

**Českomoravská konfederace  
odborových svazů**

V Praze dne 6. srpna 2010

**Analýza  
Koaliční smlouvy uzavřené mezi stranami  
ODS – TOP 09 – VV  
a Programového prohlášení vlády České republiky  
(výtah)**

Koaliční smlouvu uzavřenou mezi ODS – TOP 09 – VV podobně analyzovala jednotlivá odborná oddělení ČMKOS v období od 12. 7. do 29. 7. 2010. Dne 29. 7. byla první pracovní verze této analýzy rozeslána k posouzení jednotlivým odborovým svazům sdruženým v ČMKOS.

Dne 4. 8. 2010 provedla odborná oddělení ČMKOS detailní komparaci Koaliční smlouvy s nově uveřejněným dokumentem „Návrh programového prohlášení vlády České republiky“. Porovnáním obou dokumentů bylo zjištěno, že jsou ve všech oblastech, kterými se zabývala analýza Koaliční smlouvy, prakticky totožné.

Analýzu Koaliční smlouvy zpracovanou ČMKOS je tedy zároveň nutno chápat jako analýzu Návrhu programového prohlášení vlády České republiky.<sup>1</sup>

## Úvod

Podrobná analýza Koaliční smlouvy – identifikace všech podstatných vazeb a jejich dotažení do dopadů do veřejných rozpočtů na straně jedné a do rodinných rozpočtů jednotlivých typů domácností na straně druhé – má řadu úskalí.

Základní potíží spočívá v tom, že Koaliční smlouva je v klíčových pasážích, zabývajících se ekonomickými a sociálními opatřeními nové vlády, velmi kusá (a to i přesto, že celá smlouva dosahuje nebývalých 57 stran). Nelze přitom říci, že by tyto pasáže byly formulovány příliš obecně – naopak některá méně významná opatření jsou možná až přesříliš detailní (což může čtenáře zmást).

Problém je v něčem jiném. V předložené Koaliční smlouvě klíčová opatření vedoucí k naplnění hlavního koaličního cíle, tedy ke snížení rozpočtového schodku do roku 2013 na úroveň 3 % HDP a k vyrovnání veřejných financí do roku 2017, prostě chybí. Místo nich se zde v úvodní části dočteme detaily nejrůznějších – v řadě případů méně významných opatření,

---

<sup>1</sup> V některých směrech vláda sice radikální formulace koaliční smlouvy poněkud zmírňuje (např. již nehovoří o závazku provést komplexní novelizaci zákoníku práce), na druhé straně více odhaluje své skutečné záměry, např. v oblasti důchodové reformy již hovoří o transformačních nákladech reformy a o nutnosti doplnit možnosti vytváření důchodových příjmů, z čehož jasně vyplývá záměr vytvořit povinné důchodové spoření.

**V Programovém prohlášení však přece jen něco stojí za detailní povšimnutí. Jde o rozvedení koaliční teze o zkrácení některých druhů sociálních dávek „sociálně citlivým způsobem“. Do Programového prohlášení se doplnila větička, že: „U všech druhů sociálních dávek, podpor a příspěvků bude jejich výplata podmíněna čestným prohlášením žadatele, že se bez této podpory z veřejných rozpočtů neobejde.“ Vynucování tzv. čestného prohlášení od lidí, jimž v různých sociálněpojistných systémech vznikl nárok na plnění v podobě příslušných dávek, nelze hodnotit jinak než jako dost nechutné vydírání státu směřované právě vůči sociálně zranitelným. Tato teze navíc neobsahuje jasnější vymezení, jakých typů dávek a plateb se vlastně bude týkat ani jak chápat termín „obejít se bez“ podpor atd. V praxi pak tento mechanismus zcela jistě nepostihne ty, kteří sociální systémy skutečně zneužívají (ti nebudou mít zcela jistě žádný problém podobné prohlášení podepsat), ale spíše ty zodpovědné a poctivé. Jde o jasnou nestoudnost, jejímž účelem je vyvolat v občanech (alespoň v některých) pocit studu za to, že si dovoluují čerpat dávky, na které mají nárok (a které si předtím, např. formou placení pojistného, už dávno uhradili). Možná by stálo za to doplnit navrhované čestné prohlášení žadatele ještě o „ponížené políbení ruky panu ministru financí České republiky“.**

kteřá rozpočtový schodek budou ve skutečnosti zdolávat jen velmi obtížně. Je přitom příznačné, že smlouva neobsahuje jakýkoli náznak projekce dopadu uzavřených dohod na veřejné finance (o dopadech na obyvatelstvo ani nemluvě).

Ve skutečnosti v koaliční dohodě nejde o nic jiného než o kompromisní průnik programových priorit jednotlivých koaličních subjektů, které – jak už to bývá – jsou v některých případech velmi vzdáleny konzistentnímu naplnění údajně základního cíle „vlády rozpočtově odpovědnosti“ (blíže kapitola II).

Je zřejmé, že o konkrétních opatřeních ke zlepšení stavu veřejných financí (které i v letošním roce velmi pravděpodobně vytvoří deficit pohybující se okolo 200 mld. Kč) se bude v nejbližší době spíše pragmaticky jednat při přípravě státního rozpočtu na rok 2011, a to jistě intenzivněji, než tomu bylo při jednání nad Koaliční smlouvou.

Teprve pak se objeví celá řada dalších opatření, o kterých není v Koaliční smlouvě ani zmínka (např. další zvýšení snížené sazby DPH).<sup>2</sup> Zásadní význam Koaliční smlouvy však nespočívá v tom, že by mělo jít o médii propagovaný „komplexní návod“ na nápravu veřejných financí (ve skutečnosti obsahuje jen útržky připravovaných opatření).

Její význam je v tom, že obsahuje velmi zásadní a jasný postoj ke způsobu uskutečnění dvou klíčových reforem – k reformě důchodů a k reformě zdravotnictví. Podle našeho názoru je totiž provedení nevratných reforem liberálního stříhu právě v těchto oblastech hlavním a nejdůležitějším cílem této koalice.

Pro zodpovězení základní otázky – **„Jak bude vypadat reálná hospodářská politika nově vzniklé vlády a jaké dopady mohou mít její kroky na občany České republiky, především na zaměstnance?“** – však pouze s Koaliční smlouvou nevystačíme.

Pro skutečné pochopení záměrů nové vlády musíme analyzovat výrazně rozsáhlejší soubor dokumentů. Vedle programů jednotlivých koaličních stran je to především „Příprava státního rozpočtu České republiky na rok 2011 a střednědobého výhledu na léta 2012 a 2013“ (MF ČR 14. června 2010)<sup>3</sup> a „Závěrečná zpráva Poradního expertního sboru z června 2010“.

Celá řada návrhů obsažených „nově“ v Koaliční smlouvě není ČMKOS neznámá. Byla ve skutečnosti již dávno připravována či dokonce předkládána v rámci legislativního procesu vládou Mirka Topolánka. Tyto návrhy buď nebyly dostatečně legislativně propracovány a byly z legislativního procesu staženy, nebo neměly dostatečnou podporu v Parlamentu.

Jedná se například o sloučení nemocenského a zdravotního pojištění, které bylo předloženo již v roce 2002, či o návrh na zřízení miniškolek (vláda Mirka Topolánka – rok 2008) atd. Z tohoto pohledu je Koaliční smlouva pouze novým pokusem jak zrealizovat dříve neúspěšné záměry pravicových stran.

Pro ČMKOS nejsou nové ani některé záměry dlouhodobějšího rázu, zvláště v daňové oblasti (sjednocení vyměřovacího základu daně z příjmu, projekt JIM apod.). Většina těchto kontroverzních návrhů, iniciovaná ještě za Topolánkovy vlády dokumentem „Reforma daňového systému 2010“, byla za Fischerovy vlády údajně zastavena. Ukazuje se však, že

---

<sup>2</sup> Již dnes se samozřejmě jedná o dalších rozpočtových opatřeních, která by zbrzdila opět hrozivě narůstající deficit veřejných financí, který i v letošním roce tenduje k překročení hranice 200 mld. Kč.

<sup>3</sup> Koaliční smlouva z tohoto dokumentu, který je detailním přehledem nutných opatření směřujících ke snížení deficitu státního rozpočtu pro rok 2011, evidentně vychází. I když v konkrétních věcech některá navržená opatření modifikuje či neguje (valorizace důchodů), je tento dokument velmi důležitým a prozatím v podstatě jediným veřejně přístupným rozpracováním záměru obsaženého v 3 odst. na str. 4 Koaliční smlouvy.

„v klidu kanceláří“ se dále v tichosti pracovalo. Je proto nutno počítat s tím, že celá řada návrhů bude navržena a v nové vládní koalici prosazena velmi rychle. To, že jsou uvedeny v koaliční smlouvě, totiž není „povelením“ k zahájení prací, ale spíše pokynem k jejich odblokování a rychlému předložení.

