

Zpráva o plnění Národního plánu zavedení eura v ČR

Petr Zahradník

EU Office České spořitelny

EU OFFICE

Česká spořitelna, a.s.

Poláčkova 1976/2

140 00 Praha 4

tel.: +420 261 073 308

fax: +420 261 073 004

EU_office@csas.cz

<http://www.csas.cz/eu>

Petr Zahradník

+420 261 073 019

pzahradnik@csas.cz

Jan Jedlička

+420 261 073 484

jjedlicka@csas.cz

Alena Smolíková

+420 261 073 308

asmolikova@csas.cz

Obsah:

Úvod.....	3
Výchozí podmínky aktualizace Národního plánu	3
Úkoly dokončené nebo v pokročilém stádiu plnění	3
Hlavní principy Obecného zákona.....	3
Příprava nového zákona o ČNB.....	4
Metodika zaokrouhlování a zarovnávání	4
Propočty rozpočtových dopadů různých způsobů zarovnávání finančních částek.....	5
Prioritní úkoly k dokončení v průběhu roku 2008	5
Nástroje na ochranu spotřebitele před neodůvodněným zvyšováním cen.....	5
Doporučené postupy pro malé a střední podniky v přípravách na zavedení eura	6
Průběžně plněné a nově zahájené úkoly	6
Příprava právního prostředí na zavedení eura	6
Příprava finančního sektoru na zavedení eura.....	6
Metodika přípravy státní správy na zavedení eura.....	7
Příprava na zavedení eura v rámci územních samospráv	7
Příprava informačních systémů	7
Odhad rozpočtových nákladů spojených s principem nepoškození občana	7

Úvod

V dubnu 2008 schválila česká vláda dokument Zpráva o plnění Národního plánu zavedení eura v ČR, čímž byl naplněn úkol pravidelné aktualizace tohoto plánu. Význam dokumentu spočívá především v tom, že přestože dosud není dáno pevné datum, ke kterému bude úsilí o vstup do eurozóny směřovat, řada klíčových procedurálních otázek s tímto procesem spojených bude nadále rozpracovávána a přispěje tak k posílení připravenosti České republiky a všech jejích subjektů k budoucímu přechodu na euro.

Schválená Zpráva o plnění Národního plánu zavedení eura v České republice popisuje stav plnění úkolů Národního plánu a vymezuje úkoly pro letošní rok a počátek roku 2009. Doporučuje zaměřit pozornost na následující oblasti:

- vypracovat nástroje na ochranu spotřebitele před neodůvodněným zvyšováním cen při zavádění eura,
- vytvořit doporučené postupy pro malé a střední podniky v přípravách na zavedení eura,
- zabývat se metodickou přípravou finančního sektoru na zavedení eura.

Výchozí podmínky aktualizace Národního plánu

Národní plán byl schválen usnesením vlády České republiky v dubnu 2007. Jeho cílem je podat přehled a posloupnost nezbytných kroků a úkolů v jednotlivých oblastech české ekonomiky, které vyžaduje úspěšné zavedení eura v České republice. V tomto ohledu již některé základní představy byly zformulovány. Rozhodnuto bylo např. o jednorázovém zavedení eura (tzv. velký třesk), o institucionálním zajištění celého procesu či o základních principech, které by při zavedení eura měly být respektovány (zajištění kontinuity právních nástrojů, ochrana spotřebitele proti neodůvodněnému zvyšování cen, minimalizace nákladů pro soukromý i veřejný sektor, nepoškození občana státem, aj.).

Předkládaná Zpráva o plnění Národního plánu zavedení eura v České republice se zaměřuje na dvě důležité oblasti:

1. Doporučuje vládě, aby na základě předložení samostatného materiálu **rozhodla o způsobu adaptace právního řádu na zavedení eura**.
2. **Kvantifikuje orientační rozpočtové dopady** nutné pro formulaci politického postoje vlády k naplnění principu nepoškození občana při přechodu veřejné správy na euro.

Aktualizovaná verze Národního plánu získá své plné opodstatnění teprve po stanovení závazného data zavedení eura, jež umožní provést revizi všech vykonaných prací a ukotvit v čase veškeré zbývající úkoly. Zpráva akcentuje důležitý rys aktualizace, kterým je jednotné ukotvení úkolů pracovních skupin v obecném formátu $\epsilon \pm n$, kde n znamená počet měsíců před resp. po okamžiku zavedení eura.

