

Odhad rozpočtových nákladů spojených s principem nepoškození občana při zavedení eura v ČR

Úvod

Předkládaný analytický materiál vznikl na základě úkolu uloženého ministru financí usnesením vlády ČR č. 353 ze dne 11. dubna 2007. Následně se tento úkol promítl do Plánu činnosti Národní koordinační skupiny pro zavedení eura v ČR (NKS) na rok 2007, schváleném na zasedání NKS dne 6. června 2007. Gestorem byl určen Organizační výbor NKS (OV NKS) působící v rámci referátu Kancelář národního koordinátora pro zavedení eura v ČR (odbor 10) a pracovní skupina NKS pro veřejné finance a veřejnou správu (PSVFVS) vedená vrchním ředitelem skupiny 061 – Správa státního rozpočtu. Materiál vychází z metodiky „Základní pravidla přepočtu, zaokrouhlování a zarovnávání peněžních částek při zavádění eura“, kterou v rámci Plánu činnosti NKS na rok 2007 vypracoval OV NKS a která byla následně schválena poradou vedení MF dne 5. listopadu 2007.

Hlavním záměrem předkládaného materiálu je poskytnout vládě informaci o **řádu rozpočtových dopadů** spojených s uplatněním principu nepoškození občana při zavedení eura v ČR, a to v souvislosti s uplatněním tzv. zarovnávání eurových peněžních částek. Tento princip je zakotven v Národním plánu zavedení eura v ČR a dále rozpracován v tezích Obecného zákona o zavedení eura schválených poradou vedení MF dne 5. listopadu 2007. Při uplatňování principu nepoškození občana lze politicky vycházet z různé míry velkorysosti (resp. vstřícnosti vůči obyvatelstvu v zájmu bezproblémového přijetí jednotné evropské měny) a tomu odpovídajícímu dopadu na veřejné rozpočty. Provedené variantní propočty vedou k orientační horní hranici těchto nákladů (tj. výpadku příjmů a nárůstu rozpočtových výdajů) ve výši cca 2,6 mld. Kč.

Vedle toho materiál slouží také jako podklad k formulaci politického postoje vlády k naplnění principu nepoškození občana. Ten by měl být znám nejpozději s přijetím rozhodnutí o datu přijetí eura v ČR tak, aby na něj mohl celý nezbytný legislativní a organizační proces zavedení eura v patřičných lhůtách reagovat.

Předkládaný materiál se zabývá situací, kdy po přepočtu korunových částek na eura pomocí přepočítacího koeficientu a následném aritmetickém zaokrouhlení na nejbližší cent vzniknou jako výsledek těchto operací tzv. nepohodlné peněžní částky. Takto vzniklé částky v eurech (tj. uváděné ve tvaru na dvě desetinná místa) by mohly způsobovat nejrůznější technické a evidenční potíže a být i v rozporu

s dosud platnými konvencemi, v nichž se vyčíslovaly peněžní toky mezi ekonomickými subjekty. Jako příklad lze uvést korunové hodnoty platů, kolků apod., vyjadřované v současné praxi v řádech bez desetinných míst. Tento problém lze po zavedení eura vyřešit dodatečnými operacemi – tzv. zarovnáváním eurových peněžních částek.

V oblasti finančních toků s vazbou na veřejné rozpočty je v souvislosti s problematikou zarovnávání třeba řešit také otázku možného poškození občana (resp. subjektů soukromého sektoru). Uplatněné metody zarovnávání musí respektovat požadavek, aby bylo poškození občana zamezeno. Z toho vyplývá, že v oblasti příjmů veřejných rozpočtů bude třeba zarovnávat peněžní částky zpravidla směrem dolů (pokud ovšem bude o účelnosti zarovnání příslušné položky rozhodnuto a nebude postačující samotné aritmetické zaokrouhlení na dvě desetinná místa – podrobněji viz bod 2 tohoto materiálu). Zarovnávání směrem dolů způsobí, že rozpočtové příjmy (zejména daně a clo) v roce zavedení eura ve srovnání s posledním rokem fungování koruny jako zákonného platidla poklesnou. V případě rozpočtových výdajů bude naopak třeba v zájmu nepoškození občana přikročit k zarovnávání peněžních částek přepočtených na eura směrem nahoru (opět s výhradou, že u dané položky dojde k rozhodnutí o uplatnění zarovnání). Roční rozpočtové výdaje (platy, dávky důchodového, nemocenského a sociálního pojištění apod.) tedy oproti roku před zavedením eura vzrostou.¹

