

NERV: FISKÁLNÍ OPATŘENÍ

(MARTIN POSPÍŠIL – EXTERNISTA NERV, KOMENTÁŘE DRAHOMÍRA VAŠKOVÁ – MF ČR)

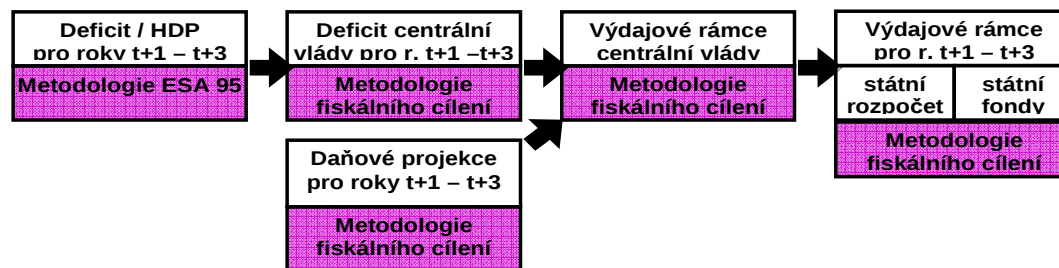
MATERIÁL K DISKUSI

Zkušenosti z minulých reformních snah

Minulé fiskální reformy zaměřené na ozdravení VF v ČR jsou popsány v dokumentu **Od reformy k reformě**, který shrnuje reformní snažení od devadesátých let a zahrnuje i některá nová doporučení (NERV, CERGE-EI, OECD).

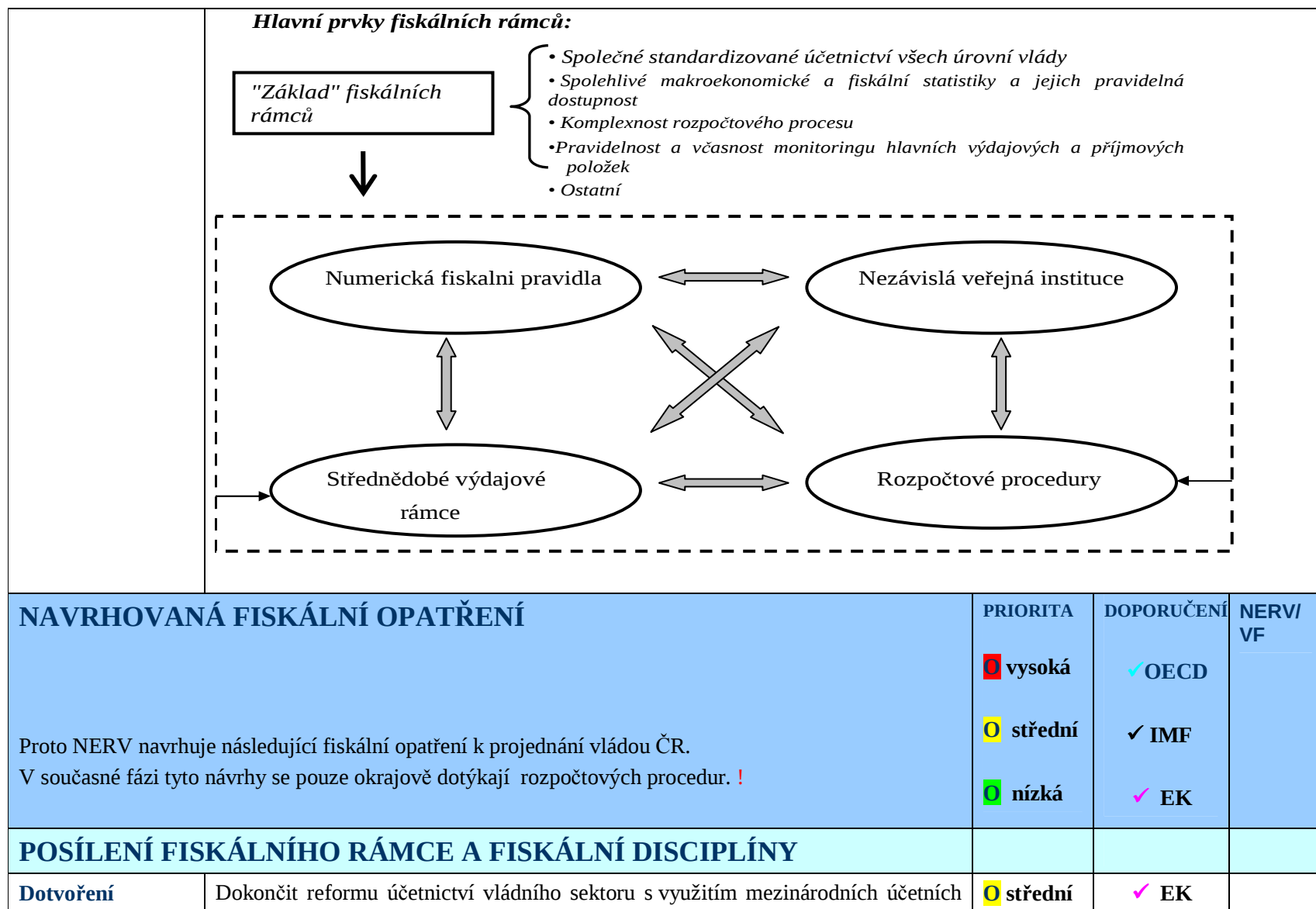
Ještě před dokončením základních kroků transformace veřejných rozpočtů koncem devadesátých let bylo zřejmé, že bude nezbytné připravit zásadní fiskální reformu. Ta byla připravena v roce 2003 s cílem zajistit, aby fiskální politika byla formulovaná s ohledem na její střednědobou stabilitu a dlouhodobou udržitelnost a s cílem zvýšit její výdajovou efektivitu.

