

Reforma VEFI

4. přednáška z předmětu
Veřejné finance I.
Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

1

Obsah přednášky

- Reformy VEFI a nové nástroje rozpočtové politiky (zejména propojení programového rozpočtování, víceleté rozpočtování a výkonového rozpočtování)
- Reforma VEFI v ČR

2

Komplexní pojetí reformy VEFI

- Reforma veřejných rozpočtů (státní rozpočet, regionální rozpočty, místní rozpočty)
- Reforma důchodového systému
- Reforma zdravotního systému
- Reforma rozpočtové politiky (nástrojů rozpočtování)

3

VÝVOJ VEŘEJNÝCH FINANČÍ OD 70. – 80. LET DO SOUČASNOSTI – KLÍČOVÉ PROBLÉMY

- MEZINÁRODNÍ ANALÝZY A KOMPARECE (OECD, SB, MMF, EU) – GENERACE STANDARDŮ, ETALONŮ, DOPORUČENÍ VF
- ŘÍZENÍ VÝDAJŮ
- VÍCELETÉ ROZPOČTOVÁNÍ (STŘEDNĚDOBÉ VÝHLEDY)
- PROGRAMOVÉ ROZPOČTOVÁNÍ
- VÝKONOVĚ ORIENTOVANÉ ROZPOČTOVÁNÍ
- AKRUÁLNÍ PRINCIP VE VF
- ŘÍZENÍ FISKÁLNÍCH RIZIK

4

INOVAČNÍ SMĚRY ROZPOČTOVÉ POLITIKY SB

1. AGREGÁTNÍ FISKÁLNÍ DISCIPLÍNA (fiskální udržitelnost)
2. EFEKTIVNOST ALOKACE (ALOKAČNÍ EFEKTIVNOST)
3. OPERAČNÍ (PROVOZNÍ, TECHNICKÁ) EFEKTIVNOST

NOVÉ NÁSTROJE implementované v ČR

- FISKÁLNÍ CÍLENÍ (STŘEDNĚDOBÉ VÝDAJOVÉ RÁMCE)
- AUDIT VÝDAJŮ
- PROGRAMOVÉ SESTAVOVÁNÍ ROZPOČTU
- ROZŠÍŘENÍ STR. VÝDAJOVÝCH RÁMČŮ O VÝDAJE MIMOROZPOČTOVÝCH FONDŮ
- STÁTNÍ POKLADNA

5

PROGRAMOVÉ FINANCOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ

- vymezení problematiky
- střednědobý přístup k rozpočtování
- programová struktura rozpočtu
- orientace rozpočtu na výkon
- situace v ČR

PROGRAMOVÉ FINANCOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ

Příčiny reformních snah

- rostoucí objem finančních prostředků v rozpočtech
- fiskální nerovnováha (narůst deficitu a veřejného dluhu)
- nutnost objektivizace a identifikace výdajů v rozpočtech
- nevyhovující struktura rozpočtu neumožňující efektivní rozhodování (horizont sestavování, struktura oblastí)
- probíhající změny v systému řízení veřejného sektoru (NPM, CAF, Benchmarking, ISO normy apod.)

Vymezení problematiky

PROGRAMOVÉ FINANCOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ

Vývoj

- **PPBS** – alokační systém založený na ekonomické analýze (60. léta v USA)
- **ZBB** – rozpočtování vycházející z nuly, každoroční obhajování rozpočtových položek
- víceleté rozpočtování a programové financování
 - nástroj k identifikaci a evidenci existujících programů a přidělování prostředků na ně v dalších rozpočtech
 - na nástroj řízení výdajů a přidělování zdrojů v rámci tvrdých rozpočtových omezení
- orientace rozpočtu na výkon

Vývojové trendy rozpočtování

PROGRAMOVÉ FINANCOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ

Základní cíle rozpočtového (výdajového) výhledu:

- zlepšit makroekonomickou bilanci na základě vývoje konzistentního a reálného výdajového rámce
- zlepšit alokaci zdrojů směrem ke strategickým prioritám
- zvýšit snahy o předpověditelnost politiky a financování
- poskytovat výdajovým organizacím striktní rozpočtové limity společně se zvýšenou autonomií v rozhodování o těchto prostředcích

Výdajový program – základní charakteristika

PROGRAMOVÉ FINANCOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ

Předpoklady pro efektivní fungování:

