

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 zítra	126
Ladislav MINČIČ: Daně na rozcestí ...	130
Hana POLÁČKOVÁ-BRIXI: Fiskální rizika nejsou jen v deficitu	147
Ondřej SCHNEIDER – Aleš KREJDL: Strukturální schodky veřejných rozpočtů v ČR	160
Věra KAMENÍČKOVÁ: Místní rozpočty – cesta k fiskálnímu federalizmu? ...	175
Daněvé judikáty	
Výběr ze soudních rozhodnutí ve věcech daní č. 5/2000	189

CONTENTS

Vladimír BEZDĚK: Public Finance Yesterday, Today and Tomorrow	126
Ladislav MINČIČ: Taxes at the Crossing	130
Hana POLÁČKOVÁ-BRIXI: Fiscal Risks Are Not Only in the Budget	147
Ondřej SCHNEIDER – Aleš KREJDL: Structural Deficits in Czech Public Finances	160
Věra KAMENÍČKOVÁ: Local Budgets: The Road to Fiscal Federalism?	175
Tax Judicial Decisions	
Abstract from Court Decisions Concerning Taxation No. 5/2000	189

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.*

Veřejné finance včera, dnes a zítra

Vladimír BEZDĚK*

Veřejné finance jsou téma, které se stále častěji dostává do centra jak odborných, tak i politických diskuzí. Není se čemu divit, neboť jde o problematiku vždy aktuální, tematicky značně bohatou a zajímavou. V neposlední řadě je vývoj veřejných rozpočtů také neúprosným zrcadlem, ve kterém se dlouhodobě odráží nejen fiskální politika vlády, ale také celkový stav ekonomiky. Lze proto jenom uvítat, že v tomto čísle časopisu „Finance a úvěr“ byl dán prostor pro diskuzi tak zajímavých oblastí, jako je fiskální decentralizace, reforma daňové soustavy, odkrývání nepřímých závazků státu či otázka rozkladu salda veřejných rozpočtů na cyklickou a strukturální část.

Ladislav Minčíč se ve svém článku zabývá problematikou příjmové stránky veřejných rozpočtů, a to konkrétně daňovou soustavou. Daňová reforma či alespoň úpravy daňového systému jsou v souvislosti s naší ekonomikou často frekventovanými pojmy; to jen zvyšuje atraktivnost tohoto článku. Autor pracuje jak s empirickou, tak s teoretickou stránkou dané problematiky, a tak kromě řady mezinárodních srovnávacích tabulek můžeme v textu nalézt i pojednání založená na teoretických východiscích týkajících se daňové soustavy. Z těchto úhlů pohledu je v článku nastíněn také možný vývoj dílčích daňových kategorií. Autor v závěru článku diskutuje také úvahy týkající se například majetkových daní, daní k ochraně životního prostředí nebo konceptu rovné daně.

Hana Poláčková-Brixí, působící ve Světové bance, pojednává ve svém příspěvku o nepřímých závazcích státu, jež plynou z provádění fiskálních operací mimo oficiální státní rozpočet, a o vlivu těchto operací na budoucí fiskální stabilitu. S prvními ucelenými výsledky práce autorky v této oblasti jsme se měli možnost seznámit ve studii Světové banky o české ekonomice publikované v září loňského roku. Zde předkládaný článek představuje ještě poněkud prohloubený pohled na danou problematiku. V české realitě existují dva hlavní zdroje nepřímých deficitů – výdajové programy tzv. transformačních institucí (KoB, ČF, ČI a FNM) a poskytování státních záruk. Autorka rozkrývá oba kanály a kvantifikuje odhad nepřímých dluhů a deficitů v letech 1993 až 1998. Ačkoliv kvantifikace může být předmětem diskuzí (např. deficit ze státních záruk počítaný na bázi rizikově očištěné čisté současné hodnoty musí být silně závislý na odhadu míry rizika každé garance a použité diskontní míře), je nezpochybnitelné, že mimo oficiálně vykazovaný fiskální deficit existoval a existuje i nezanedbatelný deficit nepřímý. Jak autorka podotýká, problémem pak není ani tak celková výše deficitů, která nevybočuje z evropských zvyklostí, ale míra prostoru, který má vláda k realizaci svých fiskálních programů mimo státní rozpočet.

