

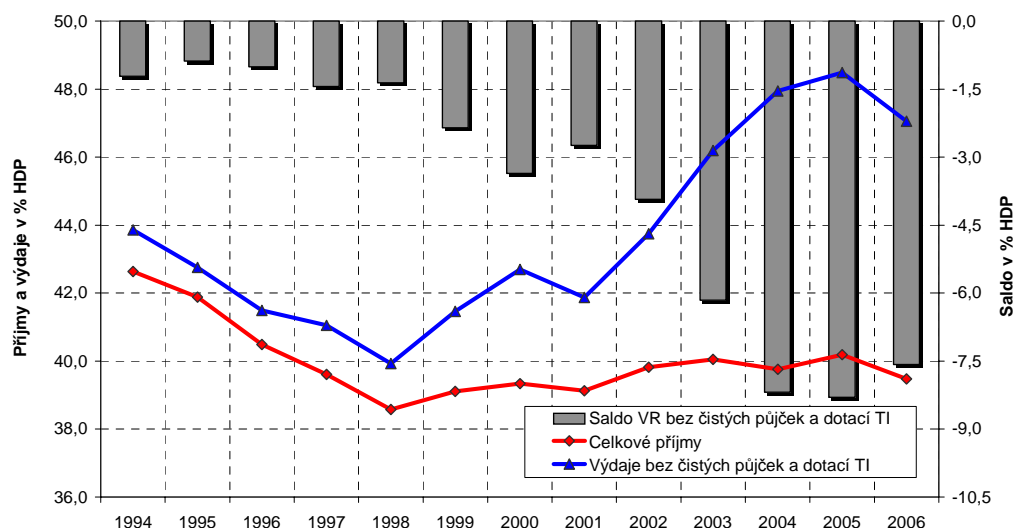
## ROZPOČTOVÝ VÝHLED 2003 – 2006:

### Koncepce reformy veřejných rozpočtů

#### I. Současný stav veřejných rozpočtů v ČR

Veřejné rozpočty<sup>1</sup> ČR jsou dlouhodobě charakterizovány deficitními sklony.<sup>2</sup> 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 deficitu<sup>3</sup> 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



<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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

Zdroj: Pasivní scénář, Ministerstvo financí, květen 2003.

Prohlubování deficitů je důsledkem rozevírajících se nůžek mezi příjmy a výdaji veřejných rozpočtů. Na straně příjmů dochází k autonomnímu poklesu složené daňové kvóty<sup>4</sup> 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 výdajů<sup>1)</sup> jako % na výdajích státního rozpočtu (bez OSFA)**

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

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 institucí<sup>5</sup> 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.**

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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
<b>CELKEM</b>	<b>373,1</b>	<b>187,3</b>	<b>185,8</b>

Zdroj: Makroekonomická predikce MFČR, duben 2003; [www.mfcr.cz](http://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.<sup>6</sup> 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

<sup>6</sup> 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.

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, vzdělání apod.) jako spíše pasivně rostoucí vahou mandatorních výdajů<sup>7</sup> 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**

	<b>Růst výdajů 2001 / 1995</b>	<b>Váha na celkových výdajích v roce 2001</b>
<b>Celkové výdaje veřejných rozpočtů<sup>1)</sup></b>	<b>55%</b>	<b>100%</b>
<b>z toho: Sociální zabezpečení a sociální péče</b>	95%	33.9%
<b>Zdravotnictví</b>	59%	15.9%
<b>Vzdělání</b>	29%	10.1%
<b>Obrana</b>	29%	8.8%
<b>Doprava a spoje</b>	59%	8.0%
<b>Bydlení, komunální služby</b>	48%	6.5%
<b>Všeobecná veřejná správa a služby</b>	5%	5.9%
<b>Ostatní hospodářské záležitosti a služby</b>	83%	5.9%
<b>Rekreace, kultura</b>	71%	2.5%
<b>Zemědělství, lesnictví, rybníkářství, myslivost</b>	112%	2.4%

<sup>7</sup> 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.