- spolehlivost prezentovaných odhadů hospodářského vývoje a dalších podkladů
- dostatek informací
- reálné stanovení limitů
- vhodná struktura rozpočtu
- disciplína v systému – autonomie, erudice, kontrola

Výdajový program – základní charakteristika

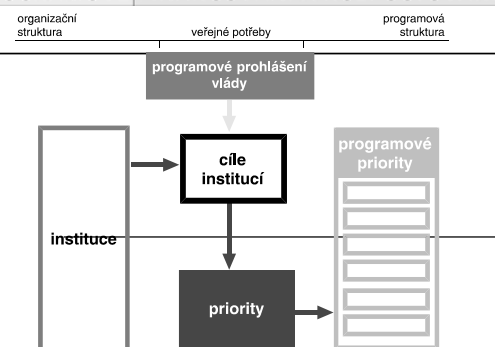
PROGRAMOVÉ FINANCOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ

Veřejný výdajový program

- strategický dokument
- soubor projektů s vymezeným cílem
- časový harmonogram
- vymezený rozpočet
- daná pravidla pro realizaci a financování, hodnocení výsledků
- vnější a vnitřní faktory ovlivňující program

Výdajový program – základní charakteristika

PROGRAMOVÉ FINANCOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ

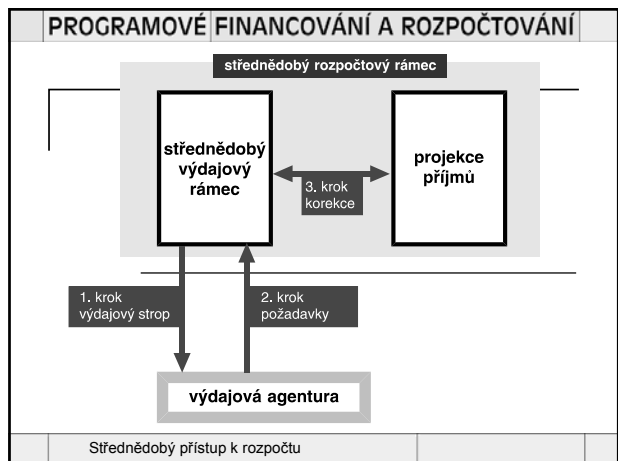
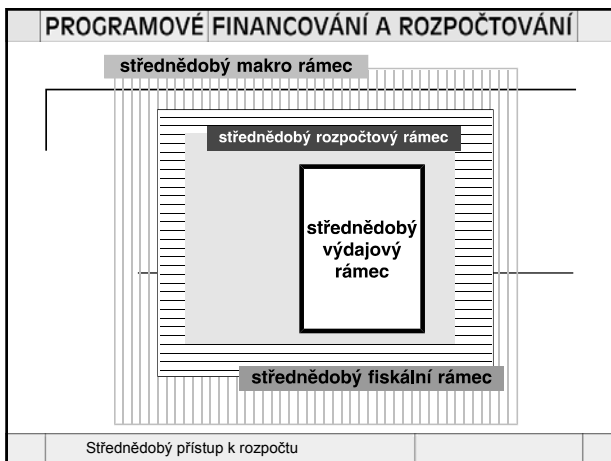
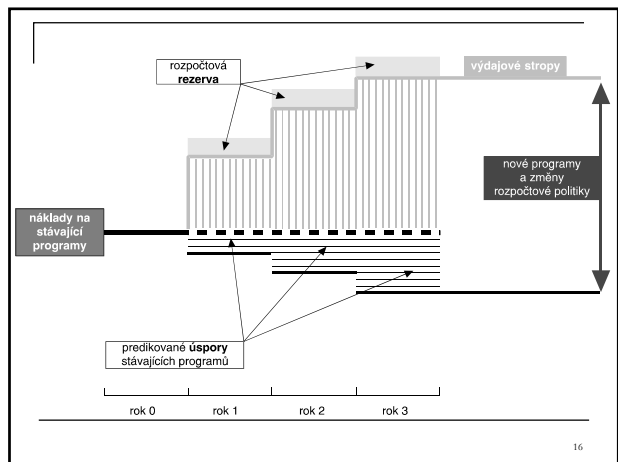