Zpráva vychází z názoru, že **existuje celá řada aktivit souvisejících s budoucím zavedením eura, které je možné i účelně vykonávat s předstihem i bez znalosti závazného termínu** jeho zavedení. Jedná se zejména o aktivity metodického charakteru, jejichž platnost je obecná a jejichž plnění není tudíž v rozporu s principem účelně vynaložených prostředků.

Úkoly dokončené nebo v pokročilém stádiu plnění

Hlavní principy Obecného zákona

Národní plán předpokládá vypracování **Obecného zákona o zavedení eura**. Tento zákon navazuje na základní nařízení ES týkající se zavedení eura a je hlavním právním předpisem, který vytváří v rámci České republiky předpoklady pro zajištění přechodu na jednotnou evropskou měnu.

Mezi hlavními principy, na kterých bude budoucí právní úprava spočívat, materiál vyjmenovává **princip kontinuity právních závazků, princip nepoškození občana či princip neutrality**. Zároveň naznačuje, jakými nástroji by uvedené principy měly být realizovány, a také se zmiňuje o problémech, které bude třeba v budoucnu ještě vyřešit. Za hlavní nástroje lze považovat zejména uplatnění pravidel zaokrouhlování při přepočtu peněžních částek z národní měny na euro v souladu s evropskou legislativou, zavedení transparentního systému duálního označování cen, stanovení podmínek duální cirkulace české koruny a eura či pravidla konverze prostředků na bankovních účtech nebo jmenovité

hodnoty cenných papírů. V **oblasti nedořešených problémů** lze uvést volbu legislativní techniky z hlediska novelizace stávajících předpisů a dále výběr nejhodnější metody a míry regulace **v otázce zarovnávání finančních částek po přepočtu na eura**. Dokument tedy stanoví úkoly, jejichž řešení je nutné dále rozpracovat, a další kroky, které je třeba učinit, aby byl zajištěn bezproblémový průběh zavedení eura v České republice po legislativní stránce.

Příprava nového zákona o ČNB

Příprava nového zákona o ČNB je dána **nutností plně harmonizovat legislativu o centrální bance s evropským právem**. Této harmonizace mělo být dosaženo již k datu vstupu České republiky do Evropské unie k 1. květnu 2004. Na neúplnou harmonizaci kriticky poukázaly konvergenční zprávy Evropské komise a Evropské centrální banky v letech 2004 a 2006.

Platným zákonem o ČNB bude zharmonizována legislativa upravující postavení národní centrální banky v rámci Evropského systému centrálních bank a bude tak manifestována připravenost České republiky mít tuto legislativu účinnou k datu zavedení eura.

Tím, že značná část dosavadní působnosti ČNB po zavedení eura přechází do kompetence evropských institucí a bude upravena přímo účinnou evropskou legislativou, bude nový zákon o ČNB existovat paralelně.

Z hlediska úplnosti a právní jistoty se jeví jako vhodné uvést euro jako měnu České republiky, i když podle stanoviska Evropské centrální banky to není nutné vzhledem k tomu, že euro je v členských zemích zaváděno na základě rozhodnutí evropských orgánů. Platí tedy princip priority evropského práva.

Nový zákon o ČNB sám o sobě nebude řešit právní problematiku zavádění eura v České republice. Euro bude v České republice zavedeno změnou nařízení Rady (ES) č. 974/98 o zavedení eura a nařízení Rady (ES) č. 2866/98 o přepočítacích koeficientech mezi eurem a měnami členských států přijímajících euro.

Metodika zaokrouhlování a zarovnávání

Důležitost metodiky zaokrouhlování spočívá v tom, že přepočítávání peněžních částek z českých korun na eura a naopak bude znamenat velmi rozsáhlé operace, které se výrazným způsobem dotknou soukromého i veřejného sektoru. Pro svůj význam si proto vyžádají důkladnou legislativně technickou i osvětově informační přípravu. Problém je o to složitější, že vedle obecně platných právních předpisů ES se při přepočítávání peněžních částek mohou zohledňovat i různé národní zvláštnosti a tržní konvence.

Konkrétním účelem vypracování příslušné metodiky s názvem **Základní pravidla přepočtu, zaokrouhlování a zarovnávání peněžních částek při zavádění eura** bylo podání první ucelené informace, která by s předstihem obeznámila zainteresované subjekty se zásadami přepočtu peněžních částek mezi českou korunou a eurem v období zavádění eura a s dalšími úzce navazujícími problémy.

