kč.

Pro OSVČ bude stanovena povinnost úhrady alespoň minimální daně z příjmů odpovídající fiktivnímu příjmu v úrovni 50 % průměrné mzdy v národním hospodářství.

- **Daň z nemovitostí**

Novou právní úpravou s účinností od 1. ledna 2005 bude daň z pozemků převedena v plném rozsahu na hodnotový princip, přitom budou posíleny pravomoci obcí při stanovení výše daně. Přejít k novému způsobu zdanění bude proveden tak, aby hodnota pozemků byla stanovena bez účasti znalců nebo odhadců a byly tak sníženy celkové náklady na správu této daně.

- **Daň z převodu nemovitostí**

K 1. lednu 2004 se změní splatnost daně tak, že bude splatná ve lhůtě pro podání daňového přiznání. Současně bude k tomuto datu sazba daně snížena z 5 % na 3 %. Budou zrušena některá stávající osvobození u této daně.

- **Daň dědická**

Dědictví v I. skupině dědiců bude nadále od daně osvobozeno.

- **Daň silniční**

Novela zákona, která nabude účinnosti k datu vstupu ČR do EU, bude obsahovat vynětí vozidel registrovaných v jiných členských státech EU a příp. dalších státech z předmětu daně a bude reagovat na zrušení celních úřadů na hraničních přechodech u subjektů z třetích zemí.

- **Místní poplatky (obecní daně)**

Předmětem návrhu nového zákona o obecních daních s účinností k 1. lednu 2005 budou daně, které nahradí dosavadní místní poplatky. Dojde případně k rozšíření okruhu obecních daní. Budou posíleny pravomoci obcí při stanovení výše daně.

- **Správa daní**

Daně a daňové řízení budou zastřešeny novou procesní úpravou, tzv. daňovým řádem. Pro podnikatele, kteří inkasují na tržištích a ve stánkovém prodeji platby v hotovosti, bude zavedena povinnost evidovat tyto platby v registračních pokladnách.

Nový zákon o majetkových přiznáních stanoví, že osoby, které zakoupí registrovaný majetek nad určitou cenu, budou mít povinnost podat majetkové přiznání. Pokud nabývají

cena bude v nepoměru k deklarovaným příjmům nebo nabyvatel přiznání nepodá, správce daně zahájí řízení o přiznání původu příjmů.

Dojde ke zjednodušení účetnictví pro neplátce DPH.

- **Sociální a zdravotní pojistné**

Vyměřovací základ OSVČ pro oba druhy pojistného bude v letech 2004 – 2006 postupně zvyšován ze současných 35 % na 50 %. U OSVČ bude obecně uplatněn princip fiktivního příjmu ve výši 50 % průměrné mzdy v národním hospodářství. Tento princip bude uplatněn pro účely stanovení minimální daně z příjmů, výpočtu minimálního odvodu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na politiku zaměstnanosti, minimálního vyměřovacího základu pro zdravotní pojistné a pro posouzení nároku na sociální dávky. V souvislosti se zavedením nového důchodového systému bude řešena i otázka maximálního vyměřovacího základu pro zaměstnance a OSVČ. Na osoby pobírající příjmy na základě mandátních a jim podobných smluv bude z hlediska sociálního a zdravotního pojištění a přístupu k sociálním dávkám pohlíženo jako na OSVČ.

- **Modernizace daňové a celní správy**

Hlavním cílem modernizace daňové a celní správy je zvýšení účinnosti správy daní, zvýšení efektivnosti výběru daní a dosažení stavu, kdy daňová a celní správa budou odpovídat standardům členských států Evropské unie. K cílovému stavu by měla přispět i opatření legislativního charakteru. Nový zákon o celní správě nabude účinnosti k 1. květnu 2004, působnost orgánů daňové správy bude upravena novým zákonem o daňové správě s účinností od 1. ledna 2005.

- **Opatření k omezení celních a daňových úniků**

K omezení daňových a celních úniků povedou jak některé změny daňové legislativy zmíněné výše, ale i další opatření v oblasti nedaňové legislativy. Mezi změny, které si lze představit, patří např. omezení plateb v hotovosti; zavedení lhůt, po které by osoby, které stály u úpadku právnické osoby, nemohly vykonávat obdobnou funkci v jiné společnosti; zavedení podmínky bezdlužnosti vůči správci daně pro právnické osoby, které žádají o vydání živnostenského oprávnění; rozšíření příslušného ustanovení o trestný čin ohrožení daně či neodvedení přiznané daně překračující jistou částku; a v neposlední řadě rozšíření kompetencí celní správy na oblast kontroly nelegálního zaměstnávání.

IV.2.2. Sumarizace fiskálních efektů navrhovaných opatření

Fiskální efekty navrhovaných opatření do bilance státního rozpočtu v letech 2004 až 2006 sumarizuje tabulka č. 20:

Tabulka č. 20: Fiskální efekty příjmových opatření na státní rozpočet (mld. Kč)

	2004	2005	2006	Celkem
DANĚ celkem	20,8	22,7	16,5	60,1
• daň z přidané hodnoty	10,7	17,2	18,1	46,0
• spotřební daně	11,8	14,5	17,5	43,8
• daň z příjmů právnických osob	-4,1	-8,7	-15,7	-28,5
• daň z příjmů fyzických osob *)	-2,4	-1,0	-0,8	-4,2
• ostatní majetkové daně	4,8	0,7	-2,6	2,9
POJISTNÉ celkem	-1,0	0,8	2,8	2,6
DANĚ A POJISTNÉ CELKEM	19,8	23,5	19,3	62,7

*) Ve výnosu této daně se promítají vlivy jiných reformních opatření, zejména v platové oblasti ve veřejném sektoru a zvýšení pojistného pro OSVC.

- **Opatření na straně příjmů z daní a pojistného, včetně promítnutí vlivu jiných změn na výnosy daní, by měla celkem za tříleté období 2004 – 2006 znamenat pro státní rozpočet výnos cca 62,7 mld. Kč.**
- Tabulka č. 21 dokumentuje souhrnně vliv opatření na veřejné rozpočty celkem (podrobněji viz Příloha č. 3). **Je z ní též patrné, že mezi roky 2004 a 2006 by mělo dojít i po implementaci aktivních příjmových opatření ke snížení daňové kvóty; v případě tzv. úzké daňové kvóty z 22,4 % na 22,1 %, v případě složené daňové kvóty z 40,0 % na 39,7 %.**

Tabulka č. 21: Celkový odhad dopadu změn v oblasti daní a pojistného na veřejné rozpočty

	2004	2005	2006
Daně (mld. Kč)	23,4	29,0	20,4
Pojistné na sociální a zdravotní pojištění (mld. Kč)	-1,6	0,4	2,5
Daňová kvóta (% z HDP)	22,4 %	22,9 %	22,1 %
Složená daňová kvóta (% z HDP)	40,0 %	40,6 %	39,7 %

Pozn.: daňové kvóty vycházejí z metodiky OECD

Daňová politika vlády v letech 2004- 2006 je podrobněji komentována v Příloze č. 3.

IV.3. Aktivní opatření na straně výdajů

Opatření navrhovaná na výdajové straně veřejných rozpočtů vyplývají především ze závazků, které přijala vláda České republiky ve svém Programovém prohlášení. Současně jsou tato opatření v souladu se závěry analýz provedených českými i mezinárodními institucemi, které identifikovaly jak příčiny strukturálních problémů ve výdajích veřejných rozpočtů v České republice, tak metody k jejich odstranění.

Na jedné straně existují finančně velmi náročné programy vyplývající z vyhlášených priorit vlády a dalších „politik“ v různých oblastech. Zároveň se vláda zavázala stabilizovat veřejné rozpočty. Současné maximalistické naplnění těchto závazků vlády není za stávajících podmínek reálné. Navrhované změny, budou-li důsledně aplikovány a respektovány, mohou napomoci plnění závazků vlády. Jejich základními společnými principy jsou důsledná identifikace skutečných priorit a nezbytných prostředků pro jejich realizaci, konfrontace těchto potřeb se zdroji, výběr postupů realizace priorit při respektování tvrdých rozpočtových omezení, a tlak na hospodárné využití disponibilních prostředků.

Vláda se dále zavázala přistoupit k nezbytné racionalizaci mandatorních výdajů, klást důraz na programově orientovanou strukturu kapitol státního rozpočtu, dbát na hospodárné využívání rozpočtových prostředků a v tomto smyslu přijmout řadu opatření.

Navrhuje se realizovat mix výdajových opatření. Některá využívají již nyní existující legislativní prostor pro diskreční rozhodování vlády, jiná vyžadují legislativní úpravy. Některá z opatření budou mít přímý kvantifikovatelný efekt do bilance střednědobého výhledu na období 2004 – 2006, u jiných se fiskální přínos se projeví až s jistým časovým zpožděním.

Část IV.3. pojednává vesměs o výdajových opatřeních, jejichž přínos se projeví již ve střednědobém období do konce roku 2006. Ostatní části kapitoly IV. pak prezentují další systémové a institucionální změny.

IV.3.1. Důchody

Základní systém důchodového pojištění je dlouhodobě finančně neudržitelný a musí nezbytně projít zásadní reformou. S cílem vytvoření výhodnějšího východiska pro reformu I. pilíře budou provedeny dílčí parametrické úpravy s účinností k 1. 1. 2004.

Předně, věková hranice pro odchod do důchodu se bude zvyšovat i po roce 2006 stejným tempem jako dosud, až do dosažení shodné hranice 63 let pro muže i ženy (úspory výdajů i zvýšení příjmů lze očekávat až od roku 2008). Zruší se možnost dočasně kráceného starobního důchodu při předčasném odchodu do důchodu a ponecháno bude jen trvalé krácení. Provede se další redukce hodnocení doby studia pro účely důchodového pojištění. Navrhuje se dále zrušit omezení souběhu starobního důchodu a výdělku v období 2 let po nabytí nároku, přesáhne-li výdělek dvojnásobek částky životního minima a mění se podmínka výplaty důchodu, kterou bylo uzavření pracovní smlouvy na dobu určitou tak, že se omezuje na dobu určitou nepřesahující jeden rok. Navrhované změny v příspěvkové povinnosti na straně příjmů systému I. pilíře a jejich vliv na veřejné rozpočty jsou komentovány v části IV.2.

Očekávané úspory (+) výdajů v letech účinnosti změn v legislativě činí (v mld. Kč):

	2004	2005	2006
Omezení možností předčasného odchodu do důchodu	0,09	0,27	0,35
Omezení zápočtu doby studia	0,05	0,17	0,37
Souběh starobního důchodu s výdělkem	- 0,20	- 0,50	- 0,70

Důchody budou zvyšovány v letech 2004 až 2006 o částky stanovené podle platného zákonného ustanovení, tj. podle růstu spotřebitelských cen a jedné třetiny růstu reálné průměrné mzdy s přihlédnutím k tomu, že relace průměrného důchodu k průměrné mzdě

neklesne do roku 2006 pod 40 %. Odhady dopadu takto koncipovaných vládních nařízení o zvyšování důchodů k 1. lednu 2004 až 2006 činí (v mld.Kč):

	2004	2005	2006
Dopad valorizace	5,5	9,5	14,5
Snížení výdajů na důchody proti autonomnímu scénáři	2,5	4,8	1,3

Návrhy parametrických změn v oblasti důchodového pojištění k 1.1. 2004 jsou blíže specifikovány v Příloze č. 4.

Penzijní reforma musí zahrnout jak reformu základního průběžně financovaného systému, tak i změny v doplňkových systémech. Základem reformy prvního pilíře důchodového pojištění bude příprava přechodu z dávkově definovaného na příspěvkově definovaný systém starobních důchodů (NDC). V návaznosti na to budou posouzeny změny v doplňkových systémech. Jejich smyslem bude motivace k systematické akumulaci finančních aktiv a zajištění jejich bezpečného investování tak, aby co nejširšímu okruhu občanů byly zajištěny dodatečné příjmy ve stáří nad rámec příjmu ze základního povinného systému prvního pilíře.

Ministerstvo práce a sociálních věcí předloží vládě samostatný materiál s návrhem reformy prvního pilíře důchodového pojištění..

IV.3.2. Nemocenské pojištění

Systém bude zásadně reformován a budou revidovány jeho základní parametry s účinností od 1.1. 2005. Cílem připravovaných změn je především zabránit zneužívání a deformacím účinků fungování systému, a tak i ke snížení četnosti a délky pracovní neschopnosti.

Do doby účinnosti nového zákona se prodlouží moratorium na zvyšování redukčních hranic a s účinností k 1. 1. 2004 se dále prodlouží rozhodné období pro určení vyměřovacího základu ze 3 na 12 měsíců. Dále se navrhuje redukce vyměřovacího základu po dobu prvních 14 dní nemoci ze 100 na 90 % a, konečně, pro první tři

kalendářní dny nemoci se sníží výše nemocenských dávek na 25 % denního vyměřovacího základu.

Očekávané snížení výdajů v letech účinnosti změn v dávkové legislativě činí, včetně účinnosti nového zákona, který by měl přinést zhruba rovnocenný rozsah úspor, dosažitelných dalším prodlužováním moratoria na zvyšování redukčních hranic, celkem (v mld. Kč):

	2004	2005	2006
Nezvyšování redukčních hranic, resp. vliv nového zákona	0,78	1,82	3,14
Prodloužení rozhodného období	0,91	1,01	0,80
Redukce započitatelného příjmu za prvních 14 dnů nemoci	1,09	1,13	1,16
Snížení dávky za první 3 dny	1,28	1,25	1,30

Značné snížení výdajů na nemocenské dávky lze očekávat snížením nemocnosti a omezením zneužívání pracovních neschopností k řešení jiných sociálních situací v důsledku přijatých legislativních změn. Odhady úspor z tohoto titulu se zhruba pohybují v letech výhledu mezi 2 až 2,3 mld.Kč ročně.

Podrobnější komentář k opatřením v nemocenském pojištění je uveden v Příloze č. 5

IV.3.3. Dávky státní sociální podpory a sociální péče

Dávkové systémy projdou rychlou a hlubokou reformou. Jejím smyslem bude intenzivnější cílení dávek na skutečně sociálně potřebné a odstranění prvků, které odrazují od aktivního přístupu jednotlivců i rodin k řešení jejich sociální situace. Revize a redukce dávek státní sociální podpory a sociální péče a zpracování nového zákona o hmotné nouzi a sociálním vyloučení s komplexně novým řešením dávek podmíněných sociální potřebností k 1. 1. 2006, a se zavedením bonifikačních a sankčních mechanismů, bude podmíněno revizí a rekonstrukcí životního minima. Revizí a redukcí projdou i dávky, u nichž je nárok podmíněn zdravotním handicapem s tím, že budou upraveny zvláštním zákonem.

V reformě dávkových systémů se předpokládá důsledné rozdělení rolí státu a územních samosprávných celků v organizaci, správě a financování nepojištěneckých dávkových systémů se zdůrazněním principů individuálního posuzování sociální situace a posuzování ochoty obstarávat si prostředky obživy vlastním přičiněním. Dávky státní sociální podpory bude vyplácet stát, což se navrhuje organizačně řešit vytvořením divizí státní sociální podpory při dnešních úřadech práce.

Od roku 2004 se provedou dílčí parametrické změny. Bude zrušen příspěvek na dopravu s částečnou finanční kompenzací v podobě zavedení slev na žakovském jízděném (profinancovaných dotací na dopravní obslužnost). Příjemcům rodičovského příspěvku. Kteří řádně pečují o dítě se umožní výdělečná činnost neomezená výší výděleku. U příjemců dávek - OSVČ se uplatní koncept minimálního fiktivního příjmu ve výši 50 % průměrné mzdy při posuzování nároku na dávku. Všeobecně se zpřísní podmínky a zintenzivní kontrola výplaty dávek, zejména v oblasti dávek sociální péče vyplácených obcemi. Od účinnosti těchto dílčích legislativních i nelegislativních opatření lze očekávat úspory v letech 2005 a 2006 v obou dávkových systémech ve výši 1 až 1,7 mld. Kč.

Částky životního minima budou v letech 2004 až 2006 zvyšovány k 1. lednu vládním nařízením v minimálním rozsahu určeném zákonem, tj. podle růstu úhrnného indexu spotřebitelských cen za domácnosti celkem.

K 1. 1. 2006 se předpokládá účinnost nových zákonů upravujících nepojištěnecké dávky s očekávanou úsporou minimálně ve výši 2 mld. Kč s tím, že konečné odhady úspor pro státní rozpočet i veřejné rozpočty závisí na nové konstrukci životního minima, jeho vazbě na jednotlivé dávky, celkovém rozčlenění dávek do dávkových subsystémů po jejich revizi a rekonstrukci a podle rozsahu jejich převedení do přímé působnosti krajů a obcí.

Podrobnější komentář k této problematice je uveden v Příloze č. 6.

IV.3.4. Veřejné zdravotní pojištění

Tato oblast nezbytně projde reformou, obdobně jako důchodový systém, mj. i proto, že finanční nákladnost systému poroste v závislosti na procesu stárnutí populace. Je třeba

vytvořit podmínky k tomu, aby systém byl schopen větší finanční soběstačnosti a vyváženosti. Je nutné optimalizovat a racionalizovat předdimenzovanou síť lůžkových zdravotnických zařízení.

Za účelem udržení vyrovnané finanční bilance veřejného zdravotního pojištění na úrovni, která by nezvyšovala v letech 2004 až 2006 veřejný dluh, se provedou účinná systémová opatření zaměřená na regulaci a kontrolu nákladů a zvýšení efektivity hospodaření zdravotnických zařízení ve veřejném sektoru jako nástroje regulace růstu výdajové strany zdravotního pojištění, včetně rychlé implementace platby za diagnózu v segmentu lůžkové péče a zavedení nástrojů k zefektivnění regulace výdajů na léky a zdravotnickou techniku. Změny v legislativě budou zaměřeny na úpravu dohodovacího řízení o výši úhrad ve veřejném zdravotním pojištění a změnu přerozdělování příjmů z pojistného.

S účinností od 1. 1. 2004 se provedou shodné úpravy příspěvkové povinnosti OSVČ v pojistném zdravotním jako v pojistném sociálním, tj. zvýší se vyměřovací základ pro odvod pojistného na zdravotní pojištění z dnešních 35 % na 40, 45 a 50 % postupně v letech 2004 – 2006 a stanoví se minimální vyměřovací základ na úrovni 50 % průměrné mzdy v národním hospodářství. Platba státu ze státního rozpočtu do systému veřejného zdravotního pojištění bude v příštích třech letech meziročně valorizována jen podle míry inflace.

IV.3.5. Státní podpora stavebnímu spoření

Stát podporuje stavební spoření příspěvkem, který dosud činí 25 % z roční uspořené částky klientem, maximálně 4500 Kč ročně (v průměru však jen cca 2700 Kč). **Výdaje státního rozpočtu na podporu stavebního spoření trvale a strmě rostou. Předpokládá se, že již letos státní podpora převýší částku 13 mld. Kč a že maxima není ještě dosaženo.**

Jak státní podpora, tak zejména dlouhodobě klesající míra inflace a depozitních sazeb znamenají, že se finanční atraktivita stavebního spoření stále více vzdaluje počátečním podmínkám a panuje konsensus o potřebě jejího snížení. Je proto připravena novela příslušného zákona, spočívající (vedle standardních harmonizačních úprav) především ve věcných změnách oproti stávajícímu stavu, a sice ve:

- a) snížení procentní sazby státní podpory z 25 % na 15 % z ročně uspořené částky, a to současně se zvýšením podporovaného maxima z 18 000 Kč na 20 000 Kč,
- b) prodloužení pětileté vázací lhůty na 6 let (místo pěti let dosud),
- c) poskytování státní podpory účastníkům - fyzickým osobám počínaje rokem, kdy účastník dosáhne 15 let věku (alternativně jen 12 let),
- d) zrušení možnosti převodu uspořené částky přesahující 20 000 Kč v jednom roce do následujícího roku spoření z hlediska posuzování nároku účastníka na státní podporu.

Ministerstva financí a pro místní rozvoj naleznou řešení, které umožní bonifikaci účastníků spoření, kteří použijí naspořené prostředky pro řešení bytových potřeb, s tím, že řešení bude v intencích očekávaných fiskálních přínosů podle této reformní koncepce.

Žádné výše uvedené navržené změny však nelze realizovat retroaktivně. Je proto zřejmé, že státní rozpočet bude muset ještě v příštím roce nést důsledky silné mediální kampaně vyvolávající zvýšený zájem o uzavření smlouvy ještě v době platnosti současných výhodnějších parametrů zákona. Z tabulky je proto zřejmý předpokládaný vývoj výdajů státního rozpočtu jak v alternativě ad a) „pasivního“ scénáře, tak v případě přijetí novely zákona podle výše zmíněných parametrů – alternativa ad b).

Přes redukcí státní podpory, kdy za deset let odhadujeme kumulované úspory až na cca 60 – 65 mld. Kč, nicméně s jejich náběhem až s jistým časovým posunem po roce 2005, by i tak z finančního hlediska mělo zůstat stavební spoření (vzhledem k nynější a očekávané úrovni úrokových sazeb) nadále natolik atraktivní (roční výnosnost přes 6 %), že by novela neměla vyvolat nestabilitu systému.

Tabulka č. 22: Objem státní podpory stavební v pasivním a aktivním scénáři

Rok / Objem státní podpory (v mld. Kč)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Σ
bez změny zákona	11,1	13,5	14,6	15,1	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	179,1
po novele zákona	11,1	13,5	16,1	14,8	13,2	11,5	9,7	7,9	5,1	4,5	4,5	4,5	116,4
Odhady efektů	0	0	+1,5	-0,3	-2,4	-4,1	-5,9	-7,7	-10,5	-11,1	-11,1	-11,1	-62,7

IV.3.6. Platy a personální opatření ve veřejném sektoru

Výdaje státního rozpočtu na platy pracovníků organizačních složek státu a příspěvkových organizací a související odvody představují přibližně pětinu celkových výdajů státního rozpočtu. Již z toho je zřejmé, že reforma veřejných rozpočtů se **nemůže této oblasti vyhnout**. Česká republika stejně jako mnoho dalších zemí stojí před problémem jak v podmínkách nezbytné fiskální konsolidace zvýšit a udržet společensky žádoucí kvalitu i kvantitu veřejných služeb. Proto se navrhuje opatření ve střednědobém horizontu, která mají učinit veřejnou správu personálně úspornější, ale zároveň atraktivnější pro kvalifikované a výkonné pracovníky a současně vytvořit tlak na výrazné zvýšení kvality a produktivity práce v této sféře, to vše při limitovaných zdrojích.

Opatření se realizují dvěma základními cestami, a to jednak moratoriem na růst počtu zaměstnanců ústředních orgánů státní správy v roce 2003 a následně snižováním počtů zaměstnanců ústředně řízené správy, a dále implementací zákona o státní službě a 16ti třídního platového systému při limitovaném rozpočtovém dopadu těchto změn.

Navrhují následující platová a personální opatření:

- **Snížení celkového počtu pracovníků v ústředně řízených veřejných službách (včetně ústřední státní správy) v období let 2004 – 2006 o 6 % celkem.** Výchozí základnou pro navrhované zeštíhlení je schválený rozpočet na rok 2003. Snížení počtů se týká cca 29 tisíc funkčních míst, přičemž meziresortní strukturu snižování počtů (podíl jednotlivých resortů) i tempo v jednotlivých letech tříletého období stanoví vláda. V ústředních orgánech státní správy bude uplatněn stop stav stávajícího počtu pracovníků v letech 2004 – 2006. Výjimky z tohoto pravidla u jednotlivých ústředních orgánů může povolit vláda, jde-li o navýšení administrativní kapacity související s čerpáním prostředků Evropské unie a pokud správce rozpočtové kapitoly, resp. příslušný resortní ministr sníží o stejný počet personální stav v podřízených organizačních složkách státu nebo příspěvkových organizacích. **Racionální implementace uvedených změn bude podpořena výsledky personálních a organizačních auditů, které budou provedeny nejpozději do konce roku 2004.**

- **Na základě výsledků tarifních vyjednávání vláda definitivně rozhodne o zavedení tarifního systému. Prostředky na zvýšení platů budou v intencích potřeby fiskální konsolidace.**
- S účinností od 1. 1. 2005 bude v ministerstvech a dalších správních úřadech uplatněn režim státní služby podle zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Ke snížení rozpočtových dopadů zavedení zákona bude v rámci projednávání odkladu jeho účinnosti k 1. 1. 2005 v Parlamentu ČR, předložen **návrh na úpravu způsobu odměňování státních zaměstnanců, čekatelů a ostatních zaměstnanců správních úřadů.** Odměňování bude řešeno tak, aby o výši podstatných složek platu měla možnost rozhodovat vláda podobně jako v zákoně č. 143/1992 Sb., o platu.
- Pro období 2004 až 2006 budou **platy ústavních činitelů, soudců, státních zástupců a obdobných funkcí zachovány na současné úrovni.**
- **Úprava odměňování příslušníků ozbrojených sborů a vojáků z povolání má být řešena jednotným zákonem.** Přístup ke způsobu odměňování by měl být shodný s odměňováním státních zaměstnanců ve správních úřadech.
- **Vláda provede reformu ústředních orgánů státní správy a sníží jejich počet.**

V Příloze č. 7 tohoto materiálu jsou uvedeny některé doplňující údaje související s personální a platovou problematikou.

IV.3.7. Shrnutí fiskálního dopadu navrhovaných opatření v období 2004 – 2006

Propočtení vlivu navržených aktivních výdajových opatření schválených koaličními partnery je uveden v tabulce č. 23:

Tabulka č. 23: Fiskální dopad navrhovaných výdajových opatření na státní rozpočet (mld. Kč)

	2004	2005	2006	Celkem
Aktivní výdajová opatření dohodnutá koalicí celkem	25,4	43,5	52,6	121,5
· Důchody – parametrické změny	-0,1	-0,1	0,0	-0,2
· Důchody – tempo valorizace	2,5	4,8	1,3	8,6
· Nemocenské dávky	6,1	7,4	8,7	22,2
· Státní sociální podpora	0,1	0,5	0,7	1,3
· Dávky sociální péče	0,3	0,4	1,0	1,7
· Stavební spoření	-1,5	0,3	2,4	1,2
· Platy-16 třídní systém jen s dopadem 5 mld. Kč; Platy-pokles stavu zaměstnanců v OSS a PO o 2% ročně	14,2	23,2	28,5	65,9
· Platy-moratorium na zvyšování počtu pracov. v ústředních OSS	0,8	0,8	0,8	2,4
· Platy-zachování platů ústavních činitelů na úrovni roku 2003	0,1	0,1	0,1	0,3
· Platy- VŠ, církev. a soukr. školy nárůst jako v ostatním státním sektoru	1,1	1,6	1,8	4,5
· <i>Snížení výdajů na dluhovou službu při nižším deficitu</i>	<i>1,8</i>	<i>4,5</i>	<i>7,3</i>	<i>13,6</i>

*) bez Ministerstva obrany a Akademie věd a Grantové agentury

- Aktivní výdajová opatření znamenají odhadovaný odhad úspor ve státním rozpočtu ve výši cca 121,5 mld. Kč v průběhu tříletého období.
- Tabulka zároveň (v posledním řádku) indikuje, jaké významné následné úspory v dluhové službě přináší navrhovaná redukce deficitu státního rozpočtu, resp. jaké částky by stát zaplatil na úrocích, pokud by aktivní příjmová a výdajová opatření nerealizoval.
- Dosažení požadované trajektorie poklesu deficitu veřejných rozpočtů a státního rozpočtu (část IV.1.) vyžaduje, aby vláda v období let 2004 – 2006 dosáhla aktivními opatřeními výše výdajových úspor 188,9 mld. Kč. To znamená, že při jednání o návrhu státního rozpočtu na rok 2004 a střednědobého výhledu na roky 2004 – 2006 bude třeba schválit další škrty výdajové škrty ve výši cca 67,4 mld. Kč. Jak jsme uvedli v části IV.1.4., Ministerstvo financí má připravena a paralelně k tomuto materiálu předkládá vládě konkrétní výdajová opatření, která tento požadavek naplní.

IV.4. Nové metody sestavování, realizace a hodnocení rozpočtu

Fiskální konsolidaci nebude možno prosadit a udržet bez oslovení nedostatků v celkovém institucionálním a právním rámci, ve kterém se odehrávají fiskální procesy. Pokud by se změny upravující rozpočtový proces, postavení a chování jeho jednotlivých účastníků nepodařilo prosadit, hrozí nebezpečí, že se nezdaří realizovat ani připravené reformní kroky.

Navrhované institucionální změny si vytyčují následující cíle: prosazení a udržení agregátní fiskální disciplíny, posílení efektivity alokace rozpočtových prostředků a zlepšení „provozní“ efektivity organizací pod kontrolou vlády.

Systémová opatření charakterizovaná v této části textu mají za cíl podpořit racionalitu alokace rozpočtových prostředků na nejúčelnější aktivity a programy, stejně jako zvýšit provozní hospodárnost a efektivnost vynakládání rozpočtových prostředků. **Musí být chápána jako logický, provázaný a nedělitelný celek, kde jedno opatření vychází z druhého a v textu se při výkladu jednoho tudíž odkazuje na druhé.** Bylo by např. absurdní souhlasit s principem výkonnostního rozpočtování a odmítnout provádění výdajových auditů.

Níže uvedená systémová opatření jsou standardem moderního rozpočtového systému, bez jehož implementace nedojde k žádoucímu posunu ve smyslu účelnějšího, efektivnějšího, hospodárnějšího a transparentnějšího chování veřejného sektoru.

IV.4.1. Institut fiskálního cílení a střednědobých výdajových rámců

Implementace střednědobého fiskálního cílení a zavedení výdajových rámců na tříleté období je jednoznačně nejvýznamnější systémovou změnou, které je v rámci koncepce reformy veřejných rozpočtů navrhována.

Zákon o rozpočtových pravidlech obsahuje ustanovení, jimiž byl s platností od roku 2001 do tvorby rozpočtu systémově zaveden prvek střednědobého uvažování. Ač se jedná o „výhled“, tzn. jakýsi modelový scénář, s nímž je nakládáno spíše jako s informativním

dokumentem, bylo tak dosaženo významného pokroku oproti předchozí právní úpravě, která prvek střednědobého uvažování o rozpočtu prakticky neobsahovala.

Zavedení institutu fiskálního cílení a střednědobých výdajových rámců je kvalitativním posunem směrem ke skutečnému střednědobému rozpočtování, zodpovědnosti vlády za fiskální vývoj a realizaci jejího programu v rámci dohodnutých rozpočtových mantinelů.

Této problematice se samostatně věnuje část IV.1.1. textu. Odkazujeme též na Přílohu č. 2, ve které podrobněji specifikujeme jednotlivé kroky fiskálního cílení a stanovení střednědobých výdajových rámců.

IV.4.2. Nová struktura sestavování a předkládání návrhu státního rozpočtu

Návrh státního rozpočtu předkládaný podle jednotlivých kapitol by měl poskytovat informace zejména o tom, na jaké programy a činnosti jsou alokovány rozpočtové prostředky. Určitý posun byl uskutečněn od roku 1998, kdy byl zákon o státním rozpočtu poprvé prezentován včetně tzv. dílčích specifických ukazatelů. Tento princip však nebyl dotážen důsledně. Úroveň kapitolní struktury rozpočtu dílčích specifických ukazatelů je nadále velmi rozličná, přičemž rozdíly zdaleka nevyplývají jen z jiného věcného obsahu financování v jednotlivých kapitolách.

Koncepty pro strukturu předložení a schválení rozpočtu jsou ve vyspělých zemích různé. V některých zemích jsou např. rozpočtové limity rozděleny (beze zbytku) podle činností realizovaných příslušným resortem. Jinde jsou rozděleny na tzv. programové prostředky nebo na operativní (provozní) režii příslušné instituce, přičemž na obě kategorie se vztahují jiná pravidla regulace. Všechny metody mají svá pro i proti, u všech existují určitá metodická úskalí.

Doporučujeme primárně rozdělovat rozpočtové ukazatele podle typů činností a případně rozpočtem financovaných programů, splňují-li charakteristiky programového financování.³³ Programovým financováním nemíníme jen výdaje na reprodukci

³³ Jasně definované poslání, celkové i dílčí cíle programu, prostředky a metody realizace, časový horizont trvání, rizika, metody hodnocení a kontroly, rozpočtové zdroje.

dlouhodobého majetku. Prezentace a schvalování rozpočtu podle účelu činností a programů by měla nahradit dnešní překonaný pohled, kdy se na prvním místě sledují výdaje podle toho, zda jsou určeny na neinvestiční nebo investiční potřeby. Výdaje členěné podle činností a programů by měly být dlouhodobě sledovány a předkládány (byť indikativně) jako součást střednědobého kapitolního rozpočtového výhledu (resp. naplnění střednědobých výdajových rámců kapitol).

Reforma veřejných rozpočtů v oblasti systémových změn popisovaných v této kapitole předpokládá jasné a konzistentní vymezení rolí a pravomocí jednotlivých účastníků rozpočtového procesu.

Klíčovou rolí Poslanecké sněmovny jako celku je podle nových přístupů zejména posoudit navrhovanou vládní fiskální strategii a politiku ve formě cíleného deficitu a schválit (nebo neschválit) navržené agregátní střednědobé výdajové rámce. Tyto výdajové rámce jsou základním regulativem rozpočtové politiky vlády ze strany sněmovny. Rolí jednotlivých výborů je sledovat, zda jsou rozpočtové prostředky v kapitolách alokovány do nejpotřebnějších oblastí a zda jsou využívány hospodárně, efektivně a účelně, tedy co nejlépe ve prospěch občanů.

Správce kapitol zodpovídá za správné a efektivní plnění státního rozpočtu ve svěřeném resortu. Jeho zodpovědnost však musí jít ruku v ruce s potřebnou manažerskou pravomocí. Proto by měl mít možnost flexibility, pokud jde např. o přesun prostředků směrem k programům s nejvyšším stupněm priority a účelnosti.³⁴ Podobně by i vláda měla mít pravomoc svým rozhodnutím v rámci svěřeného limitu rozpočtových výdajů provádět určité realokace mezi rozpočtovými kapitolami. Posuny v pravomocích exekutivy by neznamenal snížení povinnosti zodpovídat se sněmovně z plnění svěřené kapitol státního rozpočtu včetně provedených změn a úprav.

Je účelné zvážit rozšíření manažerské pravomoci správců v řízení svěřených rozpočtových kapitol a vlády v rozhodování o alokaci prostředků mezi jednotlivé kapitol formou rozšíření intervalu pro úpravy v pravomoci vlády. Měla by být

³⁴ Podle dnešní právní úpravy je v pravomoci vlády provádět přesuny mezi kapitolami státního rozpočtu v průběhu roku, pokud se tyto přesuny „vejdou“ do limitu 5 % celkového rozpočtu kapitol. Stejně tak platí možnost upravit závazné (zákonné) dílčí ukazatele kapitolního rozpočtu, pokud tato změna nepřekročí 10 % hodnoty příslušného ukazatele. Tyto změny schvaluje na návrh správce kapitol Ministerstvo financí.

zachována klíčová pozice Ministerstva financí jako centrálního orgánu exekutivy v otázce plnění státního rozpočtu.

IV.4.3. Audit výdajů

Žádná reforma nemůže být úspěšná, aniž by se upřela adekvátní pozornost na všechny oblasti veřejných výdajů. Současná praxe řízení veřejných výdajů ze strany správců rozpočtových prostředků není všude na odpovídající úrovni. **Ministerstvo financí proto navrhlo vládě zahájit proces soustavného sledování a vyhodnocování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti³⁵ státem financovaných činností a programů. Pro tuto činnost se v souvislosti s reformou veřejných rozpočtů vžil termín „výdajové audity“³⁶.**

Tato praxe je již široce rozvinutá ve většině zemí Evropské unie. Česká republika v tomto směru zaostává; správci rozpočtových prostředků jsou dosud jen málo zvyklí systematicky monitorovat a kvantifikovat výstupy a společenské efekty svých programů, porovnávat je s vloženými vstupy (rozpočtovými prostředky), o cílení takovýchto ukazatelů nemluvě. Nadále převládá spíše extenzivní filosofie správců rozpočtových prostředků, tj. snaha o získání co největšího objemu rozpočtových prostředků.

MF chce docílit změnu této filosofie. Proces byl již zahájen přijetím usnesení vlády č. 241/03, kterým byl učiněn první, spíše seznamovací krok, pro nastartování systematického hodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti v rozpočtovém hospodaření. **Úspěch této systémové změny je podmíněn tím, že tzv. audity nebudou chápány jako jednorázová nebo kampaňovitá záležitost spojená s přípravou ročního státního rozpočtu, ale jako trvalý proces, jako přirozená součást managementu veřejných výdajů správců kapitol i podřízených organizací.** Tyto audity jsou také nutným předpokladem zavedení tzv. výkonově orientovaného rozpočtování.

³⁵ Anglicky Economy, efficiency, effectiveness – známá „3 E“ řízení kvalit veřejných výdajů.

³⁶ Nejedná se ale o skutečný audit ve smyslu ekonomické terminologie. Základním principem auditu je nezávislost hodnotitele (ověřovatele), pro kterého není klientem management organizace, ale vlastníci („stakeholders“), kterým sděluje výsledky auditu. Ve veřejném sektoru má audit zpravidla podobu buď finančního (atestačního) auditu, při které se ověřuje věrnost a pravdivost účetní závěrky, a auditu výkonnosti, při kterém se testují kritéria hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

Provádění pravidelného hodnocení účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti činností a programů je primárně úkolem správců kapitol, resp. správců rozpočtových prostředků. Ti jsou povinni a odpovědni pracovat s maximální racionalitou se svěřenými rozpočtovými zdroji. Ministerstvo financí by mělo na jedné straně ctít manažerskou pravomoc správců a respektovat jejich právo rozhodnout, jak maximálně efektivně a účelně vynaložit rozpočtové prostředky. Mělo by však plnit roli „hlídacího psa“ a sledovat, zda příslušný správce rozpočtových prostředků trvale a aktivně monitoruje a vyhodnocuje ukazatele efektivnosti v činnostech svěřeného resortu, zda z těchto hodnocení vyvozuje potřebné závěry a důsledky a zda činí změny pozitivním směrem. Role Ministerstva financí je i v rovině metodologické; mělo by pomáhat správcům rozpočtových kapitol implementovat nejlepší přístupy k provádění výdajových auditů, být správcům kapitol odborným konzultantem, pořádat pro ně odborná školení, výměny zkušeností apod. Samozřejmě, Ministerstvo financí má právo provádět i svá vlastní šetření.

Pokud správce plní náležitě tuto svoji roli, neměl být penalizován při nalezení nedostatků v hospodaření svého resortu. Zjistí-li svou monitorovací a kontrolní činností rezervy v podobě neodpovídající hospodárnosti, efektivnosti nebo účelnosti a podnikne-li žádoucí opatření k jejich nápravě, nebo přesune-li prostředky na účelné a efektivní aktivity, neměl by být nijak „trestán“ krácením rozpočtových přidělů. Ale naopak, správci rozpočtových prostředků, kterému je např. externí institucí (Ministerstvo financí, Nejvyšší kontrolní úřad) prokázáno nedostatečné plnění manažerské úlohy, by měly být rozhodnutím vlády rozpočtové přiděly kráceny a realokovány ve prospěch účelnějších a efektivních aktivit v jiných kapitolách.

První kolo auditu výdajových programů probíhá v 35 kapitolách státního rozpočtu. Každý správce kapitoly zpracoval zprávu dle jednotné osnovy, součástí zprávy jsou podrobné dotazníky a dále vlastní komentáře a závěry správce kapitoly. Tyto zprávy byly poskytnuty Ministerstvu financí a v případě výdajově nejvýznamnějších rozpočtových kapitol také externím „hodnotitelům“ reprezentujícím jiné ústřední orgány, akademickou sféru a instituce stojící mimo státní správu. Poté proběhly „oponentury“, při nichž reprezentanti správců jednotlivých kapitol obhajovali obsah a závěry svých zpráv a v diskusi s „hodnotiteli“

hledali optimální další postup a nástroje směřující k systémovému zvyšování účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti výdajů kapitoly.

Po ukončení oponentních projednání zpráv za jednotlivé kapitoly předloží ministr financí vládě informaci o proběhlých auditech s návrhem na další postup. Předpokládá se, že vyhodnocení auditů bude využito jak při přípravě návrhu státního rozpočtu na rok 2004 a střednědobých výdajových limitů na léta 2004 až 2006, tak především pro systémové začlenění analýz účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti výdajových programů do procesu sestavování, realizace a hodnocení rozpočtu.

IV.4.4. Výkonově orientované rozpočtování

Výkonově orientované řízení a rozpočtování je založeno na poskytnutí manažerské pravomoci, ale zároveň odpovědnosti za konkrétní výsledky jednotlivým organizačním jednotkám a jejich vedoucím i ostatním pracovníkům. Přitom jsou jim svěřeny rozpočtové prostředky, které mohou využít k dosažení daných výstupů, aniž je jim předepisována struktura vstupů. Zásadně však se nepřipouští poskytnutí většího než původně rozpočtem určeného objemu prostředků.

Výhody této metody spočívají v zainteresovanosti pracovníků na efektivním využití zdrojů, při zachování kvality a kvantity výstupů. Další výhodou je „uvolnění rukou“ Ministerstvu financí, které se nemusí permanentně zabývat detailní strukturou rozpočtu, neustálými jeho změnami v průběhu roku; může tak soustředit své kapacity na podstatné otázky fiskální politiky.