Abychom však v celé šíři pochopili, co vše se za této vlády může a pravděpodobně bude odehrávat v rozpočtech, v odměňování zaměstnanců, v úpravě daní, v redukci sociálních systémů, ve školství či ve zdravotnictví, musíme k analýze předchozích dokumentů přidat ještě jednu, tu nejdůležitější, analýzu stavu a očekávaného vývoje české ekonomiky. Bez ohledu na to, že nastoupila nová vláda, probíhají v české ekonomice procesy, jejichž základ byl založen před mnoha a mnoha lety. Musíme vzít v potaz, že česká ekonomika po hlubokém propadu v minulém roce na této snížené úrovni dále stagnuje v růstové dynamice. Stejně tak neklesá velmi vysoká nezaměstnanost. Musíme současně vzít v úvahu, že dochází k výraznému zpomalení mezd i platů, že veřejné finance po výrazných redukčních kúrách na příjmové straně (díky nedávným „reformám veřejných financí“) plodí v těchto podmínkách velmi vysoké deficity, a to ve všech svých částech (nejen ve státním rozpočtu, ale i v místních rozpočtech a v rozpočtech zdravotních pojišťoven) atd.

I když není a nemůže být prioritním účelem naší analýzy kritika formální úrovně zpracování Koaliční smlouvy, nemůžeme se nepozastavit nad zjevným faktem, že Koaliční smlouva (zejména v sociální a daňové oblasti) obsahuje množství terminologických nepřesností. To na jedné straně významně ztěžuje pochopení záměrů smlouvy jako takové. Na druhé straně to však vysílá výrazný signál, že zpracovatelé nedisponují dostatečnou znalostí problematiky, kterou navrhují reformovat.

Některé části Koaliční smlouvy jsou natolik podivně formulovány, že se zjevně neobejdou bez dodatečného „dovysvětlení“. Za příklad může sloužit dnes již „proslavený“ požadavek na zdanění příjmů seniorů „kteří pobírají starobní důchod a zároveň mají příjmy ve výši přesahující trojnásobek průměrné mzdy“<sup>4</sup> nebo návrh na podmínění výplaty sociálních dávek na zajištění povinné školní docházky dětí do školy (autoři – včetně bývalého ministra práce a sociálních věcí (!) „přehlédli“ fakt, že výplata dávek hmotné nouze je takto podmíněna již několik let!). Napínavé bude zřejmě i sledovat, jak budou koaliční partneři převádět „nemocenské dávky na nemocenské pojištění, které budou provádět zdravotní pojišťovny“. (Podobných formulačních perel lze v materiálu najít ještě mnohem více.) Vlastní analýza Koaliční smlouvy je záměrně segmentována do tří relativně oddělitelných částí.

První část (kapitoly „Základní charakteristika, cíle a dopady Koaliční smlouvy“ a „Hospodářská politika a dopady opatření do rozpočtu“) podává celkový pohled na

---

<sup>4</sup> Vysvětlení této velmi nejasné formulace už dokázalo potrápiti několik ministrů. Tak např. ministr financí Kalousek v rozhovoru Práva (Práva 17. července 2010) na poněkud zmatenou otázku reportéra: „U důchodců jste se rozhodli o zdanění jejich příjmy nad trojnásobek průměrné mzdy.“ A aby nikdo nebyl na pochybách, jak to myslel, doplnil ještě následující moudro: „Nikdo jim nebude zakazovat pracovat, ale vznikne-li jim z toho příjem, tak z něho budou platit daně. Každý příjem má být zdaněn.“ Obdobný postoj k interpretaci Koaliční smlouvy zaujal i další klíčový ministr za TOP 09, ministr práce a sociálních věcí Drábek. Nakonec to došlo tak daleko, že tento zjevný odborný lapsus dvou klíčových ministrů současné vlády (přivýdělek u důchodců či kohokoli jiného, jak ví každý člověk, který kdy měl nějaké příjmy a podával daňové přiznání, samozřejmě vždy podléhal a podléhá zdanění) musel uvést na pravou míru sám předseda vlády. Ten také sdělil jediné odborně možné vysvětlení této nešťastné formulace. Totiž, že vůbec nejde o zdanění příjmů, které si důchodci přivydělávají, ale o zdanění – lépe řečeno krácení – důchodu. A to je, jak vidno, něco zcela jiného. Otázkou teď je, zda zmínění dva ministři opravdu věřili, že vyjednávají v Koaliční smlouvě zdanění pracovních příjmů důchodců. (Každopádně se ministr Kalousek v dalším „kole“ již postavil za toto vysvětlení.)

ekonomické, politické a sociální souvislosti opatření obsažených v Koaliční smlouvě a Programovém prohlášení vlády.

Druhá část „Analýza jednotlivých opatření Koaliční smlouvy a návrh postoje ČMKOS“ (s podkapitoly Zaměstnanost a změny zákoníku práce, Odměňování, Sociální oblast, Důchodový systém a důchodová reforma, Daňová oblast) obsahuje detailní analýzu jednotlivých opatření včetně odhadu jejich dopadů na veřejné finance i na jednotlivé domácnosti.

Třetí část pak tvoří příloha, ve které jsou podrobněji analyzovány vybrané problémy Koaliční smlouvy a Programového prohlášení (propočít ekonomických dopadů důchodové reformy do veřejných rozpočtů, souvislosti omezení podpory stavebního spoření, zavedení školného).

## **I. Základní charakteristika, cíle a dopady Koaliční smlouvy**

Koaliční smlouva, resp. opatření a návrhy v ní obsažené tvoří (přes celou řadu odborných, věcných i formulačních výhrad uvedených v předchozí části) zjevně relativně **ucelený liberální projekt odstátnění, zpoplatnění a privatizace systémů sociální ochrany, veřejných služeb a eroze pracovněprávní ochrany zaměstnanců. Naplnění cílů Koaliční smlouvy v těchto třech oblastech je nutno chápat jako naplnění a završení liberálních reforem z počátku 90. let**

### **Cíl č. 1 – Redukce sociálních transferů a zpoplatnění veřejných služeb jako důsledek již uskutečněných daňových reforem**

Koaliční projekt nové vlády bezprostředně navazuje na tzv. reformy veřejných financí uskutečněné v posledních deseti letech. Navazuje především na procesy systematického rozrušování příjmové strany veřejných rozpočtů snižováním daní, které aplikovala předchozí vládní koalice ODS-KDU/ČSL-SZ prakticky po celou dobu svého politického působení.<sup>5 6</sup>

<sup>5</sup> Přesněji řečeno šlo o řízený proces zásadního rozrušení přerozdělovacího schématu ve společnosti. Proces celkového poklesu míry zdanění (solidarity) byl umocňován zásadním přesunem daňového břemene (míry zdanění) od vyšších příjmových skupin a firem ke skupinám středně- a nízkopříjmovým. Daňové zatížení při prováděných reformách totiž v žádném případě nekleslo rovnoměrně u všech daňových poplatníků. Zrušením daňové progresy u daně z příjmu fyzických osob, zastropováním a několikanásobným snížením sazeb sociálního i zdravotního pojištění, výrazným zvýšením velikosti tzv. daňových paušálů u OSVČ, miniaturizací majetkových daní či výrazným snížením sazeb daně z příjmu právnických osob došlo k výraznému poklesu zdanění vysoko-příjmových skupin a firem. Naopak pro nízkopříjmové skupiny obyvatelstva byla některá drobná opatření v příjmové oblasti spojená s přechodem na rovnou daň (nezdanitelný základ daně), bohatě a násobně vyvážena výrazným zvýšením nepřímého zdanění – zdaněním spotřeby. To se týkalo jak zvýšení snížené sazby DPH, zvýšení spotřebních daní, tak i zavedení nových daní z energií - tzv. ekologických daní. Náhradou přímého zdanění příjmů zdaněním spotřeby se solidarita vyšších příjmových skupin s nižšími („bohatých s chudými“) mění na solidaritu pouze uvnitř nízkopříjmových skupin (chudých s chudými). Pokud bychom uvažovali v extrémním případě zdanění OSVČ v České republice, je to pak dokonce ještě něco více - solidarita chudých s bohatými.

<sup>6</sup> Podle odhadu MF ČR (Návrh státního rozpočtu na rok 2010) se konsolidovaná složená daňová kvóta, charakterizující podíl všech daní a pojistného na HDP, pohybovala v roce 2009 na úrovni cca 32 %. Pro srovnání - tento ukazatel za průměr EU dosahuje dlouhodobě hodnoty cca 39 %. Kdyby se naše daňová kvóta, která je jednou z nejnižších v EU a způsobuje výrazné problémy v oblasti veřejných financí, zvýšila prostřednictvím zvýšení daňového výnosu o 5 procentních bodů (a byla tedy stále pod průměrem EU), pak bychom měli vyrovnané veřejné finance (resp. minimálně státní rozpočet) již nyní a nemuseli bychom čekat na splnění slibů vládní kolice do roku 2017.