Výdajový program – schéma

PROGRAMOVÉ FINANCOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ	
<p>Orientace na výkon</p> <ul style="list-style-type: none"> - systematická implementace mechanismů sledujících efektivitu vynakládaných prostředků - moderní systémy řízení (NPM, CAF, Benchmarking, ISO normy apod.) - rozpočet se vymezuje nejen výdaji, ale především výstupy a účinky výdajů - problém stanovení ukazatelů pro celý program - kontroly plnění – operativní, podrobné 	
Orientace na výkon	

PROGRAMOVÉ FINANCOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ	
Nástroj	Výhody
Rozpočet nákladů na provoz	Manageři dostávají přidělené zdroje na provozní výdaje na základě vlastního uvážení rozhodují o vstupech
Dividenda z efektivity	Snižování provozního rozpočtu v souvislosti s plánem na růst produktivity nutí manažery hledat zlepšení
Specifikace výstupu	Explicitní specifikace výstupů dává manažerům jistotu o tom, jaký se od nich očekává výkon
Oddělení poskytovatel - příjemce	Vláda vytváří prostředí pro možnou volbu mezi poskytovateli služeb v rámci interního trhu vládního sektoru
Testování trhu	Vláda hledá nejefektivnějšího dodavatele (i v rámci soukromého sektoru) – tedy toho, který poskytne službu za nejvýhodnější cenu při stanovených podmínkách
Nástroje pro zlepšování odpovědnosti manažerů	

PROGRAMOVÉ FINANCOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ	
Měřítko	Příklad
Objem práce	Bude vyřízeno 500000 žádostí
Včasnost	97% bude vyřízeno do 3 dnů, 99,9% do 5 dnů
Kvalita práce	Chybovost posouzení požadavků nepřekročí 2%
Kvalita služeb	Alepoň 65% klientů bude spokojeno
Náklady	Náklady na vyřízenou žádost budou průměrně 150 Kč
Stanovení výkonových ukazatelů na program	



PROGRAMOVÉ FINANCOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ

- po roce 1989 redefinice systému řízení NH, redefinice systému VEFI, restrukturalizace, privatizace apod.
- hospodářská recese 96/97
- 1999 pětiletý fiskální výhled
- z. č. 218/2000, o rozpočtových pravidlech zavedení víceletého rozpočtování (rozpočtových výhledu)
- programové financování především v oblasti reprodukce investičního majetku
- vymezuje dokumentaci programu, ISPROFIN, systém schvalování programů

Situace v ČR

Víceleté rozpočtování v ČR

- **Rozpočtové výhledy na 2 roky** (sestavuje MF ČR, vláda předkládá s návrhem SR do PS, PS bere na vědomí) - na více let: programy, státní záruky, programy a projekty EU
- Zpočátku rozpočtové výhledy měly jen orientační charakter a chyběla provázanost mezi rozpočtovým výhledem a státním rozpočtem
- Později v rámci EU doporučeného fiskálního cílení byla zavedeny výdajové rámce (rozpočtové stropy) v rámci dokumentů SR a schvalované PS

20

Střednědobý výhled obsahuje (č. 18/2000)

- vývoj zákl. ukazatelů NH (zejména HDP a spotřebitelské ceny)
- záměry vlády týkající se P, V a salda SR a SF
- částky střednědobých výdajových rámců (dle kapitol SR a SF)
- celkové příjmy a výdaje SR a SF
- P a V jednotlivých kapitol SR a SF
- výdaje na programy (na dobu fin.) schválené vládou
- výdaje na programy a projekty EU
- přehled závazků fyz. a práv. osob, za které se zaručily jménem státu OSS
- v případě schodku předpokládaný způsob jeho financování

21

Střednědobý výdajový rámec (č. 18/2000)

- celkové výdaje SR v návrhu SR se stanoví na základě střednědobého výdajového rámce
- střednědobý výdajový rámec tvoří celkové výdaje státního rozpočtu a státních fondů na každý z roků, na které je sestavován střednědobý výhled, a stanoví jej na návrh vlády PS v usnesení k vládnímu návrhu zákona o SR, a to vždy jednou částkou (výjimky např. realizace st. záruk)
- od částky se odečítají (přičítají) některé výdaje (jiný vývoj spotřebitelských cen, změna zákonů o rozpočtovém určení daní, jiná výše zdrojů EU, mimořádné situace, jiné vlivy - dvě promile)