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

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**

<b>Rok 2001 ESA 95; (% HDP)</b>	<b>ČR</b>	<b>Polsko</b>	<b>Maďarsko</b>	<b>Slovensko</b>	<b>Slovinsko</b>	<b>EMU</b>	<b>Řecko</b>	<b>Španělsko</b>	<b>Portugalsko</b>
<b>Veřejné výdaje celkem</b>	<b>47.1</b>	45.3	50.2	46.6	45.6	47.0	47.5	39.6	46.0
<b>Kolektivní spotřeba</b>	<b>8.1</b>	7.2	10.1	10.0	8.1	7.9	9.9	7.6	8.4
<b>Sociální transfery</b>	<b>24.4</b>	25.1	21.4	18.6	18.0	27.5	22.2	21.9	24.2
<b>Úroky</b>	<b>1.2</b>	3.0	4.9	3.4	2.3	3.5	6.2	3.1	3.1
<b>Kapitálové výdaje</b>	<b>5.0</b>	2.6	5.1	2.7	2.5	2.8	3.8	3.4	4.2
<b>Daňová zátěž<sup>1)</sup></b>	<b>37.3</b>	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.

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> 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.).

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 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 <sup>1)</sup>			Cenová úroveň ČR v % EU
	ČR	EU	ČR v % EU	
<b>HDP na obyvatele celkem</b>	12621	22547	56%	43%
<b>Hrubá tvorba fixního kapitálu</b>	2654	4660	57%	58%
<b>Konečná soukromá spotřeba domácností</b>	6245	12822	49%	46%
<b>Konečná spotřeba vlády<sup>2)</sup></b>	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.

Vyjadřeno 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 patřící 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.<sup>10</sup> **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.**<sup>11</sup>

## **II. Nutnost fiskální reformy**

**Neudržitelná fiskální politika představuje v současnosti největší riziko pro zdravý ekonomický vývoj ČR.**<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> Příliš uvolněná fiskální politika vede k nadměrné poptávce v ekonomice

---

<sup>10</sup> „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.

<sup>11</sup> 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).

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

<sup>13</sup> 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),

(a/nebo k její nevhodné struktuře) a v důsledku toho může dojít k růstu deficitu běžného účtu platební bilance nad udržitelnou úroveň.<sup>14</sup> 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 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)<sup>15</sup> 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

---

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.

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

<sup>15</sup> 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.



známé maastrichtské limity a principy Paktu stability a růstu.<sup>16</sup> 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.

**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.
<b>Bulharsko</b>	0.4	-0.7	-0.6	-0.5
<b>Kypr</b>	-3.0	-3.5	-4.0	-3.5
<b>Česká republika</b>	<b>-5.5</b>	<b>-6.5</b>	<b>-6.3</b>	<b>-5.9</b>
<b>Estonsko</b>	0.5	1.3	-0.5	-0.6
<b>Maďarsko</b>	-4.2	-9.1	-4.9	-3.7
<b>Lotyšsko</b>	-1.9	-2.5	-2.9	-2.6
<b>Litva</b>	-2.3	-1.8	-1.9	-2.0
<b>Malta</b>	-7.0	-6.1	-5.2	-4.1
<b>Polsko</b>	-3.1	-4.2	-4.2	-4.0
<b>Rumunsko</b>	-3.3	-2.6	-2.7	-2.7
<b>Slovenská republika</b>	-5.4	-7.7	-5.3	-3.8
<b>Slovinsko</b>	-2.5	-1.8	-1.5	-1.2
<b>Turecko</b>	-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**

<sup>16</sup> 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.

budou přitom patrně ještě vyšší, než výše uvedené údaje.<sup>17</sup> 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
<b>Veřejný dluh včetně závazků ČKA</b>	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 chvost skupiny uchazečů o evropskou integraci.**<sup>18</sup> 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

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Otázkou je ovšem kredibilita fiskálně-reformních plánů některých kandidátských zemí.

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.<sup>19</sup> Kredibilní konsolidační strategie může ústit v poměrně rychlé snížení této premie 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**

---

<sup>19</sup> 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.

**konsolidacemi<sup>20</sup> jsou mnohem pravděpodobnější 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.

**Tabulka č. 8: Složená (nekonsolidovaná) 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%
<b>OECD</b>	<b>37,4%</b>
<b>OECD-Evropa</b>	<b>39,9%</b>
<b>EU-15</b>	<b>41,6%</b>

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**

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

**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 příjmů<sup>21</sup>. 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

---

<sup>21</sup> 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.

