

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) 253 018 nebo: (02) 24 21 00 25, l. 6141
Fax: (02) 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

Rudolf OLŠOVSKÝ: Vývoj platební bilance v ČR v roce 1994 345

Jan HANOUSEK—Jan KUBÍN—Zdeněk TŮMA: Poptávka po penězích a ražebné v období transformace 352

Bibiana JÍLKOVÁ: K jedné možnosti hodnocení fiskální politiky 369

Vratislav HÜBNER: Platební styk v České republice 375

Václav VYBÍHAL: K možnostem uplatnění poměrových ukazatelů při hodnocení výsledků podnikatelské činnosti bank (II) 379

Karol VLACHYNSKÝ: Hedging ako spôsob istenia sa voči finančnému riziku 388

Jiří HUDEČEK: Politické rozhodování čini z památek veřejné statky 396

CONTENTS

Rudolf OLŠOVSKÝ: The Development of Balance of Payments of the Czech Republic in 1994 345

Jan HANOUSEK—Jan KUBÍN—Zdeněk TŮMA: Money Demand and Seigniorage in Transition Period 352

Bibiana JÍLKOVÁ: One Way how to Evaluate Fiscal Policy 369

Vratislav HÜBNER: Payment System in the Czech Republic 375

Václav VYBÍHAL: The Possibilities of Utilizing Ratio Indices to Evaluate Bank Profitability (Part II) 379

Karol VLACHYNSKÝ: Hedging as a Way of a Firm's Securitization against Financial Risks 388

Jiří HUDEČEK: Public Choice Transforms the Architectural Heritage into the Public Goods 396

K jedné možnosti hodnocení fiskální politiky

Bibiana JÍLKOVÁ*

Cílem tohoto příspěvku je ukázat jednu možnost identifikace změn ve složení státního rozpočtu, která umožňuje i srovnání důsledků těchto změn za více let. V podstatě jde o zjištění rozdílů mezi položkami schváleného rozpočtu a hypotetickými položkami, které vzniknou po vyloučení vlivu růstu hrubého domácího produktu a změny intenzity celkového daňového zatížení.

Vzhledem k tomu, že vývoj tržní ekonomiky sleduje konjunkturální cyklus, je zvykem jak v členských státech EU, tak i v dalších vyspělých ekonomikách, především v USA, rozlišovat při rozboru vývoje státního rozpočtu a jeho plnění změny, které odpovídají vývojovému trendu, a změny, které představují reakci na výkyvy související buď s pohybem k vrcholu (při konjunktuře), nebo s pohybem ke dnu (při recesi). V posledních letech se rozpočtová situace zhoršila prakticky ve všech členských státech EU vlivem faktorů cyklické povahy. Podle nedávno zveřejněných odhadů Evropské komise celkový vládní deficit unie jako celku dosáhl v roce 1993¹ 6,4 % z HDP (proti 5 % v roce 1992 a 4,6 % v roce 1991). Rovněž poměr veřejného dluhu k HDP se zvýšil na 66,4 % (ze 61,7 % v roce 1992 a 58,0 % v roce 1991). Intenzita zhoršení však v členských státech byla diferencovaná. K většímu zhoršení došlo v Dánsku, Španělsku, Francii, Řecku, Portugalsku a Velké Británii. Analýzu vlivu cyklických změn na vývoj státního rozpočtu lze ovšem uplatnit tehdy, když jsou k dispozici údaje za několik cyklů, a tedy je možné stanovit jak trend, tak vrcholy a dna cyklů. Tyto podmínky zatím v České republice splněny nebyly, a proto nelze hodnotit tzv. strukturální odchylky související s dosahováním vrcholu či dna konjunkturálního cyklu.

Zdá se, že některé zajímavé poznatky může poskytnout porovnání schváleného státního rozpočtu v letech 1993 a 1994 s jeho plněním. Státní rozpočet na rok 1993 byl z hlediska České republiky prvním a při jeho sestavování existovala řada nejistot; navíc byl v druhém pololetí 1993 ještě korigován o některé odchylky v plnění příjmů způsobené náběhem nové daňové soustavy a rozdělením státu. Na druhé straně bylo možné vycházet z řady zkušeností z let prací nad rozpočty bývalé federace. Způsob plnění upraveného rozpočtu následně ukázal, že jeho vnitřní proporce byly stanoveny vcelku dobře. Přijmeme-li tvrzení, že rozpočet na r. 1993 odpovídal možnostem zdrojů i jejich použití, můžeme se domnívat, že změny ve složení příjmové i výdajové stránky rozpočtu na r. 1994 byly jednak reakcí na měnící se rozsah hospodářské aktivity (tj. na vzrůst hrubého domácího produktu), jednak výrazem probíhajících nebo pod-

* Ing. Bibiana Jílková, oddělení veřejných financí ČNB

Redakce příspěvek obdržela 22. 2. 1995.

