UNIVERZITA PARDUBICE
FAKULTA EKONOMICKO-SPRÁVNÍ

HODNOCENÍ ÚSPĚŠNOSTI REFORMY VEŘEJNÝCH FINANCÍ V ČR

DIPLOMOVÁ PRÁCE

2006 **Petr BARTOŇ**

UNIVERZITA PARDUBICE
FAKULTA EKONOMICKO-SRÁVNÍ
ÚSTAV EKONOMIE

HODNOCENÍ ÚSPĚŠNOSTI REFORMY VEŘEJNÝCH FINANCÍ V ČR

DIPLOMOVÁ PRÁCE

AUTOR PRÁCE: Bc. Petr Bartoň
VEDOUCÍ PRÁCE: Ing. Romana Provazníková, Ph.D.

2006

UNIVERSITY OF PARDUBICE
FACULTY OF ECONOMICS AND ADMINISTRATION
INSTITUTE OF ECONOMICS

EVALUATION OF SUCCESS OF PUBLIC FINANCE REFORM IN THE CZ

THESIS

AUTHOR: Bc. Petr Bartoň
SUPERVISOR: Ing. Romana Provazníková, Ph.D.

2006

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracoval samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byl jsem seznámen s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 5. 5. 2006

Petr Bartoň

Na tomto místě bych chtěl poděkovat všem, kteří mi pomohli k úspěšnému dokončení této diplomové práce.

Můj dík patří především vedoucí mé práce, Ing. Romaně Provazníkové, Ph.D., za věcné připomínky a pozitivní přístup při zpracovávání zadaného tématu.

Shrnutí

Práce se zabývá probíhající reformou veřejných financí v České republice. V úvodu jsou stručně vymezeny některé základní pojmy z teorie veřejných financí. Další části pojednávají o dosavadním vývoji a stavu veřejných financí v ČR a snaží se postihnout důvody pro reformu. Dále jsou představeny hlavní rysy reformy koncipované sociálně-demokratickou vládou, včetně její alternativy. Hlavním cílem práce je pokusit se zhodnotit to, zda se přijatými opatřeními podařilo zvrátit trend rostoucího zadlužování, a zda je tento trend dlouhodobě udržitelný i do budoucna.

Summary

Thesis deals with actual public finance reform in the Czech Republic. In the beginning there are briefly defined some fundamental terms from public finance theory. Next part deals with present trend and situation of the public finances in the CZ and tries to determine reasons for the reform. Then there are shown some main features of the reform conceived by Social Democratic Party and also some of its alternatives. Main object of this thesis is to evaluate if the implementation of the reform could turn actual unfavourable trend of growing indebting, and if this trend is sustainable also in the future.

Obsah

Úvod **11**
1 Vymezení základních pojmů **13**
1.1 Veřejné finance 13
1.2 Rozpočty a fiskální politika 14
1.2.1 Rozpočtová soustava 15
1.2.2 Soustava veřejných rozpočtů 15
1.2.3 Fiskální politika 15
1.3 Veřejné příjmy 16
1.3.1 Daňové příjmy 17
1.4 Veřejné výdaje 18
1.4.1 Funkce veřejných výdajů 19
1.4.2 Členění výdajů a jejich struktura 20
1.4.3 Růst veřejných výdajů a jeho příčiny 21
1.5 Rozpočtový deficit 23
1.5.1 Deficit státního rozpočtu 24
1.5.2 Příčiny rozpočtového deficitu 25
1.6 Veřejný dluh 26
1.6.1 Formy státního dluhu 27
1.6.2 Vznik a příčiny růstu veřejného dluhu 27
1.6.3 Důsledky veřejného dluhu 28
1.6.4 Řešení dluhového problému 30
2 Veřejné finance v ČR **32**
2.1 Soustava veřejných rozpočtů v ČR 32
2.2 Způsoby vykazování vládního deficitu a dluhu 33
2.3 Vývoj veřejných financí v ČR 35
2.3.1 Výchozí podmínky 35
2.3.2 Zásadní změny v oblasti veřejných financí a veřejného sektoru po roce 1989 35
2.4 Stav veřejných financí, proč reformovat 37
2.4.1 Nutnost reformy 37
2.4.2 Mezinárodní srovnání a souvislosti 41
2.4.3 Udržitelnost veřejných financí 43
3 Reforma veřejných financí v ČR **46**
3.1 Koncepce reformy veřejných financí 46
3.1.1 Pasivní scénář vývoje veřejných financí 47
3.1.2 Aktivní scénář střednědobé fiskální konsolidace 48
3.2 Konvergenční program České republiky 52
3.2.1 Plánovaný vývoj vládního dluhu 54
3.2.2 Plánovaný vývoj příjmů a výdajů 55
3.3 Navrhovaná a již uskutečněná reformní opatření na straně příjmů 55
3.3.1 DPH 56
3.3.2 Spotřební daně 56
3.3.3 Daň z příjmů 56
3.3.4 Pojistné na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění 58
3.3.5 Daň dědická, daň darovací a daň z převodu nemovitostí 58
3.3.6 Správa daní 58
3.3.7 Fiskální efekty navrhovaných opatření 59
3.4 Navrhovaná a již uskutečněná reformní opatření na straně výdajů 60
3.4.1 Důchody 60
3.4.2 Nemocenské pojištění 61
3.4.3 Dávky státní sociální podpory a sociální péče 62
3.4.4 Veřejné zdravotní pojištění 62
3.4.5 Státní podpora stavebnímu spoření 63
3.4.6 Platy a personální opatření ve veřejném sektoru 63
3.4.7 Fiskálního dopady navrhovaných opatření 64
3.5 Alternativní návrh reformy – Modrá šance 65

3.5.1 Daňový systém ... 65
3.5.2 Racionalizace rozpočtové soustavy a reforma rozpočtových pravidel ... 66
3.5.3 Sociální reforma ... 66
3.5.4 Další opatření ... 67
3.5.5 Předpokládané dopady zavedených opatření ... 67
4 Hodnocení úspěšnosti reformy veřejných financí v ČR ... 69
4.1 Co znamená úspěšná a neúspěšná reforma ... 69
4.2 Česká reforma obecně ... 72
4.3 Hodnocení na základě vývoje hospodaření vládního sektoru ... 73
4.3.1 Rok 2004 ... 73
4.3.2 Rok 2005 ... 74
4.3.3 Rok 2006 ... 75
4.3.4 Celkový vývoj v období do roku 2005 ... 77
4.4 Trvalost reformy ... 80
5 Závěr ... 82
6 Použitá literatura a prameny ... 84

Seznam tabulek a grafů

Tabulka č. 1: Vývoj celkových mandatorních výdajů jako % na výdajích státního rozpočtu
Tabulka č. 2: Dynamika veřejných výdajů v letech 1995 až 2001 podle funkčního členění
Tabulka č. 3: Predikce vývoje konsolidovaného veřejného dluhu v případě nerealizace fiskální konsolidace
Tabulka č. 4: Parametry aktivního scénáře
Tabulka č. 5: Výdajové stropy a rozsah výdajových opatření (mld. Kč)
Tabulka č. 6: Shrnutí rozsahu aktivních příjmových a výdajových opatření ve státním rozpočtu
Tabulka č. 7: Předpokládaný vývoj deficitu státního rozpočtu (mld. Kč)
Tabulka č. 8: Předpokládaný vývoj veřejného dluhu (% HDP)
Tabulka č. 9: Vládní dluh – příspěvky jednotlivých subsektorů
Tabulka č. 10: Sazby daně z příjmů FO pro rok 2006
Tabulka č. 11: Předpokládané fiskální efekty příjmových opatření na státní rozpočet (mld. Kč)
Tabulka č. 12: Očekávaný vývoj daňové kvóty do roku 2007
Tabulka č. 13: Fiskální dopad navrhovaných výdajových opatření na státní rozpočet (mld. Kč)
Tabulka č. 14: Předpokládaný vývoj veřejných rozpočtů podle reformy ODS
Tabulka č. 15: Vývoj salda SR a státního dluhu v letech 1997-2005
Tabulka č. 16: Vývoj sald veřejných rozpočtů v % HDP

Graf č. 1: Vládní rozpočtové deficity/přebytky v % HDP
Graf č. 2: Vládní dluh v % HDP
Graf č. 3: Náklady na výběr daní (podíl nákladů na výběr k příjmům v %)
Graf č. 4: Míry závislosti
Graf č. 5: Míry závislosti v ČR a EU
Graf č. 6: Projekce výdajů
Graf č. 7: Primární deficit a dluh
Graf č. 8: Příjmy, výdaje a deficit veřejných rozpočtů v % HDP – pasivní scénář
Graf č. 9: Struktura příjmových a výdajových opatření ve státním rozpočtu
Graf č. 10: Princip fungování negativní daně
Graf č. 11: Vládní saldo v letech 1995-2005
Graf č. 12: Vývoj konsolidovaného vládního dluhu v mld. Kč a jeho podíl na HDP v %

Seznam zkratek

ČKA	Česká konsolidační agentura
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DPFO	Daň z příjmu fyzických osob
DPH	Daň z přidané hodnoty
DPPO	Daň z příjmu právnických osob
EU	Evropská unie
ESA	European System of National and Regional Accounts
FNM	Fond národního majetku
GFS	Government Finance Statistics
HDP	Hrubý domácí produkt
MF	Ministerstvo financí
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
OSVČ	Osoba samostatně výdělečně činná
SR	Státní rozpočet

Úvod

V posledních dvou letech slýcháme o nezbytnosti reformy veřejných financí téměř denně. Toto téma se stalo aktuální v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, zejména pak v souvislosti s plněním Maastrichtských kriterií.

Pojem veřejného dluhu se stává přízrakem vlád mnoha vyspělých zemí. Rostoucí účast státu na hospodářském dění a zasahování do ekonomických struktur si vynutily růst veřejných výdajů. V průběhu 20. století dosahovaly výdaje veřejných rozpočtů často obrovských rozměrů, na druhé straně existovaly a existují problémy s jejich krytím. Základní pojmy z oblasti veřejných rozpočtů, veřejných výdajů, veřejných příjmů, rozpočtových deficitů a veřejného dluhu jsou obsahem první kapitoly, kde je vytvořen pojmový aparát celé práci.

Nebezpečnost celého problému veřejných rozpočtů spočívá mimo jiné v úzké vazbě na sociální smír. Snahy o sociální stát zavedly mnoho zemí do alarmující pozice, vyžadující reformu hospodaření s veřejnými financemi. Nyní uzrál čas také pro Českou republiku, jejíž situace je mapována ve druhé části práce, resp. vývoj, stav a trendy veřejných financí. Důvodů pro uskutečnění reformy je celá řada. Zdůrazněn je zejména strukturální charakter deficitů, vysoký podíl mandatorních výdajů, rizika pro ekonomiku plynoucí z rostoucího zadlužení, členství v EU a především výhledové přijetí evropské měny.

Třetí kapitola se věnuje již samotné reformě veřejných financí v České republice, tak jak ji představila koalice vládnoucích stran v čele se sociálně-demokratickým premiérem. Zaměřil jsem se na samotný obsah fiskální konsolidace, na cíle, nástroje, na konkrétní opatření jak na straně příjmové, tak i na straně výdajové. S využitím údajů publikovaných státními institucemi jsou uvedeny také účinky jednotlivých opatření, resp. jejich příspěvek k řešení dluhového problému. Vzhledem k blížícím se volbám do poslanecké sněmovny jsem také považoval za nutné alespoň stručně zmínit obsah reformy veřejných financí navrhované opozicí.

V poslední kapitole se zabývám již samotným hodnocením úspěšnosti uskutečňované fiskální konsolidace. Nejprve jsou vymezeny obecné znaky úspěšné a neúspěšné reformy veřejný financí, které vyplývají z již provedených fiskálních konsolidací v zahraničí. Úspěšností zde rozumím především zvrácení trendu rostoucího zadlužování a dlouhodobé udržení tohoto příznivého trendu, aniž by to mělo negativní dopad na hospodářský růst. Samotné hodnocení je provedeno na základě srovnání plánovaných a skutečně dosažených

rozpočtových deficitů a podílů veřejného dluhu k HDP v následujících letech od zahájení reformy v roce 2003. Hodnocena je též jejich dlouhodobá udržitelnost do budoucna.

Cílem této práce je tedy pokusit se zhodnotit, zda se přijatými opatřeními podařilo v ČR zvrátit trend rostoucího zadlužování, a zda je tento trend dlouhodobě udržitelný i do budoucna.

1 Vymezení základních pojmů

1.1 Veřejné finance

Tato práce se zabývá reformou veřejných financí. Považuji proto za nezbytné nejprve stručně charakterizovat samotný pojem veřejné finance. Jako vědní disciplína zatím veřejné finance netvoří ucelený systém, ale jsou směsí různých přístupů (klasické, neoklasické a keynesiánské ekonomie).

Nejčastěji bývají **veřejné finance** definovány jako **„vztahy tvorby, rozdělení a užití různých peněžních fondů spojených s činností veřejných institucí.“**[1] Tyto vztahy jsou postaveny na principech nenávratnosti, neekvivalentnosti a nedobrovolnosti. Jedná se tedy o specifické finanční vztahy a operace, které probíhají mezi autoritami (institucemi, orgány) tzv. veřejné správy na jedné straně, a ostatními subjekty na straně druhé (tj. občany, domácnostmi, firmami apod.). Hlavním účelem systému veřejných financí (fiskálního systému) je vytvořit dostatečný objem **veřejných příjmů** k profinancování **veřejných výdajů** v rámci různých **veřejných rozpočtů**.[2]

Veřejné finance jsou společně s veřejným sektorem součástí podstatně šířeji pojaté vědní disciplíny, kterou je veřejná ekonomie. V souvislosti s tím, se hovoří o ditochomii příbuzných a zároveň odlišných pojmů - veřejných financí a veřejného sektoru[3]. Obecně se má za to, že nelze analyzovat veřejné finance bez ohledu na jejich vazby k veřejnému sektoru, a naopak.

Stejně jako stát plní i veřejné finance tři základní funkce. Jedná se o funkci alokační, redistribuční a stabilizační.

Alokační funkce veřejných financí je spojena s nutností zabezpečit veřejné statky v důsledku selhání trhu. Jejím smyslem je rozmístit s maximální efektivností veřejné zdroje do produkce různých druhů veřejných statků. Jde i o rozhodování o správné proporci mezi produkcí soukromých statků a veřejných statků, přičemž je třeba respektovat rozpočtové omezení dané vybranými finančními prostředky.

Redistribuční funkce veřejných financí je tradičně spjata s dosažením větší sociální rovnosti mezi jednotlivci. Cílem je zmírnit nerovnosti mezi subjekty na základě solidarity.

[1] PEKOVÁ, J. Veřejné finance – úvod do problematiky. Praha: ASPI, 2002, s. 70
[2] pojmy veřejné příjmy, veřejné výdaje a veřejné rozpočty jsou blíže specifikovány v následujících kapitolách
[3] Veřejný sektor ve smíšené ekonomice je obvykle definován jako ta část národního hospodářství, která zabezpečuje veřejné statky na neziskovém principu, rozhoduje se v ní veřejnou volbou, je financována ze zdrojů veřejných rozpočtů, řízena veřejnou správou a podléhá veřejné kontrole.

Redistribuce je zajišťována zejména:

- nepřímo - prostřednictvím progresivních daní (zvláště důchodových daní a majetkových),
- vyšším zdaněním některého zboží (zvláště luxusní či zbytné zboží), či dotováním ceny zboží, které kupují nižší příjmové vrstvy obyvatel,
- přímo - prostřednictvím adresných peněžních transferů.

Stabilizační funkce veřejných financí využívá tvorbu, rozdělování a používání peněžních fondů ke stabilizaci ekonomiky. V případě státního rozpočtu jsou využívány na příjmové straně zejména progresivní důchodové daně jako vestavěné stabilizátory. Na výdajové straně jsou pak využívány zvláště vládní výdaje na nákup zboží a služeb, které působí na růst celkové agregátní poptávky. V menší míře mohou mít stabilizující účinek i transfery. Omezeně se přisuzují stabilizující účinky na místní ekonomiku také rozpočtům územní samosprávy.

1.2 Rozpočty a fiskální politika

Veřejný rozpočet je důležitým nástrojem jednotlivých úrovní veřejné vlády, včetně úrovní a článků územní samosprávy, pro financování jejích potřeb a úkolů a zejména pak pro zabezpečování různých druhů veřejných statků pro obyvatelstvo.

Podobně jako samotné veřejné finance má veřejný rozpočet tři základní funkce, a to alokační, redistribuční a stabilizační. Veřejný rozpočet představuje současně peněžní fond, bilanci, finanční plán a nástroj řízení a veřejné politiky.

Rozpočet pro daný rok ukazuje plánované výdaje a očekávané příjmy. Veřejný rozpočet může být:

- vyrovnaný, jsou-li příjmy rovny výdajům
- přebytkový, jsou-li příjmy větší než výdaje
- schodkový (deficitní), jsou-li příjmy menší než výdaje.

Cílem hospodaření by měl být keynesiánsky pojatý cyklicky vyrovnaný rozpočet včetně dluhové služby. Rozpočtové schodky po delší období vedou k zadlužení a většinou k vážným problémům se splácením dluhu včetně úroků v dalších letech (o této problematice bude pojednáno v dalších kapitolách).

Rozpočet ve smyslu účetní bilance je vždy nutno vyrovnat (např. z rezerv či dluhovým financováním). Veřejné rozpočty se sestavují na jedno rozpočtové období, shodné pro celou rozpočtovou soustavu. Většinou se shoduje rozpočtové období s kalendářním rokem.

Reálnost splnění sestaveného rozpočtu závisí především na kvalitě odhadu příjmů a výdajů, na odhadu předpokládané inflace a na odhadu nenadálých změn rozpočtu během roku ovlivněných mimořádnými okolnostmi. Největším problémem je odhadnout zcela nové příjmy, které se zatím nevyskytovaly. Podobně je tomu v případě nových výdajů. Pro případy nepřesného odhadu je vhodné vytvářet v rozpočtu rezervy.

1.2.1 Rozpočtová soustava

Pojmem rozpočtová soustava se rozumí nejen soustava peněžních fondů, ale také soustava rozpočtových vztahů uvnitř rozpočtové soustavy a soustava orgánů a institucí, které se starají o tvorbu, rozdělování a užití veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů.

Rozpočtovou soustavu tvoří:

- soustava veřejných rozpočtů (viz následující kapitola),
- soustava mimorozpočtových fondů,
- rozpočty vládních neziskových organizací.

1.2.2 Soustava veřejných rozpočtů

Nejdůležitější částí rozpočtové soustavy v každé zemi je soustava veřejných rozpočtů. Je tvořena jednotlivými úrovněmi, které vycházejí ze státoprávního uspořádání země.

Soustavu veřejných rozpočtů tvoří:

a) nadnárodní rozpočet (pouze v případě nadnárodních seskupení),
b) ústřední rozpočet v zemi (nejčastěji státní rozpočet),
c) rozpočty územní samosprávy (v závislosti na jejím členění, tzn. např. rozpočty měst, obcí, krajů, apod.),
d) rozpočty veřejných podniků a neziskových organizací ve veřejném sektoru.

1.2.3 Fiskální politika

Jak již bylo uvedeno veřejný rozpočet je mimo jiné i nástrojem veřejné politiky. Státní rozpočet je nástrojem rozpočtové a stabilizační politiky (často označované jako fiskální politika). „Fiskální politika je záměrná činnost vlády využívající státního rozpočtu k regulaci

peněžních vztahů mezi státem a ostatními ekonomickými subjekty s cílem stabilizovat makroekonomický vývoj.“[4]

„Opatření fiskální politiky, která se zabývá daněmi a veřejnými výdaji, mají ve spolupráci s opatřeními monetární politiky za cíl rychlý ekonomický růst při vysoké zaměstnanosti a stabilních cenách.“[5]

Fiskální politika je součástí hospodářské politiky státu, jejím subjektem je vláda. Nejdůležitějším nástrojem fiskální politiky je státní rozpočet, resp. změny ve struktuře příjmů a výdajů tohoto rozpočtu.

1.3 Veřejné příjmy

Veřejné příjmy slouží jako zdroj krytí veřejných výdajů. Aby mohly vlády na všech úrovních plnit svoje funkce, musí mít odpovídající prostředky. Ty získávají právě prostřednictvím veřejných příjmů. Jedná se o finanční vztahy nejrůznější povahy. Většinou souvisejí s vynuceným odnímáním prvotně získaného důchodu jeho příjemcem a jeho rozdělením ve prospěch vlády nebo jiných subjektů. Podíl těchto plateb na celkových důchodech jednotlivců či domácností je jedním z významných ukazatelů tzv. ekonomické svobody. V menší míře však existují rovněž veřejné příjmy, které jsou založeny na dobrovolnosti, návratnosti a ekvivalenci (například poplatky).

Nejdůležitější funkcí, kterou plní veřejné příjmy, je zabezpečit potřebné množství finančních prostředků na financování výdajů. Hovoří se o tzv. fiskální funkci veřejných výdajů. Některé veřejné příjmy, zejména daňové, plní i přerozdělovací a stabilizační funkci (např. progresivně konstruované daně). Významné je **daňové určení**, neboli rozpočtové určení daní, tj. vymezení svěřených (výlučných) daní a případně sdílených daní, které podle daňového určení plynou do příslušných veřejných rozpočtů na jednotlivých vládních úrovních.

Pokud jde o členění veřejných příjmů, nejvýznamnější je členění z hlediska návratnosti na:

- nenávratné příjmy a
- návratné příjmy.

Naprostá většina příjmů rozpočtové soustavy je nenávratného charakteru. Typickými příklady jsou daně, dávky, poplatky, příjmy z prodeje či pronájmu obecního majetku apod.

[4] PEKOVÁ, J. Veřejné finance: Úvod do problematiky. Praha: ASPI, 2002, s. 355
[5] SAMUELSON, P., A. - NORDHAUS, W., E. Ekonomie. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1991, s. 385

Návratné příjmy souvisí s pojetím rozpočtu jako účetní bilance, kterou je za určitých okolností potřeba těmito návratnými prostředky vyrovnat.

Významné je hledisko časové, resp. to, ke kterým potřebám se příjmy vztahují. Podle toho můžeme členit příjmy na běžné a kapitálové. Běžné příjmy jsou primárně určeny k financování běžných výdajů, kapitálové příjmy na krytí kapitálových, investičních výdajů. Obvykle platí, že běžné příjmy se vyznačují pravidelností, kdežto u kapitálových jde často o mimořádné, nepravidelné nebo jednorázové příjmy (např. výnosy z privatizace státního majetku).

V praxi se nejčastěji setkáváme s členěním veřejných příjmů na **daňové** a **nedaňové**.

1.3.1 Daňové příjmy

Daň je povinná, nenávratná, neekvivalentní a neúčelová platba do veřejného rozpočtu, a je obvykle pravidelná. V současnosti je povinnost subjektů platit daně obvykle stanovena zákonem, obecně tomu tak však být nemusí. Neekvivalentnost v tomto pojetí znamená, že poplatník neobdrží od státu za své peníze protihodnotu, která by odpovídala jeho podílu na financování veřejného sektoru. Jedná se tedy o jednostranný transfer peněz od soukromého sektoru k sektoru veřejnému. Neúčelovost daně je dána tím, že její výnos není určen na konkrétní vládní výdaj.

V daňových soustavách najdeme:

- důchodové daně,
- spotřební daně,
- majetkové daně.

Důchodové daně jsou daně přímé, tzn. daňová povinnost ze zákona dopadá na poplatníka daně a ten musí do rozpočtu zaplatit. Poplatník daně je v tomto případě obvykle i plátcem daně. U důchodových daní docházelo postupně, kromě fiskální funkce, ke zvýraznění jejich přerozdělovací funkce. Přecházelo se tedy na konstrukci progresivních daní.

Spotřební daně zdaňují spotřebu výrobků a služeb, zejména se jedná o univerzální daň z přidané hodnoty, či specifické selektivní spotřební daně, které zdaňují spotřebu pouze některých výrobků. Nevýhodou těchto daní je, že nerespektují důchodovou situaci poplatníka. Většina zemí v posledních desetiletích přistoupila k používání daně z přidané hodnoty jako typu všeobecné spotřební daně. Tuto daň platí v ceně výrobku konečný spotřebitelé.

Klasickým příjmem v rozpočtových soustavách jsou cla, jejichž význam ve 20. století však postupně klesal, neboť jsou překážkou mezinárodního obchodu.

Z historického hlediska jsou nejdéle využívaným typem daní **majetkové daně**. V současné době jejich význam klesá. Majetkové daně patří k tzv. přímým daním avšak podobně jako spotřební daně nerespektují důchodovou situaci poplatníka daně. Základ daně se vypočítává z hodnoty majetku, ale platí se z příjmu poplatníka daně.

1.4 Veřejné výdaje

„Na veřejné výdaje lze nahlížet jako na tok finančních prostředků, které jsou v rámci veřejné rozpočtové soustavy alokovány na realizaci různých fiskálních funkcí státu (resp. vlády, města nebo obce), a to na principu nenávratnosti (částečné nebo plné) a neekvivalence.“[6] Veřejné výdaje jsou částí HDP, která se spotřebovává kolektivně na základě veřejné volby. Prostřednictvím veřejných výdajů se financují netržní činnosti státu a územní samosprávy. Tyto činnosti jsou zabezpečovány prostřednictvím institucí a organizací, které stát a územní samospráva zřizuje. Jako nástroj financování potřeb těchto institucí (nákladů jejich činnosti) slouží právě veřejné výdaje. Instituce ve veřejném sektoru zabezpečují veřejné potřeby stále více prostřednictvím konkrétních **veřejných projektů** a **veřejných výdajových programů**. Tyto programy a projekty jsou zcela či s finanční spoluúčastí jejich příjemců financovány z veřejných výdajů. „Jestliže veřejné výdaje tvoří finanční prostředky v určitém objemu a struktuře, s určitými zásadami přidělování, čerpání a kontroly plnění, pak veřejné výdajové projekty a veřejné výdajové programy jsou pojmy označující věcné ekonomické procesy, činnosti, produkce nebo účelové transfery prostředků různým subjektům podle určitých zásad.“[7] Výraz „veřejný výdajový program lze považovat ve srovnání s „veřejným projektem“ za nadřazený a komplexnější pojem sloužící k označování různých činností, různých veřejných projektů a dokonce i k označování vazeb mezi různými subjekty nejen veřejného, ale i soukromého sektoru. Program má své cíle, postup, časový harmonogram, sestává z různých na sebe navazujících kroků, činností, nebo dokonce z dílčích projektů. Jak veřejné projekty, tak i veřejné výdajové programy, jsou nástrojem zvýšení hospodárnosti a účinnosti veřejných výdajů.

