

Vydává Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd ve spolupráci s Českou národní bankou a Ministerstvem financí ČR prostřednictvím A.L.L. production, s.r.o., Praha

© UK Praha, Fakulta sociálních věd

Published by Charles University, Prague, Faculty of Social Sciences, in cooperation with the Czech National Bank and the Ministry of Finance of the CR, through the A.L.L. production, Ltd., Prague
© Charles University, Prague, Faculty of Social Sciences

Časopis je dokumentován v Social Science Citation Index (<http://www.isinet.com/>) a v elektronické verzi indexu EconLit (<http://www.econlit.org/>).

The journal is monitored by the Social Science Citation Index (<http://www.isinet.com/>) and the electronic EconLit index (<http://www.econlit.org/>).

OBSAH

Vladimír BEZDĚK: Veřejné finance včera, dnes a zítra126

Ladislav MINČIČ: Daně na rozcestí ... 130

Hana POLÁČKOVÁ-BRIXI: Fiskální rizika nejsou jen v deficitu147

Ondřej SCHNEIDER – Aleš KREJDL: Strukturální schodky veřejných rozpočtů v ČR160

Věra KAMENÍČKOVÁ: Místní rozpočty – cesta k fiskálnímu federalizmu? ... 175

Daně a soudní rozhodnutí

Výběr ze soudních rozhodnutí ve věcech daní č. 5/2000189

CONTENTS

Vladimír BEZDĚK: Public Finance Yesterday, Today and Tomorrow126

Ladislav MINČIČ: Taxes at the Crossing130

Hana POLÁČKOVÁ-BRIXI: Fiscal Risks Are Not Only in the Budget147

Ondřej SCHNEIDER – Aleš KREJDL: Structural Deficits in Czech Public Finances160

Věra KAMENÍČKOVÁ: Local Budgets: The Road to Fiscal Federalism?175

Tax Judicial Decisions

Abstract from Court Decisions Concerning Taxation No. 5/2000189

Toto číslo předáno do sazby: 26. 1. 2000

Souhlas k tisku: 28. 2. 2000

*Autorská práva vykonává vydavatel (viz § 4 zák. 35/1965 Sb. ve znění změn a doplňků). Užití části nebo celku publikovaných textů – vč. publikovaných zpracovaných znění judikátů –, rozmnožování a šíření jakýmkoli způsobem (zejména mechanickým nebo elektronickým) bez výslovného svolení vydavatele je **zakázáno**.*

Redakce prosí autory, aby při předávání příspěvků uváděli celé své jméno, adresu domů i na pracoviště, telefonní, faxové a e-mailové spojení. K příspěvku je nezbytné přiložit anglické resumé (o rozsahu maximálně 150 slov). Příspěvek by neměl přesáhnout 25 normovaných rukopisných stran, a to včetně grafů a tabulek. Pro elektronickou podobu prosíme použijte program Word (až do verze 97).

*Redakce předpokládá, že příspěvek nabízený k publikaci v tomto časopise je **originální**, tedy že dosud nebyl nabídnut a bez souhlasu redakce ani nebude nabídnut k publikaci jiné redakci nebo jinému vydavateli. Pokud tomu tak není, prosíme o písemné sdělení této skutečnosti.*

Fiskální rizika nejsou jen v deficitu

Hana POLÁČKOVÁ-BRIXI*

Úvod

Vlády mnoha zemí se snaží najít nejrůznější způsoby, jak snížit deficity svých veřejných rozpočtů. Zdaleka ne všechny tyto způsoby však přispívají ke zdravému fiskálnímu a ekonomickému vývoji. Easterly (1999) v této souvislosti ukazuje, že úzce vymezené zaměření na deficit státního rozpočtu často vede k určité fiskální iluzi: ke krátkodobým, často neudržitelným škrtnům v rozpočtu a k odsunutí hlubších – i když někdy dočasně nákladnějších – reforem veřejných výdajů; ke zvyšování daňových a celních sazeb místo zásadnějších daňových reforem, k suboptimálnímu privatizačnímu procesu a k prodeji veřejného majetku vedoucím k rychlému doplnění státního rozpočtu; ke kvazifiskálním aktivitám centrální banky, státních bank a nejrůznějších institucí.

Jedním z příkladů takové fiskální iluze je i Česká republika. Fiskální politika je někdy prosazována například prostřednictvím Konsolidační banky nebo formou státních záruk, a nikoliv prostřednictvím státního rozpočtu. Vykazovaný deficit státního rozpočtu a státní dluh tak zůstávají nezatíženy, dokud se toto zatížení nevrátí jako bumerang ve formě ztrát Konsolidační banky nebo realizace státních záruk. Kharas a Mishra (1999) empiricky na příkladu celé řady rozvíjetých, a zejména tranzitivních a rozvojových zemí dokazují, že takovéto záruky vedou k nepředvídanému růstu státního dluhu, který přesahuje hranice vysvětlitelné deficity státních rozpočtů.

V mnoha zemích se proto diskuze o veřejných financích postupně přenáší z roviny rozpočtového deficitu do roviny střednědobého fiskálního výhledu, od analýzy udržitelnosti veřejných výdajů a veřejného dluhu k analýze fiskálních rizik a celkového zdraví veřejných financí (fiscal vulnerability). Literatura o veřejných financích¹ stále častěji používá statistické a finanční modely typu „value at risk“ a „options pricing“ k hodnocení budoucích mož-

* Hana Poláčková-Brixí – ekonomka Světové banky, Washington, D. C.

Autorka děkuje Mileně Horčicové a Drahomíře Vaškové za jejich neocenitelnou pomoc při získávání údajů a za kladení těch správných otázek ve správný okamžik. Poděkování patří i všem zaměstnancům ministerstva financí, ostatních vládních úřadů a finančních institucí, kteří mi poskytovali radu a pomoc. Za pomoc při výzkumu dále děkuji Peteru Davisovi, Zhicheng Li a Anitě Taci. Přínosné připomínky k dřívějším verzím tohoto článku poskytli i další pracovníci Světové banky a Mezinárodního měnového fondu. Obdobně k článku přispěli Daniel Cohen, Hafez Ghanem, Allen Schick a Sweder van Wijnbergen svým komentářem.

