

Od reformy k reformě

Sylvie Dvořáková

Garant: Tomáš Sedláček

Září 2010

Obsah

Úvod	4
1. Nutnost reformy	5
2. Institucionální prostředí	5
2.1. Vymahatelnost práva	5
2.2. Obchodní rejstřík a vstup do podnikání	5
2.3. Bankroty	5
2.4. Korupce	6
2.4.1. Zavedení centrálního nákupu jako řešení	6
2.5. Veřejná služba	6
2.5.1. Audity	7
2.6. Konkurenční prostředí	7
2.7. RIA – Regulatory Impact Assessment	8
2.8. Daňová soustava	8
3. Zdroje financování	9
3.1. Zdroje z evropských fondů	9
3.2. Partnerství veřejného a soukromého sektoru – PPP	10
3.3. Podpora podniků	10
4. Infrastruktura	10
4.1. Půda	11
4.2. Ochrana přírody a kultury	11
4.3. Telekomunikace	11
5. Lidské zdroje	11
5.1. Vzdělávání	12
5.2. Trh práce	13
5.3. Imigrace	14
6. Výzkum, vývoj, inovace	14
7. Státní fondy	15
8. Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí	16
8.1. Dřevíčská výzva	16
8.2. Rozpočtový výhled 2003 - 2006	16
8.2.1. Výkonově orientované rozpočtování	17
8.2.2. Opatření na příjmové straně	18
8.2.3. Opatření na výdajové straně	18

8.3.	Strategie hospodářského růstu	18
8.4.	Závěrečná zpráva NERVu	18
8.4.1.	Opatření na výdajové straně	19
8.4.2.	Opatření na příjmové straně	19
8.5.	Východiska z krize – dokument úřednické vlády.....	19
8.5.1.	Opatření na výdajové straně	19
8.6.	Jak inteligentně reformovat veřejné finance? – studie CERGE-EI	20
8.6.1.	Fiskální instituce	20
8.6.2.	Podpora stavebního spoření	20
9.	Důchody a penzijní reforma	21
10.	Nemocenské pojištění	22
11.	Zdravotní pojištění a reforma zdravotnictví.....	23
12.	Sociální podpora a sociální péče	24
13.	Závěr	25

Úvod

Tato práce se nesnaží vytvořit další reformní dokument, těch už bylo napsáno víc než dosti, nýbrž zmapovat dosavadní proreformní úsilí a doporučení mezi lety 1999 až 2010. Tato práce si klade za cíl ukázat, že ať už byla vláda levicová, pravicová či úřednická, ať už se jednalo o doporučení OECD nebo špiček české ekonomie, reformní doporučení a snahy nikdy nešly proti sobě. Právě naopak, existuje zde nebývalá shoda o tom, co se musí v České republice změnit. Proto je nyní nutné udržet si silnou vládu, která si plně uvědomí rozsah problémů a najde dostatečnou politickou vůli ke změně. Dále je nutné, aby se v reformách pokračovalo, i když bude u moci jiná vláda. Některé reformy jsou krátkodobějšího charakteru, ale jiné vyžadují dlouhodobé úsilí, které přesahuje možnosti jednoho funkčního období. Je třeba zde nastavit politickou kontinuitu, politickou odpovědnost a hlavně odolat populismu.

Vycházíme zde z následujících dokumentů:

- * Dřevíčská výzva (1999)
- * Rozpočtový výhled 2003 – 2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů (2003)
- * Strategie hospodářského růstu (2005)
- * Závěrečná zpráva Národní ekonomické rady vlády (2009)
- * Východiska z krize – politika úřednické vlády v krátkodobém a střednědobém horizontu (2010)
- * Jak inteligentně reformovat veřejné finance – CERGE-EI (2010)
- * Policy Brief – Ekonomická zpráva o ČR, OECD (2001, 2003, 2004, 2006, 2008, 2010)

V této práci systematicky popíšeme přístupy a doporučení jednotlivých dokumentů k dané tématice, čímž ukážeme vzájemnou podobnost, i když každý dokument přikládá větší důraz na jinou oblast. Budeme se věnovat problému po problému, ne nutně podle jejich důležitosti, a podáme tak ucelený obraz o reformním vývoji v uplynulém desetiletí.

1. Nutnost reformy

Otálení s reformami generuje ohromné náklady. Již v roce 1999 ekonomové tvrdili, že česká ekonomika čelí obtížné situaci a že nutnost reformy je neoddiskutovatelná. Toto tvrzení se objevuje ve všech dokumentech až do roku 2010. V roce 2003 hovořili sociální demokraté o nutnosti fiskální reformy, abychom neztratili dobrou výchozí pozici. Uvědomovali si, že neudržitelná fiskální politika představuje největší riziko pro ekonomický vývoj ČR. Apelovali na flexibilitu, zvýšení efektivnosti, a hlavně na dlouhodobost. Strategie hospodářského růstu zdůrazňuje nutnost reformy hlavně z důvodu zvýšení konkurenceschopnosti české ekonomiky. Tak či tak si všichni autoři výše zmíněných dokumentů uvědomovali, že není času nazbyt. Studie CERGE-EI sice tvrdí, že situace zatím katastrofická není, ale pokud se něco rychle nezmění, bude velkým problémem vrátit se zpět na správnou cestu vyrovnaných rozpočtů a fiskální udržitelnosti. OECD už v roce 2001 radilo, že je zde pokračující potřeba reformy, konstatovali, že fiskální politika je zde nadměrně uvolněná a že je nutné zaujmout tvrdší fiskální postoj s cílem zvýšit efektivnost veřejných financí. Toto tvrzení jim v menších obměnách vydrželo až do poslední publikované zprávy v roce 2010.

2. Institucionální prostředí

Institucionální reformy jsou podle Dřevíčské výzvy to nejdůležitější, na co by se měla upřít pozornost (nejenom) českých politiků. Existuje zde celá řada problémů jako nepříznivé legislativní prostředí, nízká vymahatelnost práva, pomalost, složitost a neefektivita soudů, příliš komplikované, zdlouhavé a nákladné založení firmy, nefunkční systém bankrotu a konkurzu, korupce, nízká kvalita veřejné služby, dále její neefektivita, nízká výkonnost, nízká vzájemná komunikace úřadů, komplikovaná daňová soustava, existence oligopolních a monopolních struktur, nedokončená privatizace a mnoho dalších.

2.1. Vymahatelnost práva

Soudy pracují neúnosně pomalu, jsou neefektivní a mají malou důvěru občanů. Je zde nedostatek soudců (vzhledem k agendě – mnohdy pouze administrativní – kterou musejí vykonávat) a ti stávající jsou nedostatečně motivováni. Soudnictví potřebuje reorganizaci. Je nutné zvýšit služební a kárnou odpovědnost pracovníků soudů za své výsledky a také jejich odbornou znalost. Dále se doporučuje převést některé odpovědnosti ze soudců na soudní úředníky. I OECD doporučovalo klást nejvyšší prioritu na další urychlení soudních procesů, neboť soudní rozhodnutí jsou pomalá a jejich vynutitelnost problematická, na snižování administrativní zátěže soudců, zjednodušení kontrolních postupů a zkrácení lhůty pro vyřízení podání u soudu.

2.2. Obchodní rejstřík a vstup do podnikání

Vstup do podnikání je v ČR nesmírně komplikovanou a časově i finančně velmi nákladnou záležitostí. Jak Dřevíčská výzva, SHR tak i Reforma 2003 doporučují sloučit všemožné registrace na jedno místo a použít pokud možno jediný formulář. Poskytnuté informace by měly být jednotlivými úřady sdíleny a ne vyžadovány několikrát. Dále SHR doporučuje přesunout důraz z kontroly předběžné na kontrolu následnou. Celkově je nutné snížit administrativní zátěž podnikatelů.

2.3. Bankrot

U této problematiky všichni jednohlasně volají po přesunu pravomocí na věřitele a vytvoření nového insolvenčního zákona a zákona o bankrotech, kdy o řešení úpadku budou rozhodovat věřitelé. Je třeba upravit zákon tak, aby role soudců byla omezena a konkurzní a vyrovnávací řízení bylo

podstatně zkráceno, neboť konkurzní řízení, zánik a přebírání neživotaschopných podniků jsou těžkopádné procesy, jež trvají nesmírně dlouho. (2003, 2004).

2.4. Korupce

Už v roce 1999 padají zmínky o šířící se korupci, ovšem jak postupujeme v čase, tento problém získává na důležitosti. Z hlediska veřejných financí je zásadní zvýšení efektivnosti, otevřenosti a transparentnosti při zadávání veřejných zakázek. Doporučení jsou různá, například zavedení e-governmentu, elektronických aukcí, systému černých listin, paktu integrity, arbitrážního řízení, ochrany oznamovatele korupčních praktik, institutu provokatéra (zde NERV pro, SHR proti). Úřednická vláda klade důraz na podpis Úmluvy o ochraně finančních zájmů ES a Úmluvy o boji proti korupci úředníků ES nebo členských států EU, kde ČR je jedna z mála zemí, která tyto úmluvy ještě neratifikovala. OECD radí omezit regulaci a byrokracii, což podle nich pomůže snížit příležitosti a podněty směřující ke korupci a také pokračovat v tlaku na zvyšování odpovědnosti spolu s omezováním příležitostí pro korupci prostřednictvím zvyšování transparentnosti a zjednodušováním administrativních procesů.

2.4.1. Zavedení centrálního nákupu jako řešení

Zavedení centrálního nákupu je fenoménem napříč dokumenty. Reformní dokument z roku 2003 chtěl 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%).