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 tvářící v tvář fiskálními obtížemi rozhodla zvolit dvoufázovou strukturu reformy<sup>22</sup>. 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 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),

---

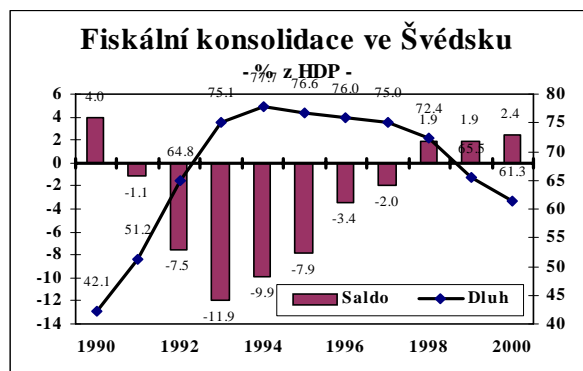
<sup>22</sup> V mnoha zemích ovšem měla fiskální korekce od počátku výrazně výdajový charakter.

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.

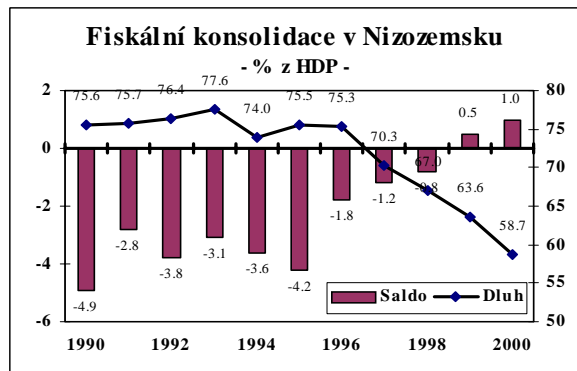
- **Spolupráce.** Reforma nesmí být vnímána jako jednostranná akce ministerstva financí, jdoucí proti zájmům výdajových resortů. Jedině kolektivní odpovědnost celé vlády za fiskální reformu umožní nalézt žádoucí úspory a současně vytvořit prostor pro realizaci vytýčených vládních výdajových priorit. **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



### **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. Případné 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 invaliditě<sup>23</sup>: 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 progrese (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

<sup>23</sup> V Nizozemsku je tento systém úzce provázán se systémem nemocenských dávek.



## 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 ústící 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.<sup>24</sup> 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 přídavky a méně štedré dávky rodinné politiky: 1995, 1996
- úspory v důchodových a nemocenských dávkách: 1995, 1996
- snížení výdajů na nezaměstnanost, podpory a veřejné investice: 1995, 1996
- snížení štedrości 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
- 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).

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

## 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 přídatku 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 sbližování 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 střetnutí 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. Neznamená to ale jednostrannou preferenci výdajových škrtů; 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 programy<sup>25</sup>, 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.**

---

<sup>25</sup> 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.

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

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 se od fiskálního cíle, který je sice klíčovou výchozí proměnnou, ale fakticky má spíše indikativní charakter. To má důležité makroekonomické souvislosti<sup>26</sup>. 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,

---

<sup>26</sup> 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 republiky<sup>27</sup>, 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 jejích 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 **výhled 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).

---

<sup>27</sup> 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 <i>Predik ce</i>	2004 <i>Predik ce</i>	2005 <i>Výhled</i>	2006 <i>Výhled</i>
<b>Hrubý domácí produkt</b>	<i>mld. Kč, b.c.</i>	1984,8	2175,2	2275,6	2368	2515	2692	2921
<b>Hrubý domácí produkt</b>	<i>předch. r. = 100, s.c.</i>	103,3	103,1	102,0	102,3	103,0	103,5	104,0
<b>Spotřeba domácností</b>	<i>předch. r. = 100, s.c.</i>	102,5	103,6	104,0	103,6	103,0	103,0	103,4
<b>Spotřeba vlády</b>	<i>předch. r. = 100, s.c.</i>	99,0	105,3	105,7	101,2	100,0	100,0	100,0
<b>Tvorba fixního kapitálu</b>	<i>předch. r. = 100, s.c.</i>	105,3	105,5	100,6	100,5	103,0	103,5	104,2
<b>Deflátor HDP</b>	<i>předch. r. = 100</i>	101,1	106,3	102,6	101,8	103,1	103,4	104,3
<b>Průměrná míra inflace</b>	<i>%</i>	3,9	4,7	1,8	0,7	2,9	3,0	3,5
<b>Míra registr. nezaměstnanosti</b>	<i>průměr v %</i>	9,0	8,5	9,2	10,0	10,4	10,1	9,8
<b>Objem mezd a platů</b>	<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. Výchoziskem 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 (očistěný 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 – 2006<sup>28</sup>. V této souvislosti je nezbytné upozornit na skutečnost, že v dalších částech

<sup>28</sup> 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

„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 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 metodice<sup>29</sup>, 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

---

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).