Výkonově orientované rozpočtování ale zároveň předpokládá, že správci rozpočtových prostředků budou nejen disponovat výše uvedenými manažerskými pravomocemi, ale že budou zodpovědní za dosažení cílů a výsledků, ke kterým jim byly rozpočtové zdroje svěřeny.

Jde tedy o určitou modifikaci přístupu, který je zcela samozřejmý v komerčním sektoru, kde si podniky stanovují určité plány a cíle v dosažení „výstupů“ v podobě tržeb, zisku, podílu na trhu, apod. **Jelikož ve veřejném sektoru není uplatnitelná přesná obdoba takovýchto výstupových indikátorů, nahrazují se zprostředkovaně ukazateli charakterů**

přímých výkonů (outputs, products, performance) nebo dosažených efektů (outcomes, effects). Oboje tyto ukazatele by měly být kvantitativně měřitelné.

Cílením *výstupů* se manažer rozpočtových prostředků zavazuje poskytnout určitý objem svých služeb při daných vstupech a nesnížené kvalitě. Jde např. o počet vyřízených žádostí, uzavřených soudních případů, četnost silničních kontrol, které provedou dopravní policisté, počet osob, které navštíví zřízená centra pro drogově závislé, apod.

Cílením *efektů* se správce rozpočtových prostředků zavazuje k tomu, že použitím daných rozpočtových zdrojů dosáhne určitých pozitivních společenských efektů (resp. změn). Zde tedy nejsou tedy primární vykázané výkony (činnost), ale dosažené výsledky. Vezmeme-li jako příklad výše zmíněné dopravní policisty, v případě sledování efektů není rozhodující, kolik provedli kontrol, ale zda jejich činnost např. vedla ke snížení dopravní nehodovosti. V případě drogové problematiky by podobně nebyl nejdůležitější počet osob, které navštívily odborná centra, ale zda se za vynaložené peníze daří např. snižovat počet drogově závislých, apod. Jinými ukazateli efektu bývají často i výsledky výzkumů spokojenosti klientů s danou poskytovanou veřejnou službou. Měření a cílení ukazatelů efektů tak stojí v pořadí významu výše než měření výkonů.

Ukazatele výkonů i efektů se zpravidla porovnávají k vynaloženým nákladům. **V principu výkonnostního cílení je běžné takové ukazatele plánovat (cílit) dopředu s tím, že rok od roku by se měla hodnota ukazatelů zlepšovat.**

Samozřejmě, bude nutné diferencovat aplikaci těchto přístupů podle typu veřejných služeb, které ta která organizace poskytuje. Efekty některých veřejných institucí (zejména ministerstev, kanceláří parlamentních komor, apod.) jsou obtížně kvantifikovatelné a měřitelné. Lze proto u nich aplikovat např. jen ukazatele *nákladovosti*, kterými se např. měří výdaje vynaložené na interní činnost organizace. Může jít např. o ukazatele užívaného prostoru na pracovníka, počtu pracovníků na jedno služební vozidlo, náklady na údržbu objektu, jeho ostrahu, apod.. U těchto typů hodnocení se často využívají metody komparativní analýzy (např. benchmarking), kdy jsou porovnávány ukazatele nákladovosti podle vhodně zvoleného kritéria u srovnatelných typů organizací nebo činností v zájmu ukázání rozdílů oproti nejlepším dosahovaným výsledkům a identifikace příčin zaostávání.

Zvláštní kapitolou jsou *tzv. organizační a personální audity*. Jejich cílem je nalézt rezervy a nehospodárnosti plynoucí z neracionální organizační struktury, rozdělení činností a pracovních náplní. Zkušenosti nejen z domácí veřejné scény, ale i ze zahraničních veřejných institucí, ale konečně i z komerčního sektoru, dokazují, že v otázkách organizační struktury a personálních zdrojů existuje vysoký potenciál úspor. Proto v jiné části textu (část IV.3.6.) navrhuje uložit povinnost provádět periodicky tyto audity ve všech orgánech státní správy, přičemž jejich první kolo by se mělo uskutečnit nejpozději do konce roku 2004.

IV.4.5. Transparentnost ve veřejném sektoru

Prostředky veřejných rozpočtů jsou peníze daňových poplatníků, kteří je svěřili státu, krajům, obcím, apod., aby jim za ně poskytovali efektivní veřejnou službu. **Je právem daňového poplatníka být informován nejen o tom, kolik z veřejných prostředků bylo vynaloženo na příslušný program, činnost organizace, různé typy nákupů, apod., jak se to děje dnes v závěrečných účtech jednotlivých složek veřejných rozpočtů. Je též jeho právem dostat informace, jaké služby byly za tyto prostředky poskytnuty a jakých bylo příp. dosaženo společenských efektů.**

Bude proto vhodné zavést povinnost ústředních orgánů, organizačních složek státu, příspěvkových organizací, ale též státních fondů, otevřeněji informovat veřejnost o svých činnostech a o veřejných prostředcích na ně vynaložených. S rozvojem informačních technologií by plnění takové povinnosti nemělo být problémem jak z hlediska nákladů, tak ani z hlediska dostupnosti informací každému občanovi, který o tyto informace projeví zájem. Ad hoc jsou dnes tyto instituce povinny poskytovat veřejné informace na požádání občanovi podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. To ale není dostatečné řešení. Státu a jeho zřízeným organizacím by měla být stanovena povinnost poskytovat informace široké veřejnosti v určité pravidelné periodicitě a v předepsané struktuře. **Tomuto cíli nejlépe vyhovuje zavedení povinnosti publikovat pravidelné výroční zprávy.**

Podle platných zákonů dnes jsou například nadace a obecně prospěšné společnosti povinny zveřejňovat své výroční zprávy. Mnohé tak činí v podstatně větší míře, než jim ukládá zákon, a to přirozeně také proto, že transparentnost jim přináší důvěru dárců a v konečném důsledku vyšší finanční i jiné prostředky pro jejich další činnost. Ve srovnání s těmito subjekty organizace a orgány státní správy vykonávají své činnosti v podstatě zcela na

účet daňových poplatníků, avšak o jejich hospodaření a konkrétních výkonech má veřejnost až na výjimky informace v rozsahu a struktuře naprosto nepostačující.³⁷

Proto se navrhuje, aby povinnost publikovat výroční zprávy byla vztažena i na státem zřizované organizace a aby byl stanoven určitý povinný rozsah informací, které budou tyto zprávy obsahovat. Výroční zprávy by měly mimo jiné povinně zahrnovat např. i stanovené výkonnostní cíle na hodnocený rok, jejich skutečné plnění a plánované cíle na další období. Tento krok by měl svým dílem přispět ke změně chování státem zřízených institucí z dnešního úřednického ke klientskému stylu.

X X X X X X X X

Navrhuje se provést úpravy v zákoně o rozpočtových pravidlech republiky, jeho prováděcích předpisech a realizovat další systémová a metodická opatření tak, aby již návrh státního rozpočtu na rok 2005 a střednědobého rozpočtového výhledu na roky 2005 – 2007 byly připraveny podle nových přístupů, zejména pokud jde o novou strukturu předkládání a schvalování návrhu státního rozpočtu, výkonnostní rozpočtování a systematické provádění výkonnostních auditů. Klíčovým orgánem zastřešujícím tuto odpovědnost je Ministerstvo financí. První výroční zprávy o činnosti veřejných organizací by měly být publikovány v předepsané struktuře již za rok 2004.

K implementaci těchto přístupů je účelné čerpat ze zkušeností řady zemí OECD, které prošly podobnými systémovými reformami v době nedávné (některé popisuje i Příloha č. 9). Je účelné využít i know-how domácích institucí, které v rámci své činnosti aplikují např. metody hodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Z veřejných institucí je nejbližším zdrojem zkušeností Nejvyšší kontrolní úřad, který se podle své zvolené strategie bude zabývat mnohem více než dříve prováděním auditů výkonnosti. Z komerčního sektoru se nabízí odborná pomoc ze strany renomovaných auditorských a konzultantských firem.

³⁷ Určitými výjimkami jsou např. státní fondy nebo NKÚ, které mají ze zákona povinnost informovat o své činnosti ve výročních zprávách.

IV.5. Mimorozpočtové instituce a státní záruky

IV.5.1. Státní fondy³⁸

Vývoj veřejných financí předchozích několika let je silně poznamenán jednak rostoucím počtem mimorozpočtových institucí (fondů a jim podobných institucí), jednak stále ještě probíhající reformou veřejné správy včetně zvoleného modelu jejího financování. V důsledku toho dlouhodobě klesá podíl státního rozpočtu na veřejných výdajích a tím se **zužuje nejen manévrovací prostor vlády, ale i její schopnost ovlivňovat resp. kontrolovat vývoj veřejných výdajů.**

Vedle problému „atomizace“ státních financí a omezení efektivní rozpočtové alokační působnosti vlády a sněmovny existují další problémy spojené s existencí státních fondů. **Žádný státní mimorozpočtový fond v současné době nedisponuje dostatečnými vlastními zdroji tak, aby byl dlouhodobě schopen vlastní existence bez silné závislosti na státním rozpočtu nebo na stávajících či nových typech státních příjmů.** To zpochybňuje podstatu jejich samotné existence a odkrývá prostor pro jejich rychlé zadlužování.

Cílem kroků směřovaných ke stávajícím státním fondům je jednak **zvýšení celkové fiskální disciplíny, jednak vytváření předpokladů pro postupné absorbování výše uvedených fiskálních rizik**, a tím i posílení střednědobé stability a udržitelnosti veřejných financí. Zároveň **jde o to „zrovnoprávnit“ všechny výdajové programy**, což umožní snazší prosazování výdajových priorit a zlepšení alokace rozpočtových prostředků.

V současné etapě reformy veřejných rozpočtů není cílem vlády zrušit plošně stávající státní fondy. Perspektivně se však navrhuje diskusi o integraci některých státních fondů do státního rozpočtu opět otevřít.

Navrhují se následující kroky :

³⁸ Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond rozvoje bydlení, Státní fond životního prostředí, Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie, Státní fond kultury, Státní fond zúrodnění půdy, Státní zemědělský intervenční fond. Dále doplňujeme do této kapitoly problematiku Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu.

- ⇒ **Standardizovat podmínky činnosti státních fondů s kapitolami státního rozpočtu podle rozpočtových pravidel a zahrnout jejich hospodaření do střednědobého rozpočtového rámce, který bude definovat výdajové stropy nejenom pro příslušné kapitoly státního rozpočtu, ale i pro státní fondy.** Pak by se při každoroční debatě o podobě státního rozpočtu musely zvažovat výdajové programy realizované státními fondy v kontextu ostatních programů hrazených ze státního rozpočtu. Jen tak lze zajistit, aby vláda měla kontrolu nad výdaji státních fondů a mohla naplňovat definované agregátní fiskální cíle.
- ⇒ Součástí standardizace podmínek je i navrhované opatření v připravované novelizaci rozpočtových pravidel republiky, které mají **přiblížit pravidla hospodaření v kapitolách státního rozpočtu současné hlavní „výhodě“ fondového hospodaření – možnost v podstatě neomezeného převodu ušetřených prostředků do dalších let.**
- ⇒ **Zrušit Státní fond zúrodnění půdy, a to nejpozději do konce roku 2005.** Na tomto kroku je shoda mezi ministerstvy financí a zemědělství.

IV.5.2. Transformační instituce

Transformační instituce prakticky vytvářejí systém duálního veřejného rozpočtu , který podléhá výrazně méně přísné kontrole než „klasický“ státní rozpočet. Toto uspořádání mělo jistou logiku v transformačním procesu, dnes je však již žádoucí co nejrychleji ukončit jejich činnost. Pokud budou tyto instituce nadále existovat, bude vždy existovat pokušení využít těchto nestandardních nástrojů k realizaci řady opatření mimo oficiální rozpočtový rámec (záchrana ztrátových podniků, nepřímé dotace podnikatelskému sektoru apod.). **Z tohoto hlediska Fond národního majetku, Pozemkový fond i Česká konsolidační agentura představují mimorozpočtové zdroje fiskálních rizik pro střednědobou stabilitu a udržitelnost veřejných financí.**

IV.5.2.1. Privatizační fondy (FNM a Pozemkový fond)

Navrhuje se připravit scénář ukončení činnosti privatizačních fondů tak, aby došlo k jejich rychlému zániku bez ohrožení práv státu a zpochybnění závazků spojených s existencí těchto fondů:

- ⇒ **Vláda urychlí ukončení činnosti FNM tak, aby koncem r. 2005 uzavřel své aktivity.** Navrhuje se projekt transformace FNM³⁹ rozložený do tří fází v průběhu 3-4 let (viz Obrázek 1), který se vedle ukončení privatizace zaměří především na
- zabezpečení kvalitního fungování FNM v průběhu transformace,
 - přípravu hladkého a bezproblémového převodu agendy na cílové instituce,
 - zvýšení efektivity a kvality práce a odbornosti zaměstnanců,
 - zajištění včasného projednání a schválení potřebných legislativních změn spojených s ukončením činnosti FNM.

Součástí této strategie bude i rozhodnutí o budoucím vykonavateli současných aktivit FNM a způsobu převzetí a dořešení zbývajících závazků FNM⁴⁰.

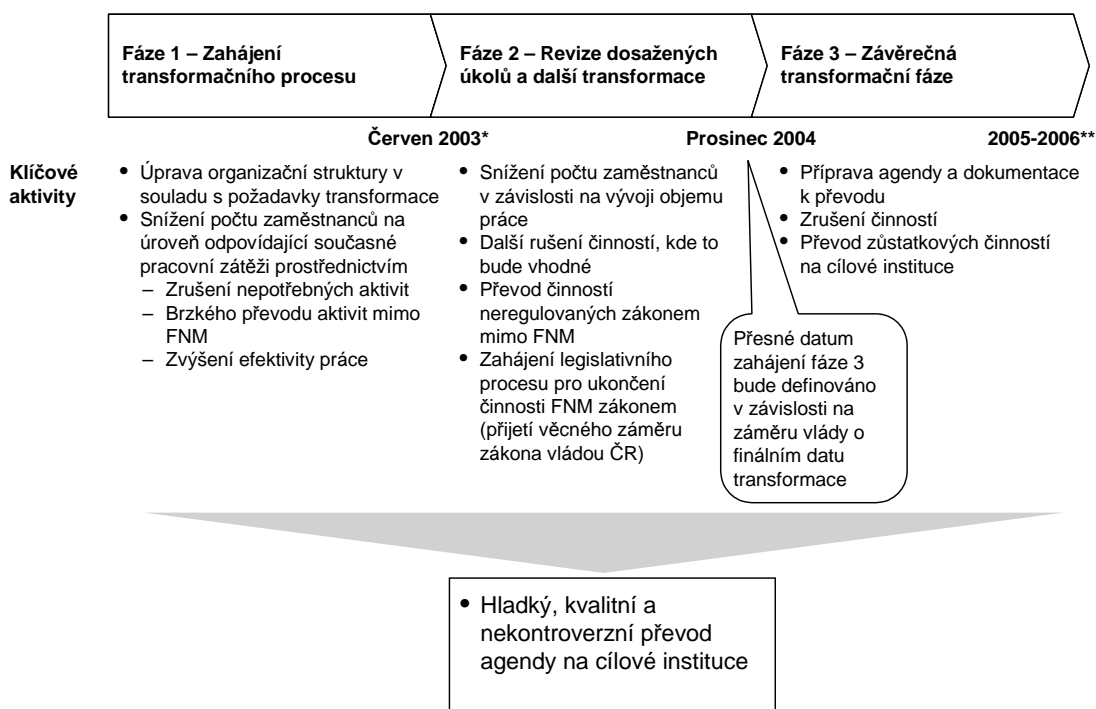
- ⇒ **Obdobným způsobem se navrhuje připravit koncepci ukončení činnosti Pozemkového fondu ČR.** S blížícím se vstupem do EU a s tím spojenými závazky z hlediska nakládání s půdou je žádoucí dokončit činnost PF a přenést zbývající agendy vztahující se k jeho činnosti na pozemkové úřady. V otázce horizontu ukončení činnosti fondu však dosud existují zásadní rozdíly mezi Ministerstvem financí a Ministerstvem zemědělství. Navrhuje se proto přenést diskusi na půdu kabinetu a pověřit ministra zemědělství úkolem připravit ve spolupráci s ministrem financí (jako oponentní názor) v průběhu 2. pololetí 2003 materiál k diskusi vlády o strategii ukončení činnosti Pozemkového fondu.

³⁹ Ve vazbě na připravovanou reformu veřejných financí již Presidium FMN ČR schválilo 13.2.2003 Záměr transformace FNM ČR a její 1. etapa zaměřená na změnu organizační struktury Fondu a snížení počtu zaměstnanců již efektivně probíhá.

⁴⁰ Aparát FNM odhaduje, že při ukončení činnosti Fondu ke konci roku 2005 by ve FNM zůstaly k úhradě závazky v celkové výši cca. 95 mld. Kč. Jedná se především o náklady na odstraňování ekologických škod, záruky FNM, náklady a ztráty ČKA a závazky státu vůči ČNB. Do této částky nejsou započítány případné mezivládní transfery (tj. dotace SFDI nebo Sociální pojišťovně). Tyto závazky budou po zrušení Fondu převedeny na nástupnickou organizaci, pravděpodobně je ponese státní rozpočet.

Obrázek 1

PLÁN REALIZACE TRANSFORMACE FNM ČR



* Časový termín zahájení fáze 2 je možné upravit

** Ukončení transformace FNM je možné posunout v čase v závislosti na rozhodnutí vlády ČR

IV.5.2.2. Česká konsolidační agentura a Česká inkasní

Potřeba vzniku těchto institucí byla primárně vyvolána nutností řešení problémů bankovního sektoru zděděných z doby centrálně plánované ekonomiky. Bohužel, transformační instituce (zejména Konsolidační banka a její nástupkyně - Česká konsolidační agentura – ČKA) se zejména od poloviny 90. let stávaly prostředkem provádění fiskálních vládních operací, které nebyly transparentně schvalovány a vyjadřovány v rámci standardního rozpočtového procesu. Jak rostla „obliba“ realizace těchto operací vládami, zvyšovala se skrytá fiskální rizika a závazky.

Finanční význam těchto transformačních institucí (Česká konsolidační agentura⁴¹ a Česká inkasní) dnes nespočívá ani tak v jejich příjmech a výdajích, protože největší transakce již patrně byly realizovány, ale spíše **v sumě nepřímých závazků státu** (z pohledu národních účtů představují závazky ČKA již dnes explicitní dluh státu), které se skrývají v jejich bilancích. Za předpokladu, že nebudou schváleny další programy finanční restrukturalizace podnikatelských subjektů, ať již bank nebo průmyslových podniků, neměl by objem nepřímých závazků státu v bilancích transformačních institucí dále narůstat. Jedinou otázkou, kterou zbývá v takovém případě zodpovědět, je otázka časování úhrady ztrát, postup při likvidaci ztrátových aktiv a způsob financování aktiv. **Fiskální náklady vyplývající z existence transformačních institucí a operací jimi realizovaných jsou v podstatě dané, i když jsou zamlženy současným způsobem jejich financování.** Vystupují jako závazky státu resp. FNM vůči těmto institucím a pouze se postupně promítají do deficitů vlády a do oficiálně vykazovaného státního dluhu v závislosti na rychlosti úhrad ztrát těchto institucí ze státního rozpočtu (a v menším rozsahu i FNM).

O úhradě ztrát se rozhoduje při přípravě a schvalování návrhu státního rozpočtu; častá politizace tohoto rozhodování je pak na úkor věcné diskuse o skutečných rozpočtových problémech. Přitom celkovou výší ztrát, resp. velikost závazků státu vůči těmto institucím, nelze již žádnou debatou ovlivnit.

Klíčovým principem reformy veřejných rozpočtů je zajištění odpovědnosti vlády za fiskální vývoj a transparentnost jejích fiskálních operací. Současný systém „mimorozpočtového“ financování prostřednictvím transformačních institucí (zejména ČKA) je s tímto principem neslučitelný. Dalším sledovaným cílem je postupně oprostít roční projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu od neúčelné diskuse nad výší roční úhrady ztráty ČKA.

-
- ⁴¹ **Předmět činnosti ČKA dle zákona (§3)** – fakticky supluje některé rozpočtové operace (restrukturalizace podniků, nákup pohledávek a dalších aktiv) dle zadání vlády nebo i MFČR.
 - **Orgány společnosti:**
 - Představenstvo jmenované vládou – musí uskutečnit na základě rozhodnutí vlády i operaci jdoucí proti „obezřetnému podnikání“...
 - Dozorčí rada má fakticky veliké pravomoce, je jmenovaná PS PČR, v praxi je ovšem tvořená politiky – poslanci.
 - Za závazky agentury ručí stát (§1).
 - Může vydávat dluhopisy (§13) (do 30% své bilanční sumy).

Proto se navrhuje zásadní systémová opatření:

- ⇒ **Co nejrychleji ukončit činnost těchto institucí.** Pokud budou tyto instituce nadále existovat, budou vždy politici vystaveni pokušení využít těchto nestandardních nástrojů k realizaci řady opatření mimo oficiální rozpočtový rámec (záchrana ztrátových podniků, nepřímé dotace podnikatelskému sektoru apod.). **Vláda by se měla zavázat, že nebude na ČKA převádět nová špatná aktiva (již od roku 2004).**
- ⇒ Skupina ČKA bude i nadále pokračovat v tvorbě plné výše opravných položek a rezerv k prováděným operacím; úhrady závazků státu vyplývající ze ztrát ČKA budou **v rozpočtovém výhledu na roky 2004 – 2006 zahrnuty v konstantní výši** tak, aby se neodváděla pozornost od skutečných problémů rozhodujících pro další vývoj veřejných financí. Znalost budoucích úhrad ze strany státu ČKA umožní lépe predikovat potřebu cizích zdrojů pro své refinancování a tím i optimalizovat jejich časovou strukturu a **minimalizovat úrokové náklady pro stát.**
- ⇒ K financování ztrát transformačních institucí využít v co nejvyšší míře privatizační a jiné jednorázové zdroje (takové použití by odpovídalo logice tvorby těchto příjmů).
- ⇒ Dále lze doporučit **rychlý postup při rozprodeji aktiv transformačních institucí,** protože v čase rychle klesá reálná hodnota (vymahatelnost) aktiv. Tento proces musí být ale transparentní, aby se zabránilo podezření z korupčního jednání. Pro další vývoj veřejných financí představuje otázka likvidace aktiv až druhořadou otázkou vzhledem k obecně velmi nízké kvalitě aktiv v portfoliích transformačních institucí.
- ⇒ Ministr financí předloží vládě do 30.9. 2003 návrh strategie urychlení ukončení činnosti ČKA, pracovní v horizontu roku 2007, oproti r. 2011, jak ukládá zákon. **Součástí tohoto návrhu bude formulace postupu vlády (zčásti alternativního ve srovnání s předchozími body) při řešení finanční situace ČKA.** Tento postup bude spočívat v přijetí závazku nepřevádět do ČKA další aktiva, zrušení povinnosti představenstva ČKA uskutečnit na základě rozhodnutí vlády operace jdoucí proti „obezřetnému podnikání“ a v následném přebrání všech externích závazků ČKA na stát. Tento postup, aniž by jakkoliv zvýšil úroveň celkového veřejného dluhu (závazky ČKA jsou již nyní součástí veřejného dluhu), by umožnil jednorázově vyřešit potřebu

dalšího financování ČKA, čímž by vytvořil optimální podmínky k rychlému ukončení existence ČKA a zprůhlednění soustavy veřejných rozpočtů.

IV.5.3. Státní záruky

Jedná se o závazky státu ve formě záruk za bankovní úvěry poskytnuté podnikatelským subjektům. Výdajem státu jsou úhrady úroků a jistin těchto zaručených úvěrů v případě, kdy dlužník neplní své závazky vůči věřitelské bance.

Objem státních záruk poskytovaných vládou zaznamenává nadále vzestupný trend. Koncem roku 2001 činil 165 mld. Kč, podle návrhu státního rozpočtu na rok 2003 se však zvýšil již na 201 mld Kč⁴². Již v lednu t.r. se ovšem odhadoval na 301 mld. Kč⁴³. Při takto rychlé dynamice objemu poskytnutých garancí dochází k rychlému zužování prostoru pro poskytování nových garancí (prostor je vymezen jako 40 % výdajů státního rozpočtu⁴⁴).

System vládních garancí je dnes pod lepší kontrolou než před několika lety díky zpřísnění podmínek jejich poskytování upravených v novém zákoně o rozpočtových pravidlech účinném od roku 2001. **Ukazuje se však, že i stávající rozpočtová pravidla jsou pro kontrolu nad poskytováním záruk nedostatečná.** Příkladem je např. udělení explicitní 100 % záruky té části rozdělených Českých drah, která bude obsluhovat dopravní cesty, a která je již dnes výrazně zadlužená (viz rozpočet na rok 2003, kde se rozpočtují i splátky za negarantované úvěry). Do budoucna bude o přijímání rizikových úvěrů touto státní organizací s plnou garancí rozhodovat pouze ministr dopravy.

Obecně nelze udělování garancí odmítat, protože jejich užití může v některých případech představovat efektivní nástroj k dosažení zamýšlených cílů. Užití státních záruk by ale mělo být doplněno o některé mechanismy, které sníží rizika pro stát a umožní redukovat náklady pro státní rozpočet:

⁴² Riziko spojené se státními zárukami se od 1. 1. 2003 značně prohloubilo s ohledem na platnost zákona č. 77/2002 Sb., který rozdělil s. o. České dráhy na dva samostatné subjekty; přitom za veškeré závazky s. o. Správa železniční dopravní cesty, na kterou byly z ČD převedeny veškeré závazky, ručí stát. Jedná se především o nesplacené úvěry na investice a úvěry na financování provozu, které nebyly dosud státem garantovány a dosahují cca 9 mld. Kč. Ministerstvo dopravy dosud nesplnilo jako zřizovatel Správy železniční dopravní cesty svoji povinnost a nestanovilo prováděcím právním předpisem limit pro přijímání dalších úvěrů. Z toho vyplývá, že SŽDC může dnes bez jakéhokoli omezení přijímat další úvěry, které budou automaticky (ze zákona) ručeny státem.

⁴³ Jde o důsledek výrazného nárůstu u odhadovaného objemu záruky (ze 62 mld. na 162 mld. Kč), která byla vydána ve prospěch ČNB v souvislosti s převodem IPB na ČSOB.

Jde zejména o přijetí zásad garanční politiky:

- ⇒ **příjemce garance bude sdílet finanční riziko se státem** (již ne 100 % garance státu za jistinu) a záruky se nebudou poskytovat na úrokové platby. Garance nesmí být pro stát dražší než přímá dotace.
- ⇒ **průběžně se bude ze státního rozpočtu vytvářet rezerva dle vývoje míry rizikovosti (např. kumulací na účtu státních finančních aktiv) na dříve i nově přijaté záruky.** Tvorba rezervy v roce poskytnutí záruky půjde na vrub výdajového rámce vlády. Tím, že v daném roce nebude utracena (bude deponována ve státních finančních aktivech), bude znamenat „nadlepšení“ výsledku rozpočtového hospodaření na hotovostní bázi. V roce úhrad realizované garance se zvýší výdaje vlády, tedy i deficit jejího hospodaření, toto zvýšení deficitu bude ale kryto příslušnou rezervou (tedy bez negativního vlivu na zvýšení státního dluhu). Narozdíl od současné praxe, kdy se náklady garance promítají do rozpočtu až v roce jejich plnění (krytím na vrub zvýšení běžného deficitu), to umožní absorbovat financování realizovaných garancí postupně bez jednorázových výkyvů. Do rozpočtu se okamžitě promítnou náklady poskytování garancí, protože se explicitně ukáže její ekonomická cena. Získá se tak mimo jiné i lepší informace pro rozhodování o (ne)přijetí budoucích garancí.
- ⇒ **výsledkem přijetí nové úpravy by měl být ekonomický stabilizátor zajišťující, že břímě poskytované garance nese na svých bedrech vláda, která navrhuje její poskytnutí, a nikoliv následující vláda, které „spadla do klína“ její úhrada.**
- ⇒ to bude vyžadovat dobudovat **na MF kapacitu, která bude sledovat a hodnotit vývoj rizikovosti poskytnutých záruk a správnost použití úvěrů, ke kterým se záruky vztahují.**

IV.6. Další systémová opatření

IV.6.1. Centralizace některých nákupů ve veřejném sektoru

Navrhuje se zřídit při Ministerstvu financí mezíresortní pracovní skupinu pro přípravu a organizační zabezpečení Agentury pro státní zakázky.

⁴⁴ Viz odst. 2 § 77 zákona č. 218/2000 Sb.

Tato Agentura by mohla perspektivně být vhodným systémovým řešením efektivního a transparentního zabezpečení veřejných zakázek, být státním orgánem, který by organizoval a zabezpečoval státní zakázky pro celou státní správu, popřípadě pro celý státní sektor. **Účelem agentury by tedy bylo nakupovat zboží a služby pro státní rozpočtový sektor a organizovat pro něj poptávková řízení.**

Existuje několik možných konceptů fungování takovéto agentury. Byla by např. zodpovědná za pořizování určitých stanovených komodit pro všechny organizace veřejného sektoru, přičemž jiné komodity, kde není účelné provádět centralizovaný nákup, by pořizovaly organizace samy. Povinnost pořízení nákupu přes agenturu by dále mohlo být stanoveno podle kritéria předpokládané ceny zakázky, kdy by při nákupech přesahujících určitou finanční hranici byla stanovena povinnost realizovat poptávkové řízení prostřednictvím agentury. Hranice, nad které by bylo nutné použít režimu přes Agenturu, by se měly stanovovat v logické návaznosti na hranice, se kterými pracuje (bude pracovat) zákon o zadávání veřejných zakázek.

Pozitivní vliv by se mohl projevit ve zvýšené transparentnosti. Soustředěním na jedno centralizované místo by byla garantována kvalita organizace veřejných zakázek; stejně tak by byla vůči jednomu místu uplatňována účinnější veřejná kontrola. Snižovalo by se tak riziko porušování zákona o zadávání veřejných zakázek, které je, jak např. vyplývá z kontrolních výsledků Nejvyššího kontrolního úřadu, poměrně časté. Snížilo by se tím i riziko korupčního jednání ve výběrových řízeních, resp. toto riziko by bylo pod větší kontrolou.

Agentura by měla napomoci využívat množstevních úspor a jiných výhod plynoucích z postavení státu jako zákazníka při zachování standardu kvality nakupovaných služeb. Využitím této cesty by bylo mohlo dosaženo významných úspor v řádu nejméně miliard korun za státem zřizované organizace jako celek. Že se nejedná o nereálnou představu, dokazují zkušenosti např. sousedního Rakouska, které zavedlo systém centralizovaných nákupů pro 14 ústředních orgánů státní správy. Podařilo se zde dokonce centralizovat i nákupy v oblastech služeb, kde by se to původně nepředpokládalo (např. softwarové služby). Úspory nákladů, kterých bylo dosaženo u jednotlivých komodit, se pohybovaly zpravidla mezi 10 – 20 %, někdy i přes tuto hranici.

Agentura by měla využít i moderní možnosti financování s účastí soukromého sektoru, jejichž vhodným využitím lze mobilizovat pro účely výstavby a efektivní správy státní (veřejné) infrastruktury dodatečné zdroje a omezit tak požadavky na vládní výpůjčky (viz další kapitola textu).

Pokud jde o organizační formu a začlenění do veřejného sektoru, je buď možné zřídit Agenturu jako novou organizaci, a to buď v podřízenosti Úřadu vlády nebo Ministerstva financí. Nebo lze využít některé stávající organizace, která by rozšířila svoji činnost o aktivity, které zmiňujeme. Nabízí se např. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, jehož výhodou je již existující dislokace po území republiky. Jednalo by se v každém případě o organizační složku státu. Nad její činností by vykonával standardní dohled a kontrolu zřizovatel a podléhala by samozřejmě i kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Vzhledem k povaze činnosti této instituce by bylo účelné, aby dále předkládala Parlamentu (Rozpočtovému výboru) podrobnou výroční zprávu o své činnosti, případně pravidelně (např. 4x ročně) referovala o své činnosti určitému podvýboru Rozpočtového výboru.

IV.6.2. Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership)

Mezi navrhované systémové změny patří vytvoření i právního a institucionálního rámce pro model „Partnerství veřejného a soukromého sektoru“. Tento termín (mezinárodně se běžně užívá zkratka PPP – Public Private Partnership) označuje soubor metod spolupráce veřejného a soukromého sektoru při přípravě, výstavbě a provozování určitých typů objektů ve veřejném zájmu a při poskytování některých veřejných služeb. Jedná se o model, který je v různém rozsahu a v různých formách uplatňován v řadě zemí. Nejčtenější příklady je možno studovat v zemích jako je Spojené království, Francie, Kanada a Austrálie, ale také v Irsku, Finsku, Itálii, Portugalsku, Španělsku a Švédsku.

Jednotlivé varianty modelu, jsou-li úspěšně aplikovány, mohou pozitivně ovlivnit kvalitu i efektivnost veřejných služeb včetně státní správy a urychlit realizaci významných infrastrukturních projektů s významným dopadem na rozvoj ekonomiky.

Princip modelu lze zjednodušeně charakterizovat takto: konkrétní veřejnou investici nebo službu nebuduje, neprovozuje a neposkytuje přímo stát, ale privátní sektor. Stát je partnerem a zákazníkem soukromého sektoru, od něhož nakupuje služby. Soukromý sektor na

své náklady vybuduje veřejnou investici (poskytuje službu) a stát jako klient platí pravidelné poplatky za tuto investici až po její realizaci. Stát definuje veřejnou investici či službu; většinu operačních, konstrukčních a finančních rizik spojených s budováním a dodávkou služby nese soukromý investor.

Úkolem státu tedy je: definovat priority veřejných investic/služeb, podílet se na vytvoření projektových týmů, definovat pravidla projektů, monitorovat průběh každého projektu a zajistit finanční prostředky na úhradu za veřejné statky či služby, eventuálně vytvořit právní podmínky pro garanci těchto úhrad soukromému investorovi. V řadě případů (zejména např. u velkých dopravních staveb) po určité době (obvykle po 20 až 30 letech) veřejná správa za předem daných podmínek přebírá majetek do vlastnictví a provozování.

Úkolem soukromého investora je: zajištění finančních zdrojů pro vybudování investice, eventuálně poskytování služeb, spolupráce na tvorbě projektu, vlastní realizace investice, provozování veřejné investice nebo poskytování služeb.

Základním cílem PPP je umožnit veřejnému sektoru dosažení optimálního rozsahu veřejných služeb, a to konzistentně s hospodářskou politikou. Za tím účelem je v modelu PPP strukturován vztah mezi veřejným a soukromým sektorem tak, aby každé z rizik nesl ten partner, který má více předpokladů příslušné riziko řídit a aby byla maximalizována úroveň veřejných služeb díky vloženým schopnostem, kompetencím a motivacím soukromého sektoru.

V Příloze č. 8 uvádíme základní charakteristiky modelu „Partnerství veřejného a soukromého sektoru“, jak je uplatňován ve světě a dále návrh dalšího postupu k systémové aplikaci PPP v České republice.

V posledních letech v České republice již byly či jsou připravovány a realizovány některé projekty které svými parametry naplňují obecnou definici modelu PPP. Zkušenosti s těmito projekty ukazují, že:

- a) existují určité právní překážky které brání realizaci projektů tohoto typu;
- b) bez předem jasně stanovených podmínek, definovaných na vysoce profesionální úrovni (ze strany veřejné správy) hrozí riziko nenaplnění cílů projektu či jeho naplnění s nepříznivým efektem pro vývoj veřejných rozpočtů;

- c) je nutné nastavit obecný rámec pro zavedení modelu PPP v širším měřítku, a to mimo jiné s ohledem na potenciální budoucí závazky jednotlivých segmentů veřejných rozpočtů.

Vzhledem k tomu, že aplikace modelu PPP se dotýká několika odvětví i územních samosprávných celků a současně významným způsobem může ovlivnit budoucí závazky i příjmy veřejných rozpočtů, **navrhujeme aby byl ministru financí uložen úkol připravit ve spolupráci s ministry dopravy, školství, mládeže a tělovýchovy, s ministrem pro místní rozvoj, s ministrem informatiky, s ministrem životního prostředí, s ministrem průmyslu a obchodu, ministrem obrany a s ministrem vnitra do 31. října 2003 samostatný materiál na téma „Partnerství veřejného a soukromého sektoru“, v němž bude navržen konkrétní další postup směřovaný k vytvoření právního a institucionálního rámce pro aplikaci PPP v České republice.**

V. Rizika realizace reformy a závěr

V.1. Rizika realizace reformy veřejných rozpočtů a jejich řízení

Fiskální politika ČR je v neradostné a velmi obtížné situaci. Kořeny fiskálních obtíží jsou hluboké a nesnadno vymýtitelné. Fiskální reforma proto jednoznačně musí představovat manévr, který bude dlouhodobý a nutně musí pokračovat i po roce 2006. První etapa reformy, tak jak je v materiálu nastíněna do roku 2006, představuje zásadní změnu v přístupu k fiskální soustavě.

Bylo by ovšem chybou již v této ranné fázi zapomínat na rizika, kterým reforma bude vystavena a kterým bude muset čelit, má-li být v praxi opravdu úspěšná. Mezi možná rizika lze řadit zejména následující faktory:

- ***Nedostatečná podpora.*** Fiskální reforma představuje v současné situaci jeden z nejdůležitějších úkolů vlády, a proto se musí stát společnou prioritou celé vlády. Zahraniční zkušenosti ovšem ukazují, že v zájmu stability, trvalosti a finální úspěšnosti reformních kroků je nutné hledat a dosáhnout co nejširší podpory v rámci celé politické

scény. Podporu a pochopení je nutné hledat také u laické i odborné veřejnosti. Otevřenou, pravdivou a trpělivou informační kampaní je nutné čelit případným desinformačním mediálním šumům ohledně nutnosti reformy, její struktury, cílech a mikro i makroekonomických dopadech, ať už tyto pocházejí z politické či jiné scény. **Nezbytnou podmínkou pro získání široké podpory pro realizaci reformy je její transparentnost pro politiky, média i veřejnost.** Ministerstvo financí proto navrhuje, že bude v pravidelných intervalech (např. k 30.6. každého roku), v nutných případech i častěji, informovat formou písemného dokumentu vládu a Parlament o postupu prací na reformě veřejných rozpočtů a předkládat vládě k rozhodnutí návrhy řešení identifikovaných problémů. **Tyto „Zprávy o vývoji reformy veřejných financí“ budou veřejně publikovaným dokumentem.** Proto by kromě přínosu v praktické rovině měly přispívat i ke zvyšování transparentnosti fiskální politiky v očích laické i odborné veřejnosti a finančních trhů, čímž by se posilovala i kredibilita fiskální politiky jako takové.

- ***Fragmentace veřejných rozpočtů.*** Je všeobecně známou skutečností, že v posledních letech došlo v ČR ke značné fragmentaci veřejných financí, projevující se zejména poklesem váhy státního rozpočtu, který má vláda pod kontrolou, ve veřejných rozpočtech. Přitom právě vláda je odpovědná za koncipování celkové fiskální politiky. Reforma veřejných financí se snaží tomuto riziku čelit mimo jiné prostřednictvím sloučení výdajových stropů pro státní rozpočet a státní fondy. **Dále se navrhuje zřídit koordinační Výbor pro veřejné finance s účastí všech zainteresovaných subjektů fiskální soustavy.** Tento výbor se bude skládat ze zástupců vlády (ministerstvo financí a největší výdajoví ministři), zástupců Rozpočtového výboru PS PČR, hejtmanů, reprezentantů Svazu obcí a měst a zástupců ČNB. Cílem tohoto výboru bude koordinace chování všech složek veřejných financí tak, aby se podařilo splnit agregátní fiskální cíle (zvolená trajektorie poklesu veřejného deficitu a veřejného dluhu). Jakkoliv je dosavadní zkušenost s fiskální disciplínou v oblasti místních rozpočtů (kraje a obce) vcelku příznivá, nelze zcela vyloučit, že nedojde k prohloubení deficitnosti v tomto sektoru. Pak by celkové fiskální cíle vlády (snížení schodku veřejných financí na 4 % HDP do roku 2006) mohly být ohroženy, protože část fiskální restrikce v segmentu centrální vlády by byla „kompenzována“ fiskálním uvolněním v ostatních složkách.
- ***„Noví kostlivci“.*** ČR dosáhla v posledních letech výrazného pokroku na poli zvyšování transparentnosti veřejných rozpočtů a odkrývání „dluhů minulosti“. Jelikož ovšem nelze nikdy zcela vyloučit riziko objevení se nových problémů či „kostlivců“, je třeba v procesu zvyšování fiskální transparentnosti, informační otevřenosti a

zdokonalování analytického know-how důsledně pokračovat. Jedině tak je možné toto riziko alespoň minimalizovat, když ne přímo eliminovat. V současnosti je například v této oblasti nutné definitivně a uspokojivě dořešit problematiku Správy železniční dopravní cesty, kde hrozí riziko vzniku kvazi-fiskálních závazků (ručením státu za veškeré její závazky, tedy i případné nově založené).