Výraznou změnou bylo zavedení systému střednědobého fiskálního cílení, zahrnující rolující střednědobý cíl, střednědobé rámce a navazující střednědobý rozpočtový výhled pro státní rozpočet a státní mimorozpočtové fondy (v právním pojetí).



Tento systém však hned zpočátku trpěl nedostatečnou politickou podporou, nejednoznačně interpretovanou právní závazností a zejména nedostatečným monitoringem a vynucováním (ať již formálním, ale i neformálním). Ukazuje se, že pokrytí vládního sektoru fiskálním cílením zahrnující pouze SR a státní mimorozpočtové fondy není dostatečné jak by odpovídalo současným a budoucím fiskálním výzvám (nezahrnuje zdravotní pojišťovny, místní vlády). Celý systém trpí nízkou mírou vynutitelnosti; problematika je i značná složitost a tím i malá srozumitelnost stanovování výdajových

	rámců. Ukazuje se, že tato fiskální reforma nebyla dostatečně komplexní a nevytvořila podmínky pro dodržování fiskální disciplíny. Nebyly ani dokončeny a v některých případech ani započaty nezbytné sektorové reformy (důchodová, zdravotní, vzdělávací, aj.), které by udržitelnost výdajové strany veřejných financí podpořily. Fiskální politika byla v ČR nadměrně uvolněná a je nutné zaujmout tvrdší postoj k posílení fiskální disciplíny a zlepšení efektivity veřejných financí.
Mezinárodní zkušenosti	Součástí návrhu opatření je i orientační hodnocení současné praxe tzv. semaforem. Významné fiskální reformy probíhají s větším či menším úspěchem ve většině zemí EU; v návrzích se odrážejí i tzv. „best practice“ zemí EU a s odkazy na doporučení OECD a MMF pro ČR z posledních let. Mezinárodní zkušenosti ukazují, že fiskální reformy byly účinné pokud se podařilo vytvořit komplexní rámec fiskální „governance“ a reforma získala silnou politickou podporu. Základní elementy fiskálních rámců považovaných za „best practice“ jsou uvedeny v následujícím schématu, které je zachycuje v celé komplexnosti. Navíc se ukazuje, že vytvoření takového rámce pro výkon fiskální politiky vyžaduje určitou míru centralizace tvorby rozpočtu a „top-down“ rozpočtování.



