

Vydává Ministerstvo financí České republiky ve spolupráci s Českou národní bankou ve vydavatelství Economia, a. s., Praha

© Ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vinohradská 49

120 74 Praha 2

Tel.: (02) 22 25 00 36 nebo: (02) 215 93 171

Fax: (02) 215 93 203

Šéfredaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Ministry of Finance of the Czech Republic in Cooperation with Czech National Bank in Publishing House Economia, Prague

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vinohradská 49

120 74 Prague 2

Czech Republic

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

Jiří JONÁŠ: Bankovní krize: zkušenosti, příčiny, prevence 449

Martin SOMMER: Pojetí bety jako ukazatele rizika na českém akciovém trhu (2. část) 463

Jan KUBÍN: Analýza vývoje veřejných rozpočtů ČR v letech 1993–96 477

Ze zahraničí

Obce, regiony a Evropa – případ Švédska 489

Informace

Leoš VÍTEK: 3. ročník konference „Teoretické a praktické aspekty veřejných financí v ČR“ 500

Daňové judikáty

Výběr ze soudních rozhodnutí ve věcech daní č. 12–14/97 503

Uprostřed čísla:

Quarterly Economic and Fiscal Bulletin of the CR No 11

CONTENTS

Jiří JONÁŠ: Banking Crises: Experience, Causes and Prevention 449

Martin SOMMER: Beta as a Measurement of the Risk of the Czech Corporates (2nd Part) 463

Jan KUBÍN: The Development of Public Budgets of the Czech Republic in 1993–1996 477

Abroad

Municipalities, Regions and Europe – the Swedish Case 489

Information

Leoš VÍTEK: The Third Conference on Theoretical and Practical Issues on Public Finance in the CR 500

Tax Judicial Decisions

Abstract from Court Decisions Concerning Taxation No 12–14/97 503

In the middle of this issue:

Quarterly Economic and Fiscal Bulletin of the CR No 11

*Autorská práva vykonává vydavatel (viz § 4 zák. č. 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**.*

Redakční rada: Dr. Ivan Angelis, CSc., Doc. Ing. Aleš Bulíř, M.Sc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., Doc. Ing. Kamil Janáček, CSc., Ing. Miroslav Kerouš, Ing. Ivan Kočárník, CSc., Ing. Václav Kupka, CSc., Ing. Tomáš Ježek, CSc., Ing. Jiří Pospíšil, CSc., Vladimír Rudlovčák, CSc., Ing. Pavel Štěpánek, CSc., Prof. Jan Švejnar, Ph.D., Prof. Dr. František Vencovský, Ing. Jan Vít, Prof. Ing. Karol Vlachynský, CSc.

Analýza vývoje veřejných rozpočtů ČR v letech 1993–1996

Jan KUBÍN*

Úvod

Hospodaření veřejných rozpočtů České republiky má v rámci fiskální politiky pomáhat k udržení makroekonomické stability. Tento úkol komplikuje skutečnost, že v oblasti veřejných rozpočtů je vláda nucena – přestože má jasnou vlastní koncepci rozpočtové politiky – věnovat pozornost požadavkům z nejrůznějších stran politického spektra na výraznější snížení daní, zvýšení výdajů či připuštění rozpočtového deficitu. Přitom z čistě makroekonomického hlediska by byl v současné situaci České republiky nejvhodnější naopak přebytek (vytvářející úspory potřebné pro vyrovnaní obchodní bilance), který je některými odborníky odhadován v rozsahu 2–3 % HDP.

V letech 1993–95 hospodařily veřejné rozpočty s mírným přebytkem. Od poloviny roku 1996 se však příznivý vývoj obrátil a po několika letech „klidu“ se stal deficit rozpočtu jedním z nejžhavějších ekonomických témat. Proto bude vhodné ohlédnout se několik let zpět a zhodnotit dosavadní vývoj trochu podrobněji. Možná v něm najdeme odpovědi i na některé otázky, které nás trápí nyní, a to zejména na otázku, jak dopadne rozpočet v roce 1997.

Obecná východiska

Fiskální politika vlády ČR v období transformace se zaměřuje zejména na udržení makroekonomické stability a podporu ekonomického růstu. Tyto úkoly se promítají do následujících principů střednědobé strategie rozpočtové politiky: každoroční vyrovnanost rozpočtu, snižování podílu veřejných výdajů na hrubém domácím produktu a snižování daňového zatížení. Vyrovnaný rozpočet má kromě svého stabilizačního účinku pozitivní efekt i v tom, že nezvyšuje státní dluh a dluhovou službu. Dále je také pozitivně vnímán v zahraničí a i to má pro českou ekonomiku velký význam. Nižší daňové zatížení má přímo podpořit ekonomickou aktivitu, zatímco snížení podílu výdajů umožní využití prostředků v soukromém, produktivnějším sektoru hospodářství. Ekonomický růst je dále podporován změnou struktury výdajů státního rozpočtu. Jedná se o podporu vybraných priorit, jako jsou infrastrukturní investice, bytová výstavba, podpora exportu, drobného

* Mgr. Jan Kubín – Institut ekonomických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze

Příspěvek byl zpracován začátkem května 1997, autorská korektura provedena 15. 7. 97.

	1993	1994	1995	1996
hrubý domácí produkt	908,5	1 037,5	1 252,1	1 412,0
celkové výdaje veřejných rozpočtů	420,1	462,9	531,8	595,0
jako % HDP	46,2	44,6	42,5	42,1
saldo veřejných rozpočtů	2,0	9,3	4,0	-11,0
jako % HDP	0,2	0,9	0,3	-0,8

prameny: Statistická ročenka ČR 1994–1996.