<sup>29</sup> Metodika fiskálního výkaznictví v EU je postavena na principu národních účtů – ESA95.

hodnoty cílených výsledků hospodaření nebo by se neopodstatněně meziročně „skokově“ zužoval či rozšiřoval výdajový prostor vlády<sup>30</sup>. 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 zkreslovat skutečnou výši deficitu. U dotací 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 dvojnásobem. 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**

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

- 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:

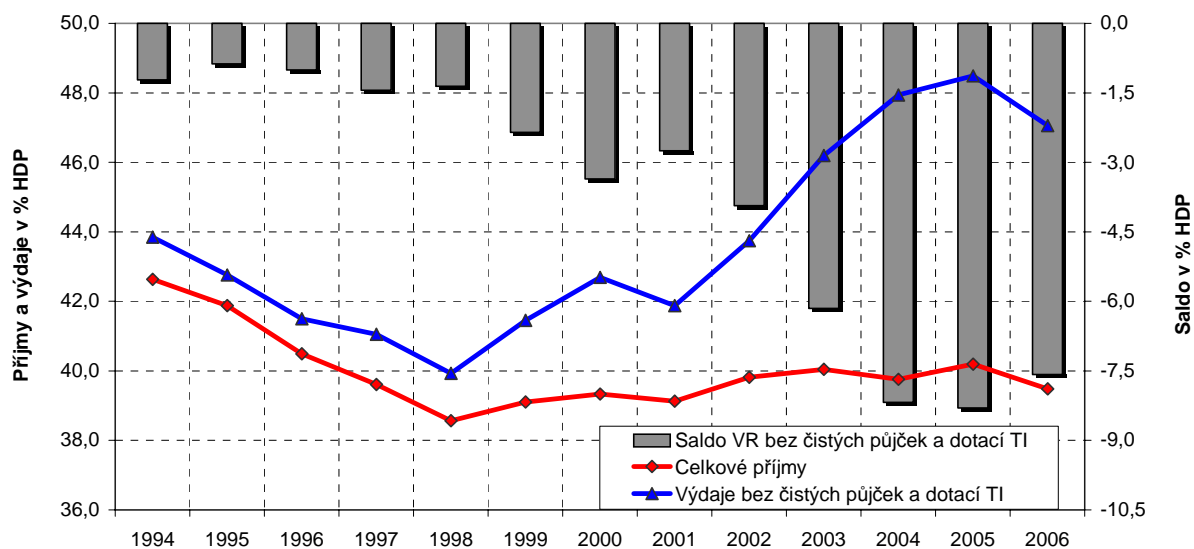
Tabulka č. 10: Veřejné rozpočty: pasivní scénář (mld. Kč)

	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 „očištěném“ 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 deficit 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 „očištěné“ 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 „očistěné“ 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 pojištění	-1,0	-1,0	-1,0	0,8	0,8	0,8	2,8	2,8	2,8
zdravotní pojištění	-0,6			-0,4			-0,3		
<b>Celkem</b>	<b>21,8</b>	<b>21,5</b>	<b>19,8</b>	<b>29,4</b>	<b>25,2</b>	<b>23,5</b>	<b>22,9</b>	<b>21,1</b>	<b>19,3</b>

- Pokud bychom vzali v úvahu jen státní rozpočet, představují vlivy daňových opatření (včetně pojištění 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
<b>Rozsah výdajových opatření</b>			<b>45</b>	<b>65</b>	<b>78</b>
<i>Memo:</i>					
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 ročně<sup>31</sup>.

- **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 škrtý 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 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).**
- Propočet výdajových stropů prozatím neobsahuje vliv přesunu kompetencí na kraje a dopady nového rozpočtového určení daní.
- Propočet 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

---

<sup>31</sup> 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.