2.5. Veřejná služba

Výkonnost veřejné správy je v porovnání s privátním sektorem nižší. Existuje tam nadbytek zaměstnanců, kteří nemají jasně dané kompetence a odpovědnosti. Za účelem vládních škrtnů navrhuje Reforma 2003 snížit celkový počet pracovníků ve státních úřadech o 6%. Plně se tam neprojevil ani klientský přístup. Ve veřejné správě není jasně definovaný vztah mezi kvalitou vykonané práce a odměnou. Tabulkový systém není motivující ani konkurenceschopný. Místo toho se doporučuje zavést odměňování na základě manažerských smluv (úřednická vláda). Veřejný sektor by měl také lépe komunikovat s občany, například pomocí internetové komunikace. Dále by bylo vhodné propojit jednotlivé informační systémy, které spolu takřka neumí komunikovat. Státní správa by měla na internetu publikovat maximum informací například pomocí online-registru.

O transparentnosti ve veřejném sektoru pojednává taktéž Reforma 2003. Ta chce zavést povinnost ústředních orgánů, organizačních složek státu, příspěvkových organizací a státních fondů otevřeněji informovat veřejnost o svých činnostech a veřejných prostředcích na ně vynaložených ale také povinnost publikovat pravidelné výroční zprávy, které budou obsahovat stanovené cíle, jejich skutečné plnění a plánované cíle na další období. Tento krok by podle autorů reformy měl přispět ke změně chování státních institucí z úřednického ke klientskému stylu.

NERV navrhuje Zákon o státní službě, což znamená odpolitizovat veřejnou správu a vytvořit podmínky pro vysoké úředníky a stanovit kritéria, podle kterých budou tito úředníci vybíráni. Úřady by se neměly bát využívat své pravomoci v celé šíři a síle. ČR je jedinou zemí EU, ve které neplatí služební zákon řešící povinnosti a práva úředníků - s cílem eliminace zbytečné byrokracie, odpolitizování státní správy, odbourání korupce a stabilizace úředníků.

OECD doporučuje snížit úroveň zaměstnanosti ve veřejném sektoru a úspěšně reformovat veřejné výdaje pomocí úsilí ministerstev, úředních orgánů ale také obcí a krajských samospráv. Aby došlo ke zlepšení efektivnosti při zajišťování veřejných služeb, musí hospodářská politika fungovat na 3 frontách: úspory z rozsahu, systém financování a zodpovědnost za dosažené výsledky. Při financování na nižších úrovních by hlavním cílem hospodářské politiky mělo být zajištění větší flexibility prostřednictvím přechodu od účelových dotací k blokovým.

2.5.1. Audity

Ve všech orgánech státní sféry SHR doporučuje zavést organizační, funkční, procesní a informační audity nezávislými konzultačními firmami. NERV navrhuje externí personální audity a periodické výkonnostní audity.

Audity navrhuje taktéž Reforma 2003. Doporučuje zahájení auditu výdajů, což by byl proces soustavného 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. Dále navrhuje organizační a personální audit, jejichž cílem je najít ne hospodárnosti a rezervy plynoucí z neracionální organizační struktury, neboť zde existuje obrovský potenciál úspor. V neposlední řadě se zmiňuje o auditu výkonnosti, ke kterému doporučuje pomoc od NKÚ a soukromých auditorských a konzultantských firem.

Cílem auditů je zvýšit kvalitu a výkonnost veřejné služby a dále zajistit kvalitní, vzdělané a kompetentní zaměstnance, eliminovat zbytečnou a všudypřítomnou byrokracii a odpolitizovat státní správu.

2.6. Konkurenční prostředí

V některých sektorech dochází k omezení hospodářské soutěže, což brzdí rozvoj podnikatelského prostředí. Jedná se především o síťová odvětví - o trhy elektřiny, plynu a telekomunikací. Nevyrovnaná nabídka a poptávka v určitých odvětvích umožňuje vznik oligopolních a monopolních struktur. V oprávněných případech je nutné tyto struktury omezit. Když je stát jak vlastníkem, tak i regulátorem je zde risk střetu zájmů. Doporučení je proto privatizovat ty (monopolní) firmy, ve kterých má stát majoritní účast, a ve kterých privátní vedení povede ke snížení nákladů či zlepšení poskytovaných služeb.

Stát by měl dále vytvořit a vynucovat pravidla a podmínky, které povedou k ustanovení lepšího konkurenčního prostředí. Jsou to hlavně instituce typu, NKÚ, ÚOHS, které mají dozírat a kontrolovat. Nejvyšší kontrolní úřad by měl mít více pravomocí, například pravomoc sankcionovat ne hospodárné jednání. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže z vlastního rozhodnutí nekontroluje zakázky malého rozsahu, které ovšem představují až 50% všech veřejných zakázek. Je sice nemožné kontrolovat každou zakázku, ale namátkové kontroly jsou vždy možné. Elektronické aukce by měly být povinné, neboť by se tak zvýšila transparentnost. NERV dále doporučuje 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.

OECD doporučuje napříč síťovými odvětvími umožnit vstup alternativním poskytovatelům služeb, což je důležitým nástrojem ke zvýšení konkurence a mělo by být implementováno všude, kde je to vhodné.

2.7. RIA – Regulatory Impact Assessment

Určitá míra regulace je v ekonomice nutná a žádoucí. Je nutné si ale uvědomit, že každá regulace s sebou nese určité náklady, a to jak finanční tak i požadavky na lidské zdroje a čas. Při tvorbě nové legislativy je žádoucí zohlednit hodnocení jejich dopadů (RIA). Toto sice bude generovat další náklady, ovšem výsledkem budou kvalitnější regulační opatření a větší transparentnost. Začlenění RIA do legislativního procesu mimo jiné podporuje SHR, OECD a EU.

2.8. Daňová soustava

Daňové zatížení je u přímých daní a plateb na sociální a zdravotní pojištění nadprůměrné. Správně nastavená daňová soustava má vliv na konkurenceschopnost celé republiky, může podporovat hospodářský růst a také vést k vyšším příjmům při výběru daní. Celý systém by měl být nastaven tak, aby jeho správa nepředstavovala nadměrnou zátěž ani pro rozpočet ani pro podnikatele. Jeho výklad musí být jednotný.

V roce 1999 doporučovali odborníci snížení přímých daní, odvodů na sociální pojištění, přiblížení sazeb DPH, mírně zvýšit spotřební daně v případě selhání trhu (ekologie), rozšířit zdanitelný základ, což by umožnilo snížit daňové sazby a celkově zjednodušit a zprůhlednit celý systém.

V roce 2003 začali usilovat o snížení hranice obratu pro povinnou registraci k DPH ze 3 mil. Kč za rok postupně až na dnešní 1 mil. Kč. Dále chtěli přesunout část zboží ze snížené sazby (5%) do základní (22%), zvýšit daňové zatížení cigaret na 57%, zvýšit spotřební daň z lihu z 234 Kč na 265 Kč za litr, zvýšit sazbu u bezolovnatého benzínu, zakázat prodej tabáku a lihovin na tržištích, povinné zavést označování alkoholických nápojů kontrolními páskami, rozšířit základ daně, snížit daň z příjmu právnických osob až na 24%, zvýšit vyměřovací základ OSVČ pro sociální i zdravotní pojištění z 35% na 50%. Dále chtěli modernizovat daňovou a celní správu a zvýšit jejich účinnost a omezit celní i daňové úniky.

SHR zdůrazňovala, že ČR jakožto stát s nejnižší daňovou kvótou má nejvyšší vedlejší náklady práce (příjem ze sociálního a zdravotního pojištění představoval téměř polovinu daňových příjmů). Tyto vysoké náklady představují bariéru ke tvorbě nových pracovních míst. Doporučovali tedy přejít od přímých daní k nepřímým, od zdanění práce ke zdanění spotřeby, snížení sazeb příspěvků na sociální a zdravotní pojištění. Dále doporučovali snižovat přímé daně a daně z příjmu z kapitálových výnosů, rozšířit daňová pásma a snížit jejich počet, zrušit daně, jejichž výnos je nižší než náklady na jejich správu a daně, které mají prvky dvojího zdanění, provést ekologickou daňovou reformu.

NERV apeloval na postupné sbližování sazeb DPH směrem k základní, která by měla být zvýšena, dále chtěl zvýšit spotřební daně u negativních externalit, zvýšit majetkové daně i ekologické daně a rozšířit daňový základ. NERV odmítá rozdávání povolenek na vypouštění oxidu uhličitého a navrhuje zavést prodej těchto povolenek.

Úřednická vláda kladla důležitost na omezení prudkých a častých změn zdanění nastavením dlouhodobého rámce. Dalším cílem bylo i snížení administrativní a finanční náročnosti obsluhy celého systému a harmonizace základů daně a pojistného. Co se týče konkrétních procentuálních

doporučení, tato vláda vytvořila následující opatření: zdvojnásobit daň z nemovitosti, zvýšit sazbu DPH každou o 1 procentní bod, zvýšit daň z tabákových výrobků, z benzínu a nafty o 1 Kč na litr, z piva o 0,5 Kč na 0,5 l, z lihu o 5 Kč na litr 40% alkoholu, zavedení druhého pásma daně z příjmu fyzických osob se sazbou 31%, snížení daňového zatížení práce kompenzované zvýšením spotřebních (ekologických) daní a daní z příjmů a nakonec i snížení disproporcí mezi zaměstnanci a OSVČ v oblasti sociálního a zdravotního pojištění.

CERGE-EI konstatuje, že daňový systém potřebuje systémovou reoptimalizaci. Hlavními změnami by mělo být rozšíření daňových základů kompenzované snižováním sazeb, posun od zdanění práce ke zdanění spotřeby a ostatních příjmů, sbližování daňových sazeb a přesun k vyššímu zdanění negativních externalit.