Státní závěrečný účet 1993–1995.

vlastní výpočet

podnikání a zemědělství, a to při současném snižování podílu dotací. *Tabulka 1* dokumentuje plnění hlavních cílů rozpočtové politiky v letech 1993–96.¹

Z údajů v tabulce 1 je patrné, že cíl snižovat podíl rozpočtových výdajů na HDP se zatím podařilo naplnit v každém roce existence České republiky. Dynamika tohoto poklesu se ovšem výrazně zpomaluje. Oproti tomu cíl vyrovnaného rozpočtu se v roce 1996 nepodařilo dodržet ani za cenu řady opatření, která vláda podnikla na jeho záchranu, a rozpočet skončil v deficitu. Ačkoliv se obecně za hlavní problém – a předmět kritiky – vydává výše schodku, což je správné z makroekonomického hlediska, z pohledu rozpočtů je stejně důležité, za jakých okolností k němu došlo. Za prvé, v roce 1996 spočívalo jádro problému v nižším než očekávaném plnění příjmů. Je dobré si uvědomit relativně pozitivní věc, že na vině nebyly vyšší než plánované výdaje, které by teoreticky (jako v případě místních rozpočtů v letech 1994 a 1995) mohly být také příčinou deficitu. Za druhé, výpadek v celkových příjmech činil ve státním rozpočtu 15 mld. Kč oproti plánu, tedy zhruba 3 % celkových příjmů. A to je možná dokonce důležitější než samotná výše deficitu ve státním rozpočtu ve výši 1,6 mld. Kč (0,3 %). Z těchto důvodů se v této stati zaměříme primárně na stranu příjmů.

Sestavení rozpočtu – otázka přesnosti odhadu

Přestože si patrně mnozí ekonomičtí ministři vlády uvědomují pozitivní dopad potenciálního přebytku, při jednání o rozpočtu je ze všech stran vyvíjen obrovský tlak na zajištění maximálních prostředků do všech rezortů veřejného sektoru; a tak je vyrovnaný rozpočet kompromisem mezi omezenou nabídkou (příjmů) a převisem poptávky (po výdajích). Celkový objem rozpočtu je tedy dán objemem příjmů a výsledné hospodaření rozpočtů zá-

¹ Snaha o snižování podílu výdajů na HDP se uplatňuje již od počátku transformace ekonomiky. Rozpočty před rokem 1993 však nemá vůbec význam hodnotit v porovnání s obdobím po roce 1993. Připomeňme si hlavní důvody: rozdělení Československa, a tím rozpad staré, víceúrovňové rozpočtové soustavy (federální, státní a místní rozpočty), nová daňová soustava k 1. 1. 1993 s naprosto novým systémem daní, nový systém financování místních rozpočtů, vyjmutí zdravotního pojištění z rozpočtu. Samotný rozpočet roku 1993 je do jisté míry výjimečný. Systém daní ještě nebyl zaběhnutý, velké procento příjmů pocházelo z daní staré daňové soustavy a navíc i výkazy o tomto rozpočtu jsou zpracovány podle staré metodiky. Proto ani tento rok pro porovnání většinou nepoužíváme.

TABULKA 2 Očekávaný a skutečný makroekonomický vývoj v ČR

v mld. Kč

	1994		1995		1996		1997	
	rozpočet	skutečnost	rozpočet ^a	skutečnost	rozpočet	skutečnost	rozpočet	odhad
HDP (b.c.)	988	1 037	1 130	1 252	1 386	1 412	1 622	1 485
reálný růst HDP [%]	2,5	2,6	3,3	4,8	4,8	4,4	5,4	2,5
míra inflace [%]	9,0	10,0	8,0	9,1	9,3	8,9	8,6	8,0
růst mezd [%]	12,0	20,0	13,3	18,1	18,0	18,0	13,8	15,0
nezaměstnanost [%]	5,0	3,2	4,1	2,9	3,7	3,5	3,3	5,0
saldo veřejných rozpočtů	0,0	9,3	0,0	4,0	0,0	-11,0	2,3	-25,0 ^b

^a Hodnoty jsou průměrem intervalů, které byly uvedeny v prognóze.^b vlastní odhad (viz dále)

pramen: Zpráva k návrhu Státního rozpočtu ČR na léta 1994–1997.

Český statistický úřad

odhad na rok 1997; Patria Finance, a. s., březen 1997

visí v první řadě na tom, jak „dobře“ se tyto příjmy podařilo odhadnout. Východiskem pro tento odhad je prognóza makroekonomického vývoje na následující rok, která je nezbytnou součástí tvorby rozpočtu.² Na jejím základě a s ohledem na aktuální právní úpravy a očekávané neekonomické vlivy se odhadují daňové příjmy a příjmy ze sociálního pojištění, které dohromady tvoří téměř 90 % všech příjmů veřejných rozpočtů.

Pro porozumění tomu, jaký vliv má tato prognóza na rozpočet, bude dobré si připomenout, čím především jsou ovlivňovány hlavní příjmové položky. Výnos pojistného na sociální zabezpečení a daně z příjmů fyzických osob (DPFO) ze závislé činnosti by měl být přímo úměrný tempu růstu mezd. Daň z přidané hodnoty se odvíjí od růstu spotřeby, podobně jako spotřební daně. Daň z příjmů právnických osob (DPPO) je nejobtížněji predikovatelná kvůli mnoha vedlejším vlivům, na druhou stranu není tolik závislá na prognóze, protože vzhledem k zálohovému placení sleduje v zásadě vývoj HDP v běžných cenách s ročním zpožděním. Při tvorbě rozpočtu je pro ni proto důležitá jen predikce HDP do konce běžného roku. Protože rozpočet se sestavuje v nominálních hodnotách, je podstatné i určení míry inflace. Mohlo by se sice zdát, že to nebude mít vliv na výsledné hospodaření, neboť inflací vyvolaný růst příjmů bude na druhé straně doprovázen inflačním nárůstem výdajů. Řada výdajů je však stanovena napevno (není vázána na inflaci), a proto může být vyšší inflace pro výsledné saldo rozpočtů výhodná (a naopak). V tabulce 2 je uvedeno, jak vypadaly vládní prognózy v době sestavování návrhu rozpočtu a jaký byl skutečný vývoj. Při hodnocení nepřesností v těchto prognózách je třeba si uvědomit, kdy byly vytvářeny (viz pozn. 2). Až na velmi malé výjimky platí, že prognózy vlády se v průměru nevychylují od předpovědí jiných odborných institucí (bank, poradenských firem apod.). V poslední době dokonce ministerstvo financí (MF) konzultuje tvorbu makroekonomických prognóz s nejvýznamnějšími institucemi, a tak je systematická výchylka prakticky vyloučena. Významný rozdíl je však v tom, že nezávislé instituce předpovídají vývoj většinou jen do konce běžného roku, případně v delším horizontu jen velmi neurčitě – nikoliv tedy je-

² Poslední prognóza, ze které se vychází při sestavení rozpočtu, vzniká v srpnu daného roku, to znamená při znalosti vývoje ekonomických indikátorů za 1. pololetí tohoto roku.