- **Politický faktor.** Fiskální politika je z tohoto úhlu pohledu obecně vždy „zranitelná“. Jak již bylo ukázáno v předchozích částech tohoto textu, představuje fiskální reforma v oblasti metodické a institucionální ucelený balík změn (fiskální cílení, SDVR, návrhy ohledně ČKA a státních garancí, apod.), které, budou-li všechny aplikovány, povedou postupně k zásadnímu zvýšení fiskální kultury v ČR na úroveň srovnatelnou s nejlepšími vzory ve vyspělých ekonomikách. Přesto nelze nikdy vyloučit sklony části politiků hledat cesty, jak fiskální pravidla a procedury obcházet a snižovat tak jejich pozitivní dopad. V této souvislosti může být zajímavé sledovat vývoj fiskální politiky zejména v roce 2006, který by měl být rokem volebním. Budeme-li soudit na základě fiskálního vývoje v letech 2002 a 2003 (rozpočty ovlivněné poslední předvolební atmosférou), fiskální politika ČR se nevymyká teorii volebního cyklu a mediánového voliče.
- **Adaptace správců kapitol na nové výzvy.** Jak již bylo naznačeno, v případě schválení povede fiskální reforma k postupnému vytvoření kvalitativně odlišného prostředí ve fiskálním sektoru, než na jaký jsou zainteresované subjekty dosud zvyklí. Pro ilustraci stačí zmínit tlak na výkonově orientované rozpočtování, nastartování procesu výdajových auditů, který napomůže periodickému monitorování a analýze výsledků a přínosů konkrétních výdajových programů, vyšší odpovědnost správců kapitol za plnění cílů s danými finančními prostředky, vyšší otevřenost a transparentnost fiskální soustavy vůči nejširší veřejnosti – klientům (výroční zprávy, Zpráva o vývoji reformy veřejných financí apod.). Konec konců i samotné fiskální cílení a postupná fiskální konsolidace vnese do rozpočtové soustavy tolik nutný prvek vnitřní konkurence o dané finanční zdroje. Tyto změny, jakkoliv se budou odehrávat postupně, jsou zcela zásadní a rozpočtová soustava na ně musí být připravena i po stránce lidských zdrojů a know-how. Klíčové ovšem je, aby všichni rozhodující aktéři viděli v těchto změnách nikoliv hrozbu, ale především příležitost, jak lépe prezentovat své výsledky a jejich celospolečenský přínos, a získat tak vyšší ocenění, zadostiučinění a konec konců také vyšší svěřené finanční zdroje.
- **Lidské zdroje.** Dalším faktorem limitujícím úspěch reformy je frustrace z „neúspěšných“ reformních pokusů, kterou trpí mnozí státní úředníci zodpovědní za tvorbu, realizaci, monitoring a hodnocení státního rozpočtu. Pokud k této frustraci

přičtete absenci systematického průběžného odborného vzdělávání v oblasti veřejných financí a ekonomice vůbec, ukazuje se jako nezbytné usilovat o získání mladých kvalifikovaných pracovníků pro tuto oblast a současně vytvořit systém soustavného vzdělávání. Pozitivní roli by v tomto směru mohlo sehrát zavedení systému vzdělávání státních úředníků v souvislosti se zákonem o státní službě. Zkvalitnění struktury vzdělávacích programů nemusí však být na tomto systému závislé a bez ohledu na postup aplikace zákona bude nutno revidovat dosavadní strukturu vzdělávání. Znamená to systémově ji upravit tak, aby toto vzdělávání odpovídalo vyváženě svým rozsahem a strukturou kompetencím Ministerstva financí, mimo jiné aby jedna z jeho větví byla zaměřena na periodické vzdělávání úředníků zodpovědných za veškeré fáze rozpočtu. Současně by bylo vhodné uvažovat o nabídce vzdělávacího programu v oblasti rozpočtu také správcům všech rozpočtových kapitol. Nepochybně je také žádoucí systematicky spolupracovat s příslušnými fakultami českých vysokých škol, a to jak v oblasti přípravy a získávání mladých absolventů příslušných oborů, tak v oblasti vytváření a aplikace vzdělávacích programů pro stávající pracovníky Ministerstva financí i partnerských útvarů ostatních ministerstev a ústředních orgánů. Jednotlivé zkušenosti s takovou spoluprací, učiněné v posledních letech, hodnotíme jednoznačně pozitivně.

V.2. Závěr

Je mimo veškerou pochybnost, že klíčovým problémem v českých veřejných financích není nedostatek zdrojů (peněz),⁴⁵ ale nízká efektivita při jejich alokaci. Jak bylo dokumentováno v předchozích pasážích Důvodové zprávy, podíl výdajů celých veřejných rozpočtů (samozřejmě po očištění o dotace transformačním institucím) k HDP má v posledních letech velmi rychlou rostoucí tendenci. V roce 2002 dosáhl tento ukazatel 43,8 % (prakticky stejně jako na počátku existence samostatné České republiky) a letos se má zvýšit na „rekordních“ 46,2 %. Tohoto nepříznivého vývoje je navíc dosaženo v situaci trvalého, již pětiletého (od roku 1999) ekonomického růstu. Je dobré si uvědomit, že fiskální reforma chce pouze omezit tempo růstu reálných veřejných výdajů a dostat ho pod dynamiku

⁴⁵ Ponechme na okamžik stranou železný ekonomický zákon, platící samozřejmě i ve veřejném sektoru, hovořící o tom, že zdroje jsou vždy omezené a lidská přání naopak nekonečná.

reálného ekonomického růstu, v důsledku čehož klesne podíl veřejných výdajů k HDP v roce 2006 k úrovni 44 %, tedy prakticky na výchozí úroveň roku 2002.

Často se objevuje v diskusích obava, že fiskální reforma je zaměřena „protirůstově“, resp. že nemyslí dostatečně na prorůstové aspekty. Již předchozí odstavec dokumentoval lichost těchto obav, lze ovšem najít řadu dalších podpůrných argumentů. Jak již bylo konstatováno dříve, agregátní výdajové rámce centrální vlády (státní rozpočet a státní fondy) jsou navrženy tak, aby umožnily jak splnění fiskálního cíle (pokles deficitu na 4 % k HDP v roce 2006), tak i meziroční růst reálné úrovně veřejných výdajů, a to ve všech predikovaných letech. Reforma tedy nesníží reálný objem veřejných výdajů, jako tomu mnohdy bývalo v zahraničních fiskálních konsolidacích. Tento argument by měl upokojit zejména ty ekonomy, kteří věří spíše na keynesiánský pohled na ekonomické procesy.

Více obav by mohli mít spíše zastánci liberálních ekonomických teorií, neboť v období 2003 - 2006 dochází k mírnému růstu složené daňové kvóty a je známým faktem, že již v současnosti je celková míra zdanění v české ekonomice z mezinárodního hlediska (s přihlédnutím ke stupni ekonomického rozvoje ČR) nadprůměrná. Pravdou je ovšem skutečnost, že tento růst je celkově nepřilíš vysoký a je pouze dočasný – v roce 2006 by mělo být agregované daňové zatížení přibližně na úrovni roku 2003. Reforma v následujících třech letech je koncipována jako mix příjmových a výdajových opatření, kde jednoznačně převažují zásahy na straně výdajů, neboť výdaje jsou tou částí veřejných financí, kde jsou koncentrovány největší potíže.

Argument, který by měl být blízký oběma táborům ekonomů, spočívá v charakteru růstu deficitu veřejných rozpočtů, který pozorujeme v posledních letech. Tento růst nesouvisí s úhradou transformačních nákladů (o tyto položky jsou výdaje vždy očištěny) a navíc je prokazatelné, že nemá ani cyklickou povahu, což vyplývá mj. z prosté skutečnosti, že ekonomika již pátým rokem roste, byť ne nijak závratným tempem. Stejně tak je doložitelné, že růst deficitů není vyvolán vládní investiční činností nebo zvyšováním dlouhodobé stability a udržitelnosti veřejných financí (např. penzijní reforma), a proto se nelze domnívat, že by stávající fiskální expanze dlouhodobě vedla k vyššímu tempu růstu potenciálního produktu ČR. Je proto velmi obtížné najít faktické argumenty, které by podpořily názor, že současná fiskální politika je v konečném důsledku prorůstová.

Naopak, stále častěji se objevuje obava, že stávající fiskální politika samotná je největší hrozbou pro vyvážený ekonomický růst a zachování příznivého ekonomického prostředí. V takovéto situaci je ovšem nutné a ekonomicky zcela správné iniciovat změny. Předložená fiskální reforma takovouto změnu přináší. Její prorůstové efekty spočívají nejen v samotném snížení míry fiskální deficitnosti, které obecně vede ke stabilnějšímu ekonomickému prostředí a dlouhodobě nižším úrokovým sazbám na finančním trhu. Opomenout se totiž nesmí ani „vnitřní“ prvky reformy, zejména tlak na vyšší efektivitu a lepší alokaci omezených rozpočtových zdrojů. Je nepochybné, že bude-li reforma v tomto úspěšná, prospěje vyšší efektivita veřejného sektoru celé ekonomice.

Pro Českou republiku je velmi důležitá i důvěra k navrženému reformnímu scénáři ze strany renomovaných mezinárodních institucí. Proto vnímáme velmi pozitivně čerstvé závěry mise Mezinárodního měnového fondu (MMF) z konce května 2003, ve kterých je navrhovaný koncept fiskální konsolidace v ČR jednoznačně podpořen (celý výtah ze závěrečné hodnotící zprávy týkající se fiskální politiky je obsahem Přílohy č. 14). Je zde zřetelný obrat v důvěře MMF, pokud jde o vůli provést razantní rozpočtovou reformu a pokud jde transparentnost jejího scénáře: zatímco ještě v listopadu roku 2002 neskrývali zástupci MMF určitou rezervovanost, ne-li skepsi, v květnu 2003 oceňují připravenost ČR k implementaci zásadních reformních kroků.

Úspěch reformy má v rukou vláda jako celek při rozhodování o vnitřních proporcích rozpočtu, jednotliví správci rozpočtových kapitol při vyvíjení permanentního tlaku na dosažení vyšší efektivity a racionalizace výdajových programů a také Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR při definitivním schvalování parametrů státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů.

Reforma veřejných rozpočtů je tedy úkolem celé politické reprezentace. Nepochopení naléhavosti fiskální reformy, absence pocitu spoluodpovědnosti za stav veřejných rozpočtů a následně i za stav celé ekonomiky a nízká míra spolupráce při racionalizaci fiskální politiky by nevyhnutelně znamenaly ztrátu pro všechny resorty, vládu jako celek i českou ekonomiku.

Podpora reformy je nutná nejen uvnitř vlády, ale napříč celým politickým spektrem v Parlamentu. S reformou se musí co nejvíce ztotožnit i široká veřejnost. Tato

podpora musí mít dlouhodobý charakter, jinak hrozí riziko reverze do té doby učiněných reformních kroků a v důsledku toho obecná diskreditace reformních snah s logickým vyústěním v podobě neúspěchu fiskální konsolidace.

X X X X X X X X

Reforma veřejných rozpočtů ČR:

Sumarizace závěrů porad G 8

Tento dokument shrnuje závěry vyplynuvší z porad „G8“ předsedy vlády s koaličními partnery k reformě veřejných rozpočtů. Tyto porady se konaly ve dnech 23.ledna, 8.února, 13.února, 3.dubna, 10.dubna, 17.dubna, 4. května, 11. května 2003.

Závěry jsou rozděleny podle tematických bloků (bez ohledu na datum jejich přijetí). Byly odsouhlaseny předsedy koaličních stran na schůzce na zámku v Kolodějích dne 22. června 2003 a vládou o den později.

1. Střednědobé fiskální cílení a úpravy rozpočtového procesu

- Fiskálním cílem vlády v období 2004 – 2006 je postupné snižování deficitu veřejných rozpočtů tak, aby v roce 2006 činil nejvýše 4 % HDP (v metodice použité v prosincové verzi materiálu „Koncepce reformy veřejných rozpočtů“⁴⁶).
- Vláda bude cílit snižování deficitu veřejných rozpočtů v jednotlivých letech směrnými tempy: v roce 2004 o 0,6 až 0,7 % bodu, v roce 2005 o 0,7 až 0,8 % bodu, v roce 2006 o 0,8 až 0,9 % bodu ve vztahu k HDP.
- Celkové výdaje Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI) jsou v navržené trajektorii uvažovány na úrovni 44 mld. Kč ročně (v metodice nezahrnující změny z nového rozpočtového určení daní a přesunu kompetencí z SFDI na kraje). Zvýšení výdajů SFDI nad tuto hranici, které by znamenalo navýšení návrhu výdajového rámce vlády a deficitu veřejných rozpočtů, by schvalovala vláda.
- Souhlas s úpravami rozpočtového procesu v souvislosti s fiskálním cílením a stanovením střednědobých výdajových rámců podle návrhu MF (č.j. 10/32036/2003). MF začne podle odsouhlaseného postupu připravovat novelu zákona o rozpočtových pravidlech s navrhovanou účinností v roce 2004.

2. Daně

2.1. Obecná daňová politika

- hlavním cíl daňové politiky v letech 2003 až 2006: stabilizace daňové kvóty na úrovni roku 2000 tj. 21,9 %,

⁴⁶ tj. bez finančních operací (na straně příjmů – příjmy z privatizace, splátky poskytnutých půjček; na straně výdajů – návratné finanční výpomoci, tj. poskytnuté půjčky), dotací transformačním institucím (zejména ČKA), platby z titulu v minulosti poskytovaných státních garancí (zachycovány doposud jako poskytnuté půjčky), naopak včetně nerozpočtovaných výdajů krytých půjčkami (zejména od EIB).

2.2. Daň z přidané hodnoty

- harmonizace rozsahu zboží a služeb, na které je uvalena základní a snížená sazba, a to od 1.1. 2004, první krok a k 1.5. 2004 dokončení harmonizace.
- snížení prahu pro registraci plátců daně,

2.3. Spotřební daně

- harmonizace – implementace směrnic EU (včetně zvyšování sazeb na tabákové výrobky),
- zvýšení spotřební daně z lihu z 234 Kč/litr etanolu na 265 Kč/litr,
- zákaz prodeje tabákových výrobků a lihovin na tržištích,
- povinné označování alkoholických nápojů kontrolními páskami (výrobcům lihovin bude umožněn jednorázový odpis zařízení pro páskování),
- zvýšení sazeb u minerálních olejů – zhruba o 0,60 Kč na litr bezolovnatého benzínu a 2,10 Kč na litr nafty s tím, že může dojít k úpravě poměru zvýšení sazeb mezi benzínem a naftou,

2.4. Daň z příjmů právnických osob

- harmonizace – implementace směrnic EU,
- sazba daně z příjmů právnických osob se v roce 2004 sníží na 28 %, v roce 2005 na 26 %, v roce 2006 na 24 %.
- snížení sazby daně bude částečně kompenzováno opatřeními k rozšíření základu daně – stanovení cenového limitu pro odepisování pořízených automobilů na 900 tisíc Kč od roku 2004, zrušení slevy na dani ve výši poloviny daně srážené z dividendových příjmů od roku 2005.

2.5. Daň z příjmů fyzických osob

- zvýšení odpočitatelné položky na dítě o 2 000 Kč, od 1.1. 2004,

2.6. Daň z nemovitostí

- hodnotový princip bude zatím uplatněn u daně z pozemků,
- u staveb bude prozatím ponechán dosavadní systém,
- budou posíleny pravomoci obcí při stanovení výše daně.

2.7. Daň z převodu nemovitostí

- změna splatnosti daně tak, že bude splatná ve lhůtě pro podání daňového přiznání,
- snížení sazby o dva body (z 5 % na 3 %), obě změny od 1.ledna 2004.

2.8. Daň dědická

žádné změny

2.9. Daň silniční

- harmonizace – implementace směrnic EU,

2.10. Další (správa daní a rozpočtové určení daní)

- harmonizace – implementace směrnic EU,
- každý, kdo do budoucna zakoupí registrovaný majetek (automobily, lodě, letadla, nemovitosti a obchodní podíly) v cenách přesahujících stanovenou mez, bude povinen podat přiznání o nabytí takového majetku. V případě, že uhrazená cena bude v nepoměru k doposud deklarovaným příjmům, či poplatník přiznání o nabytí majetku nepodá, zahájí správce daně vůči poplatníkovi řízení o přiznání původu příjmu
- pro podnikatele prodávající ve stáncích a tržnicích, kteří inkasují platby v hotovosti, bude zavedena povinnost evidovat tyto platby na registračních pokladnách (součást daňového řádu, tj. nové procesní normy pro daňové řízení),
- zjednodušení účetnictví pro neplátce DPH,
- rozpočtové určení daní od roku 2004 bude z hlediska převedených příjmů a převedených činností pro státní rozpočet fiskálně neutrální.

3. Platy a personální opatření ve veřejném sektoru

- Na základě výsledků tarifních vyjednávání vláda definitivně rozhodne o zavedení tarifního systému. Prostředky na zvýšení platů budou v intencích potřeby fiskální konsolidace.
- Uplatnění zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon): v rámci projednávání odkladu jeho účinnosti k 1. 1. 2005 v Parlamentu ČR, bude předložen návrh na vypuštění části desáté zákona – odměňování státních zaměstnanců, čekatelů, ostatních zaměstnanců správních úřadů. Odměňování bude s drobnými úpravami řešeno podle obecné právní úpravy – zákona č. 143/1992 Sb., o platu.
- Úprava odměňování příslušníků ozbrojených sborů a vojáků z povolání by měla být řešena jednotným zákonem. Tento postup by měl odstranit disproporce ve výši platů a ostatních náležitostí obou kategorií zaměstnanců ve služebním poměru. Přístup ke způsobu odměňování by měl být shodný s postupem u státních zaměstnanců ve správních úřadech.
- Bylo odsouhlaseno moratorium na zvyšování počtu pracovníků v ústředních orgánech státní správy, stop stav na dnešních 19 200 osobách. Výjimky z tohoto pravidla u jednotlivých ústředních orgánů může povolit vláda, jde-li o navýšení administrativní kapacity související s čerpáním finančních prostředků z Evropské unie a pokud správce rozpočtové kapitoly, resp. příslušný resortní ministr, sníží o stejný počet personální stav v podřízených organizačních složkách státu nebo příspěvkových organizacích. Meziresortní strukturu úprav počtů stanoví vláda. Ústředním orgánům státní správy se doporučuje snižovat počet zaměstnanců meziročně o 3 % v období

2004 – 2006. Je souhlas s provedením organizačních a personálních auditů v ústředních orgánech státní správy nezávislou respektovanou specializovanou autoritou, a to nejpozději do konce roku 2004, s cílem optimalizovat organizační strukturu.

- Vláda sníží celkový počet pracovníků v ústředně řízené správě o 6 % celkem v období 2004 – 2006. Meziřesortní strukturu snižování počtů (příspěvek jednotlivých resortů) i temto v jednotlivých letech tříletého období stanoví vláda.
- Budou zmrazeny platy ústavních činitelů a soudců v období 2004 – 2006.
- Vláda provede reformu ústředních orgánů státní správy a sníží jejich počet.

4. Důchody a sociální pojištění

- Souhlas s parametrickými změnami k 1.1. 2004 podle návrhu: pokračování prodloužování odchodového věku do důchodu i po roce 2006 shodně na 63 let pro muže i ženy, redukce náhradních dob, zrušení jen dočasného krácení důchodu při předčasném odchodu (tedy trvalé krácení).
- Souhlas se změnou struktury pojištění na sociální zabezpečení, tj. zvýšení sazby pojištění na důchodové pojištění o 2 % body na vrub snížení pojištění na státní politiku zaměstnanosti.
- V letech 2004 až 2006 budou důchody valorizovány podle „zákonného minima“ s tím, že relace průměrný důchod ku průměrné mzdě neklesne pod 40 %.
- U OSVČ dojde ke zvýšení vyměřovacího základu pro odvod pojištění na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti z dnešních 35 % na 50 %, postupně v periodě 3 let (2004 – 2006). U OSVČ bude obecně uplatněn princip fiktivního příjmu ve výši 50 % průměrné mzdy v národním hospodářství. Tento princip bude uplatněn pro účely stanovení minimální daně z příjmů, výpočtu minimálního odvodu pojištění na sociální zabezpečení a příspěvku na politiku zaměstnanosti, pro minimální vyměřovací základ zdravotního pojištění a pro posouzení nároku na sociální dávky. Na osoby pobírající příjmy na základě mandátních a jim podobných smluv bude z hlediska sociálního a zdravotního pojištění a přístupu k sociálním dávkám pohlíženo jako na OSVČ.
- V souvislosti se zavedením nového důchodového systému bude řešena i otázka maximálního vyměřovacího základu pro zaměstnance a OSVČ.
- Koalice se rozhodla pro reformu systému důchodového pojištění, budou pokračovat práce na přípravě příspěvkově definovaného systému tzv. zdánlivých administrativních účtů (NDC) doplněného o doplňkové systémy.
- Zrušení omezení souběhu důchodu a výdělku.

5. Nemocenské pojištění

- Byly schváleny změny s účinností k 1.lednu 2004: prodloužení moratoria na zvyšování redukčních hranic, prodloužení rozhodného období ze 3 na 12 měsíců, redukce vyměřovacího základu prvních 14 dní v nemoci ze 100 na 90 %, první tři kalendářní dny nemoci snížení nemocenských dávek na 25 %. Pokud to bude administrativně zajiřitelné, omezit „stropem“ souběh pobírání nemocenské u více pracovních poměrů (MPSV prověří).
- K 1. lednu 2005 nabude účinnosti nový zákon o nemocenském pojištění.

6. Státní sociální podpora a dávky sociální péče

6.1. Valorizační politika v horizontu 3 let:

- Bude prováděna jen minimální možná valorizace výše životního minima podle zákona.

6.2. Dohodnuté parametrické systémové změny od roku 2004:

- Osoba pobírající déle než rok dávky sociální péče bude moci být obcí vyzvána, aby nastoupila k výkonu veřejných prací na 8 hodin týdně, pokud výzvy bezdůvodně neposlechne, jsou jí dávky kráceny o 50 %. Podmínkou poskytování dávek podmíněných sociální potřebností je i zajištění povinné školní docházky dětí v rodinách příjemců dávek.
- Bude zrušen příspěvek na dopravu od roku 2004, s tím, že asi polovina objemu dnešních vyplácených dávek bude přesunuta do dotací na územní dopravní obslužnost jako zdroj k zajištění žákovských slev na jízdném.
- Dávky státní sociální podpory bude vyplácet stát, organizačně bude řešeno vytvořením divizí státní sociální podpory při dnešních úřadech práce.
- U OSVČ se uplatní koncept minimálního (fiktivního) příjmu ve výši 50 % průměrné mzdy v národním hospodářství.
- Příjemcům rodičovského příspěvku bude zrušeno omezení výše výdělku pro účely souběhu s příspěvkem. Ostatní podmínky zůstávají zachovány.
- Nebudou zavedeny plošné přídatky na děti a bude odloženo zavedení školského příspěvku.

6.3. Dlouhodobé systémové změny:

- Revize a rekonstrukce životního minima.
- Revize a redukce dávek sociální péče a zpracování nového zákona o hmotné nouzi a sociálním vyloučení s komplexně novým řešením dávek podmíněných sociální potřebností k 1.1.2006 a zavedením bonifikačních a sankčních mechanismů.
- Revize a redukce dávek, u nichž je nárok podmíněn zdravotním handicapem s tím, že budou upraveny zvláštním zákonem.
- Příspěvek na bydlení bude přesunut do systému dávek sociální péče, při stanovení jeho výše budou brány v úvahu nejen příjmy příjemců, ale i reálné náklady na bydlení v dané lokalitě.
- Důsledné rozdělení rolí státu a územních samosprávných celků v organizaci, správě a financování nepojištěneckých dávkových systémů se zdůrazněním principů individuálního posuzování sociální situace a posuzování ochoty obstarávat si prostředky obživy vlastním přičiněním.

7. Zdravotní pojištění

- U OSVČ dojde ke shodným úpravám jako u platby pojistného sociálního, tj. zvýšení vyměřovacího základu pro odvod pojistného na zdravotní pojištění z dnešních 35 % na 50 %, postupně v periodě 3 let (2004 – 2006) a stanovení minimálního vyměřovacího základu na úrovni 50 % průměrné mzdy v národním hospodářství.
- Platba státu ze státního rozpočtu do systému veřejného zdravotního pojištění bude v příštích 3 letech meziročně valorizována jen podle míry inflace.

8. Mimorozpočtové instituce a státní záruky

8.1. Státní fondy:

- Neuvažuje se nyní s rušením stávajících státních fondů, ale se standardizací podmínek rozpočtování těchto fondů s kapitolami státního rozpočtu. Úpravami pro hospodaření kapitol státního rozpočtu se budou stírat rozdíly oproti rozpočtování a hospodaření státních fondů.
- Státní fondy budou proto zahrnuty do fiskálního cílení centrální vlády a střednědobého výdajového rámce spolu se státním rozpočtem.
- Při rozpisu celkového střednědobého výdajového rámce vlády na tři roky bude prováděn rozpis „resortním“ způsobem, tj. pro rozpočtovou kapitolu a státní fond současně (např. kapitola MDS a SFDI).
- V novele rozpočtových pravidel bude navržena plná převoditelnost uspořené prostředků z jednoho roku do roku následujícího pro kapitoly státního rozpočtu.
- MZe: připraví podklad o perspektivě ukončení činnosti Pozemkového fondu ČR a Státního fondu pro zúrodnění půdy.
- Porada nesouhlasí s transformací PGRLF na hypoteční banku.

8.2. Česká konsolidační agentura a Fond národního majetku:

- Vláda na tuto agenturu nebude převádět nová špatná aktiva, jen ve zcela mimořádných případech.
- ČKA ukončí svoji činnost do konce roku 2008.
- Debata o výši úhrady ztráty ČKA ze státního rozpočtu by neměla ovlivňovat každoroční jednání o státním rozpočtu.
- Co nejrychleji „vyprázdnit“ bilanci ČKA.
- MF navrhne řešení, aby do návrhu SR na rok 2004 byla zahrnuta určitá část krytí ztráty ČKA, kdy zbylá část by byla řešena zvláštní zákonnou úpravou v roce 2004.
- Výdaje na krytí ztráty ČKA nebudou součástí střednědobého výdajového rámce vlády.
- Ukončení činnosti FNM do konce roku 2005.

8.3. Poskytování státních garancí

- Příjemce garance by měl sdílet riziko se státem (již ne 100 % ručení státem).
- Na základě zhodnocení rizikovosti poskytnuté záruky vytvářet rezervu ve státním rozpočtu (resp. státních finančních aktivech) nebo obdobné řešení (snížení celkového

výdajového rámce vlády), které povede k tomu, že břímě garance ponese vláda, která ji poskytuje a nikoliv vláda, která ji musí splácet.

- V rámci tohoto principu nebudou výdaje na úhradu splatných záruk součástí střednědobého výdajového rámce vlády.

9. Další závěry

- Stavební spoření: Ministerstva financí a pro místní rozvoj naleznou řešení, které umožní bonifikaci účastníků spoření, kteří použijí naspořené prostředky pro řešení bytových potřeb s tím, že řešení bude v intencích očekávaných fiskálních přínosů podle této reformní koncepce.
- Veškeré návrhy souvisejících legislativních úprav, jež mají nabýt účinnosti k 1.1. 2004, musí být vládě předloženy do 10. června 2003.

Fiskální cílení a střednědobé výdajové rámce: Postup procesu

KROK 1: Definice závazného fiskálního cíle v podobě podílu deficitu veřejných financí a deficitu centrální vlády v užším pojetí na HDP, kterého má být dosaženo v tříletém období

- Vláda stanoví fiskální cíl v podobě podílu deficitu veřejných rozpočtů na HDP v jednotlivých rocích tříletého období. Tento cíl definuje představu vlády o budoucí trajektorii fiskálního deficitu a vymezuje mantinely pro budoucí rozpočtovou politiku.
- Trend snižování podílu deficitu veřejných rozpočtů na HDP by měl být výchozím ukazatelem. Na druhé straně, úspěch v dosažení cíleného snížení podílu celkového fiskálního deficitu nezáleží jen na vládě a jí spravovaných veřejných rozpočtech (státní rozpočet, státní fondy, další mimorozpočtové fondy), ale i na vývoji veřejných rozpočtů, které nemá pod svou kontrolou nebo je kontroluje jen nepřímo (rozpočty obcí, krajů a zdravotních pojišťoven). Proto považujeme za vhodnější stanovit jako závaznější cíl pro rozpočtovou politiku vlády ukazatel podílu deficitu tzv. centrální vlády v užším pojetí (nebo jeho meziročního poklesu), tedy státního rozpočtu a státních fondů. Tento ukazatel nebude stanoven zákonem, ale z jeho střednědobého naplňování se vláda „zповídá“ sněmovně.
- Takto stanovený fiskální cíl proto bude stanoven na tříleté období na klouzavém principu, tj. vždy při přípravě návrhu nového státního rozpočtu vláda posune fiskální cílení o jeden rok dopředu (nový rok n+2). Vláda přitom může provést úpravu cílů (relativní výše deficitů) pro rozpočtový rok (rok n) a rok n+1 oproti plánu učiněnému rok předtím, tuto úpravu je povinna vždy zdůvodnit sněmovně a získat její důvěru pro zvolenou fiskální politiku. Fiskální cíl bude indikativním ukazatelem, nebude schvalován zákonem. Bude však jedním z nejvýznamnějších ukazatelů fiskální politiky vlády. Vláda bude mít povinnost předložit Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (PSP) trajektorii fiskálního cílení, od které odvíjí stanovení závazného střednědobého výdajového rámce vlády na tříleté období.
- Intervalové cílení: cíl (podíl deficitu centrální vlády v užším pojetí) bude stanoven na rok n jako jediné číslo (podílu deficitu veřejných rozpočtů na HDP nebo tempa jeho poklesu). Na rok n+1 bude stanoven tento ukazatel v intervalu o šíři dvou desetín procentního bodu podílu fiskálního deficitu na HDP (tj. $\pm 0,1$ %), na rok n+2 v intervalu o šíři čtyř desetín procentního bodu podílu fiskálního deficitu na HDP (tj. $\pm 0,2$ %).

KROK 2: Vypracování autonomního střednědobého fiskálního výhledu

- Tento výhled bude mít podobu autonomního (pasivního) fiskálního scénáře, tj. scénáře vycházejícího pouze ze stávajícího právního a institucionálního prostředí, včetně zohlednění schválených, i když dosud neúčinných, opatření.

- Cílem autonomního scénáře fiskálního výhledu bude identifikovat rozsah nezbytných aktivních zásahů fiskální politiky (v podobě výdajových úspor a daňových opatření), který vyplyne z rozdílu mezi vládou stanoveným fiskálním cílem (cíleným deficitem) a deficitem v autonomním scénáři (autonomním deficitem).
- Scénář bude postaven na konzervativní makroekonomické prognóze a na konzervativním odhadu rozpočtových příjmů, aby byly pravděpodobnější případné pozitivní odchylky od tohoto scénáře, spíše než negativní.⁴⁷

KROK 3: Navržení opatření ke snížení výdajů/zvýšení příjmů a jejich schválení vládou

- Opatření mají za cíl naplnit trajektorii cíleného poklesu deficitu a nepřekročit stanovenou výši agregátního výdajového stropu tak, aby nemusely být jen plošně kráceny výdaje kapitol.
- Ministr financí navrhne a vláda projedná příjmová a výdajová opatření. Bude prověřeno, zda navrhovaná opatření jsou dostatečná k dosažení stanoveného cíle. V případě, že nebudou navržena legislativní a jiná opatření vedoucí k redukcí deficitu, povede stanovení agregátního výdajového rámce ke krácení diskrečních (zákonem přímo neupravených) výdajů kapitol.

KROK 4: Stanovení střednědobého (celkového) výdajového rámce vlády

- Střednědobý výdajový rámec (SDVR) představuje celkový „strop“ výdajů vlády, tj. všech kapitol státního rozpočtu a všech státních fondů, v jednotlivých letech n, n+1, n+2.
- Agregátní výdajový rámec vlády se stanoví jako rozdíl mezi projektovanými příjmy SR a státních fondů (po zapracování vlivu aktivních opatření na příjmové straně) a cíleným deficitem vymezeným pro hospodaření centrální vlády v užším pojetí (viz krok 1).
- SDVR na tři roky se předkládá společně s návrhem státního rozpočtu a je schvalován zákonem o státním rozpočtu. Tímto způsobem bude zajištěna jeho závaznost (narozdíl od fiskálního cíle), což má důležité makroekonomické souvislosti⁴⁸. Zákon o státním rozpočtu bude v textové části doplněn o větu podobnou následujícímu znění: „Celkové výdaje státního rozpočtu nepřekročí v roce n xx mld. Kč n+1 xy mld. Kč a v roce n+2 xz mld. Kč.“

⁴⁷ Tento přístup není alibismem MF ČR, je běžně volen v zemích eurozóny a je doporučován mezinárodními finančními institucemi. V konečném důsledku slouží k zajištění stability střednědobých výdajových rámců kapitol pro případ naplnění konzervativních prognóz, případně dává vládě možnost řešit z případných lepších výsledků nepředvídané a původně nekryté výdaje nebo zlepšovat rychleji svou fiskální pozici (rychleji snižovat deficit).

⁴⁸ Jednou ze základních funkcí fiskální politiky je funkce stabilizační. Veřejné rozpočty by měly tlumit cyklické kolísání ekonomické aktivity a nikoliv ho posilovat. Tuto roli plní zcela automaticky tzv. vestavěné fiskální stabilizátory – zejména daňové příjmy, jejichž výše se odvíjí od ekonomické aktivity. Aby se institut fiskálního cílení a SDVR nedostaly do rozporu se stabilizační funkcí veřejných rozpočtů, je nutné, aby závazné byly výdajové rámce, nikoliv vládou definovaný cíl (fiskální schodek, tempo jeho snižování, příp. přebytek). Dodržení stanovených celkových výdajových rámců bude při růstu reálného HDP nižším než projektovaném znamenat, že daňové příjmy porostou pomaleji, než se očekávalo v době schvalování SDVR. Skutečně dosažený deficit bude v důsledku fiskálních stabilizátorů vyšší. Opačná situace nastane v případě, že hospodářský růst výrazně převýší původní odhady makroekonomické projekce. V takovém případě by dodatečné daňové příjmy z titulu vyššího růstu měly být použity ke snížení deficitu. Odchylka od cíleného deficitu by měla být explicitně povolena, pokud je důsledkem významné změny ekonomické aktivity.

- Do SDVR se nezahrnují výdaje na úhradu splatných záruk a na úhradu ztrát transformačních institucí (ČKA). Do SDVR se naopak zahrnuje vytvářená rezerva vytvářená při poskytování nové záruky vládou, resp. (alternativa 2) SDVR se snižuje o kvantifikovanou rizikovost nově poskytovaných záruk.
- Roční návrhy státního rozpočtu se odvíjejí od SDVR, nikoliv naopak, jak tomu bylo dosud.
- SDVR je schvalován spolu se základními ukazateli zákona o SR v prvním čtení v PSP. Neschválení SDVR sněmovnou má pro vládu stejné důsledky jako neschválení základních ukazatelů ročního státního rozpočtu – vrácení k novému předložení ve stanovené lhůtě.
- Intervalové cílení: SDVR jsou předkládány na tři roky na „klouzavém“ principu, tedy s každoročním posunem o další rok. SDVR (celkové) na následující 3 roky jsou pro vládu závazné. Na rok n představuje tento rámec pevnou absolutní hodnotu. Na roky $n+1$ jako pevná hodnota s možným navýšením až o částku odpovídající 0,1 % odhadovaného HDP. Na rok $n+2$ je stanoven SRV jako pevná hodnota s možným navýšením až o částku odpovídající 0,2 % odhadovaného HDP. Použité hodnoty HDP pro účely propočtu vycházejí z predikce MF založené na aktuálních údajích publikovaných ČSÚ a jsou výslovně uvedeny v zákoně o státním rozpočtu.
- Vláda může změnit (aktualizovat) SDVR na původní roky $n+1$ a $n+2$ při předložení nového zákona o státním rozpočtu (tj. další rok) nad rámec povoleného rozpětí v zákonem stanovených případech (významné makroekonomické odchylky, mimořádné situace). Je povinna odůvodnit tento krok sněmovně a získat od sněmovny souhlas ke změně.

KROK 5: Rozpis celkového SDVR na jednotlivé kapitoly a státní fondy

- Na základě zadání vlády – objemu celkového SDVR, jejích politických priorit, dalších zadání – navrhne MF rozpis SDVR na závazné výdajové rámce (limity) pro jednotlivé kapitoly státního rozpočtu a státní fondy na roky n , $n+1$ a $n+2$. Pro správce kapitol a státní fondy budou tyto limity po schválení vládou závazné.
- Veškeré své resortní politiky musí správci realizovat v rámci těchto limitů. Pro krytí nových výdajových programů, navýšení stávajících prioritních programů, apod., se musí hledat zdroje utlumením méně prioritních činností. Veškeré návrhy na schválení nových programů a politik vládou (předkládané mimo režim přípravy návrhu rozpočtu a SDVR) se budou považovat za kryté v rámci resortních střednědobých výdajových rámců, schválení nového programu usnesením vlády tak neznamená nárok na nové rozpočtové zdroje.
- Ke státním fondům: výdaje těchto fondů budou součástí celkového SDVR vlády (viz krok 4). MF navrhne a vláda stanoví i těmto fondům jejich výdajové rámce na tři roky. Výdajový rámec bude stanoven „resortním“ způsobem, tedy dohromady příslušné kapitole a státnímu fondu (který přísluší rozpočtové funkci příslušné kapitoly). Např. bude stanoven společný strop pro kapitolu MDS a SFDI, kapitolu MMR a SFRB, kapitolu MŽP a SFŽP, kapitolu MK spolu s SFPRČK a SFK.
- Pro vládu je ve vztahu k PSP závazný pouze celkový SDVR, nikoliv rozepsané limity na jednotlivé kapitoly. Vláda sice předkládá rozpis na jednotlivé kapitoly a státní fondy (a dále i na dílčí ukazatele programů a činností) sněmovně v rámci předlohy zákona o státním rozpočtu a doplňujících dokumentů, ale pouze jako indikativní ukazatele. Sněmovna (zejména její kapitolně příslušné výbory) bude mít tyto údaje

k dispozici, aby mohla podle údajů o střednědobé resortní strategii posuzovat návrh ročního rozpočtu, který bude schvalovat. Sněmovna ale nemá právo vládě uložit např. změnit plánovaný objem výdajů kapitoly XX v roce n+1 (resp. n+2) nebo dokonce výdaje na dílčí program (činnost) v rámci kapitoly (státního fondu) v těchto rocích. Příslušný výbor sněmovny (i PSP jako celek) ale může přijmout usnesení, kterým vládě (resortu) tyto změny doporučí. Pro příslušného správce kapitoly (státní fond) to bude sice indikativní, ale zřetelný projev vůle sněmovny, který bude brát v úvahu při předkládání rozpočtu na další roky.

- Obdobně jako celkový SDVR se bude na klouzavém principu posouvat o rok i stanovení resortních výdajových rámců. Vláda bude moci v mantinelech celkového SDVR přehodnotit i výši „stropů“ jednotlivých kapitol a státních fondů. Vláda by ale měla přihlížet k potřebě určité stability a střednědobé perspektivy; časté nebo výrazné meziroční úpravy výdajových stropů kapitol by devalvovaly střednědobý charakter rozpočtování a podlomily důvěru správců kapitol a státních fondů v něj .
- Zatímco celkový SDVR na roky n+1 a n+2 bude stanoven v intervalovém rozmezí (viz krok 4), navrhuje se stanovit indikativní limity kapitol a státních fondů na tyto roky jednou absolutní částkou. Možné navýšení SDVR vlády (viz krok 4) by vláda mohla rozpustit mezi kapitoly podle svého uvážení při přípravě ročního rozpočtu podle svých programových preferencí, podle účelnosti navrhovaných programů („soutěž“ resortů), podle výsledků prováděných výdajových auditů, podle možností a potřeb kofinancování se zdroji z EU, apod.

Daňová politika 2004 – 2006

1. Základní cíle a principy

- **Stabilizace daňové kvóty**

Fiskální konsolidace vyvolává potřebu opatření na příjmové straně veřejných rozpočtů. Česká daňová soustava obsahuje významnou část příjmů, které v nominální hodnotě samovolně nerostou (např. spotřební daně stanovené v absolutní výši na jednotku množství, silniční daň, správní poplatky apod.), v relaci ke každoročně rostoucímu HDP tedy klesají. Tyto příjmy tvoří zhruba jednu pětinu daňových příjmů bez pojistného. Tempo růstu těchto příjmů není dostatečně vyváženo daňovými příjmy, které rostou rychleji než HDP (např. progresivní daň z příjmů), takže dochází k autonomnímu poklesu daňové kvóty.

Aby výdajová strana nevytvářela do budoucna hrozbu udržitelnosti veřejných financí, lze předpokládat, že výdaje se budou pohybovat na zhruba stabilní úrovni vzhledem k HDP. Proto je jedním z hlavních cílů konsolidace veřejných financí na příjmové straně stabilizace daňových výnosů vzhledem k HDP. Jako indikativní cíl byla zvolena úroveň roku 2000. Bude to znamenat přijetí takových opatření aktivní daňové politiky, které zvýší daňové příjmy na tuto úroveň.

- **Harmonizace s právem ES**

Obsah daňové politiky pro období do roku 2006 je do značné míry předurčen úsilím České republiky o vstup do Evropské unie k 1. květnu 2004. Do tohoto data budou přijímána legislativní opatření harmonizující náš daňový systém s podmínkami ES, zejména v oblasti nepřímých daní. Řada z těchto opatření je však potřebná a žádoucí bez ohledu na členství v Evropské unii. V této legislativě i doporučeních se odráží zkušenosti a poznatky vyspělých evropských států, které zjednodušují spolupráci v otevřeném světě.