Metodika vymezuje **základní pojmy**, s nimiž se budou všechny subjekty v procesu zavádění eura setkávat (přepočítací koeficient, zaokrouhlování, zarovnávání či duální označování cen). **Seznamuje s evropskými pravidly** pro přepočet peněžních částek a pomocí názorných příkladů ilustruje použití (dnes ještě neznámého) přepočítacího koeficientu mezi eurem a korunou. Pokračuje podrobným výkladem procesu **zaokrouhlování částek v euro** vzniklých **použitím přepočítacího koeficientu na nejbližší cent**, včetně speciálních případů, kdy je vhodnější používat zaokrouhlení s vyšší mírou přesnosti. Rovněž jasně odlišuje proces zaokrouhlování jednotlivých položek od zaokrouhlování až výsledných částek k úhradě či zaúčtování.

Metodika rovněž řeší **problematiku tzv. zarovnávání**. Jedná se o to, že vedle respektování závazných evropských pravidel pro zaokrouhlování peněžních částek lze v odůvodněných případech provést ještě další okamžité úpravy. Toto tzv. zarovnávání může být odůvodněno zejména tehdy, pokud i) je technicky nevyhnutelné (prodejní automaty, které jako nejnižší minci akceptují např. pěticent); ii) odstraňuje nekonzistence (např. mezi navazujícími příjmovými rozpětími); iii) odráží vžitou praxi uvádět částky bez používání desetinných míst (kolky, pokuty aj.); iv) vyplývá z realizace nějakého obecného principu (např. zásady nepoškodit občana); v) eliminuje jakékoli jiné „nepohodlné“ částky (vzniklé zaokrouhlením na dvě desetinná místa).

Metodika řeší problematiku zákonné povinnosti tzv. **duálního označování cen**, která bude důležitou oblastí využití pravidel pro přepočet cen a peněžních částek. Tato povinnost spočívá v současném uvádění cen či peněžních částek v korunovém i eurovém vyjádření, a to podle doporučení Evropské komise půl roku před a rok po zavedení eura. Bude se uplatňovat všude tam, kde je jedním ze subjektů občan – tedy v maloobchodě, službách, na výplatních páskách,

důchodech, sociálních podporách atp. Účelem tohoto nástroje bude umožnit veřejnosti, aby si lépe osvojila vnímání nové měny, a také vyvinout tlak na prodejce, aby zavádění eura nezneužili k neopodstatněnému navyšování cen.

Propočty rozpočtových dopadů různých způsobů zarovnávání finančních částek

Nutnost vypracování těchto odhadů vznikla zejména z toho, že po přepočtu korunových částek na eura a jejich následném zaokrouhlení na nejbližší cent bude ve všech dotčených oblastech nutno respektovat zásadu nepoškození občana. Občanem se v tomto smyslu nerozumí pouze fyzické osoby, ale též všechny subjekty soukromého sektoru. Navazující zarovnávání finančních částek směrem dolů proto povede k tomu, že příjmy veřejných rozpočtů v řadě oblastí poklesnou (daň z příjmu právnických osob, cla apod.). V jiných případech bude nutno přistoupit k zarovnávání finančních částek směrem nahoru. Výdaje státního rozpočtu (mzdy státních zaměstnanců, důchody apod.) tedy v takovém případě z titulu zarovnávání ve prospěch občana naopak vzrostou.

Při uplatňování obecného principu nepoškodit občana lze politicky vycházet z různé míry velkorysosti a tomu odpovídajícího dopadu na veřejné rozpočty. **Daný materiál pracuje s variantami zarovnávání na jeden cent, deseticent a euro.** Varianta zarovnání na celé euro je přirozeně rozpočtově nejnáročnější a vedla by v prvním roce zavedení eura k dodatečným rozpočtovým nákladům (výpadekům příjmů a navýšení výdajů) v řádu cca 2,6 mld. Kč.

Ve světle dílčích expertních doporučení se však ukazuje, že **na straně rozpočtových příjmů bude ve většině oblastí možné uplatnit zarovnávání finanční částky zpravidla na jeden cent. Na straně rozpočtových výdajů pak expertní doporučení vesměs vyznívají ve prospěch zarovnávání na jedno euro.** I tato varianta zarovnání však s sebou nese nezanedbatelné dodatečné náklady.