TABULKA 3 Přehled plnění příjmů veřejných rozpočtů ČR v letech 1994–95

v mld. Kč

	1994			1995			1996		
	rozpočet	skutečnost	rozdíl	rozpočet	skutečnost	rozdíl	rozpočet	skutečnost	rozdíl
PŘÍJMY SR	381,8	390,5	8,7	411,7	439,7	28,0	497,6	482,8	-14,8
daňové příjmy	237,3	230,1	-7,2	242,0	255,4	13,4	289,4	283,1	-6,3
z toho: DPH	94,5	85,9	-8,6	87,0	94,8	7,8	109,1	109,3	0,2
spotřební	42,1	46,4	4,3	46,3	56,6	10,3	62,7	61,2	-1,5
DPPO	72,9	64,4	-8,5	71,1	64,2	-6,9	54,2	48,6	-5,6
DPFO	4,5	5,8	1,3	6,2	8,5	2,3	28,5	29,7	1,2
majetkové	3,7	2,1	-1,6	1,9	3,2	1,3	3,3	3,9	0,6
silniční	2,7	4,1	1,4	4,2	3,9	-0,3	4,2	4,3	0,1
clo	16,9	17,4	0,5	17,0	17,4	0,4	19,0	19,7	0,7
ostatní	0,0	4,0	4,0	8,3	6,8	-1,5	8,4	6,4	-2,0
pojistné	120,1	130,0	9,9	147,1	154,3	7,2	178,9	174,3	-4,6
nedaňové příjmy	24,4	30,4	6,0	22,6	30,0	7,4	29,3	25,4	-3,9
PŘÍJMY MR	52,0	81,9	29,9	77,8	95,8	18,0	101,9	101,1	-0,8
daňové příjmy	39,0	53,2	14,2	52,4	67,4	15,0	68,9	69,3	0,4
v tom: DPFO	36,1	48,7	12,6	49,0	60,1	11,1			
z nemovitostí	2,9	3,8	0,9	3,4	3,8	0,4			
nedaňové příjmy	13,0	28,7	15,7	25,4	28,4	3,0	33,0	31,8	-1,2

poznámka: Oficiální výsledky hospodaření místních rozpočtů za rok 1996 nebyly v době psaní této stati k dispozici.

prameny: Státní závěrečný účet ČR 1994, 1995.

Bulletin ČSÚ 3/1997.

vlastní výpočty

den a půl roku dopředu (a navíc v přesných číslech), jak je nucena to učinit vláda při přípravě rozpočtu.

Prostudování těchto údajů může přinést zajímavé, ale současně do značné míry i očekávané závěry. Výsledné saldo veřejných rozpočtů se v minulých letech pohybovalo přesně tím směrem, jak bychom to podle odchylky základních indikátorů očekávali. To znamená, že bylo dosaženo přebytku v letech, kdy HDP a mzdy rostly rychleji, než se čekalo, a v roce 1996, kdy byly rozpočty v souhrnu schodkové, byl růst HDP v porovnání s prognózou nižší a růst mezd stejný, takže nenechal žádnou rezervu. Za povšimnutí stojí i hodnoty míry inflace. I když odchylky odhadu nebyly velké, byly vždy ve směru, jaký se dá očekávat v souladu s výše popsáním vlivem inflace na vývoj rozpočtu. Je zřejmé, že tento pohled je velmi zjednodušený, nicméně ukazuje na závažnost tvorby správné předpovědi. Pro rok 1997 z toho potom plyne důležitý závěr: vzhledem k značnému vychýlení skutečnosti začátkem roku 1997 od původních prognóz se zdá jasné, že bez radikálního omezení výdajů by rozpočet roku 1997 skončil v deficitu dosud – pro českou ekonomiku – bezprecedentního rozsahu.

Z tabulky 2 je patrné, že největší rozdíl mezi prognózou a skutečností se týkal vývoje mezd v letech 1994 a 1995. Současně se jedná o jedinou velmi výraznou odchylku od předpovědi jiných odborníků. Nabízí se vysvětlení, že v případě predikce mezd bylo „přání otcem myšlenky“. Přikláním se k názoru některých odborníků,³ že vláda růst mezd v letech 1994–95 „podhod-

³ Např. Kameníčková, V.: Najde se odvaha udržet výdaje na uzdě? Ekonom 47/1996.

TABULKA 4 „Odchylka“ odhadů rozpočtových příjmů

v mld. Kč

	1994	1995	1996
celková absolutní odchylka	40,1	38,0	16,5
jako % celkových příjmů	11,1	9,3	3,6

notila“ částečně *úmyslně* proto, aby nedala signál k takovému růstu, který sama považuje za nežádoucí. Vedlejším efektem byl samozřejmě také vzniklý „polštář“ z pojistného a DPFO. Nesouhlasím však s názorem, který se také objevuje, že celý rozpočet byl v těchto letech sestaven jako skrytý přebytkový. Za první růst ekonomiky byl skutečně rychlejší, než se všeobecně očekávalo. Za druhé údaje v *tabulce 3*, která porovnává rozpočtové a skutečné příjmy, svědčí o tom, že některé odhady byly dokonce spíše přeceněny než podhodnoceny. Například i přes příznivější růst HDP nedosáhly výnosy DPH v roce 1994 nebo DPPO (tradičně každý rok) rozpočtované výše. Kromě důkazu, že si vláda nevytvářela za každou cenu rezervu, znamená tato skutečnost však ještě jednu věc: ani správný makroekonomický scénář nestačí na sestavení „dobrého“ rozpočtu. Ministerstvo financí musí disponovat také správnými analytickými postupy, jimiž odhaduje výnosy daní. Podle tvrzení MF se tyto postupy stále zpřesňují. Eliminovat vliv nepředpokládaného vývoje ekonomiky a otestovat funkčnost těchto postupů by mohli jedině sami pracovníci MF, kdyby do svých vzorců pro určení výnosů daní zpětně dosadili skutečný vývoj a objektivně, jako by neznali výsledky dopředu, zhodnotili, zda by se bývali „trefili“ do skutečných výnosů více než v původním rozpočtu.