OECD tvrdí, že snížení daňového zatížení práce by mělo být vládní prioritou, doporučuje správně zdanit majetek a ochranu životního prostředí, sjednotit sazby DPH, pokračovat ve zjednodušování systému a reformovat systém daňových úlev k posílení stimulů najímání pracovní síly. Systém daňových úlev by měl být jednotný a neimplikovat více možných vysvětlení. Mezi další doporučení patří zvýšení daně z nemovitostí, zmírnit rozdíly v daňové úpravě OSVČ a zaměstnanců, snížit daňovou sazbu u daně z příjmů právnických osob, sloučit výběr daní do jedné instituce, zavést systematické vykazování daňových úlev, reformovat ekologické daně, zavedení daně z emise skleníkových plynů, zavedení daně z emisí u vozidel používaných k podnikání, uvalení spotřební daně na uhlí spotřebovávané domácnostmi a také zavést aukční prodej v systému obchodování s emisními povolenkami.

Co se týče stropů vyměřovacího základu pro sociální a zdravotní pojištění, SHR navrhuje stanovit tento strop ve výši pětinasobku posléze čtyř a nakonec trojnásobku průměrné mzdy. Úřednická vláda naopak navrhuje strop ve výši šestinasobku průměrné mzdy. OECD navrhuje tento strop buď zrušit, nebo zavést vyšší pásmo daně z příjmu nad určitou hranicí.

3. Zdroje financování

Česká Republika by měla vytvořit příznivé prostředí pro zahraniční investory a usilovat o co největší příliv přímých zahraničních investic. Také by měla usilovat o větší zapojení domácích investorů.

3.1. Zdroje z evropských fondů

Problematický stav veřejných financí vykazuje nedostatek prostředků ke spolufinancování evropských projektů. Je třeba nalézt dostatek národních prostředků na projekty sponzorované EU, maximalizovat tyto zdroje a nasměrovat je do nejpotřebnějších oblastí. SHR dokonce radí upřednostňovat evropské projekty před národními. Všeobecná nízká povědomost o možnostech využívání peněz EU brání většímu využívání těchto zdrojů. Často je administrativa tak náročná, že potencionální žadatele odradí. Je tedy třeba intenzivně a efektivně podporovat čerpání peněz v průběhu celého procesu pomocí poskytování informací na centrálních kontaktních místech, zjednodušování a zrychlování administrativy a motivací k předkládání kvalitních programů.

Kohezní fond a strukturální fondy představují nástroj potřebné fiskální expanze, ročně z nich k nám proudí až 100 mld. Kč, ovšem jejich maximální využitelnost je možná jen tehdy, když zajistíme potřebnou sumu pro spolufinancování. Nejedná se zde pouze o stát, ale i o samotné podniky, kraje či

obce, kteří jsou příjemci podpory, musí najít zdroje pro spolufinancování. Stát by si ale měl vytvořit svědomitou kohezní politiku a adekvátní monitoring.

3.2. Partnerství veřejného a soukromého sektoru – PPP

Pro toto partnerství neexistuje v ČR legislativní rámec, který by dovozoval intenzivnější využívání této možnosti. Povědomí o PPP je poměrně špatné (díky dálnici D47 do Ostravy), avšak tato spolupráce by umožnila spolufinancovat projekty hrazené z evropských fondů a pozitivně ovlivnit kvalitu i efektivnost veřejných služeb. Toto partnerství je ve světě zcela běžné a slouží k zajišťování veřejných služeb a projektů. V Česku ale chybí jak legislativní rámec, tak i transparentní metodika. Je třeba zde vytvořit právní a institucionální rámec pro jeho aplikaci.

Podporu PPP vyjadřuje jak Reforma 2003, tak SHR, NERV i OECD.

3.3. Podpora podniků

V roce 2003 hovořilo OECD o velkém množství špatně fungujících podniků trpících špatnou corporate governance, které byly udržovány při životě díky zvýhodněným půjčkám od státem kontrolovaných bank. Cílem tehdy měla být jak restrukturalizace podniků, tak i celého českého průmyslu.

Podpora podnikání je pro hospodářský růst důležitá. Je třeba usnadnit vstup do podnikání, snížit administrativní zátěž, získat co nej kvalifikovanější pracovníky, využívat strukturální fondy, snížit zdanění práce, podpořit mobilitu pracovních sil, podporovat rozvoj infrastruktury, zlepšit konkurenční prostředí a dotvořit vhodné legislativní a institucionální prostředí pro příliv zahraničních investorů a také pro domácí podnikatele.

4. Infrastruktura

Česká dopravní struktura není ideální. Potenciál ČR coby dopravní křižovatky ve střední Evropě využil pouze letiště Praha Ruzyně. Velká část regionů není napojena na mezinárodní dálniční síť, plán výstavby dálnic není naplňován, modernizace silniční infrastruktury probíhá pomalu, údržba a obnova pozemních komunikací je v kritickém stavu, železniční doprava ztrácí na důležitosti a vodní je doslova marginálním odvětvím (2005). Doporučuje se tedy dobudovat dálniční síť, modernizovat silnice I. třídy a dokončit stavbu železničních koridorů. SHR i OECD doporučují zavedení elektronického mýtného jako zdroj financování. Další prioritou by mělo být přemístění části transitzní a dálkové dopravy zboží ze silniční a letecké na železniční a dopravní cesty a podpora hromadné přepravy osob před individuální. Další otázkou je otevírání trhu, neboť veškerá přeprava cestujících, kterou objednává stát, je zajišťována jediným dopravcem – České dráhy, a.s. Úřednická vláda dále akcentuje podporu vzniku multimodálních veřejných logistických center a terminálů, podporu logistiky nákladní dopravy včetně jejího finančního zajištění a zajištění kvalitní dopravní infrastruktury.

OECD konstatuje, že v ČR existují silné známky alokační a technické neefektivnosti ve výdajích na infrastrukturu. Doporučuje zvážit spolupráci veřejného a soukromého sektoru (PPP), nalézt lepší rovnováhu mezi silniční a železniční dopravou, v železniční dopravě dosáhnout větší konkurence a celkově zlepšit dopravní infrastrukturu. Vytváření prostoru pro nezbytné investice do infrastruktury vyžaduje ještě silnější kontrolu výdajů ve všech oblastech tak, aby nebyly ohroženy vyrovnané rozpočty.

Infrastruktura má nesmírný vliv na mobilitu osob, zboží i informací ale také na příchod investic do regionů, což umožní jejich rozvoj. Vybudování kvalitní dopravní infrastruktury omezí bariéry v migraci lidí za prací a umožní příliv investic tam, kde to dříve nebylo možné.

4.1. Půda

V uplynulých letech došlo k rozsáhlým záborům zemědělské půdy za účelem těžební činnosti, výstavby nákupních center, budování průmyslových center a realizací bytových projektů. Zábor půdy je sice zpoplatněn, ale tyto nízké poplatky nepředstavují motivaci pro regeneraci území. Tyto sazby nereflktují společenskou prospěšnost záboru (byty x nákupní centrum). Navíc liniové stavby protínají ekosystémy a tvoří bariéry pro migraci zvěře. Je tedy třeba diferencovat odvody podle druhu stavby a podporovat revitalizaci nevyužívaných území. (SHR)

4.2. Ochrana přírody a kultury

Životní prostředí a kulturní dědictví jsou nejen ekonomicky velmi významné z hlediska turistiky a cestovního ruchu. Ochrana těchto hodnot dnes, může generovat příjmy v budoucnu. Je žádoucí snížit energetickou a elektroenergetickou náročnost produkce HDP, zajistit subvencování rozvoje venkova a multifunkčního zemědělství a zajistit nárůst veřejných výdajů na ochranu kulturního dědictví prostřednictvím dobrovolných daňových asignací.

Finanční prostředky je opět možné čerpat ze strukturálních fondů – operační program životního prostředí. Při tvorbě legislativy je nutné, aby opatření nešla nad rámec evropských politik, což by zhoršilo konkurenční pozici českého průmyslu.

Cestovní ruch je zdrojem nejen zaměstnanosti ale i určitých finančních toků. Je tedy nutné jej podporovat propagací země, investicemi do infrastruktury, a změnou politik vyžadování turistických víz.

4.3. Telekomunikace

Zde je situace relativně příznivá. ČR disponuje hustou sítí metalických a optických kabelů, vysokým počtem rádiových vysílačů, proběhla již plná digitalizace telefonní sítě. Jsme vyspělí ve využívání mobilních telefonů. Horší je situace v pevné komunikační síti, kde neexistuje dostatečná konkurence a jsme opožděni v přechodu na digitální televize a využívání připojení na internet (2005). SHR v roce 2005 doporučuje zvýšit dostupnost širokopásmového připojení k internetu, liberalizovat trh, motivovat domácnosti pořídit si internet, subvencovat rozvoj telekomunikační infrastruktury založené na vyspělých technologiích.

Vysokorychlostní připojení k internetu je velmi rozšířené, lidé využívají moderní technologie více než dříve, a to jak pro podnikatelské, výzkumné i soukromé účely. Obyvatelstvo je schopno tato média využívat a uplatnit tuto schopnost v pracovním procesu, také vytváří další poptávku po službách a činnostech s médii spojených. (NERV)

5. Lidské zdroje

Aby Česká republika byla úspěšná a konkurenceschopná, je nutné, aby měla kvalifikovanou, adaptabilní a mobilní pracovní sílu. Toto ovšem není samo sebou a je nutné pro to vytvořit vhodné podmínky, odstranit bariéry a zajistit sociální systém, který motivuje k práci.

Uplatnění na trhu práce závisí hlavně na vzdělání, kvalifikaci, ochotě se učit a podstoupit rekvalifikaci. Stejně důležité jsou i podmínky zaměstnání a podnikání.

5.1. Vzdělávání

Vzdělávání je jedním z nejdůležitějších aspektů pro dlouhodobý zdroj ekonomického rozvoje a prosperity země. Na vzdělání jsou v dnešní době kladeny vysoké nároky. Prioritou vlády by mělo být zvyšování kvality na všech stupních vzdělávacího systému.

Stát by měl dále motivovat k mobilitě studentů i pedagogů (zahraniční stáže apod.), podporovat propojení vzdělávacích institucí s podnikatelskou praxí, aby se absolventi naučili řešit praktické úkoly.