¹ poslední známé údaje

TABULKA č. 1 Státní rozpočet v letech 1993–95

	upravený rozpočet 1993 [mld. Kč]	sl. 1 × HDP roku 94/93 [mld. Kč]	schválený rozpočet [mld. Kč]	skuteč- nost 1994 [mld. Kč]	podíl sl. 4:3 [%]	podíl sl. 3:2 [%]	rozdíl sl. 4-3 [mld. Kč]	rozdíl sl. 3-2 [mld. Kč]	i P, V sl. 6 × položky sl. 2 [mld. Kč]	rozdíl sl. 3-9 [mld. Kč]	státní rozpočet 1995 [mld. Kč]	sl. 11/ /i HDP 1995/94 [mld. Kč]	sl. 12/i P, V 1995/94, tj. 366,9/ 381,8 [mld. Kč]	rozdíl sl. 13-3 [mld. Kč]	rozdíl sl. 14-10 [mld. Kč]
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
příjmy celkem	354,0	400,3	381,8	390,5	102,3	95,4	8,7	-18,5	381,8	0,0	411,7	366,9	381,8	0,0	0,0
v tom:															
daňové příjmy	232,1	262,5	237,3	226,5	95,4	x	-10,8	-25,2	250,3	-13,0	242,0	215,7	224,4	-12,9	0,2
v tom:															
— daň z přidané hodnoty	88,4	100,0	94,5	85,9	90,9	x	-8,6	-5,5	95,3	-0,8	87,0	77,5	80,7	-13,8	-13,0
— spotřební daň	38,0	43,0	42,1	46,3	110,0	x	4,2	-0,9	41,0	1,1	46,3	41,3	42,9	0,8	-0,3
— daně z příjmu	87,2	98,6	77,4	70,2	90,7	x	-7,2	-21,2	94,0	-16,6	77,3	68,9	71,7	-5,7	10,9
— clo	13,5	15,3	16,9	17,4	103,0	x	0,5	1,6	14,6	2,3	17,0	15,2	15,8	-1,1	-3,5
— ostatní	5,0	5,7	6,4	6,7	104,7	x	0,3	0,7	5,4	1,0	14,4	12,8	13,4	7,0	5,9
příjmy z minulých let	0,0	0,0	0,0	3,6	x	x	3,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
pojistné na sociální zabezpečení	100,5	113,6	120,1	132,7	110,5	x	12,6	6,5	108,4	11,7	147,2	131,2	136,5	16,4	4,7
nedanové příjmy	21,4	24,2	24,4	27,7	113,5	x	3,3	0,2	23,1	1,3	22,5	20,1	20,9	-3,5	-4,9
výdaje celkem	354,0	400,3	381,8	380,1	99,6	95,4	-1,7	-18,5	381,8	0,0	411,7	366,9	381,8	0,0	0,0
v tom:															
běžné výdaje	320,9	362,9	338,2	332,4	98,3	x	-5,8	-24,7	346,1	-7,9	356,9	318,1	331,0	-7,2	0,7
v tom:															
— dotace podnikům	28,2	31,9	27,4	24,0	87,6	x	-3,4	-4,5	30,4	-3,0	26,5	23,6	24,6	-2,8	0,2
— transfery domácnostem	119,5	135,1	139,6	137,3	98,4	x	-2,3	4,5	128,9	10,7	153,1	136,5	142,0	2,4	-8,3
— veřejná spotřeba	130,3	147,3	155,0	154,9	99,9	x	-0,1	7,7	140,5	14,5	155,3	138,4	144,0	11,0	-25,4
— dluhová služba	15,6	17,6	0,0	0,0	x	x	0,0	-17,6	16,8	-16,8	4,2	3,7	3,9	3,9	20,7
— transfery do zahraničí	0,0	0,0	0,9	0,7	77,8	x	-0,2	0,9	0,0	0,9	1,5	1,3	1,4	0,5	-0,4
— dotace místním rozpočtům	27,3	30,9	15,3	15,5	101,3	x	0,2	-15,6	29,4	-14,1	16,3	14,5	15,1	-0,2	14,0
— ostatní	0,0	0,0	0,0	0,0	x	x	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
kapitálové výdaje	25,8	29,2	36,2	40,5	111,9	x	4,3	7,0	27,8	8,4	46,3	41,3	42,9	6,7	-1,6
v tom:															
— dotace podnikům	5,2	5,9	6,5	3,5	53,8	x	-3,0	0,6	5,6	0,9	35,6	31,7	33,0	26,5	25,6
— dotace veřejnému sektoru	20,6	23,3	29,7	37,0	124,6	x	7,3	6,4	22,2	7,5	10,7	9,5	9,9	-19,8	-27,3
vládní úvěry	7,3	8,3	7,4	7,2	97,3	x	-0,2	-0,9	7,9	-0,5	8,5	7,6	7,9	0,5	1,0
saldo	0,0	0,0	0,0	10,4	x	x	10,4	-0,0	0,0	-0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