Ověříme zde hypotézu zlepšování odhadů jednoduchým testem. Po sečtení absolutních hodnot odchylek daňových příjmů a pojistného z *tabulky č. 3* (nedaňové příjmy vynechány, neboť jsou ovlivňovány velmi specifickými vlivy) spočítáme podíl této „celkové odchylky“ na celkových (skutečných) příjmech z daní a pojistného a porovnáme, zda se toto číslo postupně snižuje. Bylo možné tak učinit pouze pro státní rozpočet, protože za místní nebyly výsledky roku 1996 v době psaní tohoto článku ještě k dispozici. Tento test v sobě zahrnuje jak schopnost tvorby správné makroekonomické prognózy, tak schopnost na jejím základě správně odhadnout výnosy jednotlivých daní. Výsledky shrnuté v *tabulce 4* hovoří samy za sebe: práce MF se v tomto ohledu zlepšovala rok od roku velmi výrazně.

Vzhledem k trendu zlepšování odhadů, který se jeví jako velmi zřejmý, se lze domnívat, že za daných znalostí v roce 1996 byl rozpočet pro rok 1997 sestaven opět o něco „lépe“ než předchozí rozpočty. Problémy v jeho hospodaření, které nastaly ihned od ledna 1997, lze proto skutečně přičíst na vrub zejména horšímu ekonomickému vývoji a dále některým faktorům, které vyplynuly z vývoje rozpočtů v minulých letech; o nich se zmíníme později.

Hospodaření rozpočtů v letech 1994–96

Podívejme se nyní podrobněji na to, jak vznikly přebytky hospodaření veřejných rozpočtů v letech 1993 až 1995 a co způsobilo „první novodobý“ deficit v roce 1996. Z velikosti sald (viz *tabulka 5*) by se dalo usoudit, že hospodaření rozpočtů bylo v roce 1993 bezproblémové. Bohužel jeden problém byl už tehdy založen, naplno se však projevil teprve později: sklon místních

TABULKA 5 Souhrnný přehled hospodaření veřejných rozpočtů od roku 1993

v mld. Kč

	1993		1994		1995		1996		1997
	rozpočet	skutečnost	rozpočet	skutečnost	rozpočet	skutečnost	rozpočet	skutečnost	rozpočet
příjmy SR	342,2	358,0	381,8	390,5	411,7	440,0	497,6	482,9	549,1
výdaje SR ^a	342,2	356,9	381,8	380,1	411,7	432,8	497,6	482,5	549,1
saldo SR	0,0	1,1	0,0	10,4	0,0	7,2	0,0	-1,6	0,0
příjmy MR ^b	58,0	91,1	67,3	111,1	101,1	129,1	126,9	126,1	140,6
výdaje MR	58,0	90,2	67,3	112,1	101,1	132,3	126,9	135,5	138,3
saldo MR	0,0	0,9	0,0	-1,1	0,0	-3,2	0,0	-9,4	2,3
příjmy veřejných rozpočtů ^c	383,2	422,1	433,8	472,2	489,5	535,8	599,5	584,0	660,7
výdaje veřejných rozpočtů ^c	383,2	420,1	433,8	462,9	489,5	531,8	599,5	595,0	658,4
saldo veřejných rozpočtů	0,0	2,0	0,0	9,3	0,0	4,0	0,0	-11,0	2,3

^a včetně dotace do SR^b včetně dotace ze SR^c očištěné o transfery mezi SR a MR

prameny: Státní závěrečný účet ČR 1993–1995.

Návrh Státního rozpočtu ČR 1996 a 1997.

rozpočtů realizovat vyšší než plánované výdaje. Příjmy místních rozpočtů v roce 1993 přesáhly o více než 50 % plánované hodnoty, zejména v důsledku neočekávaného nárůstu vlastních příjmů. A protože právě od roku 1993 získaly místní rozpočty volnost v tom, jak mohou se svými prostředky naložit, neexistovala žádná bariéra pro okamžité utracení celé částky. Svou roli zde sehrála i atomizace rozhodování. Místní rozpočty jsou souhrnem více než 6 000 obcí a 73 okresních úřadů. Na úrovni jedné obce pak vůbec nemusí být zřejmé, že se v souhrnu jedná o tak velkou sumu, a proto se nezdá důležité, když zrovna „ten můj“ rozpočet nic neušetří, nebo bude dokonce mírně v záporu. Toto nebezpečné chování na úrovni místních rozpočtů se projevilo v následujících letech. Přestože opět rostly příjmy místních rozpočtů mimořádně rychle (růst příjmů místních rozpočtů v roce 1994 o 22 % a v roce 1995 o 16 %, zatímco státní rozpočty jen o 9 %, resp. 13 %), obce se ve výdajích nijak neomezovaly a v obou letech skončilo jejich hospodaření deficitem. Jednalo se o mírné deficity, právě takové, že na úrovni mnoha jednotlivých obcí se mohlo patrně zdát, že mají „téměř vyrovnaný“ rozpočet.

Nerovnoměrná dynamika státního rozpočtu a rozpočtů místních má některé zajímavé souvislosti. Viděli jsme v úvodu, že postupně klesá podíl celkového objemu rozpočtu na HDP. Místní rozpočty tomu rozhodně nenapomohly a je to zcela zásluha státního rozpočtu (celkový růst výdajů veřejných rozpočtů v letech 1994 a 1995 o 10 %, resp. 15 %, přitom místní rozpočty o 24 % a o 18 %). Vysoký růst příjmů místních rozpočtů, který jim umožnil i růst výdajů, byl dán tím, že do roku 1995 tvořil téměř 50 % jejich příjmů výnos DPFO ze závislé činnosti a z podnikání (do státního rozpočtu spadala pouze část DPFO vybíraná zvláštní sazbou). A jak bylo uvedeno výše, velmi vysoký růst mezd způsobil obrovský nárůst právě této položky. Protože tento vývoj byl nadále neúnosný, byly v rozpočtových pravidlech provedeny určité úpravy k dosažení tzv. „společného tepu“ obou složek veřejných rozpočtů: od roku 1996 se vý-

nosy z DPFO ze závislé činnosti a z podnikání dělí tak, že 36 % zůstane v místních rozpočtech a 64 % případně státnímu rozpočtu. Nově se dělí také DPPO v poměru 80 % pro státní rozpočet a 20 % pro místní rozpočty.