NERV doporučuje provést komplexní reformu školské soustavy (změnit metody a principy vzdělávání, přístup k žákům, klást důraz na kreativní a aplikační myšlení atd.), což by vedlo k flexibilní vzdělávací soustavě a k jejímu otevření. Žádoucí je také provedení změn v terciárním vzdělávání (zvýšení nabídky, aplikací nových učebních postupů, technologií, využívání moderních médií, vytváření praktických laboratoří) a rozvoj partnerství mezi vysokými školami. Je nutné vytvořit motivační nástroj, který by vedl většinu pracovníků k potřebě trvale se vzdělávat, neboť vzdělávání se stává celoživotním procesem. Ve školství existuje markantní potřeba zavedení systému hodnocení úspěšnosti škol (i nákladové). Je silně doporučováno zavedení státních maturit s povinnou matematikou, zesílení a zkvalitnění výuky jazyků (především angličtiny). SHR dále navrhuje zavedení celostátních srovnávacích zkoušek. OECD nápad státních maturit podporuje a dále doporučuje, že by měly hrát významnou roli při přijímacím řízení na VŠ, celkově klade důraz na větší provázanost středoškolského vzdělávání s vysokoškolským.

Mezi další priority NERVu patří posílení vazby mezi nabídkou a poptávkou, s tím souvisí návrh SHR vytvořit vhodné podmínky pro práci výchovných poradců na školách a podpora přenositelných dovedností absolventů, zvýšení vzdělanosti dospělé (střední i starší) generace odstraňováním bariér přístupu ekonomicky aktivních lidí ke vzdělávání, podpora dalšího vzdělávání ve firmách, rekvalifikace a další vzdělávání pro osoby, které pečovaly o děti, rodinné příslušníky či jinak nebyly delší dobu ekonomicky aktivní.

S výše uvedenými doporučeními se plně ztotožňuje SHR i OECD, které dále doporučuje zlepšení studentů v jazykových dovednostech a v počítačové zručnosti, vytvoření více kratších univerzitních vzdělávacích programů. Vzdělávacímu systému je podle OECD třeba nabídnout větší různorodost a zvýšit celkové investice.

5.1.1. Financování

V roce 2005 SHR doporučovala udržet růst výdajů na vzdělávání. Úřednická vláda o 5 let později při svých výdajových škrtech nedoporučuje snižovat výdaje na školství, pokud nevykazují zjevné nehospodárnosti. NERV zdůrazňuje nutnost vyšších investic do vzdělávání a lidských zdrojů vůbec. Přitom si ale nepředstavuje, že celá zátěž bude ležet na bedrech státu, daleko více se na nich bude podílet soukromá sféra, buď budou samotní studenti platit školné, nebo přímo podnikatelská sféra bude zakládat školská zařízení či poskytovat stipendia pro své budoucí zaměstnance. Dále se doporučuje snížení příspěvků vyplácených na studenta ve prospěch příspěvků vyplácených na základě výsledků univerzitního výzkumu.

OECD, NERV i SHR doporučují zavedení školného na vysokých školách. Spolu s tím navrhují zavedení odloženého školného, využití studentských půjček, které budou pro sociálně slabé garantovány státem. Splácení půjčky by podle SHR a OECD mělo nastat až po dosažení určité výše příjmu.

OECD se také věnuje integraci Romů. Doporučují zrušit zvláštní školy, které navštěvuje většina romských dětí. Tyto školy neměly za cíl starat se o romskou komunitu a přispěly ke slabým výsledkům vzdělávání a ke slabé integraci do hlavního proudu české společnosti. Současně se zrušením zvláštních škol je nutné věnovat této skupině více speciální pomoci při výuce, přizpůsobit výuku tak, aby byla pro romské děti přístupnější. Dále OECD doporučuje zavést povinnou jednoroční předškolní docházku.

5.2. Trh práce

Flexibilní pracovní trh umožňuje rychle a pružně reagovat na měnící se hospodářskou situaci a zmírňovat následky ekonomického propadu. NERV, OECD i SHR hovoří o nutnosti zvýšit flexibilitu pracovního trhu.

Jako klíčové se jeví upravení Zákoníku práce, který je velmi nepružný v oblasti propouštění zaměstnanců z důvodu neodpovídajícího výkonu, firmy se pak uchylují k propouštění z důvodu reorganizace podniku. Doporučuje se rozšířit smluvní volnost v pracovněprávních vztazích, upravit lhůty a podmínky výpovědí, umožnit zkrácené úvazky nebo práci na dobu určitou novelizací zákoníku. OECD radí zjednodušit pravidla pro propouštění pracovníků se smlouvou na dobu neurčitou.

V souvislosti s ekonomickou recesí se v rámci regulace zaměstnanosti a trhu práce zdá vhodné hledat sociální model s vyšší účinností. NERV doporučuje implementovat prvky severského modelu flexicurity (taktéž klade důraz na vyšší míru sociálních jistot, jako ten český). Konkrétně by se jednalo o následující prvky: zvýšení flexibility, zvýšení životní úrovně zaměstnance ve vazbě na rekvalifikaci, podpora alternativních modelů zaměstnání, podpora rekvalifikačních projektů, zavedení systému celoživotního vzdělávání, využívání finančních zdrojů z EU.

Stát by měl vytvořit takové prostředí, které by motivovalo k práci. Systém sociální ochrany je velmi zneužíván. Proto je třeba nastavit systém tak, aby zvýhodňoval všechny aktivity směřující k přijetí práce. Lidem se vyplatí být na dávkách – sociálních nebo nemocenských. Doporučuje se tedy snížit zdanění nízkopříjmových skupin, čímž se podpoří jejich motivace, dále pak změnit financování nemocenské tak, aby odpovědnost za náklady byla i na straně zaměstnance. Dalším cílem by mělo být zvýšení participace osob v důchodovém věku a to buď zrušením zvýhodnění předčasných odchodů do důchodu, prodloužením věku odchodu do důchodu nebo odstraněním zákonných překážek k zaměstnávání osob po dosažení důchodového věku. Stejně tak je důležité zapojit skupiny ohrožené sociálním vyloučením poskytnutím podpůrných programů.

Mezi další doporučení, tentokrát od SHR a OECD, patří vytváření vhodných podmínek pro sladění pracovního a rodinného života (podpora rekvalifikace, nabídka služeb pro děti předškolního věku a pro zdravotně handicapované), podporovat příliv kvalifikovaných pracovníků ze zahraničí a udržení mladých talentů v zemi.

NERV doporučuje nezvyšovat náklady práce na straně zaměstnavatele, usilovat o vyšší příjmy z daní pomocí pružnějšího trhu práce, eliminací daňových výjimek a rozšířením daňového základu.

OECD upozorňuje na fakt, že v ČR existují oblasti s vysokou nezaměstnaností, zejména z důvodu nedostatečné dopravní obslužnosti, která odrazuje potenciální investory. Přetrvávající státní regulace nájemného paralyzuje trh s nájemními byty a tím snižuje mobilitu pracovních sil. Doporučují tuto regulaci buď úplně zrušit, nebo najít mechanismus regulace, který by byl slučitelný s tržními principy. Pro vytváření nových pracovních míst je důležité snížit daňové zatížení, snížit ochranu zaměstnanců, přerozdělit zdroje na programy, které omezují překážky a podněty odrazující od práce a zvyšují zaměstnatelnost nezaměstnaných.

5.3. Imigrace

OECD radí, že je zapotřebí vytvořit otevřenější imigrační politiku, která by řešila problémy s nekonzistencí udělování pracovních povolení nebo lepší využívání pracovní kvalifikace přistěhovalců podle potřeb českého trhu. Mezi prospěšná opatření podle OECD patří uvolnění procedur nutných k získání trvalého pobytu a státního občanství, méně restriktivní systém pracovních povolení, včetně používání méně detailního vymezení, provázání systému udělování živnostenských oprávnění cizincům se systémem udělování pracovních povolení. Taktéž SHR doporučuje zjednodušit systém udělování pracovních povolení a povolení k pobytu, zavést protikorupční opatření v oblasti povolování pobytu, vízové agendy a zaměstnávání cizinců. Dále by podle SHR bylo dobré důsledně postihovat zaměstnavatele a zprostředkovatele zaměstnání za překročení zákona, zefektivnit činnost kontrolních orgánů v oblasti nelegálního zaměstnávání, dotvořit celorepublikový veřejný informační systém propojující informace o nabídce zahraničních odborníků a poptávce zaměstnavatelů působících na českém trhu práce.

6. Výzkum, vývoj, inovace

Výzkum, vývoj a inovace a jejich pružná a neodkladná aplikace v ekonomickém procesu představují společně s faktorem vzdělávání nejdůležitější dlouhodobý zdroj ekonomického rozvoje a prosperity země a jejich regionů.

Česká republika vynakládá na VaV podstatně méně finančních prostředků než je průměr EU, zaostává v počtu přihlášených i udělených patentů, podceňuje ochranu autorských práv, není zde dostatek odborníků, finančních prostředků a čerpání z EU fondů poměrně vážné. VaV můžeme charakterizovat velmi nezdravou organizační stabilitou, která pomalu reaguje na změny ve směru výzkumu.

SHR doporučuje pokračovat ve zvyšování výdajů na VaV, změnit strukturu směřování veřejných výdajů na VaV – posílit účelové financování, především průmyslový výzkum, podporovat ochranu výsledků VaV, zvyšovat úroveň znalostí absolventů přírodních a technických vysokých škol, využívat podporu EU, zjednodušit postupy při vzniku nových VaV pracovišť, podpořit informační a hodnotící aktivity seznamující veřejnost s problematikou VaV, posílit spolupráci veřejného a soukromého sektoru ve VaV a inovacích, zajistit pro VaV lidské zdroje (motivace studentů, zlepšení materiálních a technických podmínek studia, podpora mezinárodní mobility), snížit počet rozpočtových kapitol, z nichž je VaV podporován (což podporuje i OECD), jednoznačně vymezit působnosti jednotlivých úřadů státní správy ve výzkumu, vývoji a inovacích.

