



Ministerstvo financí ČR
Letenská 15
118 10 Praha 1

Zpráva o realizaci reformy veřejných financí

Úvod: reforma veřejných financí

Praha, červen 2006

Zpráva o realizaci reformy veřejných financí k 30.6.2006

Úvod: reforma veřejných financí

Shrnutí

Od roku 2004 realizuje vláda České republiky reformu veřejných financí. Jejím cílem je snížení deficitu veřejných financí a přitom podpořit hospodářský růst. Při zpětném ohlédnutí lze konstatovat, že se tento obecný úkol podařilo zcela, a to dokonce nad očekávání, splnit. Deficity veřejných financí byly v roce 2004 i 2005 výrazně nižší než byl původně vytyčený cíl v Konvergenčním programu a hospodářský růst byl naopak výrazně vyšší než se obecně předpokládalo. V roce 2004 byl plánován deficit ve výši 5,2 % HDP, avšak podle posledních údajů činil pouze 2,9 % HDP. V roce 2005 se očekával deficit ve výši 4,8 % HDP, dle posledních údajů však činil pouze 2,6 % HDP. Česká republika tak dva roky po sobě plní cíl, který si vytyčila dosáhnout až k roku 2008, totiž snížit deficit veřejných financí pod 3 % HDP.

K splnění svých cílů si vláda uložila úkoly v usnesení vlády č. 624 ze dne 23. června 2003, usnesení vlády č. 928 ze dne 29. září 2004 a z usnesení vlády č. 819 ze dne 29. června 2005. Většina těchto úkolů byla splněna s výjimkou oblasti důchodového systému (i když i zde došlo k výrazným parametrickým změnám, které systém stabilizují), oblasti zdravotnictví, dílčích daňových změn a oblasti omezení počtu funkčních míst ve státní správě. Podrobný odečet plnění jednotlivých úkolů je obsahem tohoto materiálu.

Reforma veřejných financí

Od roku 2004 realizuje vláda České republiky reformu veřejných financí. Jejím stěžejním bodem je snaha postupně a udržitelným způsobem snižovat deficit veřejných financí tak, aby do roku 2008 došlo k jeho trvalému snížení pod 3 % HDP. Tento cíl se promítl i do programového prohlášení vlády. Trajektorie snižování deficitu byla navržena v Koncepci

reformy veřejných rozpočtů. Vzhledem k měnícím se vnějším podmínkám doznala trajektorie snižování deficitu řady změn, ale základní fiskální cíle zůstaly stejné.

V květnu 2004 se stala Česká republika členem Evropské unie a na ČR se tak začala vztahovat fiskální pravidla EU. Vláda prezentuje fiskální strategii v Konvergenčním programu. Ten je každoročně aktualizován a předkládán Radě EU, která ho hodnotí a na jeho základě vydává doporučení a výzvy. V proceduře mnohostranného fiskálního dohledu jsou obdobným způsobem hodnoceny programy všech členských zemí. Konvergenční program se tak stal hlavním dokumentem, ve kterém vláda pravidelně každý rok prezentuje svou fiskální strategii.

Konvergenční program a strategie snižování deficitů

Konvergenční program¹ a jeho následné aktualizace jsou hospodářskými programy vlády, které povinně zpracovávají členské státy EU neúčastníci se Evropské měnové unie. I po přijetí eura a vstupu do měnové unie bude povinnost pokračovat ve zpracovávání a předkládání programů, avšak nebude se jednat o Konvergenční programy, nýbrž o programy stabilizační. Programy jsou předkládány v rámci procedury mnohostranného dohledu v souladu s čl. 99 Smlouvy o ES a při respektování principů definovaných Evropskou komisí v dokumentu „Code of Conduct on the Content and Format of Stability and Convergence Programmes“. Jejich obsahové zaměření má odpovídat požadavkům Smlouvy o ES a Paktu stability a růstu a být v souladu s obecnými doporučeními Hlavních směrů hospodářské politiky a jejich specifickou podobou pro danou zemi.

V roce 2004 předkládaly nové členské státy v souladu s požadavky Komise Konvergenční program dvakrát – poprvé v mimořádném květnovém termínu kvůli splnění podmínky pro čerpání prostředků z Kohezního fondu a podruhé aktualizovanou verzi v řádném podzimním termínu v režimu běžném pro členské státy EU. Na Konvergenční program z roku 2004 navázal i aktualizovaný Konvergenční program vypracovaný na podzim roku 2005.