Prioritní úkoly k dokončení v průběhu roku 2008

Nástroje na ochranu spotřebitele před neodůvodněným zvyšováním cen

Důsledná pozornost věnovaná nástrojům, jež mají zamezit **zneužití procesu zavádění eura k neodůvodněnému zvyšování cen**, vychází ze zkušenosti zemí, které tento proces již absolvovaly. Ačkoliv se v těchto zemích samotné zavedení eura neprojevovalo významnějším způsobem ve zvýšení oficiálně měřené inflace, byť k nárůstu cen došlo u některých položek běžné spotřeby, mnozí občané se domnívají, že euro zvyšuje celkovou inflaci a přispívá ke zdražování. Takovým pocitům, jež mají negativní dopad na vnímání jednotné evropské měny širokou veřejností, je třeba účinně čelit. Účelem těchto nástrojů je jednak umožnit rychlé porovnávání finančních částek (cen, mezd, důchodů apod.) vyjádřených v eurech s původními korunovými částkami, což napomáhá spotřebitelům přivyknout si na novou měnu. Současné tyto nástroje posilují důvěru spotřebitelů v inflačně neutrální dopad zavedení eura.

K základním nástrojům pro usnadnění přechodu spotřebitelů na novou měnu patří **duální označování cen**, z něhož pro poskytovatele zboží a služeb vyplývá povinnost souběžného uvádění cen v korunovém i eurovém vyjádření.

Dalším důležitým nástrojem posilujícím důvěru spotřebitelů je **vyšší informovanost o cenovém vývoji**. Navrhnout a realizovat vhodné formy této informovanosti bude úkolem pro Český statistický úřad. Vedle běžného sledování vývoje celkové cenové hladiny lze například sestavit dočasný cenový index pro koš složený z položek každodenní spotřeby. Podrobnější sledování cen by mělo být prováděno od okamžiku oznámení oficiálního přepočítacího koeficientu.

V mnoha zemích byl využíván i tzv. **etický kodex**. Jedná se o jakési vzorové čestné prohlášení, v němž se podnikatel zavazuje, že nevyužije zavedení eura k neopodstatněnému zvýšení cen a že usnadní svým zákazníkům přechod na euro. Takovýto podnikatel je umístěn do veřejného seznamu signatářů jmenovaného kodexu a ve své prodejně může umístit na viditelné místo logo stvrzující svůj závazek. Bude zapotřebí podrobněji rozpracovat tento nástroj v podmínkách české ekonomiky, aby usměrňoval etické chování podnikatelů a poskytoval spotřebitelům významnou informaci o vztahu prodejce k euru.

Vedle již zmíněných nástrojů na ochranu spotřebitele řada zemí (z nových členů euro-zóny např. Slovinsko a Malta) uplatnila též tzv. **černou listinu**. Jedná se o veřejně dostupný seznam, který obsahuje název a sídlo podniku, v němž by byl při přechodu na novou měnu zaznamenán nadměrný růst cen. Je třeba zdůraznit, že v případě použití tohoto nástroje půjde o dobrovolnou aktivitu nevládních spotřebitelských sdružení. Je žádoucí, aby při vytváření pravidel černé listiny

spolupracovali jak zástupci spotřebitelů tak i samotných podnikatelů, aby tento nástroj plnil jak důležitou informativní roli pro spotřebitele, tak aby nemohl být zneužíván k nekalé konkurenci.

Doporučené postupy pro malé a střední podniky v přípravách na zavedení eura

Národní plán předpokládá **vypracování doporučených postupů usnadňujících podnikové sféře přechod na euro**. Je zřejmé, že zavedení eura přinese podnikům řadu výhod. V počáteční fázi však bude spojeno s nezanedbatelnými náklady, jelikož se bude jednat o komplexní krok, který se dotkne mnohých aspektů podnikatelské činnosti jako jsou vedení účetnictví, informační technologie či marketingové strategie. Na tyto změny se podniky musí včas a dobře připravit, aby náklady na adaptaci na nové podmínky byly minimální. Tomuto cíli mají sloužit doporučené postupy v přípravách na zavedení eura, které shrnou, co vše by firma měla při plánování příprav na zavedení eura zvážit.

Doporučené postupy budou určeny **především malým a středním podnikům**. Jak totiž ukazují zkušenosti ze zemí, které již euro zavedly, malé a střední podniky mají tendenci přípravy na zavedení eura podcenit a odkládat je na poslední chvíli. K tomu je často vede nedostatek finančních a lidských zdrojů, které mohou být na nezbytné přípravy vyčleněny. Tento podnikatelský segment má také obecně malé zkušenosti se zavedením eura v jiných zemích. Naproti tomu velké firmy, které jsou vlastnický a majetkově propojeny s firmami operujícími v zemích euro-zóny, na podobná omezení většinou nenarážejí.