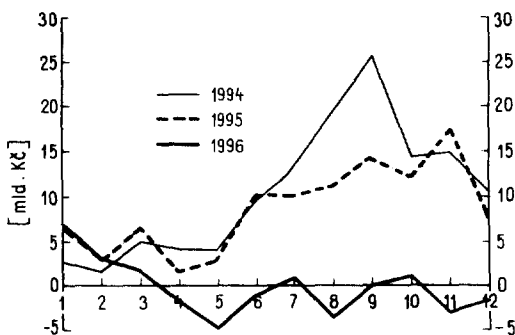
V minulých letech jsme navíc byli svědky expanze komunálních obligací a růstu čerpání úvěrů, které umožnily obcím výdaje přesahující příjmy. Z dosavadního hospodaření místních rozpočtů však plyne důležitá věc: pokud chce vláda pokračovat v politice vyrovnaných veřejných rozpočtů, musí po místních rozpočtech, resp. po každé jednotlivé obci, velmi důrazně požadovat dodržování vyrovnaného hospodaření a nezvyšování zadlužení. Pro skutečné umorění vzniklých dluhů a splácení obligací bude dokonce nutné dosahovat přebytků. Určitou nevýhodou současného způsobu financování místních rozpočtů možná je, že MF nemůže do zadlužování obcí, s výjimkou emise obligací, prakticky zasahovat. Požadavky MF tudíž zůstávají v rovině slovních a písemných doporučení a v konečném důsledku nejsou pro obce závazné. Nezbývá tudíž než doufat v postupně rostoucí disciplínu místních rozpočtů.

Jak je možné, že státní rozpočet dosahoval přebytku, když tu nejdynamičtější položku odčerpávaly místní rozpočty? Zodpoví nám to opět pohled na tabulku 3. V roce 1994 byly dokonce veškeré daňové příjmy nižší než rozpočet (–7,2 mld. Kč), ale to více než vynahradily pouhé dvě položky: růst pojistného, který kopíroval vývoj mezd (rozdíl v plnění +9,9 mld. Kč), podpořený nadměrnými nedaňovými příjmy (+6,0 mld. Kč). Celkově se vybralo ve státním rozpočtu 8,7 mld. Kč nad plán a ušetřilo se ještě o něco více než celá tato částka.

V roce 1995 byl vývoj ekonomiky pro rozpočet ideální, takže téměř všechny příjmy přesáhly plánované hodnoty. Nečekaně vysoké byly zejména výnosy spotřebních daní (+10,3 mld. Kč, neboli 22 % nad plán). Zde se rozhodně nejednalo o dobrý odhad. Příjmy z pojistného pokračovaly ve stoupající tendenci a jejich meziroční růst (o 18,7 %) byl ještě rychlejší než růst mezd. Na vyšších než plánovaných nedaňových příjmech měla však zásluhu operace, která je „skvrnou“ v hospodaření v tomto roce a není příliš v souladu s tvrzením ministra financí, že „výdaje nemohou přesahovat příjmy daného roku, jinak je rozpočet deficitní“: na posílení rozpočtu totiž parlament schválil použití částky 6,4 mld. Kč z přebytků let 1993 a 1994. Na neslučitelnosti této akce s myšlenkou zdravých financí nic nemění ani fakt, že tyto prostředky byly využity na mimořádné výdaje, se kterými se v rozpočtu nepočítalo. Tato operace, která je účetně sice zcela v souladu s platnými rozpočtovými pravidly, by však opakovaným využitím umožnila například dosahovat „fiktivního“ přebytku stále dokola každý rok, ačkoliv ve skutečnosti by byl přebytkový pouze první rok a ve všech letech následujících by byl rozpočet (běžné příjmy minus běžné výdaje) přesně vyrovnaný. Jiná úvaha by také mohla vést k domněnce, že pokud lze použít minulý přebytek jako příjem v běžném roce – neboli z něj uhradit některé letošní výdaje –, měl by se také minulý deficit hradit z příjmů letošního roku (což je však samozřejmě nesmysl). Využívání této operace je jedním z důvodů, proč se veškerá pravda o hospodaření vlády neprojeví v saldu veřejných rozpočtů, ale teprve ve výkazu o příjmech a výdajích „vlády v širokém pojetí“ sestaveném na základě národních účtů.⁴

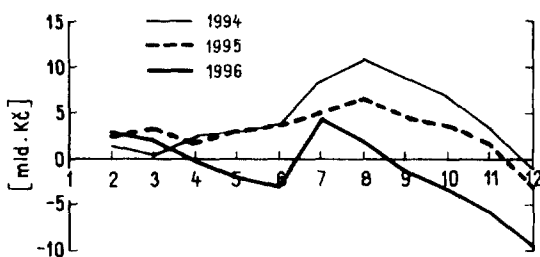
V roce 1996 nastal obrat ve vývoji ekonomiky a spolu s tím i ve vývoji hospodaření rozpočtů. Vliv makroekonomické situace byl již zmíněn. K tomu se přidala skutečnost, že po dvou letech přebytkového hospodaření byl ministr financí dotlačen k tomu, aby odhady příjmů upravil na horní hranici možného intervalu. První známky horšího vývoje se potom promítly do

GRAF 1 Vývoj salda státního rozpočtu v průběhu roku



pramen: Bulletin ČSÚ 6/1994 – 3/1997.