* Vladimír Bezděk – Česká národní banka

Nepřímé deficity a závazky státu jsou v současnosti v oblasti veřejných financí jedním z nejpálčivějších problémů. Jak ukázal vývoj po roce 1998, nestačí tyto operace pouze „odkrýt“. K tomu, aby se snížila motivace vlád uchylovat se k těmto netransparentním krokům, je nutné přestat diskutovat pouze o deficitu státního rozpočtu a začít se stejně důkladně věnovat situaci v celých veřejných financích. Aby takováto snaha byla skutečně efektivní, bude nezbytné upravit (tzn. zpřísnit) i legislativní rámec pro veřejné finance, a to jak v oblasti státních záruk (např. princip sdílení rizika), tak u transformačních institucí. Nezbývá než doufat, že se toho v nově připravovaných zákonech o rozpočtových pravidlech nebo tzv. Konsolidační instituci skutečně v praxi dočkáme.

Ondřej Schneider a Aleš Krejdl se ve svém článku věnují rozkladu salda veřejných rozpočtů na jeho cyklickou a strukturální část. Pro hodnocení směru fiskální politiky je směrodatné strukturální saldo, protože cyklická část je funkcí fáze hospodářského cyklu v ekonomice. Rozklad deficitu na cyklickou a strukturální složku v sobě implicitně obsahuje i nutnost kvantifikovat potenciální výstup. Samo toto dílčí téma by si zasluhovalo zpracování v samostatném příspěvku. I ve vyspělých zemích, které disponují kvalitnějšími i mnohem delšími časovými řadami, jsou odhady potenciálu předmětem polemik. Autoři používají pro odhad potenciálu tři různé metody (β -konvergence, časový trend a Hodrickův-Prescottův filtr), které vedou – s určitou výjimkou β -konvergence – k velmi podobným výsledkům. Česká fiskální politika byla po celé sledované období charakteristická existencí strukturálních deficitů veřejných rozpočtů (očistěných o čisté půjčky). Jejich výše se do roku 1996 prohlubovala, rok 1997 znamenal určitou stagnaci. S výhodou pohledu ex post můžeme říci, že fiskální politika v roce 1998 byla restriktivní. Naopak rok 1999 znamenal mírné uvolnění fiskálních otěží.

Rozklad salda na strukturální a cyklickou část má významné implikace i pro hodnocení dlouhodobé udržitelnosti rozpočtové politiky. Jak autoři poznamenávají, strukturální deficity okolo 3 až 4 % HDP nemohou být dlouhodobě akceptovatelné. Nemá-li dojít k rychlé eskalaci státního dluhu, je nutné hledat řešení především ve škrtech na výdajové straně veřejných rozpočtů.

Fiskální decentralizaci v podmínkách České republiky se zabývá příspěvek Věry Kameníčkové. Autorka se podrobně věnuje analýze příjmů obcí. Dokazuje, že celkové obecní příjmy vykazují vyšší meziroční dynamiku než příjmy státního rozpočtu (a okresních úřadů), a to navzdory skutečnosti, že váha příjmů, o kterých rozhoduje skutečně sama obec, je v obecních rozpočtech velmi nízká. Rozevírání nůžek mezi dynamikou příjmů obcí a centrální vlády dlouhodobě nezbrzdil ani rok 1996, kdy došlo ke změně rozpočtového určení daně z příjmu právnických osob a daně ze závislé činnosti. Autorka se dotýká i vysoce aktuálních problémů daňové „konkurence“ mezi obcemi. Velmi přínosné jsou také pasáže pojednávající o problematice obecního dluhu a míře informovanosti široké veřejnosti o hospodaření obcí. I když dynamika obecního zadlužení již z hrozivých 40% hodnot z poloviny devadesátých let výrazně poklesla, neznamená to, že by problém regulace komunálního dluhu podle všeobecně akceptovatelných pravidel nebyl i nadále aktuální. Zejména u malých obcí by existence určitých pravidel mohla vést k ekonomicky racionálnějšímu chování. Stimulem v tomto směru by mohla být i povinnost obcí informovat v dostatečné hloubce o svém hospodaření

širokou veřejnost (tzn. nejen obyvatele dané obce). Požadavek je to více než oprávněný, neboť obce nehospodarí pouze s daněmi svých obyvatel, nýbrž nás všech.