[6] HAMERNÍKOVÁ, B.- KUBÁTOVÁ, K. Veřejné finance. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 132
[7] HAMERNÍKOVÁ, B.- KUBÁTOVÁ, K. Veřejné finance. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 135

Základní problémy v oblasti veřejných výdajů jsou následující:

- stanovení jejich objemu,
- struktura veřejných výdajů,
- nalezení zdrojů financování veřejných výdajů,
- efektivnost veřejných výdajů,
- posouzení efektů (důsledků) veřejných výdajů,
- růst výdajů

Pravděpodobně největším problémem se stává výrazná dynamika růstu veřejných výdajů ve druhé polovině 20. století.

1.4.1 Funkce veřejných výdajů

Veřejné výdaje plní funkci alokační, redistribuční a stabilizační.

Alokačními výdaji jsou výdaje na nákup a zboží a služeb, výdaje na zabezpečování veřejných statků pro obyvatelstvo, a to jak prostřednictvím veřejného sektoru, tak i veřejnými zakázkami u soukromého sektoru.

Pokud jde o redistribuci, jejím hlavním nástrojem jsou zejména výdaje státního rozpočtu označované jako „**peněžní transfery**“ různým subjektům. Transfery mají charakter účelových či neúčelových dotací, příspěvků, plošných či adresných sociálních dávek a jejich účelem je zmírňovat nerovnosti v důchodech a majetku jednotlivých subjektů. K redistribučním výdajům patří i **dotace** v rámci rozpočtové soustavy, zvláště dotace ze státního rozpočtu do rozpočtů jednotlivých článků územní samosprávy. Smyslem těchto dotací je opět zmírnit nerovnosti, tentokrát v příjmech (zejména daňových), mezi jednotlivými obcemi a regiony.

Redistribuční výdaje v rozpočtech obcí mají zpravidla pouze charakter doplňkových sociálních výdajů ke státním sociálním výdajům.

Stabilizační funkcí veřejných výdajů se má na mysli financování stabilizačních a regulačních netržních činností státu. Nejdůležitější je působení stabilizačních výdajů státního rozpočtu, které mají za cíl ovlivňovat agregátní poptávku, a to buď bezprostředně - přes vládní poptávku, nebo zprostředkovaně – prostřednictvím peněžních transferů obyvatelstvu, případně podnikům). Stát se tak snaží ovlivňovat ekonomiku (především hospodářský růst a zaměstnanost).

Jednotlivé typy výdajů mohou spolu úzce souviset, neboť jednotlivé funkce veřejných výdajů se prolínají.

Veřejné výdaje jsou nástrojem ovlivňování rozsahu veřejného sektoru, proporcí mezi veřejným sektorem a soukromým sektorem, agregátní poptávky a ekonomického chování různých subjektů.

1.4.2 Členění výdajů a jejich struktura

Veřejné výdaje lze třídit z různých hledisek. Významné je členění výdajů na běžné a kapitálové, plánovatelné a neplánovatelné, mandatorní (obligatorní) a ostatní výdaje.

Z časového hlediska se veřejné výdaje člení na:

- běžné výdaje,
- kapitálové výdaje.

Běžné výdaje (neinvestiční) financují běžné, opakující se potřeby v rozpočtovém roce na jednotlivých vládních úrovních. Jejich podstatná část má charakter tzv. nárokovaných mandatorních výdajů, které vyplývají ze zákona či ze smluv, a je tedy nutno je zabezpečit.

Dále se pak ještě setkáváme s pojmem „quasi-mandatorní výdaje, které jsou tvořeny zejména výdaji na aktivní politiku zaměstnanosti, výdaji na obranu, mzdami v rozpočtové sféře a předurčenými kapitálovými výdaji apod.

Kapitálové výdaje slouží k financování dlouhodobých potřeb, které přesahují jedno rozpočtové období. Jsou vynakládány na financování konkrétní investice ve veřejném sektoru (neopakují se), případně na splácení investičního úvěru nebo na splácení půjček z emise střednědobých a dlouhodobých cenných papírů.

Pro veřejný rozpočet jako plánovanou bilanci je důležité členění výdajů na:

- plánovatelné,
- neplánovatelné.

Nejdůležitější jsou plánovatelné výdaje, které lze poměrně přesně naplánovat i v rozpočtové prognóze (např. výdaje na školství, výdaje na platy zaměstnanců veřejné sektoru). Největší objem plánovaných výdajů tvoří již zmíněné mandatorní výdaje.

Neplánované výdaje jsou zpravidla nahodilé (např. živelné katastrofy) či sankční (např. mezinárodní arbitráže). Z těchto důvodů je třeba vytvářet v každém veřejném rozpočtu rezervy pro krytí neplánovaných potřeb.

Při analýze struktury veřejných výdajů je třeba zohlednit, zda se jedná o výdaje státního rozpočtu či výdaje rozpočtů územní samosprávy. Pro vývoj výdajů státních rozpočtů

mnoha zemí je typické, že dochází k relativnímu poklesu alokačních výdajů na nákupy zboží a služeb, a naopak dochází k růstu transferů, zejména domácnostem (tedy redistribučních výdajů). Naproti tomu, v rozpočtech územní samosprávy, jsou rozhodující výdaje na nákup zboží a služeb souvisejících se zabezpečováním veřejných statků (tzn. alokační výdaje).

Ve většině vyspělých zemí u veřejných rozpočtů v posledních desetiletích roste i podíl výdajů souvisejících se splácením veřejného dluhu včetně úroků.

Pro srovnání dynamiky veřejných výdajů v čase se používá ukazatel **elasticity veřejných výdajů**, vyjadřující změnu veřejných výdajů (VV) ke změně HDP mezi obdobími (t, t+1). Ukazatel elasticity má následující podobu:

$((VV_{t+1} - VV_t) : VV_t) : (HDP_{t+1} - HDP_t) : HDP_t)$

Pokud ukazatel elasticity veřejných výdajů nabývá hodnoty menší než 1, dynamika růstu veřejných výdajů je menší než u HDP. Je-li ukazatel roven 1, vývoj veřejných výdajů je stejný jako vývoj HDP. Problém nastává v případě, že ukazatel elasticity nabývá hodnoty větší než 1 - veřejné výdaje rostou rychleji než HDP a z dlouhodobého hlediska se jedná o neudržitelný stav.

1.4.3 Růst veřejných výdajů a jeho příčiny

Veřejné výdaje ve vyspělých zemích od konce 19. století v podstatě nepřetržitě rostou. Když v 80. letech 19. století Adolph Wagner předložil svůj „zákon o rostoucích veřejných výdajích“, patrně předvídal, že vývoj moderní průmyslové společnosti vyvolá tlak na růst společenského pokroku v sociálním kontextu, a v jeho důsledku bude docházet k neustále expanzi veřejného sektoru.[8]

Růst veřejných výdajů lze sledovat v absolutním vyjádření či jako růst výdajů v relaci k HNP.

Příčin růstu výdajů lze najít celou řadu, následující text uvádí alespoň některé hlavní z nich.

[8] existují další teorie zdůvodňující růst veřejných výdajů – teorie prahových efektů, teorie stupňovitého růstu, teorie státu blahobytu

Při zkoumání příčin růstu výdajů je vhodné rozlišit výdaje na zboží a služby a výdaje na transfery, neboť na tyto druhy výdajů působí rozdílné faktory:[9]

A) Výdaje na zboží a služby

Růst důchodu na hlavu – z hlediska kontextu historického vývoje zachycuje růst důchodu na hlavu přechod ekonomiky ze stadia zemědělského s nízkým důchodem do stádia průmyslového s vysokým důchodem. Bylo by překvapivé kdyby v průběhu tohoto vývoje měla produkce veřejných statků zůstat konstantní. U poptávky po veřejných statcích lze jen stěží očekávat, že bude mít nulovou pružnost k důchodu.

Technologické změny – měnící se technologie mohou významně ovlivňovat podíl veřejných statků v efektivní skladbě produktu. Tyto změny v technologii mohou být takové, že zvyšují nebo snižují relativní význam statků, jejichž přínosy jsou převážně externí a jež musí zabezpečovat vláda. Jako příklad lze uvést změny ve zbrojní technologii, které značně zvyšují náklady na obranné výdaje.

Změny populace – v této oblasti se jedná zejména o problém míry nárůstu počtu obyvatel a s tím souvisejícími změnami ve věkové struktuře obyvatelstva. Nárůst populace s sebou přináší zvýšení požadavků na státní a místní finance (např. v oblasti školství, infrastruktury apod.).

Relativní náklady veřejných služeb – i když se veřejné služby stávají nákladnějšími, neznamená to, že podíl veřejných výdajů na HNP musí růst. Jak relativní cena veřejných statků roste, spotřebitelé je budou nahrazovat soukromými statky. Podíl veřejných statků se může zvýšit, v případě, že poptávka je nepružná.

Urbanizace – proces urbanizace nepochybně zvyšuje potřebu infrastruktury a veřejných služeb.

B) Transfery

Systém transferů je spojen s přerozdělováním důchodu ve společnosti. Důvod pro přerozdělování se může měnit s růstem důchodu v závislosti na tom, jak je vymezen cíl politiky přerozdělování. Jestliže je cílem přizpůsobit rodinné důchody tak, aby se dosáhlo zadaného relativního rozdělení důchodů, pak zvýšení průměrné úrovně důchodu potřebu přerozdělování nemění. Rozdílná situace nastává, jestliže cílem je dosáhnout minimální přijatelnou úroveň stanovenou absolutně. V tomto případě potřeba redistribuce s růstem průměrného důchodu klesá.

[9] podle MUSGRAVE, R. A. – MUSGRAVE, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Management Press, 1994

Změna rozsahu přerozdělování může vyplývat z demografických faktorů. V současné době se zejména evropské ekonomiky potýkají s nárůstem počtu obyvatel v postproduktivním věku, což s sebou přináší velký nárůst mandatorních výdajů.

V poslední třetině 20. století se na běžných výdajích státních rozpočtů mnoha zemí významně podílejí i výdaje na podpory v nezaměstnanosti. Na růst veřejných výdajů může mít tedy vliv i situace na trhu práce, míra nezaměstnanosti či struktura nezaměstnaných.

C) Politické a sociální faktory

K růstu výdajů může nepochybně docházet i vlivem politických a sociální změn. Ve 20. století proběhly významné změny v sociální filosofii. To s sebou přineslo nejen změnu chápání toho, co jednotlivci považují za žádoucí rozsah veřejného sektoru, ale také se změnila intenzita jakou jednotlivé skupiny prosazují své zájmy v politickém rozhodovacím procesu.

1.5 Rozpočtový deficit

Deficit veřejného rozpočtu vzniká, dojde-li k situaci, že veřejné výdaje převyšují veřejné příjmy.

Teorie veřejných financí člení, (podobně jako makroekonomie), deficit na:

- strukturální (aktivní) a
- cyklický (pasivní)

v návaznosti na členění rozpočtu na strukturální a cyklický rozpočet. Část rozpočtu je strukturální neboli aktivní, jestliže je určována opatřeními hospodářské politiky s volností rozhodování (jako např. stanovení daňových sazeb, příspěvků na sociální zabezpečení apod.). Velká část rozpočtu je však cyklická a je určována pasivně stavem hospodářského cyklu, tj. výší národního důchodu a produktu.

„Skutečný rozpočet zachycuje skutečné (dolarové) výdaje, příjmy a deficity v daném období.

Strukturální rozpočet propočítává, jaké by byly státní příjmy, výdaje či deficity, kdyby ekonomika fungovala na hladině potenciálního produktu.

Cyklický rozpočet propočítává dopad hospodářského cyklu na rozpočet – měří změny v příjmech, výdajích a deficitech, které vznikají proto, že ekonomika nefunguje na úrovni

potenciálního produktu, ale nachází se v konjunktuře nebo recesi. Cyklický rozpočet je tedy rozdíl mezi skutečným a strukturálním rozpočtem.“[10]

Z hlediska rozpočtové politiky je deficit, a zejména pak dlouhodobý deficit, výsledkem špatné rozpočtové politiky příslušné vládní úrovně a považuje se za nepříznivý jev a dlouhodobě nepřijatelný. Spotřebovává se více na úkor budoucí spotřeby, a proto je nutné analyzovat příčiny vzniku deficitu, aby bylo možné přijmout včas opatření směřující k nápravě.

Často se však požadavek vyrovnaného rozpočtu vztahuje pouze k běžnému rozpočtu. U kapitálového rozpočtu se deficit připouští.

„Cyklicky vyrovnaný státní rozpočet se stal nástrojem stabilizační politiky vlády. V případě rozpočtů územní samosprávy, zejména municipálních rozpočtů, které jsou nástrojem municipální politiky, by mělo být dodrženo pravidlo vyrovnaného či mírně přebytkového rozpočtu, a to v každém případě u běžného rozpočtu. Nicméně pravidlo vyrovnaného rozpočtu by se mělo respektovat v delší časové řadě i u kapitálového rozpočtu.“[11]

U veřejného rozpočtu je třeba také posoudit deficit z časového hlediska, tedy zda jde o:

- deficit krátkodobý (výsledek časového nesouladu mezi v toku příjmů a výdajů, a který je v průběhu rozpočtového období normálním jevem),
- výsledný deficit ročního hospodaření,
- střednědobý a dlouhodobý deficit (tj. několik let po sobě).

Deficit veřejného rozpočtu je nutné krýt. Řešením mohou být předem vytvořené rezervy.

1.5.1 Deficit státního rozpočtu

Podle metodiky MMF je do celkového deficitu státního rozpočtu zahrnován tzv. **primární deficit** společně s úroky z veřejného dluhu, kde primární deficit je výsledkem hospodaření v daném rozpočtovém období. U deficitu státního rozpočtu je důležité rozlišit zda je deficit plánovaný či neplánovaný.

Plánovaný deficit státního rozpočtu se označuje jako strukturální (aktivní) deficit. Jedná se o důsledek subjektivního vládního rozhodnutí, diskrečního opatření rámci uplatněné

[10] SAMUELSON, P., A. - NORDHAUS, W., E. Ekonomie. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1991, s. 388-389

[11] PEKOVÁ, J. Veřejné finance: Úvod do problematiky. Praha: ASPI, 2005, str. 422

fiskální politiky. Takto plánovaný, záměrný deficit je projevem expanzivní fiskální politiky státu.

Dojde-li na konci rozpočtového období k neplánovanému či nechtěnému deficitu, označujeme jej jako deficit cyklický (pasivní). Ten je výsledkem působení vnějších vlivů, zvláště hospodářského cyklu.

1.5.2 Příčiny rozpočtového deficitu

Problémem nejen státního rozpočtu, ale i rozpočtů územní samosprávy, se stala jejich chronická deficitnost. Vznik a výši rozpočtového deficitu ovlivňují různé faktory[12], které může rozdělit na vnitřní - závislé na vládním rozhodnutí, a na vnější, které působí nezávisle na vládním rozhodování.

K základním vnitřním faktorům, ovlivňujícím aktivní deficit, patří:

- expanzivní charakter fiskální politiky (vláda záměrně zvyšuje výdaje státního rozpočtu, či snižuje daňové zatížení),
- časové rozložení výdajového šoku (rozložení financování nákladných investic pomocí deficitu do několika rozpočtových období),
- časové rozložení daňového zatížení (do více let)
- vládní populismus (zejména v předvolebním období).

Za základní vnější faktory, ovlivňující pasivní deficit, můžeme označit:

- kolísání tempa ekonomického růstu, hospodářský pokles či růst nezaměstnanosti,
- cenové šoky (růst cen základních surovin),
- deprese ve světě (díky vzájemné propojenosti mnoha ekonomik),
- úrok z veřejného dluhu,
- mimořádné události (např. přírodní katastrofy).

Zajímavý pohled na příčinu existence deficitů, resp. dluhu podává teoretik veřejné volby James Buchanan. Na vině je dle autora oddělení fiskální volby zdanění a volby výdajů na veřejné statky a služby. Rozhodne-li parlament o výdajovém programu, neodpovídá tomu v dnešní demokratické společnosti rozhodnutí na straně příjmové o zavedení daně. „V situaci

[12] PEKOVÁ, J. Veřejné finance: Úvod do problematiky. Praha: ASPI, 2002

vyrovnaného rozpočtu znamená rozhodnutí o veřejných výdajích zároveň rozhodnutí zavést daň, a naopak rozhodnutí zavést daň vede k rozhodnutí o veřejných výdajích.“[13]

Od dob boomu keynesiánské hospodářské politiky je existence deficitu považována za racionální a odůvodněný prostředek fiskální politiky. Přístup ke zdroji krytí deficitu se stále zjednodušoval, neboť docházelo k rozvoji trhu cenných papírů. Současné vlády tak mají vcelku snadnou cestu k financování svých výdajů, prostřednictvím emise státních dluhopisů. Proto dále uvádí: „Je-li existence deficitu připuštěna, není-li jeho výše omezena a existuje možnost výpůjčky jako alternativy zdanění, pravděpodobně bude výsledkem demokratického rozhodování deficit.“[14]

1.6 Veřejný dluh

Veřejný dluh[15] je souhrn závazků státu, jednotlivých článků územní samosprávy, veřejných fondů, veřejnoprávních institucí zřizovaných státem či územní samosprávou a veřejných podniků (státních a municipálních). Veřejný dluh lze také definovat opačně, tedy jako souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu a výše uvedeným subjektům, a to jak vnitřních subjektů (vnitřní dluh), tak i zahraničních subjektů (zahraniční neboli vnější dluh).

Veřejný dluh můžeme rozlišovat jako hrubý, tzn. celkový objem závazků, nebo čistý, tzn. hrubý dluh bez pohledávek. U státního dluhu se zpravidla vykazuje dluh hrubý a je využíván i pro mezinárodní srovnávání. Důvodem pro to může být např. nedobytnost některých pohledávek státu či problémy s vykazováním státních aktiv a jejich oceněním (např. metodika vykazování státních finančních aktiv se téměř v každé zemi odlišná).

V některých zemích, k nimž patří i Česká republika, je velmi důležité členění veřejného dluhu na dluh:

- oficiální, tedy oficiálně vykazovaný,
- skrytý, který představují záruky státu, případně územní samosprávy, za dluhy jiných subjektů.

[13] BUCHANAN, J. Veřejné finance v demokratickém systém.Praha: Computer Press, 1998
[14] BUCHANAN, J. Veřejné finance v demokratickém systém.Praha: Computer Press, 1998
[15] PEKOVÁ, J. Veřejné finance: Úvod do problematiky. Praha: ASPI, 2005, str. 445

1.6.1 Formy státního dluhu

Státní dluh je ve většině zemí financován emisí státních dluhopisů, tj. **obligací**. Může jít jak o zaknihovanou formu, kdy jsou obligace evidovány na účtech, tak o materializovanou formu, kdy je dluh tzv. listinný, ve formě státních dluhopisů. Obchodovatelné státní cenné papíry se podle délky splatnosti rozlišují na:

- krátkodobé cenné papíry, tj. **státní pokladniční poukázky**, se splatností do jednoho roku,
- **střednědobé státní cenné papíry**, vydávané se splatností od jednoho do deseti let,
- **dlouhodobé státní cenné papíry**, vydávané se splatností nad 10 let.

Pro soukromé investory jsou státní cenné papíry výhodné z důvodu uvažované **nulové rizikovosti a poměrně stabilního výnosu**. Výnos ze státních dluhopisů je tedy jistý bez ohledu na výsledek hospodaření státu. Státní cenné papíry jsou splatné ve stanoveném časovém termínu. Pro stát je emise také výhodná, neboť na úrocích zaplatí méně než při využití přímého bankovního úvěru, za předpokladu, že emise obligací odpovídá absorpční kapacitě finančního trhu. Absorbci však stát může ovlivnit prostřednictvím výše úrokové sazby u státních obligací a také pomocí daňového zvýhodnění, neboť výnos ze státních dluhopisů lze osvobodit od důchodové daně. Z těchto důvodů se také mluví o tzv. efektu vytěsňování, kdy státní cenné papíry vytlačují soukromé a omezují realizaci soukromých investic. O tomto účinku dluhu je blíže pojednáno v části o důsledcích dluhu.

Veřejný dluh může být umístěn v domácí i v zahraniční měně. Vnější dluh je přirozeně splácen v zahraničních měnách podle denominace. Řešení nevyrovnaného hospodaření prostřednictvím vnějšího zadlužení s sebou nese mnoho rizik, která se projevila např. v 80. letech minulého století v některých rozvojových zemích, které se dostaly do dluhové krize. Velký nárůst dluhu společně s placenými úroky měly dopady do platební bilance. Bylo nutné přistoupit k omezení dovozu doprovázeného průběžnou devalvací měny.

1.6.2 Vznik a příčiny růstu veřejného dluhu

V minulosti patřilo k nejdůležitějším příčinám vzniku veřejného, zejména však státního dluhu, vedení válek. Obrovské reparace uvalené např. na Německo po první světové válce znamenaly další dluhové zatížení. Dnes jsou jednou z hlavních příčin vzniku a nárůstu veřejného dluhu v mnoha zemích **rozpočtové deficity**, ať už se jedná o deficity státního

rozpočtu, státních mimorozpočtových fondů, veřejnoprávních institucí apod. Další příčiny mohou být mimorozpočtové, zejména se jedná o **přijetí závazku jiného subjektu** (např. převzetí závazků některých bank), či **přijetí dluhu z minulého období** (např. ČR po rozpadu federace). K příčinám růstu dluhu patří i **míra monetizace dluhu**, jinak řečeno – jak se veřejný dluh (resp. deficit) transformoval do přírůstku peněžní zásoby, a v neposlední řadě mají na růst dluhu vliv **úroky** z veřejného dluhu.

1.6.3 Důsledky veřejného dluhu[16]

Financování dluhu prostřednictvím emise obligací, úvěrováním, či jiným způsobem v sobě obsahujícím povinnost platit za zapůjčené zdroje v pravidelných intervalech úroky, zvyšuje výdaje již samo o sobě. Výši placeného úroku vláda bezprostředně ovlivnit nemůže a tento exogenní faktor působí nezřídka na další růst dluhu na jednotlivých vládních úrovních a jeho podílu na HDP, a to i při nulovém primárním deficitu. V některých zemích tvoří úroky z veřejného dluhu takřka čtvrtinu běžných výdajů. **Placení úroku** z veřejného dluhu je tedy těžkou zátěží pro veřejné rozpočty a představuje rozpočtový důsledek existence veřejného dluhu. Doprovodným jevem je také tzv. ztráta efektivnosti zdanění, která má deformativní účinky na stranu poptávky.[17]

Stát obvykle emituje státní cenné papíry v tak velkých nominálních hodnotách, že běžná domácnost nemůže na jejich nákup přistoupit. Uvažujeme-li případ vnitřního dluhu, může docházet k situaci, kdy daně platí všichni, ovšem bohatší občané část svých zaplacených daní mohou nákupem státních cenných papírů skrze státem placené úroky získat alespoň částečně zpět. Vnitřní dluh tak de facto přerozděluje prostředky směrem k bohatším vrstvám obyvatelstva, zatímco nejtíživěji dluh dopadne na střední vrstvy. V případě vnějšího veřejného dluhu vzniká nebezpečí poklesu bohatství země odlivem úrokových výnosů do zahraničí. V těchto případech hovoříme o tzv. **redistribučních důsledcích veřejného dluhu**.

Vliv interního vládního dluhu na ekonomiku je i v současnosti široce diskutován. Hospodářství de facto „dluží samo sobě“, životní úroveň kupříkladu v Itálii či Belgii se v důsledku velkého vnitřního dluhu nesnižuje. Na druhé straně pro rozvojové země, které jsou zatíženy především vnějším dluhem, je existence této formy dluhu silným tlakem na pokles životní úrovně v důsledku odplývání bohatství ze země do zahraničí.

[16] podle PEKOVÁ, J. Veřejné finance: Úvod do problematiky. Praha: Codex Bohemia, 1999
[17] Úroky jako výdajová položka nemají také žádný vliv na hospodářský růst.

Zvyšování veřejného dluhu způsobuje stav, kdy se zužuje prostor pro působení fiskální politiky. Štědrá sociální politika, placené úroky a další výdaje, ke kterým je stát zavázán způsobují tzv. pasivní deficit. Zužuje se prostor pro působení fiskální politiky, veřejný dluh s sebou nese tedy tzv. fiskální – **destabilizační účinek**. Např. v současné situaci České republiky jde o problémy tzv. mandatorních a quasi-mandatorních výdajů.

Je-li financován rozpočtový deficit veřejným dluhem, resp. prodejem cenných papírů, dochází k tlakům na růst úrokové sazby. Růst výnosnosti aktiv denominovaných v dané měně přitahuje zahraniční kapitál. Příliv zahraničního kapitálu zase působí na zhodnocování domácí měny se všemi důsledky na čistý export. Zhodnocování naopak působí proti přílivu kapitálu zahraničních investorů, kteří se obávají budoucího znehodnocování měny. Působí zde tak dva protisměrné tlaky, výsledkem jsou malé účinky na produkt a nabídku peněz.

Emise státních cenných papírů také **mění strukturu portfolia** soukromých subjektů. Nulová rizikovost, s níž jsou obvykle státní cenné papíry přijímány, způsobuje, že soukromí investoři dávají přednost nákupu právě státních obligací, které sice přinášejí menší výnos, ovšem při nulovém riziku a nezřídka také bývá výnos osvobozen od daně z příjmu. Nákup obligací tedy snižuje rizikovost celého portfolia investora. Přesun prostředků směrem ke státu způsobuje zmenšení prostoru pro realizaci soukromých investic. Mluvíme o tzv. vytěsňovacím efektu, kdy jsou z portfolia soukromého sektoru vytlačována ostatní aktiva. Vytěsňování soukromých investic krátkodobě oslabuje agregátní poptávku, dlouhodobě je tlumen ekonomický růst.