U daně z přidané hodnoty půjde o přesun vybraného zboží a služeb ze snížené sazby do základní sazby a snížení práhu pro povinnou registraci, u spotřebních daní o postupné zvýšení sazeb na úroveň minimálních sazeb platných v EU, zejména se to týká cigaret. Po vstupu do EU se bude Česká republika přímo podílet na tvorbě společné evropské daňové politiky. Česká republika již nebude jen pasivním příjemcem evropské legislativy, ale jejím spolutvůrcem a k tomu musí mít svoji vlastní vizi o budoucím vývoji české i evropské daňové soustavy.

- **Zjednodušování daní**

Daňová soustava i správa obsahuje mnoho ustanovení a postupů, které jsou pro běžného poplatníka nepřehledné. Trvalým cílem je zjednodušování všude tam, kde to je možné a žádoucí.

Celá právní úprava daní z příjmů projde zásadní revizí, budou zjednodušeny formuláře daňových priznání. Bude zavedena obousměrná elektronická komunikace s finančními úřady, která usnadní a dlouhodobě zlevní daňovou správu na straně státu i na straně daňových subjektů. Tato opatření přispějí k vyšší míře dobrovolného plnění povinností na straně daňových subjektů.

- **Opatření proti daňovým únikům**

Snaha vyhýbat se daním je stejně stará jako daně samy. Daňové úniky jednak znamenají snížení příjmů veřejných rozpočtů a jednak omezují daňovou spravedlnost. Úkolem daňové správy i daňové legislativy je daňové úniky minimalizovat. K tomu přispěje jak efektivnější a modernější daňová a celní správa, tak jednodušší legislativa. Dalším nástrojem je taková konstrukce daní, která rozšíří jejich základ a sníží sazbu, což omezí výhody z daňových úniků. Další cestou je přijetí takových legislativních opatření, která umožní daňové správě účinněji než dosud daňové úniky odhalovat.

- **Posílení daňové spravedlnosti**

Nižší daňové úniky povedou k posílení daňové spravedlnosti, zejména k omezení nerovností daných tím, že jeden daňový subjekt své povinnosti řádně plní, zatímco jiný se ve srovnatelné situaci svým povinnostem vyhýbá.

Dalšími kroky budou legislativní změny směřující k odstranění stávajících daňových distorzí.

- **Další cíle a principy**

Primárním důvodem existence daní je získání finančních prostředků na úhradu veřejných statků. Proto by měly být daně co nejvíce neutrální a jejich výběr co nejlevnější pro stát i pro poplatníka. Daně jsou však ze své podstaty průřezovým nástrojem, který ve větší či menší míře zasahuje do sociální, hospodářské, environmentální, zahraničněpolitické a dalších politik vlády. Mnohé změny v úpravě daní jsou proto výsledkem vládních priorit v jiné oblasti.

Česká republika je zemí s otevřenou ekonomikou a členským státem OECD. Je proto nanejvýš vhodné inspirovat se při hledání řešení ve společné zkušenosti těchto států. Navrhovaná řešení by měla odpovídat praxi ostatních zejména vyspělejších států.

2. Daně

Konkrétní změny uvedené v této a dalších částech naplňují výše uvedené obecné cíle. Protože však budoucnost není možné předpovídat s naprostou přesností, budou všechna zmíněná opatření upravována podle aktuálního vývoje. To může být dáno jak vnitřními (např. úspěch či neúspěch při zvyšování efektivnosti daňové správy), tak vnějšími (např. vyšší či nižší tempo růstu HDP) faktory. Konkrétní míra změn bude volena zejména s ohledem na hlavní cíl konsolidace veřejných financí, kterým je zvolená výše deficitu.

- **Daň z přidané hodnoty**

implementace směrnice ES

Od 1. října 2003 dojde ke snížení hranice obratu pro povinnou registraci k DPH ze 3 mil. Kč za rok na 2 mil. Kč za rok. K 1. lednu 2004 pak dojde k přesunu zboží a části služeb ze snížené (5 %) do základní (22 %) sazby.

K datu vstupu do EU nabude účinnosti zcela nová právní úprava, která bude obsahovat především tyto změny:

- přesun zbývajících služeb ze snížené sazby do základní podle šesté směrnice o DPH. Na základě Přístupové smlouvy o přístupu ČR k ES je ČR oprávněna do 31. prosince 2007 uplatňovat sníženou sazbu DPH na dodání stavebních prací i stavebních objektů pro účely bydlení a na dodání tepla a teplé vody;
- hranice pro povinnou registraci bude dále snížena na 1 mil. Kč za rok. Byla vyjednána trvalá výjimka pro stanovení této hranice na 35 000 € (asi 1,1 mil. Kč);

- do zákona budou doplněna ustanovení o systému vnitřního obchodu mezi členskými státy EU.

omezení daňových úniků

Bude uplatňována důslednější kontrola nadměrných odpočtů prostřednictvím stále zpřesňovaných kritérií v programu „Důvěryhodnost daňových přiznání“.

• **Spotřební daně**

implementace směrnic ES

Bude přijata zcela nová právní úprava, která bude obsahovat především tyto změny:

- zavedení režimu podmíněného osvobození od daně prostřednictvím tzv. daňových skladů, k jehož provozování bude vydáváno povolení na základě jednoznačných kritérií;
- postupné kroky pro dosažení 57% daňového zatížení u ceny cigaret nejvíce žádaných na trhu a to do 31. prosince 2006 (dohodnuto jako přechodné období);
- zvýšení sazeb na úroveň minimálních sazeb platných v EU u ostatních komodit, kde je sazba platná v ČR pod touto úrovní. Jedná se o zkapalněný plyn mimo dopravu a výrobu tepla, stlačený plyn pro dopravu, stlačený plyn mimo dopravu a výrobu tepla a těžký topný olej;
- u lihu vyrobeného pěstitelem se bude i nadále uplatňovat o polovinu nižší sazba spotřební daně z lihu (dohodnuto jako trvalá výjimka);
- správa spotřebních daní bude zajišťována výhradně celní správou.

změny sazeb

K 1. lednu 2004 dojde ke zvýšení spotřební daně z lihu z 234 Kč/litr čistého lihu na 265 Kč/litr čistého lihu (od roku 1997 se pevná sazba spotřební daně z lihu nezměnila, spotřebitelské ceny však v průměru vzrostly o 25 %). Dále dojde ke zvýšení sazby spotřební daně z tabákových výrobků tak, aby podíl daně v konečné maloobchodní ceně nejprodávanější značky stoupl z dnešních 40 % na zhruba 45 %.

Rada Evropské unie předběžně schválila návrh směrnice o zdanění energií, jakožto příspěvek k ekologizaci daňové soustavy. Ta obsahuje mj. zvýšení minimálních sazeb u minerálních olejů. Proto budou i v České republice též k 1. lednu 2004 zvýšeny sazby daně zejména u bezolovnatého benzínu (zhruba o 0,60 Kč na litr) a motorové nafty (zhruba o 2,10 Kč na litr).

omezení daňových úniků

Zvýšení sazeb u lihu a tabákových výrobků bude doprovázeno opatřeními k omezení daňových úniků. Na tržištích bude zakázán prodej tabáku a lihovin. Lihoviny budou značeny kontrolními páskami. (Zavedení povinnosti značit kontrolními páskami bude výrobcům lihovin ulehčena možností jednorázového odpisu nových páskovacích zařízení.) Nová koncepce daňových skladů, jež bude uplatněna od 1. ledna 2004, umožní důslednější kontrolu.

další změny

Návrh nové směrnice také obsahuje povinnost k 1. lednu 2004 zavést zdanění spotřeby elektrické energie, uhlí a zemního plynu. Česká republika po schválení směrnice bude usilovat o přechodné období pro zavedení těchto daní.

• **Daň z příjmů**

implementace směrnic ES

Novela stávajícího zákona o daních z příjmů bude mj. upravovat společný systém zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských zemí a jednotný systém zdaňování při fúzích, převodech jmění a výměně akcií ve vztahu ke společnostem z různých členských zemí.

změny sazeb

Ačkoliv je Česká republika za několik posledních let nejméně úspěšnější ze zemí střední a východní Evropy v objemu zahraničních investic na obyvatele, stala se v poslední době státem s relativně vysokou sazbou daně z příjmů právnických osob. Tento rozdíl se do budoucna bude spíše zvyšovat. Proto bude sazba této daně k 1. lednu 2004 v České republice snížena na 28 %, k 1. lednu 2005 na 26 % a konečně k 1. lednu 2006 na 24 %.

další změny

Snižování sazeb bude doprovázeno částečným rozšířením základu daně. Od 1. ledna 2004 budou výdaje ve výši odpisů nebo leasingových splátek na osobní automobily omezeny do výše odpovídající automobilu v ceně do 900 tisíc Kč a možnost umořovat ztrátu z předchozích let bude snížena ze sedmi na pět let. Od 1. ledna 2005 bude zrušena sleva ve výši poloviny daně sražené z dividend.

Zdaňování fyzických osob nedozná v letech 2004 až 2006 významnějších změn. Nebudou např. ani valorizovány odečitatelné položky a sazební pásma, pouze odečitatelná položka na dítě bude zvýšena o 2000 Kč.

- ***Daň z nemovitostí***

Novou právní úpravou s účinností od 1. ledna 2005 bude daň z pozemků převedena na hodnotový princip, přitom budou posíleny pravomoci obcí při stanovení výše daně s přihlédnutím k místním, zejména fiskálním potřebám. Přechod k novému způsobu zdanění bude proveden tak, aby hodnota nemovitostí byla stanovena bez účasti znalců nebo odhadců a byly tak sníženy celkové náklady na správu této daně.

- ***Daň z převodu nemovitostí***

K 1. lednu 2004 bude zaveden princip splatnosti daně ve lhůtě pro podání daňového přiznání. Současně bude k tomuto datu sazba daně snížena z 5 % na 3 %. Budou zrušena některá stávající osvobození u této daně.

- ***Daň dědická***

Dědictví v I. skupině dědiců bude nadále od daně osvobozeno.

- ***Daň silniční***

Novela zákona, která nabude účinnosti k datu vstupu ČR do EU, bude obsahovat vynětí vozidel registrovaných v jiných členských státech EU a příp. dalších státech z předmětu daně a bude reagovat na zrušení celních úřadů na hraničních přechodech u plátců z třetích zemí.

- ***Místní poplatky (obecní daně)***

Předmětem návrhu nového zákona o obecních daních s účinností k 1. lednu 2005 budou daně, které nahradí dosavadní místní poplatky. Dojde příp. k rozšíření okruhu obecních daní, např. o daň z reklamy. Obdobně jako u daně z nemovitostí budou posíleny pravomoci obcí při stanovení výše daně s přihlédnutím k místním, zejména fiskálním potřebám.

- ***Správa daní***

Daně a daňové řízení budou zastřešeny novou procesní úpravou, tzv. daňovým řádem. Pro podnikatele, kteří inkasují na tržištích a ve stánkovém prodeji platby v hotovosti, bude zavedena povinnost evidovat tyto platby v registračních pokladnách.

Nový zákon o majetkových přiznáních stanoví povinnost pro osoby, které zakoupí registrovaný majetek (automobily, lodě, letadla, nemovitosti a obchodní podíly) v ceně přesahujících stanovenou mez, podat přiznání o nabytí takového majetku. Bude prozkoumán

vztah dosud deklarovaných příjmů a ceny nově nabytého majetku a v případě, že cena bude v nepoměru k příjmům či poplatník přiznání o nabytí majetku nepodá, zahájí správce daně vůči poplatníkovi řízení o přiznání původu příjmů. To následně umožní zpřísnění postihu závažné daňové nekázně, potažmo i závažné majetkové trestné činnosti.

K zamezení daňovým podvodům s fiktivními plněními hrazenými „v hotovosti“ je zpracován návrh zákona o omezení plateb v hotovosti (s hranicí 500 tisíc Kč).

Bude připraveno legislativní řešení prominutí nevymahatelných nedoplatků na daních, clu a pojistném.

Bude předložen nový zákon o mezinárodní spolupráci při vymáhání daňových pohledávek, který bude upravovat spolupráci v této oblasti podle aktuální směrnice EU.

3. Modernizace daňové a celní správy

• *Změna právního postavení*

Zásadním úkolem je reorganizace celní správy, kde bude se vstupem do EU výrazně snížen personální stav a budou řešeny související majetkové otázky. Nová organizace celní správy bude upravena s účinností od 1. ledna 2004 samostatným zákonem o celní správě a nová organizace daňové správy bude upravena s účinností od 1. ledna 2005 samostatným zákonem o daňové správě. Zásadou bude shodné právní postavení obou správ a posílení jejich nezávislosti. Daňová i celní správa se stanou samostatnými organizačními složkami a účetními jednotkami, začleněnými do rozpočtu kapitoly Ministerstva financí. Bude posouzen a snížen počet finančních i celních úřadů. Bude upravena i územní působnost územních finančních orgánů, aby byla sladěna se správními obvody obcí s rozšířenou působností.

• *Zvyšování efektivity*

Hlavním cílem připravované právní úpravy nové organizace daňové a celní správy je zvýšení efektivnosti výběru daní a cel a dosažení stavu, kdy daňová a celní správa bude ve všech parametrech odpovídat standardům členských států Evropské unie.

Povedou k tomu tyto dílčí kroky:

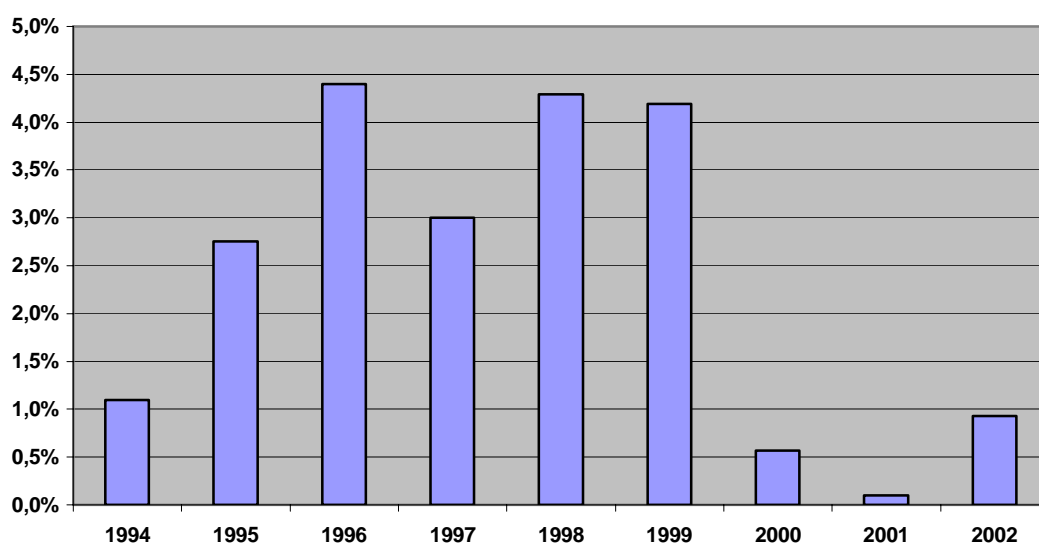
- zdokonalení systému vyhledávací a pátrací činnosti;
- posílení pravidelných kontrol největších daňových subjektů;
- zvyšování kvalifikace zaměstnanců daňové a celní správy;
- prohloubení spolupráce s ČSSZ, zdravotními pojišťovnami, orgány státní správy a Policií České republiky;
- zjednodušování praktických postupů včetně tiskopisů;
- zavedení oboustranné elektronické komunikace mezi poplatníkem a správcem daně včetně elektronického podávání daňového přiznání;
- zpřístupnění informací zaměstnancům daňové a celní správy potřebných pro jejich práci (např. bezplatný přístup do veřejných registrů);
- přípravu podkladů pro zahájení celoplošných tematicky zaměřených kontrol s následnou realizací na území celé ČR (služby taxi, pronájmy nemovitostí, pohostinství, cestovního ruchu apod.);
- pokračování intenzivnějšího prověřování uplatněných nadměrných odpočtů v přiznáních k DPH, a to zejména zpřesňováním kritérií v programu „Důvěryhodnost daňových přiznání“ a dále narázovou koncentrací pracovníků finančních úřadů ve vybraném regionu;
- vytvoření systému preventivních opatření, který bude čelit výpadku inkasa daňových příjmů;
- intenzivní využívání přidělených zdrojů;

- zajištění hladkého převodu správy spotřebních daní pouze na celní orgány k 1. lednu 2004.

Bude podporováno dobrovolné plnění daňových povinností. Tato podpora bude realizována prostředky, které vyplynou z komunikační strategie, jež bude zpracována. Pozornost přitom bude zaměřena na zpřístupnění obecných informací z daňové oblasti daňové veřejnosti tak, aby jejich druh, množství, čas a způsob poskytnutí přispěl k řádnému plnění daňových povinností a na vytvoření takových vztahů s médii, které by umožňovaly šíření seriózních informací o činnosti daňové správy.

Dosavadní vývoj efektivity daňové a celní správy lze dokumentovat např. na vývoji nedoplatků. Od roku 2000 se prudce snížil podíl meziročního přírůstku daňových nedoplatků na celkovém objemu daní vybraných v příslušném roce (z 4,2 % v roce 1999 na 0,1 % v roce 2001 a 0,9 % v roce 2002). V roce 2002 došlo k mírnému nárůstu tohoto podílu z důvodu nedoplatků u firem postižených povodněmi. Vývoj v jednotlivých letech ukazuje následující graf.

**Podíl meziročního přírůstku daňových nedoplatků na ročním inkasu daní
ve správě finančních a celních úřadů**



4. Sociální a zdravotní pojistné

Pro další vývoj pojistných povinností pro zabezpečení fungování subsystémů sociální ochrany (důchodového pojištění, nemocenského pojištění, veřejného zdravotního pojištění, podpory zaměstnanosti) je zásadní dodržovat kritérium spravedlnosti v rámci tvorby finančních zdrojů na bázi občanské solidarity mezi jednotlivými skupinami plátců. Opatření navrhovaná s účinností od 1. ledna 2004 sledují odstranění nerovného postavení osob samostatně výdělečně činných (OSVČ) a zaměstnanců v příspěvkových povinnostech, a to postupným zvýšením vyměřovacího základu OSVČ v letech 2004 až 2006 ze současných 35 % na 40, 45 a 50 %. U OSVČ bude obecně uplatněn princip fiktivního příjmu ve výši 50 % průměrné mzdy v národním hospodářství. Tento princip bude uplatněn pro účely stanovení minimální daně z příjmů, výpočtu minimálního odvodu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na politiku zaměstnanosti a minimálního vyměřovacího základu zdravotního

pojištění a pro posouzení nároku na sociální dávky. Na osoby pobírající příjmy na základě mandátních a jim podobných smluv bude z hlediska sociálního a zdravotního pojištění a přístupu k sociálním dávkám pohlíženo jako na OSVČ.

V pojistném sociálním se provede od 1. ledna 2004 fiskálně neutrální restrukturalizace dílčích sazeb v rámci celkové 34% sazby, a to snížením 3,6% sazby příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ve prospěch zvýšení 26% sazby na důchodové pojištění ve výši 2 procentních bodů s cílem zvýšení míry relativní finanční soběstačnosti základního systému důchodového pojištění na startu penzijní reformy.

5. Souhrnná kvantifikace dopadu všech zamýšlených opatření v letech 2004–2006

- *Autonomní vývoj daňových příjmů*

Následující tabulka obsahuje vývoj a strukturu daňových příjmů veřejných rozpočtů vč. sociálního a zdravotního pojistného v minulosti a odhad autonomního vývoje v budoucnosti; dále vývoj hrubého domácího produktu v běžných cenách a daňovou, pojistnou a složenou daňovou kvótu.

Autonomním vývojem se rozumí předpoklad, že zůstane zachován stávající právní stav v oblasti daňové i jiné legislativy. Do tohoto autonomního vývoje jsou zahrnuty i dopady vstupu České republiky do Evropské unie.

Vstupem do EU dojde ke zrušení fiskálních hranic a z toho plynoucí změně zdaňování intrakomunitárních transakcí. DPH z těchto transakcí nebude jako doposud spravována celními úřady a vybírána zhruba do dvou týdnů od dovozu. Daň bude spravována finančními úřady s lhůtou splatnosti jako u domácích transakcí, tj. 25. den po skončení zdaňovacího období (měsíce či čtvrtletí). Dojde tak k tomu, že v okamžiku vstupu přestanou dovozci z ostatních členských států platit DPH prostřednictvím celní správy a daň z těchto transakcí začne plynout do státního rozpočtu až od 25. června. Tak dojde v roce vstupu k zhruba jednoměsíčnímu posunu inkasa DPH na dovoz z členských zemí (tzv. intrakomunitární transakce). Dopad na veřejné rozpočty lze odhadnout na asi 14 mld. Kč, z toho asi 10,7 mld. Kč představuje dopad na státní rozpočet. Tento dopad se týká pouze prvního roku po vstupu.

U spotřebních daní dojde k obdobnému posunu vlivem zavedení daňových skladů. Zboží podléhající spotřebním daním bude uskladněno v režimu odložené daně až do doby jeho uvedení do volného oběhu, což bude později než při současném mechanismu. Lze odhadnout, že dopad na veřejné rozpočty bude asi 1 mld. Kč v roce vstupu, o tuto částku se tedy sníží příjem státního rozpočtu. Tento dopad se týká pouze prvního roku po vstupu.

Výnos cla bude snížen vlivem odbourání obchodních bariér po vstupu vůči všem stávajícím i novým členským státům. To bude mít a následek snížení výnosu cla zhruba na polovinu, v roce vstupu se to ovšem bude týkat pouze části roku. Dopad lze odhadnout na 3,2 mld. Kč. Ze zbylé částky pak odvádí členské státy 75 % do rozpočtu Evropské komise. Tento odvod je podle posledních odhadů EK roven cca 2,2 mld Kč (cla a zemědělské dávky). Celkový dopad na rozpočet vlivem výpadku cel je tedy cca 5,4 mld Kč. V roce 2005 činí tento dopad cca 8 mld. Kč a v roce 2006 cca 7,9 mld Kč.

Vývoj daňových příjmů

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Daň z přidané hodnoty	mil. Kč	85 849	94 801	109 313	117 573	119 358	138 282	145 908	150 943	154 425	158 800	155 100	179 500	189 700
	% z Daně celkem	29,3	29,0	30,7	32,3	30,6	33,2	33,6	32,6	31,0	30,4	28,7	30,5	30,4
Spotřební daně	mil. Kč	46 360	56 651	61 170	64 171	67 801	73 143	70 789	76 204	79 492	79 300	79 600	81 000	83 000
	% z Daně celkem	15,8	17,3	17,2	17,6	17,4	17,5	16,3	16,5	16,0	15,2	14,7	13,8	13,3
Clo	mil. Kč	17 358	17 410	19 676	14 934	13 621	12 050	13 612	10 015	9 775	9 600	4 000	1 000	900
	% z Daně celkem	5,9	5,3	5,5	4,1	3,5	2,9	3,1	2,2	2,0	1,8	0,7	0,2	0,1
Nepřímé daně	mil. Kč	149 567	168 862	190 159	196 678	200 780	223 475	230 309	237 162	243 692	248 600	238 700	261 500	273 600
	% z Daně celkem	51,1	51,6	53,3	54,1	51,5	53,6	53,1	51,2	48,9	47,6	44,1	44,5	43,8
Daň z příjmů práv. osob	mil. Kč	64 563	67 339	62 706	54 991	67 334	70 080	75 744	92 060	105 727	113 900	127 000	136 600	147 500
	% z Daně celkem	22,0	20,6	17,6	15,1	17,3	16,8	17,5	19,9	21,3	21,8	23,5	23,2	23,6
Daň z příjmů fyz. osob	mil. Kč	54 520	68 587	80 545	87 606	94 800	95 178	98 214	104 346	114 296	127 200	139 900	153 600	166 000
	% z Daně celkem	18,6	20,9	22,6	24,1	24,3	22,8	22,6	22,5	23,0	24,3	25,9	26,1	26,6
Silniční daň	mil. Kč	4 147	3 930	4 303	4 565	4 373	5 226	5 587	5 266	5 508	5 800	5 900	6 000	6 100
	% z Daně celkem	1,4	1,2	1,2	1,3	1,1	1,3	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
Daň z nemovitostí	mil. Kč	3 808	3 799	4 018	3 943	4 108	4 248	4 436	4 569	4 571	4 500	4 300	4 400	4 500
	% z Daně celkem	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7
Majetkové daně	mil. Kč	2 089	3 216	3 857	4 954	6 250	6 824	5 974	6 421	7 858	8 900	9 500	10 200	10 900
	% z Daně celkem	0,7	1,0	1,1	1,4	1,6	1,6	1,4	1,4	1,6	1,7	1,8	1,7	1,7
Přímé daně	mil. Kč	129 127	146 871	155 429	156 059	176 865	181 556	189 955	212 662	237 960	258 800	286 600	310 800	335 000
	% z Daně celkem	44,1	44,9	43,6	42,9	45,4	43,5	43,8	45,9	47,8	49,5	53,0	52,9	53,7
Ostatní	mil. Kč	14 137	11 711	10 960	11 132	11 855	11 876	13 556	13 295	16 422	15 400	15 500	15 600	15 800
	% z Daně celkem	4,8	3,6	3,1	3,1	3,0	2,8	3,1	2,9	3,3	2,9	2,9	2,7	2,5
Daně celkem	mil. Kč	292 831	327 444	356 548	363 869	389 500	416 907	433 820	463 119	498 074	522 800	540 800	587 900	624 400
	% z Daně+pojistné meziroční index	108,9%	111,8%	108,9%	102,1%	107,0%	107,0%	104,1%	106,8%	107,5%	105,0%	103,4%	108,7%	106,2%
Pojistné (zdravotní, sociální)	mil. Kč	195 844	226 052	258 929	284 727	307 813	322 978	338 443	372 926	392 900	419 600	444 400	476 200	513 300
	% z Daně+pojistné	40,1	40,8	42,1	43,9	44,1	43,7	43,8	44,6	44,1	44,5	45,1	44,8	45,1
Daně + pojistné	mil. Kč	488 675	553 496	615 477	648 596	697 313	739 885	772 263	836 045	890 974	942 400	985 200	1 064 100	1 137 700
HDP	mil. Kč	1 183 000	1 381 000	1 567 000	1 679 900	1 839 100	1 902 300	1 984 800	2 175 200	2 275 600	2 368 000	2 515 000	2 692 000	2 921 000
	meziroční index	116,0%	116,7%	113,5%	107,2%	109,5%	103,4%	104,3%	109,6%	104,6%	104,1%	106,2%	107,0%	108,5%
Daňová kvóta	Daně celkem/HDP	24,8	23,7	22,8	21,7	21,2	21,9	21,9	21,3	21,9	22,1	21,5	21,8	21,4
Pojistná kvóta	Pojistné/HDP	16,6	16,4	16,5	16,9	16,7	17,0	17,1	17,1	17,3	17,7	17,7	17,7	17,6
Složená daňová kvóta	Daně+pojistné/HDP	41,3	40,1	39,3	38,6	37,9	38,9	38,9	38,4	39,2	39,8	39,2	39,5	38,9

Poznámky:

V letech 1994 až 2002 jde o daňové příjmy dle metodiky OECD. V letech 2003 až 2006 jde o daňové příjmy dle české rozpočtové skladby.

V roce 2003 jsou uvedeny příjmy dle schváleného státního rozpočtu, v dalších letech jsou uvedeny predikce.

U hrubého domácího produktu jde v letech 1994 až 2000 o definitivní údaje, v letech 2001 a 2002 o předběžné údaje, v dalších letech jde o predikce.

• *Kvantifikace dopadu aktivních opatření daňové politiky na veřejné rozpočty*

v mld. Kč

	2004	2005	2006	Celkem
DANĚ	23,4	29,0	20,4	72,8
daň z přidané hodnoty	14,0	22,6	23,8	60,3
spotřební daně	13,5	16,2	19,3	49,0
daň z příjmů právnických osob	-5,7	-12,1	-21,9	-39,7
daň z příjmů fyzických osob	-3,2	-0,8	-0,6	-4,5
daň z nemovitostí		1,4	1,4	2,8
ostatní majetkové daně	4,8	0,7	-2,6	2,9
místní poplatky		1,0	1,0	2,0
<i>vliv na daňovou kvótu</i>	<i>+0,9 %</i>	<i>+1,0 %</i>	<i>+0,7 %</i>	
výsledná daňová kvóta	22,4 %	22,9 %	22,1 %	
POJISTNÉ	-1,6	0,4	2,5	1,3
pojistné sociální	-1	0,8	2,8	2,6
pojistné zdravotní	-0,6	-0,4	-0,3	-1,3
<i>vliv na pojistnou kvótu</i>	<i>-0,1 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,1 %</i>	
CELKEM DANĚ A POJISTNÉ	21,8	29,4	22,9	74,1
Výsledná složená kvóta	40,0 %	40,6 %	39,7 %	

Kvantifikace dopadu aktivních opatření daňové politiky na státní rozpočet

v mld. Kč

	2004	2005	2006	Celkem
DANĚ	20,8	22,7	16,5	60,1
daň z přidané hodnoty	10,7	17,2	18,1	46,0
spotřební daně	11,8	14,5	17,5	43,8
daň z příjmů právnických osob	-4,1	-8,7	-15,7	-28,5
daň z příjmů fyzických osob	-2,4	-1,0	-0,8	-4,2
ostatní majetkové daně	4,8	0,7	-2,6	2,9
POJISTNÉ	-1,0	0,8	2,8	2,6
CELKEM DANĚ A POJISTNÉ	19,8	23,5	19,3	62,7

Změny v systému důchodového pojištění k 1.1. 2004

A. Zásady pro novelu zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“)

1. Omezení zápočtu doby studia před 1. lednem 1996

Doba soustavné přípravy na budoucí povolání studiem na střední nebo vysoké škole v České republice je dobou účasti na pojištění v rozsahu nejvýše prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let; to platí pro dobu studia získanou před 1. lednem 1996 i po 31. prosinci 1995.

Tato doba účasti na pojištění se považuje za náhradní dobu pojištění.

Odůvodnění:

Podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“) jsou dobami účasti na pojištění jednak doby pojištění, za které je odváděno pojistné a jednak taxativně vyjmenované náhradní doby pojištění, které nejsou kryté platbami pojistného. Podíl náhradních dob pojištění na všech dobách započítávaných pro účely důchodového pojištění tvoří cca 30%, což je ve srovnání se zahraničními systémy zcela ojedinělé. Vzhledem k tomu je nezbytně nutné snížit rozsah hodnocení náhradních dob pojištění a započítávanou délku těchto dob. Prvním krokem bylo přijetí zákona č. 289/1997 Sb. (novela zákona o důchodovém pojištění), podle kterého jsou náhradní doby pojištění (s výjimkou doby základní vojenské služby, péče o dítě a o bezmocnou osobu) hodnoceny ve srovnání s dobami pojištění v sníženém rozsahu (80%).

Mezi náhradní doby pojištění je podle současné právní úpravy zařazena i doba studia získaná po 31. prosinci 1995, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let. Doba studia získaná před účinností zákona o důchodovém pojištění (1. leden 1996), přestože za ni nebylo placeno pojistné, se hodnotí jako doba pojištění, tedy „plnohodnotně“ jako doba, za kterou je placeno pojistné. To je důsledkem toho, že podle předpisů platných před 1. lednem 1996 se doba studia po skončení povinné školní docházky považovala za dobu zaměstnání, takže podle § 13 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění je považovaná za dobu pojištění získanou podle tohoto zákona. Přitom se však doba studia (stejně jako všechny ostatní doby) hodnotila pro výši důchodu podle předpisů platných před 1. lednem 1996 v zásadě až od dosažení věku 18 let.

Podle nyní platné právní úpravy se tedy stejný druh doby účasti na pojištění – studium - hodnotí rozdílně, a to pouze v závislosti na tom, ve kterém období studium probíhalo. Navrhovaná změna právní úpravy sjednotí hodnocení doby studia pro účely důchodového pojištění, což je odůvodněné a současně bude tato změna v souladu s nutností postupně snižovat rozsah náhradních dob pojištění hodnocených pro účely důchodového pojištění.

⁴⁹ Původní podklad MPSV.

Pokud jde o hodnocení doby studia, je česká právní úprava ve srovnání se zahraničními velmi výhodná, a to zejména s ohledem na způsob hodnocení doby studia získané před 1. lednem 1996. Tato výhodnost spočívá nejen v tom, že se vůbec doba studia, přestože za ni není odváděno pojistné, započítává pro účely důchodového pojištění, ale zejména v rozsahu, v jakém se započítává. V cizině se při řešení této problematiky (pokud se doba studia pro účely základního důchodového pojištění vůbec hodnotí) přijímají i velmi razantní opatření.

Navrhovaná změna si vyžádá úpravu § 13 a § 16 odst. 4 věta první zákona o důchodovém pojištění.

Finanční dopady:

Úprava hodnocení doby studia se projeví snížením výše nově přiznávaných důchodů všech, kteří studovali před 1. lednem 1996. Podle výsledků sčítání lidu se odhaduje, že u nově přiznávaných důchodů, jichž se úprava bude týkat, je cca 8% důchodců s vysokoškolským vzděláním, 33% důchodců se středoškolským vzděláním a 34% důchodců s odborným vzděláním. Snížení důchodů povede též k poklesu průměrné výše nově přiznaných důchodů a její relace k průměrné mzdě. V zájmu plynulosti přechodu na novou úpravu se doporučuje řešení postupné (viz zásada č. 5). Při úpravě „skokem“ by se důchody opět rozdělily na „nové starodůchodce“ a „nové novodůchodce“, tentokrát však s vyššími důchody starodůchodců.

U vysokoškoláků bude úprava znamenat snížení výše důchodu o 4,5% - 9,0% a u středoškoláků o 1,5% - 6,0% výpočtového základu. U vysokoškoláků s průměrným osobním vyměřovacím základem by v roce 2005 úprava „skokem“ znamenala snížení důchodu cca o 1000 Kč (cca 1200 Kč u těch, kteří studovali 6 let, např. lékaři); při postupné variantě by snížení činilo v prvním roce cca 600 Kč a ve čtvrtém roce cca 1200 Kč. U středoškoláků by tyto částky byly cca o 200 Kč nižší. Vzhledem k výraznému vlivu úpravy na výši důchodu lze očekávat, že před účinností úpravy zvolí část důchodců raději možnost odchodu do předčasného starobního důchodu, neboť jeho výše bude pro ně výhodnější.

Úspora výdajů na důchody vyplývající z nového způsobu hodnocení doby studia cílově, tj. cca za 40 let, dosáhne 2,5% výdajů na důchody (to by odpovídalo v současné době více než 5 mld. Kč). Její vliv se však bude projevovat postupně.

rok účinnosti	1	2	3	4
Úspory v mil. Kč	50	170	370	600

2. Omezení možností předčasného odchodu do starobního důchodu

Pojištěnec má nárok na starobní důchod před dosažením důchodového věku, jestliže získal dobu pojištění nejméně 25 let, a do dosažení důchodového věku mu ode dne, od něhož se důchod přiznává, chybí nejvýše tři roky.

Starobní důchod podle odstavce 1 se přiznává nejdříve ode dne podání žádosti o přiznání tohoto důchodu; při splnění stanovených podmínek se za den vzniku nároku na tento důchod považuje den podání žádosti o jeho přiznání, jinak až den, od něhož se důchod přiznává.

Přiznání tohoto starobního důchodu vylučuje nárok na starobní důchod podle § 29 zákona o důchodovém pojištění.

Odůvodnění:

Smyslem zavedení možnosti předčasného odchodu do starobního důchodu již v roce 1988 bylo řešit sociální situaci občanů, kteří v relativně krátké době před dosažením důchodového věku ztratili zaměstnání (původně se vyžadovaly kvalifikované důvody skončení zaměstnání) a nemohli získat zaměstnání nové. K rozšíření možností přiznání předčasného starobního důchodu došlo od 1. ledna 1996 a dále od roku 1998. Možnost odchodu do předčasného starobního důchodu však byla využívána podstatně více než se očekávalo, a to zejména pro velmi výhodný způsob stanovení výše těchto důchodů. Po úpravě v roce 2001 spočívající ve vyšší redukci procentní výměry předčasných starobních důchodů se již počet těchto nově přiznávaných důchodů nezvyšuje.

I když tato úprava zohlednila určitým způsobem pojistně matematická pravidla, dočasně krácený předčasný starobní důchod (§ 30 zákona o důchodovém pojištění) bude vždy výhodnější, protože po dosažení důchodového věku vzniká nárok na „normální“ nekrácený starobní důchod (§ 29 zákona o důchodovém pojištění). Snížení výše důchodu tak nemůže „kompenzovat“ delší dobu výplaty důchodu, takže výplata těchto důchodů negativně ovlivňuje výdaje na důchody a doba pobírání tohoto důchodu je určitým „zvýhodněním“ těchto důchodců oproti ostatním. K výhodnější výši tohoto důchodu po dosažení důchodového věku se sice váží přísnější podmínky pro přiznání tohoto důchodu (nejméně 180 dnů nepřetržitě v evidenci uchazečů o zaměstnání, či stanovená návaznost na předchozí invaliditu a přiznání nejvýše dva roky před dosažením důchodového věku), ale to nic nemění na finanční náročnosti těchto důchodů pro důchodový systém. Dočasně krácené předčasné starobní důchody se proto navrhuje zrušit, neboť podstatou jejich finanční náročnosti je to, že krácení je pouze dočasné. Jelikož podmínky nároku na přiznání trvale kráceného starobního důchodu jsou mírnější než podmínky nároku na přiznání dočasně kráceného starobního důchodu, nebude zrušením dočasně krácených předčasných důchodů omezena možnost odejít do předčasného důchodu a bude tedy zachován dostatečný prostor pro řešení sociální situace pojištěnců, kteří v relativně krátké době před dosažením důchodového věku ztratí zaměstnání a nemohou získat zaměstnání nové.

Navrhovaná změna je i v souladu se zahraničními tendencemi k omezení současných možností (motivace) předčasného poskytování starobních důchodů. Institut předčasných starobních důchodů začal být zaváděn v 70. letech v západoevropských zemích s cílem řešit situaci na trhu práce. Zkušenosti však ukázaly, že tento institut je velmi neefektivní a drahý pro boj s nezaměstnaností. Na základě těchto zkušeností změnila Evropa v této otázce politiku. V posledních letech se prosazuje vyrovnat se s problémem nezaměstnanosti na straně jedné a s prodlužováním průměrného věku na straně druhé prostřednictvím úpravy umožňující postupný odchod do starobního důchodu.

Dále se navrhuje výslovně stanovit, že dnem vzniku nároku na trvale krácený předčasný starobní důchod je (při splnění stanovených podmínek) den podání žádosti o tento důchod. Účelem tohoto zpřesnění je zamezit vzniku pochybností o dni vzniku nároku na tento důchod.

Podíl přiznávaných předčasných starobních důchodů na celkovém počtu přiznaných starobních důchodů rychle narůstal v letech 1996 – 2000, kdy se zvýšil z 18% na 59%. Úprava procentního snížení důchodů při předčasném odchodu do starobního důchodu, která

nabyla účinnosti v polovině roku 2001, vedla k omezení tohoto nárůstu takže v roce 2002 činil tento podíl již jen 34%. V prosinci 2002 tak bylo vypláceno, celkem 224 000 předčasných starobních důchodů, z nichž však bylo pouze 74 000 důchodců, kteří ještě nedosáhli věkové hranice. Ze všech starobních důchodců tak bylo 3,9% důchodců, jimž byl starobní důchod vyplácen před dosažením důchodového věku, a 8,0% důchodců, jimž byl vyplácen starobní důchod krácený pro předčasný odchod do důchodu, ale kteří již důchodového věku dosáhli.

Navrhovaná úprava se dotkne § 30, 31, 35, 36, 37 a 59 zákona o důchodovém pojištění.

Finanční dopady:

Úspory ve výdajích na důchody, které vzniknou zrušením dočasně krácených předčasných starobních důchodů se budou projevovat postupně. Vzhledem k tomu, že k nejdůležitějším faktorům ovlivňujícím odchod do předčasného starobního důchodu patří situace na trhu práce, je třeba předpokládat, že po zrušení dočasně krácených předčasných starobních důchodů dojde ke zvýšení počtu přiznávaných předčasných starobních důchodů trvale krácených, které jsou ale při přiznání vyšší. Snížení finanční náročnosti na výplatu důchodů se tak projeví s dvouletým zpožděním, ale jejím zvýšením v prvních letech. Před účinností nového ustanovení lze rovněž očekávat jednorázově zvýšený zájem o přiznání dočasně kráceného předčasného starobního důchodu, i když možnosti jeho přiznání jsou podmínkami nároku limitovány.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem ovlivňujícím výdaje na předčasné starobní důchody se odhaduje, že zrušením dočasně krácených předčasných starobních důchodů bude dosaženo těchto úspor:

rok účinnosti	1	2	3
úspory v mil. Kč	90	270	350

3. Zvyšování věkové hranice pro nárok na starobní důchod

Věk potřebný pro nárok na starobní důchod (důchodový věk) činí 63 let pro muže i ženy. Tohoto důchodového věku se dosáhne postupně, a to pokračováním ve zvyšování věkové hranice stanovené pro nárok na starobní důchod předpisy platnými před 1. lednem 1996 i po roce 2007, a to o 2 měsíce u mužů a o 4 měsíce u žen za každý i započatý kalendářní rok z doby po 31. prosinci 1995.