Po předložení prvního Konvergenčního programu přijala Rada ECOFIN dne 5. července 2004 rozhodnutí² o existenci nadměrného schodku v České republice. Na základě uznání zvláštních okolností bylo Radou povoleno odstranění nadměrného schodku do roku 2008. Rada doporučila České republice:

ukončit co nejrychleji současnou situaci nadměrného schodku;

¹ Povinnost předkládat konvergenční programy je pro země neúčastníky se eurozóny dána nařízením Rady (ES) 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad rozpočtovými pozicemi a dohledu a koordinaci hospodářských politik.

² Na základě doporučení Komise a ve smyslu čl. 104(6) Smlouvy o ES a doporučení Rady ČR ve smyslu článku 104(7) Smlouvy o ES.

učinít kroky ve střednědobém horizontu pro snížení schodku pod 3 % HDP do roku 2008 věrohodným a udržitelným způsobem;
implementovat důsledně opatření zahrnutá do konvergenčního programu z května 2004, obzvláště snížení mzdových nákladů ve státní správě a snížení výdajů jednotlivých ministerstev;
podniknout do 5. listopadu 2004 účinné kroky ohledně opatření plánovaných pro dosažení rozpočtového cíle pro rok 2005;

Dále Rada vyzvala Českou republiku:

použít příjmy vyšší než rozpočtované na snižování deficitu;
zavést fiskální cílení založené na střednědobých výdajových rámcích a vytvořit účinná pravidla pro snižování rizika zvyšující se zadluženosti regionů a místních samospráv;
zahájit reformu penzijních a zdravotních systémů pro zlepšení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí;
minimalizovat negativní rozpočtový dopad operací České konsolidační agentury.

Konvergenční program předložený 1. prosince 2004 reagoval na výše uvedená doporučení a výzvy. Byl potvrzen cíl do roku 2008 snížit deficit veřejných rozpočtů pod 3 % HDP. Většina úsporných opatření, včetně snížení mzdových prostředků a úspor výdajů kapitol, byla od počátku roku 2004 postupně implementována. V programu byla navržena i dodatečná úsporná opatření (snížení výdajů na dávky sociální péče, státní sociální podporu, zmrazení platů ústavních činitelů, soudců a poslanců, plošné omezení výdajů kapitol) k zajištění plnění fiskálních cílů v roce 2006.

První dvě výzvy jsou v legislativní podobě řešeny novelizací zákona o rozpočtových pravidlech. Institut závazných výdajových rámců automaticky zabezpečuje, že při dodržení výdajových rámců budou vyšší než plánované příjmy použity k rychlejšímu snižování schodku. Novela zavádí princip fiskálního cílení, který je založený na střednědobých výdajových rámcích. Jimi se povinně řídí příprava státního rozpočtu a aktualizace výdajových rámců. Tento princip byl aplikován při přípravě státního rozpočtu na rok 2005 a formulaci střednědobých výdajových rámců na roky 2006 a 2007. Rovněž bylo zavedeno dluhové pravidlo, které má regulovat a omezovat zadluženost municipalit. V oblasti reformy penzijního systému byly zahájeny analytické práce založením týmu expertů, jehož úkolem bylo zhodnotit současný důchodový systém a návrhy politických stran na jeho reformu. Negativní rozpočtový dopad operací České konsolidační agentury bude odstraněn jejím plánovaným zrušením ke konci roku 2007.

Rada ECOFIN přijala tento Konvergenční program na počátku roku 2005 a konstatovala, že Česká republika činí dostatečná opatření k nápravě nadměrného deficitu do roku 2008. Aktualizovaný Konvergenční program byl hodnocen jako transparentní, ale nepřiliš ambiciózní. Celková rizika rozpočtových projekcí byla vyhodnocena jako vyvážená. Rada poznamenala, že je nutné přijmout významné výdajové škrty, zvláště v oblasti spotřeby vlády, aby nebyly překročeny právně závazné výdajové rámce v letech 2006 a 2007. Zopakovala výzvu vládě České republiky, aby lepší než očekávané výsledky rozpočtového hospodaření používala na snižování deficitu (a ne na zvyšování výdajů) a aby zvýšila úsilí v oblasti reforem penzí a zdravotnictví a dodržovala výdajové rámce. Z hodnocení také vyplynulo, že bude třeba dosáhnout většího souladu fiskálních dat se standardem ESA95.