Dosaženou úroveň zdanění bere jako danou, v zásadě neměnnou, přidává k ní ještě několik dílčích nápadů a co hlavně – promítá důsledky těchto řízených redukcí plně na výdajovou stranu veřejných rozpočtů. Důsledkem je zcela zjevný tlak na redukcí systémů sociální ochrany a zpoplatnění veřejných služeb (školství, zdravotnictví). To vše pod dnes tolik populárním heslem záchrany či nápravy veřejných financí.<sup>7</sup> K tomu si dovolíme čtyři základní poznámky:

1) Potíže veřejných financí České republiky jsou fantomem vyvolaným hlavní měrou bezhlavým snižováním daní za předchozích vlád. Tytéž skupiny, které vyvolaly daňové závody, dnes chtějí, aby tyto experimenty zaplatily především ty skupiny, které na předchozím snižování daní nevyděly prakticky nic. **Aby je zaplatily ve vyšších cenách základních životních potřeb, v nižších platech, ve výrazně redukováných či zrušených sociálních dávkách, ve snížených nemocenských dávkách a podporách v nezaměstnanosti, ve výrazně zvýšených platbách u lékaře či v dodatečných platbách za vzdělání svých dětí...** Jestliže by se mělo hovořit o něčem takovém, jako je elementární spravedlnost, pak by si měly samozřejmě utáhnout opasky více ty skupiny (a přispívat více do společných zdrojů), které v předchozích etapách nejvíce na závodech ve snižování daní vydělaly. To však od této vládní garnitury zjevně nehrozí.

2) Koaliční smlouva nepředpokládá, že by nová vláda zintenzivnila boj proti daňovým únikům, kromě toho, že navrhuje – zcela formálně – prodloužit období pro doměření daně na 5 let. Jak to však pomůže v boji s daňovými úniky, které – podle expertiz – dosahují desítek miliard ročně, nikdo neví. Žádná z předchozích vlád nedokázala zavést ani kontrolní pokladny, ani majetková přiznání – tedy nástroje, které fungují ve vyspělých zemích EU.

Zásadní krok, který znamená zásadní dekapitalizaci státu, již nastal. Veřejné rozpočty už o významnou část vlastních příjmů přišly a stále větší část nezbytných výdajů státu se uskutečňuje na bázi cizích půjčených peněz (tzv. deficit státního či obecně veřejných rozpočtů není nic jiného). Daňová soustava v České republice pracuje s daleko nižším výběrem daní, než si je ochoten kdokoli z politiků připustit.

Ekonomická krize a všeobecný tlak na snižování deficitů veřejných financí staví Českou republiku před holou pravdu, že nemůže více spotřebovat, než kolik získá vlastních příjmů. Současná vládní koalice nechce o zvyšování přímých daní – daní z příjmů stejně jako majetkových daní, zvláště pro subjekty, které na předchozích etapách snižování daní nejvíce vydělaly, ani slyšet.

---

<sup>7</sup> Již letmý nahlédnutí do Koaliční smlouvy stačí, abychom pochopili, že jak v sociální oblasti, tak i v politice zaměstnanosti si koaliční partneři vytyčili pouze jediný cíl, a to radikální snížení mandatorních výdajů. Pokud se v Programovém prohlášení vlády neobjeví nic dalšího, tak to vypadá tak, že toho má být dosaženo za jakoukoli cenu. Přestože jednotlivé náměty jsou popsány velice heslovitě (místy až zmatečně), mezi řádky lze jasně číst, že Koaliční smlouva počítá s tím, že redukce v sociální oblasti realizované v tzv. Janotově balíčku pro rok 2010 budou automaticky prodlouženy na další období. A tato snížená úroveň dávek je v řadě případů předjímana jako výchozí hladina pro další redukce. Podle vyjádření ministra Drábka (MF Dnes, 12. 7. 2010) dosáhnou úspory na sociálních dávkách cca 11 mld. Kč. Takový rozsah navržených škrtů znamená totální destrukci sociálního systému, nárůst chudoby a likvidaci sociální soudržnosti společnosti. Pro ukolébání veřejnosti sice část uvádějí škrtů v sociální oblasti začíná slovy „sociálně citlivým způsobem zkrátíme některé druhy sociálních dávek“, podrobnější analýza tohoto záměru však jasně ukazuje, že cílem koaliční vlády je dosáhnout, aby se část dávek úplně zrušila a ze zbývajících se po různých transformacích staly dávky chudinské, na které za velice přísných podmínek dosáhnou pouze ti nejchudší. A to vše bez ohledu na charakter jednotlivých dávek a jejich poslání. Tento krok nelze nazvat jinak než jako důsledné cílevědomé popření a likvidace principu solidarity ve společnosti. (Pokud jde o zaměstnance, tak dopady krácení či rušení dávek jsou popsány u jednotlivých návrhů v dalších kapitolách.)

Politická reprezentace si nechce uvědomit, že **při zachování stávajícího extrémně nízkého nastavení daňového systému se nelze k rovnováze veřejných financí „proškrtat“ soustavnou redukcí výdajové strany rozpočtů, pokud nedojde ke zcela zásadní restrikci výdajů státu ve všech oblastech. Takové restrikci, která ohrozí základní funkce státu.**

I v letošním roce deficit veřejných financí, přes signalizované mírné oživení HDP, tenduje k částce cca 200 mld. Kč. **Pokud bychom okamžitě zlikvidovali veškeré sociální dávky vyplácené státem i obcemi (tj. včetně nemocenských dávek, podpor v nezaměstnanosti, všech rodinných dávek či sociální potřebnosti apod.), snížil by se tento deficit pouze na 120 mld. Kč.**

Tento schematický propočet jen ilustruje závažnost problému, který nastal ve veřejných financích. Dávno už totiž nejde o zvýšení účinnosti sociálních dávek a jejich přesměrování těm nejpotřebnějším, či jen o malé zvýšení spoluúčasti v oblasti veřejných služeb (školné, poplatky ve zdravotnictví). Pokud bude koalice volit jako svou prioritu škrty, pak budou dopady mnohem důraznější, než si možná představují i někteří koaliční partneři.

**3) Velmi se dnes hovoří o tzv. utahování opasků. Celá řada občanů – i těch, co jsou nějakým způsobem navázáni ať již přímo či nepřímo na výdaje státu – s nimi souhlasí jako s nezbytnou obětí, která pomůže státu vybědnout ze současných potíží. Zdá se, že jen velmi málo z nich si přitom uvědomuje, že při daném a (jak ukazují i návrhy Koaliční smlouvy v daňové oblasti) neměnném nastavení příjmové strany veřejných financí v žádném případě nejde o utažení přechodné, ale naopak trvalé, a to i v případě, že dojde k obnovení ekonomického růstu.**

**4) Redukce výdajů se nebudou týkat pouze výdajů státního rozpočtu, ale promítnou se samozřejmě do celého komplexu veřejných rozpočtů, tedy včetně rozpočtů místních a rozpočtů zdravotních pojišťoven. U těch se také zastavíme poněkud podrobněji.**

Příjmová část rozpočtů zdravotních pojišťoven byla předchozí Topolánkovou reformou postížena v několika směrech. Došlo k zastropování pojistného a k zásadnímu rozrušení systému cenové regulace léků. To mělo za následek snížení příjmů zdravotních pojišťoven v rozsahu cca 4 mld. Kč a prudký nárůst výdajů za léky jak zdravotních pojišťoven, tak i občanů. Třetím opatřením pak bylo zastavení valorizace plateb za tzv. státní pojištění.

Kombinace těchto opatření s důsledky ekonomické krize (nárůst nezaměstnanosti spojený s poklesem uhrazeného pojistného) způsobily, že se hospodaření zdravotních pojišťoven propadlo v roce 2009 do deficitu. Ani letos nebude jejich hospodaření lepší. Roční ztráta celého sektoru se podle našeho odhadu pohybuje v řádu přes 10 mld. Kč (bývalý ministr Julínek uvádí dokonce 15 mld. Kč). **Během letošního roku dojde k praktickému dočerpání rezervních fondů a nejpozději ve druhém čtvrtletí 2011 se zdravotní pojišťovny dostanou do problémů s platební schopností.** Zatímco v posledních dvou letech byly zdravotní pojišťovny i při narůstajících potížích, díky rezervám z minulosti, stabilizujícím prvkem v rámci systému veřejných financí, od příštího roku tomu bude přesně naopak. Zatím se však zdá, že státní rozpočet nemá příliš chuti posílit bilanci zdravotních pojišťoven. Návrh dokumentu MF ČR „Příprava Státního rozpočtu ČR na rok 2011“ předpokládá, že pro rok 2011 dojde ke stagnaci příspěvku za státní pojištění na úrovni roku 2010, tj. 723 Kč.

Podívejme se nyní, jak chce tento vážný a vysoce aktuální problém deficitnosti systému zdravotního pojištění řešit Koaliční smlouva. Na první pohled nijak. Koaliční smlouva je v části zdravotnictví psána velmi obecně, plna hezkých slůvek o „dostupné

kvalitní zdravotní péči na principu skutečné solidarity“, „nedopuštění zhoršení kvality a dostupnosti zdravotní péče“, „posílení práv pacientů“ atd.<sup>8</sup>

Aktuální finanční situace jako by si, až na dílčí úpravy, regulačních poplatků příliš nevyšímala.<sup>9</sup> Bohužel opak je pravdou. Toto zdání je uměle navozeno obecnými frázemi včetně krycích legend typu „koalice bude pokračovat ve veřejné diskusi o reformě českého zdravotnictví“ apod.