základů pro účinné monitorování fiskálního vývoje	standardů tak, aby byly zajištěny včasné a adekvátní informace pro formování a monitorování fiskální politiky. Tato reforma pokryje všechny subsektory (alt. úrovně) vlády a zavede pro ně aktuální účetní standardy. Zajistí spolehlivé vstupy pro fiskální statistiku v ESA 95. Souběžně budovat systém státní pokladny se systémem rozpočtování a řídicí kontroly. Připravit systém monitoringu, který zajistí mimo jiné včasná data s měsíční, čtvrtletní a roční periodicitou za jednotlivé subsektory i vládu jako celek.	 vysoká	 EK  OECD	
Zrušit mimorozpočtové fondy	Obecně platí, že fiskální disciplína a fiskální konsolidace se snáze prosazuje, pokud je centrální vláda co nejvíce finančně integrovaná. To vytváří i lepší předpoklady pro zvyšování alokační i operační efektivnosti. Integrovat rozpočty současných státním mimorozpočtových fondů do rozpočtů věcně příslušných kapitol. (SFRB, SFDI, SFŽP, SFPK, SZIF) a obdobně i PGRLF a.s..	 vysoká	 EK	
Střednědobý fiskální cíl	Vláda si stanoví fiskální cíl pro své celé funkční období. Tento cíl je stanoven jako politický závazek v souladu s Paktem stability a růstu / je stanoven za základě přijatého numerického fiskálního pravidla (viz níže) / je stanoven deklarativně. Dále rozpracován v konsolidační strategii vlády (konvergenční program). Fiskální cíl se stanovuje pro 5letý horizont: změna podílu strukturního (primárního) salda na HDP / velikost strukturního (primárního) salda s/bez jednorázových operací / poměr vládního deficitu ku HDP / vyrovnaný celkový rozpočet / přebytkový celkový rozpočet / jiné vyjádření. Cíl pro deficit vždy doplnit i cílen pro vládní dluh v adekvátním vyjádření.. Střednědobý cíl je závazný pro přípravu střednědobých výdajových rámců a rozpočtového výhledu.	 střední	 EK	
Pětiletý fiskální cyklus	Zavedení pětiletého fiskálního cyklu (vč. zákonných výdajových rámců) s cílem zmírnit dopady čtyřletého volebního cyklu. V prvním povolebním roce schválit fiskální cíl pro celé období a návazně rozpočet na první rok a střednědobé výdajové rámce na roky t+1 až t+4. Předpokladem účinnosti je však přesná predikce příjmů na pět let, což t je dost nerealistické. Ošetřit by to mohl předem nadefinovaný korekční mechanismus skutečnosti a očekávání.	 střední		

	<i>Alternativně: ponechat současný systém rolování střednědobých výdajových rámců.</i>			
Nové národní fiskální pravidlo upravující fiskální cíl	Zakotvit numerické fiskální pravidlo: růst HDP + deficit veřejných rozpočtů $\leq 4\%$ doplněno o ztížený režim výdajových škrťů při překročení hranice 40% u vládního/ státního dluhu / PSR / jiné. <i>Komentář: pravidlo růstu HDP a deficitu veřejných rozpočtů musí být teoreticky podloženo a navíc je nutná simulace takového pravidla.</i> <i>Alternativně: pravidlo bude pro diskreční složku rozpočtu doplněnou o dopad minodiskreční složky na ekonomiku (fiskální multiplikátory), ...</i>			
Stanovit dlouhodobý plán snižování deficitu	Mít fiskální strategii zaměřenou na zajištění fiskální udržitelnosti. Její cíle musí být konkrétní, jasně formulované a věrohodné. Minimálně by měly zahrnovat stabilizaci dluhu v poměru k HDP na úrovni do 50%. <i>Komentář: výše dluhové kvóty je teoreticky víceméně výraz mezigenerační solidarity. V případě „krátkodobého“ pohledu a krátkodobých cílů politiků (max. na délku volebního období), je problematické v praxi o něčem takovém jako je „politická volba“ v této oblasti uvažovat.</i>		✓ IMF ✓ EK ✓ OECD	
Střednědobé výdajové rámce	Střednědobé výdajové fiskální rámce budou i nadále stanovovány nominálně jako výdajový strop centrální vlády. Posilování jejich proticyklické působení zajistí dodržování pravidla, že neočekávané příjmy se použijí výhradně na snižování deficitu. Bude respektováno, že výdajové rámce jsou právně závazné. Budou přehodnoceny/omezeny důvody pro změnu rámce stanovené v rozpočtových pravidlech. Bude zjednodušena metoda kalkulace výdajových rámců tak, aby se posílila jejich transparentnost a tím i komunikovatelnost. Tento princip prosazuje vyšší transparentnost, zužuje každoroční rozhodování, posiluje právní význam rámců, nutí více uvažovat v dlouhodobém horizontu.	 vysoká	✓ EK ✓ OECD	
Střednědobý rozpočtový výhled	Střednědobý rozpočtový výhled bude posílen v jeho plánovací funkci. a bude posílena jeho závaznost. To bude předpokládat posílení centralizace v rozpočtovém procesu tvorby a implementace státního rozpočtu a rozpočtů státních mimorozpočtových fondů; střednědobý rozpočtový výhled bude nadále sestavován metodou „top-down“.	 nízká	✓ EK ✓ OECD	