Analýza simuluje vývoj vybraných položek veřejných rozpočtů ve třech variantách zarovnávání (na jeden cent, deset centů a celé euro). Pokud bude při zavedení eura přikročeno i k různým mimořádným valorizacím, změně procentních sazeb daní, úpravám mzdových tarifů apod., půjde o dodatečné fiskální efekty nad rámec zarovnávání, které nejsou předkládanými simulacemi řešeny. Materiál řeší pouze čistý meziroční fiskální efekt zarovnávání za předpokladu, že objem a struktura příjmů a výdajů veřejných rozpočtů by se v roce zavedení eura nijak nezměnily v porovnání s korunovými rozpočty z předchozího roku.

Materiál je členěn na obecnou část, kde jsou vysvětleny základní principy zarovnávání. V další části je vysvětlena struktura vstupních údajů. Poté jsou provedeny variantní propočty rozpočtových nákladů spojených se zarovnáváním ve prospěch občana. Závěr materiálu obsahuje rámcová doporučení týkající se uplatnění různých řádů zarovnávání v jednotlivých okruzích soustavy veřejných rozpočtů.

¹ Jiné dodatečné rozpočtové náklady spojené s přijetím eura (např. přizpůsobení informačních systémů, administrativní či organizační náročnost přechodu státní správy) nejsou předmětem nyní předkládané analýzy.

1. Principy zarovnávání a metoda odhadu rozpočtových nákladů

Ke dni zavedení eura se v drtivé většině případů (např. nákupy zboží a služeb, platby a zúčtování mezi soukromými subjekty, konverze pohledávek a závazků mezi soukromými subjekty) bude na základě legislativních pravidel ES pro přepočtení peněžních částek z národní měny na eura postupovat takto:

1) částka v korunách : přepočítací koeficient²

2) zaokrouhlení přepočtené částky na nejbližší cent

Např. tedy:

1) 10 000 Kč : 24,2 = 413,223... €

2) 413,223... € ≈ 413,22 €

Podle těchto pravidel by byla v běžných případech ekvivalentem částky 10 000 Kč částka 413,22 €. Uvažujme však, že se jedná např. o měsíční částku starobního důchodu, který byl vyplácen českému občanovi do okamžiku zavedení eura v korunách. V této situaci vznikají tři problémy, které nelze vyřešit samotným převodem z jedné měny na druhou pomocí přepočítacího koeficientu a následným aritmetickým zaokrouhlením na nejbližší cent: (i) občan je provedeným aritmetickým zaokrouhlením směrem dolů mírně poškozen (tj. zaokrouhlená částka v eurech po vynásobení přepočítacím koeficientem již činí poněkud méně než v minulosti obdržel v korunovém vyjádření; (ii) částka v eurech je v rozporu se zažitou praxí v ČR, kdy se starobní důchody vyplácely v řádu již bez desetinných míst; (iii) pravidelné hotovostní výplaty těchto dávek by byly zatíženy potřebou značného množství těch nejdrobnějších mincí, což by přineslo celou řadu těžkostí i nákladů. O vyřešení podobných problémů je třeba politicky rozhodnout s tím, že každé takové rozhodnutí ve prospěch občana bude v roce zavedení eura znamenat dodatečné navýšení rozpočtových výdajů.