Ve skutečnosti se již dnes v této oblasti připravuje nejzásadnější změna po roce 1989, mnohem zásadnější, než bylo zavedení tzv. regulačních poplatků. Klíčem k poznání, co se ve zdravotnictví bude skutečně odehrávat, je nenápadná větička uvedená hned na začátku této kapitoly „Definujeme nárok, tedy rozsah péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění, na základě medicínských kritérií a v rozsahu možností veřejného zdravotního pojištění“.

Pokud vyjdeme z této autentické citace Koaliční smlouvy, pak je již dnes zcela zřejmé, že rozsah současné zdravotní péče je poskytován nad „možnosti veřejného zdravotního pojištění“ v rozsahu 10–15 mld. Kč. Aby mohla být zdravotní péče poskytována i nadále ve stejném rozsahu, koalice přece „nedopustí zhoršení kvality a dostupnosti zdravotní péče“, bude muset někdo tyto peníze zaplatit – a nebude to nikdo jiný než „samozřejmě“ pacienti.

**Toto zjevné zavedení spoluúčasti občanů na úhradě zdravotní péče se v Koaliční smlouvě cudně nazývá „navýšení zdrojů legálním přísunem soukromých zdrojů“. Je velmi pravděpodobné, že již v dohledné době („koalice bude prosazovat, aby všechny nové zákony týkající se zdravotnické reformy vešly v platnost k 1. 1. 2012“) budou pacienti do zdravotnictví „legálně přisunovat své soukromé zdroje“ v rozsahu dalších 10–15 mld. Kč. Celkový „přísun“ se tak minimálně zvýší ze 40 mld. Kč, dosažených v roce**

---

<sup>8</sup> I když se na tomto místě nevěnujeme detailnímu rozboru jednotlivých pasáží Koaliční smlouvy v oblasti zdravotnictví, nelze neupozornit na snahu o převedení výběru a výplaty nemocenských dávek na zdravotní pojišťovny. (V koaliční smlouvě však uvedené naprosto zmatečnou formulací „Převédeme nemocenské dávky na nemocenské pojištění, které budou provádět zdravotní pojišťovny.) I když autorům promineme naprosto nevhodnou formulaci tohoto úkolu, nezbavíme se výrazných pochybností o tom, že v tomto případě „levá ruka neví, co dělá pravá“. Podle tohoto záměru by byly zhruba okolo roku 2012 zdravotní pojišťovny obohaceny o výběr nemocenského pojištění a výplatu nemocenských dávek. Tato změna by samozřejmě nebyla zadarmo, nová agenda znamená také nové náklady, nové lidi, nové software i hardware vybavení atd.

Jenže by to bylo asi tak na dva roky, protože pak se v rámci JIM přece plánuje přesun všech pojištění a daně z příjmu do jednotného inkasního místa. Už sama představa, že výplata tak důležitých dávek, které mají nemocného občana chránit před hmotnou nouzí v případě nemoci, a kde přesnost a rychlost výplaty jsou naprosto neoddiskutovatelným požadavkem, by se během dvou let dvakrát stěhovala mezi dvěma různými výběřčími institucemi, je naprosto absurdní. Problémy, které v této oblasti vznikly na počátku roku 2009, by měly být v tomto ohledu mementem.

<sup>9</sup> Vlastní úprava regulačních poplatků tak, jak je uvedena v Koaliční smlouvě, se však řešení situace zdravotních pojišťoven bezprostředně vůbec netýká. Vyřazení levných léků z úhrad veřejného zdravotního pojištění v zásadě kompenzuje zrušení regulačního poplatku za položku na recept. (Tento poplatek totiž zvyšoval cenu levných léků natolik, že byla vyšší než ve volném prodeji. Pacienti si je proto raději kupovali sami.) Zde tedy předpokládáme, že toto opatření pro zdravotní pojišťovny oproti současnému stavu nic nového nepřinese. Stejně tak zvýšení poplatku za hospitalizaci na minimálně 100 Kč za jeden lůžkoden sice zlepší finanční situaci poskytovatele, zdravotních pojišťoven se však dotkne jen velmi zprostředkovaně a prakticky nezatelně. (Při počtu hospitalizovaných 2271 tis. osob za rok 2008 a průměrné ošetrovací době 6,9 dne by zvýšení současného poplatku 60 Kč denně na minimální úroveň 100 Kč reprezentovalo dodatečný příjem nemocnic v rozsahu cca 600 mil. Kč – při 150 Kč by pak již odpovídalo cca 1,4 mld. Kč.)



2008, na 55–60 mld. Kč v roce 2012 a míra spoluúčastí se zvýší z 15,4 %, dosažených v roce 2008, na zhruba 23 %.<sup>10</sup> A na tom to, jak již koalice sdělila, nekončí...

## Cíl č. 2 – Privatizace sociálních transferů a veřejných služeb

Výrazná redukce sociálních systémů a služeb hrazených z veřejných zdrojů je jen prvním krokem. Po něm bude následovat dokončení privatizace sociálních transferů a veřejných služeb (přípravné práce v oblasti důchodů a zdravotnictví jsou již v plném proudu). Snížením daní a pojistného se totiž záměrně zmenšil vliv státu (veřejných financí) na financování veřejných služeb a sociálních transferů a tím se zcela promyšleně vytvořil prostor pro vstup soukromého kapitálu a přímou či nepřímou privatizaci těchto perspektivně velmi lukrativních oblastí veřejných služeb (zdravotnictví, školství) či sociálních transferů (důchody, nemocenské dávky, podpora v nezaměstnanosti).

Zatím se ve společnosti málo vnímá, i když tyto procesy již dávno nastaly, že faktická privatizace sociálních systémů a veřejných služeb neznámá pouze převod nějakého typu aktiv ze státu na soukromé subjekty. Mnohem důležitější pro rozvoj soukromého byznysu v daných oblastech je „pouhý“ ústup státu „z trhu“ – prostým zmenšením rozsahu transferů a služeb poskytovaných obyvatelstvu „bezplatně“.

Pokud jsou totiž tyto služby a transfery saturovány na rozumné výši z veřejných zdrojů, nemá průměrný občan potřebu se připojišťovat pro případ nemoci, nezaměstnanosti, důchodu, vzdělání dětí atd. – což samozřejmě „škodí“ byznysu pojištěn v této oblasti. Naopak šikovně vyvolaná kampaň může přinést desítky a stovky miliard soukromé sféře.

Šikovná kampaň se sloganem „nebude na důchody“ je nejlepším argumentem pro vyvedení desítek miliard korun z veřejného systému soukromým penzijním fondům. Nebylo přece vůbec žádnou náhodou, že se za poslední čtyři roky pod různými záminkami – od podpory konkurenceschopnosti přes reformu veřejných financí až po boj proti krizi – 6x (!) snižovalo sociální pojistné.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> V této souvislosti není od věci si připomenout volební program TOP 09, který říká, „spoluúčast, která tvoří v současnosti zhruba 14 % celkových výdajů oproti 25 % obvyklým v rozvinutých zemích Evropské unie, bude růst maximálně o 3 procenta ročně“.

<sup>11</sup> Mezi prvními opatřeními tzv. reformy veřejných financí ODS v roce 2008 bylo zastropování pojistného na sociální a zdravotní pojištění na úrovni 4násobku průměrné mzdy. Toto opatření vyloučilo ze solidárních plateb na důchody, nezaměstnanost a zdravotní péči příjemce vyšších platů. To však reformátorům nestačilo. Aby nenechali nikoho na pochybách, že to se snižováním pojistného myslí opravdu vážně, rozhodli ve stejný okamžik ještě (za pomoci tzv. přeběhlíků) o snížení pojistného placeného zaměstnavateli v roce 2009 o 1 procento a v roce 2010 o dalších 0,9 %. Ani tím se však apetit na snižování pojistného nezastavil a na podzim přibylo k předchozím redukcím ještě snížení pojistného (tentokrát u zaměstnanců) o 1,5 %. Na začátku roku 2009 pak bylo – v rámci tzv. antikrizových opatření NERV – sníženo sociální opatření o dalších 1,5 %. Šestou etapu snižování sociálního pojistného v letech 2008-2009 pak reprezentovalo extrémní rozšíření paušálních odpočtů od základu daně OSVČ, které výrazně snížilo základnu pro výpočet pojistného. Celkový dopad těchto opatření na státní rozpočet v roce 2009 činil oproti roku 2007 přes 60 mld. Kč. I přes to, že se - ovšem pouze pro letošní rok - podařilo zmírnit dopad paušálů, zrušit nesmyslné opatření NERV, zvýšit stropy u sociálního a zdravotního pojištění a zrušit předpokládané snížení pojistného u zaměstnavatelů o dalších 0,9 %, pracují pojistné systémy v letošním roce oproti roku 2007 se sumou nižší vlivem snížení pojistného o 40 mld. Kč (celková suma bude ještě nižší vlivem krize). Co se týče konkrétně důchodů, kombinace zastropování pojistného na 4násobku průměrné mzdy, opatření NERV a snížení pojistného vlivem výrazně snížené základny díky výraznému nárůstu paušálních odpočtů od základu daně, snížilo v roce 2009 příjem důchodového pojistného o cca 20 mld. Kč. Čili výrazná část deficitu důchodového účtu, který dosáhl v roce 2009 hodnoty 33 mld. Kč za rok – téměř 2/3 byla způsobena záměrnými zásahy zvenčí a jen menší část nárůstem nezaměstnanosti.