Dne 24. listopadu 2005 předložila Česká republika aktualizovaný Konvergenční program na období 2005-2008. Fiskální cíl na rok 2008, ve kterém se ČR zavázala k odstranění nadměrného schodku, byl stanoven na 2,7 % HDP. Hodnoty deficitu vládního sektoru v letech 2006 a 2007 by měly být dodrženy i přesto, že vláda schválila překročení výdajového rámce v uvedených letech. Akcelerace ekonomického růstu zajistí podle očekávání vyšší daňové výnosy a nemělo by tak dojít ke zvýšení deficitu nad stanovené cíle.

Po formální stránce je program hodnocen kladně, neboť odpovídá požadavkům na jeho zpracování obsažených v revidovaném „Code of Conduct“. Celková rizika spojená s rozpočtovými projekcemi byla Evropskou komisí vyhodnocena jako vyvážená. Komise předpokládá, že stejně jako v roce 2004 byl deficit vládního sektoru za rok 2005 nižší. Naopak nelze podle ní vyloučit zhoršení skutečného deficitu pro rok 2006, pokud se realizují některá rizika (schválení balíčku sociálních zákonů a možnost zvýšení výdajů o vysoký objem prostředků naakumulovaných v rezervních fondech). Navzdory tomu se Rada domnívá, že rozpočtová pozice je konzistentní s nápravou nadměrného schodku do roku 2008. Podotýká ovšem, že přizpůsobovací cesta strukturální složky deficitu by měla být posílena. Za nejvýznamnější riziko je považována neudržitelná dlouhodobá fiskální pozice.

Ve svém vyjádření z 24. ledna 2006 Rada konstatuje, že Česká republika udržuje přizpůsobovací cestu snižování deficitu a doporučuje:

zesílit, ve světle nižšího deficitu v roce 2005 a lepších hospodářských výsledků, úsilí o snížení strukturálního deficitu vládního sektoru. Důvodem pro vyšší strukturální přizpůsobení je i nedostatečná bezpečnostní rezerva, neboť deficit cílený pro rok 2008 (2,7 % HDP) je velmi blízko k hranici 3 % HDP.

zvýšit kvalitu rozpočtového plánování, zejména se zaměřit na příčiny významných převodů neutracených výdajů do rezervních fondů a posílit roli střednědobých výdajových rámců;

zlepšit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí zejména urychlením důchodové reformy a realizací reformy zdravotního systému.

Plnění strategie snižování deficitů veřejných rozpočtů

Uplynulé dva roky se vyznačovaly významně lepšími rozpočtovými deficity ve srovnání s plánovanými fiskálními cíli (Tabulka 1). V roce 2004 byl plánován deficit ve výši 5,2 % HDP, avšak podle posledních údajů činil pouze 2,9 % HDP. Tento vývoj měl příčiny ve vyšších daňových výnosech (0,4 % HDP), účetních změnách (reklasifikace státní záruky ve prospěch ČNB ve výši 0,8 % HDP) a změně rozpočtových pravidel, která poprvé umožnila v neomezené výši převod nevyčerpaných prostředků organizačních složek státu do rezervních fondů. Převedená částka dosáhla 29,0 mld. Kč (cca 1,1 % HDP) a neutracené prostředky mohou být použity pro posílení výdajů v dalších letech. Takto vysoký a neočekávaný převod nevyčerpaných prostředků komplikuje odhad vývoje deficitu vládního sektoru. Omezuje také kontrolu ministerstva financí nad rozpočtovým vývojem, neboť vytváří potenciál pro budoucí zvýšení výdajů nad schválený rozpočet.

Hospodářský růst doprovázený růstem daňových výnosů a pomalejším čerpáním rozpočtovaných výdajů pozitivně působil na vývoj rozpočtového deficitu i v roce 2005. Příznivé daňové plnění je ovlivněno především daní z příjmů právnických osob a příjmy ze spotřebních daní. Nárůst daňového inkasa oproti plánu činil cca 23 mld. Kč (0,8 % HDP). Vyšší příjmy se odrazily na výsledcích většiny složek veřejných rozpočtů. Odhadované snížení deficitu ovlivňuje zejména:

snížení odhadu deficitu státního rozpočtu díky vyššímu inkasu daňových příjmů (cca o 14,4 mld. Kč, tj. 0,5 % HDP);

zlepšení salda státního rozpočtu v důsledku nižšího čerpání rozpočtových alokací na rok 2005, které se projevilo tvorbou rezervních fondů organizačních složek státu ve výši 46,7 mld. Kč. Po odečtení čerpání z rezervních fondů činil pozitivní dopad na státní rozpočet cca 25 mld. Kč (0,9 % HDP).

zlepšení výsledku hospodaření územně samosprávných celků v důsledku lepších daňových příjmů;

zlepšení výsledku hospodaření Fondu národního majetku v důsledku nižších realizovaných výdajů.