Zarovnávat konkrétní peněžní částku ve prospěch občana lze v takovém případě takto:

413, 223 € => 413,23 € (zarovnání směrem nahoru na nejbližší cent)

413, 223 € => 413,30 € (zarovnání směrem nahoru na nejbližší desetacent)

413, 223 € => 414,00 € (zarovnání směrem nahoru na nejbližší euro)

Obdobně lze uvažovat i na straně rozpočtových příjmů, kdy však bude zarovnávání nepoškozující občana prováděno směrem dolů a v roce zavedení eura

² Materiál pracuje s hodnotou přepočítacího koeficientu 24,2 což je odhadovaná hodnota nominálního měnového kurzu koruny k euru v roce 2012 podle makroekonomické prognózy ministerstva financí. Tato hodnota je používána pouze jako vodítko pro prováděné kalkulace s tím, že ji nelze v žádném případě mechanicky interpretovat jako oficiálně předpokládaný budoucí přepočítací koeficient..

bude znamenat absolutní meziroční pokles rozpočtových příjmů, zejména pak u daní a cla.³ Uplatnění zásady nepoškození občana prostřednictvím zarovnávání peněžních částek může být přirozeně provedeno i v mnoha jiných variantách vyjadřujících různou míru velkorysosti (teoreticky tedy např. také na 10 € nebo i 100 €).

Na rozdíl od pravidel zaokrouhlování legislativa ES **neupravuje** na srovnatelné míře podrobnosti problematiku zarovnávání; pouze zdůrazňuje **principy výjimečnosti, odůvodněnosti, posuzování případ od případu, dodržování zásady právní jistoty a dostatečné informovanosti**. Zároveň je třeba pomocí právního předpisu vždy jasně odlišit rozhodnutí orgánu veřejné moci o pozměnění přepočítané částky (tj. o zarovnání) od postupu při jejím prostém přepočtu z národní měny na jednotky eura (tj. o zaokrouhlení). Rovněž platí, že pokud souběžně dojde k zarovnání určité částky a např. změně sazby spotřební daně, je třeba tyto dva úkony jasně odlišit.

Vedle naplnění zásady nepoškození občana může být procedura zarovnávání odůvodněna i **mimo oblast dosahu veřejných rozpočtů**, a to zejména tehdy, pokud je technicky nevyhnutelná (prodejní automaty, které jako nejnižší minci akceptují např. pěticent) nebo je odrazem vžitě praxe uvádět částky bez používání desetinných míst či eliminuje jakékoli jiné „nepohodlné“ částky (vzniklé zaokrouhlováním na dvě desetinná místa). Těmito širšími odhady nákladů zarovnávání, pokud nemají dopad na veřejné rozpočty, se předkládaný materiál v současné etapě příprav na zavedení eura explicitně nezabývá.

V každém případě je však třeba vždy pečlivě zvažovat, zda je zarovnávání opravdu **nevyhnutelné**, nebo jen **žádoucí**, či je pouhou **možností** z praktického hlediska nikoli nezbytnou. Zároveň bude muset být provedeno vždy transparentním způsobem.

V předkládaném materiálu se při odhadech rozpočtových nákladů zarovnání pracuje se **zarovnáním na jeden cent, deseticent a euro**. Jako základ výpočtů se u každé položky vychází z ročního počtu zarovnávacích operací (což je např. roční počet vyplacených sociálních dávek, roční počet plateb od plátců určité daně, roční počet vyplacených platů, apod.). Skutečné náklady zarovnávání u každé

³ V některých případech, zejména pokud jde o platby sankčního charakteru (pokuty placené občanem), však není nezbytné plošně uplatňovat zásadu nepoškození občana, protože jde o platby vyvolané porušením zákona, kde jakákoli kompenzace patrně není namístě. Při zarovnávání sankčních plateb lze namísto toho uplatnit např. princip fiskální neutrality, kdy budou sankční platby nastaveny tak, že ve výsledku bude dopad na veřejné rozpočty neutrální. U příslušných sankčních položek je v tabulkách přesto zarovnávání z ilustrativních důvodů provedeno, aby byly patrné náklady případného uplatnění zarovnávání.

individuální zarovnávací operace leží v jednotlivých variantách mezi 0 a 1 centem, 0 a 10 centy a 0 a 1 €. V každé ze tří variant zarovnávání se proto při odhadech pracuje se střední hodnotou zarovnávacího pásma (tj. 0,005 €, 0,05 € a 0,5 €), která je násobena celkovým počtem zarovnání u každé položky. Tato částka je pak ještě násobena orientační hodnotou přepočítacího koeficientu 24,2, čímž se náklad zarovnání v eurech převede na náklad zarovnání v korunách. Formálně je uplatněn následující postup:

Varianta 1: Modelový odhad rozpočtových (korunových) nákladů při zarovnávání na jeden cent se propočítá pomocí vztahu:⁴

$$\text{počet zarovnání} \times 0,005 \times 24,2.$$

Varianta 2: Analogicky při zarovnávání na desetcent je použit vztah:

$$\text{počet zarovnání} \times 0,05 \times 24,2.$$

Varianta 3: Při zarovnávání na celé euro konečně:

$$\text{počet zarovnání} \times 0,5 \times 24,2.$$

2. Vstupní údaje

Vstupní data do provedené analýzy vycházejí z dílčích a do značné míry různorodých podkladů dodaných pro účely tohoto materiálu organizačními útvary ministerstva financí, ministerstva práce a sociálních věcí a rovněž ministerstva zdravotnictví, které jsou zastoupeny v PSVFVS. Následně uplatněný jednotný metodický postup k analyzovaným segmentům veřejných rozpočtů umožnil při finálním zpracování materiálu srovnatelné hodnocení dopadů zarovnávání na bilanci veřejných rozpočtů.⁵

Data za daňovou správu ministerstva financí byla pro rok 2006 převzata z informačního systému ADIS. Z těchto podkladů byla vyňata DPH a daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků. V těchto segmentech uvažujeme pro účely prováděných simulací pouze s uplatněním matematického zaokrouhlování na dvě desetinná místa. Tento přístup lze zdůvodnit již dříve

⁴ Např. postup odhadu rozpočtových výdajů při zarovnání na celé euro při vyplácení dávek důchodového pojištění je následující: 39 722 088 (tj. celkový počet zarovnání za rok, který je součinem počtu příjemců dávek a roční frekvence jejich vyplácení)*0,5 (tj. střední hodnota zarovnávacího pásma)*24,2 (tj. odhad přepočítacího koeficientu) = 480,64 (tj. nárůst rozpočtových výdajů v mil. Kč). Celkový počet zarovnání u každé položky konkrétně dokumentuje Tabulka č. 1.

⁵ Veřejné rozpočty zahrnují jednak státní rozpočet včetně Národního fondu a Fondu privatizace, úhrady ztrát ČKA podle dluhopisového programu, očištěný o čistý vliv převodů do rezervních fondů, mimorozpočtové fondy (státní fondy, Pozemkový fond ČR), veřejné zdravotní pojištění (VZP, zaměstnanecké zdravotní pojišťovny) a územní samosprávné celky (obce, kraje, dobrovolné svazky obcí, Regionální rady regionů soudržnosti).

zmíněnou zásadou, že **zarovnávání není z hlediska občana plošně nárokovatelné** (princip výjimečnosti) a je žádoucí k němu přistoupit skutečně jen tam, kde je poškození občana bezprostřední a nezpochybnitelné. U DPH je však oprávněný předpoklad, že z hlediska poplatníka se aritmetické zaokrouhlovací odchylky v řádu tisíců eur v opakovaných uskutečňovaných nákupech vzájemně vyruší. Není proto nezbytné přistupovat k dodatečnému zarovnávání. Z pohledu plátce DPH byl přijat obdobný předpoklad - plátce DPH v periodických intervalech vykáže a odvede za sebe celkovou sumu daně, kterou inkasoval nebo zúčtoval, zaokrouhlenou na dvě desetinná místa. U daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků se rovněž předpokládá postup založený jen na aritmetickém zaokrouhlování. V zájmu zajištění nepoškození občana totiž není nezbytné zarovnávat jeho prospěch každou ze složek (super)hrubé mzdy, nýbrž je postačující zarovnat pouze čistou mzdu. Takový přístup je obecně v souladu s dosavadní praxí, kdy jsou čisté mzdy vyjadřovány s přesností na 1 Kč. Předmětem odhadu rozpočtových nákladů zarovnání jsou pouze platy zaměstnanců rozpočtové sféry, kde lze popisovaný přístup zajistit předpisem. Konečně např. u daně z nemovitostí zahrnuté do předkládané analýzy počítáme s principem, kdy bude předmětem zarovnávání až výsledná částka daně, a nikoli každá položka za jednotlivé majetkové tituly. Jinak by totiž došlo ke zřetězenému zarovnávání ve prospěch plátce daně, což lze z hlediska principu nepoškození občana považovat za **nadbytečné a rozpočtově nevhodné**.