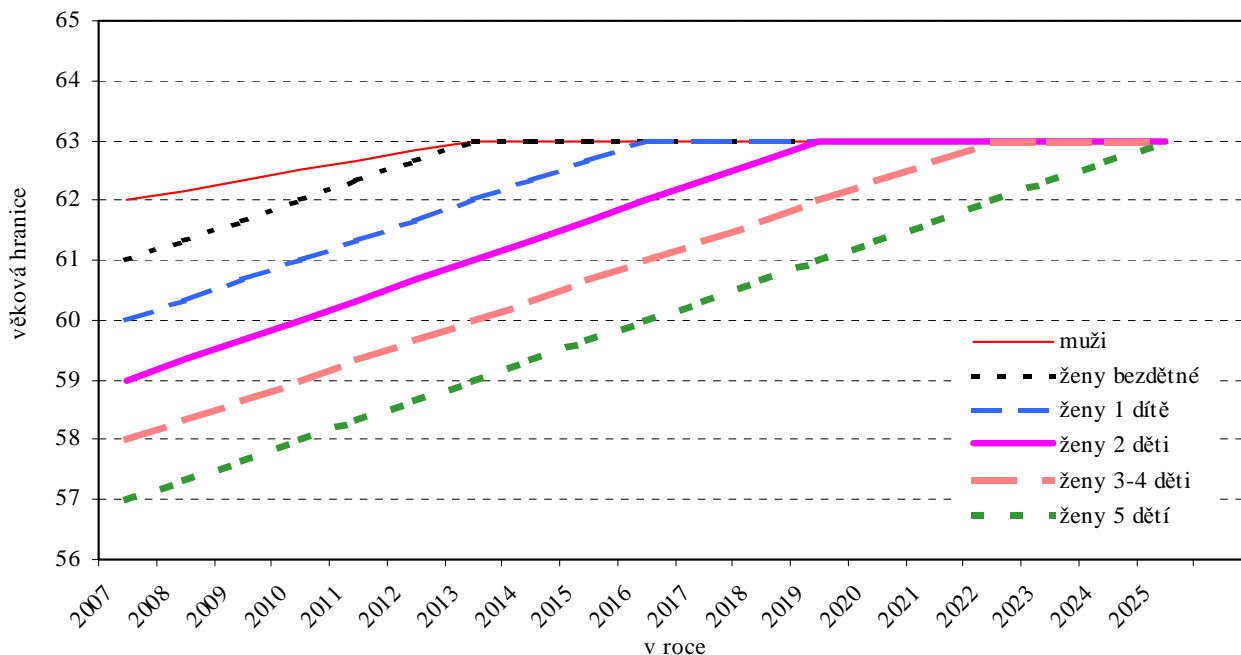
Odůvodnění:

Podle zákona o důchodovém pojištění se od roku 1996 do roku 2007 zvyšuje věková hranice pro nárok na starobní důchod každý rok o 2 měsíce u mužů a o 4 měsíce u žen. Za uvedené období se tak důchodový věk zvýší u mužů o dva roky a u žen o 4 roky, takže v roce 2007 bude činit u mužů 62 let a u žen podle počtu vychovaných dětí 57 až 61 let. Důchodový věk bude i po ukončení zvyšování podle současné právní úpravy nadále nízký, a to jak ve srovnání s jinými státy směřujícími k dosažení reálného věku odchodu do důchodu 65 let (EU po roce 2000 v rámci Lisabonského procesu zahájila metodu otevřené koordinace, do níž bude ČR začleněna ještě v I. pololetí t.r.; dosavadním výsledkem metody otevřené koordinace je mj. především podpora vyššímu pracovnímu zapojení starších osob a zvyšování reálného věku odchodu do důchodu – od roku 2002 do roku 2010 o 5 let), tak i ve vztahu ke zvyšující se době dožití v ČR (cca o 3 roky v období 1995-2007). Z těchto

důvodů je potřebné pokračovat ve zvyšování důchodového věku i po roce 2007, což povede nejen ke snížení výdajů na důchody, ale i ke zvýšení příjmů z pojistného.

Navrhuje se proto zvyšovat po roce 2007 důchodový věk stejným tempem jako dosud, a to až do dosažení věku 63 let. Při uplatnění tohoto principu by se důchodový věk vyvíjel následovně :

Navrhované zvyšování věkové hranice po roce 2007



Důchodového věku 63 let tedy dosáhnou v roce 2013 muži a bezdětné ženy. Ke sjednocení rozdílů mezi důchodovým věkem mužů a žen v závislosti na počtu vychovaných dětí při uvažovaném tempu zvyšování důchodového věku dojde v roce 2025. Zakotvení jednotné hranice pro muže i ženy je nezbytné i proto, že její rozdílná výše je v EU pouze dočasnou výjimkou ze zásady rovného zacházení v systémech sociálního zabezpečení.

Navrhovaná změna si vyžádá úpravu § 32 zákona o důchodovém pojištění.

Finanční dopady:

I když při zvyšování věku pro nárok na starobní důchod je třeba očekávat obtížně odhadnutelné zvýšení počtu invalidních důchodů a předčasných starobních důchodů, neboť s rostoucím věkem se zvyšuje riziko zdravotních potíží znemožňujících pracovní uplatnění i problémů s uplatněním na trhu práce, povede toto opatření k úspoře výdajů na důchody a zvýšení příjmů z pojistného. Bez zohlednění těchto vedlejších faktorů by se uvedené zvyšování důchodového věku projevilo následovně (v mld. Kč) :

Rok	2008	2009	2010	2011	2012
Úspora výdajů	1,4	4,1	7,0	10,1	13,3
Zvýšení příjmů	0,9	1,8	2,8	3,8	4,9

4. Souběh starobního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti

Příjem z výdělečné činnosti nemá vliv na výplatu starobního důchodu, na který vznikl nárok podle § 29 zákona o důchodovém pojištění.

Výplata starobního důchodu, na který vznikl nárok podle § 30 nebo 31 zákona o důchodovém pojištění, nenáleží do dosažení důchodového věku, pokud je vykonávána výdělečná činnost nebo je poskytováno hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání; ode dne dosažení důchodového věku se posuzují podmínky nároku na výplatu tohoto starobního důchodu obdobně jako v případě starobního důchodu, na který vznikl nárok podle § 29 zákona o důchodovém pojištění.

Výplata starobního důchodu náleží osobám vykonávajícím výdělečnou činnost na základě pracovněprávního vztahu, jen pokud tento vztah byl sjednán na dobu určitou, lze-li jej podle zvláštních předpisů na tuto dobu sjednat.

Odůvodnění:

Podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“) nenáleží výplata starobního důchodu, na který vznikl nárok podle § 29 zákona o důchodovém pojištění v období dvou let po vzniku nároku na tento důchod v těch kalendářních měsících, v nichž hrubý příjem z výdělečné činnosti přesáhl dvojnásobek částky životního minima platné pro jednotlivce, který je poživatelem starobního důchodu s tím, že příjem se pro tyto účely rozumí též dávky nemocenského pojištění. V podstatně obdobná filosofie platí i v případě samostatné výdělečné činnosti s tím, že dvojnásobek částky životního minima se porovnává s výší záloh, které je osoba samostatně výdělečně činná povinna platit na pojistné na důchodové pojištění. Výplata starobního důchodu nenáleží při výdělečné činnosti v cizině.

Pokud jde o starobní důchody, na které vznikl nárok podle § 30 nebo 31 zákona o důchodovém pojištění, nenáleží jejich výplata do dosažení důchodového věku, jestliže je vykonávána výdělečná činnost nebo je vypláceno hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání. Ode dne dosažení důchodového věku se podmínky pro výplatu těchto starobních důchodů posuzují stejně jako v případě starobních důchodů, na které vznikne nárok podle § 29 zákona o důchodovém pojištění.

Navrhovanou změnou se ruší dosavadní omezení souběhu starobního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti v tom smyslu, že příjem z výdělečné činnosti vykonávané po dosažení důchodového věku nemá vliv na výplatu starobního důchodu. Toto opatření zjednodušuje současnou právní úpravu jak pro organizace zaměstnávající poživatele starobního důchodu, tak i pro pracující poživatele těchto důchodů i plátce důchodů.

Podmínka omezující nárok na výplatu starobního důchodu v závislosti na charakteru pracovněprávního vztahu zůstává zachována.

Rozšíření možnosti pobírání starobního důchodu při výdělečné činnosti i na období dvou let po vzniku nároku na starobní důchod povede k výraznému snížení počtu důchodců, kteří po vzniku nároku na důchod pracovali bez jeho pobírání a tím si zvyšovali výši budoucího důchodu. V zájmu podpory takovéto další pracovní aktivity bez pobírání důchodu byla v roce 2001 zvýšena procentní sazba za toto „přesluhování“ z 1,0% na 1,5% výpočtového základu. Zvýšení procentní sazby se projevilo nárůstem počtu důchodců, kteří odchází do důchodu později než při dosažení důchodového věku. V roce 2002 činil podíl těchto důchodců na celkovém počtu přiznaných starobních důchodů 23,2% (v roce 1999 to bylo 12,0%). Pro důchodový systém je toto přesluhování výhodné, neboť dochází k úsporám výdajů na výplatu důchodů.

Možnost pobírání starobního důchodu současně s výdělkem bude pro důchodce výhodnější, než zvyšování výše důchodu při pracovní aktivitě bez pobírání důchodu a proto vzroste podíl důchodců, kteří požádají o přiznání důchodu ihned po dosažení věkové hranice. Odhaduje se, že v důsledku tohoto opatření se zvýší počet přiznaných starobních důchodů cca o 7 000, což povede ke zvýšení výdajů na důchody cca o 0,4 mld. Kč v roce 2004 a o cca 1 mld. Kč v roce 2005.

5. Změny důchodového pojištění OSVČ

5.1. Vymezení hlavní samostatné výdělečné činnosti

OSVČ, která v kalendářním roce vykonává pouze samostatnou výdělečnou činnost nebo i zaměstnání zakládající účast na nemocenském pojištění (péči) podle zvláštního zákona, z něhož dosáhla započitatelného příjmu nižšího než je dvanáctinásobek minimální mzdy platné k 1. lednu kalendářního roku, za který se posuzuje účast na důchodového pojištění, vykonává hlavní samostatnou výdělečnou činnost. Hlavní samostatná výdělečná činnost zakládá OSVČ účast na důchodovém pojištění po celou dobu této činnosti.

Započitatelným příjmem ze zaměstnání se rozumí příjem, který se zahrnuje do vyměřovacího základu podle zvláštního zákona a dávky nemocenského pojištění (péče) z takového zaměstnání; bylo-li vykonáváno v kalendářním roce více takových zaměstnání, rozumí se započitatelným příjmem součet takových příjmů a dávek nemocenského pojištění zúčtovaných z těchto zaměstnání v kalendářním roce.

Odůvodnění:

Zásada definuje „hlavní“ samostatnou výdělečnou činnost nebo spolupráci při samostatné výdělečné činnosti (dále jen „samostatná výdělečná činnost“), která bude zakládat účast na důchodovém pojištění, a to bez ohledu na výši dosaženého příjmu ze samostatné výdělečné činnosti po odpočtu výdajů vynaložených na jeho dosažení, zajištění a udržení.

Při zjišťování dosaženého započitatelného příjmu ze zaměstnání v příslušném kalendářním roce, pro určení, zda je samostatná výdělečná činnost hlavní či vedlejší, bude nerozhodné, zda samostatná výdělečná činnost byla vykonávána souběžně se zaměstnáním či nikoliv. Tzn., že se bude přihlížeti k dosaženým započitatelným příjmům ze zaměstnání v kalendářním roce i za dobu před zahájením a po skončení výkonu samostatné výdělečné činnosti.

5.2. Vymezení vedlejší samostatné výdělečné činnosti

- OSVČ, která v kalendářním roce vykonává zaměstnání zakládající účast na nemocenském pojištění (péči) podle zvláštního zákona, z něhož dosáhla započitatelného příjmu aspoň dvanáctinásobku minimální mzdy, která platí k 1. lednu kalendářního roku, za který se posuzuje účast na důchodovém pojištění, vykonává vedlejší samostatnou výdělečnou činnost.

- OSVČ, která v kalendářním roce

- a) pobírá starobní nebo plný invalidní důchod,

- b) pobírá rodičovský příspěvek,

- c) pobírá příspěvek z důvodu péče o osobu blízkou,

- d) vykonává službu v ozbrojených silách (civilní službu),

- e) je studentem nebo žákem mladším 26 let, jestliže se podle zvláštního zákona považuje za nezaopatřené dítě,

- f) je ve vazbě nebo výkonu trestu odnětí svobody déle než 3 kalendářní měsíce,

vykonává vedlejší samostatnou výdělečnou činnost v těch kalendářních měsících, v nichž u ní celý kalendářní měsíc trvaly situace uvedené pod písm.a) až f).

- U OSVČ, která souběžně vykonává zaměstnání zakládající účast na nemocenském pojištění (péči) podle zvláštního zákona, se výkon její samostatné výdělečné činnosti považuje za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, a to v těch kalendářních měsících, v nichž po celý kalendářní měsíc u ní trvá některá ze situací uvedených v odseku 2 pod písmeny a) až f), bez ohledu na výši dosaženého započitatelného příjmu z takového zaměstnání.

Odůvodnění:

Zásada v odstavci prvním definuje vedlejší samostatnou výdělečnou činnost u těch OSVČ, které jsou zároveň zaměstnány. Při posuzování výše započitatelného příjmu se nebude přihlížet k době trvání zaměstnání v kalendářním roce, nýbrž se bude přihlížet pouze k zúčtovanému započitatelnému příjmu. Pokud by OSVČ v kalendářním roce podnikala po celý rok a byla v tomto roce zaměstnána jen ve třech měsících, bude považována v tomto roce za OSVČ vykonávající vedlejší činnost, jestliže započitatelný příjem ze zaměstnání dosáhl aspoň dvanáctinásobku minimální mzdy.

V odstavci druhém se zohledňují situace, které mohou omezovat rozsah výkonu samostatné výdělečné činnosti. U OSVČ v situacích uvedených pod písmeny a) až f) proto bude jejich samostatná výdělečná činnost v takovém období vždy považována za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost. Přitom vedlejší samostatná výdělečná činnost bude OSVČ zakládat účast na důchodovém pojištění jen, pokud z ní dosáhne výše příjmu (po odpočtu výdajů) stanoveného v § 10 odst. 1 a 2 zákona o důchodovém pojištění anebo pokud se přihlásí k účasti na důchodovém pojištění, jak jí to umožňuje § 10 odst. 3 tohoto zákona.

Zásada v odstavci třetím řeší konkurenci souběhu výkonu zaměstnání a okolností uvedených pod písmeny a) až f) ve prospěch vedlejší samostatné výdělečné činnosti. Výše dosaženého započitatelného příjmu ze zaměstnání za dobu, kdy u OSVČ současně trvají okolnosti uvedené pod písmeny a) až f), sice nemění charakter samostatné výdělečné činnosti, která je vedlejší po dobu trvání uvedených okolností po celý kalendářní měsíc, ale započitatelný

příjem ze zaměstnání dosažený v této době se bude zohledňovat pro posouzení charakteru samostatné výdělečné činnosti v období kalendářního roku, kdy okolnosti uvedené v této zásadě nebudou trvat.

5.3. Vznik, trvání, zánik účasti OSVČ na důchodovém pojištění

Účast OSVČ na důchodovém pojištění, která vykonává hlavní samostatnou výdělečnou činnost, vzniká 1. ledna kalendářního roku, nejdříve však dnem, v němž začala vykonávat (znovu vykonávat) takovou samostatnou výdělečnou činnost; obdobně to platí pro OSVČ, která vykonává vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, pokud dosáhla potřebné výše příjmů stanovené v § 10 odst. 1 a odst. 2 pro účast na důchodovém pojištění, anebo takového příjmu nedosáhla, ale přihlásila se k dobrovolné účasti na důchodovém pojištění podle § 10 odst. 3.

Nebyla-li OSVČ účastna důchodového pojištění v období uvedeném v 5.2 odseku 2, vzniká jí účast na důchodovém pojištění dnem následujícím po dni, v němž u ní takové období skončilo.

Účast OSVČ na důchodovém pojištění zaniká dnem 31. prosince kalendářního roku, pokud neskončila dříve z důvodu uvedených v § 10 odst. 5.

Účast OSVČ na důchodovém pojištění v kalendářním roce zaniká dnem následujícím po dni, v němž u ní nastala některá ze situací uvedené v zásadě 5. 2 odseku 2, a to za podmínky, že z vedlejší samostatné výdělečné činnosti jí nevznikla účast na důchodovém pojištění.

Odůvodnění:

Zásada řeší vznik a zánik účasti OSVČ na důchodovém pojištění v kalendářním roce. V případě, kdy samostatná výdělečná činnost je vykonávána jako hlavní výdělečná činnost, založí účast na důchodovém pojištění, a to bez ohledu na výši dosaženého příjmu (po odpočtu výdajů). Pokud samostatná výdělečná činnost je vedlejší samostatnou výdělečnou činností, založí v kalendářním roce účast na důchodovém pojištění za předpokladu, že bude dosaženo výše příjmů po odpočtu výdajů z této činnosti stanovené v § 10 odst 1 a 2 anebo pokud se OSVČ přihlásí k účasti na důchodovém pojištění.

Zásada řeší též vznik a zánik účasti na důchodovém pojištění u OSVČ, u nichž se v průběhu kalendářního roku stane jejich hlavní samostatná výdělečná činnost samostatnou výdělečnou činností vedlejší, která nezakládá účast na důchodovém pojištění a naopak, kdy vedlejší samostatná výdělečná činnost nezakládající účast na důchodovém pojištění se stane hlavní a tedy pojištěnou samostatnou výdělečnou činností.

5.4. Samostatná výdělečná činnost mimo území ČR

OSVČ je účastna důchodového pojištění, i když vykonává samostatnou výdělečnou činnost mimo území České republiky, avšak na základě oprávnění vyplývajícího z českých právních předpisů.

Odůvodnění:

V § 9 se navrhuje zpřesnit znění prvního odstavce. Tato úprava bezprostředně nesouvisí s navrhovanou úpravou. Protože však v praxi tyto situace jsou řešeny pouze výkladem, je třeba, z hlediska právní jistoty OSVČ, chybějící úpravu doplnit.

6. Přechodná ustanovení

6.1. O nárocích na dávky důchodového pojištění, které vznikly před 1. lednem 2004 a o nichž nebylo do tohoto dne pravomocně rozhodnuto, a o přiznání a odnětí nebo změně dávky za dobu před 1. lednem 2004, i když o dávce již bylo pravomocně rozhodnuto, se rozhodne podle dosavadních předpisů.

Odůvodnění:

Zásada stanoví postup, pokud jde o úpravu v oblasti zápočtu doby studia jako náhradní doby pojištění. Navrhovaná změna se nebude týkat osob, kterým vznikl nárok na důchod podle předpisů platných přede dnem účinnosti této změny. Netýká se tedy např. osob, které pracují po vzniku nároku na starobní důchod bez jeho pobírání. To platí obdobně, i pokud jde o nároky na dočasně krácené předčasné starobní důchody. Jde o obvyklé přechodné ustanovení řešící použití právních předpisů v době, kdy se tyto předpisy mění.

6.2. Za dobu účasti na pojištění se považuje i doba soustavné přípravy na budoucí povolání studiem na střední a vysoké škole v České republice získaná před 1. lednem 2004 a před dosažením věku 18 let, avšak nejvýše v rozsahu tří let, pokud nárok na důchod vznikne ode dne spadajícího do roku 2004, nejvýše v rozsahu dvou roků, pokud nárok na důchod vznikne ode dne spadajícího do roku 2005 a nejvýše v rozsahu jednoho roku, pokud nárok na důchod vznikne ode dne spadajícího do roku 2006.

Tyto doby účasti na pojištění se považují za náhradní doby pojištění.

Odůvodnění:

Navrhuje se postupný přechod na novou právní úpravu tak, že se začne plně vztahovat až v případech, kdy nárok na důchod vznikne ode dne spadajícího do roku 2007. Postupné řešení odůvodňuje snaha po minimalizaci nestandardního chování pojištěnců. Lze předpokládat, že jiné řešení by vyvolalo hromadné odchody do předčasného starobního důchodu, neboť jeho výše by byla v řadě případů výhodnější.

6.3. Starobní důchod přiznaný ode dne spadajícího před 1. leden 2004 podle § 30 zákona o důchodovém pojištění se vyplácí i nadále s tím, že souběh tohoto důchodu s příjmem z výdělečné činnosti a zvýšení jeho procentní výměry za dobu, kdy jeho výplata nenáleží pro výdělečnou činnost, souběh nároků na důchody a jejich výplatu a nárok poživatele tohoto důchodu na přiznání starobního důchodu podle § 29 zákona o důchodovém pojištění se posuzuje podle dosavadních předpisů.

Odůvodnění:

Vzhledem ke zrušení možnosti odchodu do dočasně kráceného předčasného starobního důchodu je třeba v rámci přechodných ustanovení upravit otázku vzniku nároku na „normální“ starobní důchod poživatelů dočasně krácených předčasných starobních důchodů přiznaných podle dosavadních předpisů a dále otázku souběhu těchto důchodů s příjmem

z výdělečné činnosti včetně jejich zvýšení procentní výměry za dobu, kdy výplata důchodu nenáleží z důvodu výdělečné činnosti zakládající účast na pojištění a otázku souběhu nároků na důchody a jejich výplatu.

B. Zásady pro novelu zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“)

Povinnosti zaměstnavatelů a příjemců starobních důchodů:

Samotná výše příjmu z výdělečné činnosti nezakládá ohlašovací povinnost organizace ani poživatele starobního důchodu a nemá vliv na výplatu starobního důchodu.

Odůvodnění:

Navrhované opatření týkající se souběhu starobního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti je třeba promítnout i do zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a to do § 41, 54, 116a a 120.

C. Účinnost všech navrhovaných změn

Navrhované změny nabudou účinnosti dnem 1. ledna 2004.

Odůvodnění:

Uvedené datum respektuje dohodu ministrů ze dne 4. května 2003 a odpovídá záměru, aby navrhované změny nabyly účinnosti co nejdříve.

Nemocenské pojištění

Změny parametrů s účinností od 1. 1. 2004

Zásady novely zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavicích na děti z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 32/1957 Sb., o nemocenské péči v ozbrojených silách, ve znění pozdějších předpisů

I. Prodloužení rozhodného období

Rozhodným obdobím je doba dvanácti kalendářních měsíců před měsícem, ve kterém vznikla pracovní neschopnost, pokud se dále nestanoví jinak.

Není-li v rozhodném období započitatelný příjem nebo ani jeden kalendářní den, jímž se dělí vyměřovací základ, prodloužuje se rozhodné období dozadu vždy o tři kalendářní měsíce do doby, kdy v takto prodlouženém rozhodném období bude jak započitatelný příjem, tak aspoň jeden kalendářní den, jímž se vyměřovací základ dělí. Rozhodné období prodloužované podle předchozí věty nelze prodloužit dále než do dne vstupu do zaměstnání.

Jestliže zaměstnání netrvalo dvanáct kalendářních měsíců před měsícem, ve kterém vznikla pracovní neschopnost, je rozhodným obdobím doba od vstupu zaměstnance do zaměstnání do konce kalendářního měsíce, který předchází měsíci, v němž pracovní neschopnost vznikla.

Jestliže pracovní neschopnost vznikla v kalendářním měsíci, v němž zaměstnanec vstoupil do zaměstnání, je rozhodným obdobím doba od vstupu do zaměstnání do konce tohoto měsíce.

Jestliže v rozhodném období není započitatelný příjem nebo započitatelný den, jímž by se mohl započitatelný příjem dělit, nemocenské se stanoví ze započitatelného příjmu, kterého by zaměstnanec pravděpodobně dosáhl za kalendářní den v kalendářním měsíci, v němž pracovní neschopnost vznikla, přičemž se takto zjištěný pravděpodobný příjem na kalendářní den považuje za denní vyměřovací základ.

Odůvodnění:

Rozhodné období se navrhuje prodloužit ze současného čtvrtletí na jeden rok. Do tohoto delšího rozhodného období se tak budou zahrnovat složky příjmů zaměstnavatelem poskytované zaměstnanci za delší časové období. Tím se odstraní neodůvodněné rozdíly ve výši nemocenských dávek způsobené zúčtováním příjmů náležejících za delší než čtvrtletní období nebo přechodným zvýšením nebo snížením započitatelných příjmů. Toto opatření přinese v roce 2004 úsporu výdajů na nemocenské pojištění ve výši 2,5%.

⁵⁰ Původní podklad MPSV upravený MF.

Rozhodné období začíná nejdříve od vstupu do zaměstnání. Proto se vylučování dnů před vstupem do zaměstnání z počtu dnů, jimiž se dělí vyměřovací základ, pro nadbytečnost vypouští.

Zjištěný denní vyměřovací základ pro stanovení nemocenského při první pracovní neschopnosti bude již v průběhu první pracovní neschopnosti delší 14 kalendářních dnů přepočítáván s ohledem na zavedení redukce příjmu i do výše první redukční hranice v prvních 14 dnech trvání pracovní neschopnosti, a při přechodu pracovní neschopnosti z jednoho do dalšího kalendářní roku by byl přepočítáván opět, pokud by došlo k uvolnění redukčních hranic. Úprava týkající se neměnnosti zjištěného a upraveného (redukovaného) denního vyměřovacího základu se proto ruší.

Navrhované změny si vyžádají úpravu § 18 odst. 1 věty druhé (vypouští se text „...před vstupem do zaměstnání a“), odst. 2 až 4 a 6 a zrušení odst. 10 a 11 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců. Zároveň bude třeba zrušit ust. § 4 vyhl. Č. 143/1965 Sb.

II. Redukce započitatelného výdělku

Z denního vyměřovacího základu zjištěného ke dni vzniku pracovní neschopnosti se účely pro stanovení nemocenského a podpory při ošetřování člena rodiny za dobu prvních 14 kalendářních dnů započítává do částky 480 Kč 90 %.

Tato redukce zjištěného denního vyměřovacího základu se netýká peněžité pomoci v mateřství a vyrovnávacího příspěvku v těhotenství a mateřství.

Odůvodnění:

Dosud se z částky denního vyměřovacího základu do první redukční hranice, která od 1. ledna 2002 činí 480 Kč, započítává 100%. Navrhuje se započítávat jen 90%, a to pro výpočet nemocenského za dobu jeho poskytování po dobu prvních 14 kalendářních dnů trvání pracovní neschopnosti či karantény. Jde o opatření, které může působit proti zneužívání pracovní neschopnosti. Výdaje na nemocenské pojištění se v důsledku tohoto opatření sníží o 3% v roce 2004.

Pro účely podpory při ošetřování člena rodiny bude denní vyměřovací základ redukován stejným způsobem jako pro nemocenské. Znamená to, že u osamělých zaměstnanců, kterým náleží tato dávka po dobu prvních 16 kalendářních dnů, se bude tento denní vyměřovací základ přepočítávat pro stanovení její výše od 15. kalendářního dne.

Navrhovaná změna si vyžádá úpravu § 18 odst. 8 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců.

U peněžité pomoci v mateřství a vyrovnávacího příspěvku v těhotenství a mateřství by opatření, přijatá pro nemocenské a podporu při ošetřování člena rodiny, neplnila účel, pro který se zavádějí u těchto dvou dávek (omezit zneužívání dávek náležejících po krátkou dobu). Proto se u peněžité pomoci v mateřství a vyrovnávacího příspěvku v těhotenství a mateřství nebude snižovat denní vyměřovací základ za prvních 14 dní nároku na tuto dávku a i nadále nebude v prvních třech dnech poskytování snižována její výše.

Navrhovaná změna si vyžádá úpravu § 5 odst. 3 a § 8 odst. 1 zákona o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídávkách na děti z nemocenského pojištění.

III. Zvyšování vyměřovacího základu

Redukční hranice stanovené pro denní vyměřovací základ se v do účinnosti nového zákona o nemocenském pojištění nezvyšují.

Tato zásada platí pro zaměstnance i pro příslušníky ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a služeb.

Odůvodnění:

Systém nemocenského pojištění je založen na pojistných principech a proto by výše dávek měla být v úzké vazbě na výši pojistného při zohlednění určité míry příjmové solidarity. K zohlednění příjmové solidarity dochází při stanovení výše dávek uplatněním redukce započitatelných příjmů. Pokud se redukční hranice nezvyšují úměrně růstu zaplaceného pojistného dochází k nežádoucímu snižování podílu výše dávek k pojistnému. Proto bylo v roce 1999 zavedeno každoroční pravidelné zvyšování redukčních hranic podle růstu průměrných mezd. V souvislosti s řešením důsledků povodní v roce 2002 bylo z úsporných důvodů zákonem č. 420/2002 Sb. pozastaveno pro rok 2003 zvyšování redukčních hranic, které tak od 1. ledna 2002 činí 480 Kč a 690 Kč. Navrhuje se výši těchto částek zachovat do konce roku 2005.

Navrhované opatření povede ke snížení výdajů na nemocenské pojištění o 2,1% v roce 2004 a o 4,6% v roce 2005.

Opatření se bude dotýkat 55% zaměstnanců. V důsledku stagnace druhé redukční hranice bude u 25% zaměstnanců docházet pouze k růstu plateb pojistného, aniž by se tento růst mohl jakkoliv projevit ve výši nemocenských dávek. U 30% zaměstnanců se růst plateb pojistného projeví ve výši dávky jen částečně.

Vzhledem k tomu, že se předpokládá účinnost nového zákona o nemocenském pojištění od 1. ledna 2005, který bude institut zvyšování vyměřovacího základu rovněž obsahovat, je možné uvažovat v souvislosti s navrhovaným opatřením o variantním řešení (Varianta I. – ustanovení § 40 odst. 1 a 2 se pro roky 2004 nepoužije; Varianta II. – ustanovení § 40 se zruší). Je třeba rozhodnout, která varianta bude přijata; to platí obdobně i pro stejnou úpravu obsaženou v § 17 odst. 2 a 3 zákona o nemocenské péči v ozbrojených silách.

IV. Snížení procentní sazby

Procentní sazba nemocenského a podpory při ošetřování člena rodiny činí za první tři kalendářní dny pracovní neschopnosti 25% denního vyměřovacího základu.

Odůvodnění:

Navrhuje se snížit procentní sazbu nemocenského za období prvních tří dnů pracovní neschopnosti z dnešních 50% na 25%. Snížení sazby o polovinu povede k úspoře výdajů na nemocenské pojištění cca o 2,6%. Očekává se, že snížení výše dávek na začátku pracovní neschopnosti omezí zájem o využívání krátkodobé pracovní neschopnosti a povede tak k celkovému snížení pracovní neschopnosti a tím i k dalšímu snížení výdajů

Navrhované opatření se vztahuje i na podporu při ošetřování člena rodiny, protože není důvodné, aby pojištěnec pobíral podporu při ošetřování člena rodiny za prvé tři kalendářní dny ve vyšší procentní sazbě než nemocenské

Výdaje na nemocenské pojištění se v důsledku tohoto opatření sníží o 3,5% v roce 2004.

Navrhovaná změna si vyžádá úpravu § 17 odst. 2 a § 25 odst. 5 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců.

V. Přejícné ustanovení

Pokud nárok na nemocenské nebo podporu při ošetřování člena rodiny vznikl před 1. lednem 2004 (před datem účinnosti tohoto zákona), stanoví se tyto dávky podle dosavadních právních předpisů a poskytují se v této výši, i když nárok na ně trvá i po 31. prosinci 2003.

Odůvodnění:

Jde o obvyklé přechodné ustanovení upravující nároky vzniklé před účinností nové právní úpravy.

Finanční dopady

Navrhovaná opatření v nemocenském pojištění povedou k úspoře výdajů na nemocenské pojištění v letech 2004 – 2005 o cca 11% až 15%. Jednotlivá opatření budou mít na výdaje nemocenského pojištění následující finanční dopad :

Opatření	v roce		
	2004	2005	2006
Změna rozhodného období	904	1 010	802
Nezvyšování redukčních hranic	783	1 821	3 138
Redukce započítatelného příjmu za prvních 14 dnů nemoci	1 084	1 127	1 157
Snížení dávky za první 3 dny	1 284	1 253	1 303
C e l k e m	4 055	5 211	6 400

Očekává se, že snížení výše dávek vyplývající z navržených změn, bude působit proti zneužívání nemocenského a podpory při ošetřování člena rodiny a tím ke snížení nemocnosti, zejména krátkodobé. Kromě úspor vyplývajících ze změn ve výpočtu dávek, lze proto očekávat i úspory vyplývající ze snížení nemocnosti. Při snížení nemocnosti o 0,5 procentního by tyto další úspory činily cca 2 mld. Kč ročně.

Ve výši dávek se navrhované změny projeví jejich snížením. Např. při 14. denní nemoci dojde ke snížení o 563 Kč u nemocenského z příjmu ve výši ½ průměrné mzdy, o 1 063 Kč u nemocenského z průměrné mzdy a o 1 262 Kč u nemocenského z příjmu vyššího než 1,3 násobek průměrné mzdy. Podíl výše nemocenského k čisté mzdě se u nemocenského z příjmu do 1,3 násobku průměrné mzdy sníží o 16 – 18 procentních bodů; nejvíce se sníží u nemocenského z 0,9 násobku průměrné mzdy a to z 83% na 65%. Úpravy tedy povedou ke snížení podílu nemocenského ke mzdě zejména u nižších a středních příjmových pásem u nichž byl tento podíl značně vysoký ve srovnání s podílem u nemocenského z vyšších mezd (u dvojnásobku průměrné mzdy činí v současné době 49%). Ještě k výraznějšímu snížení dojde v případě 3 denní nemoci, kdy bude snížení činit 480 Kč u nemocenského z průměrné mzdy a 255 Kč u nemocenského z ½ průměrné mzdy. Podíl výše nemocenského k čisté mzdě se tak sníží z 59- 64% na 26-28% u dávek z příjmu do 1,2 násobku průměrné mzdy. Podrobnější údaje obsahují tabulky a graf v příloze.

Státní sociální podpora a dávky sociální péče

I. Dávky státní sociální podpory

V konkrétně historických a sociálně ekonomických podmínkách vzniklé systémy státní sociální podpory (zákon z roku 1995) a dávek sociální potřeby (zákon z roku 1991) vyžadují zásadní systémovou analýzu a rekonstrukci, a to jak z hlediska koncepce jednotlivých dávek a podmínek jejich poskytování, tak i z hlediska nových rolí obcí a státu při zajišťování této oblasti sociální ochrany. Je třeba trvale usilovat o to, aby sociální redistribuce byly co nejpřesněji zacíleny a mohly obhájit svoji legitimitu. Akcent na racionalitu, cílenost výdajů, motivační prvky hmotné podpory, na boj proti zneužívání a vytvoření nástrojů, které by umožnily kontrolovat vývoj výdajů státu je důležitý především proto, že pokud jde o možnosti přímých úspor jsou zde významné limity. Základním korelačním vztahem pro výdaje v oblasti dávek sociální potřeby je nezaměstnanost a to zejména dlouhodobá a strategické řešení je především v aktivní politice zaměstnanosti a druhým je fakt, že státní dávky vyplácejí pracovníci samosprávných obcí, aniž, tam, kde je to možné, jsou jakkoliv zainteresováni na úsporách v této oblasti a stát má velmi omezený vliv na kvalitu jejich činnosti.

Systém devíti dávek státní sociální podpory obsahuje dva základní principy centrálních sociálních redistribucí, a to „od bezdětných k dětným“ a „od bohatých k chudým“ (tzv. horizontální a vertikální dávky). Tzv. chudinský prvek realizují dávky „sociální příplatek“ a „příspěvek na bydlení“ a stále více se potvrzuje, že do tohoto systému svou povahou již nepatří. Jde totiž o nárokové dávky, u některých z nich se zkoumá příjem domácnosti, ale nezkoumají se možnosti jeho zvýšení a majetkové poměry. To je zejména problém u osob, které nejsou motivovány k hledání práce a příjmu a u OSVČ, které mohou vykazovat minimálními příjmy a pobírat dávky SSP. Povahou jsou tyto dávky „na hranici“ systémů státní podpory příjmů a sociální péče. Tyto dávky vyžadují systémovou redefinici a převedení do režimu dávek sociální potřeby.

Prostřednictvím dávek SSP se vyplatí v roce 2003 cca 34 mld Kč. Podíl výdajů na tento dávkový systém na HDP (v roce 1990 to bylo na podpoře rodin s dětmi, včetně dřívějších slev a dotací slev, 3 %, nyní 1,48 %). V roce 2006 by to při zachování současného systému 1,3 % HDP.

Podle plánu legislativních prací vlády připraví MPSV v termínu do 3. čtvrtletí 2004 věcný záměr zákona o hmotné nouzi a sociálním vyloučení, a zákon by měl vstoupit v platnost v 1. lednu 2006. Jedním z cílů tohoto zákona bude zabezpečení účinné individuální pomoci rodinám v případě potřeby i nad rámec ŽM a současně bude možné zrušit sociální příplatek. V tomto zákoně bude nově koncipován i příspěvek na bydlení.

Základní bariérou řešení, které by znamenalo přenesení více rolí do oblasti sociální péče (a do režimu posuzování nároků), je nepřipravenost obcí takové úkoly převzít. Navíc - v důsledku II. etapy reformy veřejné správy přešly také dávky státní sociální podpory do

⁵¹ Původní podklad MPSV.

přenesené působnosti, stát tím ztratil přímý vliv na kvalitu jejich zabezpečování. Proto je třeba, aby část administrace dávek převzal do přímého řízení stát.

II. Dávky sociální péče určené sociálně potřebným osobám

Základní korelací pro vznik sociální potřeby je nezaměstnanost. Zejména dlouhodobá, protože po vypršení podpůrné doby hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání klienti přecházejí do systému sociální péče a při nemožnosti získat jinak prostředky k obživě mají nárok na pomoc.

V roce 1995 se na tyto dávky vyplácelo 4,11 mld Kč, v roce 2002 celkem 13,3 mld Kč. Příjemců je v roce 2002 celkem cca 470 tis. s tím, že příjemcem dávky pro rodinu je jedna osoba.

Dávky vyplácejí pověřené obce v přenesené působnosti a právě tyto samosprávné orgány rozhodují o personálním a technickém vybavení dávkových pracovišť a tedy o kvalitě procesu posuzování nároků, vyplacení a sociální práci s klienty, která by vedla k jejich vyšší aktivitě. Stávající zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, umožňuje velmi náročně a zcela individuálně posuzovat situaci jednotlivých klientů a velmi náročně a úsporně přiznávat dávky sociální potřebnosti. Základním problémem však je, že k zabezpečení takového postupu je zcela nedostatečná personální kapacita. Dávkový pracovník musí důkladně šetřit situaci a odůvodnit každé individuální řešení (tj. například neposkytnutí dávky, nebo její poskytnutí pod nebo nad rámec životního minima, a proto se celý proces simplifikuje do výplaty dávek „do životního minima“. Řešení proto nespočívá jen ve změnách legislativy (podmínky nároku), ale především v systémových a organizačních opatřeních v tomto směru.

V současnosti nejsou orgány obcí, konající v přenesené působnosti nijak motivovány k efektivnímu resp. racionálnímu vynakládání a úspoře prostředků na tyto dávky, protože jsou hrazeny ze státních prostředků. Systém výplaty dávek sociální péče představuje tak jen penězvod státních prostředků a je ze strany provádějících pověřených obcí personálně a technicky zásadně podceněn. Zrušením okresních úřadů se vliv státu dále snížil.

Účinným řešením by pak bylo vytvoření jejich ekonomického zájmu na tom, aby na místo dávek (zatím jen ze státního rozpočtu) poskytovaly klientům práci a šetřily tak nejen státní, ale také popř. zejména vlastní prostředky, jak je tomu v řadě evropských zemí.

Je nezbytné důsledné rozdělení rolí státu a územních samosprávných celků v organizaci, správě a financování nepojištěneckých dávkových systémů se zdůrazněním principů individuálního posuzování sociální situace a posuzování ochoty obstarávat si prostředky obživy vlastním přičiněním. Změny je možné provést jen zákonem. Jde předběžně zejména o „zákon o hmotné nouzi a sociálním vyloučení“, který bude vycházet z Národního plánu boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Účinnost lze očekávat od ledna 2006. Zákon by měl vytvořit širší škálu možností pro poskytování hmotné pomoci a obsahovat možnosti bonifikace snahy, ale také sankcionování pasivity (např. na úroveň existenčního minima). Taková řešení Evropská sociální charta, kterou je ČR vázána, připouští.

Podmínkou prakticky všech racionalizačních (resp. úsporných) opatření je revize a případná rekonstrukce životního minima vč. případného vyloučení nákladů na bydlení z tohoto institutu. Náklady na bydlení by se měly posuzovat regionálně. Je třeba nově definovat úroveň existenčního minima a zvážit rekonstrukci životního minima, zejm. pokud jde o tzv. „úspory z počtu“ a reagovat na strukturální změny v oblasti cen. Výzkum „Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení existenčního minima“ aktuálně dokončuje VÚPSV. Na tyto kroky naváže příprava zákona o hmotné nouzi a sociálním vyloučení.

Zcela nepochybně je třeba zrušit řadu dávek sociální péče, které vznikaly historicky podle okamžitých potřeb, a které již nemají žádný význam (příspěvek na naftu, na rekreaci dětí, důchodců atd.), nebo jejichž poskytnutí je vázáno na splnění podmínku sociální potřebnosti a situaci lze vyřešit obecnou (nikoliv zvláštní) dávkou, například jako pomoc je krytí oprávněně zvýšených životních nákladů.