Široké využívání investic již není pouze důležitou konkurenční výhodou, ale předpokladem pro samotnou existenci podnikatelského subjektu. Proto je nesmírně důležitá fungující spolupráce podnikatelů s akademickou sférou a institucemi vývoje a výzkumu. Stát by měl mít za cíl propojit vzdělávací instituce s podnikatelskou praxí, stejně tak výzkumné úkoly realizované

vědeckovýzkumným sektorem by se měly více orientovat na aktuální potřeby podnikatelů. Pro schopné inovační prostředí je klíčová již dříve zmíněná infrastruktura.

NERV se k této tématice vyjadřuje s následujícími doporučeními: zvýšit podíl výdajů na výzkum, vývoj a inovace a okamžitě začít využívat strukturální fondy EU, ustanovení centrálního specifického pracoviště za účelem podpory vzájemné součinnosti VaV pracovišť s podnikatelským sektorem. Dále by bylo vhodné vytvořit objektivní a transparentní systém hodnocení, který by umožnil rozdělování veřejných prostředků na základě efektivnosti technologického transferu a výsledků. Cílem je dosažení výzkumné a vývojové kvality v celosvětovém měřítku a získání si celosvětového respektu a prestiže.

Dřevíčská výzva konstatovala, že zvyšování výdajů VaV a jeho podpora by bylo přínosem. OECD se přiklání k financování VaV ne na institucionálním základě ale na základě projektů – na základě výsledků práce, což tvrdí i SHR, dále doporučuje změnit hodnotící kritéria pro udělování grantů a zavést systém pravidelných hodnocení výzkumu. Dokument úřednické vlády výdaje na VaV podporuje, avšak říká, že by se měl výzkum úžeji zaměřit a přenos nových poznatků do komerčních aplikací by se měl zrychlit a to díky vzájemné spolupráci veřejného a soukromého sektoru. Dále chce nastavit vládní cíle a měřítka výzkumů tak, aby pomohly efektivně zaměřit finanční podporu. Při čerpání peněz z evropských fondů si vláda uvědomuje budoucí náklady na obnovu těchto zařízení. Dlouhodobá udržitelnost nových projektů nesmí klást dodatečné náklady na rozpočet v budoucnu. Než se projekt schválí doporučuje vláda nejdříve projednat jeho ekonomický přínos, dlouhodobou udržitelnost a také na úkor kterých dosavadních fiskálních výdajů bude projekt financován. OECD taktéž doporučuje, aby se inovační strategie přímo zaměřovaly na výzkum, který rozpracovává komerční aplikace nebo vytváří akademické základy s potenciálem komerčního využití. Důraz by měl být podle OECD kladen i na vyhodnocování dopadů jak významné činnosti, tak i nákladů.

7. Státní fondy

Státními fondy se hlavně zabývá Reforma 2003 a doporučení OECD. V roce 2003 existoval poměrně velký a stále rostoucí počet mimorozpočtových institucí, což způsobovalo klesání podílu státního rozpočtu na veřejných výdajích a tím se zužoval nejen manévrovací prostor vlády, ale i její schopnost ovlivňovat a kontrolovat vývoj veřejných výdajů. Žádný z tehdejších mimorozpočtových fondů nedisponoval dostatečnými vlastními zdroji, byly tedy silně závislé na státním rozpočtu, což zpochybňovalo podstatu jejich existence a dávalo prostor pro větší zadlužování. Cílem kroků ohledně státních fondů bylo zvýšení fiskální disciplíny. Politici nechtěli tedy plošně rušit všechny fondy, ale navrhovali diskuzi o integraci některých státních fondů zpět do státního rozpočtu. Navrhovali standardizovat podmínky jejich činnosti s kapitolami státního rozpočtu a zahrnout jejich hospodaření do střednědobého rozpočtového rámce, který bude definovat výdajové stropy i pro státní fondy.

Dále navrhovali zrušit veškeré transformační instituce, neboť vytvářely systém duálního veřejného rozpočtu, ukončit činnost privatizačních fondů, České konsolidační agentury a České inkasní. Vláda by se podle nich měla zavázat nepřevádět na ČKA nová špatná aktiva, k financování ztrát transformačních institucí využít privatizační a jiné jednorázové zdroje a transparentně rozprodat jejich aktiva.

Co se týká státních záruk, chtěli přijmout následující politiky: příjemce garance bude sdílet se státem riziko, garance nesmí být pro stát dražší než přímá dotace a průběžné vytváření rezervy dle vývoje míry rizikovosti na dříve i nově přijaté záruky.

OECD s návrhem začlenit mimorozpočtové fondy do státního rozpočtu plně souhlasí a doporučuje ho.

8. Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí

Některé z výše uvedených doporučení neřeší, kde na ně má stát najít prostředky. Mnohá z následujících fiskální opatření pro změnu nesleduje, odkud se ty úspory vezmou, komu je třeba ubrat. Například Strategie hospodářského růstu se pouze zabývá zajištěním konkurenceschopnosti a růstu HDP bez ohledu na to, co to udělá s rozpočtem. Reforma 2003 se pro změnu zabývá hlavně rozpočtovými škrty, ale lehce zanedbává dopady na konkurenceschopnost.

8.1. Dřevíčská výzva

Dřevíčská výzva se hlavně zabývá institucionálním rámcem. Přesto o rozpočtové politice říká, že je dlouhodobě neudržitelná a že nerozumná rozpočtová politika by mohla obnovit staré nerovnováhy, doporučují v případech recese nedoplňovat uvolněnou měnovou politiku uvolněným rozpočtovým hospodařením. Tvrdí, že rozpočtová situace se každým rokem zhoršuje. Výdajová strana je podle nich předurčena k neustálému nárůstu, hlavně díky sociálním dávkám a důchodům. Soustava veřejných rozpočtů je komplikovaná a neprůhledná. Radí omezit současné i budoucí státní výdaje, zprůhlednit veřejné rozpočty tak, aby podléhaly veřejné kontrole. Jako největší nebezpečí označují neudržitelný penzijní systém, žádají o doplnění povinného spořicího pilíře, prodloužení věku odchodu do důchodu na 65 let, vypočítávání předčasných důchodů podle zásad pojistné matematiky, zvyšování důchodů podle růstu cen a ne podle růstu reálných mezd, omezení započítávání náhradních dob. Výraznější roli by mělo hrát povinné soukromé spoření na stáří. Dále doporučují revizi sociálního systému, která by vedla jak k úspoře nákladů, tak k omezení vedlejších nevíтанých efektů. Publikace střednědobé rozpočtové strategie, která bude obsahovat rozpočtové záměry na 3-5 let dopředu (tempo růstu výdajových programů, záměry na straně příjmů, vývoj schodku veřejného sektoru, výhled vývoje státního dluhu), by pomohla ke stabilitě a průhlednosti ekonomického prostředí. Jejich návrhy na reformu daňového systému byly zmíněny už dříve.

8.2. Rozpočtový výhled 2003 - 2006

Cílem Reformy 2003 bylo navrhnout takovou fiskální reformu, která by ve střednědobém horizontu vedla ke snižování podílu schodku veřejných rozpočtů na HDP při zachování sociální soudržnosti a kvality veřejných služeb. Uvědomovali si, že rozpočtová politika je dlouhodobě neudržitelná z důvodu strukturálních obtíží, dočasnosti jednorázových příjmů a stárnutí populace. Deficit se neustále prohlubuje z důvodu rozevírajících se nůžek mezi příjmy a výdaji. Tvrdili, že ani růstová fáze hospodářského cyklu by nedokázala zastavit trend narůstání fiskálních deficitů. Mandatorní výdaje nekontrolovatelně rostly, hlavně díky nákladům na sociální zabezpečení. Sociální výdaje proto chtěli lépe zacílit, aby se dostaly hlavně na skutečně potřebné občany a omezily se tak možnosti zneužívání. Fiskální politika ztratila flexibilitu a růst mandatorních výdajů snižoval prostor pro realizaci vládních výdajových priorit. V mnohých oblastech peníze chyběly a v jiných byla míra efektivity jejich využití přinejmenším sporná. V té době byla vláda v situaci těsně před vstupem do EU, kdy by musela začít plnit principy a pravidla zemí EU. Fiskální reforma byla nutná, abychom se neposunuli na chvost skupiny uchazečů o vstup do EU. Dále varovali, že pokud se vláda neodhodlá k razantní reformě teď, finanční trhy si ji časem vynutí samy ale za cenu vysokých makroekonomických ztrát.

Vláda si v tomto období vybrala konsolidaci se strategií zaměřenou na řešení problémů převážně s výdajovou stranou veřejných rozpočtů. Dále si ale uvědomovala, že situaci nelze řešit pouze

rozpočtovými škrty či pouze zvýšením daňové zátěže, proto se rozhodli o optimální mix reformních opatření s těžištěm na výdajové straně. Reforma měla být zacílena na kořeny fiskálních problémů, které spatřovali v nedostacích celkového institucionálního a právního rámce. Cílem této reformy bylo prosazení a udržení agregátní fiskální disciplíny, posílení efektivnosti a racionality alokace rozpočtových prostředků a zlepšení provozní efektivnosti organizací pod kontrolou vlády.

Aby reforma byla úspěšná, je nutné, aby se stala prioritou celé vlády a napříč politickým spektrem. Nezbytnou podmínkou pro získání široké podpory je její transparentnost pro politiky, média i veřejnost.

Dlouhodobým cílem každé vlády by mělo být směřování veřejných financí k vyrovnanému hospodaření. Cílem tehdejší vlády bylo snížení deficitu veřejných financí pod 3% HDP. Uvědomovali si dlouhodobost nutnou pro uskutečnění reformy a apelovali, aby pokračovala i po roce 2006, tedy po konci jejich funkčního období.