Užitečnost tohoto článku ještě zvyšuje právě probíhající reforma veřejné správy v ČR. Lze jen doufat, že se těžiště zájmu v této oblasti co nejdříve přesune z politické a finanční roviny i do polohy věcné, týkající se určení širě veřejného sektoru a skladby kompetencí a odpovědností jeho jednotlivých složek (vláda, VÚSC, obce) – když už jsme těmito klíčovými otázkami nedokázali v praxi začít.

Co říci závěrem? Snad jen to, že je asi nezpochybnitelné, že veřejné finance v České republice stojí před řadou nemalých výzev i obtíží, a to jak na straně příjmů, tak na straně výdajů. Autoři, kteří svými články přispěli do tohoto vydání, se dotkli některých z těchto oblastí. Jiné, neméně zajímavé otázky (namátkou například problematika tzv. mandatorních výdajů v čele s nutností reformy penzijního systému nebo otázka řízení státního dluhu, která bude s rostoucím zadlužením stále aktuálnější) do tohoto čísla zahrnuty nebyly – některým byla věnována pozornost již dříve (například první číslo roku 1998 přineslo souhrn názorů na stav a případnou reformu důchodového systému), některé ještě na důkladnou analýzu čekají. Je evidentní, že nalezení vhodných a akceptovatelných odpovědí na řadu otázek může vyplynout pouze ze široké a odborné diskuze. Lze jen doufat, že přínosem v tomto směru bude i toto číslo časopisu *Finance a úvěr*.

LITERATURA

CANOVA, F. (1994): Detrending and turning points. *European Economic Review*, vol. 38, 1994, pp. 614–623.

European Commission (1999): *1999 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress Towards Accession*. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/.

GIORNO, C. – RICHARDSON, P. – ROSEVEARE, D. – NOORD, P. (1995): Estimating potential output, output gaps and structural budget balances. *Working Paper*, no. 152, OECD Economic Department, OECD, Paris, 1995.

KINKOR, J. – KAMENÍČKOVÁ, V. (1996): Fiskální rozhodování obcí. *Finance a úvěr*, 1996, č. 8, ss. 463–469.

Ministerstvo financí ČR (2000): *Návrh státního rozpočtu na rok 2000*. 3. verze. Praha, MF ČR, 2000.

Ministerstvo financí ČR (1999): *Střednědobý fiskální výhled na období 2000–2005*. Praha, MF ČR, 1999.

OECD (1998): *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965–1997*. OECD, Paris, 1998.

TOUFAR, M. (1999): *Cyklický a strukturální deficit státního rozpočtu ČR*. Výzkumná práce měnové sekce ČNB. Praha, ČNB, 1999. Nepublikováno.

World Bank (1999): *Czech Republic: Towards EU Accession*. World Bank Country Study. World Bank, Washington, D.C., 1999.

SUMMARY

JEL Classification: H2

Keywords: public finance – taxes

Public Finance Yesterday, Today and Tomorrow

Vladimír BEZDĚK – Czech National Bank

Public finance represents an increasingly important issue in the political and economic debates in the Czech Republic, comprising both practical and theoretical matters, many of which (namely, tax revenue development, contingent liabilities, structural budget deficits, and fiscal federalism) are developed in detail in this issue of *Finance a úvěr*. There can be no doubt that public finances in the Czech Republic are under considerable duress. Recent fiscal policy has created structural budget deficits the past couple of years and, moreover, a portion of fiscal policy has been increasingly pursued outside official budgets. Finally, public finances as a whole are undergoing structural changes as public administration reforms are implemented. There is a clear need in the Czech Republic for a broader professional discussion and an expanded debate of all aspects of these issues.