Nezávislá fiskální instituce	Nezávislá fiskální instituce je klíčová pro neformální prosazování fiskální disciplíny. Národní rozpočtová rada: nezávislá na vládě institucionálně / personálně / finančně – viz ČNB. Tato instituce bude vykonávat / vykonává na požádání vlády / Parlamentu následující funkce: hodnotí reálnost makroekonomického rámce, na kterém se připravují státní rozpočet a rozpočty státních fondů; hodnotí nastavení fiskální politiky při přípravě návrhů rozpočtů, ale i hodnocení plnění rozpočtů jak z hlediska pozice v hospodářském cyklu tak i z hlediska střednědobého fiskálního cíle (v závěrečném účtu); vyjadřuje se k fiskálním dopadům připravovaných významných reforem; vyjadřuje se k používaným metodám vládních pracovišť připravujících krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé projekce či je sama nezávisle připravuje. <i>Alternativně. Vytvoření permanentního nadstranického orgánu jmenovaného PS ČR pro veřejné rozpočty</i>	 střední	 EK  OECD	
Posílení procesních pravidel	Procedurální pravidla jsou efektivnější než uzákonění vyrovnaných rozpočtů a podobná omezení. Musí platit, že změna pravidel musí být mnohem obtížnější než změna samotného rozpočtu. Aby navrhované úpravy fiskálního rámce rozpočtového procesu měly pozitivní vliv na fiskální disciplínu, musejí být vynutitelné; zde pozitivní roli může hrát nezávislá fiskální instituce (viz výše). Upravit pravidla v souladu s posílením fiskálního rámce a posílením fiskální disciplíny. Zrušení výdajů typu „porcování medvěda“ – což je nesystémové.			
Rozpočtové pravidlo pro místní vlády	Rozpočtovým zákonem se omezí možnost místních vlád se zadlužovat/ uloží se jim schvalovat rozpočty pouze jako vyrovnané / vyrovnané pouze v jasné definované provozní části (potřeba předem klasifikovat výdaje na vzdělání, na životní prostředí a jiná kouzla)/ zavedou se obchodovatelné dluhové povolenky. Zvážit obdobně omezit zadlužování i systému veřejného zdravotního pojištění.	 vysoká	 EK  OECD	
Sankce za porušování rozpočtové kázně	Stanoví ústavní zákon.			

Transparentnost rozpočtové dokumentace/ rozklíčovací rozpočet	Rozpočty musí být jasné a srozumitelné široké veřejnosti: transparentnost je předpokladem pro veřejnou kontrolu, na kterou mají daňoví poplatníci právo. To platí o dokumentaci k návrhu rozpočtů, tak i o dokumentaci k závěrečnému účtu, jenž má dnes malou autoritu. Tato zpráva bude transparentně podávat odpočet hospodaření vlády obdobným způsobem jako ve firmě. Rozpočet by měl být k dispozici do velkého stupně detailu. Jedině tak bude možno efektivně porovnávat výdaje/příjmy jednotlivých ministerstev, jejich součástí a oddělení. Poměrové ukazatele pak jednoduše odhalí nehospodárnosti. Vhodné je údaje prezentovat (i do velkého detailu) v databázi na Internetu.	 nízká	 EK	
Audity zaměřené na efektivnost výdajových programů	Soustavné sledování a vyhodnocování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti státem financovaných činností a programů. Tato úloha by připadala správcům rozpočtových kapitol, kteří by se měli přeorientovat ze snahy o získání co největšího objemu rozpočtových prostředků na systematický monitoring vstupů a výstupů. <i>Komentář: Již dnes zákon ukládá: mají interní auditory i podléhají kontrole. Totéž by měl dělat NKÚ.</i>			