III. Dávky, které jsou podmíněny zdravotním stavem (popř. v některých případech v kombinaci s posouzením sociální potřebnosti)

V průběhu let došlo k hypertrofii dávkového systému, která nemá v evropských státech obdoby. Na místo tlaku na pracovní uplatnění a na vytváření bezbariérového prostředí (v nejširším slova smyslu) je v České republice realizován a akcentován zejména dávkový systém v řadě směrů spíše „odškodňující“ paušálně postižení na místo konkrétní kompenzace skutečných individuálních sociálních důsledků. Tento systém je značně demotivující, nákladný a zneužívaný.

Na všechny dávky z titulu zdravotního postižení se v roce 2001 vyplatilo celkem 2,02 mld. Kč. Některé dávky jsou zneužívány, a to i podle názoru samotných zdravotně postižených a jejich reprezentací.

Nároky na dávky pro zdravotně postižené se vyplácejí bez změny podmínek (kontinuálně) jak v produktivním tak v poproduktivním věku, tedy i tehdy, když již nejde o „zdravotní postižení“ ale přirozené důsledky stárnutí. V zahraniční praxi nároky na takové dávky končí vznikem nároku na starobní důchod a případná podpora se řeší jiným systémem a za jiných podmínek.

Celkově je však třeba rekonstruovat celý dávkový systém pro osoby se zdravotním postižením a osamostatnit ho do nové právní normy – zákona (dosud vyhláška MPSV č. 182/1991 Sb.). Lze v zásadě snížit počet dávek pro zdravotně postižené (předběžně snad až) na jednu univerzální dávku ke krytí zvýšených životních nákladů, která by neodškodňovala postižení, ale reagovala na individuální sociální důsledky postižení, pokud není možné je pokrýt vlastními zdroji. K tomu je možné využití Mezinárodní klasifikace funkčních postižení. Vytvoření nové dávky (a posuzovacího aparátu) si podle kvalifikovaného odhadu vyžádá cca 600 nových pracovníků s kvalifikací sociálních pracovníků pro posuzování individuálních sociálních důsledků a nákladů vyvolaných postižením. Ke koncipování dávky je vhodné využití algoritmů a informačních technologií vč. centralizovaného informačního systému. Reálnou možností je napojení nové dávky na systém státní sociální podpory.

Platy a personální opatření ve veřejném sektoru: doplňující data

SNÍŽENÍ POČTU ZAMĚSTNANCŮ O 6 % SCHVÁLENÉHO ROZPOČTU NA ROK 2003
(plošně kalkulační přístup)

ROPO

0,06

Kapitoly	ROZPOČET 2003 schválený v Parlamentu					SNÍŽENÍ	2006 po snížení	SZÚ 2002 Neobsazená funkční místa	Celkové snížení počtu zam. 2004 - 2006	Rozdíl sl. 1-sl. 2
	Platy a ostatní platby CELKEM	z toho:		LIMIT POČTU ZAMĚST.	Prům. més. plat		POČET ZAMĚST.			
		OSTATNÍ PLATBY	PROSTR. NA PLATY			1		2	3	
ÚSTŘEDNÍ ORGÁNY	5 686 813	257 539	5 429 274	19 157	23 617	-1 151	18 006	-1 158	-1 151	-7
STÁTNÍ SPRÁVA	45 167 773	3 523 269	41 644 504	169 865	20 430	-10 195	159 670	-5 188	-10 195	5 007
STÁTNÍ SPRÁVA BEZ ÚSTŘEDNÍCH ORGÁNŮ	39 480 960	3 265 730	36 215 230	150 708	20 025	-9 044	141 664	-4 030	-9 044	5 014
OSTATNÍ ORGANIZAČNÍ SLOŽKY STÁTU	12 528 312	970 321	11 557 991	50 019	19 256	-2 999	47 020	-2 756	-2 999	243
ORGANIZAČNÍ SLOŽKY STÁTU CELKEM	57 696 085	4 493 590	53 202 495	219 884	20 163	-13 194	206 690	-7 944	-13 194	5 250
PO	48 306 402	624 407	47 681 995	264 387	15 029	-15 865	248 522	-4 939	-15 865	10 926
CELKEM ROPO	106 002 487	5 117 997	100 884 490	484 271	17 360	-29 059	455 212	-12 883	-29 059	16 176

**Počet zaměstnanců ústředních orgánů státní správy za schválený rozpočet
a rozpočet po změnách v ročním průměru na rok 2003**

Poř. číslo	Číslo rozp. kapit.	Kapitola	Rozpočtová kapitola	Rozpočet r. 2003	
				schválený POČET ZAMĚST. ÚO	po změnách POČET ZAMĚST. ÚO
1	301	KPR	Kancelář prezidenta		
2	302	Kparl	Parlament		
3	303	Ksen	Kancelář Senátu		
4	304	ÚV	Úřad vlády	559	565
5	306	MZV	Ministerstvo zahraničních věcí	778	778
6	307	MO	Ministerstvo obrany	2 551	2 551
7	308	NBÚ	Národní bezpečnostní úřad	250	250
8	309	KVOP	kancelář veřejného ochránce práv		
9	312	MF	Ministerstvo financí	1 518	1 517
10	313	MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí	592	621
11	314	MV	Ministerstvo vnitra	2 484	2 500
12	315	MŽP	Ministerstvo životního prostředí	589	600
13	317	MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj	416	420
14	321	GA	Grantová agentura		
15	322	MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu	768	768
16	327	MD	Ministerstvo dopravy	452	419
17	328	ČTÚ	Český telekomunikační úřad	486	486
18	329	MZe	Ministerstvo zemědělství	2 416	2 416
19	333	MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	476	476
20	334	MK	Ministerstvo kultury	248	248
21	335	Mzdr	Ministerstvo zdravotnictví	362	362
22	336	Mspr	Ministerstvo spravedlnosti	301	301
23	338	MI	Ministerstvo Informatiky (Úřad pro veřejné informační syst	119	165
24	343	ÚOOÚ	Úřad pro ochranu osobních údajů		
25	344	ÚPV	Úřad průmyslového vlastnictví	266	266
26	345	ČSÚ	Český statistický úřad	2 032	1 965
27	346	ČÚZK	Český úřad zeměměřický a katastrální	78	78
28	347	KCP	Komise pro cenné papíry	146	146
29	348	ČBÚ	Český báňský úřad	245	245
30	349	ERÚ	Energetický regulační úřad	90	90
31	353	ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	129	129
32	358	ÚS	Ústavní soud	89	89
33	361	AV	Akademie věd		
34	372	RRTV	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání		34
35	374	SSHR	Správa státních hmotných rezerv	486	486
36	375	SÚJB	Státní úřad pro jadernou bezpečnost	197	197
37	381	NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad		
		ÚSTŘEDNÍ ORGÁNY CELKEM	CELKEM	19 123	19 168

Partnerství veřejného a soukromého sektoru

Mezi navrhované systémové změny, které mají vést ke konsolidaci veřejných financí ve střednědobém a dlouhodobém horizontu, bezpochyby patří vytvoření právního a institucionálního rámce pro model „Partnerství veřejného a soukromého sektoru“. Tento termín („Public Private Partnership“ – mezinárodně se běžně užívá zkratka PPP) označuje soubor metod spolupráce veřejného a soukromého sektoru při přípravě, výstavbě a provozování určitých typů objektů ve veřejném zájmu a při poskytování některých veřejných služeb. Jedná se o model který je v různém rozsahu a v různých formách uplatňován v řadě zemí. Nejčtenější příklady je možno studovat v zemích jako je Spojené království, Francie, Kanada a Austrálie, ale také v Irsku, Finsku, Itálii, Portugalsku, Španělsku a Švédsku.

Jednotlivé varianty modelu, jsou-li úspěšně aplikovány, mohou pozitivně ovlivnit kvalitu i efektivnost veřejných služeb včetně státní správy a urychlit realizaci významných infrastrukturních projektů s významným dopadem na rozvoj ekonomiky. V následujícím textu uvádíme charakteristiky modelu „Partnerství veřejného a soukromého sektoru“, jak je uplatňován ve světě a dále návrh postupu k systémové aplikaci PPP v České republice.

1. Možnosti poskytování veřejných služeb privátním sektorem na základě spojení veřejného a privátního sektoru, tzv. PPP

V této kapitole navrhujeme zavést do prostředí veřejných financí v České republice koncept spojení veřejného a soukromého sektoru nazývaný Public Private Partnership (dále jen PPP). V souvislosti s tím navrhujeme připravit specifická opatření aby byl tento koncept jasně definován, metodicky řízen a jeho dopady kontrolovány.

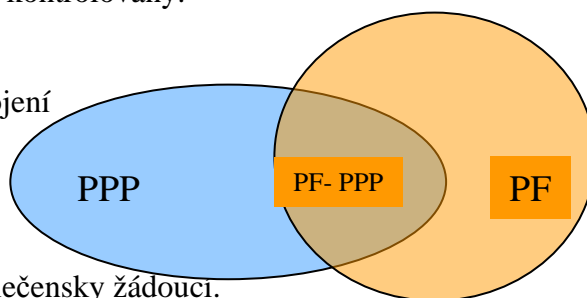
Vžitá terminologie pod pojem PPP zahrnuje:

a) v širším slova smyslu smluvní a finanční spojení veřejného sektoru se sektorem privátním za účelem zajištění poskytování veřejných služeb, nebo vybudování veřejného statku, jejichž poskytnutí nebo vybudování veřejnost

od veřejného sektoru očekává nebo která je společensky žádoucí.

Do množiny PPP patří leasing, udělování koncesí a limitovaných licencí, projektové financování spojující veřejné a privátní finance, outsourcing ve státní správě, řízená konkurence, některé typy privatizací ve státem regulovaném prostředí, provozování služeb státu na základě dlouhodobých kontraktů.

b) v užším slova smyslu budeme používat pro průnik mezi projektovým financováním (označovaným zkratkou PF – Project Finance) a PPP (budeme používat zkratku PF/PPP) neboli projektové financování spojující veřejné a soukromé finance.



Princip modelu lze zjednodušeně charakterizovat takto: konkrétní veřejnou investici nebo službu nebuduje, neprovozuje a neposkytuje přímo veřejný sektor, ale privátní sektor. Stát je partnerem a zákazníkem soukromého sektoru, od něhož nakupuje služby. Soukromý

sektor na své náklady vybuduje veřejnou investici (službu) a stát jako klient platí pravidelné poplatky za tuto investici až po její realizaci.

Úkolem veřejného sektoru tedy je definovat priority veřejných investic/služeb, podílet se na vytvoření projektových týmů, definovat pravidla projektů, monitorovat průběh každého projektu a zajistit finanční prostředky na úhradu za veřejné statky či služby, eventuelně vytvořit právní podmínky pro garanci těchto úhrad soukromému investorovi. V řadě případů po určité době (obvykle po 20 až 30 letech) veřejná správa za předem daných podmínek přebírá majetek do vlastnictví a provozování. Úkolem soukromého investora je: zajištění finančních zdrojů pro vybudování investice, event. poskytování služeb, spolupráce na tvorbě projektu, vlastní realizace investice, provozování veřejné investice nebo poskytování služeb.

Významné principy uplatňované konceptem PPP:

- 1) Hodnota za peníze (Value for Money) – hlavním požadavkem vzhledem k dlouhodobosti a komplexnosti PPP není cena, ale je to celková výsledná hodnota, která musí být komplexně posuzována a její minimální úroveň stanovena před otevřením soutěže na zadání takovéto zakázky
- 2) Přenesení rizik (Risk Transfer) – strana která je nejlépe schopna řídit riziko je tou stranou, která by ho měla nést: zde se jedná o optimalizaci nesených rizik
- 3) Specifikace standardů veřejné služby – veřejný sektor musí definovat standard pro veřejnou službu v roli klienta
- 4) Údržba hodnoty veřejných aktiv – vzhledem k tomu, že veřejná aktiva se zpravidla nepřevádějí na operátora PPP, je potřeba jasně definovat pravidla na údržbu hodnoty veřejných aktiv pod PPP kontrakty (zpravidla kontrakty na 15-60 let)
- 5) Zajištění inovace a konkurence – snahou PPP kontraktů není zafixovat monopol jednoho kontraktora ale naopak řídit konkurenci tak, aby vedla k maximálním inovacím v dané sféře veřejných služeb

Pozitiva systémového zavedení PPP, resp. PF/PPP:

- 2) PPP může přinést reálné finanční úspory a lepší využití a alokaci prostředků veřejných rozpočtů – zavádí některé pojmy do veřejných financí jako je návratnost investice, porovnání efektivity veřejného a privátního sektoru.
- 3) Řízení realizace projektů a poskytování služeb subjekty, které jsou pro takové činnosti nejlépe vybaveny.
- 4) Očekávaný vstup do EU přinese ČR možnost čerpání Strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. ČR potřebuje být připravena na přiměřené financování z českých zdrojů, což může být snazší při kombinaci veřejných a privátních financí
- 5) PF/PPP může napomoci vygenerování větších investic do infrastruktury, než by byl schopen zajistit státní rozpočet; současně se přenášejí některá rizika a odpovědnosti na privátní sektor.
- 6) Snížení úlohy státu – může přinést snížení úlohy státu při zajišťování veřejných služeb ale také snížení zdanění obyvatelstva přenesením některých poplatků přímo na uživatele veřejné služby.

Negativa a rizika s nimiž je nutno uvažovat při designu rámce pro aplikaci PPP:

- 1) Velmi složité a nákladné smluvní vztahy.

- 2) Rozsáhlé kontrakty se zabudovanými pevnými ekonomickými i věcnými parametry mohou být zdrojem rigidity.
- 3) Výkonové standardy mohou vyvolat nežádoucí vedlejší efekty.
- 4) Rozložení úhrad za investice či služby musí být podloženo sofistikovaným systémem řízení budoucích závazků veřejných rozpočtů.
- 5) Orgány veřejné správy až na výjimky nedisponují pracovníky dostatečně kvalifikovanými k tomu, aby byli rovnocennými partnery soukromým subjektům v rámci PPP.

Podmínky pro systémové zavedení konceptu PPP a PF/PPP

- 1) Existence jednoznačné definice PPP pro potřeby regulace a metodiky.
- 2) Identifikace společensky žádoucí úlohy PPP a PF/PPP pro veřejný sektor.
- 3) Analýza regulatorního prostředí a následné vytvoření takové legislativy, která umožní nastavení efektivního fungování PPP struktur na úrovni vládní i samosprávné.
- 4) Vytvoření centra pro metodické vedení této oblasti, zároveň vytvoření souvisejícího institucionálního zajištění, které zabezpečí centralizaci znalostí a zkušeností vedoucí k exekuci PPP a PF/PPP ve veřejném sektoru.
- 5) Identifikace motivačních mechanismů podporujících implementaci PPP a PF/PPP ve struktuře : REGULACE-METODICKÉ VEDENÍ-EXEKUCE.

Obecně jakýkoliv PPP projekt zahrnuje následující postup:

- 1) Identifikace potřeby veřejného sektoru spojit se s privátním.
- 2) Definice požadavku.
- 3) Vypracování projektové dokumentace.
- 4) Organizace výběrového řízení, výběr protistrany.
- 5) Feasibility study.
- 6) Příprava smluvní dokumentace, kontraktace protistran.
- 7) Uvedení projektu do života.
- 8) Kontrola a monitoring projektu.
- 9) Evaluace funkčnosti projektu.
- 10) Revize kontraktů.

Typy programů spojených se zavedením PPP

- 1) Programy zaměřené na snižování počtu zaměstnanců veřejných služeb - centralizovaně řízená podpora ministerstvům a centrálním institucím zaměřená na:
 - (a) předání některých jejich kompetencí privátnímu sektoru,
 - (b) outsourcingování jejich funkcí privátnímu sektoru,
 - (c) nastavení řízené konkurence při které se centralizuje poskytování určité činnosti v rámci veřejného sektoru do centralizované jednotky, která pak začíná nabízet své služby i sektoru veřejnému.
 - (d) privatizací – prodejem aktiv spojených s poskytováním služeb veřejnému sektoru a s tím spojené dlouhodobé nastavení smluvního zabezpečení tak, aby veřejný sektor získal danou službu ve stejné a lepší kvalitě
- 2) Programy zaměřené na podporu rozvoje infrastruktury.

- 3) Fondově orientované programy – vyčlenění částky na podporu zavádění PPP formou grantů např. u municipalit.

Typy kontraktů:

Základní charakteristikou PPP kontraktu je jeho dlouhodobost (zpravidla nad 5 let, výjimkou nejsou projekty nad 15 let), další podstatnou charakteristikou je jasně definovaný vztah k určitému investiční projektu nebo k poskytování určité služby a nakonec je to komplexní odpovědnost protistrany za celý projekt až do jeho finálního předání veřejnému sektoru.

PPP bez PF/PPP: Koncese a licence (Concessions), Lease/Maintain (Leasing a údržba), Outsourcingové kontrakty (Contracting-out public services), Privatizace (Privatisation)-

PF/PPP : DBFO (Design, Build, Finance and Operate), BOT (Build, Operate and Transfer), DCMF (Design, Construct, Maintain and Finance).

2. Kontext pro systémové zavedení modelu PPP v podmínkách České republiky

Souhrnný název PPP zahrnuje širokou škálu variant propojení veřejného a privátního sektoru. Pro další postup směřující k systémové aplikaci PPP v České republice navrhuje zabývat se jak PPP bez PF (tedy outsourcingem, leasingem, provozováním některých veřejných služeb privátním sektorem a dalšími formami patřícími pod tuto skupinu PPP), tak PPP-projektovým financováním (infrastrukturními projekty).

Pro budoucí aplikace PPP bude určující vymezení cílů, vyhodnocení přínosů, nákladů i rizik navržených kroků včetně nezbytných legislativních změn. Nezanedbatelným faktorem jsou vnější podmínky (zejména je třeba respektovat podmínky dané Evropskou komisí pro kofinancování, pravidla promítání PPP do údajů o vládním deficitu a vládním dluhu apod.).

V posledních letech v České republice již byly či jsou připravovány a realizovány některé projekty které svými charakteristikami naplňují obecnou definici modelu PPP. Zkušenosti s těmito projekty ukazují, že existují určité právní překážky které brání realizaci projektů tohoto typu, že bez předem stanovených podmínek, definovaných na vysoce profesionální úrovni (ze strany veřejné správy) hrozí riziko nenaplnění cílů projektu a že je nutné nastavit obecný rámec pro zavedení modelu PPP, mimo jiné s ohledem na potenciální budoucí závazky jednotlivých segmentů veřejných rozpočtů.

Právní rámec pro systémové zavedení PPP

Ministerstvo financí provedlo první analýzu právních předpisů ve své kompetenci z hlediska aplikace modelu PPP. Z analýzy mimo jiné vyplývá, že definice rámcových a posléze podrobnějších podmínek pro systémové zavedení modelu se neobejde bez novelizace některých zákonů a bez spolupráce s dalšími ministerstvy.

Analýza ukázala například, že projekty PPP které mají být ukončeny předáním majetku vybudovaného (a eventuelně po určitou dobu provozovaného) soukromým subjektem do majetku veřejné správy, nelze realizovat tam, kde platí zákon o majetku státu (zákon č.219/2000 Sb.) a zákon o rozpočtových pravidlech (zákon č.218/2000 Sb.). V segmentu územních rozpočtů podobná právní omezení aplikace PPP nebyla identifikována.

Rozpočtové aspekty systémového zavedení PPP

Model PPP se osvědčuje v některých zemích, kde veřejný a soukromý sektor nacházejí vyvážené vztahy vzájemné spolupráce a sdílení rizik při poskytování veřejných služeb. Pro zavedení modelu v České republice hovoří pozitivní zkušenosti těchto zemí i některé další okolnosti.

V zájmu budoucí stability veřejných rozpočtů v České republice je však nutno podtrhnout zásadní a neopominutelnou podmínku pro společensky smysluplnou aplikaci modelu. Touto podmínkou je vytvoření právního a institucionálního rámce pro kvalifikovaný výběr efektivních řešení která neovlivní negativně budoucí bilanci veřejných rozpočtů.

Návrh implementační strategie pro Českou republiku:

S ohledem na šíři problematiky a její nerovnoměrný dopad do jednotlivých segmentů státního rozpočtu i veřejných rozpočtů jako celku, **navrhujeme aby byl ministru financí uložen úkol připravit ve spolupráci s ministry dopravy, školství, mládeže a tělovýchovy, pro místní rozvoj, informatiky, životního prostředí, průmyslu a obchodu, obrany a vnitra do 15. října 2003 samostatný materiál na téma „Partnerství veřejného a soukromého sektoru“, v němž bude navržen další postup k vytvoření právního a institucionálního rámce pro aplikaci PPP v České republice. Materiál by měl obsahovat mj. návrh na:**

- 1) Vytvoření platformy řešitelů, jejímž úkolem bude definovat podmínky pro zavedení PPP:
 - a) Vytvoření pracovního PPP týmu v rámci MF ČR (vedoucí tým pro metodologii);
 - b) Vytvoření pracovního PPP týmu v rámci FNM ČR (vedoucí tým pro implementaci);
 - c) Vytvoření meziresortního pracovního PPP týmu.
- 2) Provedení analýzy právních podmínek aplikace modelu PPP v České republice;
- 3) Vytvoření návrhu politiky státu pro oblast PPP platformou řešitelů;
- 4) Identifikaci pilotních projektů k otestování regulatorních a exekutivních schopností;
- 5) Nastavení schvalovacích mechanismů k projektům;
- 6) Koncentraci znalostí z této oblasti do procedur a manuálů a testování jejich účinnosti na pilotních projektech;
- 7) Koordinaci případných poradenských služeb z oblasti soukromého sektoru.

X X X X X X X

**Veřejná infrastruktura financovaná a využívaná soukromým sektorem projekty PPP
z pohledu jejich dopadů na vládní deficit a vládní dluh podle ESA 95
(maastrichtská kritéria)**

Projekty PPP jsou poměrně novým fenoménem, a proto i jejich statistické zachycování ve vládních financích v současné době prochází dynamickým vývojem. V lednu 2003 Eurostat (statistický úřad EU) ustanovil speciální pracovní skupinu (Task force) zabývající se problematikou PPP projektů a jejich zachycováním ve vládní statistice včetně Procedury nadměrného schodku (dopad na maastrichtská fiskální kritéria). Základním cílem této pracovní skupiny bude revize dosud platných pravidel obsažených zejména v „ESA 95 manuálu o vládním dluhu a deficitu“ (Eurostat, 2002), konkrétně kapitoly popisující zachycování veřejné infrastruktury financované a využívané soukromým sektorem (tj. včetně projektů PPP). V rámci této pracovní skupiny budou řešeny otázky stanovení relevantních kritérií při posuzování těchto projektů, následné vymezení závazných pravidel a jejich explicitní zahrnutí do výše uvedeného manuálu.

Ze současného stavu diskusí o projektech typu PPP v ČR se dá usuzovat, že „vládní/veřejná“ část těchto projektů bude zásadním způsobem ovlivňovat velikost vládního deficitu a vládního dluhu již od počátku realizace těchto projektů. Infrastruktura vybudovaná soukromou společností bude v účetní rozvaze vlády zaznamenána prostřednictvím tvorby hrubého fixního kapitálu s protipoložkou ve formě imputované půjčky ve stejné hodnotě (zvýšení dluhu) tj. již při vzniku závazku a nikoli v době, kdy budou probíhat reálné cash operace, například v podobě platby mýtného. Toto mýtné bude navíc z hlediska statistiky rozděleno (aproximováno) na dvě části a to na splátky jistiny (bez vlivu na deficit) a úrokové platby (s dopadem na deficit) týkající se imputované půjčky. Je proto nutné podrobně se seznámit s budoucími výsledky činnosti výše zmíněné pracovní skupiny, kdy budou k dispozici i zkušenosti jednotlivých členských zemí, a tyto závěry vzít v úvahu před uzavíráním jednotlivých smluv týkajících se PPP projektů. Dosavadní praxe členských zemí navíc ukazuje, že bude velmi důležité obdobným způsobem zahrnovat vliv těchto operací přímo i ve státním rozpočtu či rozpočtu vyšších územních celků. Česká republika se již příštím rokem stane plnohodnotným členem EU, a tudíž bude muset koordinovat svou rozpočtovou politiku s ostatními členskými zeměmi. Navíc co se týče PPP, jde o projekty s dlouhodobými dopady, jejich horizont může již časově zasahovat do našeho budoucího vstupu do třetí fáze hospodářské a měnové unie (EMU)⁵², spojené s přijetím jednotné měny. Proto je velmi důležité již v předstihu vyčíslit dopady do vládního dluhu a deficitu tak, aby schvalované projekty i v dlouhém horizontu nebránily plnění tzv. maastrichtských kritérií⁵³.

⁵² Přistoupením k EU se ČR zaváže, že převezme práva a závazky členských zemí spojené se třetí fází Hospodářské a měnové unie (HMU), a stane se členem HMU s výhradou (odkladem zavedení eura) a bude směřovat do eurozóny.

⁵³ V širším kontextu pak i respektování právních norem a pravidel, na nichž stojí Společenství – ve vztahu k fiskální problematice Pakt stability a růstu (Stability and Growth Pact) a především Smlouva o založení Evropského společenství (dále Smlouvu o ES), která v článku 104 (dříve 104c) ustanovuje, že se členské státy vyvarují nadměrných schodků veřejných financí s tím, že Komise bude sledovat vývoj rozpočtové situace a stav veřejného zadlužení v členských státech, aby bylo možno zjistit vážné nedostatky a přijmout případná opatření.

Zkušenosti s reformami řízení výdajů v zemích OECD

Současný stav veřejných rozpočtů v České republice vykazuje řadu problémů, s nimiž se v uplynulých letech vyrovnávaly rozpočty mnoha vyspělých ekonomik. Konkrétní řešení vhodné pro tu kterou zemi musí vycházet ze specifických podmínek, nebylo by však správné přehlédnout společné znaky, jimiž se vyznačují ta řešení, která jsou hodnocena jako úspěšná. Proto zde uvádíme stručnou charakteristiku reforem řízení výdajů v členských zemích OECD.

Rozpočtování je neustále se vyvíjející proces, který pravděpodobně nikdy nedosáhne absolutní stability ve smyslu používaných metod a přístupů. Čas od času bývají zaváděny reformy pojaté jako velký třesk (např. tzv. Zero-Base Budgeting), obvyklejší však je spíše aplikace dílčích úprav jednotlivých prvků rozpočtového procesu, nebo jejich skupin.

V posledních dvaceti letech došlo k některým zásadním změnám v rozpočtové praxi i v rozpočtové politice mnoha zemí OECD. Ve vyspělých zemích rozpočet obsahuje více informací o programech a výkonech a časový horizont se rozšířil z jednoho rozpočtového roku na střednědobý až dlouhodobý horizont. Během posledního dvacetiletí se rozpočtování více propojilo s ostatními procesy finančního řízení včetně účetních systémů a finančních výkazů.

Při pohledu na vývoj rozpočtování je účelné rozlišovat tři typy inovací, změny v řízení výdajů na makroúrovni, dále změny v oblasti distribuční a mikrorozpočtové reformy. Změny na makroúrovni se dotýkají rozpočtových agregátů a dodržování fiskální disciplíny; otázky distribuce se vztahují k alokaci nákladů a přínosů prostřednictvím rozpočtových rozhodnutí; změny na mikroúrovni se dotýkají realizace vládních programů a činnosti orgánů a organizací. Toto členění odpovídá třístupňové struktuře rozpočtování podle doporučení Světové banky, která identifikuje tři základní funkce rozpočtu jako agregátní fiskální disciplínu, alokační efektivnost a operační či technickou či provozní efektivnost.

Vývoj reforem řízení výdajů na makroúrovni lze charakterizovat jako postupný přechod od systémů stimulačních k systémům omezujícím. V 60. letech činily celkové vládní výdaje v průměru 29% hrubého domácího produktu členských zemí. O dvacet let později tento průměr vzrostl již na 40% HDP, při nárůstu o více než půl procentního bodu za rok. Většinu tohoto nárůstu představovaly sociální transfery, které se zdvojnásobily ze 7% na 14% HDP.

V podstatě všechny rozvinuté země prošly oslabením rozpočtové disciplíny díky tomu, že přijaly zákony předurčující významné objemy výdajů na mnohé nárokově nastavené výdajové programy. Vlády rozšiřovaly programy a každoročně více utrácely, od politiků se očekávalo schvalování expansivních rozpočtů.

V 70. letech, v období zhoršování ekonomických podmínek, veřejné rozpočty stále expandovaly. Vznikala tak neudržitelná nerovnováha mezi tendencemi vývoje rozpočtů a kapacitami vlád udržet obezřetný fiskální vývoj. K odstranění této nerovnováhy byly

činěny pokusy o omezení veřejných výdajů formou stanovení fiskálních cílů v předstihu před přípravou státního rozpočtu na následující rok. V některých zemích byly tyto cíle vyjadřovány nominálně, v jiných jako podíl na HDP.

Další „generace“ fiskálních cílů, která se objevila na přelomu 80. a 90.let, je poněkud účinnější, neboť tyto cíle jsou propojeny na rozpočtová rozhodnutí a jejich dodržování je vynucováno procedurálními nebo jinými prostředky. Za nejvýznamnější inovace je považováno zahrnutí fiskálních cílů do střednědobých výdajových rámců, cíle vyplývající z mezinárodních závazků, aktuální účetnictví a rozpočtování, kodexy fiskální transparentnosti a dvoustupňový rozpočtový proces, který odděluje rozhodování o agregátech od rozhodnutí o dílčích položkách či programech.

Je velmi pravděpodobné, že se stárnutím populace porostou ve vyspělých zemích veřejné výdaje jako podíl na HDP. Aby mohly vlády finančně pokrýt eskalující náklady na sociální programy a stále rostoucí očekávání občanů, musely by vybírat stále více prostředků od podniků i domácností. Tento nepříznivý trend by mohl být odvrácen vytvářením podmínek pro dlouhodobá schémata soukromého sociálního pojištění a striktním zaměřením státních sociálních výdajů výhradně na nejpotřebnější občany.

Vlády budou muset řešit tento prohlubující se rozpor mimo jiné za pomoci rozpočtových procedur, které je třeba přizpůsobit situaci. Pravděpodobně bude nutno standardně pracovat s dlouhodobými projekcemi pro odhady vlivu současných výdajových programů na budoucí rozpočty. Samozřejmě s prodlužujícím se časovým horizontem klesá míra spolehlivosti takových odhadů. Je proto velmi pravděpodobné, že analýzy budoucích dopadů politik, odhadování rizik, potenciálních závazků a související činnosti nabudou oproti současné praxi podstatně větší váhy a že institucionální kapacity zejména ministerstev financí se budou tomuto trendu přizpůsobovat.

Vývoj metod užívaných k naplnění distribuční funkce rozpočtu je možno charakterizovat jako vývoj od alokace k realokaci.

Rozpočtování jako distribuční proces má dvě základní dimenze: efektivnost veřejných výdajů a priority vlády. Z prvního kritéria vyplývá, že prostředky by měly být alokovány tak aby bylo dosaženo jejich optimálního rozložení napříč programy a odvětvími a v jejich rámci. Druhé kritérium znamená, že vláda by měla alokovat prostředky s ohledem na své cíle.

Alokační efektivnosti je možno dosahovat zejména systematickým vyhodnocováním výdajových programů a jejich efektů. Některé země využívají členění rozpočtu na jednotlivé programy, avšak snahy o důsledné rozčlenění rozpočtu tímto způsobem nebyly vyhodnoceny jako úspěšné. Osvědčilo se hledání optimálních kombinací mezi programovým a organizačním členěním rozpočtu.

V posledních letech je jednou z významných inovací zavedených do rozpočtování strategické plánování, které umožňuje vládě strukturovat rozpočet na bázi úkolů a cílů. Na rozdíl od dříve uplatňovaných metod, jako bylo např. PPBS (Planning Programming Budgeting System), strategické plánování stojí stranou rozpočtu. Dalším rozdílem je zaměření této metody více na organizace než na programy či aktivity.

Rostoucí objemy sociálních transferů, pomalejší ekonomický růst posledních dvaceti let a snahy o posílení fiskální disciplíny, jsou příčinou změn v orientaci rozpočtování z původních přírůstkových metod na metody redistribuce, kde se prostředky převádějí ze starých, neprioritních programů, na nové výdajové programy.

Zásadně se neosvědčilo využití metody ZBB („Zero-Base Budgeting“), tj. příprava rozpočtu na každý rok „od nuly“, bez ohledu na probíhající výdajové programy. Za vhodnější nástroj realokace zdrojů podle strategických priorit vlády je považován střednědobý výdajový rámec, který může podpořit nejen fiskální disciplínu, ale také určuje rozpětí disponibilních zdrojů na nové výdajové programy.

Třetí funkce rozpočtování – efektivní poskytování veřejných služeb, se dotýká především implementace rozpočtu. Jedná se o neméně významnou funkci, neboť způsob jejího naplňování ovlivňuje náklady, kvalitu služeb, úroveň vládních výdajů, počty státních zaměstnanců a vztahy mezi občany a vládou. Občané hodnotí svoji vládu zejména podle služeb, které jim poskytuje.

Od poloviny 80.let došlo v mnoha vyspělých zemích k výraznému posunu v této oblasti. Původně užívané metody detailního řízení byly nahrazeny metodami výkonově orientovanými. Prvními státy, které tyto změny aplikovaly, byly Austrálie, Spojené království, Švédsko a Nový Zéland.

Užívané metody a jejich postupný vývoj ukazují, že je možno vybírat z řady variant tohoto způsobu řízení a rozpočtování ve veřejném sektoru. Společná je jim orientace na výstup činnosti či služby, nikoli na vstupy, jak bylo obvyklé dříve. Dalším společným rysem je odpovědnost organizací i jednotlivců za výdaje i za výkony.

Připravované fiskální reformy na Slovensku

Cílem fiskální politiky Slovenska je přispět k zabezpečení **stabilního a rovnovážného makroekonomického vývoje** a k **naplňování integračních záměrů prostřednictvím snižování deficitu veřejných financí a postupného plnění maastrichtských kritérií.**

Vycházejíc z těchto cílů, fiskální politika je zaměřena na postupné odstraňování nerovnováhy ve veřejných financích a zároveň na spolupůsobení při vytváření ekonomického a institucionálního prostředí pozitivně ovlivňujícího celkový růst hospodářství.

Rozhodujícím úkolem při zabezpečení těchto cílů je konsolidace veřejných financí a volba fiskální politiky v jednotlivých letech tak, aby se naplnily fiskální záměry ve střednědobém horizontu. To znamená zabezpečit v jednotlivých letech únosnou míru deficitu a postupné snižování přerozdělovacích procesů prostřednictvím veřejných financí a zároveň podporovat podnikatelský sektor s cílem fiskálních přínosů ve střednědobém horizontu.

	2003	2004	2005
v % z HDP	5,0	3,8	3,3

Předpokladem pro dosažení fiskálních záměrů z hlediska střednědobého horizontu je realizace strukturálních reforem, které by měly mít pozitivní dopad na fiskální vývoj. Nejvýznamnější reformy, které by měly zabezpečit racionalizaci a efektivitu veřejných výdajů, jsou **reforma zdravotnictví, sociálního a důchodového systému, vzdělávání a veřejné správy.**

Důležité reformní prvky a postupy zaměřené na změnu systémového přístupu při plnění záměrů ve veřejných financích s dosahem na zvýšení transparentnosti finančních toků ve všech složkách veřejných financí, zvýšení finanční a rozpočtové disciplíny, zkvalitnění rozpočtového procesu a řízení výdajů jsou obsahem **reformy řízení veřejných financí.**

Vedle strukturálních reforem, jejichž realizace je zaměřena na zvýšení efektivity vynakládaných veřejných zdrojů, je důležitou reformou ve vazbě na strategii fiskální politiky s předpokladem pozitivního vlivu na vývoj veřejných financí ve střednědobém horizontu **reforma bankovního a podnikového sektoru**, jejíž součástí je i **finanční restrukturalizace a privatizace.** Jde o klíčovou reformu. Program restrukturalizace a privatizace vybraných bank je realizován od roku 1999 a je už téměř ukončen. Zbývá dokončit privatizaci Banky Slovakia a Poštovej banky. Úspěšně se zrealizovala privatizace části síťových odvětví a předpokládá se, že se doprivatizuje i jejich zbývající část.

⁵⁴ Postaveno na dostupných informacích o koncepčních opatřeních schválených slovenskou vládou v závěru května 2003, po schválení Národní radou SR může dojít k odchylkám.

V důsledku restrukturalizace bank se jednorázově zvýšil veřejný dluh o 105 mld Sk (10,6 % z HDP), ve střednědobém horizontu by tyto procesy měly pozitivně ovlivnit vývoj veřejných financí.

A. Daňová reforma

S předpokladem pozitivního vlivu na vývoj veřejných financí se realizují i změny v **daňovém systému**. Cílem daňové reformy je podpořit hospodářský růst, zjednodušit a zpřehlednit daňovou soustavu, omezit možnosti daňových úniků, odstranit stávající „nespravedlnosti“ a v neposlední řadě také dosáhnout souladu s právem ES.

Pro daň z příjmů fyzických i právnických osob bude napříště stanovena **jednotná lineární sazba ve výši 19 %**. Nový zákon, který by měl nabýt účinnosti od 1.1.2004. by měl minimalizovat množství výjimek, daňových úlev a osvobození od daně, zvláštních daňových sazeb a obdobných opatření (např. navrhuje se zrušení zdanění dividend, které porušuje zásadu zamezení dvojímu zdanění).

Reforma se výrazně dotkne také DPH. S účinností ode dne vstupu SR do EU (předpokládá se datum 1.5.2004) bude zavedena **jediná sazba**, a to **ve výši 19 %**.

U spotřební daně z lihu, piva a vína nelze, s ohledem na ustanovení směrnic ES, stanovit jednotnou sazbu na litr čistého alkoholu. Přesto budou sazby stanoveny tak, aby byl alkohol obsažený v různých nápojích zdaněn přibližně stejně. Daň z tabáku a tabákových výrobků bude postupně zvyšována tak, aby nejpozději do roku 2006 dosáhla úrovně stanovené směrnicemi ES. Sazby daní z minerálních olejů sice již dosáhly minimální výše požadované příslušnou směrnicí ES, stále však patří k nejnižším mezi kandidátskými i členskými zeměmi a počítá se proto s jejich zvýšením.

U daně z nemovitostí se od r. 2005 předpokládá zdanění veškerých pozemků a staveb na hodnotovém principu za pomoci cenové mapy (zvažuje se i o možnosti zrušit daň ze staveb a z bytů , tj. zdaňovat pouze pozemky při zachování celkového objemu vybrané daně).

Od 1.1. 2004 by měla být zrušena daň z osobních motorových vozidel a předmětem daně tak zůstávají pouze užitková motorová vozidla. V souladu s právem ES bude možné uplatnit úlevy na dani pro kombinovanou dopravu.

S účinností od 1.1.2004 bude zároveň **zrušena dědická a darovací daň a daň z převodu nemovitostí**.

Při realizaci výdajové politiky v rámci konsolidace veřejných financí je potřebné přihlížet také k celospolečenským prioritám, které budou znamenat spíše nárůst výdajů než jejich úsporu. Jde zejména o financování obrany státu vyplývající ze základního strategického záměru, kterým je dosažení členství v NATO a následné **reformy ozbrojených sil**. Koncepce Ozbrojené síly SR – Model 2010 vytváří zásadní rámec reformy, ve které se bude pokračovat. Pro potřeby obrany se budou ročně v rozpočtu vyčleňovat finanční prostředky ve výši alespoň 2 % z HDP.

Důležitým nástrojem ve vývoji veřejných financí je možnost čerpání prostředků z **předvstupních fondů EU** (PHARE, ISPA, SAPARD) a po vstupu do Unie financování

prostřednictvím **strukturálních fondů EU**. V rozpočtech na následující roky předpokládáme zabezpečení spolufinancování projektů financovaných z těchto fondů.

B. Postup při uplatňování reformy zaměřených na snižování a zefektivnění veřejných výdajů

I. Důchodová reforma

V květnu 2002 byl schválen zákon o sociálním pojištění, který měl nabýt účinnosti 1. července 2003. Novelou zákona o sociálním pojištění byla posunuta jeho účinnost o půl roku, tj. od 1. ledna 2004. Zákon o sociálním pojištění určuje novou konstrukci důchodových dávek a nový mechanismus zvyšování důchodů. Podle nového mechanismu se budou zvyšovat důchody v závislosti buď na růstu životních nákladů, nebo na růstu průměrné měsíční mzdy podle toho, který z těchto ukazatelů dosáhne nižší hodnotu.

Dalším krokem reformy je diverzifikace zdrojů financování důchodového pojištění. Základní filozofií je vybudovat smíšený systém financování zvláště přes vybudování II. kapitalizačního pilíře důchodového pojištění. V současnosti se připravují legislativní podmínky pro fungování kapitalizačního pilíře. Pro uplatnění II. kapitalizačního pilíře důchodového pojištění se použijí zdroje získané z privatizace SPP v hodnotě 65 mld. Sk a také další zdroje z doprivatizování zbývající části síťových odvětví. Součástí důchodové reformy je podpora posílení dobrovolných forem důchodového spoření a pojištění a rekodifikace právní úpravy v oblasti doplňkového důchodového pojištění.

II. Reforma sociálního systému

Záměrem systémových změn v sociální oblasti je odstranění deformací při poskytování sociálních dávek, zamezení zneužívání systému dávek a zvýšení kontroly a adresnosti při poskytování dávek. Předpokládá se, že těmito změnami se dosáhne úspory v rozpočtových výdajích. Některé zákonné úpravy již byly přijaty a promítlly se v návrhu státního rozpočtu na rok 2003. V zákoně o **přídavcích na děti a o příspěvku k přídavkům na děti** bylo ponecháno celoplošné poskytování přídavků na děti, ale snížila se částka pro poskytování přídavků.