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

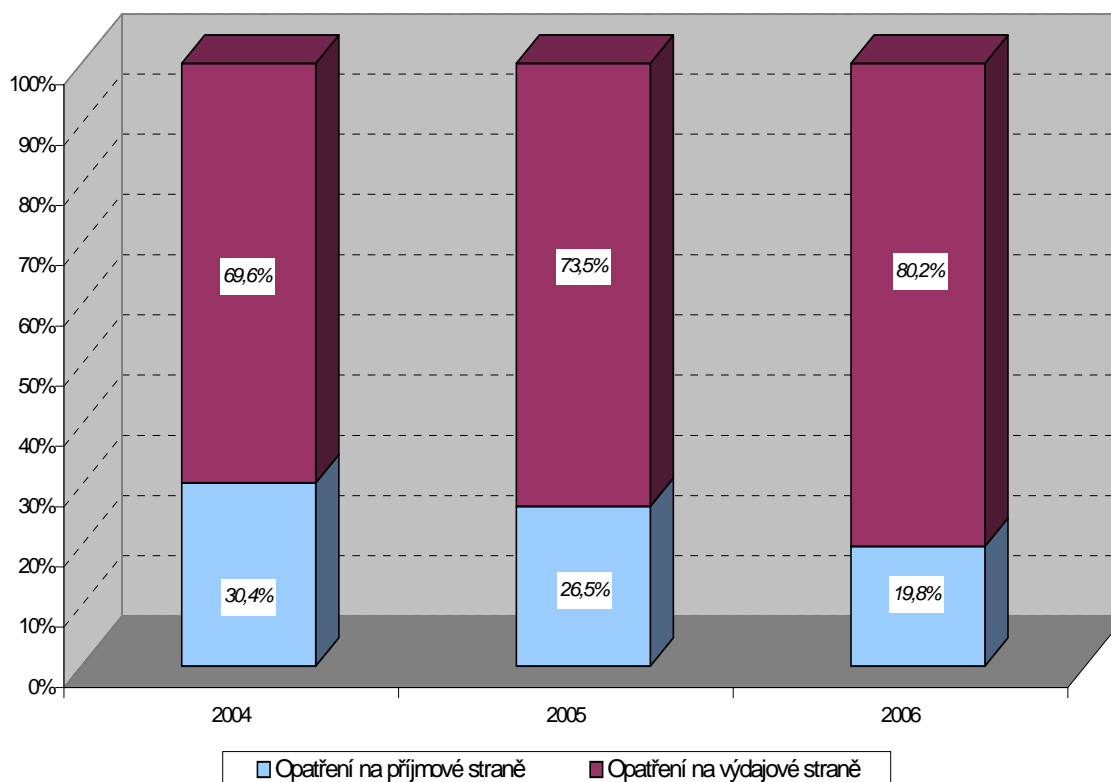
Přijetí výše uvedeného aktivního scénáře vládou vyžaduje implementovat významná opatření na příjmové i výdajové straně státního rozpočtu. Jejich rozsah v jednotlivých letech je patrný z následující tabulky č. 16:

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
<b>Aktivní opatření celkem</b>	<b>65,2</b>	<b>88,9</b>	<b>97,4</b>	<b>251,6</b>

- 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 potřeby 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. Kč<sup>32</sup>, **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
<b>Hrubý veřejný dluh konsolidovaný</b>					
Pasivní scénář	19,5	24,4	32,2	40,2	45,8
Aktivní scénář	19,5	24,4	29,5	34,2	36,7
<b>Hrubý veřejný dluh konsolidovaný včetně ČKA</b>					