GRAF 2 Vývoj salda místních rozpočtů v průběhu roku



pramen: Ministerstvo financí ČR

deficitní situace státního rozpočtu prakticky po celý rok, jak o tom svědčí *graf 1*, který mimo jiné dokumentuje také „klidná“ léta 1994 a 1995.⁵

Vývoj místních rozpočtů byl vždy velmi podobný s tím rozdílem, že v roce 1996 se saldo dostalo výrazněji do minusu o něco později – trvale až od října (viz *graf 2*). Zatímco na úrovni státního rozpočtu se však v závěru roku ak-

⁴ Protože se zde věnujeme rozboru veřejných rozpočtů, nebudeme od tématu odbíhat výkladem o financích „vlády v širokém pojetí“, do nichž se počítá hospodaření všech vládních institucí, i pokud fungují mimo rozpočet (v ČR typický například Fond národního majetku), a také operace finančních aktiv (viz například: Makroekonomická analýza české ekonomiky v roce 1996. Institut ekonomie ČNB, 1997, kapitola 5: Veřejné finance). Upozorňujeme jen na to, že skutečné hospodaření vlády se proto v systému národních účtů může od výsledného schodku veřejných rozpočtů odlišovat (mj. díky operacím, jako je použití přebytku z minulých let). A protože právě tento výsledek hospodaření je podstatný pro dopad fiskální politiky, je někdy boj o vyrovnaný rozpočet „za každou cenu“ zbytečným „divadlem“, není-li doprovázen vyrovnanými financemi „vlády v širokém pojetí“.

⁵ Graf 1 dokumentuje ještě jednu důležitou věc: vývoj v hospodaření rozpočtů je během roku velmi nerovnoměrný, a proto rozhodně nelze odhadovat výsledné saldo na konci roku například jako šestinásobek salda po prvních dvou měsících. Řada příjmových položek má stabilní sezonní chování a s výdaji je možné do jisté míry manipulovat v zájmu plánované hodnoty schodku/přebytku. S tímto vědomím by se mělo přistupovat k interpretaci průběžného schodku rozpočtu počátkem roku 1997.

tivně bojovalo proti hrozícímu deficitu, na úrovni místních rozpočtů narůstání deficitu přetrvávalo. Důvodem bylo patrně právě to, že průběžné saldo na úrovni jednotlivých obcí vůbec hrozivě vypadat nemusí; proto se nepřikročuje k takovým úsporným opatřením jako ve státním rozpočtu a skutečný obraz špatné situace se ukáže teprve po sečtení dílčích výsledků, které je však k dispozici teprve s několikaměsíčním zpožděním.

Na nepříznivých číslech za rok 1996 lze přece jen najít světlejší stránky. Již bylo řečeno, že rozpočtové příjmy byly v tomto roce odhadnuty téměř přesně; snad jen trend neustále klesajícího výnosu DPPO – schopnosti firem nevykázat pro daňové účely zisk – mohl být odhalen o něco dříve. Výraznými škrty na straně výdajů se však podařilo hrozící deficit ve státním rozpočtu téměř odvrátit a konečné saldo –1,6 mld. Kč by mohlo být vydáváno spíše za známku schopnosti vlády pružně se přizpůsobit nepříznivému vývoji než za důvod pro odvolání ministra financí.⁶

Lze se domnívat, že vyrovnaného státního rozpočtu by bylo dosaženo, nebýt neočekávaného výpadku v pouhých dvou položkách: za prvé to bylo odsunutí splátek ruských dluhů jednáním Pařížského klubu věřitelů, což pro český rozpočet znamenalo výpadek v nedaňových příjmech ve výši 5,2 mld. Kč⁷. Za druhé došlo k velkému poklesu v dynamice sociálního pojištění, které nesledovalo tempo růstu mezd. Důvod spočíval v tom, že mnohé podniky přestaly pojištění za své zaměstnance platit nebo se v tomto placení výrazně opozdily. Jednalo se jak o skutečnou platební neschopnost v ekonomice, tak o pokusy některých firem pozdržet finanční prostředky o pár měsíců déle (nebo snad dokonce navždy) na vlastním účtu. Příjmy z pojistného tak meziročně vzrostly jen o 13 % při růstu mezd o 18 %, zatímco v minulém roce při stejném růstu mezd činil nárůst pojistného 18,7 %! Výpadek příjmů, který je tímto chováním pojistného způsoben, činí 7,5 mld. Kč.

Spolu s deficitem místních rozpočtů ve výši 9,4 mld. Kč (který nás po dosavadních zkušenostech jistě nepřekvapuje) dosáhl souhrnný schodek veřejných rozpočtů za rok 1996 11 mld. Kč, neboli 0,8 % HDP. Každopádně není příjemné, že česká ekonomika musela vyslat do světa signál, že jako poslední z transformačních zemí nebyla schopna udržet vyrovnaný rozpočet. Na druhé straně není velikost deficitu nijak hrozivá. Schodek státního rozpočtu byl skutečně minimální. Pro budoucnost je možná dobře, že deficit místních rozpočtů, které v minulých letech díky výrazným přebytkům státního rozpočtu zapadly jaksi bez povšimnutí, tentokrát zdůraznily deficit roku 1996. Jejich hospodaření by se nyní mělo ocitnout pod větší kontrolou a v dalších letech snad již nebudou představovat tak obtížně predikovatelný faktor jako dosud. Na počátku jsme se zmínili o tom, že z pohledu fiskální politiky by v současné situaci byl vhodný rozpočtový přebytek. Hovoří se však o přebytku v řádu 2–3 % HDP. Stejně jako by neměl dostatečný účinek přebytek ve výši 0,8 % HDP, nemá tragický dopad ani stejně velký deficit. Naopak vyvolal pozitivní efekt v tom, že vláda začala brát problémy rozpočtu v roce 1997 vážně od samého počátku.

⁶ Přesněji by se však mělo mluvit o deficitu v běžném hospodaření ve výši 4,1 mld. Kč, neboť účty důchodového pojištění, které jsou od roku 1996 vedeny v rámci rozpočtu samostatně, dosáhly přebytku 2,5 mld. Kč. Vykazované saldo (–1,6 mld. Kč) je součtem salda důchodového pojištění a salda ostatních příjmů a výdajů.