Data za rok 2006 dodaná Generálním ředitelstvím cel vycházejí z daňových a celních databází Celní správy ČR – údaje za celní řízení z programu „evidence celních a daňových příjmů“, údaje za ECDC a daně z programu (modulu evidence) ME-SPD/DES. Celní správa převzala od 1. 1. 2006 i vymáhání finančních plnění uložených jinými správními orgány, což zvyšuje počet zarovnávacích operací. Spotřební daň byla z výpočtů vyňata z obdobných důvodů, jako DPH.

V oblasti řízení státního dluhu a finančního majetku byl pro výpočet zvolen referenční rok 2007, protože se výrazně změnil poměr mezi vydávanými státními pokladničními poukázkami (SPP) a střednědobými dlouhodobými dluhopisy (SDD). Tato struktura emisí bude zachována i v příštích letech. Platby za uvedený rok se týkají 14 splátek SPP x 16 vlastníků, tj. 224 výplat; 2 splátek jistin spolu s úrokem SD, tj. 310 výplat a 14 výplat úroku SD (tuzemské), tj. 2344 výplat. Celkem jde o 2878 výplat majitelům státních dluhopisů ročně.

MPSV vycházelo v oblasti sociálních dávek (tj. dávek státní sociální podpory a dávek sociální péče) z referenčního vzorku, jímž byl počet vyplacených dávek za

rok 2006 v obou systémech, a to jak jednorázových i opakovaných dávek. Počet vyplacených dávek za rok 2006 v systému státní sociální podpory je převzat z databáze Okstat a počet vyplacených dávek za rok 2006 v systému sociální péče je převzat z ročenky MPSV. Pro odhad dopadu zarovnávání do výdajového systému důchodového pojištění používá MPSV výchozí data ze Statistické ročenky 2006 z oblasti důchodového pojištění, vydané Českou správou sociálního zabezpečení. U nemocenského a ošetřovného byly použity údaje o počtu proplacených dnů ze sumáře účetních zpráv ČSSZ za rok 2006. U dat pro peněžitou pomoc v mateřství je vzhledem k nedostupnosti jiných údajů použit předpoklad, že ke každému z dětí narozených v roce 2006 se vztahuje dávka na období 28 týdnů, tzn. 196 dní. Vzhledem k nedostupnosti údajů týkajících se počtu vyrovnávacích příspěvků v těhotenství a mateřství se k této dávce při výpočtu dopadu zarovnání na dávky nemocenského pojištění nepřihlíží.

V počtu zaměstnanců (469 tis. v roce 2006) jsou zahrnuty výdaje na platy a ostatní platby za provedenou práci těch organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací, ve kterých jsou výdělková úroveň a počty zaměstnanců regulovány vládou. Nejsou v ní tedy zahrnuty výdaje zdravotnických zařízení, jejichž financování je napojeno na síť zdravotních pojišťoven, ani výdaje organizací, které své zaměstnance odměňují podle platových předpisů platných pro zaměstnavatele v podnikatelské sféře. V uvedených částkách proto nejsou zahrnuty ani prostředky na platy zaměstnanců vysokých, církevních a soukromých škol. Počet těchto zaměstnanců byl pro rok 2006 schválen po předchozím projednání vládou České republiky zákonem č. 543/2005 Sb. ze dne 2. prosince 2005 o státním rozpočtu České republiky na rok 2006, a je mj. podchycen v informačním systému ministerstva financí.