Průběžně plněné a nově zahájené úkoly

Příprava právního prostředí na zavedení eura

Zavedení nové měny bude spojeno s rozsáhlou změnou právního řádu České republiky. Vedle přípravy Obecného zákona a nového zákona o ČNB vyvolá zavedení eura **nutnost novelizace velkého množství právních předpisů**. Této otázce se systematicky **věnuje pracovní skupina pro legislativu**, která vypracovala reprezentativní seznam právních předpisů, které bude třeba v souvislosti se zavedením eura novelizovat. Lze odhadovat, že zavedením eura bude dotčeno řádově až 500 právních norem, z toho asi 270 zákonů. Samostatnou oblastí jsou obecně závazné vyhlášky a nařízení územně samosprávných celků, které také musí být přizpůsobeny na zavedení eura. Takovýto rozsah nezbytných změn vyžaduje věnovat danému problému včasnou pozornost a již v současnosti je třeba volit takové kroky, které budou legislativní prostředí na zavedení eura systematicky připravovat.

Podle Národního plánu byla v oblasti legislativy zvolena varianta Obecného zákona, který by měl být doprovázen tzv. Změnovým zákonem. Obecný zákon by upravoval základní právní aspekty a principy zavedení eura, zatímco Změnový zákon by byl souborem přímých novel těch právních předpisů, které by bylo v souvislosti s přijetím nové měny upravit. Cílem uvedeného přístupu je zajistit právní jistotu adresátů právních norem, aby byla vyloučena možnost vzniku chyb, jejichž následky by případně nesl občan.

Příprava finančního sektoru na zavedení eura

Finanční sektor bude jakožto zprostředkovatel peněžních toků v ekonomice hrát v procesu zavedení eura **klíčovou roli**. Je tvořen celou řadou subjektů, které poskytují různorodé, často sofistikované typy služeb a jejich činnost podléhá rozdílným formám regulace. Všechny tyto subjekty budou s ohledem na novou měnu muset přizpůsobit jednak své produkty a seznámit se změnami klienty, přirozeně se však nevyhnou i adaptaci svých vnitřních procesů (zejména v oblasti účetnictví, informačních systémů atd.). Finanční sektor bude mít významnou úlohu i v komunikační kampani vůči svým klientům. Ze všech těchto důvodů je jeho včasná příprava velmi důležitá a neměla by se podcenit.

Úkoly finančního sektoru budou v první fázi metodicky rozpracovány podle jednotlivých aktivit, např. pro oblast

- přepočtu zůstatků na účtech vč. zaokrouhlování
- přepočtu hodnoty základního kapitálu a cenných papírů vč. zaokrouhlování
- převedení úrokových sazeb
- přechodu od korunového k eurovému platebnímu styku

- opatření při výměně oběživa, atd.

Metodika přípravy státní správy na zavedení eura

Metodika přechodu státní správy na zavedení eura by měla obsáhnout všechny klíčové aspekty, které musí být koordinovány (právní normy, informační a komunikační systémy, formuláře, proškolení zaměstnanců, organizační otázky) a které musí respektovat funkční provázanost mezi orgány pro zajištění konzistentního přechodu a vyvarování se nákladným improvizacím. Vymezit by měla stupně odpovědnosti za vypracování a realizaci dílčích segmentů přechodu na euro, za plánování a rozpočtování a za celkovou koordinaci a průběžnou kontrolu. Navrhnout by měla ucelený a standardizovaný systém reportingu, aby postup informací zajišťoval jasný přehled o stavu prací a umožňoval dialog o problémech, změnách a prioritách mezi jednotlivými stupni odpovědnosti. Na vrcholu této pyramidy by měla stát pravidelná informovanost vlády o postupu prací v přípravách státní správy na zavádění eura.

Příprava na zavedení eura v rámci územních samospráv

Zavedení eura může být úspěšné pouze tehdy, stanou-li se regiony a obce důležitým hráčem tohoto procesu. Tato skutečnost je dána tím, že zejména obecní úředníci a představitelé obecní samosprávy jsou prakticky v denním kontaktu s obyvateli a mají tak nejlepší možnosti jak **předávat jednotlivým skupinám obyvatel informace** rychle, přesně a včas. Neméně důležitá je i **příprava samotných regionálních** a obecních úřadů ve všech jejich základních funkcích: jako subjekt veřejné správy, jako zřizovatel příspěvkových organizací, jako zaměstnavatel, jako podnikatelský subjekt, jako zakladatel obchodních společností. S touto významnou rolí počítá Národní plán, který doporučuje větší zapojení územních samosprávných celků, a to jednak pro vedení úspěšné komunikační kampaně a dále pro získání dostatku informací pro zavedení eura na úrovni územní samosprávy.