ZVÝŠENÍ EFEKTIVITY VÝDAJOVÝCH PROGRAMŮ				
Zavedení centrálního nákupu	Zavést agenturu, která by nakupovala zboží a služby pro celý státní rozpočtový sektor a organizovala pro něj poptávková řízení, čímž by se zvýšila transparentnost, riziko korupčního jednání ve výběrovém řízení by se snížilo, neboť by bylo pod větší kontrolou. Navíc by došlo k množstevním úsporám a tím k úsporám nákladů (10-20%). Veškeré nákupy budou transparentně vystavovány na Internetu, nejlépe v přepočtu „cena za kus“.			
Výkonově orientované rozpočtování	Poskytnutí manažerské pravomoci, ale zároveň odpovědnosti za konkrétní výsledky jednotlivým organizačním jednotkám a jejich vedoucím pracovníkům. Jsou jim svěřeny rozpočtové prostředky k dosažení daných výstupů, ale bez předepisování struktury vstupů. Jde zde o určitou modifikaci přístupu, který je zcela běžný v komerčním sektoru, kde si podniky jako cíle stanovují například tržby, zisk, podíl na trhu. To ve veřejném sektoru není možné, proto se tyto ukazatele nahrazují ukazateli charakterů přímých výkonů (např. počet uzavřených případů, četnost silničních kontrol, počet vyřízených žádostí apod.) nebo dosažených efektů. Tyto ukazatele se pak porovnávají k vynaloženým nákladům a jejich hodnoty by se měly rok od roku zlepšovat.			
Odměňování na základě manažerských smluv	Viz. Výkonově orientované rozpočtování . Např. pokud rámce jednotlivých kapitol nebudou dodrženy, sníží se plat daného ministra a náměstka o 20%.			
Právo pro správce kapitol převádět výdaje	Právo pro správce kapitol převádět investiční i provozní výdaje, které nespotřebují v daném roce do roků dalších, ale pouze v předem vymezeném rozsahu s ohledem na potřeby fiskální konsolidace. <i>Komentář: Zkušenosti z minulých let jsou velmi sporné; neomezeně převáděné prostředky přes rezervní fondy činily desítky miliard a znemožňovaly efektivně provádět fiskální politiku viz kritika mezinárodních institucí a ČNB.</i>		Kritika ✓ EK ✓ OECD ✓ IMF	

Elektronické aukce	Elektronické aukce by měly být povinné, neboť se tak zvýší transparentnost. Zavedení povinnosti zadavatelů u zakázek malého rozsahu zajistit alespoň 3 nabídky, zveřejňování všech uzavřených smluv veřejné správy na internetu, alokovat čím dál tím více zakázek prostřednictvím otevřených soutěží a elektronických aukcí.			
---------------------------	---	--	--	--

DOKONČENÍ STRUKTURNÍCH REFORM				
Zvýšit účinnost dávkových systémů	Provázání podpor v nezaměstnanosti na veřejně prospěšné práce, veřejnou službu nebo na rekvalifikační kurzy.			
Zlepšit koordinaci dávkových a daňových systémů	Dále se doporučuje pokračovat v analýzách souběhu daní a dávek a jejich dopadu na motivaci k práci, diferenciaci dávek na příjmovou a majetkovou situaci žadatele. Omezit nežádoucí interakce mezi daňovým a dávkovým systémem; systematická analýza jejich vzájemného působení s cílem předcházet těmto problémům.□	 střední	✓ IMF ✓ OECD	
Revize agend státní správy	Některé agendy zcela zrušit, jiné omezit nebo změnit způsob financování			
Další reformy	Dokončit reformu zdravotnictví, provést reformu důchodovou, vzdělávání,	 vysoká	✓ IMF ✓ EK ✓ OECD	