Řešení každoročního neefektivního vyjednávání o rozpočtu spatřovali ve stanovení závazných střednědobých rozpočtových rámců – výdajové rámce na tříleté období. Jde o princip, že spolu s návrhem rozpočtu na rok n předloží vláda i návrh agregátních střednědobých výdajových rámců na roky $n+1$ a $n+2$, které budou závazným ukazatelem. Změna bude možná jen v zákonem stanovených případech a se souhlasem sněmovny. Toto opatření by mělo nastartovat skutečnou rozpočtovou disciplínu vlády. Dalším návrhem bylo právo pro správce kapitol převádět investiční i provozní výdaje, které nespotřebují v daném roce takřka bez omezení do roků dalších. Přijetí střednědobého rozpočtového procesu doporučovalo OECD už v roce 2001. V roce 2008 ovšem OECD konstatuje, že zde existuje prostor pro zlepšení střednědobých výdajových rámců, pomohla by větší vynutitelnost prostřednictvím důkladného politického a veřejného dozoru dodržování stropů či sankcí za jejich překročení. OECD také žádalo o zrušení výdajů typu „procování medvěda“.

Jaké byly jejich číselné cíle? Cíl pro deficit veřejných rozpočtů byl pro rok 2006 4%, jeho pokles mínili dosáhnout hlavně snižováním deficitu centrální vlády – tj. státního rozpočtu a státních fondů. Na výdajové stránce mínili ušetřit 45 mld. Kč v roce 2004, 65 mld. Kč v roce 2005 a 78 mld. Kč v roce 2006. Na straně příjmů byla čísla pro stejné roky 20 mld., 24 mld. a 19 mld. Kč.

8.2.1. Výkonově orientované rozpočtování

Toto rozpočtování je založeno na poskytnutí manažerské pravomoci, ale zároveň i odpovědnosti za konkrétní výsledky jednotlivým organizačním jednotkám, jejich vedoucím a ostatním 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 či 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 (výzkum spokojenosti, snížení nehodovosti díky četným kontrolám – nejde zde o počet kontrol ale o pozitivní společenský efekt). Tyto ukazatele se pak porovnávají s vynaloženými náklady a jejich hodnoty by se měly rok od roku zlepšovat. U některých veřejných institucí jsou jejich efekty těžko měřitelné či kvantifikovatelné, proto u nich lze aplikovat např. jen ukazatel nákladovosti (počet pracovníků na jedno služební vozidlo apod.).

8.2.2. Opatření na příjmové straně

Tato opatření byla probrána již v kapitole 2.8. Daňová soustava, proto se jimi už teď nebudeme znovu zabývat.

8.2.3. Opatření na výdajové straně

Vláda se zavázala stabilizovat veřejné rozpočty, racionalizovat mandatorní výdaje a dbát na hospodárné využívání rozpočtových prostředků.

Do této kapitoly patří opatření a změny v následujících klíčových oblastech:

- Důchody
- Nemocenské pojištění
- Sociální podpora a sociální péče
- Veřejné zdravotní pojištění
- Státní podpora stavebnímu spoření
- Platy a personální opatření ve veřejném sektoru.

Na všechny tyto body, kromě posledního – platy a personální opatření, kterému jsme se věnovali už dříve, se podrobně zaměříme ve vlastních kapitolách.

8.3. Strategie hospodářského růstu

SHR tvrdí, že hospodářská politika ČR by *včetně* tezí navržených v tomto dokumentu měla respektovat některé *základní* fiskální principy, což jsou transparentnost, stabilita objemu prostředků, odpovědnost za řízení veřejných rozpočtů, efektivnost návrhů a implementace rozpočtových opatření na výdajové i příjmové straně. Existuje zde potřeba dlouhodobé udržitelnosti veřejných prostředků bez negativního dopadu na hospodářský růst. Česká republika bude zasažena procesem stárnutí populace, je tedy nutné začít se strukturálními reformami v oblasti penzijního systému (možné zavedení fondového pilíře) a zdravotního systému. Pokud se reformy nepodaří provést, je nezbytné dosahovat výrazných přebytků veřejných rozpočtů pro krytí budoucích závazků plynoucích ze stárnutí populace.

Stabilizace a snižování zadlužení veřejných financí je klíčové. Principem je dosahování rozpočtové střídmosti, důsledné vymezení prioritních výdajových programů, které se ovšem můžou realizovat pouze v rámci omezení výdajovými rámci. ČR musí nadále usilovat o vyrovnané či přebytkové veřejné finance. Za klíčové priority ve fiskální oblasti jsou považovány reformy v oblastech, které ohrožují dlouhodobou fiskální udržitelnost (penzijní a zdravotní systém), následované opatřeními k rozvoji infrastruktury, lidských zdrojů a podpory vědy a výzkumu.

Nutnou podmínkou je zvýšení efektivnosti hospodaření skrz zavedení výkonově a výsledkově orientovaného rozpočtování a důsledných kontrolních mechanismů. Zdravé a udržitelné veřejné finance jsou jedním z pilířů trvale udržitelného rozvoje České republiky.

8.4. Závěrečná zpráva NERVu

Česká republika musí učinit podstatné kroky k dlouhodobé udržitelnosti výdajů, hlavní prioritou udržitelného budoucího vývoje by neměl být ani tak růst HDP jako snižování zadluženosti, je potřeba nastolit nástroje, které povedou k vyrovnaným nebo přebytkovým rozpočtům.

NERV navrhuje posílit role ministerstva financí, zakotvit pravidlo: růst HDP + deficit veřejných rozpočtů $\leq 4\%$ doplněno o zostřený režim výdajových škrťů při překročení hranice 40% u státního dluhu. Dále doporučuje zavést sankce při nedodržení tohoto pravidla jak na úrovni kabinetu, tak na úrovni PS. Pokud rámce jednotlivých kapitol nebudou dodrženy, sníží se plat daného ministra a náměstka o 20%. Podstatnou novinkou je zavedení pětiletých zákonných výdajových rámců za účelem zmírnění dopadu čtyřletého volebního cyklu. Přílohou zákona o státním rozpočtu by měly být názorné příklady – např. o kolik by se musely zvednout daně, aby stát hospodařil vyrovnaně apod. Mezi další doporučení patří vytvoření permanentního nadstranického orgánu jmenovaného PS ČR pro veřejné rozpočty, měsíční kontrola veřejných výdajů, výdajové limity a pravidelné kontroly Sborem auditorů.

8.4.1. Opatření na výdajové straně

NERV navrhuje následující opatření: navázání podpor v nezaměstnanosti na veřejně prospěšné práce, veřejnou službu nebo na rekvalifikační kurzy, zrušení automatické indexace dávek, analýzu souběhu dávek a jejich dopadu na motivaci k práci, diferenciaci dávek na příjmovou a majetkovou situaci žadatele, snížení investičních výdajů (odstranění diskrepance v relativních cenách bytové výstavby a infrastruktury), omezení hmotných požitků a výhod ústavních činitelů. Tyto restriktce lze kompenzovat pomocí strukturálních fondů EU nebo výnosy z mezinárodního prodeje povolenek.

Toto nejsou jediná výdajová opatření, která NERV navrhuje, mnohá byla diskutována již dříve (zavedení centrálního nákupu, posílení transparency, omezení korupce, auditů...) a na ostatní (důchody, zdravotnictví, stavební spoření) se podrobněji podíváme v samostatných kapitolách.

8.4.2. Opatření na příjmové straně

Většina z těchto opatření, která měla převážně daňový charakter nebo se vztahovala k trhu práce, byla diskutována již dříve v textu. Mezi opatření, která ještě nebyla zmíněna, patří pouze vyšší příjmy z dividend ČEZ.

8.5. Východiska z krize – dokument úřednické vlády

Tento dokument již v úvodu oznamuje, že reforma zdravotního a důchodového systému není jeho hlavním předmětem, neboť jde o změny realizovatelné pouze v dlouhodobém horizontu.

8.5.1. Opatření na výdajové straně

Z důvodu úspory výdajů státního rozpočtu bylo plánováno prodloužit některá opatření z úsporného balíčku (zima 2009) natrvalo. Jedná se o snížení procentní výměry nemocenské od 31. dne jeho poskytování na 60% vyměřovacího základu, snížení nemocenské o 10%, valorizaci sociálních dávek pouze v případech vynucených zákonnou úpravou (místo snižování dávek, které se ukázalo politicky neprůchodné), vytvoření nového zákona o platech ústavních činitelů, soudců a zástupců, plošné snížení běžných a investičních výdajů o 3%, plošné snížení mzdových výdajů o 1%, revizi agend státní správy – některé agendy zcela zrušit, jiné omezit nebo změnit způsob financování, zavedení centralizovaných nákupů komodit s využitím elektronického zadávání veřejných zakázek a revizi národních dotačních programů s cílem některé zrušit nebo omezit.

Opatření na příjmové straně byla až na jediné (zdanění náhrad ústavních činitelů) zmíněna již dříve.

8.6. Jak inteligentně reformovat veřejné finance? – studie CERGE-EI

I v tomto dokumentu se dočteme, že veřejné finance potřebují reformu. Radí, aby se reforma neomezila jen na jednorázové zvýšení některých daní či náhodné škrty ve výdajích, ale je potřeba systematicky reformovat celý systém veřejných financí, tak aby negeneroval další deficity v budoucnu. Proto je nutné zkvalitnit fiskální instituce (zákonná pravidla), která se jakkoli dotýkají (nejen) rozpočtu. Kvalitní instituce mají pozitivní vliv na výši deficitu a efektivní a transparentní rozdělení výdajů. Ovšem existují i jiné žádoucí změny, které by měly být provedeny, například efektivní daňový systém, a to i bez ohledu na deficit. Jsou to také změny, které zajistí kvalitní právní rámec.