¹ Například ve Wharton School rozvíjejí Chris Lewis, George Pennacchi a Kent Smetters modely pro vyčíslení fiskálních rizik pramenících ze státních záruk. Patrick Honohan ve Světové bance uplatňuje value at risk k vyčíslení fiskálního rizika bankovního sektoru. Federální vláda USA používá statistické a finanční modely pro odhad budoucích výdajů, které si vyžadají její úvěrové záruky a pojistné programy.

ných fiskálních dopadů přímých a nepřímých státních závazků a pravděpodobných státních intervencí. Odhalení a pochopení příčin a možných následků fiskálních rizik je nutnou podmínkou dlouhodobé stability veřejných financí. Proto bylo odhalení a zveřejnění problému nepřímých dluhů v ČR vítáno jak zahraničními investory, tak ekonomy i institucemi, jako je Evropská komise, Mezinárodní měnový fond a Světová banka, jako důležitý krok směrem k větší transparentnosti a k pevnějšímu zdraví veřejných financí.²

Některá fiskální rizika se projeví až po mnoha letech, tedy až za hranici časového horizontu většiny politiků, ve zvýšené míře na ně však reagují složky legislativního a organizačního rámce řízení veřejných financí, stejně tak jako média a investoři. Příklady reforem vedoucích ke zprůhlednění a omezení fiskálních rizik nabízejí například Austrálie, Jihoafrická republika, Kanada, Kolumbie, Nizozemsko, Nový Zéland a Spojené státy. V mezinárodním měřítku roste tlak na politiky, aby nevystavovali své nástupce dopadům neúměrně vysokých fiskálních rizik a neskrývali rizika, která existují. Jak ukazují Schick (1999) a Bevilaqua a Garcia (1999), řízení veřejných výdajů a státního dluhu se proto ubírá směrem od řízení podle střednědobých trendů k aktivní prevenci a neutralizaci rizik.

Tento článek hodnotí fiskální rizika, která vznikla v letech 1993–1998 v České republice, jejich zdroje a pravděpodobné dopady. Analýza vychází z jednoduchého rámce pro odhalení a zařazení zdrojů fiskálních rizik. Předkládá a uplatňuje nové, širší pojetí fiskálního deficitu. Závěry odhalují, že fiskální intervence ve formě státních záruk a programů prováděných prostřednictvím různých institucí, jako je například Konsolidační banka, vytvářejí nepřímé deficity. Tyto nepřímé deficity jsou částečně financovány z prostředků získaných z privatizace. Z velké části však vedou k hromadění nepřímého dluhu, který budou muset financovat budoucí vlády, a to v různých formách, jako je například úhrada ztrát Konsolidační banky nebo výplaty z rozpočtu na realizaci státních záruk. Nepřímé dluhy v ČR ve své dnešní výši nezpůsobí fiskální krizi, ale současný trend jejich rychlého růstu, který plyne z přetrvávajících nepřímých deficitů, není udržitelný.

Jednoduchý rámec pro analýzu fiskálních rizik

Zdraví veřejných financí lze odpovědně hodnotit pouze v širším kontextu fiskálních rizik a jejich možných dopadů. Analýza veřejných financí proto musí vzít v úvahu rozpočty na všech úrovních vlády, mimorozpočtové fondy, kvazifiskální aktivity centrální banky a jiných finančních a nefinančních institucí, státní aktiva, očekávané příjmy vlády a přímé a nepřímé závazky vlády. V této souvislosti je třeba zkoumat počáteční stav veřejných financí, jeho citlivost na krátkodobé šoky plynoucí například z makroekonomických podmínek a z realizace státních záruk, střednědobou udržitelnost výdajů a státního dluhu testovanou vzhledem k těmto šokům, strukturu státních zásahů, které se přímo nebo nepřímo dotýkají veřejných financí (struktura

² Velké množství programů prosazovaných vládou za hranicemi jejího rozpočtu, které vedlo k hromadění nepřímého dluhu, zveřejňovaného Ministerstvem financí ČR od roku 1998, ukázalo, že analýzy veřejných financí nelze omezit pouze na standardně vykazované rozpočtové deficity a dluhy. První širší nezávislá analýza veřejných financí v ČR byla prezentována Světovou bankou (1999) a v (Brixi – Ghanem – Islam, 1999).

TABULKA 1 Zdroje fiskálních rizik státu v České republice

závazky	přímé (nastanou v každém případě)	nepřímé (nastanou pouze v některých případech)
<i>explicitní</i> (jsou zákonné nebo smluvní povahy)	<ul style="list-style-type: none"> – zahraniční a domácí státní dluh – současné rozpočtové výdaje – budoucí mandatorní výdaje 	<ul style="list-style-type: none"> – státní záruky – dluhy a jiné závazky Konsolidační banky – závazky České exportní banky, EGAP, Fondu pojištění vkladů
<i>implicitní</i> (vznikají na základě tlaku politických a zájmových skupin nebo veřejnosti)	<ul style="list-style-type: none"> – budoucí výdaje na údržbu a provoz veřejných investičních projektů – investiční výdaje na dopravu a životní prostředí podle požadavků pro vstup do EU – výdaje podle požadavků NATO 	<ul style="list-style-type: none"> – dluhy a jiné závazky Fondu národního majetku (závazky vůči České inkasní, Pozemkovému fondu a podobně) – další problémy bank (Komerční banka, Česká spořitelna) – další ztráty a neplacené dluhy podniků (České dráhy) – závazky Podpůrného garančního rolnického a lesnického fondu – dluhy a jiné závazky nižších územních celků – problémy kempelíček a penzijních fondů – závazky České finanční a další náklady nestandardních operací České národní banky

veřejných výdajů, příjmů a aktiv, veřejného dluhu a ostatních závazků), a právní a organizační otázky řízení veřejných financí.

Zdroje fiskálních rizik státu lze rozdělit do čtyř skupin³: přímé explicitní, přímé implicitní, nepřímé explicitní a nepřímé implicitní.

Přímé explicitní státní závazky jsou závazky, které určitě nastanou a vyplývají pro stát ze zákona, právní dohody či smlouvy. Tyto zdroje jsou předmětem tradiční analýzy veřejných financí. V ČR, stejně jako v mnoha jiných zemích, tvoří největší přímé explicitní zdroje fiskálních rizik výše a struktura státního dluhu a výše, struktura a budoucí vývoj veřejných výdajů, především pak výdajů mandatorních včetně obsluhy dluhu.