V současné době, kdy není stanoven závazný termín pro zavedení eura, je účelné orientovat se pouze na základní přípravné práce. V této první etapě půjde o **navázání pravidelných pracovních kontaktů** s institucionálními představiteli územních samosprávných celků. Tyto kontakty by měly vést k průběžné informovanosti představitelů územní samosprávy o stavu příprav na zavedení eura a o všem, co se dotýká působnosti územních samospráv (např. dopady na veřejné rozpočty, změny v účetnictví a výkaznictví, programy finančního plánování, aj.).

Příprava informačních systémů

Problematiku přípravy informačních systémů na zavedení eura lze **rozdělit do více etap**, mezi nimiž lze jmenovat například zmapování IS dotčených zavedením eura, vypracování plánu provedení úprav IS, výběr vhodného realizátora požadovaných úprav, realizace a otestování úprav IS a řadu dalších aktivit. Důležité je přitom správné načasování přípravných prací. Stejnou chybou by bylo přípravy zanedbat a nezačít s úpravou IS včas, jako i začít příliš brzy. Je třeba vyjít z poznatku, že **životnost IS je přibližně 5 let**, z čehož plyne, že není vhodné se zabývat těmi IS, jejichž životnost před zavedením eura skončí. S velkým časovým předstihem však nelze upravovat ani IS s životností zasahující za okamžik zavedení eura, neboť hrozí nebezpečí, že úpravy nebudou odpovídat přijaté legislativě, technologickým standardům apod. Z toho vyplývá, že drtivá většina úkolů souvisejících s přípravou IS je vázána na datum zavedení eura. Jelikož ale **s přípravami IS je třeba začít nejpозději 3 roky přede dnem zavedení eura, je nutné, aby byl přechod na euro oznámen minimálně s tímto předstihem.**

Nicméně i pro oblast IS lze aplikovat princip, že řadu přípravných prací lze provádět i bez pevně stanoveného data zavedení eura v České republice. To se týká především **získávání a studia zkušeností s přechodem na euro v oblasti informatiky ve vybraných zemích eurozóny.**

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

Toto téma se týká 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. zarovnáním 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). 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.

V této souvislosti je modelován 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 zmíněnými simulacemi řešeny.

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 přepočet peněžních částek z národní měny na eura postupovat takto:

- 1) **částka v korunách : přepočítací koeficient** (hypoteticky předpokládáme hodnotu přepočítacího koeficientu ve výši 24,2 CZK/EUR, která vychází z relevantního materiálu ministerstva financí)
- 2) **zaokrouhlení přepočtené částky na nejbližší cent**

Například 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 České republice, 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 € (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 bude znamenat absolutní meziroční pokles rozpočtových příjmů, zejména pak u daní a cla. 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 nejnížší 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.

Při odhadech rozpočtových nákladů zarovnání se 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 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.

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 přihlídnutí k dosavadním konvencím, s nimiž se v minulosti přistupovalo k odstraňování desetinných míst u korunových částek. 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.

Skutečná podoba zarovnávacích operací bude k okamžiku zavedení eura v České republice pravděpodobně směřovat více přístupů, kdy se vedle sebe uplatní zarovnávání na jeden cent, deseticent, celé euro a v závislosti na politickém rozhodnutí nebo technické specifikce některé z dotčených oblastí případně i jiné postupy. Zazněla expertní doporučení zarovnávat 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 zarovnávání na jeden cent). Uplatnění tohoto přístupu by vedlo k celkovým rozpočtovým nákladům zarovnávání okolo 1 mld. Kč.

Při budoucím rozhodování o rozsahu zarovnávání 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 zarovnávání zakotveny v legislativě ES. Zarovnávání není z definice nutné provádět u všech položek procházejících veřejnými rozpočty. Tam, kde k němu bude ve jménu nepoškození občana nakonec přikročeno, lze nejprve zvažovat uplatnění zarovnávání 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 vžitě konvence, bude třeba případ od případu takovou situaci posoudit a posléze o ní politicky rozhodnout.

Dopad 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: www.zavedenieura.cz