22

Programy

- programem se rozumí soubor věcných, časových a finančních podmínek pro pořízení nebo tech. zhodnocení hmotného a nehmotného majetku, jeho údržbu, opravy atd.
- evidují se v „Informačním systému finan. reprodukce majetku“ (ISPROFIN spravuje MF)
- registruje daný správce kapitoly (i změnu) se souhlasem MF
- výši účasti SR na fin. programu stanoví vláda od 5 mld. Kč a ministerstvo do 5 mld. Kč
- výdaje na program jsou účelově určené

23

Dokumentace programu

- a) **identifikační údaje, podprogramy, harmonogram přípravy a realizace**
- b) **bilanci potřeb a zdrojů financování**
- c) **specifika cílů s technicko-ekonomickým zdůvodněním a vyhodnocením efektivnosti**

24

ISPROFIN má následující funkce

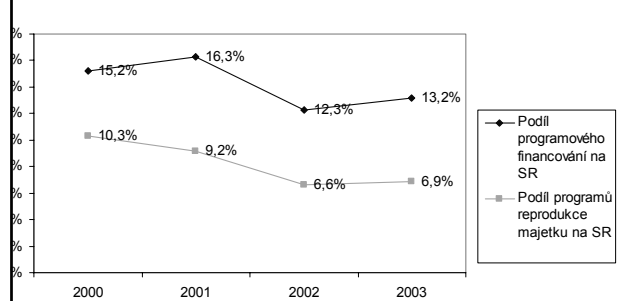
(Informační systém programového financování)

- Manažerský systém pro řízení a kontrolu čerpání položek státního rozpočtu.
- Pro každou akci, investiční nebo neinvestiční, plánovat finanční potřeby a zdroje podle podmínek stanovených vyhláškou MF.
- Akce je evidována, a v průběhu realizace sledována, podle hodnotových, termínových a technologických kritérií stanovených vyhláškou.
- Systém umožňuje průběžné operativní sledování průběhu realizace akce a zpracování požadované dokladové dokumentace.
- Zpracovává dokumentaci nutnou k uvolňování finančních prostředků v souladu se stanovenými postupy.
- Umožňuje export a import dat, jak v samotném systému, tak i mezi cizími vnějšími informačními systémy.
- Základní údaje o jednotlivých akcích zpřístupňuje na Internetu.

25

PROGRAMOVÉ FINANCOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ

Podíl programového financování na státním rozpočtu ČR



Podíl programů na rozpočtu

Dotace a návratné fin. výpomoci

- na dotace a návratné fin. výpomoci není právní nárok
- může poskytnout ústřední orgán st. správy, úřad práce, AV ČR, GAČR, OSS dle zákona
- rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce (vydá písemné rozhodnutí)
- poskytovatel uvede podmínky poskytnutí a zaznamená v Centrální evidenci dotací (CEDR)
- některé dotace na základě dohod mezi poskytovatelem a příjemcem (dle zvl. zákona)
- specifické dotace pro úsc (stanoví zákon o SR)

27

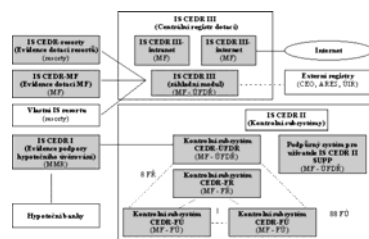
CEDR (informační systém pro centrální evidenci dotací)

- podpůrný nástroj pro sledování, evidenci, vyhodnocení a kontrolu dotací poskytovaných ze státního rozpočtu
- má vazby na další registry veřejné správy - Centrální evidenci obyvatel (ČEO) a Automatizovaný registr ekonomických subjektů (ARES) a je koncipován na jednotném Územně identifikačním registru
- člení se do několika částí které jsou provozovány na jednotlivých stupních relevantních institucí (MF ČR, ÚFDŘ, FR a FU) a na dalších ministerstvech i agenturách, které poskytují dotace
- systém, který řeší státní podporu hypotečního úvěrování je provozován na MMR ČR