Také *přímým implicitním závazkům* bude vláda čelit s určitostí. Tyto závazky však nevyplývají ze zákona, ale z politických a morálních tlaků. Zda a do jaké míry budou vlády tyto své nepsané a někdy i nevyřčené závazky ctít, proto záleží spíše na politickém rozhodnutí než na případném soudním vymáhání. V ČR vznikají významné přímé implicitní závazky státu zejména z investičních požadavků souvisejících se vstupem do Evropské unie.

Nepřímé explicitní státní závazky jsou sice zákonné nebo smluvní povahy, ale vyvstanou pouze v některých, předem definovaných případech. Častým příkladem v ČR jsou státní záruky, ze kterých vyplývá převzetí obsluhy například podnikového dluhu státem v případě, že podnik přestane splácet. Největší položku však tvoří dluhy Konsolidační banky, za jejichž splácení stát plně odpovídá, protože se jedná o státní banku.

Nepřímé implicitní státní závazky vyvstanou pouze v některých případech, nejsou však zákonné nebo smluvní povahy. Proto není jisté, ve kterých případech a do jaké míry se jich vláda zhostí a kolik bude případná státní intervence daňové poplatníky stát. Obvyklým příkladem realizova-

³ Tento rámec (Fiscal Risk Matrix) pro analýzu budoucích možných tlaků na veřejné finance je podrobněji popsán v (Poláčková, 1998).

ných nepřímých implicitních závazků jsou v ČR bohužel státní odkupy špatných pohledávek bank a úhrady ztrát podniků.

Nepřímé zdroje fiskálních rizik státu jsou v České republice závažné. Jak potvrdila již zkušenost z let 1998–99, stát nevytváří na krytí svých nepřímých závazků dostatečné rezervy. Jejich realizace tak naruší buď výdajovou, nebo dluhovou strategii. Navíc vysoký podíl mandatorních výdajů, parlamentní souhlas nutný k emisi nových dluhopisů a dočasně ztížený přístup na dluhové trhy někdy vládě znemožňují, aby okamžitě získala prostředky, které jsou pro krytí jejich nepřímých závazků potřebné. Především ve vztahu k realizovaným státním zárukám však toto prodlení může negativně ovlivnit kreditní hodnocení státu (sovereign credit rating) a jeho celkovou důvěryhodnost, což se následně může projevit zvýšením dluhových nákladů a potížemi při vstupu do Evropské unie.

Neúměrně vysoká pozornost, kterou věnují politici při vyjednávání rozpočtovému deficitu na úkor nepřímých státních závazků a celkového zdraví veřejných financí, však nutně vede vládu k tomu, aby dosahovala svých politických cílů opět prostřednictvím dalších nepřímých závazků, nikoli prostřednictvím přímých výdajů. Například místo okamžité úhrady ztrát Českých drah a Konsolidační banky vláda pod politickým tlakem proti rozpočtovému deficitu poskytuje záruky na jejich další úvěry a slibuje, že pokryje ztráty v budoucnosti. Ve skutečnosti se však jedná ne o omezení, ale pouze o skrytí některých nutných výdajů, o časový odklad užití peněz daňových poplatníků. Dříve nebo později tyto státní záruky a sliby vyžadují veřejné finance. Pokud tlak na rozpočtový deficit pokračuje, vláda získává zdroje pro veřejné financování přímo z emise nových dluhopisů (z účetního pohledu tedy nárůsty státního dluhu převyší výši rozpočtového deficitu a to je podle Kharase a Mishry (1999) důkazem existence nepřímých deficitů).

Časový odklad navíc zvýší i konečné náklady státních politik. České dráhy a Konsolidační banka někdy získávají vlastní zdroje financování za horších podmínek než stát. Obsluhou těchto úvěrů zvyšují své ztráty. S odstupem času musí stát uhradit větší ztráty a prostřednictvím realizace státních záruk případně také převzít obsluhu jejich drahých úvěrů. Státní záruky a opožděná úhrada ztrát tak prospívají především bankám, které mají zisk z poskytování úvěrů, jejichž veškerá rizika jsou kryta státem. V takové situaci však banky nemají zájem na důkladném hodnocení a monitorování svých dlužníků. Státní záruky jsou proto vhodnou formou státní podpory pouze tehdy, pokud jsou rizika sdílena mezi státem, dlužníkem a věřitelem.

Problémem nepřímých dluhů je jejich pokračující růst

Nepřímé dluhy vlády ČR vznikají především v podobě dluhů, které emituje Konsolidační banka, aby získala zdroje pro financování svých programů⁴, a v podobě rizikových úvěrů krytých státními zárukami. *Tabulka 2* uvádí přehled nepřímých dluhů, které existovaly ke konci každého roku v průběhu let 1993–1998. Tento přehled zahrnuje úvěry, které jsou kryty

⁴ Ze svého statutu může Konsolidační banka poskytovat úvěry a získávat majetkové podíly pouze se souhlasem vlády. Konsolidační banka potřebuje souhlas vlády také ke svým dluhovým zdrojům financování. Z jejího dosavadního statutu státní banky pro Konsolidační banku vyplývá, že všechny její závazky jsou garantovány státem.

TABULKA 2 Nepřímé dluhy v ČR

v mld. Kč

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Konsolidační banka* (dluhy minus oprávky a rezervy)	79	81	79	70	86	98
Česká inkasní (dluhy minus oprávky a rezervy)	20	27	25	17	8	7
Fond národního majetku (dluhy)	29	33	40	22	17	15
státní záruky (celkový objem upraven o riziko)	3	3	6	28	74	107
nepřímý dluh státu	131	144	150	137	185	226
nepřímý dluh státu v% HDP	13,1	12,1	10,8	8,7	10,9	12,4
oprávky a rezervy Konsolidační banky a České inkasní	19	24	42	59	71	84
hrubý nepřímý dluh (neočištěno o oprávky a rezervy)	150	168	192	196	256	310
vykazovaný hrubý státní dluh	159	162	154	155	173	194
vykazovaný hrubý státní dluh v % HDP	15,8	13,7	11,2	9,8	10,3	10,6

poznámka: * Programy Konsolidační banky zahrnují financování Stabilizačního programu České finanční. Tabulka proto nezahrnuje Českou finanční jako samostatnou veličinu.

zdroje: Konsolidační banka; Česká inkasní; Fond národního majetku

jednotlivými státními zárukami, a dluhy Konsolidační banky, České inkasní a Fondu národního majetku.⁵ Jakékoli oprávky a rezervy vytvořené těmito institucemi jsou odečteny. Nepřímý dluh vznikající z jednotlivých státních záruk je součtem rizikových podílů všech garantovaných úvěrů aktivních ke konci každého roku.⁶ Tabulka 2 uvádí hodnoty nepřímých dluhů do roku 1998. Tyto údaje nezahrnují závazky České národní banky, které pocházejí z jejich nestandardních operací fiskálního charakteru (viz *box*).

