

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

Telefon: 253 018 nebo: 24 21 00 25, l. 6141

Fax: 253 728

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

- Stanislava JANÁČKOVÁ: K některým specifickým měnové politiky v ČR 445
- Jiří KINKOR: Měření daňové progresivity 455
- Karel JANDA: Modelování rizika akciového portfolia 463

Rozpočtová politika — jaká byla, je a bude — 4. část

- Milena HORČICOVÁ—Drahomíra VAŠKOVÁ: Mimorozpočtové fondy a jejich postavení v systému veřejných rozpočtů . . . 473
- Bibiana JÍLKOVÁ—Olga NOVOSADOVÁ: K některým souvislostem vládního dluhu v ČR 483
- Miroslav HAVEL: Státní rozpočet v roce 1993 a 1994 a střednědobá strategie rozpočtové politiky do roku 2000 488

Recenze

- Aleš BULÍŘ: Jak měřit fiskální deficit? (ed.: M. I. Blejer—A. Cheasty) 500

Finance a úvěr v zahraničí

- Jana MARKOVÁ: Měnové účinky euroměnového trhu a možnosti jejich eliminace . . . 504

Přehled — Survey

- Czech Republic: General Government Fiscal Operations, 1993 (table) 514

CONTENTS

- Stanislava JANÁČKOVÁ: Specific Issues of Monetary Policy in the Czech Republic . . 445
- Jiří KINKOR: Measurement of Tax Progressivity 455
- Karel JANDA: Modelling Risks of Share Portfolio 463

Budgetary Policy — Past, Present and Future — 4th Part

- Milena HORČICOVÁ—Drahomíra VAŠKOVÁ: Extrabudgetary Funds and Their Role in General Government Sub-Sector . . . 473
- Bibiana JÍLKOVÁ—Olga NOVOSADOVÁ: Some Government Debt Implications in the Czech Republic 483
- Miroslav HAVEL: The State Budget in 1993 and 1994 and the Medium-Term Fiscal Policy Strategy to 2000 488

Book-Review

- Aleš BULÍŘ: How to Measure the Fiscal Deficit? (Eds.: M. I. Blejer—A. Cheasty) . . 500

Finance and Credit Abroad

- Jana MARKOVÁ: Monetary Impacts of Euro-Currency Market and Possibilities of Their Elimination 504

Survey

- Czech Republic: General Government Fiscal Operations, 1993 (table) 514

Státní rozpočet v roce 1993 a 1994 a střednědobá strategie rozpočtové politiky do roku 2000

Miroslav HAVEL*

V reformním úsilí České republiky patřila finanční a rozpočtová politika od počátku ke klíčovým oblastem. Spolu s měnovou politikou představovala základ vládní makroekonomické stabilizační politiky.

Retrospektivní pohled na fiskální vývoj v letech 1990—1993 dokazuje, že během tohoto období se v zásadě dařilo plnit hlavní makroekonomické cíle rozpočtové politiky:

— tato politika spolu s měnovou politikou se staly hlavními nástroji, které nepřipustily nekontrolovatelný inflační vývoj, ale účinně ho brzdily. To vytvořilo spolehlivý základ pro udržení kurzu koruny ve vztahu k volně směnitelným měnám na úrovni z konce roku 1990;

— postupně se podařilo snížit podíl výdajů veřejných rozpočtů v ČR na HDP z 57,3 % v roce 1989 na 45,5 % v roce 1993 (předběžný údaj), zejména omezením dotací podnikům;

— relativní snižování výdajů rozpočtu probíhalo při postupném snižování daňového břemene podnikatelského sektoru ze 75 % zdanění zisku v podmínkách systému plánovitého řízení na 45 % v roce 1993 (uvedené sazby vycházejí z odlišně definovaných daňových základů, nehledě na zásadně odlišnou situaci v cenách, takže nelze mechanicky hovořit o snížení zdanění o 30 procentních bodů);

— rozpočtová politika sehrála významnou úlohu i v zabezpečování sociálního smíru, kdy tlumila dopady inflačního vývoje na obyvatelstvo jednak prováděnými valorizacemi dávek sociálního zabezpečení a jednak tím, že při relativním omezení rozpočtových výdajů byly zajištěny základní potřeby v oblasti sociálního zabezpečení, zdravotnictví a školství.

Hlavní výsledky rozpočtového hospodaření v roce 1993

Pro rozpočtové hospodaření v roce 1993 byly významné především tři skutečnosti:

- existence samostatného rozpočtového hospodaření České republiky,
- zavedení nové daňové soustavy provázané u daní z příjmů se systémem

* Ing. Miroslav Havel, vrchní ředitel úseku státního rozpočtu MF ČR

Redakce příspěvek obdržela 8. 7. 1994.

	1992		1993	
	skutečnost	[%]	skutečnost	[%]
příjmy státního rozpočtu	251,4	100,0	358,0	100,0
z toho:				
daňové příjmy a odvody	237,1	94,3	333,6	93,2
z toho:				
— zdanění spotřeby (daň z obrátu, DPH a spotřební daně)	52,2	20,8	117,1	32,7
— zdanění zisku (odvody ze zisku, daň z příjmů právnických osob)	50,2	20,0	71,6	20,0
— zdanění objemu mezd (odvod z objemu mezd, pojistné sociálního zabezpečení)	81,8	32,5	112,1	31,3
— zdanění osobních příjmů (daň ze mzdy, daň z příjmů z literární a umělecké činnosti, daň z příjmu fyzických osob)	51,2	20,4	7,2	2,0
— clo	—	—	15,2	4,2
— ostatní daně (daň silniční, dědická, darovací, z převodu nemovitosti)	1,7	0,7	10,4	2,9
nedaňové příjmy	14,3	5,7	24,4	6,8

pojistného na všeobecné zdravotní pojištění a pojistného na sociální zabezpečení a s příspěvkem na státní politiku zaměstnanosti,

— reforma rozpočtového hospodaření místních orgánů, resp. jejich příjmové základny.

