

8 Změny institucionálního rámce pro realizaci fiskální politiky

Základní nástroje k zajištění fiskálních cílů stanovených v Koncepti reformy veřejných financí jsou součástí návrhu novely rozpočtových pravidel, která je v současné době projednávána Poslaneckou sněmovnou a jejíž schválení se očekává v první polovině roku 2004. Novela rozpočtových pravidel přináší významnou reformu institucionálního rámce pro výkon fiskální politiky. Zavádí institut fiskálního cílení, který se opírá o závazné střednědobé výdajové limity. Pro zvýšení efektivnosti výdajových limitů se plánují i další institucionální změny (audit výdajů státního rozpočtu a příprav programového sestavování rozpočtu, rozšíření střednědobého výdajového rámce o výdaje mimorozpočtových státních fondů). Hlavním cílem těchto změn je snaha zvýšit agregátní fiskální disciplínu, posílit efektivnost alokace rozpočtových prostředků a zlepšit „provozní“ efektivnost organizací pod kontrolou vlády. V důsledku těchto změn se Česká republika přiblíží státům s moderními rozpočtovými systémy.

Střednědobé výdajové rámce budou na základě novely rozpočtových pravidel stanovovány na klouzavém principu na dva roky přesahující horizont státního rozpočtu. Částky pro výdajové rámce projedná nejprve vláda a poté schválí Poslanecká sněmovna formou usnesení k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu. Jejich výše bude moci být revidována pouze v předem definovaných případech. Okruh takových situací bude omezen jen pro případ významných odchylek skutečného cenového vývoje od prognózovaného, nebo na legislativní změny, které mění rozložení výdajových kompetencí mezi jednotlivé úrovně vlády. Výdajové limity bude možné navýšit i o výdaje spolufinancované z EU. V realitě bude míra závaznosti záviset především na vůli vlády dodržovat vyhlášené výdajové rámce, protože obdobně jako v řadě jiných zemí nelze nedodržení agregátních výdajových limitů postihnout sankcemi. Závaznost výdajových rámců a jejich odstínění od cyklických nebo jednorázových výkyvů příjmů vytváří předpoklady pro účinnější působení automatických fiskálních stabilizátorů.

Zpřísnění procesu udílení státních garancí z roku 2001 (nezbytnost schválení nově poskytované garance Poslaneckou sněmovnou) omezuje celkový objem poskytnutých záruk a poskytnutí nových záruk. V důsledku těchto opatření byly od roku 2002 do roku 2003 poskytnuty pouze tři státní záruky v celkové výši 5,9 mld. Kč.

Novelizace rozpočtových pravidel klade podstatně vyšší důraz na zvýšení zainteresovanosti správců kapitol na výsledcích jejich hospodaření a zároveň také posiluje jejich manažerskou pravomoc. Správci kapitol budou mít právo převádět nespotřebované investiční i provozní prostředky v plné výši do dalších let. Podrobněji a do značné míry i spravedlivěji jsou upraveny postihy pro porušení rozpočtové kázně. Státní rozpočet se tak z ročního plánu příjmů a výdajů státu stane plánem se střednědobým časovým horizontem. Na základě schválené novely zákona o rozpočtových pravidel bude připraven a předložen návrh státního rozpočtu na rok 2005 a závazné střednědobé výdajové rámce na roky 2005-2007. Jednotlivé fáze rozpočtového procesu by měly být specifikovány přesněji než dosud, z hlediska věcného obsahu i termínového kalendáře.

Mezi zásadní změny také patří zavedení povinnosti pro Státní fond životního prostředí a Státní fond dopravní infrastruktury, aby ve svých rozpočtech stanovily částky, jimiž se budou podílet na financování programů a projektů spolufinancovaných ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti EU. Také je doplněno ustanovení o střednědobém výhledu, a to tak, že

8 Změny institucionálního rámce

výdaje na programy a projekty spolufinancované z rozpočtu EU se budou členit podle kapitol a státních fondů.

Součástí novely rozpočtových pravidel je razantní omezení možnosti dalších převodů nekvalitních aktiv do bilance ČKA za netržních podmínek. Možnost dalších úplatných převodů aktiv do ČKA by měla být vázána na rozhodnutí vlády, ale už při překročení částky 1,0 mld. Kč za rok na souhlas Poslanecké sněmovny Parlamentu.

S cílem snížit fragmentaci veřejných rozpočtů, omezit autonomní výdajová centra a redukovat střednědobá fiskální rizika navrhuje reforma ukončení činnosti privatizačních fondů²⁰. Poté, co Fond národního majetku České republiky splní svoji roli dočasné privatizační agentury státu, bude zákonem ukončena jeho činnost. Vzhledem k tomu, že FNM již téměř splnil svoji úlohu transformační instituce a dokončil převážnou část privatizace státního majetku, měla by být jeho činnost ukončena bez likvidace do konce roku 2005.

Předpokládá se, že právním nástupcem FNM bude přímo ze zákona určen stát zastoupený Ministerstvem financí. Na to pak přejde veškerý majetek FNM, který je určen k privatizaci i používán k zajišťování běžného provozu, dále veškeré majetkové účasti Fondu na podnikání obchodních společností, které nebyly doposud privatizovány, a veškeré cenné papíry v majetku FNM. Součástí připravované legislativní úpravy bude vymezení způsobů nakládání s majetkem a dalšího postupu privatizace po ukončení činnosti FNM. Na Ministerstvo financí také přejdou zůstatky na účtech Fondu a veškeré jeho pohledávky a závazky.

Cílem těchto opatření je vytvoření podmínek pro plynulé dokončení privatizačního procesu majetku státu určeného k privatizaci, který nebude do konce roce 2005 privatizován. Zrušení privatizačních fondů bude završeno ukončením (resp. transformací) činnosti Pozemkového fondu. Zbývající agendu pravděpodobně převezmou pozemkové úřady jako organizační složka státu, čímž se dále sníží počet mimorozpočtových fondů.

Ministerstvem zemědělství je připravováno ukončení činnosti Státního fondu pro zúrodnění půdy, které by mělo proběhnout ke konci roku 2006. Podmínky činnosti státních fondů budou dále standardizovány s podmínkami hospodaření státního rozpočtu. Výdaje fondů budou zahrnuty do střednědobého výdajového rámce a jejich výdaje se tak dostanou pod stejně přísný dohled jako výdaje státního rozpočtu.

S cílem zvýšit transparentnost veřejných financí a znemožnit obcházení výdajových rámců souvisí také navrhovaná opatření týkající se ČKA. Na základě usnesení vlády České republiky by měla být ukončena činnost ČKA bez likvidace do 31. 12. 2007. S tímto rozhodnutím souvisí i výše zmiňované ustanovení novely rozpočtových pravidel, podle něhož bude podstatně ztížen převod nekvalitních aktiv do ČKA. Před ukončením činnosti ČKA bude dále nutné vyřešit způsob úhrady pohledávky za státním rozpočtem vzniklé následkem kumulace neuhrazených ztrát minulých let. Úhrada pohledávky ČKA bude řešena speciálním státním dluhopisovým programem na roky 2004 – 2007. Jeho cílem je umožnit co nejefektivnější absorpci závazků ČKA státním rozpočtem.

²⁰ Jako privatizační fondy jsou v české rozpočtové praxi označovány Fond národního majetku (FNM) a Pozemkový fond (PF).