Mezi další doporučení patří zkvalitnění metodiky hodnocení dopadů regulace (RIA), posílení pozice vlády při projednávání zákonů s dopadem na rozpočet ve Sněmovně a zrovnoprávnění vládních a poslaneckých návrhů zákonů a pozměňovacích návrhů jde-li o požadavky na formální a obsahovou stránku, reforma veřejných zakázek, omezení korupce, systémová reforma důchodů, úspory v povozních výdajích státní správy, reforma daňového systému a reforma financování měst a obcí.

Tato studie se zaměřila na dva konkrétní reformní návrhy: reforma fiskálních institucí a podpora stavebního spoření.

8.6.1. Fiskální instituce

Je třeba změnit rozpočtová a legislativní pravidla, chybí zde sankce za porušování rozpočtové kázně, příprava a schvalování rozpočtu není transparentní. Tato studie navrhuje, aby se v prvním povolebním roce schválil rozpočet na první rok a také aby se schválily celkové výdaje na další tři roky. Výdajový rámec tak bude čtyřletý. Tyto výdaje budou ovšem právně závazné – nebude tedy nutné tyto výdaje schvalovat nanovo. Odchylky budou možné jenom z předem daných důvodů, které budou jasně uvedeny v zákoně. To znamená, že se bude pouze hlasovat o odchylkách, nikoli o celkových výdajích. Tento princip prosazuje vyšší transparentnost, zužuje každoroční rozhodování, posiluje právní význam rámců a nutí více uvažovat v dlouhodobém horizontu.

Uvědomují si dále, že toto řešení není všelékem, rozpočtový proces je bojem mezi odpovědnou a populistickou politikou. Každopádně, dle jejich odhadu nekvalitní fiskální instituce navyšují deficit cca o 9 mld. Kč.

8.6.2. Podpora stavebního spoření

Podle zkušeností z evropských zemí se fiskální konsolidace založené především na redukci výdajů jeví jako daleko úspěšnější, než ty založené na zvyšování daní. Ekonomicky racionální je snižovat ty výdaje, které jsou zbytečné, neefektivní nebo které neplní zamýšlený cíl.

Jako příklad si zvolili stavební spoření. Popíšme nejprve, jak se tato problematika vyvíjela v čase.

Reforma 2003 předpokládala, že výdaje na stavební spoření v roce 2003 přesáhnou 13 mld. Kč, státní podpora činila 25% z roční uspořené částky klientem, maximálně však 4500 Kč. Tato vláda navrhovala snížení sazby z 25% na 15% se současným zvýšením podporovaného maxima z 18000 Kč na 20000 Kč, prodloužení pětileté vázací lhůty na 6let, poskytování státní podpory fyzickým osobám od dosažení 15 let věku, zrušení možnosti převedení uspořené částky vyšší než 20000 Kč v jednom roce do dalšího roku spoření z hlediska posuzování nároku na podporu. Žádné změny nechtěli realizovat retroaktivně,

ale uvědomovali si, že v následujícím roce budou čelit zvýšenému zájmu o uzavření stavebního spoření za starých výhodnějších podmínek. Za 10 let odhadovali úspory až na 60 – 65 mld. Kč.

NERV doporučoval omezení výdajů na stavební spoření a dalších podpor vlastnického bydlení. S tím se shodoval s návrhem úřednické vlády, která chtěla provést analýzu programů podpory na bydlení a soustředit dostupné finanční prostředky do těch programů, jejichž přínos je největší a přestat podporovat vlastnické bydlení. S oběma návrhy souhlasí i odborníci z OECD a tato opatření, která se povedla realizovat, chválí i studie CERGE-EI.

Konečně se dostáváme ke studii CERGE-EI, která se této problematice věnovala nejdůkladněji. Podpora stavebního spoření v roce 2010 stála 13,5 mld. Kč, jeho původním cílem bylo zpřístupnění úvěrů na bydlení v době, kdy hypotéky neexistovaly, a podpora víceletého spoření. Autoři této studie zpochybňují plnění jeho cíle, podle jejich odhadů minimálně 44% podpor jde domácnostem, které by i bez něj měly stejnou výši úspor, a maximálně 29% podpor směřuje k domácnostem, které díky němu opravdu spoří více. Jedná se hlavně o dotaci pro střední a vyšší vrstvy- využívá ji okolo 70% domácností s příjmy mezi 30 a 70 tisíci Kč měsíčně a pouze 17% lidí s nejnižšími příjmy. Podle autorů tato podpora zvyšuje nerovnost v příjmech zejména v chudší polovině domácností a srovnává nerovnosti uprostřed vyšších středních a mírně bohatších vrstev.

Co tedy navrhují? Navrhují postupné snižování ročního limitu státní podpory s datem uzavření smlouvy z dnešních 3000 Kč každý měsíc o 50 Kč až k nule. Toto opatření omezí skokový nárůst nových smluv, které by se lidé snažili uzavřít před snížením podpory.

9. Důchody a penzijní reforma

Základní systém důchodového pojištění je dlouhodobě finančně neudržitelný a musí nezbytně projít reformou. Toto tvrzení se v různých modifikacích objevuje ve VŠECH dokumentech, ze kterých čerpá tato práce.

Dřevíčská výzva žádá o doplnění povinného spořicího pilíře, prodloužení věku odchodu do důchodu na 65 let, vypočítávání předčasných důchodů podle zásad pojistné matematiky, zvyšování důchodů podle růstu cen a ne podle růstu reálných mezd, omezení započítávání náhradních dob. Výraznější roli by mělo hrát povinné soukromé spoření na stáří.

Reforma 2003 navrhuje zvýšení věku pro odchod do důchodu na 63 let pro muže i ženy, zrušení možnosti dočasně kráceného starobního důchodu při předčasném odchodu do důchodu a ponecháno bude jen trvalé krácení, omezení zápočtu doby studia pro účely důchodového pojištění, zrušit omezení souběhu starobního důchodu s výdělkem. Dále plánovali zvyšování důchodů podle růstu spotřebitelských cen a jedné třetiny růstu reálné průměrné mzdy. Základem reformy prvního pilíře důchodového pojištění měla být příprava přechodu z dávkově definovaného na příspěvkově definovaný systém starobních důchodů. V návaznosti na to měly proběhnout i změny v doplňkových systémech.

SHR doporučuje zvýšit participaci pracujících v důchodovém věku a to zrušením zvýhodnění předčasných odchodů do starobního důchodu, postupným prodlužováním věku odchodu do důchodu – minimálně na 65 let, případné zrušení institutu statutárního věku odchodu do důchodu. Dále

doporučovali vázat délku rozhodného období pro výpočet důchodu na výkon a odstranit zákonné překážky, které znevýhodňují zaměstnávání osob po dosažení důchodového věku.

NERV podporuje zavedení druhého pilíře. Pokud se nepodaří najít politický konsensus, pak situace povede k dlouhodobé relativní chudobě českých seniorů. Za konsensus označují následující změny: další parametrické úpravy průběžného solidárního pilíře, zrušení náhradních dob (rodičovská dovolená, vysokoškolské studium), přechod na indexaci podle indexu životních nákladů domácností seniorů, prodlužování odchodu do důchodu podle očekávané délky dožití jednotlivých kohort na bázi formule s revizí co 3 roky. Druhý pilíř – fondový a plně zásluhový, byť veřejně spravovaný a státem garantovaný je pro zachování rozumného náhradového procenta nevyhnutelný.

Dokument úřednické vlády oznamuje, že změny důchodového systému probíhají průběžně. V rámci prvního pilíře požadují sjednocení důchodového věku žen, prodloužení rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu, přehodnocení valorizace důchodů směřující k udržitelnosti financování systému a podpoře odložení odchodu do důchodu. K zabezpečení ve stáří má pomoci transparentní doplňkový penzijní systém a podpory individuálního spoření na stáří.

Dokument CERGE-EI konstatuje, že reforma je nezbytná, ale blíže nespecifikuje kroky, které je nutno provést k jejímu dosažení.

OECD v každé studii zdůrazňovalo, že provedení důchodové reformy nemá cenu odkládat. V roce 2003 psali o nutnosti parametrických změn – přechod na cenovou indexaci – indexaci podle inflace, o nutnosti rozvoje druhého pilíře, který bude působit proti poklesu nákladových poměrů v systému průběžného financování a který zajistí další příjem v důchodovém věku. Dále upozorňují na nutnost motivace starších pracovníků, aby zůstali déle zaměstnaní. OECD dále zvažuje doporučení příspěvkově definovaného druhého pilíře, do kterého by byla vyvedena část pojistného jako alternativa k současnému průběžně financovanému systému. Co ale doporučuje je přepracovat předpisy a legislativu týkající se soukromých penzijních fondů, a to zejména restriktivní nařízení dle kterého pojištěncům nemohou být připsány negativní výnosy, zároveň doporučuje zhodnotit podporu a daňové úlevy penzijního připojištění. Dále doporučuje odbourat diferenciaci věkových hranic odchodu do důchodu u žen, prodloužení věku odchodu do důchodu až na 65 let, možné zavedení částečné indexace věku odchodu do důchodu podle průměrné délky života a zvýšení participace na trhu práce skupin obyvatel s nejvyšším podílem příjemců dávek.

10. Nemocenské pojištění

V Reformě 2003 počítají se zásadní reformací a revizí systému s cílem zabránit zneužívání a deformacím účinků fungování systému, snížení četnosti a délky pracovní neschopnosti. Navrhují následující změny: prodloužení rozhodného období pro určení vyměřovacího základu z 3 na 12 měsíců, redukci vyměřovacího základu po dobu prvních 14 dnů nemoci ze 100 na 90% a pro první 3 kalendářní dny nemoci snížení výše nemocenských dávek na 25% denního vyměřovacího základu. Očekávají, že značné snížení výdajů na nemocenské dávky bude působit na snížení nemocnosti, zejména krátkodobé, a omezení zneužívání pracovních neschopností k řešení jiných sociálních situací.