Zvyšováním svého objemu se dluh tzv. revolvuje, tzn. že finanční trhy požadují stále vyšší úrokové sazby, čímž je výdajová stránka rozpočtu stále více zatěžována. Financování dluhu prostřednictvím finančních trhů s sebou nese riziko možného vyčerpání trhů, ale také možného tlaku ze strany finančních trhů ohledně podmínek emise. Tento tlak vyplývá z naléhavosti získání finančních prostředků na financování státních aktivit.

Účinky má zadlužení také na **národní úspory**, které jsou nezbytnou podporou hospodářského růstu a s úzkou vazbou na saldo běžného účtu platební bilance. Podle mnoha ekonomů má existence dluhu tendenci zvyšovat spotřebu na úkor úspor a omezovat tak tvorbu kapitálu[18], stejně tak existence štědrého systému, který nenutí ekonomické subjekty spořit na méně příznivé období.

Dalším viditelným důsledkem existence veřejného dluhu je růst cenové hladiny, tedy **inflace**.

[18] Jde o keynesiánský pohled na problematiku vlivu deficitů a dluhu na úspory. Tento pohled se liší např. od ricardiánské ekvivalence, kde je pokles domácích úspor mezičasově vyrovnán růstem vládních úspor.

Z těchto důvodů se země snaží řešit dluhový problém. Například země Evropského společenství si v rámci Maastrichtské smlouvy o měnové unii stanovily pro vstup do EU i konvergenční kriterium fiskální rovnováhy – podíl veřejného dluhu na HDP nižší než 60 %.

1.6.4 Řešení dluhového problému

Veřejný dluh je objektivně pro ekonomiku problém a jako takový musí být řešen cestou stabilizace a snižování jeho objemu.

Objem veřejného dluhu může být snižován působením **pozitivních exogenních faktorů**, z nichž jedním je dosažení vyššího tempa růstu hrubého domácího produktu než je výše efektivní úrokové sazby z veřejného dluhu. Dále může působit na pokles reálné výše dluhu míra inflace. Inflace je však jevem deformujícím cenový systém, zanášející nejistotu do rozhodování, destabilizující ekonomické prostředí, atd. Možnosti řešení veřejného dluhu prostřednictvím růstu cenové hladiny tak naráží na nebezpečné následky nepřirozených zásahů do ekonomického systému, a také na nezávislou protiinflační politiku centrální banky. Snižování veřejného dluhu v některých rozvojových zemích se týkají také různé zahraniční pomoci ve formě prominutí úroků či celého vnějšího dluhu.

Dále existuje řada **aktivních vládních opatření** směřujících ke snížení objemu veřejného dluhu. Jedním z nich může být snaha o dosažení přebytku státního rozpočtu a z něho splácet dluh včetně úroků. Zde však narážíme na omezení související především s politickým procesem, kterým musí změny ve fiskální oblasti v demokratických systémech procházet. S ohledem na volební potenciál vlád je omezující především nepopulárnost restriktivních kroků pro řešení veřejného dluhu. S nepopulárností opatření, je spojena i další překážka, kterou je omezený časový horizont vlády. Odhodlá-li se vláda k pro ekonomiku bolestivému řešení dluhového problému, riskuje tím ztrátu volebních preferencí a nucené přenechání vládnutí jiné politické straně. Silná restrikce navíc může mít vliv na recesi.

Další řešení se nacházejí spíše v teoretické rovině, neboť jsou také obtížně prosaditelná. Jedná se o mimořádné jednorázové dávky z kapitálu k umoření dluhu či odmítnutím existujícího dluhu, případně úroku, novou vládou. Zejména druhá možnost je velmi riskantní, neboť je spojena s nebezpečím ztráty důvěryhodnosti státu a s budoucími obtížemi při financování případného deficitu.

Na závěr ještě několik pojmů. Pro většinu zemí je velmi finančně náročná tzv. obsluha dluhu. Tím máme na mysli především úroky z veřejného dluhu, které často zapříčiňují vznik tzv. sekundárního dluhu. Pokud primární přebytek pokrývá dluhovou službu, jde o tzv. stabilizaci dluhu. Často, zejména u státního dluhu, se přistupuje k financování nesplacené

části státního dluhu použitím prostředků získaných emisí dluhopisů, což však vede k tzv. rolování dluhu, tzn. valení dluhu před sebou.

2 Veřejné finance v ČR

2.1 Soustava veřejných rozpočtů v ČR

Rozpočtovou soustavu a hospodaření s finančními prostředky uvnitř rozpočtové soustavy v ČR upravují zákony o rozpočtových pravidlech.[19]

Do rozpočtové soustavy v ČR v současné době patří:

a) soustava veřejných rozpočtů

- státní rozpočet,
- rozpočty měst a obcí,
- rozpočty krajů,
- rozpočty organizačních složek (které jsou však součástí rozpočtu svého zřizovatele) a rozpočty příspěvkových organizací.

b) mimorozpočtové fondy

Státní rozpočet je nejvýznamnější veřejným rozpočtem, neboť soustřeďuje největší část příjmů do rozpočtové soustavy, je nejdůležitějším finančním nástrojem využívaným ústřední vládou v hospodaření státu, nejvýznamnějším nástrojem stabilizační politiky a jeho prostřednictvím se přerozděluje významná část HDP.

Státní rozpočet se v ČR sestavuje na jeden kalendářní rok a má podobu zákona. Pokud není zákon o státním rozpočtu přijat, hospodaří se podle rozpočtového provizoria (hospodaření podle SR z předchozího roku). Státní rozpočet je utvářen v rámci rozpočtového procesu, který se skládá ze sestavování (Ministerstvem financí), projednávání a schvalování (nejdříve ve vládě a poté v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR), resp. kontroly plnění (tzv. státní závěrečný účet schvalovaný v Poslanecké sněmovně). Schvalování státního rozpočtu probíhá pouze v poslanecké sněmovně, nikoliv v Senátu, a to ve 3 čteních, kde od druhého čtení se již nesmí měnit celkový objem jeho příjmů a výdajů, pouze se může měnit velikost finančních prostředků v jeho jednotlivých částech (kapitolách).

[19] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

2.2 Způsoby vykazování vládního deficitu a dluhu

Existují dva základní způsoby vykazování vládního dluhu a deficitu - metodologie národních účtů a metodologie vládní finanční statistiky.

Metodologie národních účtů (European System of National and Regional Accounts - ESA 95) je relevantní pro výpočet Maastrichtských kritérií. Tvůrcem této metodologie je Eurostat, který ji průběžně upravuje a kontroluje její implementaci v jednotlivých zemích. Za její dodržování je vždy zodpovědný statistický úřad příslušné země. V ČR je to tedy Český statistický úřad (ČSÚ). V dokumentech předkládaných orgánům Evropské unie jsme povinni vykazovat údaje o hospodaření vládního sektoru v této metodice.

Metodika vládní finanční statistiky (Government Finance Statistics - GFS 1986), jejímž tvůrcem je Mezinárodní měnový fond je velmi blízká národní metodice sledování příjmů, výdajů a deficitu státního rozpočtu a ostatních segmentů veřejných rozpočtů. Za vykazování deficitu podle této metodiky je zodpovědné Ministerstvo financí. Vládní finanční statistika vychází přímo ze státního rozpočtu, a proto je používána v rozpočtových dokumentech a při fiskálních predikcích. Výhodou metodiky GFS 1986 je poskytování dat v relativně krátkém čase od skončení sledovaného období, i nižší náročnost na zdrojová data. Protože má přímou vazbu na schvalovaný státní rozpočet a rozpočty státních fondů, je v rozpočtových dokumentech uváděno saldo vládního sektoru v této metodice a stejný přístup byl zvolen i při koncipování reformy veřejných rozpočtů.

Metodiky mohou poskytovat odlišné údaje. Příčin těchto rozdílů je hned několik. Metodika GFS je postavena **na bázi peněžních toků**. Veškeré operace běžného roku jsou sledovány na hotovostním principu, tedy v okamžiku, kdy je příjmová, resp. výdajová operace realizována.

Metodika ESA 95 pracuje s daty **na akruálním principu**. Operace daného fiskálního roku jsou zachycovány v okamžiku, kdy se ekonomická hodnota vytváří nebo zaniká a také tehdy, když se pohledávky a závazky zvyšují nebo snižují bez ohledu na to, kdy bude realizovaná operace peněžně uhrazena. Sledují se tedy nejen peněžní příjmy a výdaje, ale také pohledávky a závazky. V případě metodiky ESA 95 proto neexistuje přímá vazba na statistiky příjmů, výdajů a deficitu uváděnou v rozpočtových dokumentech.

Rozdílné je také **vymezení vlády**. V metodice GFS 1986 je sektor vlády představován státním rozpočtem, mimorozpočtovými fondy, územními samosprávnými celky a zdravotními pojišťovnami. ESA 95 zahrnuje navíc do vládního sektoru ČKA a její dceřiné společnosti, Českou inkasní, Podpůrný garanční rolnický a lesnický fond, Správu železniční a dopravní

cesty, Vinařský fond, veřejné vysoké školy a příspěvkové organizace zařazené do vládního sektoru. V metodice GFS 1986 jsou tyto organizace zachyceny pouze na straně výdajů ve výši vyplacené dotace. Hospodaření ČKA se promítá do výsledků prostřednictvím úhrady její ztráty, přičemž rok úhrady není totožný s rokem, kdy ztráta vznikla. V metodologii ESA 95 je, na rozdíl od GFS 1986, zahrnuto celkové hospodaření ČKA. Zaúčtování se provede vždy v roce převzetí nových aktiv.

Dalším rozdílem metodik je odlišné **zachycení operací týkajících se státních garancí**. V případě GFS splátky jistiny a úroků garantovaných úvěrů vstupují do výdajů státního rozpočtu v roce, ve kterém jsou hrazeny a zvyšují tak deficit. V souladu s metodikou ESA 95 zahrnul ČSÚ státní garance do vládního dluhu. Realizované garance byly zařazeny vždy v okamžiku jejich první platby ze státního rozpočtu (splácení úroku či jistiny), v celkové výši poskytnuté garance. O tuto částku se v daném roce zvýšil nejen vládní dluh, ale také vládní deficit. Úhrada splátek jistiny v dalších letech již následně ovlivňuje (snižuje) výši dluhu vykazovaného v metodice ESA 95, zatímco vládní deficit budou zvyšovat pouze úrokové platby.[20]

Odlišně je v metodologii ESA 95 zaznamenáváno také **odpuštění nedobytných pohledávek vůči rozvojovým zemím:** v okamžiku realizace odpuštění se tato operace promítne do zvýšení vládního deficitu ve výši odpuštěné části pohledávky. (V případě GFS nemá odpuštění pohledávky vliv na deficit). Rovněž zacházení s operacemi (**finanční leasing**) týkajícími se dlouhodobých kontraktů (delších než 3 roky) na pronájem vojenské techniky (např. pronájem Grippenů), zvyšuje vládní deficit a dluh v okamžiku, kdy dojde k fyzickému dodání (převzetí) techniky. Hodnota všech splátek za pronájem je základem pro propočet jistiny, která jednorázově vstupuje do vládního deficitu a dluhu.[21]

Mezinárodní měnový fond vytvořil nový mezinárodní statistický standard pro kompilaci fiskálních dat - **GFS 2001**, který se svojí podstatou blíží metodologii ESA 95. Účetní operace zachycuje též na akruální bázi. Také institucionální pokrytí je obdobné jako u metodiky národních účtů. Metodologicky se tedy blíží výpočtu maastrichtských kritérií za fiskální oblast. Standard GFS 2001 je MF implementován paralelně, aniž by došlo ke ztrátě informací ze stávajícího systému vládní finanční statistiky GFS 1986. V současné době jsou k dispozici data v novém formátu GFS 2001 za roky 2000 a následující.

[20] Výrazný výkyv v řadě fiskálních ukazatelů je patrný v roce 2003. Je dán zaklasifikováním záruky ve výši 160 mld. Kč. Tato záruka byla poskytnuta Ministerstvem financí ve prospěch ČNB k pokrytí ztrát z neevidovaných závazků bývalé IPB vyplývajících ze Smlouvy slibu o odškodnění strategického investora (ČSOB) uzavřené mezi ČNB a ČSOB. V roce 2004 došlo k imputaci 2 záruk poskytnutých ve prospěch Aero Vodochody v celkové výši cca 10,5 mld, o kterou se zvýšil deficit a dluh.

[21] V důsledku toho se vládní deficit a dluh v roce 2005 zvýšil o 9,6 mld. Kč.

2.3 Vývoj veřejných financí v ČR

2.3.1 Výchozí podmínky

Do devadesátých let se způsob hospodaření s veřejnými financemi v tehdejší ČSSR značně odlišoval od hospodaření v nesocialistických ekonomikách. Zatímco vlády v tržních ekonomikách běžně přistupovaly k deficitnímu hospodaření, československá socialistická vláda k „otevřeným“ rozpočtovým schodkům nepřistoupila. Opatrnost byla dána především obavami z inflačních tlaků, které by mohly přerůst v otevřenou inflaci a vést ke stagnaci či propadu HDP.

2.3.2 Zásadní změny v oblasti veřejných financí a veřejného sektoru po roce 1989

Po zásadních změnách, které proběhly v roce 1989, u nás byla zahájena transformace ekonomiky s cílem převést tuto ekonomiku, její mechanismus a instituce na nový princip fungování, založený na tržním způsobu a nástrojích koordinace ekonomických činností. Obdobným procesem prošly i další země bývalého bloku socialistických států ve střední a východní Evropě. Proces ekonomické transformace měl určité záměry a cíle společenské, obecné a konkrétní (jak pokud jde o veřejné finance, tak i pokud jde o veřejný sektor). Tyto záměry lze shrnout následovně:

- transformovat státní vlastnictví, které mělo dominantní charakter v ekonomice,
- vytvořit podmínky pro rozvoj soukromého sektoru,
- restrukturalizovat ekonomiku,
- podřídit makro- a mikroekonomické nástroje těmto cílům a vytvořit podmínky pro zachycení sociálních dopadů v průběhu transformace.

Hlavními pilíři reformy v makroekonomické oblasti se měly stát:

- stabilizační politika vlády,
- změny v rozpočtových pravidlech a
- daňová reforma.

Základní vládní dokument ekonomické reformy, tzv. Scénář ekonomické reformy, stanovil jako jeden z cílů v této oblasti vznik nového modelu veřejných rozpočtů, který by měl být založen na principech samostatnosti a plné odpovědnosti různých prvků veřejné rozpočtové soustavy za vlastní hospodaření, a na principu transparentních finančních vztahů v rámci veřejných financí. Vzhledem k dosavadnímu vývoji v této oblasti a zejména k nerovnoměrnosti a deformacím ve vztazích uvnitř rozpočtové soustavy, k nárokovému

chování, k nízké odpovědnosti za vlastní finanční hospodaření a k vysoké míře subjektivity při přidělování dotací ze státního rozpočtu byly tyto cíle a jejich realizace naprosto nezbytné. Scénář stanovil určité záměry i v oblasti daňové reformy, kde mělo především dojít k přizpůsobení našeho daňového systému praxi v Evropském společenství a k zabezpečení vývoje veřejných příjmů a veřejných výdajů, v úzké propojenosti s vývojem výkonnosti ekonomiky. Cílem bylo snižování tzv. daňové kvóty (tj. podílu daňových výnosů na celkovém produktu) na úroveň srovnatelnou s evropskými státy. Změny, k nimž došlo u nás v oblasti veřejných financí i v oblasti veřejného sektoru, měly legislativní a ekonomický (věcný) charakter a směřovaly ke kvantitativnímu a kvalitativnímu posunu v těchto oblastech. Pokud jde o legislativní změny, pak je třeba zmínit jednak Zákon o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí ČR (zákon č. 576/1990 Sb.) v jeho pozdější novelizaci a návazné vyhlášky (č. 205/1991 Sb., MF ČR) o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu ČR a financování hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, dále balík daňových zákonů, zákonů o postavení obcí v rámci tzv. místní správy (jde o základní právní normy, na něž navazují další předpisy, např. o majetku obcí, místních poplatcích apod.), zákon o veřejných zakázkách a další. Je třeba zmínit i pozdější právní normy, které u nás umožnily vznik a rozvoj tzv. neziskového nestátního sektoru, jako např. Zákon o nadacích a nadačních fondech (č. 227/1997 Sb.), zákon o obecně prospěšných společnostech (č. 248/1995 Sb.) apod.

Věcné změny ekonomického charakteru se obecně projevily například poklesem podílu státní sféry a růstem podílu nestátní sféry na HDP (v %), dále jako změna v zastoupení jednotlivých typů vlastnictví institucí a organizací v národním hospodářství (jde o pokles procentního podílu státních subjektů na celkovém počtu právnických osob podle druhu vlastnictví), také se projevily jako změny počtu pracovníků v civilním sektoru národního hospodářství podle sféry (primární, sekundární a terciární), podle odvětví, vývoje počtu různých typů neziskových nestátních organizací atd.

V průběhu ekonomické transformace v ČR sehrály veřejné finance významnou roli v rámci opatření na podporu makroekonomické stabilizace. Československá a později česká vláda prováděly, měřeno standardními kritérii, konzervativní fiskální politiku vyrovnaného až mírně přebytkového státního rozpočtu. Do poloviny devadesátých let byly veřejné finance ČR dokonce dávány za příklad střídmého a zodpovědného hospodaření s veřejnými prostředky. Vytvářené přebytky veřejných rozpočtů navzdory postupnému snižování daňových sazeb vzbuzovaly až přílišný optimismus vzhledem ke křehkým základům rozpočtové politiky ČR. Od roku 1996 se však začaly silněji projevovat určité nedokonalosti české ekonomiky a

veřejné rozpočty sklouzly do deficitů. Mezi identifikovatelné příčiny tohoto propadu patřily, vedle zpomalení tempa ekonomického růstu a následné recese v letech 1997-1999, napětí mezi příjmy a výdaji státního důchodového účtu, dále postupné prosakování ztrát z mimorozpočtových operací státu a vládních garancí společně s nevhodně nastaveným daňovým systémem. Navzdory ekonomickému oživení v ČR v letech 2000 a 2001 a významným jednorázovým příjmům z privatizace se fiskální nerovnováha nadále prohlubuje. Tudíž místo žádoucí stabilizační funkce, kterou by fiskální politika měla plnit, jsme svědky jejího procyklického působení.

2.4 Stav veřejných financí, proč reformovat

2.4.1 Nutnost reformy

Česká republika se v současné době nalézá v situaci nadměrných deficitů veřejných rozpočtů. Rozpočtové deficity byly zapříčiněny výdaji spojenými s transformací a modernizací ekonomiky, rozpočtově náročným sociálním systémem a navýšením výdajů z období, kdy byla fiskální politika využívána jako poptávkový stimul. K efektivní rozpočtové politice nepřispíval rovněž institucionální rámec pro výkon rozpočtové politiky. Veřejné rozpočty v ČR byly fragmentované s mnoha do značné míry autonomními výdajovými centry. To zapříčinilo růst výdajů mimo úzce definovaný státní rozpočet a narušilo alokační efektivnost. Plánovací horizont byl navíc nepřiměřeně krátký s důrazem na jednoletý rozpočtový cyklus, který jednak neumožňoval zamezit růstu mandatorních výdajů a navíc často vedl k pro-cyklické fiskální politice.

Skutečná podstata pozorovaného růstu fiskálních deficitů však nesouvisí pouze s transformačními problémy a s fází ekonomického cyklu, nýbrž má strukturální charakter. Deficity dosahují natolik vysokých úrovní, že navzdory značnému použití privatizačních a jiných jednorázových zdrojů dochází k akceleraci růstu veřejného dluhu. Rozpočtová politika je dlouhodobě neudržitelná. Důvodem jsou prohlubující se strukturální obtíže, dočasnost jednorázových příjmů a v neposlední řadě blížící se počátek viditelných negativních fiskálních dopadů procesu stárnutí populace.

Prohlubování deficitů je důsledkem rozevírajících se nůžek mezi příjmy a výdaji veřejných rozpočtů. Na straně příjmů dochází k autonomnímu poklesu složené daňové kvóty[22] a současně růst výdajů, tažený zejména mandatorními položkami, omezuje prostor pro flexibilnější pojetí fiskální politiky. Růst deficitů veřejných rozpočtů přitom není způsoben úhradou nákladů transformace v podobě transferů vynakládaných státním rozpočtem a FNM do tzv. transformačních institucí na pokrývání jejich ztrát, jak se často uvádí. Růst výdajů veřejných rozpočtů (ve vztahu k HDP) je enormně vysoký i po očištění o realizované dotace do transformačních institucí.

V důsledku prohlubujících se strukturálních obtíží se fiskální politika dostala do situace, kdy ani růstová fáze hospodářského cyklu nedokáže zastavit trend narůstání fiskálních deficitů. Fiskální politika přestala plnit funkci makroekonomického stabilizačního nástroje a vykazuje v převážné míře procyklické chování, které vede k nežádoucímu zesilování fluktuací v ekonomické aktivitě. Riziko omezené stabilizační funkce fiskální politiky je zvláště významné při předpokládaném přijetí eura, což bude zároveň znamenat ztrátu autonomní měnové politiky. Měnový kurs bude nezvratitelně zafixován v rámci měnové unie. Měnová politika již nebude moci mírnit dopady nabídkových či poptávkových šoků na českou ekonomiku. Po ztrátě samostatné měnové politiky tak bude těžiště zajištění dostatečné reakční schopnosti české ekonomiky na vnější impulsy spočívat na stabilizující **fiskální politice, která bude v roli klíčového nástroje makroekonomické stabilizace**. Je zřejmé, že pro zmírňování šoků fiskální politikou je nutné vytvořit dostatečný prostor, který současný stav veřejných rozpočtů neposkytuje. Nutno podotknout, že ČR by měla respektovat **fiskální kriteria Paktu stability a růstu**, tedy maximální výši deficitu rozpočtu ve výši 3 % HDP a výši veřejného dluhu maximálně 60% HDP. Fiskální politika bude těmito pravidly nadále omezena. Fiskální konsolidace je tak nutnou podmínkou k přijetí eura, ať jde již např. o vytvoření udržitelné fiskální situace, která nebude zdrojem inflace, či o rozšíření manévrovacího prostoru pro fiskální politiku jako nástroje stabilizace, který je dále omezován fiskálními kritérii obsaženými v Paktu stability a růstu, který se ČR jako člen EU zavázala dodržovat.

Deficitní fiskální hospodaření nemusí být obecně ekonomicky negativním jevem, pokud není svým dopadem v rozporu s celkovým nastavením hospodářské politiky. Výše

[22] K autonomnímu poklesu složené daňové kvóty dochází díky tomu, že česká daňová soustava obsahuje významnou část příjmů, které v nominální hodnotě samovolně nerostou (např. spotřební daně stanovené absolutně na jednotku množství, silniční daň, správní poplatky apod.). Od roku 1998 se ovšem podařilo vývoj složené daňové kvóty stabilizovat na úrovni mírně převyšující 36% HDP (složená daňová kvóta v konsolidované podobě). Tendence k jistému autonomnímu poklesu kvóty byly vyváženy aplikací aktivních daňových opatření upravujících daňové základy nebo daňové sazby.

deficitů ovšem není vysvětlitelná současnou fází ekonomického cyklu. Rostoucí fiskální deficity nejsou vyvolány primárně ani růstem výdajů do oblastí s dlouhodobě pozitivním multiplikačním efektem (infrastrukturní investice, vzdělání apod.) jako spíše pasivně rostoucí vahou mandatorních výdajů[23] ve veřejných rozpočtech. Mandatorní výdaje[24] jsou obrovskou zátěží vládních výdajů. Jestliže z pohledu veřejných rozpočtů byly ještě donedávna jako největší břemeno vnímány transformační náklady české ekonomiky spojené především s akcemi směřujícími k zabránění kolapsu bankovního systému (náklady spojené s očistou bankovních portfolií, pádů a nucených fúzí bank jsou odhadovány na tři čtvrtě bilionu korun), lze vývoj mandatorních výdajů státního rozpočtu pokládat za riziko ještě explozívnější. Zejména z pohledu budoucích perspektiv. Ztráta ČKA jako subjektu spravujícího špatné pohledávky bude totiž v průběhu času umořována, avšak klíčové položky mandatorních výdajů, to znamená sociální transfery a z nich zejména dávky důchodového pojištění, budou v průběhu doby díky demografickému vývoji klást stále vyšší nároky na výdaje státu, a to i v případě, že by byla přijata drastická reforma veřejných financí.

Tabulka č. 1: Vývoj celkových mandatorních výdajů jako % na výdajích státního rozpočtu (bez OSFA)[25]

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Mandatorní výdaje	44.8	47.6	50.8	52.9	52.1	53.1	53.5	55.7	55.0	55,5
Quasi-mandatorní výdaje	23.0	23.4	22.6	22.2	22.6	22.3	26.6	27.9	23,8	22,3
CELKEM (% z výdajů SR)	**67.8**	**71.0**	**73.4**	**75.1**	**74.7**	**75.4**	**80,1**	**83.5**	**78,8**	**77,8**
CELKEM (% z HDP)	**21.2**	**22.0**	**22,9**	**23.1**	**23.4**	**24.0**	**24.4**	**25.5**	**25,4**	**26,0**

Růst mandatorních výdajů, zejména sociální povahy, se projevuje nejen při pohledu na státní rozpočet, ale také na úrovni celkových veřejných rozpočtů, což dokládá následující tabulka č. 2. Celkové výdaje veřejných rozpočtů (po očištění o dotace transformačním institucím), se mezi roky 1995 a 2001 nominálně zvýšily o 55 %, čímž udržely krok s růstem nominálního HDP (56 %). Z hlediska jednotlivých oblastí je patrný na první pohled markantní růst výdajů v oblasti sociálního zabezpečení a sociální péče (95 %). Váha těchto výdajů na celkových veřejných výdajích tak v roce 2001 dosáhla více než jedné třetiny. Sociální výdaje

[23] Je nutné ale odmítnout zjednodušené tvrzení, že dynamika růstu sociálních mandatorních výdajů je zcela předurčena stávající legislativou. Sociální výdaje mají nezanedbatelnou diskreční komponentu, která v čase podstatně ovlivňuje dynamiku růstu a tedy i objem sociálních výdajů. Jedná se o valorizace vyměřovacích základů dávek a valorizace dávek samotných nad rámec stanovený platnými zákony.