Náklady státních záruk a programů Konsolidační banky a České inkasní sice zatím nejsou plně „zviditelněny“ ve státním rozpočtu a státním dluhu, ale jediný konečný zdroj jejich úhrady jsou samozřejmě peníze daňových poplatníků. Postupně se budou projevovat prostřednictvím realizace státních záruk a úhradou ztrát Konsolidační banky. Pokud by nebyly po 1. lednu 1999 vydány žádné nové státní záruky, realizace státních záruk by si vyžádala přibližně 4 mld. Kč ročně v příštích pěti letech (33 mld. Kč v roce 2002 v případě, že by problém Slovenské inkasní nebyl uspokojivě vyřešen) – viz *tabulka 3*.

Rostoucí množství a riziko státních záruk se už nyní jeví jako závažný problém. Velké množství záruk směřovalo v letech 1996–1998 na pomoc bankám (22 mld. Kč na intervence České národní banky a 31 mld. Kč pro ČSOB za Slovenskou inkasní) a Českým drahám (přes 40 mld. Kč s velmi vysokým rizikem budoucí realizace). Nepřímé náklady státních záruk se již začínají objevovat a výplaty ze státního rozpočtu na realizované záruky ros-

⁵ Hrubé nepřímé dluhy jsou všechny závazky kryté ze zákona státem. Pro Konsolidační banku a ostatní transformační instituce hrubý skrytý dluh státu zahrnuje všechny dluhy, protože kvalita jejich pohledávek a jiných aktiv je velmi nízká. Jejich tržní hodnotu lze podle historických trendů odhadnout asi na 10 % (3 % pro Českou inkasní, do 10 % pro Českou finanční a pod 20 % pro Konsolidační banku).

⁶ Státní záruky byly rozděleny do čtyř skupin podle rizika 5, 15, 30 a 90 %. Pro každou záruku aktivní ke konci roku je velikost garantovaného úvěru vynásobena jeho rizikem a sečtena.

BOX Nestandardní operace České národní banky

Od roku 1993 podnikla Česká národní banka celou řadu nestandardních operací. Většina jich byla zaměřena na konsolidaci a stabilizaci bankovního sektoru. V přehledu jsou zde shrnuty množství a kvalita aktiv a vytvořených oprávek ke konci roku 1998, které jsou výsledkem nestandardních operací a které jsou v držení České národní banky.

v mld. Kč				
aktiva	množství k 31.12. 1998	riziko [%]	krytí státní zárukou	oprávky
aktiva odkoupená od bank	0,65	100	0,27	0,4
pohledávky od bank	13,01	100	10,1	2,9
pohledávky od Slovenské národní banky	26,1	63	0	16,4
redistribuční úvěr Konsolidační bance	32,5	"	0	0,35
pohledávky od zvláštních klientů	0,4	63	0	0,3
úvěrové závazky a záruky	51,4	34	7,6	9,6
Česká finanční ^b	37,1	76	0	28,0
nestandardní aktiva celkem	161,1		18,0	57,9

poznámky: ^a Závazky KoB jsou zaručeny státem.
^b Zahrnuje Konsolidační program a AGB. Nezahrnuje stabilizační program, který je kryt Konsolidační bankou.
zdroj: Česká národní banka

tou z přibližně 1 mld. Kč ročně během let 1993–96 na 2 mld. Kč v roce 1997 a téměř 7 mld. Kč v roce 1998.

Ztráty Konsolidační banky stále rostou, a to i bez započtení jejich nových, ztrátových programů. V roce 1998 ztráty Konsolidační banky dosáhly výše 14,4 mld. Kč a pro rok 1999 se odhadují přes 30 mld. Kč. Tyto ztráty čekají se zpětnou platností na úhradu státem (státními dluhopisy). I bez nových programů lze z kvality aktiv Konsolidační banky usuzovat, že její ztráty v budoucích letech neklesnou pod 10 mld. Kč ročně. Jakýkoliv další program, který bude vláda prostřednictvím Konsolidační banky prosazovat, samozřejmě její budoucí ztráty opět zvýší.

Fond národního majetku čelí značným závazkům k České finanční a České inkasní, Českým drahám, závazkům ze svých záruk na projekty v oblasti životního prostředí a ze splatných jistin vlastních dluhopisů.⁷ Aby Fond národního majetku dostal těmto závazkům (neuvážujeme-li jakékoli závazky ke Konsolidační bance), bude potřebovat přibližně 15 mld. Kč ročně v letech 1999–2003 a 33 mld. Kč v roce 2004. Tyto prostředky bude muset Fond národního majetku získat z privatizace, z emise dalších vlastních dluhopisů nebo případně přímo od státu.

Koncepčně lze chápat nepřímé dluhy jako výsledek financování tzv. nepřímých fiskálních deficitů. Nepřímé deficity lze obecně definovat jako výdaje na programy fiskálního charakteru, které nejsou zahrnuty ve státním rozpočtu, minus příjmy jsoucí mimo státní rozpočet, které lze použít na jejich úhradu. Jak již tento článek naznačil v úvodu, vykazovaný státní dluh

TABULKA 3 Předpokládané výdaje na realizaci státních záruk mld. Kč

záruky vydané před 1999	riziko realizace	celkové výdaje	1999	2000	2001	2002	2003	1999–2003	1999–2030
284,8	prům. 38 %	107,4	3,3	4,9	5,4	33,3	3,7	50,5	97,8

zdroje: Ministerstvo financí ČR; výpočty autorky

vzniká nejen jako výsledek financování deficitů státního rozpočtu, ale postupně také umořováním nepřímého dluhu (viz úhrada ztrát Konsolidační banky přímo z emise nových státních dluhopisů bez jejich zaznamenání v rozpočtovém deficitu).⁸ Na základě údajů, které byly potvrzeny pro rok 1998, nepřímé deficity z minulosti povedou postupně k navýšení státního dluhu přibližně o 12,4 % HDP (viz tabulka 2).