poznámka: HDP 1993 = 909,7. 1994 = 1 028,7 1995 = 1 154,2 mld. Kč

Vysvětlivky ke sloupcům: sl. 1 – upravený rozpočet 1993 (státní závěrečný účet)

sl. 2 – trendový rozpočet 1994 respektující změnu HDP (bez daňových úprav)

sl. 3 – rozpočet 1994 schválený PCR

sl. 4 – skutečnost dle výkazů ČNB

sl. 5 – plnění SR za rok 1994 v %

sl. 6 – změna míry zdanění

sl. 7 – rozdíl mezi skutečnými a plánovanými příjmy a výdaji SR za rok 1994

sl. 8 – změna míry zdanění v mld. Kč

sl. 9 – trendový rozpočet respektující změnu HDP i intenzity zdanování

sl. 10 – změny ve skladbě příjmů a výdajů založené ve SR roku 1994

sl. 11 – státní rozpočet 1995 schválený PCR

sl. 12 – trendový rozpočet 1995 respektující změnu HDP bez daňových úprav (v rovině čísel 1994)

sl. 13 – trendový rozpočet 1995 respektující změnu HDP a intenzitu zdanování (v rovině čísel 1994)

sl. 14 – změny ve skladbě příjmů a výdajů založené ve SR roku 1995 (v rovině čísel 1994)

sl. 15 – saldo strukturálních změn rozpočtů 1995 a 1994

i = index P = příjmy celkem V = výdaje celkem

něcovaných strukturálních změn. Rozlišení těchto změn lze podmíněně provést např. způsobem, k jehož ilustraci použijeme údaje v *tabulce č. 1*.

Kdyby se měnila pouze výkonnost ekonomiky, potom by rozpočet na r. 1994 mohl být (při spokojenosti se složením jeho upravené verze pro r. 1993) sestaven jednoduše tak, že by se všechny jeho položky zvýšily stejným koeficientem odpovídajícím předpokládanému vzrůstu HDP — viz sl. 2. Vzhledem k tomu, že došlo ke změně intenzity daňového zatížení (pro zjednodušení do něho zahrnujeme i příspěvky na sociální zabezpečení), je třeba úměrně velikosti upraveného rozpočtu na r. 1994 snížit (opět lineárně) zvýšené položky z prvního kroku — viz sl. 9. Takto jsme dostali „trendový rozpočet respektující změnu HDP i intenzity zdaňování“. Jestliže nyní s ním porovnáme položky upraveného rozpočtu na r. 1994 (sl. 3) a odpovídající rozdíly (sl. 3 — sl. 9) posoudíme (sl. 10), můžeme konstatovat, že uvažované strukturální změny založené v rozpočtu na rok 1994 byly následující:

- snížení intenzity zdaňování v rámci daně z příjmu,
- zvýšení podílu plateb na sociální zabezpečení,
- zvýšení intenzity výnosů cel,
- snížení podílu běžných výdajů ve prospěch kapitálových výdajů,
- zvýšení podílu veřejné spotřeby,
- zvýšení podílu transferů domácnostem,
- snížení podílu dluhové služby,
- snížení podílu dotací místním rozpočtům,
- zvýšení podílu dotací veřejnému sektoru.

Při hodnocení plnění upraveného rozpočtu na r. 1994 (v procentech ve sl. 5, absolutní rozdíly ve sl. 7) lze potom konstatovat, že:

- některé strukturální změny nebyly při sestavování rozpočtu *doceněny* (vycházejí-li z údajů o jeho plnění a odhlédáme od daňových uniků), např.:
 - pokles daně z příjmu,
 - pokles daně z přidané hodnoty,
 - vzrůst pojistného sociálního zabezpečení,
 - vzrůst nedaňových příjmů,
 - vzrůst spotřební daně,
 - výskyt příjmů z minulých let;
- některé výdajové potřeby byly (opět z pohledu pozdějšího čerpání) *přeceněny*, např.:
 - transfery domácnostem,
 - veřejná spotřeba.

Celkově je zřejmé, že výdajové položky byly plněny podstatně rovnoměrněji než položky příjmové, přičemž pozornost si zasluhují čtyři z nich: daň z přidané hodnoty, pojistné na sociální zabezpečení, nedaňové příjmy a daně z příjmu.