Ekonomický význam samostatného rozpočtového hospodaření, tedy hospodaření neovlivňovaného přerozdělovacími vztahy existujícími v období federálního uspořádání Československa, je zřejmý z výrazného zvýšení příjmů státního rozpočtu z 251,4 mld. Kčs v roce 1992 na 358 mld. Kč v roce 1993, tj. o 42,4 % (fakticky byl kvantitativní posun ještě větší, neboť příjmy z pojistného zdravotního pojištění nejsou od roku 1993 součástí rozpočtových příjmů).

Daňová reforma významně změnila strukturu příjmů státního rozpočtu, což bylo spojeno se změnami v rozpočtovém určení některých příjmů. Přibližné srovnání s rokem 1992 ukazuje *tabulka č. 1*.

I když posuny ve struktuře příjmů státního rozpočtu odrážejí i vliv osamostatnění ČR, jsou v nich zřetelné systémové změny, zejména zvýšení podílu nepřímých daní na celkových daňových příjmech státního rozpočtu.

Ve struktuře příjmů rozpočtu naopak není zřejmý výraznější posun podílu „zdanění“ objemu mezd, neboť údaj za rok 1993 obsahuje pouze pojistné na sociální zabezpečení (včetně doplatků odvodů z objemu mezd za rok 1992), a nikoliv pojistné na zdravotní pojištění. V roce 1993 působilo kromě Všeobecné zdravotní pojišťovny ještě dalších 17 zaměstnaneckých zdravotních pojišťoven, které podle předběžných údajů v souhrnu inkasovaly na pojistném zdravotního pojištění 43,2 mld. Kč (mimo to bylo ze státního rozpočtu poskytnuto Všeobecné zdravotní pojišťovně 16 mld. Kč jako pojistné za okruh osob, kde je plátcem pojistného stát). V souhrnu tedy „zdanění“ objemu mezd činilo v roce 1993 155,3 mld. Kč, tj. o téměř 90 % více než v roce 1992. V tomto zvýšení se odráží i to, že plátcem části po-

jistného sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění za své zaměstnance jsou od roku 1993 rovněž rozpočtové a příspěvkové organizace. Celkově tedy došlo nejen ke změnám v poměru mezi nepřímým a přímým zdaněním, ale i mezi přímým zdaněním a pojistným.

Výrazný pokles podílu daní z osobních příjmů na celkových příjmech státního rozpočtu souvisí s novou konstrukcí příjmů místních rozpočtů. Základní změnou od roku 1993 bylo zvýšení finanční soběstačnosti místních rozpočtů. Jestliže v roce 1992 činil podíl jejich vlastních příjmů včetně doplňkových příjmů a převodů mimorozpočtových prostředků 42,5 %, pak v roce 1993 činil 72,5 %. Zvýšení podílu bylo v rozhodující míře ovlivněno ponecháním celého výnosu daně z příjmů fyzických osob (s výjimkou daně z příjmů z kapitálového majetku) ve sféře místních rozpočtů. V absolutním vyjádření činil výnos této daně 28,2 mld. Kč, tj. 38,4 % vlastních příjmů, resp. 27,8 % celkových rozpočtových příjmů. Obdobné zdroje představovaly v roce 1992 6,8 mld. Kč, tj. 19,1 %, resp. 8,1 %.

Absolutní i relativní pokles dotací (včetně dalších účelově poskytnutých prostředků) ze státního rozpočtu do místních rozpočtů byl spojen se změnou systému těchto dotací. Upustilo se od členění těchto dotací na investiční a neinvestiční. Byly zavedeny nové druhy dotací, v nichž bylo posíleno jejich účelové určení. Ve formě územní vyrovnávací dotace pak byla vzata v úvahu rozdílná daňová výtežnost jednotlivých územních celků.

Jestliže se v prvním roce existence samostatné České republiky podařilo udržet základní makroekonomickou stabilitu, pak se na tom podílel významně i státní rozpočet.

Pozitivním rysem rozpočtového hospodaření byla zejména skutečnost, že přes rozsáhlost změn organizačních i systémových, které jsou vždy spojeny s řadou rizik, byly hlavní záměry obsažené ve státním rozpočtu splněny. Základem bylo překročení uvažovaných rozpočtových příjmů jak ve státním rozpočtu, tak v místních rozpočtech, které vytvořilo podmínky k řešení problémů v hospodářském a sociálním vývoji nad původně uvažovaný rámec a současně umožnilo vytvoření přebytku státního rozpočtu ve výši 1,1 mld. Kč.

Souhrnný přehled o plnění státního rozpočtu za rok 1993 podává *tabulka č. 2*. Základní rysy vývoje státního rozpočtu v roce 1993 lze charakterizovat takto:

a) Rozpočet byl realizován při vyšším objemu příjmů a výdajů ve srovnání s původními předpoklady, přičemž strukturální odchylky byly vyšší v příjmech než ve výdajích.

b) V inkasu daňových příjmů nebyl dosažen předpokládaný objem zejména:
— v daní z přidané hodnoty (rozpočet: 88,4 mld. Kč, skutečnost: 77,1 mld. Kč, plnění: 87,2 %),
— v daní z příjmů právnických osob (rozpočet: 85,9 mld. Kč, skutečnost: 70,9 mld. Kč, plnění: 82,5 %).