⁷ Tento výpadek nebyl ovšem zcela nepředvídatelný. V původním návrhu rozpočtu se s tímto příjmem totiž nepočítalo a byl do něj zabudován teprve po kritice za opětovnou tvorbu „přebytkového“ rozpočtu a na základě tlaku na zvýšení příjmů.

Rizika rozpočtu roku 1997

Rozpočet na rok 1997 byl v souhrnu sestaven jako přebytkový, z toho státní rozpočet byl koncipován jako vyrovnaný a přebytku ve výši 2,3 mld. Kč by měly dosáhnout místní rozpočty. Je jisté chvályhodné, že se vláda odhodlala k sestavení přebytkového rozpočtu, po kterém tolik ekonomů volalo. Má to však dvě „ale“: Za prvé, přebytek v uvedené výši představuje jen 0,1 % HDP a jeho restriktivní účinek na ekonomiku je v porovnání s nástroji monetární politiky minimální. Za druhé, přebytek má být dosažen na úrovni místních rozpočtů, a přestože je tato myšlenka údajně založena na vlastním odhadu obcí a okresních úřadů, po zkušenostech z předchozích let ní velmi podivně. Již brzy na začátku roku se ukázalo, že bez radikálních zásahů nemůže být tohoto výsledku dosaženo.

Hlavním důvodem je již zmíněný rozdíl mezi makroekonomickou prognózou, na jejímž základě byl rozpočet sestavován, a současnou vyhlídkou české ekonomiky pro rok 1997. Dalším nepříznivým faktorem ihned na začátku roku bylo to, že ve snaze po dosažení vyrovnaného rozpočtu v roce 1996 byly některé výdaje převedeny až do dalšího roku a současně byly některé příjmy, se kterými se počítalo v roce 1997, realizovány již v roce 1996. Tyto jevy lze zhruba kvantifikovat na 5 mld. Kč, které vlastně tvořily deficit státního rozpočtu již k 1. 1. 1997. Za první čtvrtletí pak byl vykázán skutečný schodek 10 mld. Kč. V reakci na nepříznivý vývoj rozhodla vláda v polovině dubna o škrtech ve výdajích ve výši 25,5 mld. Kč, což představuje 5,2 % celkových výdajů. Nabízela se otázka, zda budou tato opatření pro zachranu vyrovnaného rozpočtu dostatečná.

Odpověď nám mohl dát vlastní odhad propadu příjmů způsobeného odlišným ekonomickým vývojem. Možný postup znázorňuje *tabulka 6*. Při sestavování rozpočtu se vychází z předpokládaného plnění rozpočtu v minulém roce (upravený rozpočet na rok 1996: sl. 1), podle makroekonomické prognózy se určí očekávaný nárůst každé položky (sl. 2) a součinem se dospěje k návrhu rozpočtu (sl. 3). Pomocí nových dat (duben 1997) se můžeme pokusit o upravený odhad tak, že vyjdeme ze skutečného plnění rozpočtu v roce 1996 (sl. 4), které bylo nižší, než se při tvorbě rozpočtu na rok 1997 očekávalo. Tím do úvahy zahrneme horší vývoj v předchozím roce. Pomalejší než očekávaný růst hospodářství v roce 1997 se projeví dále v tom, že snížíme příslušné meziroční indexy růstu (sl. 5). Uvedené hodnoty je třeba považovat za orientační a při každém zveřejnění nových dat o vývoji ekonomiky by je bylo možné znovu upravit. Nicméně je jisté, že při nižším růstu HDP a po provedení razantních opatření ke zpomalení růstu mezd bude většina meziročních nárůstů (alespoň u hlavních položek) nižší než původní hodnoty. Tam, kde není nový index uveden, počítáme se stejným nárůstem, jaký je uveden ve sloupci 2, nebo se jedná o tak malou položku, že další úprava již není podstatná. Odhad nedaňových příjmů je ponechán na původní plánované hodnotě z toho důvodu, že jejich hlavní složky – úrokové příjmy a příjmy z vládních úvěrů – nejsou přímo závislé na vývoji hospodářství. Konečný odhad celkových příjmů ve sloupci 6 je o 20 mld. Kč nižší, než předpokládal rozpočet. Připočteme-li k tomuto výpadku zmíněných zhruba 5 mld. Kč „deficitu“ převzatého již z minulého roku (to se zčásti projeví v nižších nedaňových příjmech, zčásti ve vyšších výdajích), ukazuje se potřeba snížit plánované výdaje o cca 25 mld. Kč, aby státní rozpočet v roce 1997 skončil jako vyrovnaný.

Pro odhad můžeme ovšem použít i jiné informace. Příjmy státního rozpočtu v roce 1997 dosáhly za 1. čtvrtletí 106,8 mld. Kč. V posledních třech le-

TABULKA 6 Odhad příjmů státního rozpočtu ČR v roce 1997

v mld. Kč

	1996 upravený	index 97/96	rozpočet 1997	1996 skuteč- ný	index 97/96 upravený	1997 odhad
	1	2	3	4	5	6
daňové příjmy	286,4		318,6	283,1		307,5
DPH	111,2	1,149	127,8	109,3	1,11	121,3
spotřební daně	61,5	1,063	65,4	61,2	1,04	63,6
DPPO	47,9	1,148	55,0	48,6	1,13	54,9
DPFO	30,9	1,162	35,9	29,7	1,15	34,2
daň dědická a darovací	4,3	1,047	4,5	3,9		4,1
silniční daň	4,3	0,977	4,2	4,3		4,2
clo	20,3	0,966	19,6	19,7	0,94	18,5
ostatní daně a poplatky	6,0	1,033	6,2	6,4		6,6
sociální pojištění	179,9	1,143	205,5	174,3	1,13	197,0
nedaňové příjmy	24,7	1,011	25,0	25,4		25,0
PŘÍJMY CELKEM	491,0		549,1	482,8		529,4

prameny: Návrh Státního rozpočtu ČR na rok 1997; Bulletin ČSÚ 3/1997; vlastní výpočty

tech činily příjmy za 1. čtvrtletí v průměru 22,5 % skutečných celkových příjmů (s odchylkou max. 0,4 %). Kdyby tomu tak bylo i letos, dosáhly by celkové příjmy jen necelých 480 mld. Kč, což znamená propad v příjmech až 70 mld. Kč!⁸ Ačkoliv je toto číslo poněkud nadnesené a po očištění o „implicitní“ jednorázový deficit z počátku roku (viz výše) se sníží zhruba o 15 mld. Kč, vyplývá z něj schodek státního rozpočtu přes 50 mld. Kč. Skutečný deficit by se patrně pohyboval někde mezi oběma výše uvedenými odhady, tedy zhruba v řádu 30–40 mld. Kč.