SHR taktéž tvrdí, že lidem hlavně s nižšími příjmy se vyplatí být na dávkách a proto systém zneužívají, oceňují dřívější reformu, která snížila výši dávek v prvních 3 dnech, a doporučují s reformami pokračovat. SHR tedy navrhuje snížit financování nemocenského pojištění tak, aby zodpovědnost za

náklady nemocenské byla rozdělena mezi zaměstnance, zaměstnavatele a stát v míře, která odráží možnost ovlivnit vznik těchto nákladů. Doporučují zvýšit informovanost o ochraně zdraví při práci jako prevenci úrazovosti, fyzické i psychické nemoci a nákladů léčení a sloučit nemocenské a zdravotní pojištění a sladit je se systémem čerpání úrazového pojištění. Základem funkčního systému musí být cílený systém prevence, systém revizí a účinné sankce za zneužívání nemocenské.

Úřednická vláda zavádí snížení procentní výměry nemocenské od 31. dne jeho poskytování na 60% vyměřovacího základu a snížení nemocenské o 10%.

11. Zdravotní pojištění a reforma zdravotnictví

Česká republika čelí problému stárnutí populace a tato oblast nezbytně potřebuje reformu, neboť její finanční nákladnost nesmírně roste.

Reforma 2003 klade důraz na větší finanční soběstačnost a vyváženost systému. Chtějí optimalizovat a racionalizovat předimenzovanou síť lůžkových zdravotnických zařízení. Plánují provést následující změny: zvýšit vyměřovací základ pro odvod pojistného na zdravotní pojištění postupně z 35% na 50% průměrné mzdy a platbu státu ze státního rozpočtu do systému veřejného zdravotního pojištění v následujících třech letech valorizovat jen podle míry inflace.

NERV je v této problematice daleko rozsáhlejší. Uvědomuje si, že udržení a zlepšení úrovně zdravotní péče v ČR, které by odpovídalo rychlému technologickému pokroku při očekávaném demografickém vývoji, nebude výhradně z veřejných zdrojů dosažitelné. Doporučují spoluúčast populace na krytí nákladů zdravotní péče, připustit reálnou cenovou konkurenci mezi veřejnoprávními zdravotními pojišťovnami, zavedení dvousložkového pojistného a podstatně sofistikovanější klíč pro přerozdělování vybraného pojistného. V časech demografického stárnutí jsou preventivní opatření (předcházení vzniku civilizačních nemocí, chronických onemocnění, zdravý životní styl) nezbytné. Dlouhodobě je finančně neúnosné ignorovat fakt, že významná část výdajů na zdravotní péči kauzálně souvisí s životním stylem jedince, jeho preferencemi a (ne)zodpovědností. Doporučují proto zavést spotřební daně na substance a potraviny, které jsou jasnou příčinou růstu zdravotních výdajů. Nasazení výpočetní techniky do celého sektoru zdravotnictví zvýší transparentci a roli pacienta v systému. Současné úhradové mechanismy nepodporují ani kvalitu, ani transparentnost, ani spravedlnost mezi jednotlivými poskytovateli. Není proto třeba otálet se zavedením inovací, prospektivních úhradových systémů a elektronické soutěže na zajištění poptávky po elektivní péči.

OECD si také uvědomovalo, že zdravotní politika není ve střednědobém horizontu fiskálně udržitelná a že je nutné soustředit se na nezbytnou lékařskou péči, která by měla být definována újeji, zefektivnit poskytovanou zdravotní péči, zvýšit podíl výdajů financovaných ze soukromých zdrojů, zavést soukromé příplatky a umožnit vznik trhu se soukromými zdravotnickými službami, který by absorboval nadměrné množství kapacit. Doposud zde neexistuje trh pro doplňkové zdravotní pojištění. Pokud se nepovede reformovat zdravotnictví, je třeba najít rozpočtové úspory v jiných oblastech, což by bylo usnadněno výdajovou kázní a hospodářským růstem. V roce 2008 OECD kladně hodnotí zavedení regulačních poplatků podle jejich doporučení, což by mělo pomoci omezit spotřebu zdravotní péče. OECD doporučuje motivovat zdravotní pojišťovny ziskem jejich převedení na akciové společnosti, čímž by se posílila jejich motivace poskytovat služby nákladově efektivněji a umožnila se větší rozmanitost pojistných produktů.

12. Sociální podpora a sociální péče

Jak už bylo zmíněno několikrát, systém sociálních dávek je zneužíván a nemá správné motivační aspekty, které by směřovaly k preferenci ekonomické aktivity nad dávkami. Již v Dřevíčské výzvě mluvili o nutnosti revize sociálního systému, která by vedla jak k úspoře nákladů, tak k omezení vedlejších nevídaných efektů (snížený motiv pracovat, snížená ochota pracovat v oficiální ekonomice nebo snížený podnět vytvářet si vlastní úspory jako ochranný polštář).

Reforma 2003 tvrdí, že dávkové systémy projdou rychlou a hlubokou reformou se smyslem intenzivnějšího cílení dávek na skutečně sociální potřebné (základní korelace je dlouhodobá nezaměstnanost) a odstranění prvků odrazujících od aktivního přístupu jednotlivců k řešení jejich sociální situace. Chtěli provést revizi a redukci dávek, v některých případech i zrušení dávek sociální péče (příspěvek na naftu, na rekreaci dětí apod.), zpracování nového zákona o hmotné nouzi a sociálním vyloučení s komplexně novým řešením dávek podmíněných sociální potřebností, zavést bonitační a sankční mechanismy, revizi a rekonstrukci životního minima a také revizi a redukci dávek podmíněných zdravotním handicapem. Od roku 2004 chtěli provést následující změny: zrušit příspěvek na dopravu s částečnou kompenzací v podobě zavedení slev na žákovském jízdném, příjemcům rodičovského příspěvku, kteří řádně pečují o své dítě, umožnit neomezenou výdělečnou činnost, u příjemců dávek OSVČ uplatnit koncept minimálního fiktivního příjmu ve výši 50% průměrné mzdy při posuzování nároku na dávku, zpřísnění podmínek a zintenzivnění kontroly výplaty dávek. Klíčovou podmínkou všech úsporných opatření je revize a rekonstrukce životního minima – bude zvyšováno jen v minimálním rozsahu a to podle růstu úhrnného indexu spotřebitelských cen za domácnosti celkem.

Tato reforma také řeší nedostatečnou motivaci obcí k efektivnímu vynakládání prostředků na dávky. Řešením je vytvoření jejich ekonomického zájmu na tom, aby místo dávek poskytovaly klientům práci a šetřily jak státní tak i vlastní prostředky.

SHR doporučuje prevenci a kontrolu zneužívání systému sociální ochrany, vyhodnotit jeho funkčnost a nastavit ho tak, aby zvýhodňoval všechny aktivity směřující k práci. Životní minimum doporučují zvyšovat podle vývoje spotřebních cen a nikoli podle růstu průměrných mezd s přihlédnutím ke specifickým podmínkám znevýhodněných skupin.

NERV navrhuje zrušení indexace dávek, zavedení provázání podpor v nezaměstnanosti na veřejně prospěšné práce nebo veřejnou službu, popřípadě účast na rekvalifikačních kurzech, analýzu souběhu dávek a jejich dopadu na motivaci k práci, diferenciaci dávek na příjmovou a majetkovou situaci žadatele.

Úřednická vláda chce valorizaci dávek uskutečnit jen v případech vynucených zákonnou úpravou, provést analýzu systému sociálních služeb, zejména jeho financování, a provést změnu organizování veřejné služby s účastí osob pobírajících dávky za účelem jejich motivace k zachování pracovních návyků.

OECD upozorňuje, že by měla existovat obecná strategie, která by umožňovala zvětšení rozdílu mezi průměrnou mzdou a částkou životního minima. V systému sociální podpory je třeba uplatňovat kritérium oprávněnosti, dále radí zavést společné zdanění manželů, které by mohlo vést ke zvýšení zájmu o zapojení do pracovního procesu. (2004).

13. Závěr

Jak jste se mohli přesvědčit na předchozích několika stránkách, reformní snahy až na pár drobných odchylek chtěly úplně to samé. Volali po rozpočtové kázni, fiskální udržitelnosti, zvýšení transparency, efektivnosti, snižování výdajů, eliminaci korupce, efektivnější veřejné službě a státní správě, snížení daňového zatížení, reformě zdravotnictví, penzijního systému, školství, sociálních dávek, podpoře hospodářského růstu, využívání fondu EU – najít k tomu dostatečné prostředky na spolufinancování, zvyšování spotřebních daní, snížení zdanění práce, zvýšení mobility pracovníku, zlepšení vzdělanosti a kvalifikace občanů, deregulaci nájemného, zlepšení infrastruktury, lepších střednědobých rámců, vyžadování sankcí pro nedodržování výdajových stropů a po mnoho dalších ušlechtilých cílech.

Byli jsme svědky toho, že víme přesně, co je třeba zlepšit, a shodujeme se i na tom, jak to zlepšit. Otázkou zůstává, proč se to za těch 11 let nikomu nepovedlo? Neexistoval zde dostatečný politický konsensus, nebo politický cyklus byl silnější než racionalita politiků? Nejvíce je obdivuhodná trpělivost OECD, které co rok a půl pořád pokračovalo v opakování těch samých doporučení. Občas pochválilo projevenou snahu, ale vždy znovu apelovalo na nutnost dalšího pokračování reforem.

Opravdu už není třeba psát další reformní dokumenty. Bohužel, úspěch reformy není přímo úměrný množství popsaných papírů. Dokument z roku 1999 byl sice nejkratší, ale obsahoval všechny klíčové myšlenky. Další dokumenty byly delší, obsáhlejší a věnovaly se více problematikám. Princip je ale pořád stejný, je třeba něco změnit. A my víme co. Je třeba to „jen“ udělat.