[24] **Mandatorní výdaje** se skládají z *výdajů vyplývajících ze zákona* (zejm. sociální transfery, platba na penzijní připojištění, stavební spoření, platba státu do zdravotního pojištění, dluhová služba apod.) a *výdajů vyplývajících z jiných právních norem* a z *výdajů vyplývajících ze smluvních závazků státu* (záruky, transfery mezinárodním organizacím atd.). **Quasi-mandatorní výdaje** jsou tvořeny zejména výdaji na aktivní politiku zaměstnanosti, výdaji na obranu, mzdami a platy v rozpočtové sféře a předurčenými kapitálovými výdaji.

[25] Zdroj: ČSÚ

tak fakticky vytěsňovaly možnost realizace ostatních výdajových priorit, protože např. výdaje na vzdělání nebo obranu zaznamenaly růst pouze o 29 %, bydlení a komunální služby o 48 % (stále pod průměrem ve výši 55 %) a výdaje na zdravotnictví nebo dopravu a spoje jen mírně převýšily celkovou průměrnou dynamiku (59 %).

Tabulka č. 2: Dynamika veřejných výdajů v letech 1995 až 2001 podle funkčního členění[26]

	Růst výdajů 2001 / 1995	**Váha na celkových výdajích v roce 2001**
Celkové výdaje veřejných rozpočtů[1)]	**55%**	**100%**
z toho: Sociální zabezpečení a sociální péče	95%	33.9%
Zdravotnictví	59%	15.9%
Vzdělání	29%	10.1%
Obrana	29%	8.8%
Doprava a spoje	59%	8.0%
Bydlení, komunální služby	48%	6.5%
Všeobecná veřejná správa a služby	5%	5.9%
Ostatní hospodářské záležitosti a služby	83%	5.9%
Rekreace, kultura	71%	2.5%
Zemědělství, lesnictví, rybářství, myslivost	112%	2.4%

Poznámka: 1) Výdaje po očištění o dotace transformačním institucím.

Fiskální potíže se ovšem promítají i do praktické rozpočtové roviny. V důsledku růstu strukturálních obtíží fiskální politika ztratila flexibilitu a rostoucí mandatorní výdaje snižují prostor pro realizaci vládních výdajových priorit. Celý systém veřejných financí trpí neexistencí nástrojů, které by umožňovaly zvrátit dosavadní tendence. Na jedné straně tak peníze mnohdy chybějí a v mnoha jiných oblastech je míra efektivity jejich využití přinejmenším sporná.

Nezdravá fiskální politika je také potencionálním zdrojem vnitřní či vnější nerovnováhy, přílišná uvolněnost se transformuje do nadměrné poptávky, která může vyvolat deficitní běžný účet platební bilance a ovlivnit tak atraktivitu v očích zahraničních investorů a působit na růst volatility devizového kurzu se všemi dopady do inflačního vývoje i reálných ekonomických veličin. Ekonomika by podstupovala riziko kurzové a úrokové nestability, riziko zastavení přílivu zahraničního kapitálu, apod. Inflační důsledky vysokých schodků jsou známy z historie. Kvůli nevyrovnanosti veřejných financí se roztočila inflační spirála v nejedné kapitalistické zemi.

[26] Zdroj: GFS statistika veřejných rozpočtů ČR; www.mfcr.cz.

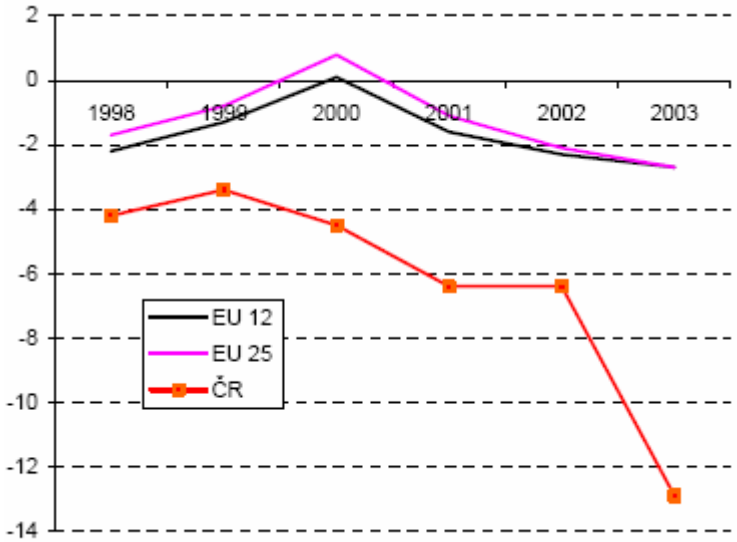
Je jasné, že veřejné rozpočty se bez reformy neobejdou, neboť krátkodobé diskreční zásahy mohou pouze zbrzdit deficitní tendence. V dlouhodobém horizontu může současné nastavení parametrů rozpočtové soustavy způsobit explozivní růst veřejného dluhu. Neřešení problémů veřejných financí a setrvání fiskální trajektorie v tak vysoké hladině schodků veřejných rozpočtů znamená přijmout odpovědnost za riziko výrazné nestability makroekonomického prostředí. Pokud by se vláda neodhodlala k razantní reformě veřejných financí, finanční trhy by si ji dříve nebo později vynutily samy, ale za cenu vysokých makroekonomických ztrát.

2.4.2 Mezinárodní srovnání a souvislosti

Přestože daňové zatížení je v kontinentální Evropě vyšší než v ostatních vyspělých státech světa, je evropský sociální stát tak nákladný, že prohlubuje vládní rozpočtové deficity (v posledních letech proudí nemalé prostředky také na aktivní politiku zaměstnanosti). Na stav veřejného penzijního systému, systému veřejného zdravotnictví a systému veřejného školství je v mnoha zemích nahlíženo jako na stav vážný.

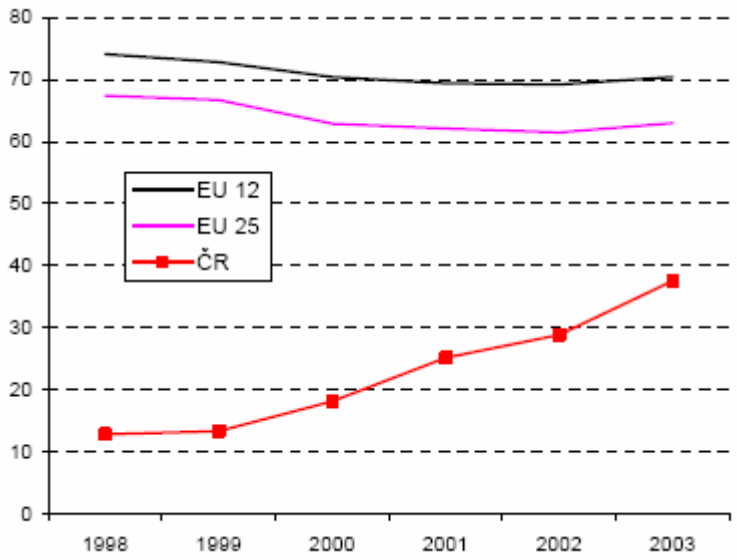
Výrazné zhoršování stavu veřejných financí v ČR je patrné na vývoji vládních rozpočtových deficitů a vládního dluhu (grafy č. 1 a 2).

Graf č. 1: Vládní rozpočtové deficity/přebytky v % HDP[27]



[27] Zdroj: ČSÚ, 2004

Graf č. 2: Vládní dluh v % HDP[28]



Současný stav veřejných financí v ČR je však stále lepší než ve většině evropských zemí. Veřejný dluh v roce 2003 byl na úrovni 28 % HDP, což je hluboko pod maastrichtským kritériem 60 %. Alarmující je však trend, jakým se dluh zvyšuje. Pokud by nedošlo k žádné reformě, dosáhl by podle předpovědí MF v roce 2006 již hodnoty 45 % (včetně závazků ČKA). Roční deficity by se pohybovaly kolem 5-6 %, což by bylo více než povolují zmíněná kriteria. Nutno podotknout, že potíže s fiskální disciplínou má i mnoho současných členů EU, např. Francie, Itálie, Portugalsko, Belgie či Německo (viz přílohy).

Pro srovnávání daňového zatížení se vypočítává daňové zatížení v podobě složené daňové kvóty, která vyjadřuje podíl daňových příjmů (tj. skutečně zaplacených daní) na hrubém domácím produktu.

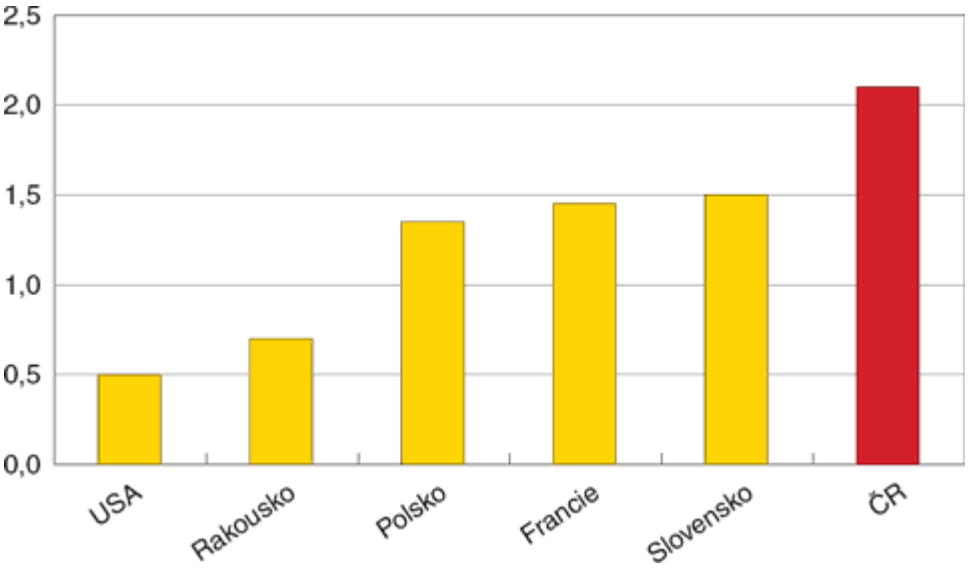
Žebříčku OECD zemí s nejvyšším daňovým zatížením dlouhodobě vévodí Švédsko (50,7 % v roce 2004), následováno Dánskem (49,6 %) a Belgií (45,6 %). Z členských zemí EU mají nejnižší zdanění Irsko (30,2 %) a Slovensko (30,8 %). Česko se svými 37,6 % najdeme přibližně na průměru zemí OECD. Navíc se kolem této hodnoty pohybuje již od roku 1995 – žádná z českých vlád za tu dobu neprovedla takovou daňovou reformu, aby se to odrazilo v podstatné změně daňové kvóty. Problém příliš vysokého daňového zatížení se může naplno projevit při působení tzv. daňové konkurence v oblasti firemního zdanění, ale také v oblasti zdanění příjmů fyzických osob.

[28] Zdroj: ČSÚ, 2004

V České republice v oblasti příjmů zcela dominují sociální tituly (OECD sem řadí jak odvody na sociální zabezpečení, tak zdravotní pojištění) – na celkových daňových příjmech se podílejí 43,6 procenta. A to je ze všech zemí OECD nejvíce (viz příloha . Podobně jsou na tom jenom v Polsku (41,4 %) a v Německu (40,5 %). Uvědomíme-li si, že sociální pojištění není ve skutečnosti pojištěním, ale jenom formou (rovné) přímé daně, zjistíme, že k žádnému odklonu od přímých daní vlastně nedochází.

Velmi zajímavým ukazatelem pro srovnání jsou také náklady na výběr daní jak zobrazuje následující graf.

Graf č. 3: Náklady na výběr daní (podíl nákladů na výběr k příjmům v %)[29]



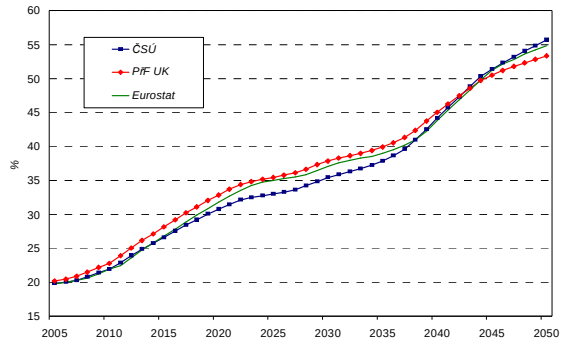
2.4.3 Udržitelnost veřejných financí

Udržitelnost veřejných financí závisí do značné míry zejména na demografickém vývoji. Populační vývoj v ČR bude poznamenán silným demografickým šokem v podobě rostoucího podílu starších osob na celkové populaci. Stárnutí populace bude mít dopad nejen na strukturu a výši veřejných výdajů, ale postihne i trh práce a budoucí vývoj životní úrovně.

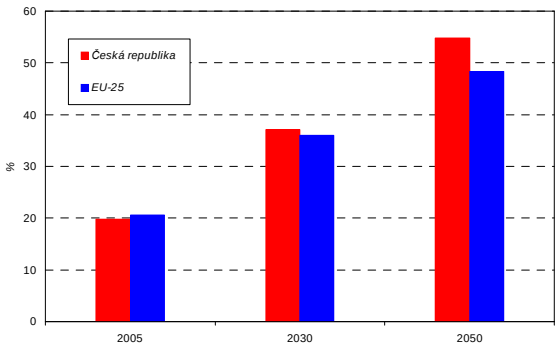
Nejlepší představu o rozsahu demografických změn si lze učinit na základě vývoje míry závislosti v příštích 45 letech. Míra závislosti je definována jako podíl osob ve věku 65 let a starších na populaci ve věku 15-64 let (ve střední variantě demografické projekce).

[29] Zdroj: OECD, 2004

Graf č. 4: Míry závislosti[30]



Graf č. 5: Míry závislosti v ČR a EU



Zdroj: ČSÚ, Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, Eurostat

V současném evropském kontextu patří česká populace mezi relativně mladé. V horizontu příštích padesáti let se však pravděpodobně zařadí mezi nejstarší v Evropě. Jsme svědky počátku procesu stárnutí obyvatelstva. Podíl mladých věkových kategorií se bude nadále snižovat. Naopak počet i podíl seniorů v populaci poroste. Příčinou těchto změn je rychle se prodlužující střední délka života doprovázená nízkou mírou porodnosti. V roce 2005 sice úhrnná plodnost[31] vzrostla na 1,28 (proti minimu 1,13 v roce 1999), ale tato hodnota je stále velmi vzdálená referenční hodnotě 2,04, která zajišťuje dlouhodobou stabilitu populace. Projekce Eurostatu předpokládá, že naděje dožití při narození se mezi roky 2004 a 2050 prodlouží o 7,3 roku pro muže (ze 72,4 na 79,7 roku) a o 5,3 roku pro ženy (ze 78,8 na 84,1 roku). Úhrnná míra plodnosti zůstane hluboko pod úrovní zajišťující prostou reprodukci (nárůst z 1,15 na 1,5). Ani významný nárůst aktivního migračního salda (ze 4,3 na 20,0 tis. ročně) tak nezabrání celkovému poklesu populace (z 10,2 na 8,8 mil. obyvatel).

Demografická míra závislosti se tak zvýší ze současných cca 20 % na cca 55 %, tj. téměř na trojnásobek. Při absenci reforem představuje míra závislosti velmi dobrý indikátor budoucích deficitních tendencí, neboť měří poměr mezi počtem osob v produktivním a postproduktivním věku.

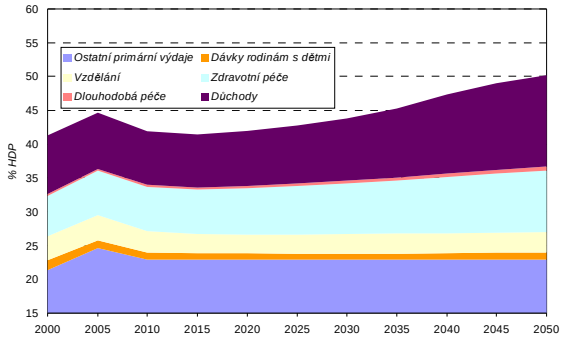
Proč se však zabýváme demografickým vývojem obyvatelstva v souvislosti s veřejnými financemi? Odpověď je zřejmá: Stárnutí populace bude mít neblahé fiskální dopady. Odhaduje se, že výdaje závisející na věkové struktuře do roku 2050 vzrostou o téměř 8 % HDP. Nejvýznamněji k jejich růstu přispějí výdaje na starobní důchody a výdaje na zdravotní a dlouhodobou péči. Nepříznivý vývoj těchto výdajů bude jen omezeně zmírňován vývojem výdajů na vzdělání a dávek rodinám s dětmi. Nárůst výdajů závisejících na věkové

[30] Grafy převzaty z Konvergenčního programu ČR. MF, 2005

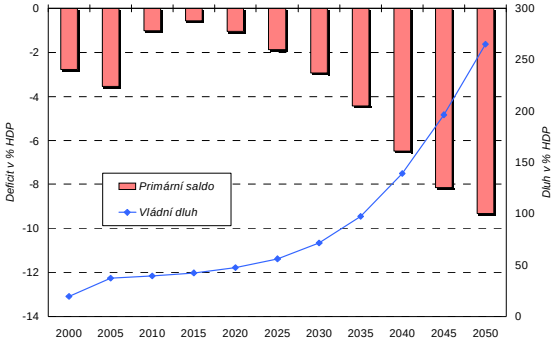
[31] Počet živě narozených dětí připadajících na 1 ženu, pokud by po celé její reprodukční období zůstala její plodnost stejná jako v uvedeném roce.

struktuře povede k prohloubení primárního deficitu, růstu úrokových sazeb a rychlé kumulaci vládního dluhu. Za těchto předpokladů by vývoj českých veřejných financí nebyl slučitelný s fiskálními kritérii definovanými Paktem stability a růstu.

Graf č. 6: Projekce výdajů[32]



Graf č. 7: Primární deficit a dluh



Projekce jsou vytvořeny za předpokladu stávajících politik a nezohledňují budoucí pravděpodobné reformní kroky. Smyslem tohoto přístupu je výpočet míry fiskální korekce nezbytné k zajištění dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Jak uvádí MF, pokud by ČR měla v období 2008 až 2050 vyhovět požadavkům na fiskální disciplínu stanoveným v Paktu stability a růstu, bylo by nutné provést taková opatření, která by snížila podíl výdajů nebo zvýšila podíl daní na HDP o více než 3 procentní body v roce 2008. To znamená, že celkové saldo veřejných financí by mělo být v roce 2008 přebytkové v rozsahu 0,6 % HDP. Pokud by měla být zajištěna permanentní solventnost vládního sektoru, muselo by v roce 2008 dojít k fiskální korekci dokonce ve výši 7,0 % HDP.

[32] Grafy převzaty z Konvergenčního programu ČR. MF, 2005

3 Reforma veřejných financí v ČR

3.1 Koncepce reformy veřejných financí

Tato kapitola vychází z dokumentu „Rozpočtový výhled 2003-2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů“ schváleného vládou České republiky usnesením č. 624/2003 v červnu roku 2003. Základní částí celého materiálu je Důvodová zpráva, ve které je obsažena odborná argumentace ve prospěch provedení fiskální konsolidace. Obsahuje také přehled opatření celé Koncepce reformy veřejných rozpočtů do roku 2006 a návrh trajektorie fiskálního vývoje a střednědobého výdajového rámce vlády na období 2004- 2006.

Cílem předloženého materiálu bylo navrhnout takovou fiskální reformu, která povede ke snižování podílu schodku veřejných rozpočtů na HDP při zachování sociální soudržnosti a kvality veřejných služeb. Ve střednědobém horizontu je cílem vlády ve fiskální politice nastartovat takové reformní tendence, které zajistí **nejpozději do roku 2008 snížení deficitu veřejných financí pod 3% HDP** a povedou k další postupné fiskální konsolidaci i za tímto časovým horizontem. Koncepce fiskální reformy do roku 2006 představuje první etapu v celém konsolidačním procesu.

Fiskální reforma by měla být realizována jako souhrn opatření na příjmové a výdajové straně veřejných rozpočtů. Těžiště problémů veřejných rozpočtů v ČR leží na výdajové straně, proto by větší část opatření měla být realizována ve formě úspor výdajů. Neznamená to však jednostrannou preferenci výdajových škrtů, neboť úspěšné rozpočtové reformy se opíraly o mix příjmových a výdajových opatření s převahou kroků na straně výdajů. Pro první etapu fiskální reformy v České republice se považuje za rozumný kompromis vycházet z poměru přínosů příjmových opatření ku výdajovým cca 1:2 až 1:3. Úspory na straně výdajů by tak měly zajistit zhruba 66 – 75 % objemu aktivních opatření k dosažení parametrů cílené fiskální konsolidace.

Z časového hlediska byla **reforma nastartována rokem 2003**, kdy se připravily legislativní podmínky. Praktický dopad v rozpočtové rovině se měl projevit počínaje rokem 2004. Materiál sice pracuje v operační rovině s koncovým horizontem v roce 2006, z ekonomického hlediska je ovšem evidentní, že reforma veřejných financí je proces dlouhodobý, který bude muset pokračovat nezbytně i po roce 2006.

3.1.1 Pasivní scénář vývoje veřejných financí

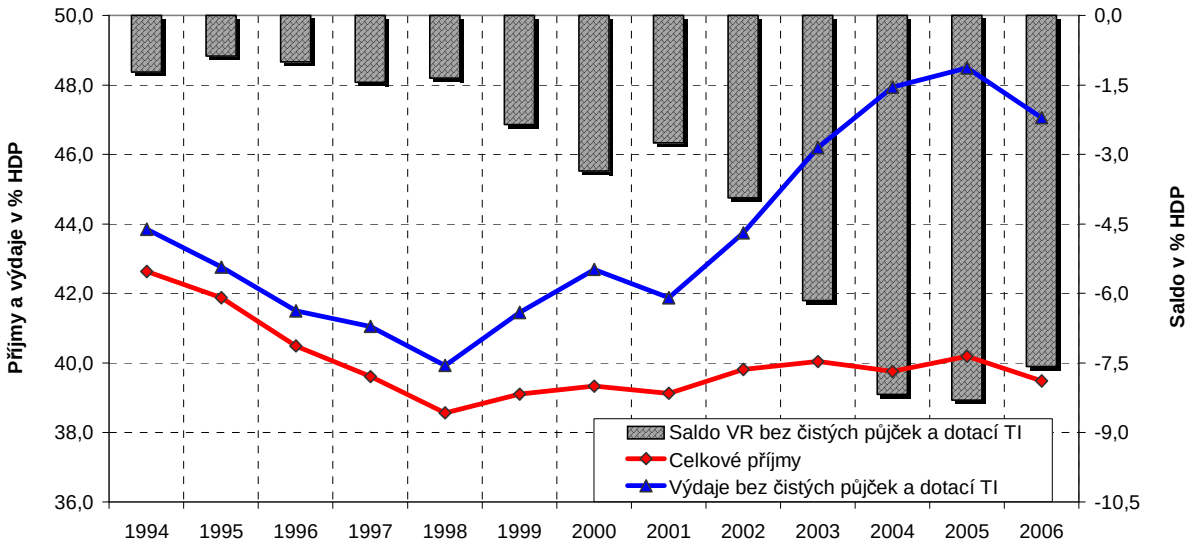
Tato část výše uvedené „Koncepce“ poskytuje na agregované úrovni za celé veřejné rozpočty výhled fiskální pozice do roku 2006 **za předpokladu, že by od výchozího roku 2003 nebyly provedeny žádné změny příjmových ani výdajových politik** (autonomní, resp. pasivní scénář). Predikce vychází z celého množství předpokladů - počítalo se s růstem až 4 %, tedy i s rostoucími daňovými příjmy, počítáno bylo i se vstupem ČR do EU apod.

Z hlediska metodologie je fiskální výkaznictví v ČR založeno na „cash principu“, který se však odlišuje od metodiky ESA95, která je založena na principu akruálním. Ke sblížení obou metodik je Ministerstvem financí používán v rámci „metodiky fiskálního cílení“ tzv. očištěný cash deficit[33], který se trendem i úrovní přibližuje datům vykazovaným metodikou ESA95, a z něhož také vychází pasivní scénář vývoje veřejných financí do roku 2006. Navíc jsou data uvedena i v „klasické“ české metodice používané pro sestavování státního rozpočtu.

Jaké jsou závěry pasivního scénáře? Pokud by systém veřejných financí zůstal bez reformních opatření, dosáhl by deficit veřejných rozpočtů očištěný o dotace transformačním institucím, splatné garance a finanční operace úrovně 7,6 % HDP v roce 2006. Deficit státního rozpočtu, největšího původce deficitů, by v roce 2006 dosáhl hodnot kolem 5,4 % HDP. Při promítnutí všech příjmových a výdajových operací (tj. v metodice dosud používané pro sestavování a schvalování návrhu státního rozpočtu) deficit veřejných rozpočtů osciluje kolem 10 % HDP (9,5 % HDP v roce 2004, 10,2 % HDP v roce 2005 a 9,0 % v roce 2006) a v případě státního rozpočtu se jeho deficity v letech 2004 – 2006 pohybují dokonce na úrovních 7,3 %, 7,6 % a 6,3 % z HDP.

[33] Očištěný cash deficit abstrahuje od přesně vymezených jednorázových neopakovatelných typů příjmů a výdajů spojených s transformací české ekonomiky. Na straně příjmů jde o tzv. čisté půjčky (v praxi jde zejména o příjmy z privatizace), na straně výdajů o transfery ke krytí ztrát transformačních institucí (zejména ČKA).

Graf č. 8: Příjmy, výdaje a deficit veřejných rozpočtů v % HDP – pasivní scénář[34]



Z grafu je patrný rychle rostoucí objem veřejných výdajů při víceméně stagnující úrovni příjmů a tím i prohlubující se deficitnost hospodaření veřejného rozpočtu, což jen potvrzuje nutnost provedení konsolidace.

Predikce vývoje veřejného dluhu ČR je zachycena v následující tabulce.

Tabulka č. 3: Predikce vývoje konsolidovaného veřejného dluhu v případě nerealizace fiskální konsolidace[35]

% z HDP	2002	2003	2004	2005	2006
Veřejný dluh včetně závazků ČKA	27,0	30,9	36,8	43,4	47,7

3.1.2 Aktivní scénář střednědobé fiskální konsolidace

Aktivní scénář koncepce reformy veřejných financí vychází z trajektorie poklesu deficitu celkových veřejných rozpočtů dohodnuté na koaličním jednání v Kolodějích 4.5. 2003.