Jako obvykle zůstává neznámou hospodaření místních rozpočtů. Je třeba počítat s nižším plněním příjmů z DPPO a DPFO (které dohromady tvoří 70 % vlastních příjmů MR) a patrně i s tím, že dotace ze státního rozpočtu nedosáhne plánované výše. Vyšší tlak na disciplínu místních rozpočtů by mohl zabránit výraznému schodku, s myšlenkou na dosažení přebytku se ale můžeme rozhodně rozloučit. Výše schodku by však tentokrát nemusela být hrozivá a pravděpodobně se bude pohybovat opět kolem 10 mld. Kč. Souhrnné saldo veřejných rozpočtů tak i při plné realizaci dubnových škrťů mířilo k deficitu kolem 20 mld. Kč.

Pro dosažení vyrovnaných veřejných financí se tedy ukazovala potřeba ještě výraznějšího snižování výdajů. Ta byla zahrnuta až ve druhém „balíčku opatření“ 28. 5. 1997 a vyústila v další škrty v celkové výši 20 mld. Kč. Tento radikální zásah, pokud by se podařilo jej realizovat, by podle našich odhadů vedl k vyrovnanému nebo mírně přebytkovému státnímu rozpočtu. Spolu s původními 25,5 mld. Kč to ovšem znamená již 8,2 % celkových plánovaných výdajů a je otázkou, nakolik jsou tato opatření ještě únosná. Nelze vyloučit, že při současně svízelné situaci v mnoha oblastech veřejného sektoru, kdy jsou vyšší výdaje nezřídkou vynucovány i stávkami, nebudou výdajové škrty nakonec uplatněny v plné výši, a to zejména v případě, že by vedly k přebytkovému rozpočtu. V závěru roku je tedy možné očekávat velmi napjatě vyrovnaný státní rozpočet a mírně deficitní (kolem 10 mld. Kč) hospodaření souhrnu místních rozpočtů.⁹ Komentář k tomuto

⁸ Tyto hodnoty jsou velmi blízké odhadům ČMKOS z konce dubna 1997.

výsledku je v podstatě stejný jako pro rok 1996 a podle úhlu pohledu jej můžeme považovat jak za (relativně) špatný, tak za (relativně) dobrý. Z hlediska makroekonomické situace ČR není deficit rozhodně optimální. Za daného „kritického“ stavu velké části našeho veřejného sektoru a zvláště při současném odmítavém postoji veřejnosti však patrně pro letošní rok neexistuje alternativa lepší. Konečně z hlediska maastrichtských kritérií a při porovnání s ostatními transformujícími se zeměmi lze veřejné finance České republiky považovat za velmi zdravé.

Z vývoje v minulých letech a v tomto roce si lze vzít dvě hlavní ponaučení: Za prvé, pro výsledné saldo souhrnu veřejných rozpočtů ČR představují hlavní hrozbu místní rozpočty, a proto jim musí být v nejbližších letech věnována zvýšená pozornost. Minimálně v tom, že se bude více hovořit o souhrnu veřejných rozpočtů, a nikoliv jen o nutnosti vyrovnaného *státního* rozpočtu. Za druhé, ukazuje se, že vyrovnaného státního rozpočtu lze v případě nouze dosáhnout i při nízkém tempu hospodářského růstu. To znamená, že v minulých letech se vládními výdaji nešetřilo příliš důrazně. Za předpokladu návratu k vyšším tempům růstu (kolem 5 %) by tedy rozpočty měly a mohly být stavěny jako skutečně přebytkové v řádu několika procent HDP. Vláda bude ovšem muset vysvětlit občanům, proč je toto řešení dlouhodobě výhodnější než přebytek rozpustit například ve školství nebo ve zdravotnictví.

SUMMARY

The Development of Public Budgets of the Czech Republic in 1993–1996

Jan KUBÍN – Faculty of Social Sciences, Charles University, Prague

Public budget of the Czech Republic, the main measure of its fiscal policy, are managed so as to support macroeconomic stability. The goal of a balanced budget, however, came under pressure in 1996, and the public budgets closed with a deficit of CZK 11 bill. Kč. The deficit was caused primarily by the fact that the assumptions about macroeconomic development under which the budget was prepared were more optimistic than the actual development. The same problem – even more strikingly – holds for 1997.

The main part of this study is an analysis of budget revenues in 1994–1996. It shows that some negative aspects in the development of revenues and the behaviour of local budgets appeared as early as 1994–95, but were outpaced by positive factors such as rapid growth of personal tax and social contributions. Given the gloomy outlook for economic development in CR in the near future, higher revenues of that sort cannot be expected in 1997. A detailed estimate of budget revenues leads to the conclusion that by the end of 1997 the Czech Republic will – after implementing the two government packages of economic measures – end up with a tightly balanced state budget and with a deficit of local budgets of appx. CZK 10 bill.

⁹ Situaci rozpočtu však výrazně změnila červencová povodňová katastrofa na území Moravy, k níž došlo v době poslední korektury této stati. Podle předběžného odhadu by její dopad na státní rozpočet mohl být kolem 15–20 mld. Kč (jednorázová pomoc, obnova, nárůst některých sociálních dávek, nižší hospodářský růst vedoucí k nižším příjmům). Je pravděpodobné, že také místní rozpočty vydají navíc kolem 5 mld. Kč jednak na rychlou pomoc, následně potom na obnovu zničených budov a komunikací. V důsledku toho lze očekávat schodek veřejných rozpočtů kolem 30 mld. Kč. Hodnocení rozpočtové politiky bychom měli nicméně provádět na základě čísel, kterých by bylo dosaženo bez této mimořádné události.