Potřeba využívat služby školství či zdravotnictví, být zajištěn ve stáří (důchody), nemoci (nemocenské) či v nezaměstnanosti (podpora v nezaměstnanosti) na dostatečné úrovni však „odchodem“ státu nezmizí. To se jen poptávka po jejich zabezpečení (při záměrném ústupu státu z těchto oblastí) přelije do soukromé sféry orientované na zisk a vyžádá si jen více soukromých peněz, tedy vyšší spoluúčast.

Bude to tedy znamenat nejen zvýšení „tradičních“ doplatků za léky a restrukturalizaci poplatků u lékaře (případně privatizaci sítě nemocnic a zdravotnických zařízení), ale nepochybně i přímou spoluúčast pacientů na nákladech léčebných úkonů. Zavedení školného na vysokých školách je ze stejného soudku. Stejně tak to bude znamenat zvýšené platby na důchody, nemocenské či podpory v nezaměstnanosti (pro zajištění stejného plnění). **Nejde o žádné fantazie, všechna tato opatření se dají již dnes vyčíst z otevřených či zastřených formulací Koaliční smlouvy.**

Část obyvatelstva se na tato evidentní „finanční rizika“ spojená s důchodem, nemocí, nezaměstnaností či studiem dětí „dobrovolně“ individuálně připojí. Vysoké příjmy podporované navíc výrazným snížením daní pro nejbohatší skupiny obyvatel prosazenými v předchozích letech jim to umožní. Komerční pojišťovny jim rády nabídnou produkty, které jim – samozřejmě na základě komerčních pojistných pravidel a odpovídající režie – tato rizika ošetří. Nízkopříjmové skupiny, které nebudou mít dost peněz na nejrůznější připojištění (či na přímé hotovostní platby) se v logice těchto návrhů budou muset smířit s omezeným přístupem k veřejným službám a se sociálními dávkami pohybuujícími se na úrovni chudinské péče.

### **Cíl č. 3 – Obnovení politiky levné pracovní síly a degradace pracovněprávní ochrany zaměstnanců**

Krácení výpovědní lhůty, krácení odstupného, řetězení pracovních smluv na dobu určitou, snižování sociálních dávek (nemocenské, podpory v nezaměstnanosti), pružnější konta pracovní doby a řada dalších opatření, o kterých se prozatím nemluví (např. zcela jisté pokračování v nevalorizaci minimální mzdy), to jsou „dárky“, které přináší nová vládní koalice českým zaměstnancům. I když formálně vzato – o zaměstnancích Koaliční smlouva vůbec nehovoří – na 56 stranách textu se to hemží jen podnikateli, slovo zaměstnanec se zde neobjeví ani jednou. I to dokazuje, jak na zaměstnance tvůrci Koaliční smlouvy nahlížejí. Jako by to pro její autory bylo neslušné slovo.

Deklarovaná podpora dalšímu rozvoji samostatně výdělečné činnosti, zdvojnásobení rozsahu dohod o provedení práce, snížení pojistného při rozšíření práce na částečný úvazek, to jsou ty pravé nástroje „nové“ politiky na trhu práce. **Stát dává občanům jasný signál, že preferuje, aby nevstupovali do standardního pracovního poměru, ale pracovali jako samostatní podnikatelé či na dohody.** Že tato podpora skončí v dalším rozvoji švarcsystému je naprosto zřejmé. To, že náhrada pracovního poměru „podnikáním“ či rozšířením dohod o provedení práce znamená prohloubení výpadků příjmů veřejných rozpočtů, je patrně „koalici rozpočtové odpovědnosti“ jaksi jedno.

Jen žádné jistoty – to je hlavní vzkaz této koalice pro zaměstnance. Přitom je zjevné, že zaměstnanci, kterým to vzkazuje, jsou především ti, co pracují ve firmách, ve výrobě či službách. Jejich práva budou podstatně redukována tak, aby se stali jen poslušným nástrojem svých zaměstnavatelů, se kterým, nebude-li se nám líbit, se musíme pokud možno bez závazku a co nejrychleji rozloučit. O tom, že by měla existovat jakási společenská odpovědnost podnikatelského stavu, zde není ani slovo. Zaměstnanců v úřadech a státních institucích se tato opatření v první fázi týkat nebudou – ti nebudou nuceni pracovat na dohody

apod. Pro ně tato koalice připravuje jiný recept – redukci státní správy a regionální samosprávy.

V souhrnu nejde o nic převratného. Jen o snahu pokračovat v politice levné práce, kterou ODS praktikovala v průběhu 90. let jako jeden z pilířů její „veleúspěšné“ ekonomické transformace. Přitom je zcela evidentní, že to byla právě tato politika, uplatňovaná v České republice pravicovými vládami, která dodnes hluboce deformuje úroveň i relace v odměňování na českém pracovním trhu.

Jde o koncepci chudoby a posilování konkurenceschopnosti cenovým podbízením na úkor snižování sociálních standardů, sociální a pracovněprávní a ochrany zaměstnanců. Pod tímto pojmem totiž nelze ve skutečnosti chápat pouze snižování přímých nákladů na pracovní sílu (mezd či pojistného), ale i řadu přijatých liberalizačních opatření v oblasti právní legislativy. Za sociální náklad je totiž zaměstnavateli (a investory) považováno též zajištění práva na práci v dané zemi či odborová organizovanost. Stejně tak je věnována pozornost národní legislativě týkající se podmínek propouštění zaměstnanců, míře ochrany pracovního trhu (např. zákaz dětské práce, zákonné omezení pracovní doby, míře ochrany zástupců zaměstnanců a kolektivního vyjednávání), podmínkám zrušení výroby v dané zemi apod.

Stagnace ekonomiky a přetrvávající vysoká nezaměstnanost vytváří atmosféru strachu ze ztráty zaměstnání. Na tomto strachu o ztrátu zaměstnání postavila koalice celou svou politiku zaměstnanosti a snaží se vsugerovat zaměstnanci, že je rovnocenný partner podnikatele, to znamená, že má také povinnost dělit se, a to nejlépe rovným dílem, o veškerá podnikatelská rizika s majitelem firmy nebo svým zaměstnavatelem. Takový zaměstnanec pak nepotřebuje žádnou sociální či jinou speciální ochranu pracovního poměru, nepotřebuje odbory či jiná uskupení hájící jeho zájmy atd.

Není totiž náhoda, že stejně jako slovo zaměstnanec se v Koaliční smlouvě nevyskytuje až na jedinou výjimku slovo odbory ani slova sociální dialog. (Nepřímo jsou pak odbory pod souhrnným názvem „sociální partneři“ uvedeni pouze u jednoho úkolu, a to, že budou připuštěni k „návrhům úprav zákoníku práce směřujícím k vyšší motivaci zaměstnavatelů pro vytváření nových pracovních míst“.)

Je zcela zřejmé, že návrhy reformy v této oblasti a její případná realizace nevyhnutelně povedou **k růstu počtu chudých**, k polarizaci společnosti na bohaté a chudé a k popírání přirozené společenské solidarity.

Politici dosud „zneužívají“ relativně dobré situace v ČR v oblasti chudoby (podle metodiky EU má v ČR příjem pod 60 % mediánu cca 9 % obyvatelstva). Tyto údaje však dokládají pouze to, že stávající sociální systém je funkční a dokáže kvalitně ochránit nejzranitelnější skupiny občanů a jejich rodiny před propadem do chudoby. Naprosto se při všech navržených redukcích přehlíží, že velká část obyvatelstva se nachází těsně nad touto hranicí a stačí i malý pokles příjmů, aby se lidé ocitli v chudobě. Dá se odhadnout, že při spuštění naznačených reforem může míra chudoby v České republice vystoupat na dvojnásobek, tj. k hranici, které dnes dosahují nejchudší státy Evropské unie, které jsou však také státy „nízkého zdanění“, jako jsou Irsko, Řecko, Portugalsko a Španělsko (z nových členů potom Litva, Lotyšsko, Estonsko).

**ČMKOS tento přístup zásadně odmítá. V souladu se svým programem podpoří pouze takové změny struktury sociálního systému, které budou nedílnou součástí hospodářské politiky ČR a které jako celek povedou k prosperitě, zaměstnanosti a důstojnému životu zaměstnanců, důchodců a jejich rodin.**

**ČMKOS se nepropůjčí ke kupčení se základními právy a nároky občanů tohoto státu a nikdy nebude souhlasit s jednostrannými redukcemi či rušením sociálních**

**podpor a pomocí, které nepřinesou vytvoření nových pracovních míst, ale povedou pouze k růstu chudých a likvidaci sociální soudržnosti a solidarity. Máme stále v paměti negativní jevy z 20. století, kdy obdobná opatření vedla k růstu xenofobních nálad, nacionalizmu, růstu kriminality a národnostní nesnášenlivosti.**

## **II. Hospodářská politika a dopady opatření do rozpočtu**

Vývoj české ekonomiky v posledních dvou letech potvrdil její značnou závislost na vývoji v jejím okolí. Ještě před dvěma roky – v době, kdy se začaly projevovat první příznaky světové hospodářské krize – byla tato souvislost mnoha politiky, stejně jako ministry zodpovědnými za ekonomiku a také naprostou většinou analytiků, popírána. Proto byla veřejnost ujišťována, že se není třeba obávat světové hospodářské krize, neboť ta se české ekonomiky nedotkne.