Cíl pro deficit veřejných rozpočtů (po očištění o privatizační příjmy, finanční operace a dotace transformačním institucím) v roce 2006 činí 4,0 % HDP. **Poklesu deficitu veřejných rozpočtů má být dosaženo především snižováním deficitu tzv. centrální vlády** (tj. státního rozpočtu a státních fondů). Na konci roku 2006 by deficit centrální vlády neměl překročit 3,1 % HDP. **Cíl pro deficit státního rozpočtu** (po „očištění“ o privatizační příjmy,

[34] Zdroj: Rozpočtový výhled 2003-2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů. MF, 2003.
[35] Zdroj: Rozpočtový výhled 2003-2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů. MF, 2003.

finanční operace a dotace transformačním institucím) v roce 2006, který je konzistentní s cílem pro celé veřejné rozpočty, činí 2 % HDP.

Tabulka č. 4: Parametry aktivního scénáře[36]

	2002	2003	2004	2005	2006
Snižování podílu salda rozpočtů na HDP:					
Veřejné rozpočty			0,64	0,71	0,86
Centrální vláda			0,76	0,62	0,83
Státní rozpočet			0,57	0,53	0,74
Maximální saldo (% HDP):					
Veřejné rozpočty	-3,9	-6,2	-5,5	-4,8	-4,0
Centrální vláda	-3,0	-5,3	-4,5	-3,9	-3,1
Státní rozpočet	-1,7	-3,9	-3,3	-2,8	-2,0
Maximální saldo (mld. Kč):					
Veřejné rozpočty	-89,5	-146	-139	-129	-115
Centrální vláda	-68,7	-125	-114	-105	-90
Státní rozpočet	-39,5	-92	-83	-75	-60
Nutný rozsah opatření (P a V v mld. Kč):					
Centrální vláda			67	94	106
Státní rozpočet			65	89	97

Jedním z pilířů reformy jsou **institucionální změny**. V platnost mají být uvedeny tzv. **střednědobé výdajové rámce**, což v praxi znamená, že současně s návrhem státního rozpočtu na následující rok bude Poslanecká sněmovna schvalovat i vládou předložený návrh agregátních střednědobých rámců také na dva následující roky. Fiskální cílení má mít podobu salda veřejných rozpočtů na HDP, z něhož se odvodí salda státního rozpočtu. Jakékoli odchylky musí vláda sněmovně vysvětlit a požádat o souhlas. Výdajové stropy uvádí tabulka č. 5.

Tabulka č. 5: Výdajové stropy a rozsah výdajových opatření (mld. Kč)[37]

	2002	2003	2004	2005	2006
Příjmy po aktivních úpravách:					
Celkové příjmy SR			737	802	851
Příjmy SR (bez splátek půjček a dotací z FNM)			734	801	850
Maximální saldo SR			-83	-75	-60
Výdajový strop:					
Celkové výdaje SR			854	919	938
Výdaje SR (bez půjček, garancí a dotací TI)			817	876	910
Rozsah výdajových opatření			**45**	**65**	**78**
Memo:					
Výdajový strop CV			880	939	974
z toho: SFDI			44	44	44

[36] Zdroj: Rozpočtový výhled 2003-2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů. MF, 2003.
[37] Zdroj: Rozpočtový výhled 2003-2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů. MF, 2003.

Z výše uvedené tabulky tedy vyplývá, že na úrovni státního rozpočtu dosahují limity výdajů při započtení změn daňových zákonů v jednotlivých letech těchto hodnot: 817 mld. Kč v roce 2004, 876 mld. Kč v roce 2005 a 910 mld. Kč v roce 2006. Stanovené výdajové stropy rostou v průměrů o 5,6 % ročně. Při inflaci na úrovni cca 3 % ročně nejde o nikterak restriktivní fiskální politiku. Jistá restrikce ovšem vyplývá ze skutečnosti, že výdaje SR se významně zvyšují o rozpočtové dopady členství v EU. Ostatní výdaje tak budou muset být adekvátně korigovány. Při realizaci fiskální konsolidace nedojde ani v jednom roce k poklesu reálné hodnoty objemu výdajů státního rozpočtu. Naopak, v průměru za léta 2004 až 2006 je zajištěn její meziroční růst o více než 2 %. Klíčovým výstupem principu fiskálního cílení je nejen stanovení střednědobých výdajových rámců vlády na roky 2004 – 2006, ale i nutného rozsahu úsporných opatření na straně výdajů v jednotlivých letech. Ty představují podle zvolené aktivní fiskální politiky částky 45 mld. Kč v roce 2004, 65 mld. Kč v roce 2005 a 78 mld. Kč v roce 2006. Přijetí aktivního scénáře vládou vyžaduje implementovat významná opatření na příjmové i výdajové straně státního rozpočtu. Jejich rozsah v jednotlivých letech je patrný z následující tabulky č. 6.

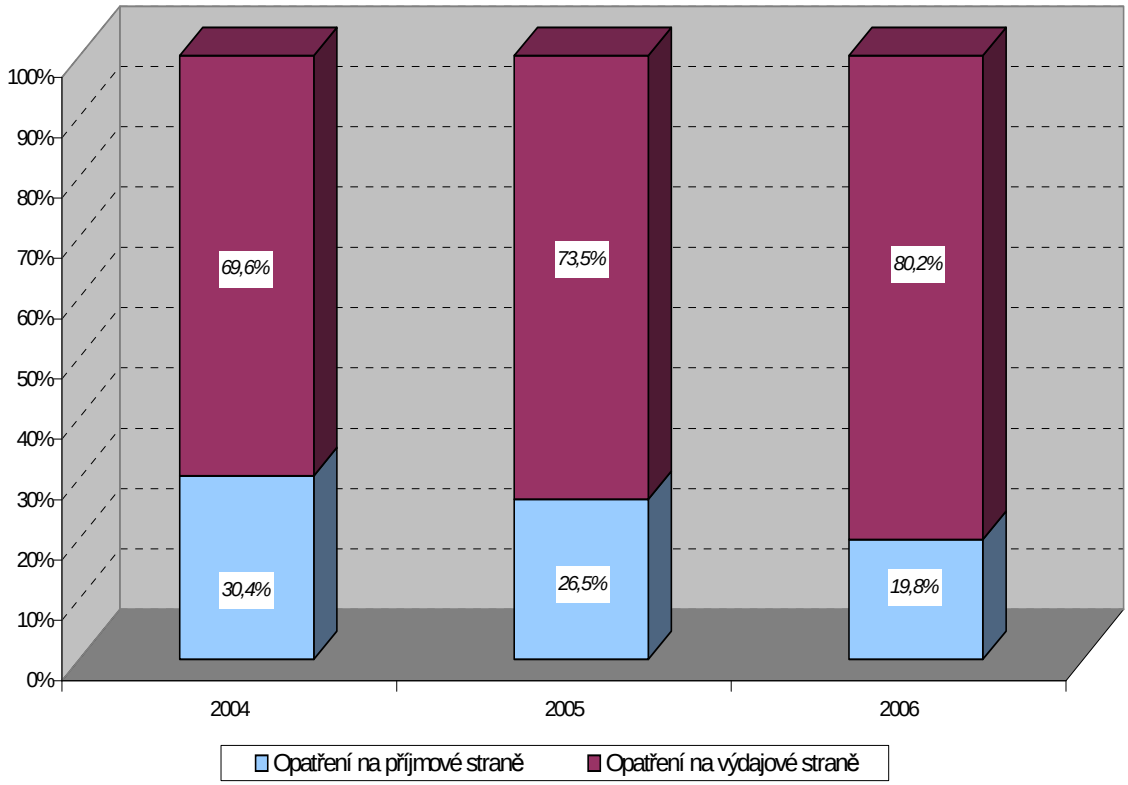
Tabulka č. 6: Shrnutí rozsahu aktivních příjmových a výdajových opatření ve státním rozpočtu[38]

	2004	**2005**	**2006**	**Celkem**
Aktivní opatření na straně příjmů	19,8	23,5	19,3	**62,7**
Aktivní opatření na straně výdajů	45,4	65,4	78,1	**188,9**
Aktivní opatření celkem	**65,2**	**88,9**	**97,4**	**251,6**

Poměr opatření na příjmové a na výdajové straně k celku je znázorněn následujícím grafem:

[38] Zdroj: Rozpočtový výhled 2003-2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů. MF, 2003.

Graf č. 9: Struktura příjmových a výdajových opatření ve státním rozpočtu[39]



Konsolidace je mixem příjmových a výdajových opatření, kdy se podíl výdajových opatření na celkové fiskální korekci pohybuje v letech 2004 – 2006 cca mezi 70 až 80 %. Naplnění požadovaného rozsahu fiskální korekce v letech 2004 – 2006 znamená mobilizovat výrazné úspory zejména na straně výdajů.

Dojde-li k realizaci navržených opatření, měl by se deficit státního rozpočtu v „očištěném“ pojetí pohybovat na úrovních cca 83 mld. Kč v roce 2004, 75 mld. Kč v roce 2005 a 60 mld. Kč v roce 2006.

Tabulka č. 7: Předpokládaný vývoj deficitu státního rozpočtu (mld. Kč)[40]

	2002	2003	2004	2005	2006
Saldo SR (metodika sestavování SR)	-45,7	-119	-118	-117	-87
Saldo SR (metodika pro fiskální cílení)	-39,5	-92	-83	-75	-60

Přijetí navrženého reformního scénáře bude znamenat i výrazné zpomalení růstu veřejného dluhu, jak je patrné z tabulky č. 8.

[39] Zdroj: Rozpočtový výhled 2003-2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů. MF, 2003.
[40] Zdroj: Rozpočtový výhled 2003-2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů. MF, 2003.

Tabulka č. 8: Předpokládaný vývoj veřejného dluhu (% HDP)[41]

	2002	2003	2004	2005	2006
Hrubý veřejný dluh konsolidovaný	19,5	24,4	29,5	34,2	36,7
Hrubý veřejný dluh konsolidovaný včetně ČKA	27,0	30,9	34,1	37,4	38,5

Podle aktivního scénáře tedy mělo dojít k obratu ve vývoji veřejných financí, a to postupným snižováním deficitů.

3.2 Konvergenční program České republiky

Česká republika je povinna předkládat v souladu s Paktem stability a růstu, konkrétně nařízením Rady 1466/97 tzv. Konvergenční programy. V květnu roku 2004 předložila ČR Komisi svůj první **Konvergenční program na období 2004-2007,** který byl připraven na základě reformních opatření specifikovaných v Koncepci reformy veřejných rozpočtů. Tento dokument prezentoval střednědobou strategii fiskální konsolidace, kterou vláda ČR přijala ke snižování nadměrného rozpočtového deficitu. Podle ní měl deficit vládního sektoru v roce 2004 dosáhnout 5,3 % HDP, v roce 2005 neměl přesáhnout 4,7 % HDP, v roce 2006 hodnotu 3,8 % HDP, v roce 2007 hodnotu 3,3 % HDP tak, aby v roce 2008 splnil důvěryhodným a udržitelným způsobem maastrichtské referenční kritérium a ČR mohla vstoupit do eurozóny v období 2009-2010. Dne 5. července 2004 přijala Rada ECOFIN rozhodnutí o existenci nadměrného schodku v České republice a s cílem napravit tuto situaci vydala pro ČR balíček doporučení. Rada například doporučila České republice:

- ukončit co nejrychleji současnou situaci nadměrného schodku a učinit kroky pro snížení schodku pod 3% HDP do roku 2008 věrohodným a udržitelným způsobem;
- implementovat důsledně opatření zahrnutá do Konvergenčního programu z května 2004, obzvláště snížení mzdových nákladů ve státní správě a snížení výdajů jednotlivých ministerstev;
- použít příjmy vyšší než rozpočtované na snižování deficitu;
- zavést rozpočtové cílení založené na střednědobých výdajových rámcích a vytvořit účinná pravidla pro snižování rizika zvyšující se zadluženosti regionů a místních samospráv;
- zahájit reformu penzijních a zdravotních systémů pro zlepšení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí;

[41] Zdroj: Rozpočtový výhled 2003-2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů. MF, 2003.

- minimalizovat negativní rozpočtový dopad operací ČKA a některá další.

K první aktualizaci dokumentu v souladu s výše uvedenými doporučeními došlo v listopadu 2004. V listopadu 2005 byl předložen **Konvergenční program na období 2006 až 2008**. Stejně jako předešlý program respektuje rozhodnutí Rady ECOFIN o existenci nadměrného schodku a obsahově vychází ze strategie fiskální konsolidace přijaté vládou ČR k odstranění nadměrného schodku. Vláda ČR tuto strategii fiskální konsolidace i nadále dodržuje, tak aby od roku 2008 plnila udržitelným způsobem maastrichtská konvergenční kritéria. Předkládaný Konvergenční program je v souladu s relevantními strategickými a rozpočtovými dokumenty vlády typu Strategie hospodářského růstu na období 2006 – 2013 a Národní program reforem, který byl zpracován na podporu revidovaného Lisabonského procesu.

Nejdůležitější prioritou ČR v makroekonomické oblasti je konsolidace veřejných financí. Pokračování reformy veřejných financí se zaměřuje na postupné snižování podílu deficitu veřejných financí na HDP. Vláda se zavázala, že během následujících tří let provede strategická rozhodnutí pro stabilizaci důchodového systému a systému financování zdravotní péče.

Konvergenčního program ČR na období 2006-2008 předpokládá v souladu s Koncepcí reformy veřejných financí, že v roce 2008 by měl schodek veřejných rozpočtů klesnout bezpečně pod 3 % HDP. Tento krok je nejvyšší prioritou v oblasti rozpočtové politiky a vládní politiky vůbec. Program předpokládá postupné snižování deficitu vládního sektoru na 3,8 % HDP v roce 2006, 3,3 % v roce 2007 a 2,7 % HDP v roce 2008. Nástrojem k implementaci fiskálních cílů by mělo být dodržování závazných výdajových rámců.

Vzhledem ke svému vysokému ekonomickému růstu a relativně nízké úrovni veřejného dluhu se ČR může řadit mezi země, jejichž střednědobý cíl deficitu veřejných rozpočtů se pohybuje na úrovni 1 % HDP. Tohoto operativního cíle by mohla ČR dosáhnout do roku 2012. Rozpočtový vývoj bude ale v dlouhodobějším horizontu souviset s nutností připravit se na proces stárnutí populace. Trajektorie směřování ke střednědobému cíli může být narušena pouze v případě zásadních strukturních reforem s přímými rozpočtovými náklady, jakou by v budoucnu mohla být reforma penzijního systému.

3.2.1 Plánovaný vývoj vládního dluhu

Střednědobý fiskální rámec předpokládá jenom mírný růst poměru dluhu k HDP. Do konce roku 2008 se očekává zvýšení vládního dluhu o jeden procentní bod oproti roku 2004. Dluh vládního sektoru se tak zvýší na 37,8 % HDP v roce 2008. Při současném růstu nominálního HDP by v roce 2008 měla být dosažena taková úroveň deficitu, která bude zajišťovat stabilizaci podílu vládního dluhu na HDP.[42]

Vychází se z předpokladu, že ČKA bude do roku 2007 utlumovat své aktivity a s poklesem bilanční sumy bude klesat i objem jejích závazků, a že vláda již nebude poskytovat žádné další rizikové garance. Realizované státní záruky a kumulovaná ztráta agentury budou postupně uhrazovány ze státního rozpočtu. Závazky ČKA a imputované státní záruky se tak postupně budou transformovat do podoby obchodovatelných dluhových instrumentů. Konkrétní údaje uvádí tabulka č. 9.

Tabulka č. 9: Vládní dluh – příspěvky jednotlivých subsektorů[43]

v % HDP	kód ESA	Rok 2004	Rok 2005 (1)	Rok 2006 (2)	Rok 2007 (2)	Rok 2008 (2)
Dluh podle subsektorů						
Vládní instituce	**S.13**	**36,8**	**37,4**	**37,1**	**37,9**	**37,8**
Ústřední vládní instituce	**S.1311**	**34,2**	**34,6**	**34,3**	**35,0**	**34,8**
z toho: ČKA		*3,3*	*1,6*	*1,0*	*0,2*	*0,0*
státní záruky		*9,2*	*8,2*	*7,5*	*6,0*	*5,4*
Místní vládní instituce	**S.1313**	**2,6**	**2,8**	**2,8**	**2,9**	**2,9**
Fondy sociálního zabezpečení	**S.1314**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**

(1) Odhad
(2) Trendové hodnoty nebo průměry za období

Dynamika růstu vládního dluhu se bude po roce 2005 postupně utlumovat. Růst nominálního HDP na úrovni 6,0 až 7,5 % ročně přispěje každoročně ke snížení úrovně dluhu o cca 2,0 až 2,5 procentního bodu a bude tak kompenzovat značnou část růstu dluhu z titulu přetrvávajících deficitů. Příspěvek deficitu k akumulaci dluhu se bude s postupující fiskální konsolidací v čase snižovat. V letech 2007 a 2008 má být dynamika dluhu určována téměř výlučně deficitem vládního sektoru a růstem nominálního HDP.

[42] Při tempu růstu nominálního HDP kolem 7 % ročně a úrovni dluhu cca 38 % HDP umožní stabilizaci podílu dluhu na HDP deficit na úrovni cca 2,5 – 3,0 % HDP.
[43] Konvergenční program České republiky na období 2006-2008. Ministerstvo financí, listopad 2005.

3.2.2 Plánovaný vývoj příjmů a výdajů

Podmínkou stabilního ekonomického prostředí je úspěšná realizace fiskální konsolidace, přičemž k podpoře dynamického rozvoje ekonomiky lze přispět vhodnou strukturou veřejných příjmů a výdajů.

Díky akceleraci hospodářského růstu a umírněnému růstu výdajů předpokládá fiskální rámec pokles výdajů vládního sektoru v relaci k HDP. Očekávaný růst úrokových sazeb a vyšší úroveň vládního dluhu jsou faktory, které budou působit ve směru růstu výdajů na dluhovou službu. Dlouhodobější efekt mají opatření směřovaná na stabilizaci důchodového systému a postupná redukce počtu zaměstnanců ve vládním sektoru. Příznivý ekonomický vývoj vytváří předpoklady pro pomalejší růst sociálních dávek, v relaci k HDP se proto očekává jejich pokles.

Daňová opatření jsou směřována na podporu ekonomického růstu a zaměstnanosti. Postupně bude pokračovat přesun daňové zátěže od přímých daní k daním nepřímým. V horizontu let 2005 až 2008 je očekáván pokles daňové kvóty o cca 1,4 procentního bodu. To je způsobeno plánovaným snížením daně z příjmů (o cca 0,7 procentního bodu) a efektem kompozice růstu HDP. Dynamika soukromé i vládní spotřeby bude významně zaostávat za tempem růstu HDP. Výnos DPH a spotřebních daní tak bude v relaci k HDP klesat. Celkové příjmy se během sledovaného období prakticky nezmění. To je způsobeno zvýšením přílivu prostředků z EU, který se očekává v roce 2007 v souvislosti s přijetím nové finanční perspektivy z důvodu vyššího čerpání prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudružnosti a zejména v roce 2008.

3.3 Navrhovaná a již uskutečněná reformní opatření na straně příjmů

V současné době jsou provedeny dvě etapy reformy veřejných financí. Jejich cílem bylo posílení nepřímých daní kompenzované poklesem daní přímých. První etapa byla navržena s ohledem na povinnost ČR sladit daňovou legislativu se směrnicemi EU a současně významně přispěla ke snížení deficitu vládního sektoru. Naproti tomu daňový balíček z druhé etapy je vnímán jak nástroj strukturálních reforem, který si klade za cíl přispět k posílení potenciálního růstu české ekonomiky.

3.3.1 DPH

Se vstupem ČR do EU došlo v souladu se směrnicemi EU k přeřazení zboží a části služeb ze snížené (5 %) do základní sazby a naopak. Snížila se základní sazba o 3 procentní body (z 22 na 19 %). Také se snížila hranice obratu pro povinnou registraci k DPH. Dále bylo upraveno zdaňování obchodu v rámci EU.

3.3.2 Spotřební daně

Nová právní úprava zvýšila sazby směrem k úrovni minim požadovaných EU.[44] Zvýšeny byly spotřební daně u tabákových výrobků, minerálních olejů a lihu. Spotřební daně se podle nového systému vyměřují až ve chvíli konečného prodeje osobě, která nemá povolení celní správy k provozování tzv. daňového skladu. Spotřební daní je tak zatíženo až zboží určené ke konečné spotřebě. Po vzoru EU byla přenesena správa spotřebních daní z finančních úřadů výhradně na celní úřady. Zvýšení sazeb u lihu a tabákových výrobků je doprovázeno opatřeními k omezení daňových úniků. Na tržištích byl zakázán prodej tabáku a lihovin. Na základě nového zákona o značení lihovin kontrolními páskami musí být alkoholické nápoje označovány.

Plánuje se postupné dosažení 57 % daňového zatížení cigaret do 31. prosince 2006.

3.3.3 Daň z příjmů

Hlavním cílem je snížení administrativní zátěže zejména pro malé a střední podniky (zvýhodnění využívání paušálních výdajů) a podpora zaměstnanosti, omezení pasti chudoby, snížení daňového zatížení zejména nízkopříjmových skupin.

V případě **daně z příjmů právnických osob** došlo v roce 2005 ke snížení sazby z 28 na 26 %, a dále na 24 % k 1. lednu 2006. K dalším opatřením patří zkrácení doby odpisování hmotného majetku se současnou modifikaci tzv. reinvestičního odpočtu, zvýhodnění odpisování např. počítačů, vybraných dopravních prostředků, strojů a zařízení. Dále zkrácení doby odpisování nehmotného majetku v případě software, audiovizuálních děl a nehmotných výsledků výzkumu a vývoje, a zavedení nové odčitatelné položky na podporu vědy a výzkumu.

[44] Prozatím nebyly upraveny všechny daňové sazby na úroveň minimálních sazeb EU. V rámci přechodných období, které Česká republiky má do konce roku 2007, není ještě na úrovni minimálních sazeb zemní plyn pro topení, zkapalněné plyny (LPG) pro topení, a spotřební daň z cigaret.

Nově přijatými opatřeními u **daně z příjmu fyzických** osob jsou:

- zavedení slevy na vyživované dítě místo odečitatelné položky,
- společné zdanění manželů jako podpora rodin s dětmi,
- zavedení minimálního základu daně pro osoby samostatně výdělečně činné,
- rozšíření možnosti využívání výdajových paušálů a jejich zvýšení
- snížení zdanění fyzických osob.

S účinností od 1. ledna 2006 je podstatná část nezdanitelných částí daně nahrazena tzv. **slevami na dani**. Manželé, vyživující alespoň jedno dítě žijící s nimi v jedné domácnosti, budou moci také poprvé využít **společného zdanění**.. Tato forma zdanění může být výhodná především v případě, že jeden z manželů nemá žádné zdanitelné příjmy. Nejvýznamnějšími změnami jsou přímé **snížení daňového zatížení** fyzických osob s důrazem na nízko a středně příjmové skupiny, rozšíření možnosti využívání **výdajových paušálů** a paušální daně. Od začátku roku 2006 dochází ke snížení sazby daně v prvním daňovém pásmu z 15 na 12 procent a ve druhém pásmu z 20 na 19 procent. Zároveň s tímto snížením dochází k rozšíření nejnižšího pásma ze 109 200 Kč na 121 200 Kč. Adekvátně dochází ke změnám ve výpočtu záloh na daň z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků.

Tabulka č. 10: Sazby daně z příjmů FO pro rok 2006

Základ daně		**Daň**	**Ze základu přesahujícího**
od Kč	**do Kč**		
0	121 200	12 %	
121 200	218 400	14 544 Kč + 19 %	121 200 Kč
218 400	331 200	33 012 Kč + 25 %	218 400 Kč
331 200	a více	61 212 Kč + 32 %	331 200 Kč

Snaha rozšířit využívání paušální daně se promítla především do zvýšení limitu, který její využití umožňuje, z jednoho na pět milionů korun. Paušální daně nyní budou moci využít poplatníci, kteří prokáží, že jejich roční výše příjmů v bezprostředně předcházejících 3 zdaňovacích obdobích nepřesáhla onu pětimilionovou hranici.

Tyto změny však rozhodně nelze označit za daňovou reformu a zůstává otázkou, zda je možné pouze dílčími úpravami zásadně zjednodušit stávající nepřehledný systém.

3.3.4 Pojistné na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění

Vyměřovací základ OSVČ pro oba druhy pojistného byl z původní úrovně 35 % v letech 2004 – 2006 postupně zvyšován, a v roce 2006 měl být navýšen na 50 % rozdílu mezi příjmy a výdaji. Nejnižší vyměřovací základ podnikatelů se již neodvozuje od minimální mzdy, ale od poloviny průměrného platu v zemi. Tento princip je uplatněn pro účely stanovení minimální daně z příjmů, výpočtu minimálního odvodu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na politiku zaměstnanosti, minimálního vyměřovacího základu pro zdravotní pojistné a pro posouzení nároku na sociální dávky. V souvislosti se zavedením nového důchodového systému bude řešena i otázka maximálního vyměřovacího základu pro zaměstnance a OSVČ. Na osoby pobírající příjmy na základě mandátních a jim podobných smluv bude z hlediska sociálního a zdravotního pojištění a přístupu k sociálním dávkám pohlíženo jako na OSVČ.

3.3.5 Daň dědická, daň darovací a daň z převodu nemovitostí

Došlo ke snížení sazby daně z převodu nemovitostí z 5 % na 3 % a stanovení splatnosti daně ve lhůtě pro podání daňového přiznání, k osvobození bezúplatných nabytí majetku na financování zařízení v oblasti výzkumu a vývoje od daně dědické a daně darovací.

3.3.6 Správa daní

Daně a daňové řízení budou zastřešeny novou procesní úpravou, tzv. daňovým řádem. Pro podnikatele, kteří inkasují na tržištích a ve stánkovém prodeji platby v hotovosti, bude od 30. 6. 2006 zavedena povinnost evidovat tyto platby v registračních pokladnách.

Dále se uvažovalo o zavedení majetkových přiznání. Osoby, které zakoupí registrovaný majetek nad určitou cenu, by měly mít povinnost podat majetkové přiznání. Pokud nabývací cena bude v nepoměru k deklarovaným příjmům nebo nabyvatel přiznání nepodá, správce daně zahájí řízení o přiznání původu příjmů. Od přijetí příslušného zákona se však zatím upustilo.