Nepočítáme-li nestandardní programy České národní banky, které jsou uvedeny v boxu, mají nepřímé deficity v ČR dva hlavní zdroje.

Prvním zdrojem jsou výdaje Konsolidační banky, České inkasní, České finanční⁹ a Fondu národního majetku na jejich vlastní dluhovou službu a na programy fiskálního charakteru. Tyto programy zahrnují úvěrování a nákupy špatných aktiv podle nařízení vlády.¹⁰ Do nepřímého deficitu se tyto výdaje započítávají očištěny o vzájemné finanční transakce mezi těmito institucemi (viz *graf 1*), o úhrady ztrát ze strany státu (které se promítly do vykazovaného deficitu) a o vlastní příjmy získané těmito institucemi (například z úspěšného vymáhání dluhů, z úroků a majetkových podílů).

Druhým zdrojem jsou státní záruky. Každá poskytnutá státní záruka představuje nepřímou dotaci, která není zahrnuta v rozpočtu. Výše této nepřímé dotace závisí na míře rizika, že bude státní záruka uplatněna. Lze ji spočítat jako čistou současnou hodnotu (net present value) budoucích výdajů státu na případnou realizaci dané státní záruky.¹¹ Nepřímé dotace záruk poskytnutých v daném roce se promítají do nepřímého deficitu. Aby nedošlo ke dvojímu započtení záruk při součtu nepřímého a vykazovaného deficitu, jsou v daném roce od nepřímé dotace odečteny skutečné výdaje státu na realizované záruky.

Tabulka 4 ukazuje jednotlivé zdroje nepřímého deficitu v letech 1993–98. Porovnání růstu nepřímého dluhu (viz tabulka 2) s údaji o nepřímých deficitech v tabulce 4 naznačuje, do jaké míry dochází k finančním tokům podle grafu 1 a k využití prostředků z privatizace na krytí nepřímých deficitů.

Programy, které vláda prosazuje za hranicemi svého rozpočtu prostřednictvím různých institucí a státních záruk, jsou rozmanité. Do roku 1993 řešily tyto programy prostřednictvím Konsolidační banky téměř výlučně potíže, které z osmdesátých let zdědil bankovní sektor. Konsolidační banka

⁷ Cílem původní emise dluhopisů Fondu národního majetku bylo kapitalizovat Konsolidační banku. Další emise sledovaly širší cíle.

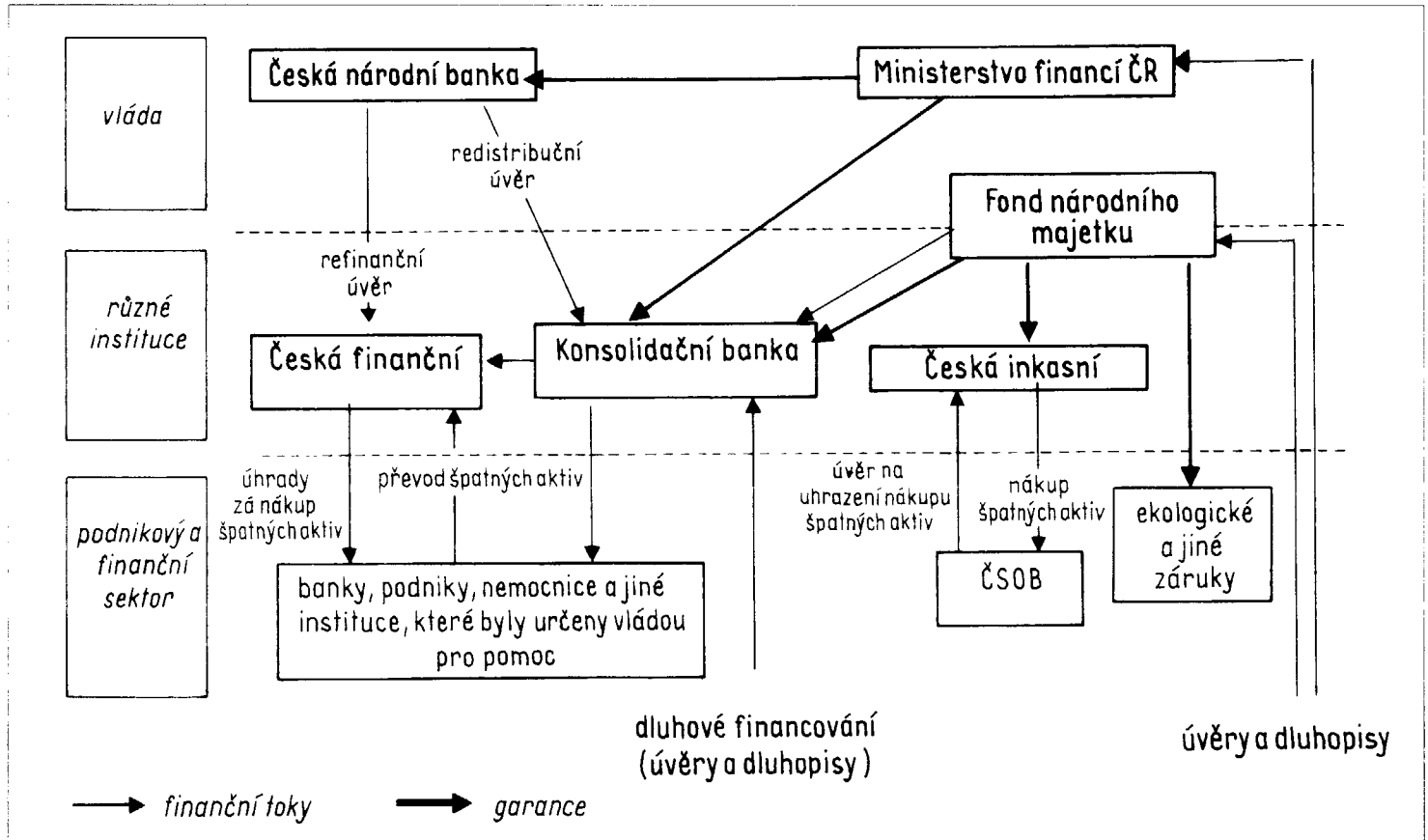
⁸ Výše státního dluhu se také průběžně mění podle kurzových změn a změn úrokových sazeb. Zkušenost ČR již potvrdila, že zahraniční část dluhu roste s depreciací koruny a při refinancování krátkodobého dluhu. Stejně tak se prodraží financování dluhových nástrojů s pohyblivou úrokovou sazbou při růstu úrokových sazeb.