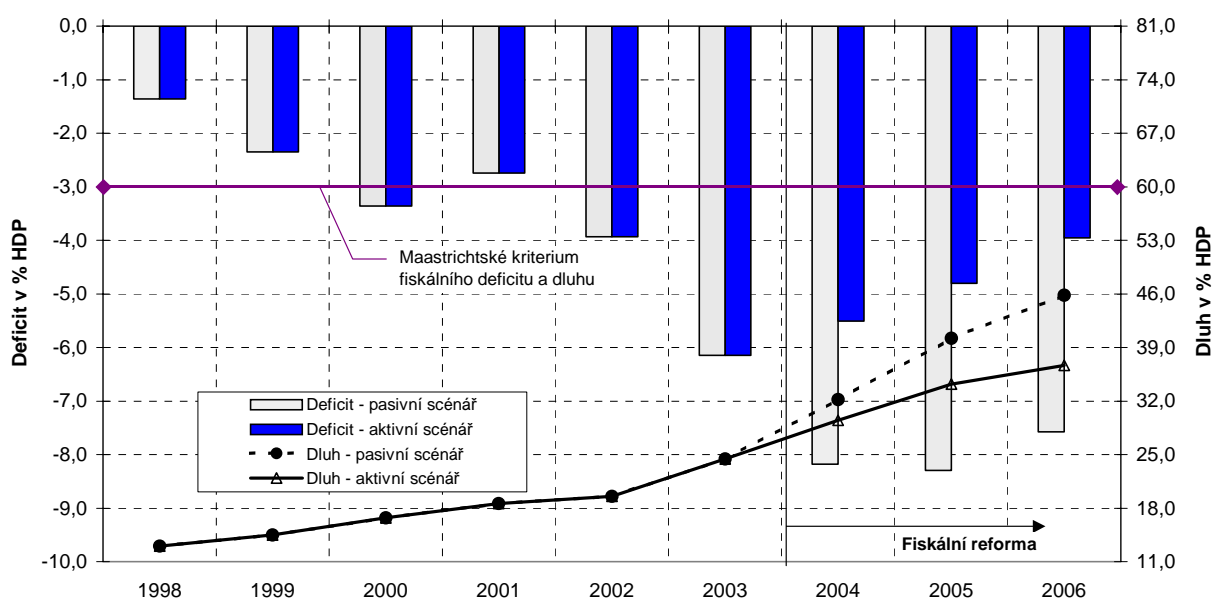
<sup>32</sup> V tomto objemu schodku přitom není zahrnuta úhrada za prohranou arbitráž ČR versus CME ve výši 10,6 mld. Kč, ani např. kompenzace střadatelům v družstevních záložnách ve výši 2 mld. Kč, po jejich započtení by bylo tempo snižování deficitů v dalších letech ještě strmější.



Pasivní scénář	27,0	30,9	36,8	43,4	47,7
Aktivní scénář	27,0	30,9	34,1	37,4	38,5

- 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 nejprodávanejší 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 nabývací 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 pojištění**

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 pojištění 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)**

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Celkem</b>
<b>DANĚ celkem</b>	<b>20,8</b>	<b>22,7</b>	<b>16,5</b>	<b>60,1</b>
• 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
<b>POJISTNÉ celkem</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2,6</b>
<b>DANĚ A POJISTNÉ CELKEM</b>	<b>19,8</b>	<b>23,5</b>	<b>19,3</b>	<b>62,7</b>

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

- **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**

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Daně (mld. Kč)</b>	23,4	29,0	20,4
<b>Pojistné na sociální a zdravotní pojištění (mld. Kč)</b>	-1,6	0,4	2,5
<b>Daňová kvóta (% z HDP)</b>	22,4 %	22,9 %	22,1 %
<b>Složená daňová kvóta (% z HDP)</b>	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 žákovském jízdném (profinancovaných dotací na dopravní obslužnost). Příjemcům rodičovského příspěvku. Kteří řádně pečují o dítě se umožní výdělečná činnost neomezená výší výdělku. 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 předimenzovanou 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 efektivnosti 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 převyší 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.

<b>Rok / Objem státní podpory (v mld. Kč)</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Σ</b>
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
<b>Odhady efektů</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>+1,5</b>	<b>-0,3</b>	<b>-2,4</b>	<b>-4,1</b>	<b>-5,9</b>	<b>-7,7</b>	<b>-10,5</b>	<b>-11,1</b>	<b>-11,1</b>	<b>-11,1</b>	<b>-62,7</b>

#### **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**

Propočet 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)**

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Celkem</b>
<b>Aktivní výdajová opatření dohodnutá koalicí celkem</b>	<b>25,4</b>	<b>43,5</b>	<b>52,6</b>	<b>121,5</b>
· 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 dotažen 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.<sup>33</sup>** Programovým financováním nemíníme jen výdaje na reprodukci 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 kapitoly** 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.<sup>34</sup> Podobně by i vláda měla mít pravomoc svým rozhodnutím v rámci svěřeného limitu rozpočtových výdajů provádět určité*

---

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

<sup>34</sup> 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 kapitoly. 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 kapitoly Ministerstvo financí.

*realokace mezi rozpočtovými kapitolami. Posuny v pravomocích exekutivy by neznamenal snížení povinnosti zodpovídat se sněmovně z plnění svěřené kapitoly 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 kapitoly formou rozšíření intervalu pro úpravy v pravomoci vlády. Měla by být 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 účelnosti<sup>35</sup> státem financovaných činností a programů. Pro tuto činnost se v souvislosti s reformou veřejných rozpočtů vžil termín „výdajové audity“<sup>36</sup>.**

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**

---

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

<sup>36</sup> 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.