Tabulka 1: Hodnocení plnění fiskálních cílů, v % HDP

	2003 fin.	2004 semi-def	2005 odhad	2006 rozpočet	2007 výhled	2008 výhled
Saldo (KoPr 2005)	-	-3,0	-4,8	-3,8	-3,3	-2,7
Saldo (skutečnost)	-6,6	-2,9	-2,6	-3,6	-	-
Dluh (KoPr 2005)	-	36,8	37,4	37,1	37,9	37,8
Dluh (skutečnost)	30,0	30,6	30,5	30,8	-	-

Zdroj: Konvergenční program ČR, listopad 2005, ČSÚ

Poznámka: Saldo i dluh za rok 2006 je odhad Ministerstva financí.

Česká republika se může pyšnit v čase konzistentními fiskálními cíli. Cíle na období 2006 až 2008 nemusely být v dvouleté historii předkládání konvergenčních programů revidovány (Tabulka 2). To odráží konzervativně stanovenou trajektorii snižování deficitů. K plnění cílů přispívá i akcelpace hospodářského růstu. Vyšší než plánované příjmy veřejných rozpočtů usnadňují plnění fiskálních cílů a činí strategii odstranění nadměrného deficitu do roku 2008 méně náročnou.

Tabulka 2: Porovnání Konvergenčních programů ČR, v % HDP

	2003 odhad	2004 odhad	2005 odhad	2006 rozpočet	2007 výhled	2008 výhled
Záporné Saldo (KoPr 2004, květen)	-12,9	-5,3	-4,7	-3,8	-3,3	< 3,0
Záporné Saldo (KoPr 2004, listopad)	-12,6	-5,2	-4,7	-3,8	-3,3	< 3,0
Záporné Saldo (KoPr 2005)	-12,5	-3,0	-4,8	-3,8	-3,3	-2,7
Dluh (KoPr 2004, květen)	37,6	38,4	39,7	41,0	41,7	-
Dluh (KoPr 2004, listopad)	37,8	38,6	38,3	39,2	40,0	-
Dluh (Kopr 2005)	36,8	36,8	37,4	37,1	37,9	37,8

Zdroj: Konvergenční program ČR, květen 2004, listopad 2004 a listopad 2005

Poznámka: Hodnoty v letech 2003 až 2005 neodrážejí skutečnost, ale vycházejí z hodnot uvedených v programech.

Strukturální zvýšení daňových příjmů nad původní očekávání usnadňuje plnění fiskálních cílů. ČR bude schopna plnit fiskální cíle navzdory tomu, že nebyly implementovány některé výdajové úspory navržené ministrem financí, se kterými počítal Konvergenční program z listopadu 2004 (snížení výdajů na dávky sociální péče, státní sociální podporu, zmrazení platu ústavních činitelů, soudců a poslanců, plošné omezení výdajů kapitol).

V návrhu státního rozpočtu se navíc počítá s překročením výdajového rámce centrální vlády v roce 2006 oproti výdajovému rámci schválenému usnesením Poslanecké sněmovny. Výdajový rámec centrální vlády byl navýšen o 24,3 mld. Kč (0,8 % HDP). Toto zvýšení umožnilo vládě realizovat vyšší valorizaci důchodů nad rámec uvažovaný v koncepci reformy veřejných financí. V oblasti státní sociální podpory se počítá s růstem dávek v souvislosti s plánovaným zvýšením částek životního minima. Vláda také plánuje navýšit sociální dávky a s vyššími prostředky se počítá také v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti, zaměstnávání zdravotně postižených občanů a ochrany životního prostředí.