Z dodaných dat byly zpracovateli konečného textu vyňaty i platby sociálního a nemocenského pojistného, a to ze stejného důvodu jako byla vyňata i daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků – v těchto segmentech navrhuje uplatnit pouze pravidla matematického zaokrouhlování a eventuální uplatnění zásady nepoškodit občana řešit jinými cestami (zarovnáním čisté mzdy, zarovnáním daně z příjmů fyzických osob z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti (OSVČ). Naopak na straně výdajů veřejných rozpočtů počítáme s principem zarovnávání u vyplacených dávek nemocenského pojištění i u sociálních dávek, protože zde by nebyl princip nepoškození občana nijak alternativně ošetřen.

Za oblast ministerstva zdravotnictví byl dodán komplexní a rozsáhlý materiál, podrobně mapující příjmovou i výdajovou stranu systému zdravotního pojištění jako součásti soustavy veřejných rozpočtů, v mnohém přesahující relativně úzkou problematiku zarovnávání. Vzhledem ke značné specifice tohoto segmentu přijali zpracovatelé materiálu v daném okamžiku pracovní předpoklad, že zavedení eura bude mít na příjmy a výdaje systému zdravotního pojištění neutrální efekt, tj. na příjmové i výdajové straně budou uplatněna pouze pravidla matematického zaokrouhlování na jeden cent, bez jakéhokoli dodatečného zarovnávání. Podkladový materiál pak bude následně plně využit v rámci plnění jednoho z úkolů plánu činnosti NKS, který ukládá „Podrobněji zmapovat aspekty zavedení eura v sociální a zdravotní oblasti“. V této etapě pak již budou řešeny náklady zavedení eura v tomto segmentu komplexně, včetně otázek případného zarovnávání jednotlivých položek.

Tabulka č. 1 Počty zarovnávacích operací v jednotlivých segmentech veřejných rozpočtů

Ukazatel	počet zarovnání	komentář
P Ř Í J M Y		
daň z příjmů fyzických osob (OSVČ)	3 171 230	počet plateb od plátců daně v roce 2006
daň z příjmů právnických osob	371 481	počet plateb od plátců daně v roce 2006
daň z nemovitostí	3 736 225	počet plateb od plátců daně v roce 2006
daň darovací	16 182	počet plateb od plátců daně v roce 2006
daň dědická	95 148	počet plateb od plátců daně v roce 2006
daň z převodu nemovitostí	535 296	počet plateb od plátců daně v roce 2006
silniční daň	1 383 885	počet plateb od plátců daně v roce 2006
Správní a soudní poplatky	105 511	počet plateb poplatků v roce 2006
další poplatky	356 279	počet plateb poplatků v roce 2006
clo a ostatní platby související s celním řízením	572 508	počet plateb od plátců v roce 2006
Vracení daní	90 084	počet plateb od plátců v roce 2006
placení pokut	221 220	počet plateb od plátců v roce 2006
zajištění v celním řízení a spotřebních daní	754 956	počet zajištění v roce 2006
počet zarovnání na straně příjmů celkem	11 410 005	
V Ý D A J E		
platy	5 628 000	průměrný počet zaměstnanců vynásoben počtem platů za rok 2006
státní sociální podpora	31 374 983	počet dávek v roce 2006
sociální péče	5 615 674	počet dávek v roce 2006
dávky nemocenského pojištění	122 805 716	počet dávek v roce 2006
dávky důchodového pojištění	39 722 088	počet dávek v roce 2006
řízení státního dluhu a finančního majetku	2 878	výplaty majitelům stát.dluhopisů v roce 2007
počet zarovnání na straně výdajů celkem	205 149 339	

Pramen: PSVFVS

Přehled o počtech zarovnávacích operací v jednotlivých segmentech veřejných rozpočtů podává Tabulka č. 1. Tyto údaje předznamenávají, které položky veřejných

rozpočtů budou nejvíce zatíženy procesem zarovnávání, a tudíž i zdrojem nejvyšších výpadků rozpočtových příjmů resp. navýšení výdajů. Zejména se bude jednat o vyplácené dávky nemocenského pojištění, dávky důchodového pojištění a státní sociální podporu, kde bude proces zarovnávání daleko nejnákladnější (srov. s Tabulkou č. 3, kde jsou provedeny příslušné odhady v korunách).