28

Uspořádání jednotlivých částí IS CEDR

Schéma



29

Reforma veřejných rozpočtů v ČR

- Dokument schválen vládou v roce 2003
- Příčiny reformy
- Opatření reformy

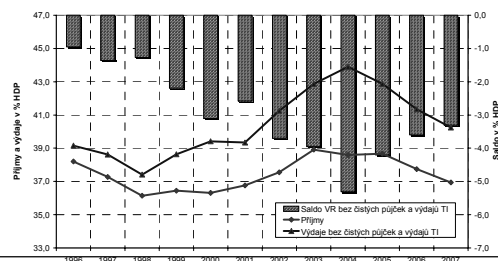
30

REFORMA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ ČR

1. ETAPA – ZPRACOVÁNÍ KONCEPCE (1. VARIANTA 12/2002, 2. VARIANTA 5/2003)
2. ETAPA REALIZACE - NOVELIZACE LEGISLATIVY, NÁSTROJŮ ROZPOČTOVÉ POLITIKY APOD.

31

Vývoj příjmů, výdajů a deficitu veřejných rozpočtů v ČR



32

Vývoj celkových mandatorních výdajů

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 rozp.
Mandatorní výdaje	44.8	47.6	50.8	52.9	52.1	53.1	53.5	55.7	55.0
Quasi-mandatorní výdaje	23.0	23.4	22.6	22.2	22.6	22.3	26.6	27.9	26.5
CELKEM (% z výdajů SR)	67.8	71.0	73.4	75.1	74.7	75.4	80.1	83.6	81.4
CELKEM (% z HDP)	21.2	22.0	22.9	23.1	23.4	24.0	24.4	25.5	26.3

- výdaje vyplývající ze zákona (tj. sociální transfery, platba na penzijní připojištění, stavební spoření, platba státu do zdravotního pojištění, dluhová služba apod.)
- výdaje vyplývající z jiných právních norem a z výdajů vyplývajících ze smluvních závazků státu (záruky, transfery mezinárodním organizacím atd.)
- Quasi-mandatorní výdaje
 - výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti, na obranu, mzdy a platy v rozpočtové sféře a předurčené kapitálové výdaje

33

Důvody pro fiskální konsolidaci

- Důvody „vnitroekonomické“
 - riziko domácího ekonomického vývoje
 - zmenšování prostoru pro realizaci vládních rozpočtových priorit, pokles prostoru pro investice
 - neexistence zabudovaných nástrojů pro zvrácení těchto nepříznivých tendencí
- Důvody vnější – integrace do EU/EMU
 - ztráta dobré výchozí pozice ČR
 - absolutní rozpor s principy platnými v EU
 - penalizace finančními trhy z důvodu nedůvěry ve zdravý fiskální vývoj

34

Deficit veřejných rozpočtů kandidátských zemí

% z HDP metodika EU (ESA95)	Předpověď Evropské komise z dubna 2003 na základě aktualizovaných národních dat			
	2001	2002oč.	2003p.	2004p.
Bulharsko	0.4	-0.7	-0.6	-0.5
Kypr	-3.0	-3.5	-4.0	-3.5
Česká republika	-5.5	-6.5	-6.3	-5.9
Estonsko	0.5	1.3	-0.2	-0.6
Maďarsko	-4.2	-9.1	-4.9	-3.7
Lotyšsko	-1.9	-2.5	-2.9	-2.6
Litva	-2.3	-1.8	-1.9	-2.0
Malta	-7.0	-6.1	-5.2	-4.1
Polsko	-3.1	-4.2	-4.2	-4.0
Rumunsko	-3.3	-2.6	-2.7	-2.7
Slovenská republika	-5.4	-7.7	-5.3	-3.8
Slovinsko	-2.5	-1.8	-1.5	-1.2
Turecko	-28.9	-13.7	-9.8	-6.9

Zdroj: Economic Forecasts for the Candidate Countries, Spring 2003, European Commission, April 2003.