Výpadky příjmů u těchto dvou hlavních daní (celkem 26,0 mld. Kč) byly částečně kompenzovány vyšším inkasem u:

— spotřebních daní (rozpočet: 38,0 mld. Kč, skutečnost: 40,0 mld. Kč),
— cla (upravený rozpočet: 13,5 mld. Kč, skutečnost: 15,2 mld. Kč),
— daně z příjmů fyzických osob z kapitálového majetku (rozpočet: 1,3 mld. Kč, skutečnost: 1,5 mld. Kč),
— silniční daně (rozpočet: 4,1 mld. Kč, skutečnost: 4,3 mld. Kč).

V souhrnu nižší výnos nově zavedených daní byl zhruba ze dvou třetin eliminován doplatky „starých“ odvodů a daní z roku 1992 (zejména odvody z objemu mezd, daň ze mzdy, důchodová daň ze zisku, přičemž doplatky daně z obratu jsou již zahrnuty ve výnosu DPH a spotřebních daní).

V nižším výnosu daně z přidané hodnoty se odrazily zejména změny ve struk-

	státní rozpočet		skutečnost	rozdil	plnění [%]
	schválený Parlamentem	po úpravách a změnách			
<i>příjmy celkem</i>	342,2	354,0	358,0	4,0	101,1
v tom:					
daňové příjmy	226,1	232,1	224,6	-7,5	96,8
pojistné sociálního zabezpečení	97,1	100,5	109,0	8,5	108,4
nedaňové příjmy	19,0	21,4	24,4	3,0	114,1
z toho: splátky vládních úvěrů	8,2	8,2	9,0	0,8	110,1
<i>výdaje celkem</i>	342,2	354,0	356,9	2,9	100,8
v tom:					
transfery obyvatelstvu	119,6	119,5	118,1	-1,4	98,8
veřejná spotřeba obyvatelstva	57,5	61,7	62,4	0,7	101,1
veřejná spotřeba státu	72,6	68,6	70,5	1,9	103,4
transfery podnikům	31,2	33,4	33,7	0,3	101,1
z toho: neinvestiční	25,7	28,2	28,6	0,4	101,3
investice rozpočtovým a příspěvkovým organizacím	23,5	20,6	21,2	0,6	102,6
poskytnuté vládní úvěry	7,3	7,3	5,1	-2,2	69,2
dluhová služba	13,5	15,6	14,3	-1,3	91,8
financování clearingového zúčtování mezi ČR a SR	—	—	4,6	4,6	—
dotace místním rozpočtům (včetně účelově poskytnutých prostředků)	17,0	27,3	27,0	-0,3	98,9
<i>přebytek</i>	—	—	1,1	1,1	—

tuře spotřeby domácností, novela příslušného zákona, která znamenala přesun některých výrobků se sazbou 23 % do sazby 5 %, vyšší než předpokládaný vliv vráceného objemu daně z obratu na inkaso DPH a obecně skutečnost, že v prvním roce fungování této daně, jejíž příprava byla u nás ve srovnání s jinými státy, které ji zavedly, podstatně kratší, se projevila řada problémů ve vykazování, placení a ve správě této daně.

Rovněž v nižším výnosu daně z příjmů právnických osob se projevil vliv novely příslušného zákona, která umožnila poplatníkům vytvářet rezervy na nedobytné zahraniční pohledávky a formou odčitatelné položky od základu daně ve výši 10 % z ceny nově pořízených investic odvádět nižší daň, resp. snížit placení zálohy na ní. Odhaduje se, že úprava zákona snížila výnos daně o cca 5 mld. Kč.

c) V poměrně výrazném překročení příjmů z pojistného na sociální zabezpečení se odráží vyšší podíl zaměstnaných osob ve srovnání s původní úvahou (což souvisí s nižší mírou nezaměstnanosti) a vyšší objem vyplacených mezd, a tím i větší vyměřovací základ.

d) Celkově vyšší objem rozpočtových příjmů proti úvaze, z níž vycházel zákon č. 10/93 Sb., o státním rozpočtu na rok 1993, umožnil vládě řešit v průběhu roku některé nově vzniklé potřeby, resp. posílit výdaje do některých oblastí, aniž by tím byla ohrožena vyrovnanost rozpočtu. Tímto způsobem byly zvýšeny výdaje na školství, pro kapitolu ministerstva vnitra, řešen nově vzniklý problém hranice

mezi ČR a SR, zvýšeny dotace do dopravy, na teplo a na útlum uranových dolů, zvýšeny prostředky na technické a personální zajištění činnosti celních orgánů a finančních úřadů, na úpravu platových tarifů v rozpočtových a příspěvkových organizacích, podnikům byly kryty dopady z titulu embarga vůči Iráku (úroky z úvěrů na pohledávky).

e) Novým vlivem, se kterým rozpočet nepočítal, byl dopad z platební smlouvy mezi ČR a SR, který de facto znamenal, že aktivní saldo vyplývající z clearingového účtování platebních vztahů bylo financováno z výdajů státního rozpočtu, což po vyrovnání překročení mezní výše úvěru počátkem ledna t. r. znamenalo, že z tohoto titulu byly výdaje rozpočtu zatíženy částkou 4,6 mld. Kč. Z toho česká věřitelská pozice vůči Slovensku představovala 4,2 mld. Kč a zbývajících 0,4 mld. Kč činil dopad účtování úroků a kurzových rozdílů ze změn kurzu Kč vůči účtovacímu ECU. Z toho lze vyvodit, že výsledek vlastního hospodaření rozpočtu České republiky byl fakticky o 4,6 mld. Kč lepší než vykázaných 1,1 mld. Kč (naopak tyto vztahy zlepšily vykázaný výsledek rozpočtu Slovenské republiky).

