

## 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 otevírají 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 %.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 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 fondů<sup>2</sup>, 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.

---

<sup>2</sup> 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 právnickými 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 přetransformování fondů a zrušení některých z nich.