35

Mimořádné příjmy a výdaje veřejných rozpočtů

(mld. Kč)	Privatizace	Dotace TI	Rozdíl (priv. – TI)
1993	26.3	0.0	26.3
1994	31.7	0.0	31.7
1995	27.1	3.4	23.7
1996	25.7	11.1	14.6
1997	13.8	11.6	2.2
1998	15.5	18.4	-2.9
1999	26.0	7.6	18.4
2000	20.5	20.1	0.4
2001	59.9	51.1	8.8
2002	126.6	64.0	62.6
CELKEM	373.1	187.3	185.8

Zdroj: Makroekonomická předpověď MFCR, duben 2003; www.mfcr.cz

36

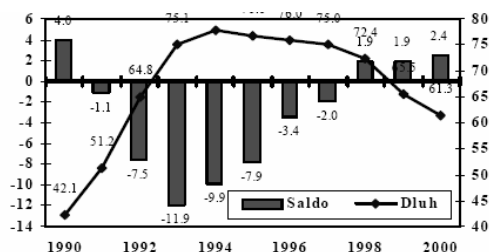
Dynamika veřejných výdajů

	Růst výdajů 2001 / 1995	Úlaha na celkových výdajích v roce 2001
Celkové výdaje veřejných rozpočtů ¹⁾	55%	100%
z toho: Sociální zabezpečení a sociální péče	94%	33,9%
Zdravotnictví	59%	15,9%
Vzdělání	29%	10,1%
Obrana	29%	8,8%
Doprava a spoje	59%	8,0%
Bydlení, komunální služby	48%	6,5%
Všeobecná veřejná správa a služby	5%	5,9%
Ostatní hospodářské záležitosti a služby	83%	5,9%
Rekreace, kultura	71%	2,5%
Zemědělství, lesnictví, rybnářství, myslivost	112%	2,4%

Zdroj: GFS statistika veřejných rozpočtů ČR; www.mfcr.cz.
Poznámka: 1) Výdaje po očistění o dotace transformačním institucím.

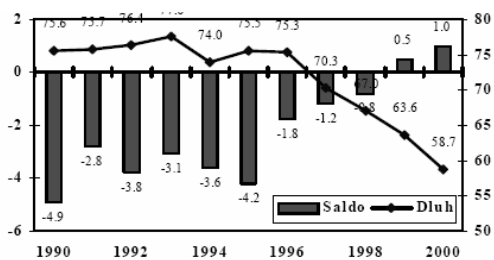
37

Švédský příklad



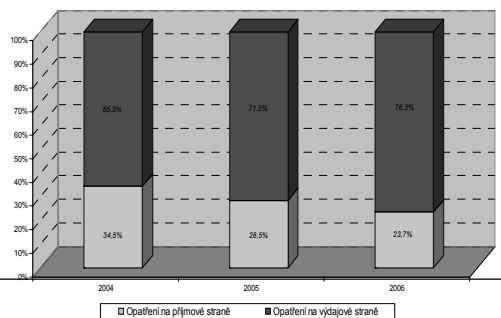
38

Holandský příklad



39

Poměr opatření na příjmové a výdajové straně



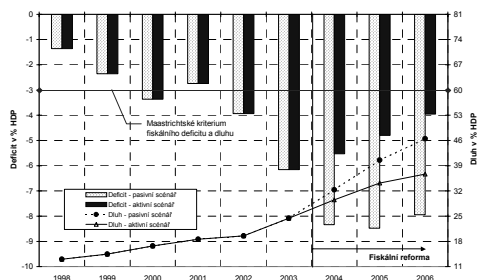
40

Příjmová a výdajová opatření ve státním rozpočtu 2004 – 2006 dle reformy

- Aktivní opatření na straně příjmů = 71,2 mld.
- Aktivní opatření na straně výdajů = 199 mld.
- Aktivní opatření celkem = 270,2 mld. Kč

41

Vývoj deficitů veřejných rozpočtů a veřejného dluhu ČR (bez závazků ČKA) v pasivním a aktivním scénáři



42

Rizika dalšího pokračování reformy

- Nemocenské pojištění
- Sektor zdravotnictví
- Důchodové pojištění
- Střednědobý výdajový rámec
- Počty a platy státních úředníků
- Nastavení částek důchodového minima
- Státní sociální podpora
- Oblast sociální péče

a další ...