DAŇOVÉ OTÁZKY				
Postupné sblížení sazeb DPH směrem k základní	Snížená sazba DPH je nejčastěji odůvodňována degresivním působením DPH, které má vyrovnat snížená sazba uvalená na komodity, které tvoří větší podíl ve spotřebním koši nízkopříjmových skupin. Ukazuje se však (viz např. poslední Ekonomický přehled OECD), že toto opatření je velmi neefektivní v tom, čeho má dosáhnout. Efektivnější by bylo zavést jednu sazbu DPH a upravit podle toho sociální politiku.	O střední	✓ IMF ✓ OECD	
Zvýšení daně z nemovitostí	Daň z nemovitostí je nejméně distorzní daní. Zvýšení podílu majetkových daní na celkových daňových příjmech doporučuje České republice i řada mezinárodních institucí. Současný systém, kdy základem daně je výměra pozemku či stavby, by však při vysokých sazbách daně vedl k poměrně nespravedlivému rozložení daňového břemene. Než bude přistoupeno na výraznější zvýšení daně z nemovitostí, je třeba základ daně přiblížit hodnotě pozemku.	O střední	✓ IMF ✓ OECD	
Zvýšení ekologických daní	Cílem zvýšení daně z elektřiny, daně z pevných paliv a daně ze zemního plynu je jednak zvýšení daňového zatížení komodit, při jejichž používání vznikají negativní externality ve formě znečišťování životního prostředí a jednak zvýšení podílu nepřímých daní na celkových daňových příjmech.	O střední		
Rozšíření daňového základu daní z příjmů	V současné době existuje u daně z příjmů fyzických osob a daně z příjmů právnických osob celá řada osvobození, výjimek a dalších daňových úlev. Ačkoliv některé z těchto úlev naplňují svůj účel, kterým je snížení administrativních nákladů tím, že se nevybírají daně, řada jiných úlev jsou pouze veřejné výdaje poskytované prostřednictvím daňového systému. Tyto skryté daňové výdaje způsobují distorze, vedou k vyšším administrativním i vyvolaným nákladům, způsobují daňové úniky a není zřejmé, jak efektivně naplňují své deklarované cíle. Jejich zrušením, případně v odůvodněných případech nahrazením novým výdajovým programem, by došlo ke zvýšení ekonomické efektivity veřejných financí.	O střední	✓ IMF ✓ OECD	
Posun od zdanění práce ke zdanění spotřeby	Toto opatření je doporučováno mezinárodními institucemi jako nástroj na podporu hospodářského růstu. Konkrétně lze realizovat zvýšením nepřímých daní (viz body Postupné sblížení sazeb DPH směrem k základní a Zvýšení ekologických daní) a snížením přímých daní, zejména pojistného placeného zaměstnavatelem, čímž	O střední	✓ EK	

	dojde ke snížení ceny práce, což podpoří pokles nezaměstnanosti.			
Zmírnění rozdílů v daňové úpravě OSVČ a zaměstnanců	Příliš velké rozdíly v daňovém zatížení mez i OSVČ a zaměstnanci jsou dány zejména příliš vysokými paušálními výdaji, které si OSVČ mohou uplatňovat a jednak faktem, že základem pro sociální a zdravotní pojištění OSVČ je 50 % hrubého zisku, zatímco u zaměstnanců je to 100 % hrubé mzdy. U sociálního pojištění platí, že jde o pojištění pro případ nemožnosti pracovat (nemoc, stáří), a pasivní kapitálové příjmy, které příjemci plynou i v dobách nemoci či stáří by tedy sociálnímu pojištění podléhat neměly. Příjem z podnikání je kombinací příjmu z vloženého kapitálu, který by pojištění podléhat neměl, a příjmu z práce, který by podléhat měl. Podíl práce a vloženého kapitálu se jednotlivých OSVČ liší, avšak z hlediska jednoduchosti je vhodné, aby byl zvolen jeden podíl platný pro všechny. Posoudit bude třeba i základ pro výpočet plateb do veřejného zdravotního pojištění. Cesta ke zmírnění by rozdílů by tedy měla vést prostřednictvím snížení paušálních výdajů (např. na úroveň, jaká platila do roku 2005), zavedením základu zdravotního pojištění ve výši 100 % hrubého zisku a případným přehodnocením výše základu sociálního pojistného.	 vysoká	✓ OECD	
Zavedení jednoho inkasního místa a harmonizace vyměřovacích základů DPFO a pojistného	V současné době je DPFO spravována finančními úřady, sociální pojistné okresními správami sociálního zabezpečení a zdravotní pojistné zdravotními pojišťovnami. Pro každý z uvedených odvodů je třeba vyplňovat samostatný formulář, platit samostatnou platbu, každý je samostatně kontrolován a případně samostatně vymáhán. Přitom se jedná o velmi podobné platby. Snížením rozdílů mezi právní úpravou uvedených tří odvodů a přesunem jejich správy na finanční úřady lze dosáhnout významné úspory administrativních nákladů a zejména vyvolaných nákladů na straně podnikatelů.	 vysoká	✓ IMF ✓ OECD	