3.3.7 Fiskální efekty navrhovaných opatření

Fiskální efekty navrhovaných opatření do bilance státního rozpočtu v letech 2004 až 2006 sumarizuje tabulka č. 11.

Tabulka č. 11: Předpokládané fiskální efekty příjmových opatření na státní rozpočet (mld. Kč)

	2004	2005	2006	Celkem
DANĚ celkem	**20,8**	**22,7**	**16,5**	**60,1**
• daň z přidané hodnoty	10,7	17,2	18,1	46,0
• spotřební daně	11,8	14,5	17,5	43,8
• daň z příjmů právnických osob	-4,1	-8,7	-15,7	-28,5
• daň z příjmů fyzických osob *)	-2,4	-1,0	-0,8	-4,2
• ostatní majetkové daně	4,8	0,7	-2,6	2,9
POJISTNÉ celkem	**-1,0**	**0,8**	**2,8**	**2,6**
DANĚ A POJISTNÉ CELKEM	**19,8**	**23,5**	**19,3**	**62,7**

*) Ve výnosu této daně se promítají vlivy jiných reformních opatření, zejména v platové oblasti ve veřejném sektoru a zvýšení pojistného pro OSVČ.

Na základě výše uvedených změn a očekávaného vývoje příjmů státního rozpočtu, lze očekávat vývoj daňové kvóty dle následující tabulky.

Tabulka č. 12: Očekávaný vývoj daňové kvóty do roku 2007[45]

Daňová kvóta dle metodiky OECD								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Daňová kvóta v %	20,2	20,0	20,6	21,1	21,1	21,4	20,6	20,2
Složená daňová kvóta v %	35,9	36,1	36,9	37,6	37,7	38,1	37,4	36,8
Poznámky: Po zohlednění revize HDP. Daňová kvóta je rovna poměru daňových příjmů k HDP. Složená daňová kvóta je rovna součtu daňových příjmů a příjmů z pojistného k HDP.								

Z tabulky je patrné, že po vzestupu daňového zatížení v letech 2002 až 2005, které bylo dáno částečně opatřeními implementovanými v rámci reformy veřejných financí, lze očekávat v letech 2006 a 2007 návrat daňového zatížení na úroveň roku 2002.[46]

[45] Zpráva o plnění Konvergenčního programu ČR. Interní materiál MF

[46] Vývoj daňové zátěže podle metodiky GFS, kterou využívá Ministerstvo financí pro kompilování daňové kvóty v Makroekonomické predikci České republiky. Konsolidovaná daňová kvóta v této metodice se v České republice od roku 2003 pohybuje okolo 35 % HDP. V roce 2005 je predikována ve výši 34,9 % HDP.

3.4 Navrhovaná a již uskutečněná reformní opatření na straně výdajů

V rámci veřejných rozpočtů je realizována řada náročných výdajových programů, které souvisí s prioritami vlády i ostatními politikami v daných oblastech. Změny výdajové strany by měly vést k tomu, že vláda v budoucnu splní své závazky. Vláda se dále zavázala přistoupit k nezbytné racionalizaci mandatorních výdajů, klást důraz na programově orientovanou strukturu kapitol státního rozpočtu, dbát na hospodárné využívání rozpočtových prostředků a v tomto smyslu přijmout řadu opatření.

Navrhuje se realizovat mix výdajových opatření. Některá využívají již nyní existující legislativní prostor pro diskreční rozhodování vlády, jiná vyžadují legislativní úpravy.

3.4.1 Důchody

Krize a prohlubující se deficit důchodového systému vyžadují zásadní reformu, která bude ztělesněna ve změnách nastavení parametrů důchodového systému. V roce 2003 dosáhl deficit důchodového systému kolem 20 miliard. Nevlídně se tváří projekce počtu obyvatel.

V prvé řadě, věková hranice pro odchod do důchodu se bude zvyšovat i po roce 2006 stejným tempem jako dosud, až do dosažení shodné hranice 63 let pro muže i ženy (úspory výdajů i zvýšení příjmů lze očekávat až od roku 2008). Zruší se možnost dočasně kráceného starobního důchodu při předčasném odchodu do důchodu a ponecháno bude jen trvalé krácení. Provede se další redukce hodnocení doby studia pro účely důchodového pojištění. Navrhuje se dále zrušit omezení souběhu starobního důchodu a výdělku v období 2 let po nabytí nároku, přesáhne-li výdělek dvojnásobek částky životního minima a mění se podmínka výplaty důchodu, kterou bylo uzavření pracovní smlouvy na dobu určitou tak, že se omezuje na dobu určitou nepřesahující jeden rok.

Citlivým problémem je valorizace. V Koncepci reformy veřejných rozpočtů se předpokládalo, že důchody budou zvyšovány v letech 2004 až 2006 o částky stanovené podle platného zákonného ustanovení, tj. podle růstu spotřebitelských cen a jedné třetiny růstu reálné průměrné mzdy s přihlédnutím k tomu, že relace průměrného důchodu k průměrné mzdě neklesne do roku 2006 pod 40 %. Vláda však před volbami rozhodla přilepšit důchodcům více, než ukládá zákon. Ministr práce a sociálních věcí Zdeněk Škromach prosadil, aby se penze v roce 2006 nezvýšily o tři ale o pět procent.

Podoba reformy penzijního systému zatím není pevně formulována. Vládní představa reformy předpokládá, že penzijní reforma musí zahrnout jak reformu základního průběžně financovaného systému, tak i změny v doplňkových systémech. Základem reformy prvního pilíře důchodového pojištění bude příprava přechodu z dávkově definovaného na příspěvkově definovaný systém starobních důchodů (NDC). Důchodové zabezpečení zůstává i nadále založeno na průběžně financovaném státním systému, ale nově budou vytvořeny pomyslné individuální účty (NDC), na kterých se každému jedinci monitoruje stav odvedeného pojistného. Z toho se pak vypočítá jeho důchod, čímž je posílena ekvivalence systému. Na ochranu jedinců s nízkými příjmy by měl být zaveden institut tzv. minimálního garantovaného důchodu. V návaznosti na to budou posouzeny změny v doplňkových systémech. Jejich smyslem bude motivace k systematické akumulaci finančních aktiv a zajištění jejich bezpečného investování tak, aby co nejširšímu okruhu občanů byly zajištěny dodatečné příjmy ve stáří nad rámec příjmu ze základního povinného systému prvního pilíře. Uvedený text je pouze jednou z úvah o podobě penzijního systému, konečné rozhodnutí o reformě zatím nebylo učiněno.

3.4.2 Nemocenské pojištění

Na příjmové straně došlo ke zvýšení odvodové povinnosti, na výdajové straně půjde o revizi základních parametrů, aby se zamezilo zneužívání nemocenského systému. Došlo k redukci vyměřovacího základu po dobu prvních 14 dní nemoci ze 100 na 90 %, a pro první tři kalendářní dny nemoci se snížila výše nemocenských dávek na 25 % denního vyměřovacího základu.

Sněmovna schválila počátkem roku 2006 přes veto prezidenta zákon o nemocenském pojištění, kdy prvních 14 dní budou nemocenskou vyplácet místo státu zaměstnavatelé. Částka 3,3 procenta z platu zaměstnance, kterou musí odvádět na pojištění, se jím ale sníží na 1,4 procenta. Vláda si od toho slibuje, že se dále sníží počet dnů, které lidé promarodí. Tento efekt přineslo už opatření vlády premiéra Špidly před několika lety, kdy se výrazně snížila nemocenská v prvních třech dnech nemoci. Někteří ekonomové hodnotí nový zákon jako rizikový, neboť v případě plošné nemoci může ohrozit i velké podniky.

3.4.3 Dávky státní sociální podpory a sociální péče

Jde o nejvýznamnější položku rozpočtu. Byla plánována rychlá a hluboká reforma. Jejím smyslem je intenzivnější cílení dávek na skutečně sociálně potřebné a odstranění prvků, které odrazují od aktivního přístupu jednotlivců i rodin k řešení jejich sociální situace. Revize a redukce dávek státní sociální podpory a sociální péče a zpracování nového zákona o hmotné nouzi a sociálním vyloučení s komplexně novým řešením dávek podmíněných sociální potřebností k l. l. 2006, a se zavedením bonifikačních a sankčních mechanismů, bude podmíněno revizí a rekonstrukcí životního minima. Revizí a redukcí projdou i dávky, u nichž je nárok podmíněn zdravotním handicapem.

V reformě dávkových systémů se předpokládá důsledné rozdělení rolí státu a územních samosprávných celků v organizaci, správě a financování nepojištěneckých dávkových systémů se zdůrazněním principů individuálního posuzování sociální situace a posuzování ochoty obstarávat si prostředky obživy vlastním přičiněním. Dávky státní sociální podpory bude vyplácet stát, což se navrhuje organizačně řešit vytvořením divizí státní sociální podpory při dnešních úřadech práce.

Mezi opatření v této oblasti patří i již uskutečněné zrušení příspěvku na dopravu s částečnou finanční kompenzací v podobě zavedení slev na žákovském jízdném. Příjemcům rodičovského příspěvku je od roku 2004 umožněna výdělečná činnost neomezená výší výdělku. U příjemců dávek - OSVČ se uplatňuje koncept minimálního fiktivního příjmu ve výši 50 % průměrné mzdy při posuzování nároku na dávku. Všeobecně se zpřísní podmínky a zintenzivní kontrola výplaty dávek, zejména v oblasti dávek sociální péče vyplácených obcemi.

3.4.4 Veřejné zdravotní pojištění

Obdobně jako důchodový systém i tato oblast nezbytně projde reformou, mj. i proto, že finanční nákladnost systému poroste v závislosti na procesu stárnutí populace. Je třeba vytvořit podmínky k tomu, aby systém byl schopen větší finanční soběstačnosti a vyváženosti. Je nutné optimalizovat a racionalizovat předimenzovanou síť lůžkových zdravotnických zařízení.

Také by se měla provést účinná systémová opatření zaměřená na regulaci a kontrolu nákladů a zvýšení efektivnosti hospodaření zdravotnických zařízení ve veřejném sektoru jako nástroje regulace růstu výdajové strany zdravotního pojištění, včetně rychlé implementace platby za diagnózu v segmentu lůžkové péče a zavedení nástrojů k zefektivnění regulace

výdajů na léky a zdravotnickou techniku. Změny v legislativě budou zaměřeny na úpravu dohodovacího řízení o výši úhrad ve veřejném zdravotním pojištění a změnu přerozdělování příjmů z pojistného. Platba státu ze státního rozpočtu do systému veřejného zdravotního pojištění bude v příštích třech letech meziročně valorizována jen podle míry inflace.

3.4.5 Státní podpora stavebnímu spoření

Státní podpora stavebního spoření je další položkou, která výrazně zatěžuje rozpočet. Maximální výše podpory se snížila o 1500 Kč na maximálně 3000 korun ročně. Maximální třítisícový příspěvek dostanou od státu jen lidé, kteří za rok naspoří alespoň 20.000 korun.

3.4.6 Platy a personální opatření ve veřejném sektoru

V případě platů ve veřejném sektoru jde o zhruba pětinu celkových výdajů státního rozpočtu. Již z toho je zřejmé, že reforma veřejných rozpočtů se nemůže této oblasti vyhnout. ČR stejně jako mnoho dalších zemí stojí před problémem jak v podmínkách nezbytné fiskální konsolidace zvýšit a udržet společensky žádoucí kvalitu i kvantitu veřejných služeb. Proto se navrhují opatření ve střednědobém horizontu, která mají učinit veřejnou správu personálně úspornější, ale zároveň atraktivnější pro kvalifikované a výkonné pracovníky a současně vytvořit tlak na výrazné zvýšení kvality a produktivity práce v této sféře, to vše při limitovaných zdrojích. Opatření se realizují dvěma základními cestami, a to jednak moratoriem na růst počtu zaměstnanců ústředních orgánů státní správy v roce 2003 a následně snižováním počtů zaměstnanců ústředně řízené správy, a dále implementací zákona o státní službě a 16ti třídního platového systému při limitovaném rozpočtovém dopadu těchto změn.

Konkrétní opatření mají tuto podobu:

- Snížení celkového počtu pracovníků v ústředně řízených veřejných službách (včetně ústřední státní správy) v období let 2004 – 2006 o 6 % celkem.
- Zavedení tarifního systému.
- Platy ústavních činitelů, soudců, státních zástupců a obdobných funkcí budou zachovány na výchozí úrovni. Došlo již ke zrušení 13. a 14. platů.
- Vláda provede reformu ústředních orgánů státní správy a sníží jejich počet.

Úkol je plněn průběžně. Teoretické limity počtu pracovníků pro rok 2004 byly téměř ve všech rozpočtových kapitolách dodrženy, s výjimkou 6 rozpočtových kapitol. Situace pro rok 2005 pak vykazuje výrazné zhoršení, kdy se původní záměr úkolu snížení počtu funkčních míst z usnesení vlády, tedy nižší finanční náročnost pro veřejné rozpočty, nedaří naplňovat v 19 rozpočtových kapitolách.

3.4.7 Fiskálního dopady navrhovaných opatření

Tabulka č. 13: Fiskální dopad navrhovaných výdajových opatření na státní rozpočet (mld. Kč)

	2004	2005	2006	Celkem
Aktivní výdajová opatření dohodnutá koalicí celkem	**25,4**	**43,5**	**52,6**	**121,5**
· Důchody – parametrické změny	-0,1	-0,1	0,0	-0,2
· Důchody – tempo valorizace	2,5	4,8	1,3	8,6
· Nemocenské dávky	6,1	7,4	8,7	22,2
· Státní sociální podpora	0,1	0,5	0,7	1,3
· Dávky sociální péče	0,3	0,4	1,0	1,7
· Stavební spoření	-1,5	0,3	2,4	1,2
· Platy-16 třídní systém jen s dopadem 5 mld. Kč; Platy-pokles stavu zaměstnanců v OSS a PO o 2% ročně	14,2	23,2	28,5	65,9
· Platy-moratorium na zvyšování počtu pracov. v ústředních OSS	0,8	0,8	0,8	2,4
· Platy-zachování platů ústavních činitelů na úrovni roku 2003	0,1	0,1	0,1	0,3
· Platy- VŠ, církev. a soukr. školy nárůst jako v ostatním státním sektoru	1,1	1,6	1,8	4,5
· *Snížení výdajů na dluhovou službu při nižším deficitu*	*1,8*	*4,5*	*7,3*	*13,6*

*) bez Ministerstva obrany a Akademie věd a Grantové agentury

3.5 Alternativní návrh reformy – Modrá šance

Reforma navržená sociálně-demokratickou vládou není jediným konceptem reformy veřejných financí v ČR. Se svou variantou reformy přispěla také opoziční ODS, která kritizuje malou důslednost vládní reformy, nesystémovost, slabou prorůstovou orientaci, obětování stavu veřejných financí volebnímu úspěchu a malou odvahu v tvorbě reformních opatření. Za těžiště své reformy pokládá opozice radikální podporu hospodářského růstu, neboť pouze výkonná a rostoucí ekonomika je schopna vyprodukovat dostatek zdrojů pro potřeby veřejného sektoru. Primárním nástrojem ozdravění veřejných financí má být změna hospodářské politiky. Nejdůležitějšími faktory této politiky jsou jednoduchý daňový systém, racionální rozpočtová soustava státu a příznivé prostředí pro podnikání.

3.5.1 Daňový systém

Jednou z nejvýraznějších změn v navrhovaném konceptu na příjmové straně státního rozpočtu je zavedení tzv. **rovné daně**[47], což by znamenalo odstranění jednoho z pilířů dosavadního systému – progresivního zdanění. Rovná daň by nahradila současný nepřehledný daňový systém. Týkala by se daně z příjmu právnických osob, daně z příjmu fyzických osob i daně z přidané hodnoty. Pro každou z těchto složek by platila stejná sazba, v případě ČR 15 %[48]. Systém rovné daně obsahuje i základní odpočitatelnou položku na poplatníka ve výši 6000 Kč, která zajistí, že chudí lidé nebudou platit vůbec žádnou daň[49]. Důvodem pro nahrazení dnešního systému jsou jeho vysoké náklady, několikeré zdanění týchž příjmů, nepřehlednost a nespravedlnost, malá odolnost vůči daňovým únikům a řada distorzí. To vše by měla rovná daň pomoci odstranit.

Předvolební program ODS pro rok 2006 navíc uvádí, že by byla **zrušena daň z kapitálových příjmů a úroků, daň dědická, darovací a z převodu nemovitostí**. Spotřební daně se změny netýkají. K dalším opatřením patří například **změna systému odpisů**[50] či **zrušení investičních pobídek** a jejich nahrazení všeobecnou podporou investic.

[47] Rovná daň, s níž přišli počátkem 80. let 20. století američtí ekonomové ze Stanfordské univerzity Robert Hall a Alvin Rabuska, je právem považována za průlom v daňové teorii i politice. Ideu veřejně podpořilo osm nositelů Nobelovy ceny za ekonomii. Rovnou daň zavedlo Lotyšsko, Litva, Estonsko, Rusko, Slovensko, Rumunsko, Hong-Kong a některé kanadské provincie.

[48] rovná daň by se počítala podle relativně složitého vzorce: Čistý příjem = (Příjem + Státem zaručený příjem – 15% Příjmu) – (Příjem + Státem zaručený příjem – 15% Příjmu) x (15 % + 15 % + 10 %)

[49] Kromě odpočitatelné položky na poplatníka se počítá i s odpočitatelnou položkou na děti ve výši: 1. dítě 2400 Kč měsíčně, 2. a 3. dítě 3600 Kč, 4. dítě 2 400 Kč, 5.dítě 1200 Kč, 6. a každé další dítě 600 Kč.

[50] FO i PO s ročním obratem pod 15 mil. Kč by mohly odepsat náklady od základu daně ihned.

3.5.2 Racionalizace rozpočtové soustavy a reforma rozpočtových pravidel

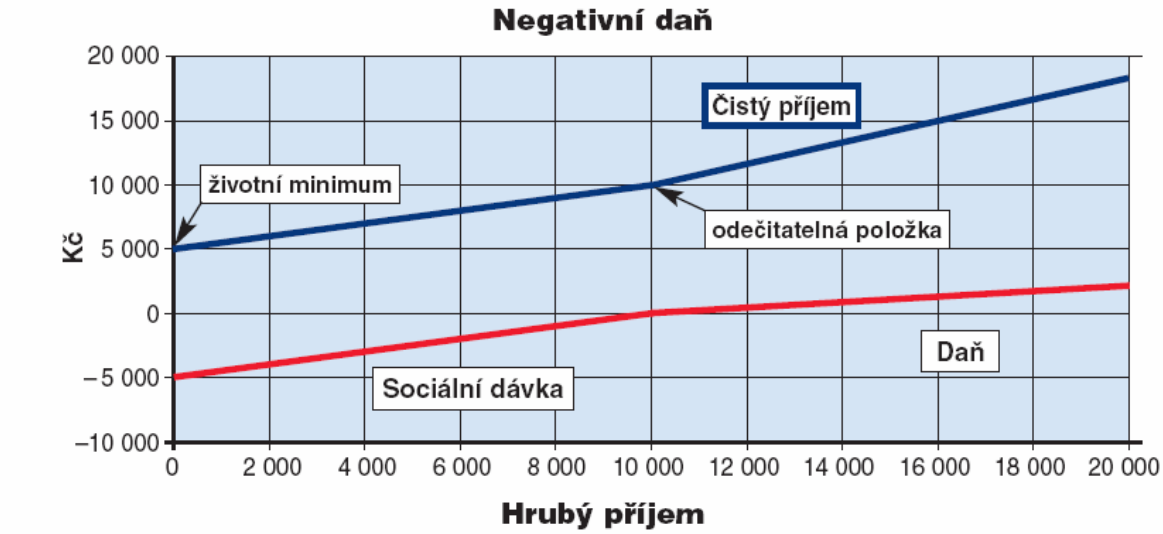
ODS považuje za nezbytné jako první provést krátkodobou konsolidaci a stabilizaci veřejného dluhu. Výdaje veřejných rozpočtů se musí přizpůsobovat vývoji příjmů veřejných rozpočtů tak, aby byl dodržen schválený konsolidovaný rámec bilance veřejných rozpočtů. Dále navrhuje, aby v první fázi stabilizace veřejného dluhu byl **zafixován podíl celkových veřejných výdajů na HDP**. To následně vyvolá otázku celkové revize veřejných výdajů a následně i nutnost stanovení jasných výdajových priorit veřejných rozpočtů.

Veřejné rozpočty (kromě státního) by již musely být navrhovány jako vyrovnané (i včetně předem schválených dotací z rozpočtu státního). V praxi by to znamenalo, že tíhu navýšení státního dluhu by tak nesl pouze státní rozpočet schvalovaný parlamentem.

3.5.3 Sociální reforma

S problémem mandatorních a kvazimandatorních výdajů se reforma hodlá vypořádat prostřednictvím zvýšení adresnosti sociálních dávek, upřednostňování poskytování sociálních služeb před sociálními dávkami, včetně možnosti naturálního plnění sociální pomoci. Reforma také připouští zavedení tzv. **rovné sociální dávky**, která je začleněna do systému rovné daně zavedením tzv. negativní daně. Tato sociální dávka by nahradila všechny dávky dnes existující.

Graf č. 10: Princip fungování negativní daně[51]



[51] TLUSTÝ, V. Modrá šance pro veřejné finance: Základní teze finanční politiky ODS, 2003

Reforma se dotýká také **důchodového systému**, který by prošel úpravou parametrů, jako je věk pro odchod do důchodu, způsob valorizace, ale také systémovou změnou, kdy by důchod byl kombinací solidárního, státem garantovaného důchodu[52], a individuálního, jehož výše by se odvíjela od iniciativy jednotlivce.

3.5.4 Další opatření

K dalším opatřením patří zejména **deregulace cen a racionalizace legislativy**. Počítá se i s **reformou veřejných a státních institucí**, spočívající zejména ve snížení počtu poslanců a senátorů, ministerstev a dalších ústředních orgánů, včetně snižování počtu jejich zaměstnanců atd.

3.5.5 Předpokládané dopady zavedených opatření

Realizací uvedených opatření má být dosaženo vytvoření příznivého podnikatelského prostředí, vysokých přírůstků hrubého domácího produktu (o 2 % více oproti současnému stavu), přílivu zahraničních investic, zvýšení počtu pracovních příležitostí, vyšší příjmy z daní a ekonomika se dostane ze začarovaného kruhu rostoucího deficitu veřejných rozpočtů. Navrhovaná reforma počítá s tím, že základního cíle – tedy vyrovnaného hospodaření – by bylo možné dosáhnout v roce 2010.[53]

Tabulka č. 14: Předpokládaný vývoj veřejných rozpočtů podle reformy ODS[54]

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
HDP (b.c., mld. Kč)	2368	2581	2865	3180	3482	3778	4062	4346
HDP (růst v % s.c.)	2,3	4,5	7,0	7,5	6,5	6,0	5,5	5,0
Inflace (%)	0,7	4,5	4,0	3,5	3,0	2,5	2,0	2,0
Příjmy VR (mld. Kč)	948	971	1056	1131	1222	1307	1381	1478
Výdaje VR (mld. Kč)	1094	1143	1189	1231	1280	1337	1398	1478
Deficit VR (mld. Kč)	–146	–172	–133	–99	–58	–30	–17	0
Deficit VR/HDP	–6,2%	–6,7%	–4,7%	–3,1%	–1,7%	–0,8%	–0,4%	0,0%
Daňové příjmy (mld. Kč)		523	569	600	650	680	723	761
Příjmy VR/HDP	40,0%	37,6%	36,8%	35,6%	35,1%	34,6%	34,0%	34,0%
Výdaje VR/HDP	46,2%	44,3%	41,5%	38,7%	36,8%	35,4%	34,4%	34,0%
Daňové příjmy/HDP		20,3%	19,9%	18,9%	18,7%	18,0%	17,8%	17,5%

[52] Důchod by byl stejně jako doposud založen na mezigenerační solidaritě a průběžném financování.
[53] Volební program ODS pro rok 2006 uvádí lhůtu do 7 let od zavedení reformy.
[54] TLUSTÝ, V. Modrá šance pro veřejné finance: Základní teze finanční politiky ODS, 2003

Jako kritika této reformy je často používán argument, že by znamenala výrazný výpadek v příjmech státního rozpočtu. Výpadek příjmů díky poklesu sazby u DPPO, která dnes činí 26 %, by však měl být kompenzován zavedením rovné DPH ve výši 15 %. Snížení příjmů státního rozpočtu by bylo také kompenzováno růstem objemu zdaňovaných příjmů v důsledku omezení daňových úniků, zastavením vývozu zisku ke zdanění do zahraničí, trvalým přílivem zahraničních investic a růstem ekonomiky.

Podoba reformy ODS ještě zdaleka není definitivní. Riziko výpadku příjmů státního rozpočtu je skutečně poměrně vysoké. Přesto se domnívám, že je možné tuto reformu v určité podobě uskutečnit. O tom však rozhodne až rozložení politických sil po volbách v roce 2006, a proto bych se dále hodnocením této reformy blíže nezabýval.

4 Hodnocení úspěšnosti reformy veřejných financí v ČR

4.1 Co znamená úspěšná a neúspěšná reforma

Na příkladu několika reforem uskutečněných koncem 20. století byly identifikovány společné znaky, které by měly vést k úspěchu reformy. **Reforma je obvykle považována za úspěšnou, jestliže dokáže eliminovat běžné schodky veřejných rozpočtů nejen v roce spuštění, ale také v následujících letech.** Jinými slovy, nedochází k opětovnému nárůstu schodků například po dvou letech od zahájení reformy. Reforma se pak stává důvěryhodnou a pozvolna také začne docházet k poklesu vládního dluhu. Obojí vede také k poklesu rizikové prémie na finančních trzích a postupnému poklesu dlouhodobých úrokových sazeb. Oproti tomu neúspěšná reforma způsobuje opak. I když dojde k počátečnímu poklesu schodku veřejných rozpočtů, tato situace je následována jejich opětovným růstem na výchozí nebo dokonce vyšší úroveň. Kvalita fiskální konsolidace tedy zvyšuje nejenom její šance na dlouhodobou úspěšnost, ale ovlivňuje také její kredibilitu, tj. její ohodnocení a vnímání na finančních trzích, domácnostmi a firmami. Tento aspekt je důležitý zejména v případě vysoce zadlužených zemí nebo u zemí s rychlou dynamikou růstu veřejného dluhu, kdy finanční trhy často vyžadují pro financování vládních dluhů jistou rizikovou prémii.