3. Hlavní výsledky

Klíčovým výsledkem je, že zásada nepoškození občana při zavedení eura prostřednictvím zarovnání peněžních částek přináší nezanedbatelné náklady. Tyto náklady však kriticky závisejí na zvolené míře velkorysosti i přihlédnutí k dosavadním konvencím, s nimiž se v minulosti přistupovalo k odstraňování desetinných míst u korunových částek. Z Tabulky č. 2 vyplývá, že prostor pro příslušná politická rozhodnutí se nachází – za zvolených předpokladů – v poměrně širokém intervalu **26 mil. Kč –2,6 mld. Kč**, což představuje diferencovaný dopad zarovnávání na bilanci veřejných rozpočtů ve třech zvolených variantách.

Tabulka č. 2 Rozpočtové dopady zarovnávání (mil. Kč)

Ukazatel	zarovnání položek na		
	cent	10 centů	euro
snížení příjmů celkem	1,38	13,81	138,06
zvýšení výdajů celkem	24,82	248,23	2 482,36
celkový dopad na schodek	26,20	262,04	2 620,42

Pramen: PSVFVS

Dopady zarovnávání uvnitř soustavy veřejných rozpočtů dokumentuje Tabulka č. 3. Ukazuje se, že **rozpočtově nejnáročnější** bude zarovnávání (ve všech variantách) **na straně výdajů**, konkrétně pak v segmentu dávek nemocenského pojištění (cca 15 mil. Kč – 1,5 mld. Kč), dávek důchodového pojištění (cca 5 mil. Kč – 480 mil. Kč) a státní sociální podpory (cca 4 mil. Kč – 380 mil. Kč). **Výpadky příjmů** veřejných rozpočtů budou naopak relativně nevýznamné, což je v rozhodující míře způsobeno řádově nižším objemem zarovnávacích operací na příjmové straně veřejných rozpočtů (srovnej s Tabulkou č. 1).

Tabulka č. 3 Struktura dopadů na veřejné rozpočty vlivem zarovnání (mil. Kč)

Ukazatel	zarovnání na		
	cent	10 centů	euro
P Ř Í J M Y			
daň z příjmů fyzických osob (OSVČ)	0,38	3,84	38,37
daň z příjmů právnických osob	0,04	0,45	4,49
daň z nemovitostí	0,45	4,52	45,21
daň darovací	0,00	0,02	0,20
daň dědická	0,01	0,12	1,15
daň z převodu nemovitostí	0,06	0,65	6,48
silniční daň	0,17	1,67	16,75
správní a soudní poplatky	0,01	0,13	1,28
další poplatky	0,04	0,43	4,31
clo a ostatní platby související s celním řízením	0,07	0,69	6,93
vracení daní	0,01	0,11	1,09
placení pokut	0,03	0,27	2,68
zajištění v celním řízení a spotřebních daní	0,09	0,91	9,13
snížení příjmů celkem	1,38	13,81	138,06
V Ý D A J E			
platy	0,68	6,81	68,10
státní sociální podpora	3,80	37,96	379,64
sociální péče	0,68	6,79	67,95
dávky nemocenského pojištění	14,86	148,59	1 486,00
dávky důchodového pojištění	4,81	48,06	480,64
řízení státního dluhu a finančního majetku	0,00	0,00	0,03
zvýšení výdajů celkem	24,82	248,23	2 482,36
CELKOVÝ DOPAD NA SCHODEK	26,20	262,04	2 620,42

Pramen: PSV FVS .

4. Závěr a doporučení rozsahu zarovnávání podle jednotlivých segmentů

Analýza stanovila rozpětí 26 mil. Kč – 2,6 mld. Kč,⁶ v němž se pohybuje variantní dopad zarovnávacích operací na bilanci veřejných rozpočtů v roce zavedení eura v ČR. V souladu se současným stavem příprav na zavedení eura se jedná především o **orientační údaj** ukazující na řád příslušných nákladů, bez nároku na naprostou legislativně expertní preciznost uvnitř jednotlivých odhadovaných segmentů. Na druhé straně lze odhad považovat – za předpokladu jeho metodické správnosti – za **rámcově platný i pro delší období**.