Pozitivně lze hodnotit výsledky dosažené v rozpočtovém hospodaření okresních úřadů a obcí, které celkově skončilo přebytkem ve výši 11,1 mld. Kč. V roce 1993 se ve srovnání s rokem 1992 zvýšily příjmy místních rozpočtů téměř o 20 % a jejich objem předpokládaný v podrobných rozpočtech ve výši 67,7 mld. Kč dosáhl ve skutečnosti 101,3 mld. Kč.

Na tomto vysokém překročení se podílely všechny hlavní skupiny příjmů, tj.:

— příjmy z daní, kde výnos daně z příjmů fyzických osob dosáhl 28,2 mld. Kč (rozpočtováno 17,9 mld. Kč) a daně z nemovitostí 3 mld. Kč. Kromě toho činily doplatky ze zrušených daní 4,7 mld. Kč (rozpočtováno 0,8 mld. Kč);

— ostatní vlastní příjmy, tj. příjmy z činnosti rozpočtových a příspěvkových organizací, správní poplatky, doplňkové a nahodilé příjmy, přijaté úvěry a převody prostředků z fondů, které v souhrnu byly překročeny o 8,5 mld. Kč.

Na překročení celkových příjmů místních rozpočtů se podílely i dotace ze státního rozpočtu, kde kromě v zákonu o státním rozpočtu uvažovaných dotací ve výši 17 mld. Kč bylo poskytnuto dalších 11 mld. Kč účelově určených prostředků do investiční a neinvestiční oblasti, se kterými se počítalo již ve schváleném státním rozpočtu.

Tím, že v konstrukci vlastních příjmů místních rozpočtů je v plné výši zahrnuta daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti s těsnou vazbou na vývoj mezd, získaly okresní úřady a obce vůbec nejstabilnější druh rozpočtových příjmů.

Výdaje místních rozpočtů činily celkem 90,2 mld. Kč a byly ve srovnání s rozpočtovanou částkou vyšší o 22,5 mld. Kč. Z toho připadlo 15 mld. Kč na překročení investičních výdajů.

Přes vysoký objem výdajů na investice (35 % celkových výdajů) existuje v této oblasti stále řada finančně nekrytých potřeb — z regionálního hlediska naléhavých —, o čemž svědčí značný objem požadavků předkládaných obcemi a okresními úřady na Ministerstvo financí.

Státní rozpočet na rok 1994

V podstatě stabilní systémové podmínky, předpokládaný reálný růst ekonomiky a nižší očekávaná míra inflace než v roce 1993 vytvořily lepší podmínky pro přípravu státního rozpočtu na rok 1994 ve srovnání s předchozím rokem. Pro důkladnější projednání jeho návrhu v Parlamentu byl rovněž vytvořen větší časový prostor než v minulých letech (vládní návrh byl předložen již 30. 9. 1993). Souběž-

ně s tímto projednáváním probíhalo i jednání o novelách daňových zákonů, které v souhrnu znamenaly mírné snížení daňového břemene.

V daňové politice byla přijata s účinností od počátku roku tato hlavní opatření (kromě celé řady dalších dílčích změn):

- snížila se sazba daně z příjmů právnických osob ze 45 % na 42 %;
- snížila se nejvyšší sazba daně z příjmů fyzických osob ze 47 % na 44 %;
- byla zvýšena nezdanitelná roční částka u daně z příjmů fyzických osob z 20 400 Kč na 21 600 Kč a odčitatelná částka na nezletilé nebo studující děti z 9 000 Kč na 10 800 Kč;
- u daně z přidané hodnoty byl snížen tzv. práh pro povinnou registraci plátců z 6 mil. Kč ročního obrátu na 3 mil. Kč;
- u spotřebních daní byly zvýšeny sazby u benzínu (o 0,50 Kč na litr), u lihovin (o 10 Kč na litr čistého alkoholu), u cigaret (o 0,04 Kč/kus s platností od 1. 7. 1994) a byla sjednocena sazba daně pro všechny druhy réвовých vín na 6 Kč/l;
- u daně z převodu nemovitosti byla zavedena jednotná sazba 5 % místo předchozí klouzavé progresse;
- u daně z nemovitostí byla rozšířena pravomoc obcí při určení výsledné daně a rozšířen okruh objektů od daně osvobozených;
- u dědické daně byly sazby u všech osob sníženy na polovinu;
- ve správě daně z příjmů právnických osob byl posunut termín splatnosti prosincových záloh na daň z 31. 12. na 15. 12.

Kromě toho byla s přihlédnutím k vývoji nezaměstnanosti snížena sazba příspěvku na politiku zaměstnanosti ze 4 % na 3 %.

Odhaduje se, že novely daňových zákonů ve svém celku snižují příjmy státního rozpočtu o cca 3 mld. Kč, přitom ve struktuře daňových příjmů má dále mírně klesnout podíl zdanění zisku a osobních příjmů (cca o 1,3 bodu) a zvýšit se podíl zdanění spotřeby (cca o 1,6 bodu).

Relativně nižší dynamice daňových příjmů byla přizpůsobena dynamika rozpočtových výdajů tak, aby i nadále byla zajištěna vyrovnanost rozpočtu. Z tohoto hlediska se v rozpočtové politice projevuje kontinuita jejího stabilizačního a protinflačního zaměření a působení.

Ze zákona č. 331/1993 Sb., o státním rozpočtu na rok 1994, vyplývají jeho základní parametry a dále uvedená dynamika vývoje ve srovnání s výsledky dosaženými v roce 1993, jak je zachycuje *tabulka č. 3*.