V důsledku praktických fiskálních reforem, které probíhaly v mnoha vyspělých zemích během posledních dvou dekád, se problematika fiskálních konsolidací stala předmětem bohatého ekonomického výzkumu. **Získané poznatky prokazují, že úspěšnými konsolidacemi jsou mnohem pravděpodobněji ty strategie, které se soustředí zejména na řešení problémů spojených s výdajovou stranou veřejných rozpočtů než ty, které spoléhají především na zvýšení složené daňové kvóty**. Smyslem těchto vět jistě není tvrdit, že výdajově orientovaná fiskální konsolidace bude vždy úspěšná a naopak daňově orientovaná reforma bude vždy neúspěšná. Základním poselstvím je ovšem poznání, že úspěch či neúspěch fiskální konsolidace není exogenní veličinou nezávislou na vůli fiskálních autorit. Naopak, kvalita, adekvátnost a struktura fiskální konsolidace samotné jsou ty veličiny, které do značné míry determinují úspěch fiskální reformy jak v rovině fiskální a ekonomické vůbec, tak i v rovině sociální. Empirické údaje naznačují, že razantně provedené reformy, které kladly důraz na snížení výdajů (více než 70 % z celkové změny salda) ve srovnání se zvyšováním příjmů (méně než 30 % změny salda) vedly po překonání počátečního poklesu k zrychlování ekonomického růstu. Tato situace byla doprovázena poklesem úrokových sazeb. Neméně důležitá je však také struktura těchto úspor. Ukazuje se, že výše popsaný

vývoj nastal, pokud na straně omezení výdajů převládly úspory sociálních transferech a v objemu mezd státních zaměstnanců (aspoň 60 % z celkových úspor), zatímco úspory na investicích nepřesáhly přibližně 20 % celkových úspor.

Ukazuje se, že pokusy o reformu vycházející z opačných proporcí, byly neúspěšné. Trend poklesu schodků se nepodařilo udržet. Nebezpečí opětovného nárůstu rozpočtových schodků vychází z jevu, který je v ekonomické teorii nazýván **dynamická nekonzistence fiskální politiky**. Pojem se dá jednoduše vysvětlit následujícím způsobem. Zvýšení rozpočtových příjmů musí být obvykle upraveno změnou určitého zákona. Oproti tomu snížení výdajů mnohdy zákonně upraveno nebývá. Udržení snížení výdajů tak závisí pouze na rozhodování vlády, která však svůj závazek dodržet nemusí. Výsledkem tak může být zvýšení vládních příjmů, ve většině případů daní, při zachování úrovně výdajů či dokonce jejich nárůstu.

Na základě praktických zkušeností řady zemí je možné identifikovat několik oblastí, kterým by měla být věnována zvýšená pozornost při zvažování různých alternativ fiskálních reforem. Jedná se o následující aspekty:

• *Reakce na příčiny potíží a nikoliv na jejich vnější projevy.* Reforma by měla být zaměřena na kořeny fiskálních problémů. (V případě české ekonomiky byl růst fiskálních deficitů způsoben autonomním poklesem daňové kvóty a zejména růstem výdajů, a proto by bylo značně riskantní řešit situaci pouze zvýšením daňové zátěže nebo pouze rozpočtovými škrty).

• *Optimální struktura reformních opatření a jejich správné časování.* Hledání optimální struktury fiskální korekce by mělo vycházet z identifikace příčin růstu fiskálních deficitů. Existuje mnoho příkladů, kdy vlády místo oslovení skutečně problémových míst v rozpočtech volily raději cestu „nejmenšího odporu“ a šetřily na investičních výdajích či nadměrně zvyšovaly daňové břemeno. Tato cesta může sice krátkodobě přinést jisté úspory (i to však bývá značně diskutabilní), ovšem pouze za cenu výrazného zhoršení podmínek pro potenciální ekonomický růst v delším období. Takovéto konsolidace bývají zpravidla po několika letech hodnoceny jako neúspěšné, neúčinné a často i kontraproduktivní. Časování konsolidačních kroků je důležité při implementaci fiskální konsolidace do praxe.

• *Revize institucionálního rámce, ve kterém se realizují veřejné rozpočty.* Skutečné příčiny pozorovaných fiskálních obtíží bývají odrazem nedostatků v celkovém institucionálním právním rámci, ve kterém se odehrávají fiskální procesy. Nejhorší variantou je situace, kdy se v daném rámci nezdaří připravené reformní kroky vůbec prosadit a

realizovat; v tomto případě dochází k diskreditaci reformních snah jako takových a hrozí penalizace za ztrátu kredibility.

• *Široká politická podpora.* Pro praktický úspěch reformy je nutné dosáhnout co možná nejširšího politického konsensu ohledně základních parametrů a způsobů provedení reformy. Tím se omezí riziko výrazných změn v těžišti reformy jak ve smyslu struktury aplikovaných opatření, tak i z hlediska časování těchto kroků. Podpora vlády, Parlamentu a veřejnosti musí mít dlouhodobý charakter, jinak reforma nebude úspěšná.

I úspěšná konsolidace však může mít negativní ekonomické dopady. Krátkodobě může vyvolat negativní makroekonomické projevy, zejména v podobě dočasného mírného oslabení dynamiky ekonomického růstu. Přísnější fiskální politika totiž znamená zbrždění dynamiky růstu vládních výdajů (ať už spotřebního nebo investičního charakteru) a/nebo omezení příjmů domácností a firem (nižší sociální transfery, zbrždění růstu objemu mezd a platů vládních zaměstnanců, zvýšení daní, nižší dotace apod.), což v souhrnu vede ke snížení tempa růstu domácí poptávky. Tyto negativní projevy mohou být tlumeny řadou dílčích pozitivních vlivů. V tomto smyslu vystupuje v poslední době stále více do popředí otázka kvality provedené fiskální korekce. Struktura fiskální konsolidace rozhoduje nejenom o úspěšnosti konsolidační strategie a trvalosti redukce fiskálních deficitů, ale i o velikosti makroekonomických nákladů. Nad těmito krátkodobými náklady však jednoznačně převažují střednědobé přínosy úspěšné konsolidace pro vyšší hospodářský růst a stabilnější ekonomické prostředí.

Kvalitní fiskální konsolidace usnadňuje také roli měnové politice. Lepší mix hospodářských politik pomáhá dále utlumit negativní makroekonomické projevy zpřísnění fiskální politiky, a proto celkově zvyšuje šance na úspěch fiskální korekce.

O dlouhodobé užitečnosti fiskální konsolidace a významu zdravého vývoje veřejných rozpočtů pro udržitelný ekonomický růst se zpravidla příliš nepochybuje.

Závěrem z této kapitoly lze vyvodit, že pro hodnocení fiskální reformy můžeme použít následující kritéria: zda reforma přinesla dostatečně silné přizpůsobení v daném čase (velikost a rozsah), zda je trvalá a dochází ke zlepšování rozpočtu, zda je dosaženo snižování ukazatele podílu dluhu na HDP.

4.2 Česká reforma obecně

Reforma veřejných financí, schválená v roce 2003 a implementovaná v roce 2004, obsahovala soubor opatření zaměřených jak na posílení příjmové strany, tak na dosažení výdajových úspor. Vláda v souladu s přijatou Koncepcí reformy veřejných rozpočtů pokračuje ve snižování schodku veřejných rozpočtů tak, aby od roku 2008 schodek konsolidovaných veřejných rozpočtů nepřekročil 3 % HDP.

Reforma byla z počátku z mnoha stran kritizována za svou malou razantnost. Tomu odpovídalo i velmi kritické hodnocení fiskálních cílů Předvstupního hospodářského programu ČR v roce 2002 (malá ambicióznost rychlosti fiskální konsolidace) ze strany Evropské komise, ale i členských zemí EU. Tato silná kritika zazněla na společném zasedání ECOFINu.

Tento názor byl do jisté míry oprávněný. Původní koncepce reformy veřejných financí si stanovovala za cíl, aby v roce 2006 schodek veřejných rozpočtů dosáhl výše 4 % HDP. Nicméně již v roce 2003 se ukazovalo, že výchozí rozpočtový schodek by mohl dosáhnout pouze úrovně kolem 5 % HDP. Celkový plánovaný pokles schodků by tak dosahoval pouze 1 % během tří let. Za této situace hrozilo, že bude nadále narůstat podíl vládního dluhu na HDP. To, zda se skutečně podařilo dosáhnout požadovaných schodků veřejných rozpočtů, uvádí následující kapitola. Jako možné omezení účinnosti navržené reformy se jevila i nedostatečná razance navrženého poklesu sociálních transferů a mezd státních zaměstnanců.

Reformní scénář je také vedle výše uvedených problémů dosti náchylný ke změnám, které jsme v předchozí kapitole nazvali dynamickou nekonzistencí fiskální politiky. Za poslední vlády se daně v ČR zvýšily. Problémem také je, že české daně bývají označovány jako nejškodlivější v Evropě vůbec. Vysoké odvody pojistného a daně z příjmů totiž podle ekonomů brzdí vzestup životní úrovně a zvyšují nezaměstnanost. Je lepší sázet spíše na daně ze spotřeby, které přitom v Česku patří k nejnižším. Podíváme-li se na vývoj veřejných financí, který je sice v poslední době relativně příznivý, nebyl by udržitelný bez reformy výdajů. Při stávajícím vysokém růstu ekonomiky by nehrozila žádná katastrofa. Deficity by se pohybovaly mezi dvěma a čtyřmi procenty, ale jakmile by ekonomika zpomalila, hrozily by deficity mnohem vyšší. A jakmile ekonomika zpomalí, reformy se dělají mnohem hůře a více bolí. Proto je nejvhodnější čas přistoupit k reformám i na výdajové straně. Původní návrhy MF z 2003 předpokládaly, že pouze 30 % stabilizace půjde přes příjmovou stranu a 70 % přes výdajovou. To se však neděje. Rozpočty vypadají díky vyšším příjmům lépe než vláda očekávala, a proto není nutné přistupovat k omezování výdajů. Otázkou tedy zůstává, zda vláda bude nadále dodržovat závazky ke snižování výdajů, ke kterým není ze zákona nucena.

Zde se jedná zejména o předpokládaný pokles mzdových nákladů souvisejících s poklesem státních úředníků. Lze tedy říci, že i když měl původní návrh znaky úspěšné reformy, začínají se objevovat i jistá rizika spojená zejména s poklesem tempa hospodářského růstu a neřešením výdajové strany rozpočtů vládou.

4.3 Hodnocení na základě vývoje hospodaření vládního sektoru

4.3.1 Rok 2004

Podle státního závěrečného účtu pro rok 2004 schváleného 2. února 2006 veřejné rozpočty zaznamenaly v roce 2004 pozitivní vývoj. Ve srovnání s rokem 2003 se celkový schodek veřejných rozpočtů snížil o 39 mld. Kč. Na tomto výrazném snížení se podílelo zejména hospodaření státního rozpočtu, který skončil o 21,3 mld. Kč nižším schodkem než předpokládal schválený rozpočet. Tento výsledek ovlivnilo přibližně ze dvou třetin vyšší plnění příjmů a z jedné třetiny úspory na výdajích. Původně však byla pro rok 2004 plánována struktura konsolidace v poměru 30 % změny příjmů a 70 % změny výdajů. **Výsledek je tedy přesně opačný a splňuje spíše předpoklady neúspěšné fiskální konsolidace.**

Nová rozpočtová pravidla poprvé v tomto roce umožnila v neomezené výši převod neutracených prostředků organizačních složek státu do rezervních fondů. Tato částka činila 29,0 mld. Kč. Uspořené prostředky mohou být použity na posílení výdajů v dalších letech. Jelikož zahrnutí této částky do výdajů roku 2004 by zkreslilo výsledky hospodaření vládního sektoru, doporučuje metodologie GFS 1986 (stejně jako metodologie ESA 95 - relevantní pro výpočet Maastrichtských kritérií) ze salda vyloučit rozdíl mezi neutracenými prostředky převedenými do rezervních fondů kapitol a neutracenými prostředky z minulých let načerpanými naopak z rezervních fondů v průběhu roku do příjmů. Provedení této úpravy vedlo v roce 2004 ke zlepšení deficitu o 24,7 mld. Kč. Současně byly upraveny také deficity minulých let. Hospodaření vládního sektoru skončilo v roce 2004 s těmito výsledky:

- celkový deficit veřejných rozpočtů činil 90,4 mld. Kč (3,3 % HDP),
- deficit veřejných rozpočtů bez zahrnutí čistých půjček dosáhl 96,0 mld. Kč (tj. 3,5 % HDP),
- deficit veřejných rozpočtů očištěný o čisté půjčky a dotace transformačním institucím činil 76,3 mld. Kč (2,8 % HDP),

- růst deficitů ovlivnil vývoj vládního dluhu, který v roce 2004 činil 659,3 mld. Kč - tedy 24,0 % HDP a ve srovnání s rokem 2003 tak vzrostl o 19,2 %.

Celkové daňové příjmy konsolidovaných veřejných rozpočtů v roce 2004 přesáhly o 11,7 mld. Kč (0,4 % HDP) rozpočtované daňové příjmy. Vyšší daňové příjmy v kombinaci s celkově nižšími výdaji (v důsledku nečerpání rozpočtových alokací kapitol státního rozpočtu) a reklasifikace státní záruky[55] ve prospěch ČNB z roku 2004 do roku 1997 ve výši 22,5 mld. Kč (0,8 % HDP) přispěly ke snížení deficitu z plánovaných 5,2 % HDP v Konvergenčním programu ČR na 3,3 % HDP. Díky těmto mimořádným faktorům skončilo hospodaření vládního sektoru výrazně lépe v porovnání s původními rozpočtovými plány.

4.3.2 Rok 2005

Podle údajů na účtech Ministerstva financí vedených v ČNB dosáhly ke konci roku 2005 celkové příjmy státního rozpočtu výše 866,5 mld. Kč, výdaje byly čerpány v objemu 922,9 mld. Kč a schodek dosáhl hodnoty 56,4 mld. Kč. Je to nejlepší výsledek od roku 2002. Dosažený schodek státního rozpočtu za rok 2005 je tak o 27,2 miliardy Kč pod rozpočtovanou výší a o 37,2 miliardy Kč pod skutečností roku 2004.

Příznivý výsledek je ovlivněn jak příjmovou tak i výdajovou stranou rozpočtu. Z celkových příjmů státního rozpočtu ve výši 866,5 mld. Kč, připadlo na daňové příjmy 459,2 mld. Kč, příjmy z pojistného na sociální zabezpečení 311,3 mld. Kč a nedaňové a ostatní příjmy 96,0 mld. Kč. Na překročení celkových příjmů o 61,6 mld. Kč proti původnímu rozpočtu se tak nejvíce podílely nedaňové a ostatní příjmy (o 47,2 mld. Kč) a daňové příjmy (o 17,8 mld. Kč), zatímco příjmy z pojistného na sociální zabezpečení zůstaly pod rozpočtem o 3,5 mld. Kč. Celostátní inkaso všech daní dosáhlo ke konci roku 2005 výše 631,3 mld. Kč, což představuje 103,8 % rozpočtovaného objemu (převýšení o 23,0 mld. Kč) a meziroční nárůst o 73,4 mld. Kč, t.j. o 13,2 %.

U celkových očištěných výdajů (878,3 mld. Kč) by pak úspora ke schválenému rozpočtu představovala 10,2 mld. Kč. Úspory byly vykázány například u výdajů na obsluhu státního dluhu (o 0,4 mld. Kč).

Podle údajů zveřejněných ČSÚ činil v roce 2005 vládní deficit ČR 76,7 mld. Kč tj. 2,6 procenta HDP a vládní dluh 901,3 mld. Kč - tedy 30,5 procenta HDP. Deficit je tak o 2,2 procentního bodu nižší než deficit stanovený v Konvergenčním programu 2005. Výsledky

[55] Jde o rozhodnutí Eurostatu v rámci notofikací vládního dluhu a deficitu z března 2005.

celkového salda vládního sektoru jsou dány především příznivým vývojem deficitu centrální vlády.

Příznivé daňové plnění je ovlivněno především daní z příjmů právnických osob a příjmy ze spotřebních daní (zvyšováním sazeb spotřební daně z tabáku a zlepšením správy spotřebních daní). Vyšší než rozpočtované příjmy z daně z příjmů právnických osob jsou důsledkem akcelerace hospodářského růstu a pozitivního vývoje zisků velkých korporací. Nárůst výnosu ze spotřebních daní souvisí se zvýšením tranzitu přepravy zboží přes území ČR.

Nárůst daňových příjmů nelze vysvětlit cyklickým vývojem ekonomiky. Daňové příjmy se v posledních dvou letech strukturálně zvýšily, což má dvě příčiny. První lze spatřovat ve skutečnosti, že došlo k významné úpravě odhadu růstu potenciálního produktu směrem nahoru. Druhou příčinou je změna struktury daní vyplývající z řady opatření přijatých v rámci reformy veřejných financí (Konvergenční program, listopad 2004), která úrovňově zvýšila daňové výnosy nad rozpočtové plány.

4.3.3 Rok 2006

Návrh státního rozpočtu České republiky na rok 2006 je třetím rozpočtem s cílem dlouhodobé fiskální konsolidace. Vychází ze schválené Koncepce reformy veřejných rozpočtů a ze schváleného střednědobého výdajového rámce na rok 2006. Celkové příjmy státního rozpočtu pro rok 2006 jsou 884,4 mld., celkové výdaje pak 958,8 mld.. Výsledné saldo SR tak činí -74,4 mld. Předložený návrh státního rozpočtu, při dodržení deficitu ostatních složek veřejných rozpočtů, zabezpečí dodržení Konvergenčního programu v oblasti deficitu veřejných rozpočtů na rok 2006 ve výši 3,8 % HDP v metodice ESA 95. Bude tedy pravděpodobně dodržena i cílová hodnota běžného deficitu veřejných rozpočtů ve výši 4 % HDP v roce 2006 stanovená Koncepcí reformy veřejných financí z roku 2003.

Odhad je založen na pokračování dynamického růstu české ekonomiky. Očekává se, že velmi pozitivní strukturální vývoj daňových příjmů podpoří konsolidaci veřejných rozpočtů a umožní snižování deficitu vládního sektoru.

I v roce 2006 očekává MF pokračování příznivého vývoje daňových příjmů. Projeví se efekt vyšší daňové základny z roku 2005 a autonomní vývoj daní významně převýší objem daní prognózovaný v loňském roce při přípravě střednědobého fiskálního rámce. Vzhledem k připravovaným legislativním změnám daně z příjmu fyzických osob (snížení sazby,

rozšíření pásem a nahrazení odčitatelných položek slevami na dani) lze očekávat pokles přímých daní. Složená daňová kvóta by tak po promítnutí aktivních opatření měla klesnout.

Jak uvádí sám Konvergenční program ČR z listopadu 2005: „Strukturální zvýšení daňových příjmů usnadnilo plnění fiskálních cílů. **Tento vývoj oslabil potřebu výraznějších výdajových úspor ve volebním roce**. ČR bude schopna plnit cíle Konvergenčního programu i přes skutečnost, že nebyly implementovány některé výdajové úspory. Nepodařilo se realizovat všechna výdajová opatření navržená ministrem financí, jež byla specifikována v předešlém programu (snížení výdajů na dávky sociální péče, státní sociální podporu, zmrazení platu ústavních činitelů, soudců a poslanců, plošné omezení výdajů kapitol)“. Z výše uvedeného se dá usoudit, že pravděpodobně dochází k jevu, který byl popsán v kapitole 4.1 o úspěšné a neúspěšné reformě. Díky vysokému růstu HDP (v roce 2005 na úrovni 6 %) rostou i daňové příjmy do státního rozpočtu, čímž je dosaženo krátkodobého zlepšení hospodaření veřejných financí. Vzhledem k přechodnému zlepšení situace veřejných rozpočtů však vláda v příštím období nedodrží svůj závazek a snižování výdajů neuskuteční, neboť k němu není nucena schválenou zákonnou změnou. Dle mého názoru se tím snižuje kredibilita vládní reformy veřejných financí.

V návrhu státního rozpočtu se dokonce počítá s překročením výdajového rámce centrální vlády v roce 2006 oproti výdajovému rámci schválenému usnesením Poslanecké sněmovny. Výdajový rámec centrální vlády byl navýšen o 24,3 mld. (0,8 % HDP). Díky očekávanému vyššímu výběru daní ale nebudou překročeny hodnoty deficitu vládního sektoru, ke kterým se ČR zavázala. Toto zvýšení umožnilo vládě realizovat vyšší valorizaci důchodů nad rámec uvažované v koncepci reformy veřejných financí. V oblasti státní sociální podpory se počítá s růstem dávek v souvislosti s plánovaným zvýšením částek životního minima. Vláda také plánuje navýšit sociální dávky vyplácené rodinám s dětmi v reakci na oživení porodnosti v ČR. Tato opatření povedou k růstu podílu sociálních mandatorních výdajů. S vyššími prostředky se počítá také v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti, zaměstnávání zdravotně postižených občanů a ochrany životního prostředí.

4.3.4 Celkový vývoj v období do roku 2005

Současná vláda bývá nejčastěji kritizována za vysoký rozpočtový deficit a vzrůstající zadlužení naší země. Po dvou letech, kdy byl tento deficit skutečně vysoký nastalo loni jisté zlepšení. Dosažený schodek státního rozpočtu za rok 2005 byl o 27,2 miliardy Kč pod rozpočtovanou výší a o 37,2 miliardy Kč pod skutečností roku 2004, což jistě nejsou špatné výsledky. Je však téměř jisté, že schodek státního rozpočtu byl loni nižší především díky rychlému růstu ekonomiky. V případě ekonomické krize by se schodky rozpočtů mohly opět rychle prohloubit. V roce 2006 analytici očekávají horší hospodaření kvůli rozdávání peněz před volbami. A schválený státní rozpočet tomu nasvědčuje, neboť plánovaný deficit je oproti roku 2005 vyšší.

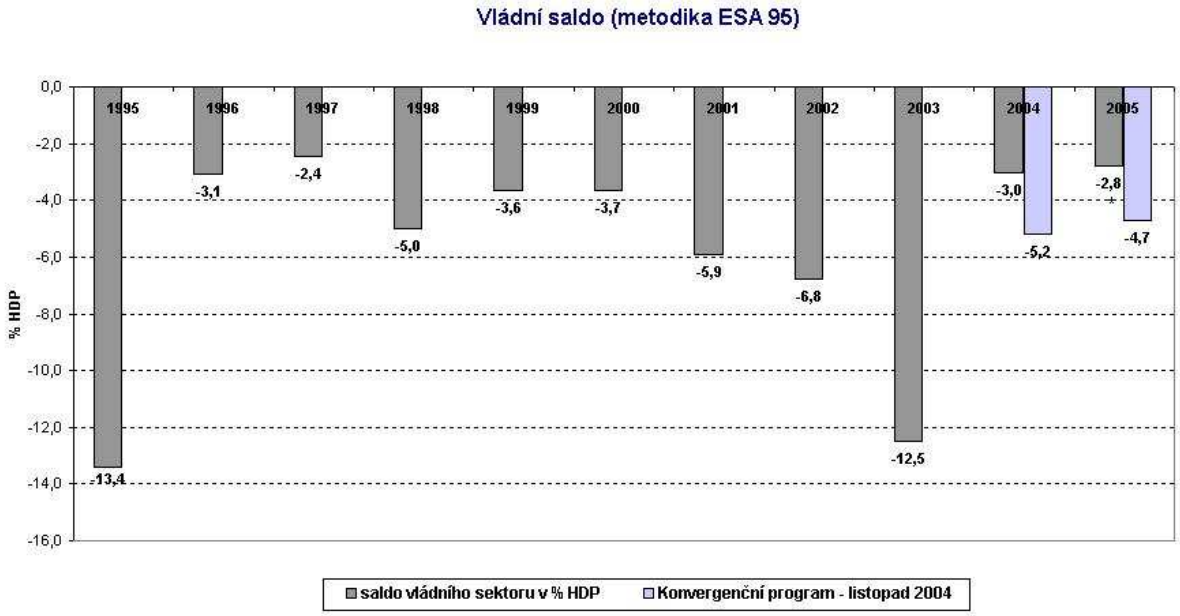
Tabulka č. 15: Vývoj salda SR a státního dluhu v letech 1997-2005[56]

Fiskální ukazatele, ČR	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Saldo státního rozpočtu v mld. Kč	-15,7	-29,3	-29,6	-46,1	-67,7	-45,7	-109,1	-93,7	-56,3
Státní dluh v mld. Kč	173,1	194,7	228,4	289,3	345,0	395,9	493,2	592,9	691,2

Z odhadů vládního deficitu zveřejněných MF počátkem roku 2006 v metodice ESA 95 za roky 2004 a 2005 vyplývá, že **se ČR nachází pod referenční hodnotou 3 % HDP, která je používána při hodnocení dodržování rozpočtové disciplíny členských zemí** (jedno z Maastrichtských konvergenčních kritérií). V roce 2005 je vládní deficit ČR mírně nižší než činí průměr EU 25. Z vývoje deficitu za roky 2004 a 2005 je patrný trend ke snižování vládního deficitu, který je ovšem narušen očekáváním roku 2006 (v roce 2006 odhaduje Ministerstvo financí vládní deficit ve výši 114,0 mld. Kč - tj. 3,6 % HDP).

[56] Zdroj: Ministerstvo financí

Graf 11: Vládní saldo v letech 1995-2005[57]



Zdroj: ČSÚ (notifikační tabulky - září 2005, transmisní tabulky - září 2005), MF (odhad leden 2006)
** předběžný údaj*

Schodek veřejných rozpočtů bez čistých půjček činil v roce 2004 96,0 mld. Kč a jeho podíl na HDP se ve srovnání s rokem 2003 snížil o 1,6 procentního bodu, tj. na 3,5 %. Příjmová strana veřejných rozpočtů se sice vyvíjí poměrně pozitivně, nicméně výdajová strana stále zůstává ovlivněna strukturou veřejných výdajů, zatíženou vysokým podílem mandatorních výdajů a nastartovanými výdajovými programy státních fondů, které pro jejich financování nemají dostatečné vlastní finanční zdroje.