Není totiž vyloučeno, že hodnota přepočítacího koeficientu bude k okamžiku zavedení eura ještě příznivější, než v analýze používaný odhad nominálního měnového kursu koruny k euru v roce 2012. Tato eventualita by způsobila, že

⁶ Uvedené rozpětí se vztahuje k okruhu položek, u nichž je v předkládaném materiálu uvažováno se zarovnáváním ve třech zvolených variantách. Je zřejmé, že jakékoli rozšíření počtu zarovnávaných položek (stejně jako jejich případné zarovnávání nad jedno euro) by posunulo odhadované rozpočtové náklady nad uvedený rámec.

nominální náklady zarovňovacích operací by oproti zde prezentovaným výsledkům ještě dále poklesly. Dalším faktorem je nutnost střednědobé konsolidace veřejných rozpočtů, která se patrně projeví ve stagnaci až poklesu zarovňovacích operací u těch položek, kde jsou nejčetnější a tudíž i rozpočtově nejnáročnější. Z uvedených argumentů vyplývá, že nyní uvažovaná horní odhadovaná hranice rozpočtových nákladů zarovňovacích operací by neztratila svoji řádovou platnost ani v následujících letech; naopak by se mohla i poněkud snížit.

Tento předpoklad je ovšem podmíněn řádovým **zachováním navrhovaného rozsahu položek, u nichž se přistoupí k zarovňování**. Zejména neuvážené a věcně neodůvodněné plošné navyšování jejich počtu nad nyní navrhovaný rámec by mohlo vést i k **významnému zvýšení odhadované horní meze rozpočtových nákladů zarovňování**.

Skutečná podoba zarovňovacích operací bude k okamžiku zavedení eura v ČR pravděpodobně směřovat více přístupů, kdy se vedle sebe uplatní zarovňování na jeden cent, desetcent, celé euro a v závislosti na politickém rozhodnutí nebo technické specifice některé z dotčených oblastí případně i jiné postupy. Během zpracovávání předkládaného materiálu zazněla expertní doporučení **zarovňovat na straně rozpočtových příjmů zpravidla na jeden cent**, zatímco **na straně výdajů většinou na celé euro** (s hlavní výjimkou v oblasti dávek nemocenského pojištění, kde bylo doporučeno zarovňování na jeden cent). Uplatnění tohoto přístupu by vedlo k celkovým rozpočtovým nákladům zarovňování okolo 1 mld. Kč.

Při budoucím **rozhodování o rozsahu zarovňování** je třeba se řídit nejen s obecným **principem hospodárnosti**, ale i **zásadami výjimečnosti, odůvodněnosti a posuzování případ od případu**, které jsou ve vztahu k proceduře zarovňování zakotveny v legislativě ES. Zarovňování **není z definice nutné provádět u všech položek procházejících veřejnými rozpočty** (finančními toky mezi veřejnými rozpočty a soukromými subjekty). Tam, kde k němu bude ve jménu nepoškození občana nakonec přikročeno, lze nejprve zvažovat uplatnění zarovňování na jeden cent. Pouze v případech, kdy takovému řešení prokazatelně brání technické důvody, dále tzv. nepohodlné částky (zejména pak u finančních toků uskutečňovaných aspoň částečně v hotovosti) nebo vžitá konvence, bude třeba případ od případu takovou situaci posoudit a posléze o ní politicky rozhodnout.

Závěrem je třeba zdůraznit, že záměrem materiálu nebylo nahrazovat **konkrétní legislativní ani expertní proces napříč resorty státní správy**, který bude zcela nezbytný při budoucím rozhodování o způsobu zarovňování u každé konkrétní položky. Celý tento proces zahrnuje velké množství legislativně

technických i ryze expertních podrobností, které nemohl předkládaný materiál do podrobností řešit a ani to nebylo jeho hlavním záměrem. Uvedený proces je však třeba předem vybavit určitým metodickým a kvantitativním rámcem, což je hlavním posláním předkládaného materiálu.