**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.

**Provádění pravidelného hodnocení účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti činností a programů je primárně úkolem správců kapitol, resp. správců rozpočtových prostředků.**

Ti jsou povinni a odpovědní 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 činnosti 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 ne hospodárnosti 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.<sup>37</sup>

**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.**

---

<sup>37</sup> 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 fondy<sup>38</sup>

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 :**

---

<sup>38</sup> 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 uspořené 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 FNM<sup>39</sup> 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 FNM<sup>40</sup>.

- ⇒ **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.

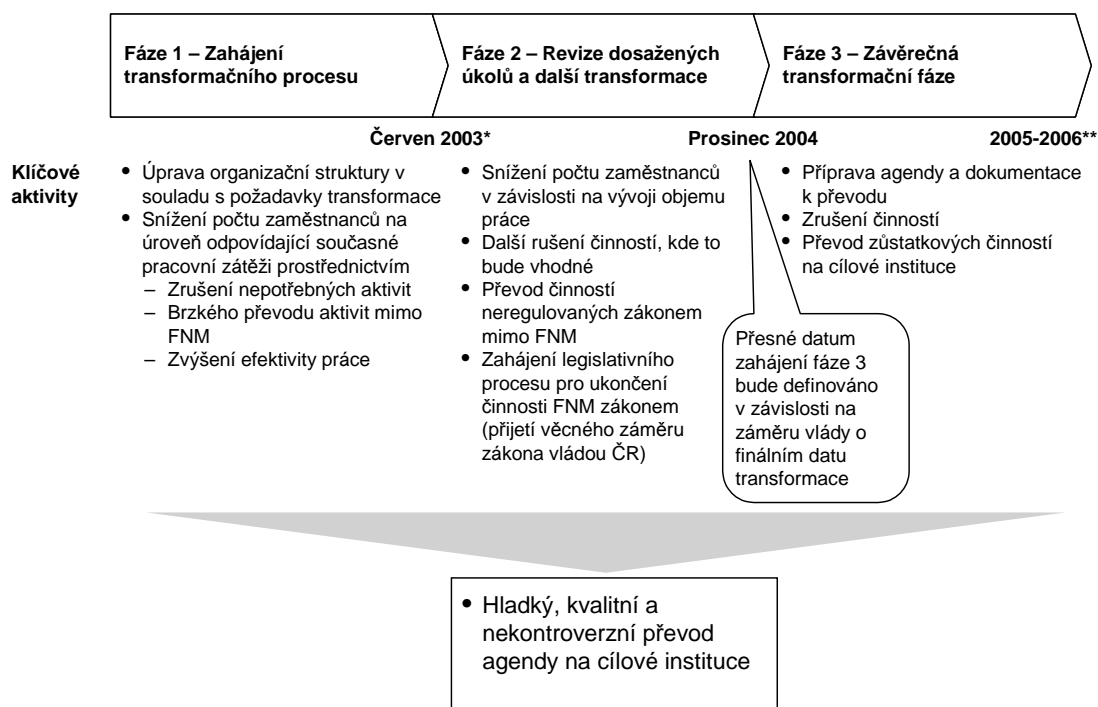
---

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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 agentura<sup>41</sup> 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 výši 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)

- 
- <sup>41</sup> 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 „obežřetnému 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).

je s tímto principem neslučitelný. Dalším sledovaným cílem je postupně oprostit roční projednávání návrhu zákona o státním o neúčelné diskuse nad výší roční úhrady ztráty ČKA.

**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 otázku 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, pracovně 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 „obežetnému 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 Kč<sup>42</sup>. Již v lednu t.r. se ovšem odhadoval na 301 mld. Kč<sup>43</sup>. Při takto rychlé dynamice objemu poskytnutých garancí dochází k rychlému zužování prostoru pro poskytování nových garancí (prostor je vymezen jako 40 % výdajů státního rozpočtu<sup>44</sup>).

Systém 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.

---

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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.

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



**Obyčejně 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:

**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.**

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 poptávkové 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 přičteme 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),<sup>45</sup> 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

---

<sup>45</sup> 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.



% (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

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 nepříliš 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.**