Předpokládaná dynamika příjmů rozpočtu a v nich zejména daňových příjmů se může zdát nízká vzhledem k odhadovanému přírůstku hrubého domácího produktu. Ve skutečnosti však představuje značně napjatou prognózu vzhledem k tomu, že vliv doplatků odvodů a daní z roku 1992, který se projevil v roce 1993, je neopakovatelný. Potvrzuje to i vývoj daňových příjmů v 1. čtvrtletí letošního roku, v němž se projevily problémy zejména v nízkém inkasu daně z přidané hodnoty v důsledku jejich vysokých odpočtů.

Ve srovnání s výsledky roku 1993 se v rozpočtových výdajích na rok 1994 projevují tyto odlišnosti:

- nepočítá se s výdaji na dluhovou službu, tj. zejména na úroky ze státního dluhu. Podle zákona o státním rozpočtu na rok 1994 mají být tyto úroky (13,7 mld. Kč) uhrazeny z prostředků Fondu národního majetku;
- nepočítá se s tím, že by clearingové saldo ze zúčtování mezi ČR a SR ovlivnilo výdaje rozpočtu.

Tím vznikl širší prostor pro diferencovaný přístup při stanovení výše a růstu rozpočtových výdajů. Lze to ilustrovat tak, že při nominálním růstu výdajů v roce 1994 o 7 %, resp. o 24,9 mld. Kč, má dojít k faktickému růstu výdajů o 13 %, resp. o 43,8 mld. Kč (tj. při srovnatelném vyjádření, v němž jsou z výdajů v roce 1993 vyloučeny výdaje na dluhovou službu a clearing).

	skutečnost 1993	rozpočet 1994	index
<i>příjmy celkem</i>	358,0	381,8	106,6
v tom:			
daňové příjmy	224,6	237,3	105,6
pojistné sociálního zabezpečení	109,0	120,1	110,2
nedaňové příjmy	24,4	24,4	100,0
z toho: splátky vládních úvěrů	9,0	8,9	98,2
<i>výdaje celkem</i>	356,9	381,8	107,0
v tom:			
transfery obyvatelstvu	118,1	139,6	118,2
veřejná spotřeba obyvatelstva	63,9	73,2	114,6
z toho výdaje na bytovou politiku	1,5	4,7	313,3
veřejná spotřeba státu	69,0	76,1	110,3
transfery podnikům	33,7	34,5	102,4
z toho: neinvestiční	28,6	28,0	97,3
investice rozpočtovým a příspěvkovým organizacím	21,2	24,6	116,0
poskytnuté vládní úvěry	5,1	7,4	145,0
dluhová služba	14,3	—	—
financování clearingového zúčtování ČR a SR	4,6	—	—
dotace místním rozpočtům (vč. účelových prostředků)	27,0	26,4	97,8

Výdajová politika je přitom orientována těmito hlavními směry:

— zajistit zákonné nároky obyvatelstva ze sociálního zabezpečení, což se projevuje v transferech obyvatelstvu (kromě dávek je v této položce zahrnut státní vyrovnávací příspěvek a výdaje na politiku zaměstnanosti);

— udržet veřejnou spotřebu státu na úrovni roku 1993, přičemž se posilují výdaje na některé priority, jako je např. bezpečnost;

— ve výdajích na veřejnou spotřebu obyvatelstva považovat za prioritu školství;

— nezhoršovat relaci mezi úrovní mezd ve veřejném a podnikatelském sektoru;

— pokračovat v návaznosti na deregulaci cen ve snižování dotací podnikatelskému sektoru, zejména cenových dotací;

— posílit výdaje na politiku bydlení, na podporu exportu a na rozvoj dálniční sítě.

V souhrnu lze říci, že při zachování vyrovnanosti rozpočtu a při relativním poklesu jeho objemu v poměru k hrubému domácímu produktu se v rozpočtové politice prohlubuje její prorozvojové zaměření a klade se v ní důraz na řešení aktuálních problémů.

Kromě snížení daní pro podnikatelský sektor se to projevuje zejména v těchto oblastech:

— poskytnutím dotace Exportní garanční a pojišťovací společnosti a. s. ve výši 1 mld. Kč se zvyšuje její pojistná kapacita, a tím možnost podpory exportu;

— k podpoře podnikatelských aktivit v oblasti malého a středního podnikání prostřednictvím Českomoravské záruční a rozvojové banky a. s. se počítá s dotací 1,2 mld. Kč. Další prostředky ve výši 0,2 mld. Kč mají být podle usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR o použití přebytku rozpočtového hospodaření

za rok 1993 uvolněny v průběhu tohoto roku s tím, že budou využity pro subjekty ve 4 okresech s nejvyšší nezaměstnaností;

— významným nástrojem rozpočtové politiky na podporu realizace vládními schválených rozvojových programů je poskytování státních záruk za úvěry, což usnadňuje podnikatelským subjektům přístup k úvěrovým zdrojům (dosud byly schváleny záruky v rozsahu 63 mld. Kč);

— ve struktuře výdajů veřejných rozpočtů se zvyšuje podíl výdajů a transferů na investice z 9,2 % na 10,2 % v roce 1994. V rámci toho se posilují výdaje na dopravní infrastrukturu a z nich pak zejména prostředky na rozšíření dálniční sítě (z 1,5 mld. Kč v roce 1993 na 3,5 mld. Kč v roce 1994);

— na podporu bytové výstavby a bydlení se předpokládá vynaložit z veřejných rozpočtů celkem 6,2 mld. Kč (z toho ze státního rozpočtu 4,7 mld. Kč), což je téměř dvojnásobek ve srovnání s rokem 1993. Rozšiřují se formy podpory o nové tituly, tj. o příspěvky na stavební spoření (0,5 mld. Kč), o příspěvek k hrubému nájemnému (1 mld. Kč) a o půjčky obcím na modernizaci bytového fondu (0,5 mld. Kč);

— rozpočet počítá i s prostředky na program obnovy vesnice (100 mil. Kč) a na městské památkové rezervace (zvýšení z 80 mil. Kč na 275 mil. Kč).