V rozpočtu na rok 2003 se stanovila maximální částka pro **dávky sociální pomoci**, jejíž nepřekročení je podmíněno realizací opatření zaměřených na omezení jejich růstu. NR SR schválila novelu zákona o sociální pomoci, ve kterém se zpřísnují podmínky vyplácení sociálních dávek. Např. občanovi v hmotné nouzi ze subjektivních důvodů se dávkou sociální pomoci doplní jeho příjem na stanovenou částku (1450 Sk). Z objektivních důvodů to bude na vyšší částku. Částka sociálních dávek pro jednu rodinu nesmí přesáhnout částku 10 500 Sk.

III. Reforma systému zdravotnictví

V předcházejících letech bylo tempo tvorby zdrojů v zdravotním pojištění nižší než nároky na výdaje na zdravotní péči. Důsledkem toho byla zadluženost systému. Cílem reformy je vyřešit finanční problémy současného systému a vybudovat systém s vyrovnaným hospodařením. S tímto záměrem probíhá oddlužení zdravotnictví za pomoci prostředků z privatizace. Další změny by měly být zavedeny už v první polovině příštího roku. Budou vytvořeny právní podmínky pro zavedení dvou typů zdravotního pojištění –

povinné, založené na principu solidárnosti, které budou vykonávat zdravotní pojišťovny, a doplňkové zdravotní pojištění. Je navrhována i přímá úhrada nákladů za poskytnutou zdravotní péči (např. zavedení poplatku za recept, poplatku za návštěvu u lékaře, poplatku za pobyt v nemocnici). Upravený Léčebný řád bude definovat rozsah a obsah zdravotních výkonů, léků a zdravotnických pomůcek poskytovaných na základě povinného zdravotního pojištění (tzv. solidární balíček). Zároveň vymezení doplňkovou zdravotní péči s určením způsobu jejího financování a poskytování. Na jeho základě se bude financovat zdravotní péče nad rámec tzv. solidárního balíčku. Posílí se též institucionální kontrola zdravotních pojišťoven s důrazem na kontrolu obsahu a rozsahu nakoupených zdravotnických služeb v rámci tzv. solidárního balíčku, stejně jako kontrola zdravotnických zařízení v otázkách poskytování zdravotní péče financované ze zdrojů zdravotních pojišťoven. Pro tento účel se předpokládá zřízení Úřadu pro lékařský dohled a zabezpečení kontroly solventnosti zdravotních pojišťoven prostřednictvím Úřadu pro finanční trh. Dalším záměrem reformy ve zdravotnictví je transformace státních zdravotních ústavů na instituce veřejného zdravotnictví, snížení systému maximálních cen a změna kategorizace úhrady léků, přesun kompetence schvalování cen léků s cílem sloučit práce cenotvorby a kategorizace do jednoho procesu.

IV. *Reforma vzdělávání*

Cílem reformy v oblasti financování vzdělávání je racionalizace výdajů a zvýšení efektivity vynaložených zdrojů ve vzdělávacím systému. V oblasti základního a středního školství dochází v rámci reformy veřejné správy k přesunu kompetencí ze státní správy na územní samosprávu a připravuje se systém normativního financování těchto škol. V oblasti vysokého školství se uskutečnila transformace vysokých škol na veřejnoprávní instituce, čímž se vytváří prostor pro zapojování soukromých zdrojů k financování jejich potřeb. V dalším postupu reformy financování vysokého školství půjde o prosazování vícezdrojového financování včetně zavedení příspěvků studentů na náklady spojené se studiem, což by mělo být současně doprovázeno zlepšením systému sociální podpory studentů, zvláště zavedením účinného systému studentských půjček.

V. *Reforma veřejné správy a fiskální decentralizace*

Od 1. 1. 2002 byla nastartována decentralizace veřejné správy a vznikly **orgány vyšších územních celků**, jejichž činnost se orientuje především na rozvoj regionů.

Zákonem o přechodu některých působností z orgánů státní správy na obce a vyšší územní celky (VÚC) – tzv. kompetenčním zákonem začal **postupný přechod kompetencí z orgánů státu na územní samosprávu (obce a VÚC)**, který je časově rozložený **do let 2002-2004**.

Decentralizace kompetencí k 1. 1. 2002 začala převodem působnosti v oblasti matrik, vodního hospodářství, ochrany přírody, regionálního rozvoje a cestovního ruchu, železnic a civilní ochrany. Od 1. 4. 2002 došlo k převodu kompetencí v oblasti kultury (divadla, muzea a galerie, osvětová činnost a knihovny) a silniční dopravy. Od 1. 7. 2002 přešel na obce a VÚC významný balíček kompetencí v oblasti školství (základní školství na obce, střední školství na VÚC) a sociální péče. Od 1. ledna 2003 přecházejí na obce a VÚC kompetence v oblasti poskytování ošetrovatelské služby, územního plánování a stavebního řádu a zdravotnictví (polikliniky s nemocnicí I. a II. typu). K 1. 1. 2004 zůstává už jen přechod kompetencí v oblasti pozemních komunikací (správa a údržba cest II. a III. třídy).

Právní a ekonomické podmínky pro realizaci **první etapy fiskální decentralizace** vytvořila **novela zákona o rozpočtových pravidlech**. Financování přesunutých kompetencí se podle tohoto zákona zajišťuje decentralizační dotací ze státního rozpočtu jako nástroje systému vertikálního finančního vyrovnávání úrovně finančních potřeb územních samospráv. Od 1. 1. 2003 se decentralizační dotace rozpočtuje v samostatné rozpočtové kapitole státního rozpočtu **Souhrnný finanční vztah k obcím a vyšším územním celkům**. Finanční krytí přesouvaných kompetencí v jednotlivých letech se zabezpečuje na základě vzájemně odsouhlasených delimitačních protokolů mezi orgány státní správy a územními samosprávami.

Předpokládá se, že v roce 2003 budou vytvořeny právní předpoklady pro realizaci druhé etapy fiskální decentralizace tak, aby se posílily vlastní daňové příjmy obcí a stanovily vlastní daňové příjmy VÚC, přičemž se bude dbát na to, aby z toho důvodu nedošlo ke zvýšení celkového daňového zatížení občanů a podnikatelských subjektů. V další etapě prací v rámci fiskální decentralizace se bude řešit vyrovnávání rozdílů vlastních daňových příjmů obcí a VÚC novým systémem horizontálního finančního vyrovnávání.

Při realizaci decentralizace se ukazuje, že zabezpečení efektivní a účinné reformy místní samosprávy naráží na velký počet malých obcí.

Dalšími kroky v rámci reformy veřejné správy bude příprava nové organizace místní státní správy, v rámci již mělo dojít k zeštíhlení administrativy spojené se zrušením okresních úřadů.

VI. *Reforma řízení veřejných financí*

V rámci reformy veřejných financí se uskutečnily, resp. se budou realizovat následující záměry a opatření:

- a) **uskutečnila se reforma státních fondů**. Z původních dvanácti státních fondů se devět zrušilo, jeden se transformoval na příspěvkovou organizaci a dva státní fondy zůstaly. Činnosti zrušených státních fondů byly nahrazeny vládou schválenými programy v rámci státního rozpočtu, což umožní účelově vyčleňovat prostředky na dosažení konkrétních cílů a lépe kontrolovat efektivitu vynakládaných zdrojů;
- b) s cílem zamezit zvyšování zadlužování veřejné správy byla schválena zákonná ustanovení s účinností od roku 2005, která stanovují **podmínky přijímání úvěrů a dalších návratných zdrojů financování pro územní samosprávy**. V zájmu nezvyšování celkového dluhu územních samospráv a jeho udržení v relativně bezpečných hranicích byla stanovena hranice pro přijímání nových úvěrů pro územní samosprávy určená procentuálním podílem celkového dluhu územních samospráv na běžných příjmech;
- c) s cílem odstranění rizik objevujících se v oblasti státních záruk byl přijat zákon o státním dluhu a **státních zárukách**. Zásadní změnou proti dosavadní právní úpravě přebírání státních záruk je zákonem stanovena možnost přebírat záruky jen do výšky splatných závazků v příslušném roce, na které byla poskytnuta

státní záruka, čímž se má zajistit nezvyšování potenciálního dluhu státu a jeho postupné snižování. Činnosti související se správou státního dluhu bude vykonávat Agentura pro řízení dluhu a likvidity, jejíž zřízení bylo schváleno zákonem o státní pokladně;

- d) k efektivnějšímu využívání prostředků státního rozpočtu přispěje i systém **státní pokladny**. Vláda schválila zákon o systému státní pokladny koncem roku 2001. V roce 2002 byla uzavřena smlouva s dodavatelem informačního systému státní pokladny a jsou vytvářeny organizační předpoklady pro započítání činnosti státní pokladny a také agentury pro řízení dluhu a likvidity (výběr ředitele pokladny a agentury);
- e) byly vytvořeny právní a postupně se vytvářejí i institucionální předpoklady k **posílení mechanismů kontroly ve veřejných financích**. Fungování systému finanční kontroly ve veřejné správě je zákonně upraveno podle evropských standardů, a to při správě vlastních finančních prostředků i prostředků poskytnutých ze zahraničí;
- f) při zpracování návrhu státního rozpočtu na rok 2002 bylo zavedeno reálné **uplatnění programového rozpočtování**, které definuje konkrétní programy na zabezpečování úkolů stanovených v programovém prohlášení vlády. Jde o nový přístup rozpočtování výdajů při sestavování státního rozpočtu. Plnou programovou strukturu přitom uplatnily zatím čtyři rozpočtové kapitoly a v dalších kapitolách se uplatnila částečně. V souvislosti se střednědobých rozpočtem umožní programové rozpočtování stabilizaci rozpočtování části výdajů v delším časovém období a zlepšení rozhodování o jejich směřování. Programy zároveň umožní účelově vyčleňovat prostředky k dosažení konkrétních cílů. Konkrétní počet programů a zvláště podíl výdajů, které se tímto způsobem rozpočtují, však závisí na přístupu správců rozpočtových kapitol;
- g) byla založena statistika pro vyčíslování Maastrichtských konvergenčních kritérií, která je metodicky v souladu s Evropským systémem účtů (ESA 95), platným v EU. V současné době se připravuje širší aplikace metodických postupů v souladu s požadavky EK. Návazně na aplikaci těchto postupů ve vládní finanční statistice budou tyto postupy uplatňovány v analýzách a predikcích střednědobého fiskálního vývoje a při tvorbě ročních rozpočtů;
- h) S cílem stanovení fiskálních parametrů nezbytných pro zabezpečení cílů fiskální politiky v kontextu s makroekonomickým rámcem vypracovává MF SR od roku 2000 **Střednědobý finanční výhled (SFV)**. SFV je tvořen ve dvou fázích. První fáze probíhá souběžně s přípravou východisek na sestavení státního rozpočtu na další rok, v druhé fázi se SFV aktualizuje v návaznosti na průběžný vývoj ekonomiky a přípravu rozpočtu a současně s návrhem státního rozpočtu se předkládá na zasedání vlády a parlamentu. Systém tvorby SFV se postupně zdokonaluje. Za hlavní směry rozvoje systému považujeme zkvalitňování normativních fiskálních predikcí, k čemuž má sloužit zkvalitnění makrofiskálních analýz a prognóz a zvláště systémová vnitrozortní a mezirezortní spolupráce.

Program pro nápravu veřejných financí v Polsku

Na jaře 2003 polská vláda představila „Program pro nápravu veřejných financí v PR“. **Cílem programu je splnění několika klíčových funkcí a podpora realizace strategických cílů vlády.** Uskutečnění tohoto programu má prospět **finančně, ekonomicky, společensky a ekologicky vyváženému rozvoji Polska**, jehož základem jsou čtyři pilíře: (i) rychlý růst, (ii) spravedlivé rozdělování, (iii) výhodná integrace, (iv) efektivní stát. Při uskutečňování programu nápravy veřejných financí je třeba čelit mnoha výzvám zejména: (i) opětovné zrychlení tempa hospodářského růstu na úroveň let 1994-97 resp. sestavování takových rozpočtů pro r. 2004 a léta následující, které toto náležité makroekonomické východisko pro stabilní rozvoj podpoří, (ii) umožnit absorpci a co největší využití podpůrných evropských fondů tak, aby vstup do EU byl pro Polsko z hlediska bilance peněžních toků mezi PR a EU výhodný, (iii) být ekonomickým katalyzátorem pro programy Hospodářské strategie vlády (Podnikání-rozvoj práce, Protikorupční strategie, Národní rozvojový plán), které jsou sice již realizovány avšak v nedostatečné míře. Kromě byrokratické liknavosti a špatných koordinačních mechanismů úplné zavedení programů zdržuje i napětí uvnitř systému veřejných financí. Proto bude mít „Náprava veřejných financí PR“ spolu s ostatními programy vliv na rozvoj podnikání a růst nových pracovních míst.

„Program pro nápravu veřejných financí v PR“ je zaměřen na hledání řešení, která otvírají polskému hospodářství cestu k finančním kvótám EU. Aby bylo možné tyto prostředky využít, musí Polsko v letech 2004-2006 samo „nahospodařit“ téměř 41 mld. PZL (z toho 22,5 mld. PZL státní rozpočet, 13,8 mld. PZL místní rozpočty, 4,5 mld. PZL ostatní instituce). Ze státního rozpočtu musí být financovány rovněž členské příspěvky do EU a jiných evropských institucí.

„Program pro nápravu veřejných financí v PR“ je poměrně rozsáhlým dokumentem o 13ti částech, který kromě analýz makroekonomických proporcí hospodářského rozvoje, veřejných financí v kontextu vstupu do EU, státního rozpočtu ve střednědobém horizontu 2003-2006 **upozorňuje na nezbytné změny systémů výdajů a příjmů a na změny pravidel hospodaření s veřejnými prostředky.** Současně s tím byl brán zřetel na **omezení, jakými jsou pro veřejné finance i pro ekonomiku země příliš velký schodek rozpočtu a rychle rostoucí veřejný dluh.** Přitom je zřejmé, že ekonomika bude v následujících letech potřebovat zvýšenou kvótu pro ručení resp. garance Státní pokladny (kolem 2 % HDP ročně). To vše v situaci dané polskými zákony, kdy maximální možná úroveň veřejného dluhu je stanovena Ústavou PR ve výši 60 % HDP a v Zákoně o veřejných financích jsou určeny dodatečné ochranné postupy, které jsou aplikovány v okamžiku, kdy vztah veřejného dluhu vůči HDP přesáhne 50% nebo 55 %.⁵⁵

⁵⁵ V prvním případě nesmí schodek SR na následující rozpočtové období být vyšší než vztah schodku k příjmům do SR v roce, kdy byla překročena hranice 50 %. Tato situace nastane v r. 2003, kdy schodek SR činí 24,9 % jeho příjmů. To znamená, že maximální schodek by v r. 2005 znamenal nárůst veřejného dluhu až na téměř 500 mld. PZL a zvýšení jeho vztahu vůči HDP až na 53,3 %. Tento případ zvyšuje riziko dosažení druhé opatrnostní meze – a totiž vztahu veřejného dluhu k HDP ve výši 55 %. Za této situace se musí vláda i jednotky místní samosprávy zdržet udělování záruk což znamená, že je vláda zbavena velmi důležitého nástroje řízení hospodářské politiky. Po zohlednění těchto faktorů byl sestaven SR se schodkem, který dovoluje udržet vztah veřejného dluhu vůči HDP v mezích 51-53 %. Pouze takový scénář lze považovat za návrh, jenž vytváří podmínky pro stabilizaci veřejných financí.

Velmi významnou skupinou partnerů při efektivním využití prostředků EU jsou jednotky územní samosprávy. „Program“ obsahuje návrhy řešení, směřujících k navýšení prostředků, které budou moci tyto jednotky spravovat samostatně a vytváří základ pro vyčlenění fondů na spolufinancování projektů tím, že se předají samosprávným jednotkám ke správě výnosy z přímých daní.

Náprava veřejných financí na **straně výdajů** přichází s ukončením automatických mechanismů pro valorizaci a indexaci mnoha veřejných výdajů. Významným elementem v konstrukci státního rozpočtu se stala prognóza výdajů, které byly rozděleny do čtyř základních skupin (každé skupině se stanoví váha v procentech na celkových výdajích). Dále dochází ke zrušení některých fondů⁵⁶, agentur a zvláštních prostředků. To stejně jako zvýšený dozor a disciplína při vydávání veřejných prostředků a to u všech jednotek veřejného sektoru patří k nezbytným krokům. Týká se to i opatření pokud jde o hospodaření systému zdravotní péče, kde mj. je zaváděn nový způsob financování přes Národní fond zdraví. K zefektivnění má dojít i v oblasti financování školství a vědy.

Doplněním vize a velmi podstatnou částí „Programu“ jsou návrhy **změny daňového systému**. V případě daní z příjmů by v souladu s očekáváním veřejnosti měly být zlikvidovány prakticky veškeré úlevy a osvobození od placení daně, dále by měla být podstatně zjednodušena pravidla pro výpočet daní a snížené sazby. V případě daně z příjmů právnických osob to bude dodatečná pobídka pro podnikatele. V případě daně z příjmů fyzických osob bude možné díky zrušení úlev a osvobození od placení daně zavést snížené sazby pro osoby s nejnižšími příjmy. Daně z příjmu budou obohaceny novými právními úpravami týkajícími se zdanění příjmů z kapitálových operací (úroků z vkladů, zisků z obratu akciemi, dividend). Cílem reformy daňového systému je: zjednodušení daňového systému, rozšíření daňové základny, změna struktury daňových příjmů zvýšením podílu majetkových daní, snížení daňových sazeb, zavedení řešení podporujících růst úspor a vytváření tuzemského kapitálu, sjednocení pravidel zdaňování příjmů z podnikatelské činnosti, harmonizace daňových předpisů s legislativou EU, adaptace daňového systému k decentralizaci veřejných financí.

Velký důraz je v „Programu“ kladen na finanční disciplínu včetně úlohy vnějších auditů. Zmíněna je i nutnost přizpůsobení se metodologickým standardům resp. mezinárodním normám. V závěru dokumentu je varující poslední část: **Neprovedení reformy veřejných financí – scénář hospodářské stagnace a finanční, společenské a ekonomické krize**. Hypotetická varianta státního rozpočtu na období 2002-2006 ukazuje, že při realizaci scénáře hospodářské stagnace dojde k překročení zákonem stanoveného limitu 55 % podílu veřejného dluhu na HDP již v r. 2004 a v r. 2006 se veřejný dluh vyšplhá až na 77 % HDP. Jak je konstatováno v závěru dokumentu, takovému scénáři je nutnou uniknout za každou cenu. A je to **možné jen konsekventní realizací „Programu pro nápravu veřejných financí v PR“**. Současná mezera, která dělí Polsko od členů EU a dalších vyspělých zemí světa musí být snižována. Kondice polského hospodářství bude lepší, posílí konkurenční pozice polských podniků, vyšší bude i životní standard domácností, silnější též bude integrace polské společnosti.

⁵⁶ V sektoru veřejných financí působí 20 účelových fondů, z nichž 14 jsou státní účelové fondy (vč. Národního fondu zdraví, který začal fungovat od 1. 4. 2003). Účelové fondy disponují příjmy ve výši cca 16 % sektoru veřejných financí, výdaje dosahují 16,6 % výdajů celého sektoru. Fondy jsou vesměs právníckými osobami, mají zaručenu značnou samostatnost. Přitom jejich hospodaření s veřejnými prostředky bylo mnohokrát nepříznivě hodnoceno jak kontrolními orgány, tak parlamentem. Proto se objevují požadavky na přetřansformování fondů a zrušení některých z nich.

Povinnosti kandidátských a členských států v procesu integrace s Evropskou unií

Česká republika stojí před vstupem do Evropské unie a není pochyb o tom, že bude – stejně jako další vybrané kandidátské země - přijata v termínu deklarovaném Evropskou komisí. Bude přijata, protože vyhovuje kodaňským kritériím, kterými Evropská unie podmínila přistoupení nových členských států. Bude přijata, přestože je její fiskální konsolidační program, jak jej předložila v letošním Předvstupním hospodářském programu, hodnocen Evropskou komisí jako málo přesvědčivý, s vysokými deficity veřejných financí, které nemají klesající tendenci, s vysokým podílem mandatorních výdajů a bez výrazných výdajových reforem veřejných rozpočtů. Je jisté, že pro vstup do EU není nutné dosáhnout určité výše ukazatelů zobrazujících stav veřejných financí. Na druhé straně to však neznamená, že by nový členský stát mohl po vstupu (vzhledem k tomu, že nově převezme závazky vyplývající z komunitárního práva) pokračovat v zadlužování. Nehledě na to, že by takový vývoj nebyl dobrý a udržitelný pro zdraví ekonomiky ani tehdy, kdyby žádné povinnosti vůči žádné mezinárodní organizaci neměl.

Přistoupením k EU se ČR zaváže, že převezme práva a závazky členských zemí spojené se třetí fází Hospodářské a měnové unie (HMU), a stane se členem HMU s výhradou (odkladem zavedení eura) a bude směřovat do eurozóny. Kapitola 11 s názvem Hospodářská a měnová unie je ve vyjednávání uzavřena.⁵⁷ Zpráva o dosaženém pokroku v přistoupení ČR k EU z podzimu 2002 konstatuje, že ČR celkově dosahuje v této oblasti souladu a že musí víceméně přidat v přípravě střednědobého fiskálního rámce a statistiky. Podpisem Přístupové smlouvy se ČR zaváže k tomu, že bude respektovat právní normy a pravidla, na nichž stojí Společenství – což znamená v ohledu fiskálním Pakt stability a růstu (Stability and Growth Pact), hlavní směry hospodářské politiky (Broad Economic Policy Guidelines) a především Smlouvu o založení Evropského společenství (dále Smlouvu o ES), která v článku 104 (dříve 104c) ustanovuje, že se členské státy vyvarují nadměrných schodků veřejných financí s tím, že Komise bude sledovat vývoj rozpočtové situace a stav veřejného zadlužení v členských státech, aby bylo možno zjistit vážné nedostatky a přijmout případná opatření.⁵⁸

1. Podmínky a předpoklady pro vstup do eurozóny

Vstup do eurozóny je vázán na splnění několika předpokladů. Podle pravidel Evropské unie lze vstoupit až po dvouleté úspěšné účasti v systému ERM2 (do něhož se kandidátský stát může zapojit až po vstupu do EU), po splnění pěti konvergenčních (tzv.

⁵⁷ ČR v této oblasti nepožadovala žádná přechodná ustanovení.

⁵⁸ Článek 104 Smlouvy o ES uvádí, že Evropská komise zkoumá dodržování rozpočtové disciplíny na základě dvou kritérií, a to: a) zda poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu nepřekračuje doporučenou hodnotu, kromě případů, kdy buď poměr podstatně klesl, nebo se neustále snižoval, až dosáhl úrovně, která se blíží doporučené hodnotě, - anebo překročení nad doporučenou hodnotu bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstává blízko doporučené hodnotě; b) zda poměr veřejného zadlužení k hrubému domácímu produktu nepřekračuje doporučenou hodnotu, kromě případů, kdy se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k doporučené hodnotě. Ta je specifikována v Protokolu o postupu při nadměrném schodku, který je připojen ke Smlouvě o ES.

maastrichtských) kritérií a dosažení právní kompatibility se Smlouvou o ES a Stanovami ESCB.⁵⁹

Institucionální požadavky na vstup do eurozóny

Česká republika – stejně jako ostatní kandidátské státy - zavedení jednotné měny „neunikne“. S přistoupením ke Smlouvě o založení ES bude muset akceptovat práva a povinnosti spojené s členstvím v plné šíři, tedy i v oblasti hospodářské a měnové integrace. Současné kandidátské země tak již dnes stojí před rozhodnutím „buď členství v EU s následným zavedením eura nebo nic“. S poskytnutím tzv. neúčastnické doložky („opt-out“ klauzule), kterou si na začátku maastrichtského procesu výjimečně prosadila Velká Británie a Dánsko, se pro východní rozšíření EU nepočítá.

I když se bude Česká republika již od počátku svého členství v EU účastnit na tzv. jednotném trhu a na koordinaci hospodářských politik v rámci HMU, z evropské legislativy vyplývá, že euro k datu přistoupení k Evropské unii zavést nemůže. Okamžikem přistoupení získá Česká republika, stejně jako ostatní kandidátské země, statut členské země EU s odkladem zavedení eura. Aby Česká republika mohla jednotnou měnu zavést, bude muset v určitých časových horizontech splnit konvergenční kritéria, včetně fiskálních a to jako tendenci, nikoliv jako jednorázový jev.

Přesné načasování zavedení eura evropská legislativa nespécifikuje a ani na kandidátské země nevyvíjí žádný tlak, aby postup urychlovaly.⁶⁰ Upravuje pouze obecně problematiku koordinace hospodářských politik členských zemí a především členským zemím EU předepisuje povinnost provádět hospodářské politiky takovým způsobem, aby směřovaly k dosažení „vysokého stupně konvergence“. Pokrok v konvergenci a míru své připravenosti bude pravidelně Česká republika, stejně jako každá členská země EU s odkladem zavedení eura, prokazovat v tzv. Konvergenčním programu v souladu s Paktem stability a růstu. K přistoupení kandidátské země do eurozóny bude moci dojít až po splnění předepsaných konvergenčních kritérií a poté, co Evropská rada usoudí, že tato konvergence je udržitelná.

Konvergenční kritéria

Evropské komisi a Evropské centrální bance připadá nejméně jednou za dva roky povinnost předložit Evropské radě tzv. Zprávu o konvergenci. Tento dokument slouží jako podklad k rozhodnutí o přijetí členské země do eurozóny, přičemž základem zhodnocení bude míra splnění referenčních hodnot konvergenčních kritérií. Přestože referenční období jednotlivých kritérií se vztahují k poměrně krátkému období, v hodnocení bude kladen důraz především na udržitelnost konvergence v delším časovém horizontu. Těm členským zemím EU, jejichž ekonomické podmínky budou vyhodnoceny jako potenciální hrozba pro

⁵⁹ Přijetí legislativy, podle níž je centrální banka nezávislá na vládě; legislativy, která zabezpečuje kompatibilitu se stanovami ESCB, zabraňuje centrální bance, aby poskytovala úvěr vládě a jejím orgánům, která zabraňuje, aby veřejný sektor měl privilegovaný přístup k finančním institucím a která neumožňuje převzetí závazků veřejného sektoru členského státu Společenstvím nebo dalším členským státem (klauzule nazvaná „no bail out clause“).

⁶⁰ Evropská komise naopak upozorňuje na riziko, že by nové členské země upřednostňovaly plnění konvergenčních kritérií předčasně místo toho, aby se snažily provádět nezbytné strukturální reformy, posilovat tržní principy a tržní instituce s ohledem na jejich transformaci na plnokrevnou tržní ekonomiku.

zachování cenové stability v HMU, nebude dovoleno do eurozóny vstoupit a zůstane jim statut země s odkladem zavedení eura.⁶¹

Tabulka 1: Konvergenční (tzv. maastrichtská) kritéria:
VII. Kritérium cenové stability znamená, že členský stát vykazuje dlouhodobě udržitelnou cenovou stabilitu a průměrnou míru inflace, sledovanou během jednoho roku před šetřením, která nepřekračuje o více než 1,5 p.b. míru inflace tří členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability. Inflace se měří pomocí harmonizovaného indexu spotřebitelských cen na srovnatelném základu, který bere v úvahu rozdílnosti v národních definicích.
Kritérium deficitu veřejných rozpočtů znamená, že poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách nepřekročí referenční hodnotu 3%. Deficit je v metodice ESA 95.
Kritérium hrubého veřejného dluhu znamená, že poměr veřejného dluhu v tržních cenách k hrubému domácímu produktu nepřekročí 60 %. Veřejný dluh znamená hrubý úhrn dluhů v nominálních hodnotách na konci roku, konsolidovaných uvnitř sektoru vlády, jak je definován u kritéria veřejného deficitu.
Kritérium dlouhodobých úrokových sazeb znamená, že v průběhu jednoho roku před šetřením průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba členského státu nepřekračovala o více než 2 p.b. úrokovou sazbu tří nejméně úspěšných členských států s nejnižší mírou inflace. Úrokové sazby se zjišťují na základě dlouhodobých státních dluhopisů, nebo srovnatelných cenných papírů s přihlédnutím k rozdílným definicím v jednotlivých členských státech.
Kritérium stability kurzu měny a účasti v ERM (mechanismus směnných kurzů) znamená, že členský stát po dobu posledních dvou let dodržoval stanovené flukтуаční rozpětí systému Evropského měnového systému bez devalvace.

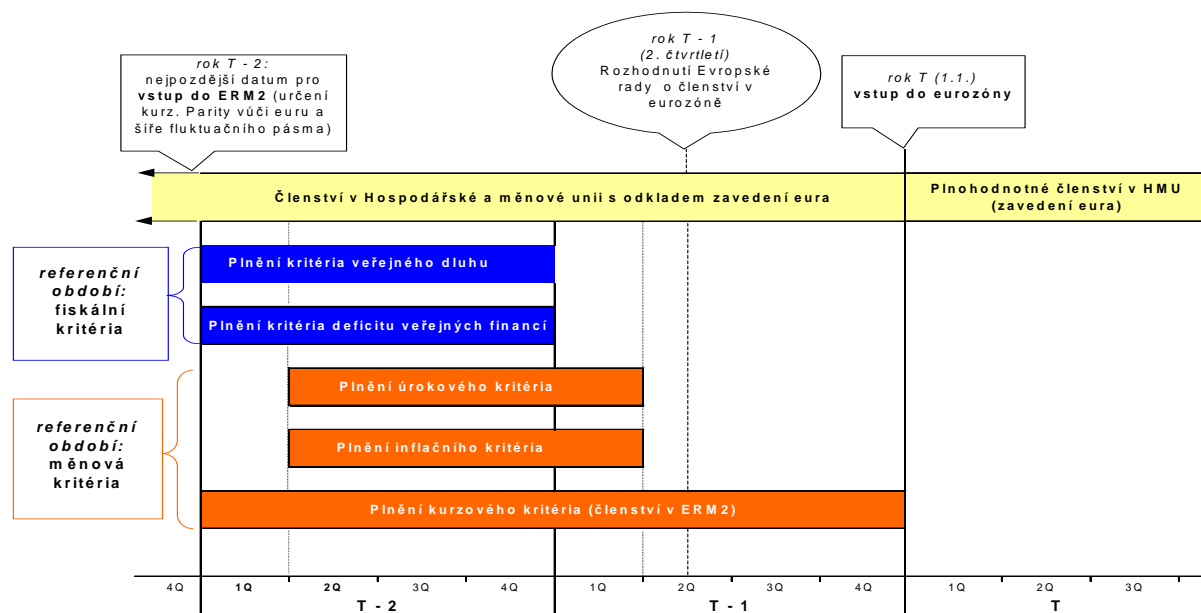
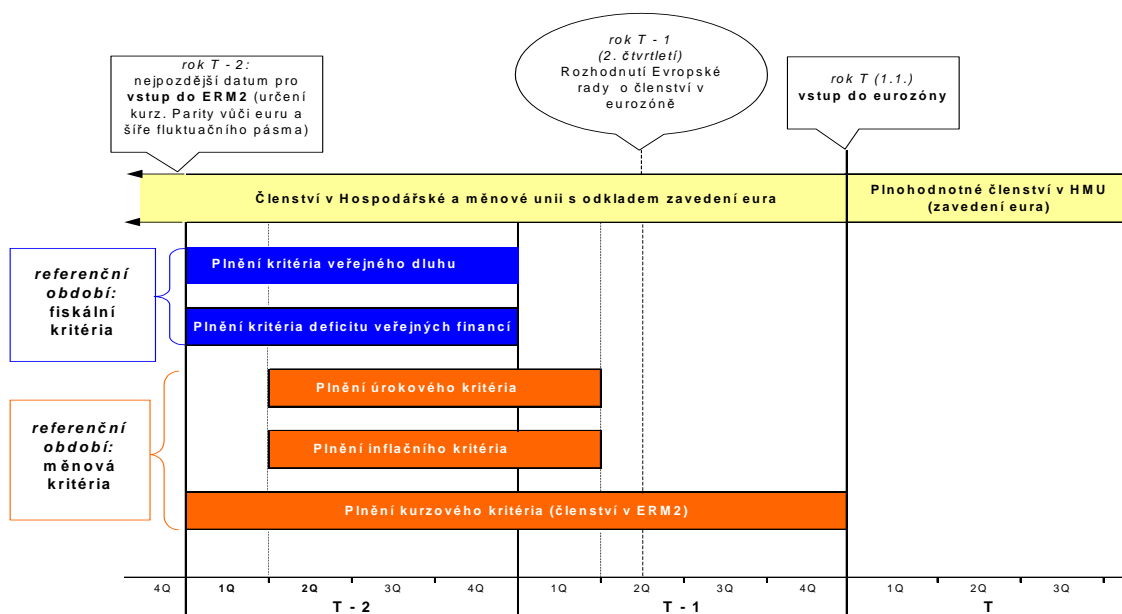
Zdroj: základní tabulka viz www.cnb.cz.

Pravděpodobný časový harmonogram pro plnění kritérií

Z minulých rozhodnutí Evropské rady a z pokroku v evropské ekonomické integraci lze vyvodit pravděpodobné časové horizonty pro plnění jednotlivých konvergenčních kritérií (viz obrázek⁶²). Tyto horizonty jsou dopočítávány k uvažovanému termínu zavedení eura (rok T).

⁶¹ Mimo eurozónu v EU zatím stojí Švédsko, Dánsko a Velká Británie, které v přechodném období Evropské komisi předkládají konvergenční zprávy. V květnu 2002 se Evropská komise vyjádřila ke Konvergenční zprávě Švédska v roce 2002 se závěrem, že zatím neexistují důvody ke změně jeho současného statutu členského státu s odkladem zavedení eura. Očekává se, že Švédsko uvede do souladu legislativu, týkající se centrální banky. Kromě toho navíc neplní konvergenční kritérium, týkající se stability směnného kurzu.

⁶² Zdroj: Zdeněk Čech, Vít Bárta, článek *Pravděpodobný harmonogram plnění konvergenčních kritérií*, Ekonom.



V určitém časovém okamžiku po vstupu do EU (nejdříve s okamžikem vstupu) se česká koruna stane členskou měnou kurzového mechanismu ERM2. Z časového testu kritéria kurzové stability vyplývá, že nejpozdějším možným datem přistoupení k ERM2 je leden roku T-2, tj. dva roky před přistoupením k měnové unii. Další dvě referenční období začínají ke stejnému datu a dvě období krátce po něm. Referenčním obdobím pro obě fiskální kritéria bude rok T-2. Za období, které vstoupí do výpočtu inflačního a úrokového kritéria, lze s vysokou pravděpodobností označit 12 měsíčních hodnot mezi dubnem roku T-2 a březnem roku T-1. To vychází z předpokladu, že Evropská rada zhruba 7 měsíců před zavedením jednotné měny vyhodnotí hospodářský vývoj v kandidátských zemích eurozóny a posoudí jejich schopnost splnit maastrichtská kritéria.

Z harmonogramu plnění konvergenčních kritérií vyplývá, že referenční období začínají v zásadě dva roky před zamýšleným zavedením eura. Kromě toho

makroekonomické politiky musejí počítat i s implementačními zpožděními, která nejsou zanedbatelná. Mají-li například měnově politická opatření přinést požadované dopady, musejí být přijata s předstihem 12 až 18 měsíců. Navíc je třeba některé politiky (zejména ve fiskální oblasti) připravit předem, což může být rovněž časově náročný proces, neboť bývá spojen s hledáním dostatečně široké politické dohody, nehledě na dobu potřebnou ke změnám legislativy. Z toho vyplývá, že příprava plnění konvergenčních kritérií je poměrně časově náročným procesem, který již před vlastním plněním kritérií bude muset brát v úvahu nezbytná zpoždění hospodářské politiky.

2. Současná připravenost kandidátských zemí na vstup do eurozóny

Na oblast kurzové politiky nejsou ze strany EU na kandidátské země v předvstupním období kladeny žádné specifické požadavky. V případě žádosti o členství v ERM2 (Exchange Rate Mechanism), které by vzniklo současně se vstupem do EU, je však třeba již v předvstupním období připravit žádost o začlenění do tohoto kurzového mechanismu.

Tabulka 2: Explicitní cíle kandidátských států pro jejich účast v ERM a pro následné přijetí eura podle hodnocení Evropské komise a jednotlivých PEP 2002(*)					
	kurzový režim v době předložení PEP 2002	cílové datum přijetí eura (podle PEP 2002)	účast v systému ERM2	zamýšlené změny v kurzovém režimu	
Bulharsko ⁶³	currency board na euro	neuveдено	participace s udržení režimu currency board	zachování currency board	
Česká republika ⁶⁴	řízený floating	ani v PEP 2001 ani v PEP 2002 nebylo specifikováno, pouze uveden obecný záměr o současném dialogu mezi vládou a ČNB	zachovat standardní flukтуаční pásmo	udržení plovoucího režimu, ale s úsilím o neutralizaci kapitálového přílivu taženého privatizací	
Kypr	zavěšení na euro	co možná	od vstupu se	žádné změny	

⁶³ Bulharsko zavedlo uspořádání currency board po roce 1997, aby snížilo inflaci a vytvořilo důvěru v trh. Režim pomohl stabilizovat ekonomiku zavedením přísnější fiskální disciplíny a nastartováním strukturálních reform. Aby bylo uspořádání udržitelné ve středním období, zvláště trhy zboží, služeb a faktorů musejí být dostatečně pružné a vláda musí zachovávat obezřetnou fiskální politiku. Tyto podmínky Bulharsko v minulosti splňovalo, ale nedokončilo strukturální reformy, například na trhu práce.

⁶⁴ ČR – lze předpokládat, že v procesu reálné konvergence bude směnný kurz koruny pokračovat v posilování. Podle MMF centrální banka vyhovuje 20 z 25 basilejských principů.

	s širokým pásmem a měkkým vnitřním pásmem ⁶⁵	nejdříve po přistoupení k EU	chce účastnit okamžitě	
Estonsko⁶⁶	currency board na euro	neuveďeno	neuveďeno v PEP	neuveďeno

	kurzový režim v době předložení PEP 2002	úvedení cílového data přijetí eura	účast v systému ERM2	zamýšlené změny v kurzovém režimu
Maďarsko⁶⁷	posuvné zavěšení na euro s 15% koridorem	bude rozhodnuto po přistoupení, PEP vyjadřuje záměr splnit konvergenční kritéria do 2005	po přistoupení	žádné
Lotyšsko⁶⁸	zavěšení na SDR	neuveďeno	od přistoupení nebo později	žádné změny, očekává se, že účast v ERM2 umožní provádět aktivnější měnovou politiku
Litva⁶⁹	currency board na euro od 2.února 2002	neuveďeno	neuveďeno	žádné
Malta	zavěšení na měnový koš s váhami podle zahraničního obchodu	neuveďeno	co možná nejdříve po přistoupení k EU	zvyšuje se váha eura v měnovém koši (od doby předložení PEP 2002)
Polsko	floating	neuveďeno	po přistoupení	úvedena reference

⁶⁵ Domácí měna byla zavěšena od 1.1.1999 na euro s pásmem +/-2,25 %. Po vysokém přílivu kapitálu, vyvolaném částečně v důsledku vysokého úrokového diferenciálu, bylo od 1. ledna 2001 pásmo rozšířeno na +/- 15 %.

⁶⁶ Režim currency board byl zaveden v roce 1992. Estonská vláda chce s tímto uspořádáním pokračovat až do doby, než bude země schopná přijmout euro.

⁶⁷ Flexibilní kurzový režim spolu s cílováním inflace podporuje makroekonomickou stabilitu. Hlavním ekonomickým zdůvodněním pro rozšíření pásma byla skutečnost, že nový systém umožní zhodnocení měny, a tím napomůže efektivněji snižovat inflaci a poskytne národní bance větší prostor pro měnovou politiku. Důsledkem nového režimu je menší předvídatelnost kurzu forintu. Tendence k posilování měny Maďarsku nečiní potíže, protože vývozci jsou velmi ziskoví.

⁶⁸ Zavěšení měny na SDR se osvědčilo, Lotyšsko má stabilní měnu a pomohlo to udržování nízké inflace. Od července 2001 je hlavním cílem centrální banky cenová stabilita, čímž se legislativa přiblížila právu EU. Vzhledem k měnící se struktuře zahraničního obchodu a investic a stále těsnější integraci s EU bude muset vláda zvážit vhodnost specifické měnové kotvy.

⁶⁹ Od roku 1994 je měna ukotvena k americkému dolaru, což zaručovalo cenovou stabilitu. Od února 2002 byl dolar nahrazen eurem. Přechod proběhl bez problémů a byl přijat veřejností pozitivně. Nebyla tím narušena celková cenová stabilita, i když cenové efekty se mohou projevit asymetricky v odlišných sektorech ekonomiky. Nízká a stabilní inflace byla dosažena jako důsledek měnové politiky a dostatečně omezitelné fiskální politiky.

				o výzvě definovat patřičnou centrální paritu pro vstup do ERM2
--	--	--	--	--

	kurzový režim v době předložení PEP 2002	datum přijetí eura (cíl)	účast v systému ERM2	zamýšlené změny v kurzovém režimu
Rumunsko	řízený floating s dolarem jako hlavní referenční měnou	neuveдено	neuveдено	přesun ke koši euro/dolar jako referenční měně, v roce 2003-2004 přesun k euru jako referenční měně
Slovensko	řízený floating s eurem jako referenční měnou	co možná nejdříve po přistoupení k EU	co nejdříve po přistoupení k EU	žádné změny
Slovinsko ⁷⁰	řízený floating s eurem jako referenční měnou	co možná nejdříve po přistoupení k EU	neuveдено	snížit míru depreciace
Turecko ⁷¹	floating	neuveдено	neuveдено	žádné změny

(*)Zdroj: *Evaluation of the 2002 Pre-accession Economic Programmes of Candidate Countries* (listopad 2002), *Report on Macroeconomic and Financial Sector Stability Developments in Candidate Countries* (duben 2002) a PEP kandidátských zemí z roku 2002.