Hodnocení současných tendencí je ovšem složitější. Především v tom, že tendence ve vývoji vnějšího prostředí jsou zatím spíše nejasné.

Co lze v současnosti pozorovat? Především utichly optimistické zprávy o tom, že se světová ekonomika, a především pak americká ekonomika, jako její největší část, již dostaly na vzestupnou trajektorii. Poslední data o americké ekonomice spíše naznačují zastavení růstu a hodnocení toho, co bude následovat, nejsou jednoznačná. To, co především narušuje dosavadní optimismus, je neklesající nezaměstnanost, resp. přetrvávající neschopnost vytvářet nová pracovní místa, a to i při určitém obnovení ekonomického růstu.

Přitom se to děje za situace, kdy existují historicky nejnižší úrokové sazby – základní sazba americké centrální banky je blízka nule – pohybuje se v rozmezí od 0 do 0,25 %. Kromě toho je zde masivní rozpočtový impulz – roční deficit státního rozpočtu přesahuje již tři roky 1000 mld. USD a také pro další léta se uvažuje s podobnými deficity. Ekonomika je tak dostatečně saturována finančními zdroji, a přesto není schopna trvalého růstu.

Také evropská ekonomika má problémy. Rozhodujícím rysem pro většinu členských států EU je především neuspokojivá fiskální situace. Naprostá většina z nich má problémy s vysokými deficity svých rozpočtů, které velmi rychle zvětšují jejich celkový dluh. Právě zvětšující se státní dluh je pak důvodem ke zpochybnění schopnosti jednotlivých zemí splácet své dluhy. Za situace, kdy tyto země musejí při pokrytí svých deficitů emitovat dluhopisy a nabízet je na mezinárodních kapitálových trzích, je pak pro ně klíčovou charakteristikou právě celková schopnost konkrétní země vyrovnat se se svými závazky.

Přitom je nutno dodat, že všechny evropské země, které dnes mají problémy s vysokými deficity, podlehly v uplynulém desetiletí módní vlně neoliberalismu a začaly snižovat úroveň zdanění – zejména sazby příjmů daní a také sazby na sociální pojištění a také uvolnění trhu práce – přesně ve smyslu doporučení mezinárodních finančních institucí. Dokud tyto země vykazovaly hospodářský růst, nebyly jejich problémy zřetelné, při zpomalení růstu či poklesu se problémy nedostatečné úrovně příjmů jejich rozpočtů otevřely naplno a důvěryhodnost těchto zemí byly zpochybněny. (Není náhoda, že se – podle hodnocení mezinárodních institucí – s dopady krize nejlépe vypořádali ve skandinávských zemích, ve kterých se dlouhodobě prosazuje odlišný model, než je systém permanentního snižování daní.)

Právě zpochybnění schopnosti některých členských zemí EU dostát v perspektivě svým závazkům – což zpravidla vyjadřují ratingové organizace – vede v první řadě ke zdražení úvěrů poskytovaných těmito zemím. Vzniklé riziko (ačkoliv je často i fiktivní) si finanční instituce nechávají dobře zaplatit.

Je přitom charakteristické i to, že krize důvěry k jednotlivým zemím vznikají do značné míry nahodile. Je pro ně charakteristické, že země, jejichž ekonomiky byly ještě před dvěma či třemi roky vydávány za velmi úspěšné, se najednou ocitají v krizi důvěry. Přitom

k žádnému zásadnímu zlomu v jejich ekonomice nedošlo. **Pravděpodobně jsou tyto krize důvěry odstartovány spíše problémy věřitelských bank, které drží ve velkém rozsahu cenné papíry emitované těmito vládami. V okamžiku, kdy jejich objem přesáhne určité hranice, začne pak být zpochybňována kredibilita těchto cenných papírů a vyvolá se tzv. úvěrová krize.**

Jejím výsledkem jsou – nedávno tomu bylo v případě Řecka – dlouhá jednání mezi věřiteli a dlužnickými státy, vyústující nakonec v garance za tyto cenné papíry, a pomoc ze strany členských zemí eurozóny. Jak se však upozorňuje, jsou největšími věřiteli Řecka banky německé a francouzské, tedy ze zemí, jejichž vlády se největší měrou podílejí na vytvoření záchranného fondu. Zachraňují kredibilitu Řecka a evropské měny a současně řeší i problém aktiv svých bank, které předtím spekulovaly a podporovaly málo zodpovědné hospodaření předchozí řecké vlády.

Tento vývoj je jen potvrzením toho, jak křehký je současný stav ekonomik hlavních evropských zemí a jak jen pozvolna a složitě se bude hledat východisko a obnovovat ekonomický růst. Právě tyto úvěrové krize potvrzují, že stav aktiv bank v hlavních zemích eurozóny není dostatečně uspokojivý. To vytváří i jedno z hlavních nebezpečí pro další vývoj eurozóny.

V druhém plánu pak nutnost omezit tyto deficity vede k rozsáhlým škrtnům ve výdajích rozpočtů v podstatě ve všech členských zemích EU. Plánované rozsáhlé úspory ve výdajích rozpočtů pak nevyhnutelně povedou k omezování spotřeby a především investic. Ekonomiky ztrácejí růstové impulzy a v případě omezování investic pak je omezena tvorba nových pracovních míst a také modernizace výrobního potenciálu ekonomik.

Rozsáhlé škrty ve výdajích rozpočtů jsou tak jedním z největších nebezpečí pro budoucí vývoj ekonomik členských zemí EU. Základní rozhodovací problém, který v této souvislosti musí jednotlivé vlády řešit, je především dávkování rozpočtové restriktce, zda není natolik silná, aby utlumila zárodky ekonomického růstu či naopak příliš slabá, aby vedla k hmatatelným výsledkům při zmírnění deficitů rozpočtů.

Současná ekonomická krize začala jak známo na finančním trhu, a to především v důsledku rozsáhlých spekulací na trzích s produkty investičního bankovníctví. Objem spekulací byl natolik rozsáhlý, že si vyžádal masivní státní intervence, kterými jednotlivé státy vyrovnávaly ohrožené bilance svých bank. Tím došlo k tomu, že nejrůznější „bubliny“ vytvořené spekulacemi byly vyplněny reálnými penězi a tedy došlo (a dochází) k rozsáhlé emisi peněz. Přebytek likvidity na trhu tak umožňuje financovat rozsáhlé deficity. Ovšem současně – pod vlivem předchozích spekulací – bankovní sektor žádá po svých věřitelích vč. vlád další dodatečné garance. Odtud pak vznikají i nejrůznější záchranné fondy pro země ohrožované krizí důvěry.

V souhrnu pak tyto tendence vytvářejí mimořádně labilní hospodářskou situaci, která může být ohrožena budoucími turbulencemi finančních trhů, stejně jako horším, než předpokládaným, vývojem reálné ekonomiky.

Z hlediska evropské ekonomiky pak současné tendence – především pak omezování rozpočtových deficitů – nevyhnutelně povedou k útlumu spotřeby v jednotlivých zemích a tedy v souhrnu i za celou ekonomiku eurozóny. Uvažované restriktce se zjevně budou týkat zejména oblasti sociálních výdajů a tedy omezí možnosti růstu soukromé spotřeby, také investic pro infrastrukturu. Nejisté vyhlídky na oživení hospodářského růstu pak budou také omezovat investice soukromého sektoru do nových kapacit. Především nebude docházet k rozmachu úvěrování s ohledem na problematiska aktiva bank, která budou vyžadovat jistou konsolidaci v bankovním sektoru. Při rostoucím zadlužení všech států eurozóny bude snahou

bank přesouvat svá aktiva do relativně spolehlivých státních cenných papírů. **Očekávaný útlum investic pak pravděpodobně povede k tomu, že v nejbližším období nebudou ani vznikat nová pracovní místa.**

Vyhlídky na rychlou obnovu ekonomického růstu na předkrizovou úroveň jsou tak velmi omezené. Závisí v podstatě na tom, zda se podaří nalézt rozumnou rovnováhu mezi rozpočtovými škrty a současně i nezbytnými stimuly pro dostatečnou poptávku, která by mohla stimulovat hospodářský růst. Zatím se to – podle většiny analytiků – nepodařilo, a proto se očekává poměrně dlouhé období pro zotavení ekonomik.

V této souvislosti je nutno upozornit také na to, že probíhající krize zjevně změní rozložení sil ve světové ekonomice. Některé nové země – zejména pak Čína a Indie – i nadále dosahují poměrně vysokých temp hospodářského růstu. Roste jejich výrobní a vývozní potenciál. Kromě toho se zvýšenou měrou věnují i masivním investicím do vlastní infrastruktury.