⁹ Česká finanční financuje dva bloky programů na revitalizaci bank. Jeden blok těchto programů v celkové výši 35 mld. Kč je financován přímo Českou národní bankou. Druhý blok, tzv. Stabilizační program ve výši přibližně 12 mld. Kč, je financován Konsolidační bankou, a tak garantován státem. Výpočet nepřímého deficitu vlády bere v úvahu pouze výdaje na Stabilizační program, které jsou zahrnuty ve výdajích Konsolidační banky.

¹⁰ Nakupovaná aktiva mají velmi nízkou kvalitu. Proto lze tyto nákupy aktiv považovat za výdajové programy spíše než za finanční transakce.

¹¹ Kanada, Nizozemsko a některé další země zahrnují státní záruky do výpočtu vykazovaného deficitu státního rozpočtu. Vypočtená nepřímá dotace je v roce, kdy je záruka vydána, převedena ze státního rozpočtu do rezervního fondu. Rezervní fond pak zůstává v budoucích letech k dispozici pro krytí případných realizací záruk. Pokud bude rezervní fond dostatečný, budoucí realizace záruk už deficit státního rozpočtu neovlivní.

GRAF 1 Financování programů fiskálního charakteru za hranicemi rozpočtu



TABULKA 4 Zdroje nepřímého deficitu v České republice

v mld. Kč

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Konsolidační banka ^a						
čisté výdaje fiskálního typu	7,7	7,3	4,5	0,9	10,6	28,8
Česká inkasní						
čisté výdaje fiskálního typu	20,1	6,6	4,9	4,8	3,1	2,7
Česká finanční						
čisté výdaje fiskálního typu					0,6 ^b	1,8 ^b
Fond národního majetku ^c						
čisté výdaje fiskálního typu	4,2	8,2	4,3	1,9	2,0	2,6
státní záruky ^d						
nepřímá dotace	0,1	-0,4	1,3	14,9	51,5	26,7
celkový nepřímý deficit [% HDP]	3,2	1,9	1,1	1,5	4,1	3,5

poznámky. ^a Programy Konsolidační banky zahrnují úvěr na financování Stabilizačního programu České finanční. Proto výdaje České finanční zahrnují pouze její dluhovou službu vůči Konsolidační bance (a jsou také započteny mezi příjmy Konsolidační banky). Aby nedošlo ke dvojmu započtení, jsou od nepřímého deficitu vytvořeného prostřednictvím Konsolidační banky vždy odečteny převody ze státního rozpočtu, které byly poskytnuty na krytí jejich ztrát.

^b Tyto výdaje představují výdaje dluhové služby Konsolidační bance za úvěr, který poskytla Konsolidační banka České finanční na financování Stabilizačního programu. Kromě toho platila Česká finanční úroky ve výši 0,8 mld. Kč v roce 1997 a 2,8 mld. Kč v roce 1998 České národní bance na základě úvěru poskytnutého Českou národní bankou České finanční na financování Konsolidačního programu.

^c Aby nedošlo ke dvojmu započtení, nezahrnují tyto údaje převody prostředků Konsolidační bance a České inkasní (viz tabulka 5).

^d V tomto případě se zabránilo dvojmu započtení odečtením výplat z rozpočtu na realizaci minulých garancí od nepřímé dotace pro daný rok (viz tabulky 6 a 7).

zdroje: Ministerstvo financí ČR; Konsolidační banka; Česká finanční; Fond národního majetku

byla kapitalizována finančními zdroji z dluhopisů Fondu národního majetku a úvěrem České národní banky.

V roce 1995 založilo Ministerstvo financí Českou inkasní jako nebankovní finanční instituci s cílem vyčistit portfolio ČSOB. Česká inkasní si vzala úvěr od ČSOB, aby získala prostředky na nákup špatných aktiv ČSOB za jejich plnou účetní hodnotu. Za splacení tohoto úvěru Českou inkasní se zaručil Fond národního majetku.

V letech 1996–98 se řešily za hranicemi státního rozpočtu (prostřednictvím Konsolidačního a Stabilizačního programu České finanční¹²) nové problémy bankovního a nepřímo také podnikového sektoru. Na konci roku 1998 obsahovalo portfolio České finanční špatná aktiva, která byla odkoupena za plnou účetní hodnotu (přibližně 50 mld. Kč) od malých a středně velkých bank. Tyto nákupy financoval z jedné třetiny úvěr Konsolidační banky a ze dvou třetin úvěr České národní banky.¹³

Kromě operací na záchranu bank financují Konsolidační banka a Fond národního majetku i státní programy na pomoc podnikům ve ztrátě (např. Českým drahám), podnikům před privatizací, pojišťovnám a nemocnicím a na budování infrastruktury (viz tabulka 5). K financování těchto programů využil Fond národního majetku příjmy z privatizace, a pokud tyto nepostačovaly, také zdroje z emise vlastních dluhopisů. Nepřímý deficit neza-

¹² Česká finanční je nebankovní finanční instituce ve vlastnictví České národní banky.

¹³ Česká národní banka financovala i jiné operace na záchranu bank ve výši dalších 161 mld. Kč. Z celkového objemu nestandardních aktiv shromážděných Českou národní bankou ke konci roku 1998 je 22 % ve formě úvěru České národní banky Konsolidační bance, tedy nepřímo garantováno státem. Riziko dalších 12 % nestandardních aktiv kryje záruka státu přímo.