Po vstupu do EU bude kurzová politika pokládána za věc společného zájmu (viz čl. 124 Smlouvy o ES). Kurzové politiky zemí participujících na HMU by neměly především vést k devalvacím⁷² za účelem získání konkurenční výhody. Pro nové členské země však bude, z hlediska kurzové politiky, existovat nová strategická příležitost – členství v kurzovém mechanismu ERM2.

Kurzový mechanismus ERM2 (viz Rozhodnutí Evropské rady o ustanovení kurzového mechanismu ve 3. fázi HMU z 16. června 1997) je navržen jako poměrně flexibilní kurzový režim, který na euro váže měny členských zemí vně eurozóny. Standardní flukтуаční pásmo

⁷⁰ Slovinsko využívá systém řízeného floatingu k ochraně reálného kurzu měny. Je to malá a velmi otevřená ekonomika (v roce 2001 zahraniční obchod představoval téměř 121 % HDP), a tudíž měnový kurz je klíčovou determinantou inflace. Systém řízeného floatingu s pokračující nominální devalvací k udržení stálého reálného směnného kurzu v inflačním prostředí a zabezpečení jeho funkčnosti bude ve zvyšující míře obtížné zachovat v prostředí liberalizace kapitálových toků. Politika řízeného floatingu poskytuje nástroj k ochraně cenové konkurenceschopnosti, ale zároveň otevírá významný kanál, který trvale sytí inflaci. Vláda ho bude muset zrušit, pokud chce země po přistoupení vstoupit do ERM2.

⁷¹ V současnosti centrální banka neprosazuje specifickou hodnotu směnného kurzu jako cílovou, ale snaží se vyrovnávat krátkodobé kolísání kurzu.

⁷² Jde o „doporučující“, tj. nikoli „nařizující“ formulaci pro eliminaci devalvačních strategií, které „nejsou v souladu s politikou společného zájmu“.

± 15% oproti centrální paritě může být (po formální proceduře) zúženo. Nové členské země tak mají při volbě kurzového mechanismu značný stupeň volnosti, neboť ERM2 je slučitelný s relativně velkou šíří kurzových mechanismů. O podobě konkrétního uspořádání vztahu kurzového režimu vůči ECB (Evropská centrální banka) bude rozhodovat, obdobně jako o výši centrální parity bilaterálního kurzu, rada ECOFIN, a to na základě doporučení Evropské komise a ECB.

Box 1: Kurzový mechanismus ERM2

Jedná se o systém kurzového režimu, který navazuje na původní ERM, s nímž sdílí některé společné prvky⁷³. Rozdíly jsou následující: bilaterální vazby mezi eurem a přístupujícími měnami nahrazují multilaterální vazby z ERM; formální kotvou ERM2 je euro, v systému ERM hrála úlohu kotevní měny de facto německá marka; ECB a národní centrální banky mají formálně právo zdržet se intervencí v případě ohrožení cíle cenové stability; všechny smluvní strany garantují, že změna kurzové parity bude v případě potřeby provedena včas.

Zdroj: Zdeněk Čech, Luboš Komárek, článek *Kurzová konvergence a vstup do eurozóny I.- existuje možnost volby pro kandidátské země?*, Finance a úvěr

Kandidátské země budou mít povinnost, v určitém okamžiku po přistoupení k EU (legislativa přitom neurčuje do kdy) účastnit se kurzového mechanismu ERM2. To vyplývá z povinnosti zavést euro a ze souvisejících nutných podmínek k dosažení tohoto cíle. Jednou z nich je kurzové kritérium, jehož splnění je odvislé od účasti v kurzovém mechanismu ERM2 a od dodržení normálního flukтуаčního pásma alespoň po dobu dvou let.

Přístup jednotlivých kandidátských států

Celkově lze konstatovat, že většina kandidátských zemí uvažuje o strategii přijetí eura spíše v obecné poloze, víceméně výjimečně působí kandidátské země (např. Maďarsko a Slovinsko), které specifikují zamýšlené cílové datum. Víze je jasná, ale konkrétní rozpracování časových i věcných kroků je v současnosti - podle zmínek v PEP – v rukou vlád spolupracujících s národními bankami.

Ze srovnání PEP 2002 je vidět, že kandidátské země vesměs anticipují přistoupení do EU počátkem roku 2004 a své strategické dokumenty (jako PEP 2002) na tomto datu zakládají. Maďarsko, Slovensko a Slovinsko zdůrazňují záměr přijmout euro dva roky po přistoupení k EU (tj. v roce 2006, resp. vzhledem k hodnotící proceduře ze strany EU by se jednalo o rok později). Jak lze vyčíst z hodnotících materiálů Evropské komise, snaží se Evropská komise kandidátské státy trvale dotlačit k tomu, aby uvažovaly o své strategii přijetí eura již nyní, aby tomu přizpůsobily své hospodářské politiky a aby daly najevo i své stanovisko k zamýšlenému cílovému datu přijetí eura. ČR se v tomto ohledu nevyjádřila

⁷³ Centrální parita a flukтуаční pásmo jsou stanoveny na základě standardní procedury (za účasti ministrů financí, ECB, guvernérů národních centrálních bank a Evropské komise; standardní flukтуаční pásmo je +/- 15 %, což nevylučuje možnost stanovení užších pásem; intervenční podpora je automatická na okraji pásma; změna kurzové parity je prováděna na základě standardní procedury.

v PEP 2001 ani v PEP 2002 a byla v obou letech kritizována za málo ambiciózní přístup při stanovování své vize, včetně kritiky za příliš mírný postup ve fiskální konsolidaci⁷⁴.

Evropská komise nestanovila pro předvstupní období povinný typ kurzového režimu. Země si mohou zvolit systém, který nejlépe vyhovuje jejich hospodářským podmínkám, za předpokladu, že nebude narušovat plnění kodaňských kritérií. Při vstupu do integračního uskupení budou muset dodržovat kurzový režim, který by nenarušoval celkový vývoj EU. Změnu kurzového režimu při vstupu do systému ERM2 nevidí Evropská komise jako problematickou záležitost, změna kurzového režimu není tak náročnou záležitostí jako třeba reforma veřejných financí.

Většina kandidátských zemí předpokládá, že bude do přistoupení k ERM2 pokračovat ve svém současném kurzovém režimu. Maďarsko přijalo v roce 2001 zásadní opatření v měnové a kurzové politice: centrální banka získala nezávislost kompatibilní s požadavky EU, kurzový režim posuvného zavěšení s devalvacemi byl nahrazen zafixováním centrální parity na euro s rozšířením fluktuačního pásma na pásmo odpovídající ERM2⁷⁵ (rozšířilo fluktuační pásmo na +/- 15 % v květnu 2001 a zrušilo systém devalvací posuvného zavěšení v říjnu 2001). Litevský PEP (2002) uvádí, že se měnová kotva pro jeho uspořádání currency board změnila z amerického dolaru na euro od 2. února 2002. Některé státy také plánují formu participace v systému ERM2, při níž nevyužijí flexibility tak širokého fluktuačního pásma, zabudované v systému. Dokonce i země, které udržují méně rigidní formu zavěšení jako Kypr explicitně uvádějí, že budou usilovat o udržení užších vnitřních pásem v rámci systému ERM2.

3. Plnění podmínek pro vstup do eurozóny Českou republikou

Hlavním předpokladem je plnění tzv. maastrichtských nominálních konvergenčních kritérií a dosažení souladu v legislativě, týkající se centrální banky. S legislativou by problémy být neměly: Česká centrální banka (stejně jako polská⁷⁶ a maďarská) získala nezávislost na vládě a není povinna s ní konzultovat a dohadovat inflační cíl a její činnost je v souladu s požadavky EU.

Předvstupní hospodářský program ČR ze srpna 2002 anticipuje přistoupení k EU od počátku roku 2004. O načasování či strategii kroků přijímání eura sice nehovoří, ale vychází z předpokladu, že se hospodářská strategie bude cíleně zaměřovat na vytváření prostředí, podporujícího hospodářskou a měnovou integraci, která by byla zakončena přijetím eura v co možná nejbližším termínu.

⁷⁴ Z tisku lze zaznamenat názory ČNB, že „používat euro jako vlastní měnu bude možné od roku 2007“ (viz HN z 30.9.2002, kde byl citován názor guvernéra ČNB Zdeňka Tůmy). Při pohledu na plnění (tj. neplnění) kritéria deficitu veřejných financí a trendu deficitů, uváděných ve střednědobém fiskálním rámci o tom lze pochybovat. Evropská komise také konstatovala k PEP 2002, že budoucí růstová dynamika může být nižší, než se předpokládá vzhledem ke zhoršenému výhledu růstových trendů v EU, fiskální pozice se zhoršuje, konsolidace není založena na rozhodné výdajové reformě. Také považuje za překvapující, že fiskální rizika jsou uváděna jen pro výdajovou stranu a nezabývají se situací nižšího růstu, která by se projevila v menších rozpočtových příjmech.

⁷⁵ Předvstupní program Maďarska v roce 2002.

⁷⁶ U Národní banky Polska Evropská komise v hodnocení PEP 2002 konstatuje, že jde o stav *de jure*, nikoli *de facto*, protože návrhy členů Parlamentu, pokud budou přijaty, mohou nezávislost posunout do sféry teorie.

Hrubý odečet plnění kritérií

- *rozpočtový deficit*: plnění bez zásadní reformy veřejných financí není pravděpodobné ve středním horizontu. Ani pokud by deficit v roce 2006 sestoupil ze své trendové linie a zaznamenal ostřejší pokles a dostal se pod maastrichtskou referenční hodnotu, nelze než spekulovat, že by v roce 2007 zainteresované strany (EU⁷⁷ a ČR) vyhodnotily plnění maastrichtských ukazatelů jako dobré, protože bodové prolomení hranice není důkazem fiskální udržitelnosti (nehledě na to, že v konjunkturu je na stát uplatňován daleko tvrdší pohled). Pokud by Evropská komise například vlivem politických tlaků své dnešní nazírání zmírnila (což je nepravděpodobné), šlo by za optimálních podmínek uvažovat o vstup ČR do eurozóny nejdříve v roce 2007. K plnění kritérií, týkajících se veřejných financí, nutno dodat, že již nenaráží na problémy metodického charakteru (zpracování ve formátu ESA 95 je v souladu s metodikou konvergenčních kritérií).

Tabulka 3: Deficit podle subsektorů podle PEP ČR (2002)⁷⁸

V procentech HDP	Kód ESA	2001	2002	2003	2004	2005
Vládní sektor	S13	-5,0	-6,4	-6,0	-5,7	-5,5
Centrální vláda	S1311	-4,6	-6,0	-5,9	-5,6	-5,5
Územní samosprávy	S1313	-0,6	-0,4	-0,2	-0,1	0,0
Fondy sociálního zabezpečení	S1314	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0

Zdroj: PEP 2002

- *vládní dluh*: kritérium je plněno, dluh je stále v zahraničním srovnání nízký, i když má rostoucí trend. Toto kritérium nebude představovat problém za předpokladu, že dynamika vládního dluhu nebude překračovat nominální dynamiku HDP a země se nedostane do dluhové pasti, v níž by uvízla. Ani po zařazení ČKA do sektoru vlády a započítání dluhu ČKA ke konci roku 2001 nepřekračuje maastrichtské kritérium 60 % HDP (23,6 % HDP v 2001).

⁷⁷ Návrh Evropské komise s doporučením Rady ECOFIN, doporučením Evropského parlamentu a rozhodnutím hlasováním kvalifikovanou většinou hlav států, nebo vlád na summitu Evropské rady.

⁷⁸ Předvstupní hospodářský program České republiky byl zpracován v polovině r. 2002; jeho aktualizace bude opět provedena v polovině r. 2003 vč. nových fiskálních projekcí připravených na základě schválené verze reformy veřejných financí.

Tabulka 4: **Struktura veřejného dluhu**⁷⁹

V procentech HDP	2001	2002	2003	2004	2005
Hrubý veřejný dluh	23,6	25,6	27,8	31,3	34,7
Centrální vláda (bez ČKA)	16,9	17,9	22,8	28,5	32,3
ČKA	4,8	5,5	2,8	0,7	0,5
Zdravotní pojišťovny	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Územní samosprávy	2,3	2,2	2,2	2,1	1,9

Zdroj: PEP 2002

- *cenová stabilita*: kritérium je v současnosti plněno, jsou dosahovány nízké hodnoty inflace, i když míra inflace je měřena jako CPI (index spotřebních cen) a maastrichtská kritéria ji definují jako HICP (harmonizovaný index spotřebních cen). Rozdíl je minimální. Evropská komise nepočítá s tím, že by došlo k obratu v trendu, ale upozorňuje na rizika zhoršení ukazatele v důsledku zvýšení nepřímých daní a úprav regulovaných cen v letech 2004 a 2005. Zhodnocování koruny působí na inflaci stlačujícím efektem. V souvislosti se vstupem do EU Evropská komise varuje před možným zvýšením (ceny potravin) a před rizikem inflačního tlaku vysokých rozpočtových deficitů, které se zatím neprojevovalo.

- *úroková míra*: plněno, dlouhodobá úroková sazba na úrovni běžné v eurozóně, v současnosti posuzováno podle průměrného výnosu do splatnosti u 10letých státních dluhopisů

Tabulka 4: Průměrná míra inflace (CPI) a dlouhodobá úroková sazba

		2002	2003	2004	2005
			<i>Predikce</i>	<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>
Průměrná míra inflace	<i>růst v %</i>	1,8	0,7	2,9	3,0
Výnos do doby splatnosti 10-letých státních dluhopisů		4,94	4,2	4,8	5,0

Zdroj: Makroekonomická predikce ČR, duben 2003

- *nominální měnový kurz*: z fungování současného kurzového režimu se zdá, že je kritérium plněno (ale bude posuzováno až podle naší účasti v ERM2, kde zatím nejsme, takže to je do jisté míry spekulativní odhadovat průběh dopředu), apreciacie koruny, popřípadě revalvace centrální parity je v souladu s plněním měnového kritéria.

4. Implikace Paktu stability a růstu pro fiskální politiku

V prosinci 1996 se Evropská rada dohodla v Dublinu na obsahu Paktu stability a růstu v červnu 1997 ho schválila v Amsterdamu. Nabyl účinnosti od ledna 1999, kdy vznikla eurozóna. Pakt stability a růstu je vedle Hlavních směrů hospodářské politiky, které jsou nástrojem pro koordinaci hospodářských politik členských zemí a Společenství v souladu se Smlouvou o ES (čl. 99(2), základním nástrojem Evropské komise k udržení a posilování rozpočtové disciplíny. Pakt navazuje na Smlouvu o ES a zabezpečuje, aby státy

⁷⁹ Předvstupní hospodářský program České republiky byl zpracován v polovině r. 2002; jeho aktualizace bude opět provedena v polovině r. 2003 vč. nových fiskálních projekcí připravených na základě schválené verze reformy veřejných financí.

eurozóny dodržovaly základní pravidla fiskální omezitelnosti, aby ctily maastrichtská konvergenční kritéria a nepojímaly je jen jako podmínku pro vstup do HMU a aby dále snižovaly své zadlužení. Smyslem formulování maastrichtských kritérií byla snaha donutit země, aby snižovaly své deficity pod referenční kritérium a dále směrem k nulovým a přebytkovým pozicím, které by jim daly prostor pro snižování vysokých veřejných dluhů. Stanovená stropová hranice pro roční deficit (3 % HDP) nebyla myšlena jako jednorázové bodové dosažení při plnění kritéria, na něž by poté navazovala rozpočtová nekázeň. Byla myšlena jako horní možná hranice, jako mimořádná událost, která by mohla nastat jen v období hospodářské recese a ne jako pravidelně dosahovaný deficit například i v období hospodářského vzestupu⁸⁰.

Evropská unie ustoupila od představ deficitního „keynesiánského“ financování a za zdravé rozpočtové hospodaření dnes pokládá takové, které neprohlubuje zadlužování, jak to deklaruje čl. 104 (dříve 104c) Smlouvy o ES. Evropská komise tvrdě od svých členů vyžaduje plnění rozpočtové disciplíny a stejným směrem, ač bez hrozby finančních postihů, se snaží postupovat i u kandidátských států; u států EU zúčastněných v HMU s výhradou (Švédsko) či na které se vztahuje tzv. „opt-out“ klausule (Británie, Dánsko) hodnotí dodržování udržitelnosti veřejných financí podle předkládaných konvergenčních programů a také bez finančních sankcí. U států eurozóny se hodnocení provádí podle stabilizačních programů (s právně vynutitelnými finančními postihy podle Paktu stability a růstu). Pakt stability a růstu je tvrdší k zemím eurozóny, protože fiskální politika tam musí podporovat úspěšnost jednotné měnové politiky. Pro země eurozóny platí právně závazné postupy při nedodržení fiskální disciplíny včetně finančních sankcí, pro země s výhradou a země připravující se na vstup jde víceméně o orientační směrnice, která se však nebere na lehkou váhu.⁸¹ Jde o to, mít při jednotné měnové politice nástroj, který by napomohl koordinovat fiskální politiku a udržovat ji v jednotně stanoveném mantinelu tak, aby v růstových fázích byly země vedeny ke snižování strukturálních deficitů a ve fázích poklesu se nemusely zadlužovat, nebo neúměrně tlumit výdaje podporující sociální soudržnost (vzdělání, zdravotnictví, sociální dávky). Pakt stability a růstu je založen na mechanismu „včasného varování“, na který navazuje systém nápravných opatření a sankcí při porušení.

Pakt stability a růstu je pokračováním Maastrichtské smlouvy a potvrzuje pro fiskální oblast platnost omezení v podobě stropu (deficit veřejných rozpočtů do 3 % HDP a veřejný dluh do 60 % HDP) a následně stanovuje jako střednědobý cíl fiskální politiky dosahování rozpočtové pozice v blízkosti vyrovnanosti nebo v přebytku. Silný důraz na fiskální omezitelnost a stabilitu vychází z předpokladu, že zhoršení veřejných financí ovlivňuje negativně hospodářskou výkonnost země a její sociální parametry a je zátěží pro měnovou politiku. Evropa se poučila ve své minulosti, kdy v sedmdesátých letech uvolněná fiskální politika často zatěžovala měnovou politiku, která musela reagovat zvyšováním úrokových sazeb, což se zpětně odrazilo snížené hospodářské dynamice. V současnosti řeší Evropská unie potřebu silnější koordinace hospodářské politiky, zvláště fiskální, přitom se ukazuje, že dobré výsledky měnové politiky kontrastují s malým pokrokem v dosahování vyšší zaměstnanosti a naplňování růstového potenciálu podle lisabonských představ. Všeobecně se předpokládá, že by efektivnější koordinace hospodářské politiky mohla napomoci Evropě k plnění cíl z Lisabonu. Smlouva o ES (čl. 98 –104) ponechává

⁸⁰ V období konjunktury by deficit veřejných financí na hranici 3 % byl považován za rozpočtové selhání a nedostatečné chápání pravidel Paktu stability a růstu, pro „dobré doby“ se vyžadují přebytky a automatické stabilizátory by měly fungovat během celého cyklu symetricky.

⁸¹ Pro doplnění lze dodat, že Broad Economic Policy Guidelines jsou právně nevynutitelné a jejich nedodržení není předmětem sankcí ani v případě států eurozóny jako u nedodržení Paktu stability a růstu.

hospodářskou politiku v rukou národních vlád, ale zároveň ji považuje za věc společného zájmu.⁸²

Základy fiskální politiky EU a eurozóny

Základem fiskální politiky je **Smlouva o ES, Pakt stability a růstu a Hlavní směry hospodářské politiky**. Článek č. 104 Smlouva o ES říká, že členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí a umožňuje Komisi zkoumat dodržování rozpočtové disciplíny a upravuje postup v případech kdy členský stát rozpočtovou disciplínu porušuje.

Rozpočtová pravidla popsaná v tomto článku a dále rozvedená v Paktu stability a růstu jsou platná pro všechny členské státy EU, ale jejich závaznost není stejná. Pro státy, které získaly derogaci (podle čl. 122(1)), nejsou právně vynutitelná a odchýlení ve formě nadměrných deficitů nepodléhá sankcím.⁸³ Pro kandidátské země jsou hodnotnou informací, která jim říká, co je čeká v budoucnosti. Ani postihy vynutitelné pro země eurozóny, které narušující pevná pravidla Paktu, nejsou úplně rigidní, protože čl. 104 (1) sice ukládá zemím, aby se vyvarovaly nadměrných deficitů veřejných financí, ale v dalším odstavci (2) tohoto článku se zavádí odchylky pro mimořádné situace, která musí vzít Komise v úvahu.⁸⁴ Stejně tak musí vzít v úvahu hospodářskou situaci země, míru její neodpovědnosti, objektivní a neovlivnitelné příčiny.

Dále navazují:

- Směrnice Rady 1466/97, která zabývá se **posílením mnohostranného dohledu nad rozpočtovými pozicemi a dohledem a koordinací hospodářských politik** a preventivně vyzývá k dosahování fiskálních deficitů do 3 % HDP⁸⁵. Vyjasňuje také implementaci postupu při nadměrném deficitu, popisuje „early warning“ systém, při němž Rada upozorní členský stát v časovém předstihu, aby mohl přijmout nápravná opatření k zabránění vzniku nadměrného deficitu. Směrnice popisuje závaznou strukturu konvergenčních a stabilizačních programů.

- Směrnice Rady 1467/97 o **urychlení a objasnění postupu při nadměrném deficitu**. Zakládá povinnost přistoupit k nápravným opatřením po varování a zaplatit sankce, ale vztahuje to pouze na země eurozóny (čl. 104 (9) a (11)). Pokud země neplní jedno, nebo obě rozpočtová kritéria, musí Komise (podle čl.104 (3)) připravit zprávu, která zohlední, zda

⁸² Hlavní směry vývoje hospodářské politiky jsou nezávazným dokumentem, přinášejí pouze doporučení a pokud je členský stát nesplní, je jedinou sankcí zveřejnění tohoto doporučení a přesvědčování za strany Evropské komise, či dalších členských států.

⁸³ Článek 122(3) Smlouvy o ES jasně specifikuje, že se na státy s derogací (podle čl. 122(1)) nevztahují články 104(9) a (11), které pojednávají o doporučujících nápravných opatřeních a o sankcích.

⁸⁴ Kritérium deficitu veřejných rozpočtů znamená, že poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách nepřekročí referenční hodnotu 3%. Deficit je v metodice ESA 95. S výjimkou, kdy se poměr podstatně snížil a trvale dosahuje hladiny blížící se referenční hodnotě, nebo nadměrnost je pouze dočasná a výjimečná a poměr zůstává v blízkosti k referenční hodnotě. Obdobné změkčení je u veřejného dluhu.

⁸⁵ Rozpočtová komisařka EU Michaele Schreyer s oblibou upozorňuje, že Evropská komise neuznává keynesiánské deficitní financování a nebude vyšší deficity trpět. Na podporu současných rozpočtových pravidel vystoupila s podobným prohlášením i ECB, která uvedla, že nevhodná nejsou rozpočtová pravidla se zafixovaným 3% stropem, ale nerozumné chování některých států, které nevyužily konjunkturu na vytvoření přebytku pro horší časy, až se růst zbrzdí. Romano Prodi (a někteří představitelé) prosazují pružnější pravidla.

deficit veřejných rozpočtů přesahuje investiční výdaje vlády a další relevantní faktory, např. do jaké míry je jeho nadměrnost dočasná, nebo trvalá, zda je zaviněný nebo vznikl z neovlivnitelných objektivních příčin, zda je důsledkem vážné recese (tj. pokud došlo k reálnému poklesu o více než 2 % HDP). V případě, že se Rada rozhodne, že uvalí na stát eurozóny sankci, v souladu s čl. 104 (11) si vyžádá neúročený depozit (ve výši 0,2 % HDP) a variabilní částku podle míry překročení referenční hladiny. Deposit by neměl přesáhnout 0,5 % HDP. Pokud stát do dvou let po rozhodnutí o zaplacení depositu nesrovná výši deficitu, jeho deposit se změnil na pokutu v souladu s článkem 104 (11).

-Usnesení Evropské rady k **Paktu stability a růstu** odsouhlasené na summitu v Amsterdamu 17. června 1997, které definuje povinnosti členských států, Komise a Rady v dohledu nad rozpočtovým vývojem.

Před vstupem do EU

Pakt stability a růstu je pro nečlenské země právně nezávazný, pouze jim udává směr a ukazuje, na co se mají připravit do eurozóny. Pomáhá jim zaměřovat správným směrem jejich střednědobé uvažování o fiskální konsolidaci a jejich střednědobý fiskální rámec. V předvstupním období je od kandidátských států vyžadovalo, aby přizpůsobily svůj právní a institucionální rámec normám platným v EU, aby vytvořily plnokrevný tržní mechanismus, a tím vyhověly kodaňským kritériím. Co se týká veřejných financí, musely upravit legislativu tak, aby centrální banka nesměla přímo financovat veřejný sektor (čl. 101), aby finanční instituce neposkytovaly veřejnému sektoru privilegované úvěry ((čl. 102), aby vlády nesměly přebírat rozpočtové závazky za další vlády (ústřední, regionální, místní, či jejich instituce) (čl. 103), aby se harmonizovaly stanovy centrální banky se Smlouvou, včetně nezávislosti centrální banky (čl. 108 a 109) a aby došlo k dokončení liberalizace kapitálových toků (čl. 56). Tato legislativa může plně vstoupit v účinnost až od okamžiku vstupu. Rozpočtovou politiku zatím závazně legislativa EU neovlivňuje, i když může mít podstatný vliv nepřímo, pokud se stát rozhodne aplikovat uvedené zákony již v předvstupním období. Celkově platí, že čím dříve země přizpůsobí legislativu a postupy, tím menší starosti má s fiskální adaptací po vstupu.

Kandidátské země se zapojují (dobrovolně a ve vlastní zájmu) do předvstupní procedury fiskálního dohledu (Pre-accession Fiscal Surveillance Procedure), která se skládá ze třech částí – fiskálních notifikací, předkládání předvstupních ekonomických programů a mnohostranného dialogu o hospodářských politikách. Tato procedura je určena k tomu, aby budoucí členský stát byl připraven na mechanismus koordinace hospodářské politiky EU a na systém mnohostranného fiskálního dohledu, přitom, ale bere ohledy na priority, které má kandidátský stát v době přistupování. Má posílit technickou, analytickou, institucionální a statistickou kapacitu země uchazeče.

Fiskální notifikace se předkládá s daty ve formátu ESA 95, jako je standardní postup pro členské státy EU. Evropská komise monitoruje fiskální pozice kandidátských států, určí soulad dat se standardem ESA 95, identifikuje slabá místa.

Předvstupní ekonomický program je předchůdcem konvergenčního a stabilizačního programu, který předkládají členské země s derogací a členové eurozóny. Klíčová úloha spočívá v nastavení střednědobého makroekonomického a fiskálního rámce pro hospodářské rozhodování. Na rozdíl od konvergenčních a stabilizačních programů se zaměřuje

hospodářské předpoklady, jejichž splnění je podmínkou přistoupení (plnění a pokrok v dosahování kodaňských kritérií). Komise od státu očekává, že bude dosahovat pokroku, že si vyjasní střednědobou strategii fiskální konsolidace, navrhne reformu výdajů, zbaví se nadměrných sociálních transferů a dotací, ale zároveň že bude používat fiskální politiku k podpoře růstu, aby docházelo k rychlejší hospodářské konvergenci a aby nebyl ohrožen sociální smír. To pro kandidátský stát znamená stanovit si nové priority, přehodnotit výdaje, některé vázat, jiné odložit na pozdější dobu. Všechna doporučení Evropské komise k fiskální politice jsou ve formě „dobře míněných rad“, bez sankcí a právní vynutitelnosti, ale na druhé straně je v zájmu uchazečů, aby se snažily požadavkům vyhovět.⁸⁶ Rozhodnutí o přistoupení je ze strany Evropské rady politickým rozhodnutím a nemá návaznost na absolutní nebo relativní výši makroekonomických nebo fiskálních ukazatelů.

Po vstupu do EU

Nový členský stát se stává účastníkem třetí fáze HMU s výhradou týkající se přijetí eura a musí převzít s tím korespondující povinnosti. Stane se státem s výhradou ohledně přijetí euro, na který se nevztahuje právní povinnost dosahovat referenčních hodnot Paktu stability a růstu, takže nemohou být ani uplatňovány finanční postihy. Na druhé straně nemůže pociťovat takový stupeň volnosti ve fiskálním rozhodování jako dříve, protože se má vyvarovat nadměrných rozpočtových deficitů a postupovat v souladu s pravidly Paktu stability a růstu, tedy snažit se dosahovat zdravé rozpočtové pozice a směřovat pod 3% referenční hodnotu deficitu veřejných financí směrem k vyrovnanosti nebo přebytku. Celkově by měl vykazovat podporu cílům Hospodářské a měnové unie a soulad s dalšími paragrafy Smlouvy o ES.⁸⁷ I jako státu s výhradou mu Smlouva ukládá držet se fiskální disciplíny a ta je jedním z kritérií pro vyhodnocení stupně udržitelného souladu požadovaného pro přijetí eura. Členské státy s výhradou povinně předkládají konvergenční plány, Evropská komise spolu se členskými státy a ECB je monitoruje, hodnotí a ačkoliv jim Pakt stability a růstu nehrozí finančními postihy při nadměrných deficitech, motivuje je, aby je nedosahovaly, protože jinak by se nedostaly do eurozóny. Při hodnocení musí Komise vzít v úvahu i jiné faktory, například konjunkturální situaci, nebo strukturálních charakteristiky ekonomiky.

Se vstupem se rozpočtová politika kandidátského (nyní členského) státu stává předmětem bedlivějšího zkoumání Evropské komise, členských zemí a ECB než v předvstupním období. Stejně jako v předvstupním období je hlavním předmětem zkoumání kvalita a důvěryhodnost střednědobých fiskálních rámců a síla politických závazků konsolidovat veřejné finance s cílem dosáhnout jejich dlouhodobé udržitelnosti a umožnit přijetí eura.

⁸⁶ viz Evropská komise, Enlargement Papers, listopad 2002: „Předvstupní ekonomický program ČR je z technického a analytického hlediska dokumentem vysoké kvality. Je konzistentní s vládními prioritami... Ačkoliv však pokládá konsolidaci veřejných financí za nejvýznamnější výzvu, staví se rozpačitě k formulování přesvědčivé fiskální konsolidace. Plány ČR jsou v určitém kontrastu s plány ostatních kandidátských zemí. Deficit v roce 2005 bude vyšší než v roce 2001, příjmy a výdaje jako procento HDP zůstávají dosti vysoké a míra přerozdělování (výdaje ku HDP) je jedna z nejvyšších mezi těmito zeměmi.“

⁸⁷ podle čl. 124 považovat kurzovou politiku za věc společného zájmu a směřovat k účasti v mechanismu směnných kurzů. podle čl. 98 a 99 by měl brát hospodářskou politiku jako předmět společného zájmu stejně jako její koordinaci, podle čl. 109 by měl směřovat k dalšímu přizpůsobení stanov národní banky s ohledem na budoucí integraci do systému ESCB, v souladu s čl. 121 by se měl snažit o dosahování vysokého stupně udržitelné konvergence.

Po vstupu do eurozóny

Po vstupu do projektu společné měny, ztratí stát vlastní měnu, vlastní měnovou politiku a zaměření je za společnou. Fiskální politika zůstane součástí národní identity, ale dojde k její vysoké koordinaci v souladu s Hlavními směry hospodářské politiky, při dodržování Paktu stability a růstu, předkládání stabilizačních programů.

Na závěr je nutné ještě poznamenat, že podle současné interpretace bez ohledu na to, zda je členský stát EU členem eurozóny či státem s výhradou, platí Směrnice Rady 1164/94, která umožňuje, aby Rada (tj. může, ale nemusí) členskými státy, které nebudou plnit své konvergenční programy vč. jejich fiskálních částí, pozastavila finanční pomoc poskytovanou prostřednictvím Kohezního fondu.

Informace MF**o Zprávě OECD o ekonomickém vývoji ČR (březen 2003)**

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen OECD) zpracovala v roce 2003 Zprávu o ekonomickém vývoji ČR za období 2001 - 2002 (dále jen Zpráva). Jedná se již o pátou Zprávu od přijetí ČR do OECD.

Zpráva byla zpracována Ekonomickým odborem OECD, dne 27. ledna 2003 za účasti zástupců ČR projednána Výborem OECD pro ekonomické přehledy (EDRC) a následně upravena do finální podoby. Výsledná Zpráva byla za účasti ministra financí a expertů OECD prezentována na tiskové konferenci, která se uskutečnila na Ministerstvu financí dne 27. března 2003.

Zpráva věnuje pozornost jak makroekonomické politice, tak rovněž strukturálním otázkám. Zvláštní strukturální část Zprávy byla po dohodě se zástupci ČR tentokrát věnována problematice zdravotnictví. Mezi klíčové otázky materiálu patřila především potřeba fiskální konsolidace, reformy penzijního a zdravotního systému a dalších strukturálních reforem.

Podle Zprávy je fiskální reforma nezbytná v první řadě proto, aby došlo k posílení velmi slabé fiskální disciplíny, jež se projevila zejména v letech 2002 – 2003. Rovněž budoucí fiskální výhledy vyvolávají znepokojení, neboť výdaje na penzijní a zdravotní systémy tak, jak jsou v současné době uzákoněny, si vynutí stále se zvyšující převody ze státního rozpočtu. OECD očekává, že se tyto převody do roku 2010 zdvojnásobí a poté znovu zdvojnásobí do roku 2020 až na 8 % HDP. Reformy v těchto oblastech jsou potřebné, aby nedošlo k ohrožení fiskální udržitelnosti.

Reforma veřejných financí je podle Zprávy OECD nutná nejen k zajištění fiskální udržitelnosti, ale také k vytvoření prostoru pro opatření k podpoře růstu. Česká republika patří v současnosti mezi země s relativně velkým daňovým zatížením, které přesahuje průměr zemí OECD. Zpráva proto doporučuje snížit vysoké daně, které dle názoru expertů OECD deformují ekonomické prostředí a snižují motivaci k práci. Tento krok by byl zároveň důležitým faktorem pro vytváření nových pracovních příležitostí.

Další fiskální úsilí je podle expertů OECD nutné ke zlepšení dopravní infrastruktury, vzdělávacího systému, stavu životního prostředí, služeb pro podnikatele a dalších oblastí spojených s přibližováním se úrovni vyspělých západoevropských ekonomik.

Úspěšné provedení strukturálních reforem, jež by posílily jak nabídkovou, tak i poptávkovou stranu na trhu práce, spolu se zlepšením podnikatelského prostředí, které urychlí možnost znovuzaměstnání přebytečných pracovních sil, by mělo vést k posílení ekonomiky a ke zvýšení potenciálního produktu ve střednědobém horizontu.

Zpráva OECD upozorňuje na určitou dvojakost mezi prosperujícím sektorem přímých zahraničních investic a značnou částí českého průmyslu, která potřebuje další restrukturalizaci, a na nutnost rozšíření růstového stimulu přímých zahraničních investic. K tomu by však bylo nutno vytvořit tržní rámec, jenž by prostřednictvím nízkých nákladů na přijímání a propouštění usnadnil rozsáhlý přesun pracovní síly mezi firmami a sektory.

Systém zdravotního zabezpečení založený na komplexním zdravotním pojištění pro veškeré obyvatelstvo a financovaný z veřejného zdravotního pojištění napomohl podle expertů OECD dosáhnout významného zlepšení ve zdravotním stavu obyvatelstva

od počátku transformace takovým tempem, které se, kromě Slovinska, nedá srovnat s žádnou jinou zemí v regionu.

I přes nízký podíl spoluúčasti se až dosud dařilo udržet fiskální výdaje na relativně nízké úrovni, avšak do budoucna je třeba očekávat podstatné zvýšení nákladů na zdravotnictví a značné zvýšení deficitu systému veřejného zdravotního pojištění. Řešení těchto naléhavých problémů bude podle Zprávy vyžadovat jak zefektivnění poskytované zdravotní péče ve veřejném sektoru, tak i určité zvýšení úlohy soukromých plateb. Současně bude nutné najít prostor k financování zdravotnictví i prostřednictvím rozpočtových úspor v jiných oblastech, což by ve střednědobém horizontu bylo usnadněno výdajovou kázní a vyšším hospodářským růstem.

MEZINÁRODNÍ MĚNOVÝ FOND
Konzultační mise uskutečněná v souladu s čl. IV
Předběžné hodnocení mise ze dne 27.05.2003:
Výtah z textu: část „Fiskální politika“

1. Fiskální vývoj v posledních několika letech byl dlouhodobě neudržitelný. Zjistili jsme tři hlavní problematické fiskální trendy. První z nich spočívá v nárůstu deficitu veřejných rozpočtů (bez transferů transformačním institucím) z úrovně přibližně 3% HDP na začátku desetiletí až na 6,5% HDP v roce 2003. Tento trend je výsledkem rozmáhajících se fiskálních transferů a dotací (opět bez transferů transformačním institucím), které byly směřovány zejména přes subjekty nefinanční povahy. Nejsme sice schopni přesně vysledovat povahu a důvod některých složek tohoto nárůstu, ale doporučujeme, aby byla tato kategorie výdajů v zájmu pochopení kořenů současného fiskálního problému důkladně prozkoumána. Dalším rizikovým trendem je snižování původní výhody, kterou pro Českou republiku představoval fakt, že do procesu transformace vstupovala s nízkým veřejným dluhem. Vysoké deficity a skryté závazky státu vedly k rychlému růstu veřejného dluhu a k akutní potřebě fiskální reformy. Třetím rizikovým faktorem je rychlé stárnutí populace. Pokud nebudou provedeny další změny ve stávajícím penzijním systému, vyžádá si tento problém v konečném důsledku velmi bolestivé zvýšení odvodů na penzijní zabezpečení i daní.
2. Oceňujeme, že v posledních několika měsících byla zmobilizována politická vůle k řešení fiskálních problémů. Stávající koncepce reformních návrhů je důležitým prvním krokem na cestě, která si vyžádá dlouhodobé úsilí a značné politické i ekonomické oběti. Chtěli bychom vyjádřit naši důraznou podporu plánu snížit do roku 2006 deficit veřejných rozpočtů na 4% HDP. Podporujeme také záměr uskutečnit fiskální reformu zejména prostřednictvím úsporných opatření, neboť daňové břemeno je v České republice již teď značně vysoké. Navrhované snížení daně z příjmů právnických osob by rozhodně přispělo k udržení konkurenceschopnosti České republiky ve srovnání se sousedními zeměmi. Mnohá z diskutovaných úsporných opatření (změna systému nemocenských dávek, parametrické změny penzijního systému, zvýšení odvodů osob samostatně výdělečně činných a omezení růstu sociálních dávek a zemědělských dotací) se také ubírají správným směrem. Kromě opatření zaměřených přímo na snížení deficitu diskutovaná koncepce obsahuje také návrh důležitých institucionálních reforem. Navrhované začlenění rozpočtů na jednotlivé roky do 3-letých fiskálních výhledů, zahrnutí mimorozpočtových fondů do výdajového omezení příslušných ministerstev, omezení a řádné podchycení nových státních záruk a zprůhlednění fiskálních dopadů aktivit ČKA by rozhodně přispělo k racionálnímu a transparentnímu charakteru fiskální reformy.
3. Přes pozitivní aspekty zmíněných opatření bude třeba v reformním úsilí zajít i nad rámec dosud navržených změn, neboť jen tak se může podařit plně stabilizovat fiskální situaci České republiky a rázně vykročit směrem ke splnění maastrichtského deficitního kritéria ve výši 3% HDP. Některá z navrhovaných opatření navíc představují jen dočasné omezení výdajů a skutečné reformní břemeno jen odkládají na další léta. Např. odložení plánované reformy státní služby a omezení provozních výdajů sice přispěje k dosažení

cílů stanovených pro rok 2004, ale může vyvolat vyšší výdaje v letech 2005-06. Snaha o trvalé úspory by mohla být naopak podpořena cílením růstu výdajů. V tomto kontextu by např. bližší analýza důvodů pro zvyšování dotací a transferů přes nefinanční subjekty, ke kterému došlo v letech 2000-02, mohla vést k nalezení prostoru pro další výrazné úspory. Také problém stárnutí populace si vyžádá dalekosáhlejší řešení. V tomto kontextu bychom doporučili, aby Česká republika agresivněji navázala na nedávné reformy penzijního systému, např. dalším zvyšováním věkové hranice pro odchod do důchodu, prodloužením minimálního počtu odpracovaných let a zavedením valorizace v závislosti na indexu spotřebitelských cen. Je důležité, aby již teď byla schválena opatření, která bezpečně zaručí dosažení fiskálního cíle na rok 2006 a umožní přehodnocení výdajových priorit s ohledem na povinnosti plynoucí ze vstupu do EU, aby pak v předvolebním období nebylo potřeba problematicky hledat podporu pro prosazení dalších nutných opatření.