43

Koncepce reformy veřejných rozpočtů

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

44

Doporučení Rady ECOFIN

- použít dodatečné zdroje na snižování deficitu
- zavést rozpočtové cílování založené na střednědobých výdajových stropech
- vytvořit pravidla pro snižování rizika zvyšující se zadlužeností regionů a místních samospráv
- zahájit reformu penzijních a zdravotních systémů
- minimalizovat dopady operací České konsolidační agentury

45

Konkrétní cíle reformy

- Podpora hospodářského růstu s cílem dosáhnout jeho zrychlení (podpora nabídkové strany)
- Posílení konkurenceschopnosti ČR
- Podpora vzdělanosti
- Podpora rodin s dětmi se zaměřením na pracující rodiny (daňový bonus)

46

Snížení základní sazby DPH

- Snižuje se základní sazba DPH z 22% na **19%**
- Sociálně citlivé položky zůstávají ve snížené 5% sazbě
 - potraviny a nápoje,
 - léky a zdravotnické prostředky,
 - dodávky tepla,
 - stavební práce související s bydlením,
 - knihy a noviny,
 - dětské autosedačky a dětské pleny,
 - pohřebnictví a související služby,
 - vnitrostátní hromadná osobní doprava.

47

Podpora rodin s dětmi

- Společné zdanění manželů s dětmi
 - Přispěje k podpoře rodin, které žijí ve společné domácnosti se svými dětmi
 - Jedná se o snahu zamezit negativnímu demografickému vývoji české populace

Zavedení daňového bonusu (od 1. ledna 2005 dostane rodina za každé vyživované dítě 6 000 Kč ročně)

48

Podpora podnikání

- V roce 2006 budou v České republice firmy platit tak nízkou efektivní daň jako ve Slovenské republice
- Zjednodušení administrativních úkonů spojených se zahájením a v průběhu podnikání, zřízení centrálního místa pro registraci a kontakt s úřady
- Zrychlení odpisů

49

Podpora vědy a výzkumu

- Snížením daňového zatížení veřejných vysokých škol a veřejných výzkumných institucí.
- Zavedením možnosti odpočítávat od základu daně dary veřejným vysokým školám a veřejným výzkumným institucím až do výše 10% základu daně.

50

Omezení daňových úniků

- Zamezení prodeje tabáku a lihovin na tržištích
- Zavedení registračních pokladen?
- Povinné značení lihu
- Omezení plateb v hotovosti
- Finanční policie

51

KONVERGENČNÍ PROGRAM ČR – (VSTUP DO EUROZÓNY)

- **KONSOLIDACE VEŘEJNÝCH FINANČÍ**

	deficit	dluh
■ 2003	6,6 % (11,7 %)	30,0 (38,3 %)
■ 2004	2,9 %	30,6 %
■ 2005	2,6 %??ČSÚ	30,5
■ 2006	3,6 %	30,8 %
■ 2007	3,3 % (3,8-4%)	37,9 %
■ 2008	2,7 %	37,8 %
- **PŘÍSTOUPENÍ K EURU 2010??**

52

Rada ECOFIN 2004 - listopad

- Ukončit situaci nadměrného schodku a snížit schodek do roku 2008 pod 3 %
- Důsledně realizovat opatření Konvergenčního programu, zejména snížení mzdových nákladů ve státní správě a snížení výdajů ministerstev
- Vyšší rozpočtové příjmy použít na snížení deficitu
- Zavést fiskální cílení založené na střednědobých výdajových rámcích
- Vytvořit pravidla pro snížení rizik zadluženosti úsc
- Zahájit reformu penzijního a zdravotního systému
- Minimalizovat negativní dopad ČKA

53

Rada ECOFIN 2005 - listopad

- KP se plní, ale je málo ambiciózní
- Přijmout výdajové škrty v oblasti spotřeby vlády, aby nebyly překročeny výdajové rámce
- Zvýšené příjmy použít na snižování deficitu
- Větší úsilí věnovat penzijní reformě a zdravotnictví
- Dosáhnout většího souladu dat se standardem ESA

54

Rada ECOFIN 2006 - leden

- Deficit na rok 2008 – 2,7 % = nedostatečná bezpečnostní rezerva
- Zvýšit kvalitu rozpočtového plánování (příčiny převodu neutracených výdajů do rezervních fondů)
- Posílit roli střednědobých výdajových rámců
- Zlepšit dlouhodobou udržitelnost VEFI urychlením důchodové reformy a reformy zdravotnictví

55

Rada ECOFIN 2006 - listopad

?

56

Komplexní reforma VEFI by měla zahrnovat

- reformu veřejných rozpočtů (realizuje se, byť nedůsledně)
- reformu sociálního systému, zejména důchodového systému (mění se jen parametry, nikoliv systém, chybí politický konsensus)
- reformu zdravotního systému

57

Děkuji za pozornost

58