Vzhledem k záměru dosáhnout i v roce 1994 vyrovnaného rozpočtového hospodaření má pro jeho realizaci klíčový význam vývoj daňových a ostatních příjmů. K 30. 6. 1994 jsou celoročně uvažované příjmy státního rozpočtu plněny na 48,9 %, výdaje na 46,4 % a přebytek pokladního plnění činí 9,7 mld. Kč. Na první pohled lze tyto výsledky hodnotit pozitivně. Je však třeba poznamenat, že vykázaný přebytek rozpočtu je výrazně ovlivněn clearingovým zúčtováním platebních vztahů se Slovenskem, a to v rozsahu 7,5 mld. Kč. O tuto částku je totiž nominálně vykázaná výše rozpočtových výdajů nižší. Skutečný přebytek rozpočtu tedy činí 2,2 mld. Kč a čerpání jeho výdajů 48,3 %.

Vzhledem k sezonnímu průběhu výdajů, kdy jejich čerpání je ve 2. pololetí roku obvykle vyšší, je zřejmé, že výdajová rozpočtová politika musí být v tomto období i nadále obezřetná. Tím spíše nelze z dosavadních výsledků usuzovat, že by letos bylo možné, tak jako v minulém roce, realizovat vyšší než rozpočtové výdaje na základě překročení rozpočtované výše příjmů.

Střednědobá strategie rozpočtové politiky

Realizaci základních kroků reformní strategie včetně institucionálních změn vyvstala potřeba, aby rozpočtová politika byla koncipována nejen jako krátkodobý program omezený horizontem ročního státního rozpočtu, ale aby byly formulovány dlouhodobější cíle této politiky. Existují pro to jak vnitřní ekonomické důvody, tak vnější důvody, neboť Česká republika se chce stát členem Evropské unie. Dohoda o přidružení ČR k Evropskému společenství jako první krok tímto směrem již byla ratifikována Evropským parlamentem a Parlamentem ČR v minulém roce.

Dosažení uvedeného cíle je mimo jiné podmíněno splněním stanovených ekonomických podmínek, resp. konvergenčních kritérií. Z tohoto hlediska nás nemůže uspokojovat, že např. podle současného stavu Česká republika již splňuje rozpočtové podmínky, tj. poměr deficitu a vládního dluhu k hrubému domácímu produktu (hranice 3 %, resp. 60 %), přičemž však zatím má poměrně daleko ke splnění kritéria míry inflace a úrokové míry. Jde o to, aby Česká republika splňovala kritéria v době, kdy bude posuzována připravenost jednotlivých zemí pro vstup do Evropské unie.

V těchto širších souvislostech je třeba přistupovat ve finanční a rozpočtové po-

litice k řešení řady koncepčních otázek. Při vypracování státního rozpočtu na rok 1994 se již vycházelo z formulace střednědobé strategie rozpočtové politiky, jejímiž základními prvky jsou:

a) postupně snižovat podíl výdajů veřejných rozpočtů na HDP s cílem dosáhnout v roce 2000 podílu 40—41 %,

b) postupně snižovat daňové břemeno a dosáhnout dalšího poklesu daňové kvóty, tj. podílu daňových příjmů na HDP,

c) usilovat o vyrovnanost státního rozpočtu a stabilizovat výši státního dluhu.

Jde tedy o koncept vzájemně provázaných cílů. Přitom každý z nich v sobě obsahuje řešení řady úkolů a problémů:

ad a: *Snížení podílu výdajů veřejných rozpočtů na HDP* je problémem alokace rozpočtových výdajů v podmínkách jejich relativního poklesu. Při pestré struktuře výdajů jde tedy v zásadě o posouzení dalšího vývoje rozpočtových výdajů a jejich struktury z různých hledisek. Jedním z nich je např.:

— které výdaje preferovat, tj. zvyšovat jejich podíl na celkových výdajích rozpočtu,

— kde lze počítat s neutrálním vývojem, tj. se zachováním jejich podílu na celkových výdajích,

— kde jsou možnosti relativního a možná i absolutního poklesu výdajů.

Další hledisko vychází z toho, že část výdajů vyplývá přímo z ustanovení různých zákonů a teprve jejich zbývající část představuje prostor pro rozpočtovou výdajovou politiku. Existují i další hlediska. Ve své podstatě jde tedy o řešení úkolů koncepční povahy jako např.:

— další vývoj sociální politiky státu a její náročnosti na rozpočtové prostředky včetně způsobu jejich zajištění,

— míra a formy angažovanosti státu při podpoře rozvoje ekonomiky včetně podpory rozvoje vědy a techniky,

— rozpočtová náročnost vstupu ČR do evropských struktur včetně bezpečnostních,

— další postup a rychlost cenové deregulace a její vliv na možnosti omezování dotací zejména cenové povahy na jedné straně a řešení sociálních aspektů tohoto vývoje na straně druhé,

— koncepce dalšího rozvoje ochrany životního prostředí a její finanční náročnost a možné zdroje úhrady.