TABULKA 5 Programy Fondu národního majetku v letech 1993–98

v mld. Kč

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
úhrada ekologických závazků	0,01	0,1	0,8	1,0	1,4	2,1
financování rozvoje železničních tratí				0,1	0,01	0,2
podpora státním podnikům a podnikům před privatizací	2,1	0,5	0,9	0,3	0,2	0,3
podpora zemědělství		6,1	1,0			
výdaje na úroky	2,1	1,5	1,6	0,5	0,4	0,5
nepřímý deficit vytvořený prostřednictvím FNM*	4,2	8,2	4,3	1,9	2,0	2,9
<i>výdaje zahrnuté v nepřímém deficitu jinak:</i>						
zdravotní pojišťovny (přes KOB)				0,8	0,4	0,4
podpora výroby letadel (přes KOB)					0,1	0,02
transfery České inkasní			3,4	10,3	5,5	6,0
stabilizační program České finanční (přes KOB)					0,6	1,8
<i>výdaje zahrnuté v deficitu státního rozpočtu:</i>						
transfery podle zákona o státním rozpočtu	9,5	19,4	10,7			

poznámka: * Tento údaj nezahrnuje finanční transfery do státního rozpočtu a Konsolidační bance, České inkasní a České finanční.

zdroj: Fond národního majetku

TABULKA 6 Záruky vydané v letech 1993–98 podle rizika

v mld. Kč

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
velmi vysoké riziko (90%)	0	0	0	10,8	51,7	31,0
vysoké riziko (30%)	0	0	0	16,2	20,3	0
středně vysoké riziko (15%)	5,0	0	13,3	3,0	5,8	7,8
nízké riziko (5%)	3,7	0	1,8	0	0	87,0
nově vydané záruky celkem	8,7	0	15,1	30,0	77,8	125,8

zdroje: Ministerstvo financí ČR; výpočty autorky

TABULKA 7 Nepřímý deficit pramenící ze státních záruk

v mld. Kč

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
velmi vysoké riziko (90%)	0	0	0	9,7	46,5	27,9
vysoké riziko (30%)	0	0	0	4,9	6,1	0
středně vysoké riziko (15%)	0,7	0	2,0	0,4	0,9	1,2
nízké riziko (5%)	0,2	0	0,1	0	0	4,4
celková nepřímá dotace	0,9	0	2,1	15,0	53,5	33,4
minus úhrady realizace z rozpočtu	-0,8	-0,4	-0,8	-0,1	-2,0	-6,7
nepřímý deficit	0,1	-0,4	1,3	14,9	51,5	26,7
nepřímý deficit [% HDP]	0,0	-0,0	0,1	1,0	3,1	1,5

zdroje: Ministerstvo financí ČR; výpočty autorky

hrnuje splácení jistin Fondu národního majetku (nezahrnuje tedy výdaje na programy naplňované do roku 1993). Nepřímý deficit by však měl zahrnovat nepřímé dotace poskytované prostřednictvím záruk vydaných Fondem národního majetku a Konsolidační bankou. Informace potřebné pro analýzu rizik těchto záruk však nejsou k dispozici.¹⁴

Tabulky 6 a 7 popisují nepřímý deficit, který pramení ze státních záruk. *Tabulka 6* shrnuje všechny státní záruky vydané v jednotlivých letech podle jejich rizika (pravděpodobnosti jejich realizace). Riziko bylo určeno na základě podrobné analýzy jednotlivých podniků a projektů, kterým byla státní záruka poskytnuta. Vynásobením velikosti vydaných garancí jejich rizikem lze jednoduše vypočítat velikost nepřímých dotací; ty jsou uvedeny v *tabulce 7*.¹⁵

TABULKA 8 Skutečný fiskální deficit České republiky v letech 1993–1998

v % HDP

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
vykázaný deficit	-0,5	-1,3	0,3	0,5	1,1	1,4
nepřímý deficit prostřednictvím KOB, ČI, ČF a FNM	3,2	1,9	1,0	0,5	1,0	2,0
nepřímý deficit prostřednictvím státních záruk	0	0	0,1	1,0	3,1	1,5
<i>skutečný deficit</i>	<i>2,7</i>	<i>0,6</i>	<i>1,4</i>	<i>2,0</i>	<i>5,2</i>	<i>4,9</i>

zdroje: Ministerstvo financí ČR; výpočty autorky

Hodnoty skutečného deficitu vlády v ČR letech 1993–98 uvedené v *tabulce 8* jako součet deficitu vykázaného a deficitu nepřímého jsou srovnatelné s hodnotami fiskálních deficitů vykazovaných jinými evropskými zeměmi. Tyto hodnoty jsou sice vyšší, než se pro Českou republiku předpokládalo, nejsou však alarmující.

Alarmující je velká volnost, kterou má vláda ČR při prosazování svých politik prostřednictvím státních záruk a programů Konsolidační banky a jiných institucí, tedy prostřednictvím ne současných, ale budoucích veřejných finančních prostředků. Legislativní a organizační mechanismy pro kontrolu závazků a programů, které vláda iniciuje za hranicemi svého rozpočtu, jsou podle mezinárodních měřítek slabé. I nadále roste tlak na vládu, aby poskytovala nové záruky a podporu prostřednictvím různých programů mimo svůj rozpočet.

Závěry

Analýza nepřímých dluhů a deficitů v České republice potvrzuje, že hodnocení zdraví veřejných financí musí zahrnout nepřímé státní závazky a ostatní fiskální rizika. Některé státní výdaje mohou být dočasně odsunuty za hranice státního rozpočtu a nahrazeny státní zárukou nebo dočasným financováním prostřednictvím institucí, jako jsou Konsolidační banka nebo Fond národního majetku. Vláda tak může vykazovat nižší deficit státního rozpočtu a vytvářet deficit nepřímý. Analýza let 1993–1998 naznačuje, že skutečný fiskální deficit státu v České republice převyšoval vykazovaný deficit státního rozpočtu o 3–4 % HDP ročně. Pokračující nepřímé deficity a rostoucí nepřímý dluh mohou vážně ohrozit stabilitu veřejných financí v ČR v budoucnosti. Proto je nízký deficit dosažený za cenu hromadění nepřímých státních závazků neudržitelný.

Na základě této analýzy lze naznačit tři oblasti, na které by se měla pozornost vlády ČR, parlamentu a veřejnosti soustředit:

1. Diskuze o deficitu státního rozpočtu by měla být převedena na diskuzi o celkovém zdraví veřejných financí. V opačném případě povede striktní

¹⁴ Zkušenost Fondu národního majetku s realizací jeho záruk v roce 1999 naznačuje, že riziko jeho záruk je vysoké.