Aniž bychom se pouštěli do podrobnějších analýz jejich situace, je jisté, že z této ekonomické krize vyjdou tyto nové země v daleko silnější pozici vůči svým tradičním partnerům v EU a USA. Nesporně se zhorší dostupnost řady surovinových zdrojů a podstatně se zostří konkurenční boj s řadou vývozních oborů, kde schopnost EU konkurovat bude značně omezená – včetně českého exportu. Tlak na dovozy z těchto zemí dále poroste.

Z tendencí, které jsou zřetelné ve světové ekonomice, vychází jako nejpravděpodobnější závěr to, že současná světová ekonomika se ocitla v dlouhodobé krizi, ze které není jednoduché východisko. Zjevně dochází k postupné přeměně hlavních ohnisek světové ekonomiky, které se přesouvají do Asie, kde vznikl v uplynulých desetiletích výrobní a také výzkumný a vývojový potenciál, který bude konkurovat tradičním průmyslovým mocnostem Evropy a Severní Ameriky. Proto v nejbližších deseti a možná více letech bude docházet k hledání nových modelů světové dělby práce, resp. specializace a k nastolení nových toků zboží a služeb mezi hlavními regiony světové ekonomiky.

Může to být i tak, že nejrychleji rostoucí ekonomika Číny a také Indie může spolu vyvést na cestu dalšího růstu i další země. Je to však pravděpodobný scénář pro zemi s ohromným vnitřním trhem nesrovnatelným s jakýmkoli jiným trhem ve světě? Může tato země opakovat cestu industriálního vývoje evropského a amerického typu – se stamiliony automobilů, se spotřebou energie na 1 obyvatele na úrovni Evropy apod.? Na takové otázky dnes není odpověď a její hledání – a neměli bychom pochybovat o tom, že odpověď na to je nutno „nějak“ nalézt, resp. tato odpověď bude „nějak“ nalezena a tento proces hledání může být velmi složitý a pravděpodobně i konfliktní – bude trvat nějaký čas.

Budeme-li proto hledat nové růstové stimuly, budeme zatím jen obtížně schopni je vymezit. O tom, že však bude potřeba je nalézt, jistě není sporu. Ovšem jejich nalezení si zřejmě vyžádá delší dobu, v níž se ekonomický růst ve vyspělých zemích bude pohybovat v nízkých hodnotách.

### ***Jak v české ekonomice?***

Formulace další hospodářské politiky, resp. směrů, kterými by se měla ubírat česká ekonomika, je tak mimořádně obtížná. A ještě dříve než o jejích možnostech budeme hovořit, bychom rádi předešli pochybnostem, zda formulace určité hospodářské politiky je či není úkolem vlády. **Jsme přesvědčeni, že to úkolem vlády je a že žádná vláda by neměla rezignovat na tuto funkci. Také proto, že formulace toho, kde se v budoucnu ocitne česká ekonomika, je tím, co zajímá širokou veřejnost a co veřejnost od vlády očekává.**

V krátkodobém horizontu by v současnosti mělo být hlavním úkolem hospodářské politiky zmírnit dopady hospodářské krize na obyvatelstvo a také na firemní sektor. V dlouhodobém horizontu pak zejména posílení schopnosti ekonomiky reagovat na změny v hospodářském cyklu a tedy především zvýšení produkční schopnosti ekonomiky, zvýšení podílu kvalifikované práce, podílu produkce náročné na kvalifikaci, výzkum a vývoj. **Tedy konkurenceschopnost na základě kvalifikované práce, nikoli co nejlacinější práce a nízkých mezd.**

Nesporně česká hospodářská politika je v současném období v podobné situaci jako jiné země EU. I ona musí čelit poměrně masivním deficitům veřejných rozpočtů, které vyvolávají pokles ekonomického růstu.

Na rozdíl od většiny zemí je povaha českého deficitu veřejných rozpočtů především dána tím, že česká hospodářská politika posledního desetiletí byla – jako už několikrát v minulosti – učenným žákem neoliberálních teorií a usilovala o co největší pokles nejen daňové kvóty, ale také efektivní daňové sazby. Dokonce její apologeti tvrdili, že i přes snížení daňových sazeb roste výběr daní. Ovšem to bylo v etapě vysokého hospodářského růstu (a tedy výběru daní z rychlerostoucího základu daně). Výsledkem tohoto úsilí je pak zhruba o 7 bodů nižší daňová kvóta, než je průměr zemí EU.

Má za této situace i nadále vyhlašovat česká hospodářská politika, že bude snižovat rozpočtový deficit restrikcemi výdajů a nebude usilovat o zvýšení jak efektivní daňové sazby, tak i daňové kvóty? Současná vládní koalice to vidí jednoznačně. Zaměřuje se na poměrně výrazné rozpočtové restrikce – především na omezení některých investic a také sociálních výdajů (kde zjevně ani zdaleka nedošla ještě na konec uvažovaných škrtů).

Současná vládní koalice tak dilema, jak správně dávkovat restrikce – kterým se zabývají vlády ve vyspělých zemích EU – aby nedošlo k utlumení hospodářského růstu, zjevně vůbec neřeší. Těžko takové úvahy očekávat od vedení ministerstva financí, které se zmýlilo v odhadu růstu HDP na rok 2009 o – a i v tom je patrně v Evropě ojedinělé – bezmála deset procentních bodů. Výsledkem tohoto omylu pak byl masivní deficit veřejných rozpočtů – dosud největší v dosavadní historii.

Velikost tohoto deficitu je velmi vážným problémem, ale za daleko závažnější pokládáme to, že tento deficit vznikl samovolně. Potvrdil se tak náš závěr o tom, že minulá politika snižování daňových sazeb není dostatečně odolná nejen proti poklesu, ale ani zpomalení hospodářského růstu a samovolně dovádí rozpočet k výrazným deficitům. Proto také masivní deficit byl fakticky „promarněn“.

Pokud by totiž byl výsledkem záměrného rozhodnutí hospodářské politiky, musela by být jeho struktura jiná. Taková, která by již napomáhala hospodářskému růstu a zejména by zakládala dlouhodobé změny ve výdajových prioritách rozpočtu. Těžko by mohlo být např. rozestavěno takové množství dopravních staveb za ceny, které vysoce překračují evropské standardy. Kromě toho by také musela následovat aktivní opatření v příjmech – nikoli jako tomu bylo v roce 2009, kdy příjmy byly naopak dále vědomě snižovány a deficit byl tak prohlubován.

Hospodářská politika současné vládní koalice tak pokračuje v předchozí linii krácení výdajů rozpočtu, protože tato politika zásadně odmítá zvýšení příjmů rozpočtu – s výjimkou růstu sazeb DPH. Rezignuje nejen na progresi daní – obvyklou ve vyspělých zemích EU – na majetkové daně a rezignuje – patrně programově – i na boj s daňovými úniky.

Nevyhnutelně tak počítá se stále se snižujícími příjmy rozpočtu (relativně), a tudíž i s omezením přerozdělovací funkce rozpočtu, ke které se dopracovala hospodářská politika evropských zemí. Proto počítá s narůstajícími restrikcemi, které podle našeho názoru povedou



k utlumení hospodářského růstu. Jejich důsledkem musí být omezení růstu soukromé spotřeby, nárůst nezaměstnanosti (což vládní koalice přiznává), v dalším okruhu pak i omezení investic.<sup>12</sup>

Vládní koalice v dané situaci může spoléhat pouze na to, že růstový impulz pro českou ekonomiku přijde zvenčí, tedy z růstu českého exportu. Je to tedy spoléhání na to, že se podaří – jak tomu bylo dosud – připojit k růstu německého exportu, kde budou participovat čeští dodavatelé subdodávek.

Mohla by to být strategie, která by měla své opodstatnění. Ovšem jen za situace, že se nezmění priority hospodářské politiky v našem sousedství. K tomu však může dojít a zjevně již dochází. Německá ekonomika postupně změnila svoji pozici v EU a bude daleko více dbát o své vlastní zájmy. Bude k tomu donucena i změněným postojem veřejnosti, která již nemá zájem nést náklady evropského sjednocování a být rezervní pokladnou pro krytí deficitů eurozóny. Je totiž dostatek indicií, které ukazují, že prioritou hospodářské politiky se stane zachování zaměstnanosti a tedy především úsilí o uchování a tvorbu nových pracovních míst a tedy rozvoj výroby především na území Německa. Nakonec dochází i ke stahování výroby – dosud v zahraničí – do mateřských závodů. Pokud by k takovému vývoji docházelo ve větším rozsahu, pak by taková kalkulace o „připojení se“ k německé prosperitě byla vážně zpochybněna.

V neposlední řadě je nutno vzít v úvahu i fakt, že postavení subdodavatelů vytváří nerovné podmínky mezi tržními subjekty a je spojeno s cenovými ústupky slabší strany apod. Jde proto opět o situaci, která je velmi zranitelná a velmi závislá na okamžité konjunkturální situaci.