V roce 2006 a letech následujících se kumulují některá rizika. Vláda překročila výdajové rámce na roky 2006 a 2007 s odkazem na vyšší růst daňových příjmů. S dostatečnou dávkou jistoty ale nelze vyhodnotit, do jaké míry jde o cyklické a do jaké míry strukturální zvýšení příjmů. Pokud by se jednalo pouze o cyklické zvýšení příjmů, bylo by vážně ohroženo plnění fiskálních cílů ve střednědobé perspektivě (během celého hospodářského cyklu). Dalším rizikovým faktorem je vysoký objem prostředků nahromaděných v rezervních fondech. Vysoké rezervní fondy skrývají dvojí riziko. Jednak umožňují organizačním složkám zvýšit výdaje nad úroveň schváleného rozpočtu, což by se odrazilo v neplnění fiskálních cílů. Jednak jejich existence omezuje možnosti vlády realizovat stabilizační fiskální politiku. Kdyby vláda chtěla realizovat restriktivní fiskální politiku, např. ve snaze zabránit přehřátí ekonomiky, nebyla by tato politika s největší pravděpodobností účinná, neboť organizační složky by mohly snížení výdajů kompenzovat čerpáním rezervních fondů.³

Vedle toho v loňském roce předložila vláda do Poslanecké sněmovny balíček sociálních zákonů týkající se životního a existenčního minima, nemocenského pojištění, pomoci v hmotné nouzi, sociálních služeb a sociálního zabezpečení. Uvedená opatření posilují motivaci k aktivní účasti na trhu práce a omezují zneužívání sociálního systému. Zvýšené nároky na občany jsou ale kompenzovány růstem výdajů. Celkový dopad všech opatření je negativní a činí 29,0 mld. Kč v roce 2007 a 32,3 mld. Kč v roce 2008. Schválení těchto změn by prohloubilo deficit veřejných rozpočtů o 0,9 % HDP v roce 2007 a o stejnou výši i v roce 2008. Pokud má ČR splnit interní zákonné závazky (výdajové rámce) a mezinárodní závazky (Konvergenční program), bude nutné kompenzovat rozpočtové dopady navržených změn úsporami v jiných oblastech.

Závěr

Opatření schválená a implementovaná jako součást reformy veřejných rozpočtů byla účinná a vedla k výraznému omezení deficitních tendencí. O tom svědčí i významně nižší rozpočtové

³ Po přijetí eura a ztrátě nezávislé měnové politiky přitom bude fiskální politika jediným nástrojem, který bude moci tlumit asymetrické poptávkové šoky.

deficit vykázány v roce 2004 a 2005. To vedlo také k celkově pozitivnímu hodnocení posledního konvergenčního programu Radou.

Přesto existují do budoucna rizika spojená s plněním fiskálních cílů a přetrvávají i některé slabiny. Největší slabinou se dnes zdá být kvalita rozpočtového procesu, kdy správci kapitol buďto nedokáží uspokojivě plánovat a realizovat výdajové politiky nebo systematicky nadhodnocují skutečné rozpočtové potřeby. Dokladem toho je vysoká tvorba rezervních fondů. Čitelnost fiskální politiky je negativně poznamenána nedodržováním rozpočtových pravidel, zejména závaznosti výdajových rámců. Překračování výdajových rámců způsobuje, že vyšší než plánované příjmy jsou používány na dodatečné výdaje. To může do budoucna komplikovat plnění fiskálních cílů a blokovat využití fiskální politiky jako nástroje ke stabilizaci ekonomiky během hospodářského cyklu. Další slabinou jsou vysoká rizika spojená s dlouhodobou udržitelností veřejných financí. Politické reprezentaci se navzdory bohatým analytickým podkladům pro rozhodnutí nepodařilo dosáhnout shody na podobě reformy důchodového systému.

V těchto oblastech se ČR vzdaluje plnění doporučení a výzev Rady. Jejich dodržování, zejména však plnění fiskální strategie, Evropská komise a Rada průběžně vyhodnocují. Strategie snižování fiskálního schodku může být rychlejší než stanovená, ale nesmí být změkčena. Není možné zvyšovat vybrané výdaje nebo snižovat daňové příjmy bez přijetí kompenzujících úsporných opatření. Pokud se Česká republika nebude odchylovat od stanovené trajektorie fiskální konsolidace, nebude mít problémy s přijetím společné měny euro a s přístupem k prostředkům Fondu soudržnosti. Naopak v případě neplnění Konvergenčního programu hrozí České republice pozastavení závazků z Fondu soudržnosti v roční výši až 1,4 mld. EUR (cca 40 mld. Kč). V případě, že by ČR nepřijala nezbytná nápravná opatření, hrozí, že by tyto prostředky byly zcela zrušeny a ČR by je již nemohla čerpat.