¹⁵ Malá úprava vede k odstranění dvojího započtení. Tak jako je krytí ztrát Konsolidační banky ze státního rozpočtu odečteno od nepřímého deficitu vytvořeného prostřednictvím Konsolidační banky, jsou výplaty z rozpočtu na realizaci záruk odečteny od nepřímého deficitu vytvořeného v daném roce prostřednictvím státních záruk. Proto tabulka 7 udává nepřímý deficit vytvořený prostřednictvím státních záruk v každém roce jako celkové nepřímé dotace poskytnuté novými zárukami v každém roce minus výplaty z rozpočtu na realizaci minulých záruk.

omezování deficitu státního rozpočtu k dalším nepřímým dotacím prostřednictvím státních záruk a prostřednictvím programů institucí typu Konsolidační banky, tedy k růstu nepřímého dluhu. V případech, jako jsou státní záruky na provozní úvěry Českých drah, je zřejmé, že záruky jsou pouze náhražkou za státní dotaci (a za reformu) a představují vyšší konečné náklady pro daňové poplatníky než dotace financovaná (levnějšími) státními dluhopisy.

2. Vláda by měla řešit problém nepřímého dluhu efektivněji než pouhým krytím rostoucích ztrát Konsolidační banky a obsluhou dluhů, které byly kryty realizovanými zárukami. Postupná úhrada ztrát a realizovaných záruk je v mnoha případech pro stát dražší, než by byla okamžitá výměna garantovaných dluhů za státní dluhopisy. Dluhy, jejichž obsluha je pro stát nevyhnutelná, by proto měly být co nejrychleji splaceny a nahrazeny státními dluhopisy.¹⁶

3. Legislativní a organizační rámce pro veřejné finance (včetně rozpočtových pravidel) a způsoby řízení veřejných financí a veřejného dluhu by měly být rozšířeny a posíleny, aby výrazně omezily a zprůhlednily fiskální rizika státu. Například limity objemu státních záruk by měly být výrazně nižší než ty, které jsou v platnosti nebo které uvádí současný návrh nových rozpočtových pravidel. I nadále by se mělo pokračovat v praxi české vlády, tedy povinně a pravidelně zveřejňovat informace o nepřímých dotacích, nepřímých závazcích státu, nepřímém dluhu a ostatních fiskálních rizicích. Na základě analýzy rizika nových státních záruk a jiných programů za hranicemi rozpočtu by měl státní rozpočet v roce jejich poskytnutí povinně převést (a povinně zahrnout ve vykazovaném deficitu) úměrnou část prostředků do trvalého rezervního fondu. Stát by měl strukturovat své záruky tak, aby nekryly plně všechna rizika a aby odrazovaly věřitele a dlužníka od realizace těchto záruk. Jednotlivé emise dluhopisů (nedávno nedostupné pro potřebnou úhradu ztrát Konsolidační banky kvůli parlamentnímu zpoždění) by neměly záviset na schválení parlamentem, ale měly by se stát součástí každoroční dluhové a emisní strategie, která by byla parlamentem schválena souhrnně pro celý rok.

¹⁶ Měnová stabilita a poptávka po státních dluhopisech mohou však být limitujícími faktory.

LITERATURA

- BLEJER, M. – CHEASTY, A. (1991): The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIX, 1991.
- BUITER, W. (1983): Measurement of the Public Sector and Its Implications for Policy Evaluation and Design. *IMF Staff Papers*, Vol. 30, 1983, pp. 306–49.
- BUITER, W. (1985): A Guide to Public Sector Debt and Deficits. *Economic Policy*, November 1985, pp. 14–79.
- EASTERLY, W. (1999): When is Fiscal Adjustment an Illusion. *Economic Policy*, April 1999.
- BEVILAQUA, A. S. – GARCIA, M. (1999): *Debt Management in Brazil: Evaluation of the Real Plan and Challenges Ahead*. Department of Economics, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro, 1999.
- GLATZEL, D. (1998): The Measurement of Deficit and Debt under the Maastricht Treaty: Some Statistical Considerations. *The Challenges for Public Liability Management in Central Europe*. The World Bank, Washington D.C., 1998.

- KHARAS, H. – MISHRA, D. (1999): *Hidden Deficits and Currency Crise*. (mimeo)
- POLÁČKOVÁ, H. (1998): Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability. *The World Bank*, Washington, D.C., *Policy Research Working Paper*, No. 1989, 1998.
- POLACKOVA-BRIXI, H. – HAFEZ, G. – ISLAM, R. (1999): Fiscal Adjustment and Contingent Government Liabilities: Case Studies of the Czech Republic and Macedonia. *The World Bank* (Washington, D.C.), *Policy Research Working Paper*. No. 2177, 1999.
- RUBIN, I. (1997): *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Chatham House, Chatham, New Jersey, 1997.
- SCHICK, A. (1999): *Budgeting for Risk*. The World Bank, Washington, D.C. (mimeo), 1999.
- SELOWSKY, M. (1998): Fiscal Deficits and the Quality of Fiscal Adjustment. *The Challenges for Public Liability Management in Central Europe*. The World Bank, Washington D.C., 1998.
- World Bank (1999): Czech Republic: Dealing With Contingent Liabilities. Czech Republic Toward EU Accession. *A World Bank Country Study*, The World Bank, Washington D.C., 1999.

SUMMARY

JEL Classification: H6, P35

Keywords: public finance – transition – hidden debts

Fiscal Risks Are Not Only in the Budget

Hana POLÁČKOVÁ-BRIXI – Economist, The World Bank, Washington, D. C.

The article demonstrates the importance of incorporating contingent liabilities into fiscal analysis. When explicit expenditures are shifted off budget or replaced by guarantees, achieved fiscal balance is an illusion. In the Czech Republic, fiscal adjustment may have been overstated by some three to four percent of annual GDP during the 1990's. A stabilization program accompanied by a build-up of contingent liabilities, particularly, state guarantees and obligations to cover liabilities emerging from directed credit and from the purchases of bad assets by state-sponsored agencies, may not be sustainable. The study concludes that the government of the Czech Republic should aim at reducing its overall fiscal vulnerability rather than the budget deficit, develop a more effective strategy to resolve the problem of hidden debt, and enhance the public-finance institutional framework to create adequate incentives for policy makers in dealing with contingent liabilities.