Spoléhat na to, že se podaří připojit k německému vývozu, případně se podaří zvyšovat vývoz k dalším obchodním partnerům v Evropě, např. na Slovensko – druhého největšího obchodního partnera, je ošidné a krátkozraké. Především proto, že i ostatní evropské země se chtějí vydat cestou restrikce rozpočtových deficitů. Možnosti růstu exportu tak budou omezeny – vnitřní poptávka těchto zemí se bude smršťovat.

Hospodářská politika vládní koalice představená v Koaliční smlouvě tak dokazuje, že česká politika chce pokračovat v tradičním stylu. Domnívá se, že po krátkém zaváhání se hospodářský růst vrátí k obvyklým hodnotám 3–4 % ročně a – bude-li dobře – i třeba k 5 %. Proto také hovoří o vyrovnaném rozpočtu, aniž by se pokusila definovat podmínky pro odstranění deficitu. Je to spoléhání na to, že podmínky k tomu vytvoří někdo jiný.

Hospodářská politika tak zjevně vůbec nereflektuje změnu v našem okolí a už vůbec změnu ve světové ekonomice. Pokud by tomu tak bylo, pak by jako minimum totiž musela vyzvat k širokému dialogu sociálních partnerů právě o reálné ekonomice, o jejích prioritách, konkurenceschopnosti, která již dále nemůže být v měnícím se světě založena na co nejnižších mzdách. Takový směr přece dovádí českou ekonomiku do stále těsnější blízkosti

---

<sup>12</sup> Jednou z výrazných charakteristik Koaliční smlouvy je, že postrádá jakékoli náznaky propočtů – dopadů navržených opatření. Přitom je zcela jasné, že celá řada opatření je ve vztahu k veřejným rozpočtům protichůdná. Celá řada návrhů bude deficit veřejných výdajů dále prohlubovat (nejrůznější signalizované daňové úlevy). Je dosti důvodů se domnívat, že celá Koaliční smlouva, tak jak byla napsána, je ve vztahu k nápravě veřejných financí značně nekonzistentní. Zářným příkladem této nekonzistence je plné přihlášení se k závěrům Bezděkovy komise. Tyto závěry totiž ve skutečnosti znamenají (pokud by byly uskutečněny) prohloubení deficitu veřejných financí (resp. především státního rozpočtu) o minimálně dalších 50 mld. Kč ročně (viz blíže příloha 1).

k chudším zemím nejen Evropy, ale i ostatního světa, protože to jsou naši konkurenti, kterým se musíme přizpůsobit.<sup>13</sup>

A diskuse o reálné ekonomice je velmi nutná, protože právě ona nakonec bude určující pro budoucí postavení české ekonomiky ve světě.

Namísto toho chce vládní koalice pokračovat v cestě odbourávání společenské solidarity – bohatých s chudými, zdravých s nemocnými, v rozněcování mezigenerační nesnášenlivosti, která se tak silně projevila v předvolební agitaci.

Taková cesta nutně povede ke konfrontaci a již první kroky této „vlády rozpočtové odpovědnosti“ to dokazují. Zkušenost evropských zemí, které zvládají nejlépe dopady hospodářské krize, je ovšem jiná a ukazuje, že základem prosperity těchto zemí je opak toho, co navrhuje nová vládní koalice. Solidární společnost s rozumně rozvinutým sociálním státem.

---

<sup>13</sup> Vlády České republiky již delší dobu otálejí (přestože byly již několikrát vyzvány sociálními partnery k aktivitě) s nezbytnou změnou směru čerpání prostředků z EU. Naprostá roztržitost operačních programů, nedostatečně korespondující s potřebami ekonomiky, je totiž stále jasnější.

## Ověření rozpočtového dopadu I. varianty důchodové reformy uveřejněné v Závěrečné zprávě PES

**I. „Snížení pojistné sazby (28%) o 5 p.b. (na 23%) kompenzované fiskálně sjednocením sazeb DPH na úrovni 19 %. Z těchto daňových zdrojů (cca 50 mld Kč) bude hrazeno pojistné na financování náhradních dob pojištění“ (Závěrečná zpráva PES str. 16 bod č.7)**

### Propočet dopadu do veřejných rozpočtů

#### **a) Snížení pojistného o 5 p.b.**

V roce 2009 činil objem mezd a platů 1224 mld Kč (pro rok 2010 se očekává 1223) mld Kč. Snížení pojistného o 5 p.b (z 1224 mld Kč) reprezentuje pro veřejné finance:

- úbytek -61,2 mld Kč na pojistném,
- úbytek -9,2 mld Kč na dani z příjmu fyzických osob (o 61,2 mld Kč se sníží objem tzv. superhrubých mezd jako vyměřovacího základu u 15 % daně z příjmu FO).

Celkem reprezentuje snížení pojistného o 5 p.b. ztrátu veřejných financí v rozsahu cca 70 mld Kč.

#### **b) Fiskální sjednocení sazeb DPH na úrovni 19 %.**

V roce 2009 dosáhl celkový objem DPH výše 253 mld Kč. Sjednocení sazeb daně DPH na úrovni 19 % reprezentuje pro veřejné finance:

- vlivem zvýšení snížené sazby o 9 p.b. přírůstek ve výši +54 mld Kč,
- vlivem snížení základní sazby o 1 p.b. úbytek ve výši -9 mld Kč.

Celkem by teoreticky mohlo sjednocení sazeb DPH na úrovni 19 % znamenat přírůstek příjmů ve výši 45 mld Kč.

**Opatření obsažená v bodě 7. zprávy PES nelze v žádném případě považovat za vzájemně se kompenzující. Jejich společné zavedení znamenalo prohloubení deficitu veřejných financí minimálně o 25 mld Kč. Tohoto výsledku by však veřejné finance dosáhly pouze při splnění velmi optimistického předpokladu, že pružnost spotřeby zdražovaného zboží bude nulová. Jinak řečeno, že se zvýšení cen základních životních potřeb vyplývající z posunu sazby z 10 na 19% nijak neodrazí v poklesu objemu spotřeby<sup>14</sup>**

---

<sup>14</sup> Podle našeho odhadu by okamžité sjednocení sazeb daně z přidané hodnoty na úrovni 19 % vyvolalo inflační impuls v rozsahu 3,5 – 4 % hladiny spotřebitelských cen. Bylo by velmi optimistické předpokládat, že nedojde u zdražovaného zboží k poklesu spotřeby a k výrazným restrukturalizačním posunům.

Tichý předpoklad předkladatele, totiž, že snížení pojistného a daní vytvoří u spotřebitelů dodatečné příjmy a tyto příjmy jim umožní zachovat spotřebu na předchozí úrovni jsou naivní a to hned z několika důvodů. Za prvé – snížení pojistného evidentně nesměruje k zaměstnancům, ale k zaměstnavatelům (bylo by velmi obtížné předpokládat, že by se snížilo u zaměstnanců důchodové pojištění na 1,5% a u zaměstnavatelů zůstalo na úrovni 21,5%). Případné promítnutí tohoto snížení do zvýšení mezd v plném rozsahu je velmi nepravděpodobné (jinak by si přeci neposílili „konkurenceschopnost“). Za druhé – výraznou skupinu

## **II. „PES doporučuje snížit strop pojistného na úroveň trojnásobku průměrné mzdy (Závěrečná zpráva PES str. 16 bod č.8)**

### **Propočet dopadu do veřejných rozpočtů**

- snížení „stropu“ pojistného ze 6 násobku průměrné mzdy na 4 násobek průměrné mzdy reprezentuje úbytek příjmů veřejných financí v rozsahu -3 mld Kč
- snížení stropu ze 4 násobku na 3 násobek průměrné mzdy reprezentuje úbytek příjmů veřejných financí v rozsahu -6 mld Kč.

**Opatření uvedené v bodě č. 8 by znamenalo oproti současnému právnímu stavu prohloubení deficitu veřejných financí o dalších -9 mld Kč.**

## **III. „PAYG se postupně rozdělí na dva samostatné důchodové pilíře s tím, že**

- **I. pilíř bude tvořit současný PAYG, do kterého poplyne 20 p.b. z 23% sazby pojistného a bude upraven dle výše uvedených návrhů**
- **II. pilíř bude tvořit nový fondový pilíř financovaný ze 3 p.b. sazby pojistného**  
Účast v obou reformovaných pilířích bude povinná pro všechny osoby mladší 40 let (v roce startu reformy)“ (Závěrečná zpráva str.18 – 19)

### **Propočet dopadu do veřejných rozpočtů**

Vyvedení 3 p.b. ze základního systému důchodového pojištění reprezentuje úbytek příjmů veřejných rozpočtů ve výši 36 mld Kč. Vzhledem k tomu, že se toto vyvedení bude podle návrhu týkat pouze osob mladších 40 let, bude se rozpočtový dopad 3% vyvedení pohybovat v prvním roce svého zavedení na úrovni cca -18 mld Kč.

## **IV. Závěr**

**Zavedení všech klíčových opatření na příjmové straně, která jsou uvedena výše, by znamenalo oproti současnému stavu prohloubit schodek veřejných financí minimálně o 52 mld Kč ročně.**

---

spotřebitelů tvoří osoby, které žádné pojistné neplatí – tedy cenový růst by jim nebyl kompenzován (důchodci, nezaměstnaní, osoby žijící na sociálních dávkách).