Vedle věcného hlediska má rozpočtová výdajová politika i svůj institucionální aspekt. Jinak řečeno: jde i o posouzení otázek participace jednotlivých článků širšího pojeté rozpočtové soustavy na rozpočtové politice. Tím máme na mysli nejen státní rozpočet a místní rozpočty, ale i státní fondy a Fond národního majetku.

ad b: Snížení podílu výdajů veřejných rozpočtů na HDP má vytvořit předpoklady pro postupné *snížení daňové kvóty*. Obecně platí, že snížení daní — zejména přímého zdanění podnikatelských subjektů — je prorozvojovým impulzem, poněvadž rozšiřuje možnosti obnovy kapitálu a jeho rozvoj a má významné multiplikační účinky. (Obdobné efekty může mít i změna odpisové politiky.) Je však zřejmé, že k problematice daňového zatížení nelze přistupovat autonomně bez ohledu na výdajovou stranu rozpočtu.

Záměr snížit daňovou kvótu v sobě obsahuje opět řešení řady problémů, např.:

— je třeba podrobněji analyzovat faktory ovlivňující výši daňové kvóty a vztah daňové kvóty a sazeb daní;

— vývoj proporce mezi přímým a nepřímým zdaněním. Některé představy o snížení přímého zdanění (zejména podnikatelských subjektů), které by bylo

kompenzováno zvýšením nepřímého zdanění, jsou značně zjednodušené, neboť přehlížíjí otázku inflačního aspektu takového postupu;

— relace mezi zdaněním fyzických a právnických osob a sazbami pojistného sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění.

Další vývoj daňové politiky musí samozřejmě brát v úvahu i vnější hledisko, tj. náš zájem o to, stát se v relativně krátké době členem Evropské unie.

ad c: Ke klíčovým otázkám rozpočtové politiky patří *postoj k otázce vyrovnanosti rozpočtu*. V diskuzích o rozpočtové politice jde o poměrně frekventované téma, které má těsný vztah k měnové politice.

Na první pohled se sice úvaha typu „zadluženost státu je relativně nízká (stav státního dluhu ke konci roku 1993 činil 159 mld. Kč, což v poměru k HDP představuje cca 17 %), což umožňuje koncipovat rozpočet jako schodkový ve jménu jeho výraznějšího prorozvojového působení“ může zdát jako přijatelná, přičemž se argumentuje mimo jiné situací ve vyspělých ekonomikách, které fungují při značně vyšším státním dluhu ve srovnání s ČR. Ve skutečnosti by však realizace tohoto konceptu (i bez přihlédnutí k samotné problematičnosti masivnější „podpory“ rozvoje) byla spojena s řadou rizik. Hlavní riziko spočívá v tom, že jednou nastartovaný vývoj ve směru ke schodkovému rozpočtu a růstu státního dluhu má tendenci se reprodukovat a jeho zabrzdění — pokud bude možné — by si zřejmě vyžádalo značně restriktivní zásah v rozpočtové výdajové politice.

To bylo jedním z hlavních důvodů, proč se vláda a Ministerstvo financí přiklání k udržení koncepce vyrovnaného rozpočtu ve střednědobém období při stabilizaci absolutní výše státního dluhu.

Státní rozpočet je a nepochybně i v dalších letech bude pod tlakem z několika stran:

— podnikatelské organizace prosazují snížení sazby daně z příjmů právnických osob (v průběhu pěti let na sazbu 25—30 %), zmírňování progresu daně z příjmu fyzických osob a celou řadu dalších opatření s různým vlivem na výši odčitatelných položek, a tím základu daně;

— snížení sazeb cel jako výsledek jednání tzv. uruguayského kola GATT povede nepochybně ke snížení této příjmové položky;

— odborové centrály a organizace důchodců poukazují na snížení reálné hodnoty starobních důchodů ve srovnání s rokem 1989 a požadují uplatnění pravidelné valorizace důchodů v návaznosti na vývoj spotřebitelských cen;

— organizace poskytující služby obyvatelstvu, zejména ve školství a zdravotnictví, poukazují na to, že přes provedená opatření ve státním rozpočtu posilující jejich výdaje je stále nedostatečně řešena řada jejich problémů včetně oblasti odměňování;

— obdobná situace je i v oblasti bezpečnosti, kde jsou zřetelné tendence spojující neuspokojivou úroveň v bezpečnostní situaci s rozsahem prostředků vkládaných do této oblasti;

— armáda očekává, že vstup do evropských bezpečnostních struktur, spojený a podmíněný celkovou modernizací výzbroje a velení, se stane silným argumentem pro uvolnění většího objemu prostředků ze státního rozpočtu;

— organizace v zemědělství poukazují na větší míru podpory, které se tomuto odvětví dostává ve vyspělých státech;

— přes významné posílení vlastních rozpočtových příjmů místních orgánů trvá tlak z této oblasti na výraznější řešení stále přetrvávajících problémů v infrastruktuře, životním prostředí apod., což ústí v požadavky na zajištění většího objemu investic.

Ačkoliv jde v každé z uvedených oblastí nepochybně o závažné problémy (a jsou i další), je zřejmé, že jejich řešení vyžaduje takový postup, který by nepři-

pustil, aby se rozpočtová politika a státní rozpočet staly nositeli inflačních impulzů a tlaků. Bylo by chybou připustit ztrátu stability makroekonomického prostředí ve snaze řešit expanzivní rozpočtovou výdajovou politikou sice závažné, ale z globálního ekonomického hlediska přece jen parciální problémy.

Jestliže na jedné straně hovoříme o provázanosti cílů rozpočtové politiky ve střednědobé perspektivě, pak na druhé straně je zřejmé, že mezi nimi je i jistá konfliktnost.