Tabulka č. 16: Vývoj sald veřejných rozpočtů v % HDP[58]

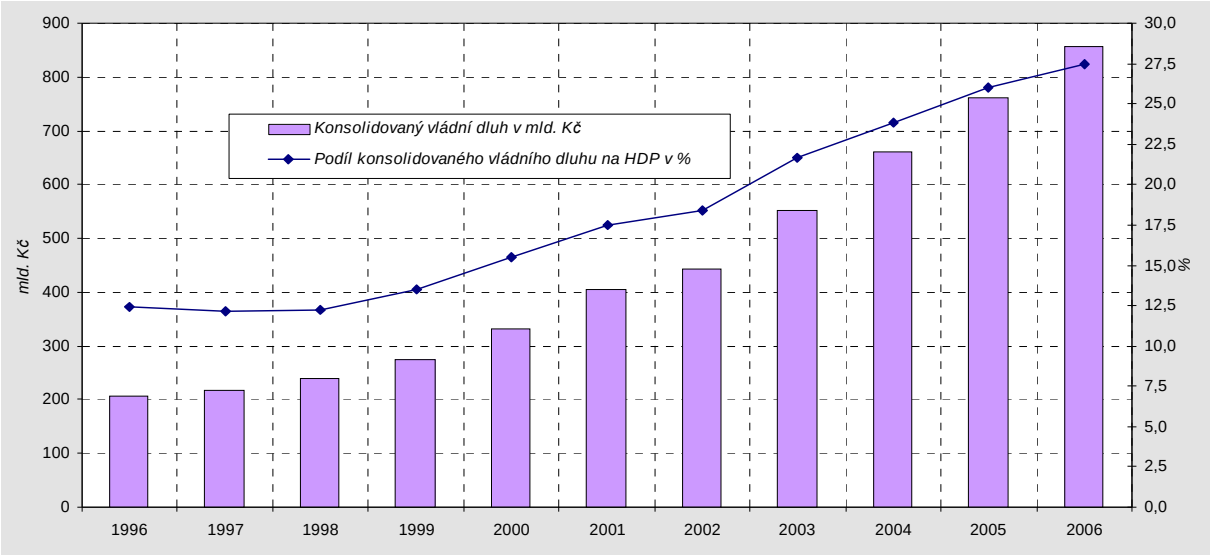
	2002	2003	2004
Celkové saldo	-0,5	-5,1	-3,3
Saldo bez zahrnutí čistých půjček	-6,3	-5,1	-3,5
Saldo bez zahrnutí čistých půjček a dotací TI	-3,7	-3,9	-2,8

Pokud jde o vládní dluh ČR, jeho úroveň je stále na relativně nízké úrovni ve srovnání s referenční hodnotou 60 % HDP; výše vládního dluhu ČR nedosahuje ani poloviny průměru EU 25. Pozitivní vývoj deficitu vládního sektoru byl příčinou zpomalení dynamiky vládního dluhu: meziroční zvýšení činilo 19,2 % a vládní dluh v roce 2004 tak dosáhl 659,3 mld. Kč,

[57] Zdroj: Ministerstvo financí
[58] Zdroj: Ministerstvo financí

tj. 24,0 % HDP. Hlavní příčinou růstu vládního dluhu jsou přetrvávající deficitní tendence státního rozpočtu. Ve srovnání s ostatními zeměmi není úroveň vládního dluhu ČR vysoká, značným nebezpečím je však skutečnost, že jeho dynamika je v posledních letech citelně zpomalována inkasem privatizačních příjmů, jejichž vliv však bude v následujících letech slábnout. Zmírnění růstu deficitů jednotlivých subjektů vládního sektoru, které dluh generují, se jeví jako jediné možné řešení pro udržení dobré výchozí pozice ČR v oblasti zadluženosti.

Graf č. 12: Vývoj konsolidovaného vládního dluhu v mld. Kč a jeho podíl na HDP v %[59]



Jaký je tedy závěr z hodnocení vývoje vybraných fiskálních ukazatelů. Jak je vidět z výše uvedených grafů tabulek **deficity rozpočtů se daří od zahájení reformy veřejných financí v roce 2003 postupně snižovat,** což je předpokladem úspěšné fiskální konsolidace. Zdá se, že již v roce 2005 splnila ČR fiskální kriteria stanovené Paktem stability a růstu. Je to však zřejmě jen krátkodobé. Jisté obavy totiž vzbuzují plánované schodky pro rok 2006, které jsou plánovány na vyšší úrovni oproti roku 2005. Přesto se domnívám, že je velmi pravděpodobné, aby byl dosažen hlavní cíl reformy veřejných financí v ČR - tedy zajistit **nejpozději do roku 2008 snížení deficitu veřejných financí pod 3% HDP.**

[59] Zdroj: Ministerstvo financí

4.4 Trvalost reformy

Jak již bylo několikrát uvedeno v předchozích kapitolách této práce, v budoucnosti vzhledem ke stárnutí obyvatelstva bude důchodový účet v tradičním průběžném systému vystaven deficitním tendencím. Proto je nutné co nejdříve uskutečnit reformu důchodového systému. V ČR se však stále nedaří najít potřebné politické odhodlání k tomuto kroku. Zatím byl vytvořen Výkonný tým pro přípravu podkladů pro rozhodnutí o důchodové reformě v ČR, který v červnu 2005 publikoval Závěrečnou zprávu shrnující možnosti a výhledy různých variant důchodové reformy. Na nezbytnosti penzijní reformy se dokázali shodnout politici napříč stranickým spektrem. Se svým řešením přišlo všech pět parlamentních stran. **Konečné rozhodnutí o reformě však bylo odloženo** na období po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006.

Ve financování penzí stále hraje dominantní roli průběžný pilíř, přičemž došlo k jeho významným parametrickým úpravám. Došlo k prodloužení věku odchodu do důchodu, byla uzákoněna pravidla pro valorizaci penzí, byly zrušeny profesní kategorie určující věk odchodu do penze atd. Současně byl zaveden dobrovolný pilíř státem podporovaného spoření na důchod do něhož jsou v současné době zapojeny více než 3 miliony občanů. Radikálnější změny celého systému se však nadále čekají.

V současné době na důchody plyne zhruba 8,5 % HDP, což představuje výplatu penzí pro přibližně 2,6 milionu důchodců. Příjmy systému v současnosti převyšují výdaje, takže důchodový účet je mírně v přebytku. Se zhoršujícím se poměrem mezi počtem zaměstnanců a počtem důchodců však budou přebytky mizet. Důchodový systém již nelze opravit parametrickými změnami – je potřeba jeho systémová změna. Dnešní důchodový systém je tedy dlouhodobě neudržitelný. Nadcházejících deset let poskytuje vzácnou a dalo by se říct téměř poslední šanci pro uskutečnění nezbytných reforem. Pozdější reforma by byla bolestivější a vyžádala by si větší rozpočtové úspory, neboť odložení s sebou nese vyšší deficity a tím pádem i vyšší úrokové platby z rostoucího dluhu. To znamená, že čím později začneme, tím víc se nám reforma prodraží. O podobě reformy musejí rozhodnout politici. Měli by odpovědět na to, jak zajistí udržitelnost systému, rozloží financování penzí, vyřeší mezigenerační nespravedlnosti v placení do systému a stanoví míru solidarity. To, že zatím nedošlo k nastartování penzijní reformy, považuji za významný nedostatek reformy veřejných financí, který snižuje její pravděpodobnost dlouhodobé udržitelnosti.

S reformou důchodového systému do značné míry souvisí také reforma veřejného zdravotního pojištění. Neboť stárnutí populace s sebou ponese i zvýšené nároky na služby

zdravotní péče. Ucelená koncepce nebyla schválena zatím ani v této oblasti. Dnes se zdravotnictví v ČR ubírá směrem k výhradně státnímu zdravotnictví než k vybudování nového systému založeného na větší participaci, právech a zodpovědnosti pacientů, pojišťoven a zdravotnických zařízení.

Základní strukturální reformy (tedy zejména důchodová reforma a reforma zdravotní péče), jsou v současné době v ČR ve stadiu úvah a diskusí a proto jejich obsah, forma ani načasování nejsou ještě zdaleka známy.

5 Závěr

Tato práce se pokusila zmapovat situaci veřejných financí v ČR a zdůvodnit nutnost pokračování jejich konsolidace. Konsolidace veřejných financí je významným zásahem do stávajícího ekonomického systému, s nímž bývá spojován následný pokles ekonomické výkonnosti a růst nezaměstnanosti v důsledku oslabení agregátní poptávky. Zkušenosti již uskutečněných reforem však dokazují, že vhodně zvolená struktura opatření na příjmové i výdajové straně může výrazně snížit makroekonomické náklady a vést i skrze fiskální restrikci k hospodářské expanzi.

Klíč k úspěchu fiskálních reforem leží ve struktuře fiskální konsolidace a ne v jejím rozsahu. Reforma by měla být založena na redukci vládních výdajů, zejména z oblasti sociálních dávek a objemu zaměstnanosti ve veřejném sektoru. Jde zejména o omezení rozsahu a zefektivnění výdajové stránky veřejných rozpočtů, tj. vhodné zacílení výdajů na podporu zdrojů ekonomického růstu, doprovázené odstraněním demotivačních účinků jak na straně výdajů, tak zejména na straně příjmů. Výsledkem úspěšné reformy by mělo být příznivé prostředí pro ekonomický růst.

V tomto smyslu je reforma veřejných financí v ČR také zaměřena především na výdajovou stranu rozpočtu, která je zatížena přílišným podílem mandatorních výdajů. Některá opatření ovšem v české konsolidaci zatím schází.

Zdá se, že uskutečněná reforma skutečně nastartovala trend snižování deficitů veřejných rozpočtů, a lze ji tedy v současné době označit jako relativně úspěšnou. Podle posledních údajů ministerstva financí dokonce schodky veřejných financí k HDP v ČR podle metodiky používané v EU dosahovaly v roce 2004 a 2005 úrovně pod 3 %. Proto se domnívám, že je velmi pravděpodobné, že bude dosažen hlavní cíl reformy veřejných financí v ČR - tedy zajistit nejpozději do roku 2008 snížení deficitu veřejných financí pod 3% HDP, aby bylo možné v roce 2010 přijmout společnou evropskou měnu.

Existují však určitá rizika. Současný rostoucí objem vládních příjmů je do jisté míry tažen nadprůměrným hospodářským růstem. Jakmile by ekonomika zpomalila, hrozily by deficity mnohem vyšší. Proto je nutné neupouštět od zefektivňování na výdajové straně rozpočtu. Vzhledem k přechodnému zlepšení situace veřejných rozpočtů však vláda v příštím období pravděpodobně nedodrží svůj závazek a neuskuteční plánované snižování výdajů v plném rozsahu, neboť k němu není nucena. Jisté obavy proto vzbuzují plánované schodky pro rok 2006, které jsou plánovány na vyšší úrovni oproti roku 2005.

Ve srovnání s ostatními zeměmi není úroveň vládního dluhu ČR vysoká, značným nebezpečím je však skutečnost, že jeho dynamika je v posledních letech citelně zpomalována inkasem privatizačních příjmů, jejichž vliv však bude v následujících letech slábnout.

Pokud jde o dlouhodobou udržitelnost reformy, zde vidím její největší slabinu. Pokud nebude v nejbližších letech uskutečněna reforma důchodového systému a s ní související reforma zdravotnictví, stav veřejných financí se stane neudržitelným.

Otázkou je proč vládní politici nedokázali do dnešní doby přijít s razantnější reformou přesto, že je jasné, že k ní dříve či později musí dojít. Hlavní příčinou je zřejmě čtyřletý cyklus voleb, který nutí politiky, aby veškeré své konání směřovali k viditelným výsledkům právě v tomto čtyřletém horizontu. Reforma však díky svému obrovskému rozsahu, na rozdíl od některých jiných kroků nebo částečných opatření, nemůže přinést v tak krátkém období reálné výsledky a politici nebudou za takovou reformu svými voliči odměněni – znovu zvoleni. Jak motivovat politiky na dlouhodobějších výsledcích by však bylo již téma na jinou diplomovou práci, spíše z oblasti politologie.

6 Použitá literatura a prameny

1. Česká republika měla v roce 2005 nejnižší podíl vládního dluhu na HDP v rámci EU [online]. Ministerstvo financí [cit. 26.4.2006]. Dostupný z <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/tiskove_zpravy_25443.html>

2. České daně se od voleb zvýšily. Hospodářské noviny, 20.12.2005

3. BUCHANAN, J. Veřejné finance v demokratickém systém. Praha: Computer Press, 1998. ISBN 80-7226-116-9

4. DORNBUSCH, R. – FISHER, S. Makroekonomie. 1. vyd. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1994. ISBN 80-04-22556-6

5. EUROPEAN COMMISSION: Public finances in EMU-2003. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003.

6. FOLTÝN, I. Penzijní reforma v České republice je nevyhnutelná. Hospodářské noviny, 10.11.2005

7. HAMERNÍKOVÁ, B.- KUBÁTOVÁ, K. Veřejné finance. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. ISBN 80-902752-4

8. HURNÍK, J. Reforma, nebo jen zvyšování daní? Ekonom, č. 5/2004, s. 42-43

9. JACKSON, P. M. – BROWN, C. V. Ekonomie veřejného sektoru. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. ISBN 80-86432-09-2

10. Konvergenční program ČR – listopad 2005 [online]. Ministerstvo financí [cit. 25.3.2006]. Dostupný z <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/KP_200511_komplet_pdf.pdf>

11. Rozpočtový výhled 2003-2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů [online]. Ministerstvo financí, 2003 [cit. 25.3.2006]. Dostupný z <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RV.pdf>

12. KREJDL, A. - ŠMÍDOVÁ, Z. – ŠTORK, Z. Na reformy zbývá sotva deset let. Hospodářské noviny, 29.3.2006

13. LOUŽEK, M. Na rovné dani vydělají všichni [online]. Centrum pro ekonomiku a politiku [cit. 25.3.2006]. Dostupné z <http://cepin.cz/cze/clanek.php?ID=680>

14. Makroekonomická predikce ČR – leden 2006 [online]. Ministerstvo financí [cit. 21.4.2006]. Dostupné z <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/MakroPre200601_komplet_pdf.pdf>

15. Mandatorní výdaje státního rozpočtu jako riziko vnitřní nerovnováhy české ekonomiky [online]. Český statistický úřad [cit. 21.4.2006]. Dostupné z <http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsf/publ/1526-04->

16. MUSGRAVE, R. – MUSGRAVEOVÁ, P. Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Managment Press, 1994. ISBN 80-85603-76-4

17. Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2004 [online]. Ministerstvo financí [cit. 25.4.2006]. Dostupné z <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2004_B_pdf.pdf>

18. PETŘÍČEK, M. Kde se pečou lepší daně. Ekonom, listopad 2005, č. 44, s. 70-73

19. PEKOVÁ, J. Veřejné finance: Úvod do problematiky. Praha: ASPI, 2002. ISBN 80-86395-19-7

20. PEKOVÁ, J. Veřejné finance: Úvod do problematiky. 3. přepracované vydání. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-049-1

21. PROVAZNÍKOVÁ, R. Aspekty úspěšnosti fiskálních reforem: teoretická východiska a přístupy. Sborník Hospodářská politika v tranzitivních ekonomikách. VŠB-TU Ostrava, 2003. ISBN 80-248-0398-4

22. Revenue statistics 1965-2001 [online]. OECD [cit. 22.4.2006]. Dostupné z < http://www.oecd.org/searchResult/0,2665,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html>

23. SAMUELSON, P., A. - NORDHAUS, W., E. Ekonomie. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1991

24. SPĚVÁČEK, V. A KOL. Transformace české ekonomiky – politické, ekonomické a sociální aspekty. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-86131-32-7

25. TŮMA, Z. Využijme dobré časy k reformám. Hospodářské noviny, 24.2.2006

26. Volební program ČSSD 2006 [online]. Stránky ČSSD [cit. 25.4.2006]. Dostupný z <http://www.volbycr.cz/download/Volebni-program-velky.pdf>

27. Závěrečná zpráva: Výkonný tým [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí [cit. 22.4.2006]. Dostupné z <http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf>

28. Zpráva o realizaci reformy veřejných financí. Interní materiál Ministerstva financí ČR.

Seznam příloh

Příloha A: Vývoj vládního deficitu v zemích EU

Příloha B: Vývoj vládního dluhu v zemích EU

Příloha C: Celkové daňové příjmy jako procento HDP ve vybraných zemích

Příloha D: Příspěvky na sociální zabezpečení jako % HDP a jako % z celkových daňových příjmů ve vybraných zemích v roce 2000

Příloha E: Vybrané fiskální ukazatele ČR v letech 1995-2005

Příloha A: Vývoj vládního deficitu v zemích EU

vládní saldo (% HDP)	2002	2003	2004	2005
Belgie	0,0	0,1	0,0	0,1
Dánsko	1,2	1,0	2,7	4,9
Německo	-3,7	-4,0	-3,7	-3,3
Řecko	-4,9	-5,8	-6,9	-4,5
Španělsko	-0,3	0,0	-0,1	1,1
Francie	-3,1	-4,2	-3,7	-2,9
Irsko	-0,4	0,2	1,5	1,0
Itálie	-2,9	-3,4	-3,4	-4,1
Lucembursko	2,0	0,2	-1,1	-1,9
Nizozemí	-2,0	-3,1	-1,9	-0,3
Rakousko	-0,5	-1,5	-1,1	-1,5
Portugalsko	-2,9	-2,9	-3,2	-6,0
Finsko	4,1	2,5	2,3	2,6
Švédsko	-0,2	0,1	1,8	2,9
Velká Británie	-1,6	-3,3	-3,3	-3,6
ČR	**-6,8**	**-6,6**	**-2,9**	**-2,6**
Kypr	-4,5	-6,3	-4,1	-2,4
Estonsko	1,0	2,4	1,5	1,6
Maďarsko	-8,4	-6,4	-5,4	-6,1
Litva	-1,4	-1,2	-1,5	-0,5
Lotyšsko	-2,3	-1,2	-0,9	0,2
Malta	-5,6	-10,2	-5,1	-3,3
Polsko	-3,2	-4,7	-3,9	-2,5
Slovensko	-7,7	-3,7	-3,0	-2,9
Slovinsko	-2,7	-2,9	-2,3	-1,8
Eurozóna	-2,5	-3,0	-2,8	-2,4
EU 25	-2,3	-3,0	-2,6	-2,3
Zdroj: Eurostat News release 24. 4. 2006				

Příloha B: Vývoj vládního dluhu v zemích EU

vládní dluh (% HDP)	2002	2003	2004	2005
Belgie	103,2	98,5	94,7	93,3
Dánsko	46,8	44,4	42,6	35,8
Německo	60,3	63,8	65,5	67,7
Řecko	110,7	107,8	108,5	107,5
Španělsko	52,5	48,9	46,4	43,2
Francie	58,2	62,4	64,4	66,8
Irsko	32,1	31,1	29,4	27,6
Itálie	105,5	104,2	103,8	106,4
Lucembursko	6,5	6,3	6,6	6,2
Nizozemí	50,5	51,9	52,6	52,9
Rakousko	66,0	64,4	63,6	62,9
Portugalsko	55,5	57,0	58,7	63,9
Finsko	41,3	44,3	44,3	41,1
Švédsko	52,0	51,8	50,5	50,3
Velká Británie	37,6	39,0	40,8	42,8
ČR	**28,8**	**30,0**	**30,6**	**30,5**
Kypr	65,2	69,7	71,7	70,3
Estonsko	5,5	6,0	5,4	4,8
Maďarsko	55,0	56,7	57,1	58,4
Litva	22,3	21,2	19,5	18,7
Lotyšsko	13,5	14,4	14,6	11,9
Malta	61,2	71,3	76,2	74,7
Polsko	39,8	43,9	41,9	42,5
Slovensko	43,3	42,7	41,6	34,5
Slovinsko	29,7	29,1	29,5	29,1
Eurozóna	68,1	69,3	69,8	70,8
EU 25	60,5	62,0	62,4	63,4
Zdroj: Eurostat News release 24. 4. 2006				

Příloha C: Celkové daňové příjmy jako procento HDP ve vybraných zemích

	1975	1985	1990	1995	1999	2000	2001 Provisional
Canada	31.9	32.6	35.9	35.6	35.9	35.8	35.2
Mexico		17.0	17.3	16.6	17.3	18.5	18.3
United States	26.9	26.1	26.7	27.6	28.9	29.6	n.a.
Australia	26.6	29.1	29.3	29.7	30.7	31.5	n.a.
Japan	21.2	27.2	30.1	27.7	26.1	27.1	n.a.
Korea	15.3	16.9	19.1	20.5	23.6	26.1	27.5
New Zealand	30.4	32.9	37.6	37.5	34.9	35.1	34.8
Austria	37.4	41.9	40.4	41.6	44.1	43.7	45.7
Belgium	40.1	45.6	43.2	44.6	45.4	45.6	45.3
Czech Republic				40.1	39.2	39.4	39.0
Denmark	40.0	47.4	47.1	49.4	51.2	48.8	49.0
Finland	36.8	40.1	44.8	45.0	46.8	46.9	46.3
France	35.9	43.8	43.0	44.0	45.7	45.3	45.4
Germany[1]	35.3	37.2	35.7	38.2	37.8	37.9	36.4
Greece	21.8	28.6	29.3	31.7	36.9	37.8	40.8
Hungary				42.4	39.1	39.1	38.6
Iceland	29.4	28.3	31.2	31.5	36.9	37.3	34.8
Ireland	29.1	35.0	33.5	32.7	31.3	31.1	29.2
Italy	26.1	34.4	38.9	41.2	43.3	42.0	41.8
Luxembourg	37.3	44.8	40.8	42.0	40.9	41.7	42.4
Netherlands	41.6	42.6	43.0	41.9	41.2	41.4	39.9
Norway	39.3	43.3	41.8	41.5	41.6	40.3	44.9
Poland				39.6	35.2	34.1	n.a.
Portugal	20.8	26.6	29.2	32.5	34.1	34.5	n.a.
Slovak Republic					35.3	35.8	33.1
Spain	18.8	27.8	33.2	32.8	35.0	35.2	35.2
Sweden[2]	42.3	48.5	53.6	47.6	52.0	54.2	53.2
Switzerland	27.9	30.2	30.6	33.1	34.5	35.7	34.5
Turkey	16.0	15.4	20.0	22.6	31.3	33.4	35.8
United Kingdom	35.3	37.7	36.8	34.8	36.4	37.4	37.4
Unweighted average:							
OECD Total	30.5	33.9	35.1	36.1	37.1	37.4	
OECD America	29.4	25.2	26.7	26.6	27.4	28.0	
OECD Pacific	23.4	26.5	29.0	28.9	28.8	30.0	
OECD Europe	32.2	36.8	37.7	38.7	39.8	39.9	
EU 15	33.2	38.8	39.5	40.0	41.5	41.6	

Zdroj: OECD Revenue statistics, 1965-2001

Příloha D: Příspěvky na sociální zabezpečení jako % HDP a jako % z celkových daňových příjmů ve vybraných zemích v roce 2000

	% of GDP	% of total tax revenues
Czech Republic	17.3	43.8
France	16.4	36.1
Netherlands	16.1	38.9
Sweden[b]	15.2	28.1
Austria	14.9	34.2
Germany	14.8	39.0
Slovak Republic	14.7	41.2
Belgium	14.1	30.9
Spain	12.4	35.1
Switzerland	12.0	33.6
Finland	12.0	25.6
Italy	11.9	28.5
Hungary	11.5	29.3
Greece	11.4	30.1
Luxembourg	10.7	25.6
Poland	10.0	29.4
Japan	9.9	36.5
Norway	9.0	22.5
Portugal	8.8	25.7
United States	6.9	23.3
United Kingdom	6.1	16.4
Turkey	5.6	16.9
Canada	5.1	14.3
Korea	4.4	16.7
Ireland	4.2	13.6
Mexico	3.0	16.4
Iceland	2.9	7.8
Denmark	2.2	4.6

Zdroj: OECD Revenue statistics, 1965-2001

Příloha E: Vybrané fiskální ukazatele ČR v letech 1995-2005

Fiskální ukazatele		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Vládní deficit (přebytek)	mld. Kč	.	.	.	.	.	.	-137,0	-163,0	-319,5	-83,5	
Vládní deficit (přebytek)/HDP	%	.	.	.	.	.	.	-5,9	-6,8	-12,5	-3,0	
Saldo státního rozpočtu (SR)	mld. Kč	7,2	-1,6	-15,7	-29,3	-29,6	-46,1	-67,7	-45,7	-109,1	-93,7	-56,3
Saldo SR/HDP	%	0,5	-0,1	-0,9	-1,5	-1,5	-2,1	-2,9	-1,9	-4,3	-3,4	-1,9
Vládní dluh	mld. Kč	.	.	.	.	.	.	608,7	719,0	941,3	1 011,5	
Dluh sektoru vlády v %HDP	%	.	.	.	.	.	.	26,3	29,8	36,8	36,5	
Státní dluh	mld. Kč	154,4	155,2	173,1	194,7	228,4	289,3	345,0	395,9	493,2	592,9	
Státní dluh/HDP	%	10,5	9,3	9,7	9,9	11,2	13,5	14,9	16,4	19,3	21,4	

Zdroj: Český statistický úřad

ÚDAJE PRO KNIHOVNICKOU DATABÁZI

Název práce	Hodnocení úspěšnosti reformy veřejných financí v ČR
Autor práce	Petr Bartoň
Obor	Ekonomika veřejného sektoru
Rok obhajoby	2006
Vedoucí práce	Ing. Romana Provazníková, Ph.D.
Anotace	Práce se zabývá probíhající reformou veřejných financí v České republice. V úvodu jsou stručně vymezeny některé základní pojmy z teorie veřejných financí. Další části pojednávají o dosavadním vývoji a stavu veřejných financí v ČR a snaží se postihnout důvody pro reformu. Dále jsou představeny hlavní rysy reformy koncipované sociálně-demokratickou vládou, včetně její alternativy. Hlavním cílem práce je pokusit se zhodnotit to, zda se přijatými opatřeními podařilo zvrátit trend rostoucího zadlužování, a zda je tento trend dlouhodobě udržitelný i do budoucna.
Klíčová slova	veřejné finance, reforma veřejných financí, fiskální konsolidace, rozpočtový deficit, veřejný dluh