Proto bude nezbytné testovat reálnost současného zajišťování uvedených tří cílů finanční politiky. Je zřejmé, že např. k otázce snižování přímého zdanění podnikatelského sektoru a změn daňových sazeb vůbec nelze přistupovat autonomně, tj. bez zřetele k jejímu vlivu na výsledek rozpočtového hospodaření, resp. bez souběžného konfrontování úvah o poklesu daňové kvóty s úvahami o způsobu zabezpečení relativního poklesu rozpočtových výdajů vzhledem k HDP. Rozměr tohoto problému lze ilustrovat na těchto údajích:

— při objemu konsolidovaných výdajů státního rozpočtu a místních rozpočtů uvažovaných pro rok 1994 ve výši 434 mld. Kč (včetně použití zdrojů Fondu národního majetku 452 mld. Kč) činí jejich podíl na prognózované výši HDP 42,3 % (resp. 44,1 %);

— pokud by měl tento podíl klesnout do roku 2000 na 40 %, pak by za předpokladu průměrného ročního růstu HDP v s. c. o 3,5 % a v běžných cenách o 9,5 % činil objem rozpočtových výdajů 707 mld. Kč, tj. o 56,4 % více než v roce 1994, což představuje relativní snížení rozpočtových výdajů na úrovni roku 2000 cca o 41 mld. Kč;

— pokud by tento podíl měl klesnout např. o 5 procentních bodů, činil by objem rozpočtových výdajů 659 mld. Kč, což představuje průměrný roční růst cca 7,5 %, a relativní úspora rozpočtových výdajů by činila v roce 2000 cca 88 mld. Kč.

Jeden bod poklesu podílu veřejných výdajů na HDP představuje tedy na úrovni roku 2000 relativní snížení těchto výdajů o téměř 18 mld. Kč. Předpokládá to vyvinout poměrně značný tlak na výdaje, a to tím spíše, že použití prostředků Fondu národního majetku na krytí některých veřejných výdajů spojených s minulostí (zejména úroků ze státního dluhu) je přechodným řešením. Analýza možných relativních úspor rozpočtových výdajů ukazuje, že toho lze dosáhnout v následujících oblastech, resp. těmito způsoby:

— pokračováním v politice omezování neinvestičních dotací ze státního rozpočtu pro podnikatelský sektor. Z letošního objemu těchto dotací (28 mld. Kč) představují ještě poměrně značnou část dotace navazující na současný stav regulace cen, což se týká zejména dopravy a tepla (v souhrnu více než 12 mld. Kč), kde je předpoklad, že ve střednědobé perspektivě budou tyto druhy dotací v návaznosti na deregulaci cen zrušeny, resp. omezeny. Poměrně značný je i současný objem dotací poskytovaných na financování útlumu činnosti uhelných, rudných a uranových dolů (v roce 1994 celkem 4,8 mld. Kč). S tímto okruhem dotací je třeba počítat i do budoucna. Jde o specifickou oblast; část dotací je určena na úhradu výdajů vyplývajících ze zákonných nároků v sociální a zdravotní oblasti dotyčných pracovníků, na problematiku životního prostředí v příslušných regionech, v případě uranových dolů na potřeby české jaderné energetiky. I když i zde je třeba analyzovat možnosti omezení těchto dotací, zdá se, že současně bude třeba čelit tlakům na zvýšení těchto dotací;

— pokračováním v nastoupené cestě prohloubení adresnosti výdajů na sociální oblast a v přesném vymezení podmínek, za nichž vzniká nárok na výplatu různých dávek, přídavků, výpomocí a jiných forem sociálních výdajů v kombinaci s uplatněním nových forem, jako je např. důchodové připojištění. K tomu směřují zejména připravované nové zákony o základním důchodovém pojištění, o státní sociální podpoře a o sociální pomoci;

— diverzifikací zdrojů financování činnosti dnes zabezpečovaných rozpočtovými a příspěvkovými organizacemi ze státního rozpočtu. Část těchto organizací je třeba transformovat v návaznosti na připravovaný zákon o neziskových právnických osobách, což by ve svém souhrnu mělo přinést relativní úspory rozpočtových výdajů;

— tímto směrem je třeba zaměřit i úvahy o formách financování investic. Je zřejmé, že zejména problém investic infrastrukturální povahy, kde je v mnoha oblastech stále registrováno velké zaostávání, nelze řešit pouze na základě zdrojů státního rozpočtu, resp. místních rozpočtů. Ve větší míře je nezbytné usilovat o zapojení úvěrových zdrojů zahraničních i domácích, i když jejich využití bude v řadě případů podmíněno poskytnutím vládních záruk za úvěry.

Úvahy v uvedených směrech jsou jedním z východisek přípravy návrhu státního rozpočtu na rok 1995.

SUMMARY

The State Budget in 1993 and 1994 and the Medium-Term Fiscal Policy Strategy to 2000

Miroslav HAVEL, General Director of the State Budget Department, Ministry of Finance

The first part of this article contains an analysis of budgetary results in 1993. It begins by stressing the influence of the tax reform on the structure of revenue collection. These reforms led to the increase of VAT and excise taxes' share of total revenue in comparison with 1992. In coordination with the changes in direct taxation, a system for contributing to social and health care insurance was introduced in 1993. All of the changes in 1993 did not interfere with the balanced budget which ended the year with a surplus of 1.1 bil. CZK.

This second part of this article describes the main goals of fiscal policy for 1993. This includes the changes in tax policies such as the decrease in the corporate income tax rate from 45 % to 42 %.

The 1994 budget was prepared in the context of fiscal policy goals leading to the year 2000. This policy aims to gradually decrease budget expenditures to the level of 40 % to 41 % of GDP accompanied by reductions in tax revenue. This policy also seeks to have a balanced budget in the coming years and to stabilize the absolute level of the public debt.