Hodnotíme-li plnění jednotlivých položek příjmů a výdajů upraveného rozpočtu pomocí absolutních částek (sl. 7) pro rok 1994 a přihlídneme-li k založeným strukturálním změnám (sl. 10), můžeme konstatovat, že u DPH vznikl výrazný propad (−10,8 mld. Kč), přičemž se strukturální změnou se téměř nepočítalo (−0,8 mld. Kč), kdežto u daně z příjmů dosahuje obdobně propočený propad −7,2 mld. Kč, přičemž založená strukturální změna obsáhla −16,6 mld. Kč. U pojistného na sociální zabezpečení se počítalo s navýšením o 11,7 mld. Kč, které však skutečnost překročila ještě o 9,6 mld. Kč. Z toho lze usuzovat, že u daně z příjmů právnických osob se na přímo zjištěném neplnění mohou odrážet závažnější problémy v oblasti mikrosféry (související např. s ještě nepříliš výrazným hospodářským oživením, s restrukturalizací platební neschopnosti části podniků, se zpožděním tempa privatizace aj.).

Do jaké míry je propad v plnění daně z příjmů právnických osob kompenzován lepšími výsledky v plnění daně z příjmů fyzických osob (pouze připsané úroky fyzickým osobám v bankovní soustavě v lednu 1994),² je obtížné kvantifikovat. Větší hypotetický propad daní z příjmů, než je prezentován porovnáním skutečného plnění a upraveného rozpočtu na r. 1994, se zdá být závažnější, neboť obecně platí, že důsledky recese mají přímý vliv na daně z příjmů, zatímco např. veřejné výdaje jsou na fázi ekonomického cyklu méně citlivé.

U rozpočtových výdajů ukazují hypotetické výsledky ve sl. 10 výrazné strukturální změny poklesem výdajů na dluhovou službu (-16,8 mld. Kč), jelikož státní rozpočet na rok 1994 počítal s financováním dluhové služby prostřednictvím finančního trhu a se zapojením prostředků z FNM, dále se snížením dotací místním rozpočtům (-14,1 mld. Kč) a poklesem dotací podnikům (-3 mld. Kč), kdežto u ostatních výdajových skupin byly založeny větší nárůsty výdajů. Jde zejména o transfery domácnostem (10,7 mld. Kč), o veřejnou spotřebu (14,5 mld. Kč) a o kapitálové výdaje (8,4 mld. Kč). Protože výdajové limity se u prvních dvou položek nevyužily (-2,4 mld. Kč, resp. -0,9 mld. Kč), nabízí se závěr, že tyto potřeby byly poněkud přeceněny. Nadměrný vzrůst plateb na sociální zabezpečení se jeví v souvislosti s nečerpanými transfery domácnostem jako zdroj krytí deficitu, který by vznikl zejména v důsledku neplnění již snížených daní z příjmů a z přidané hodnoty.

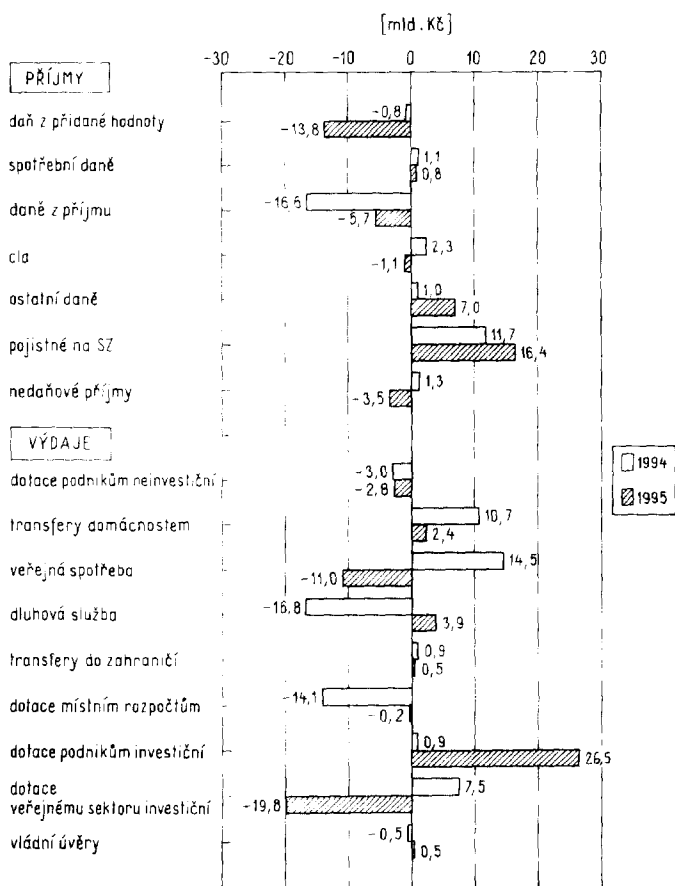
Předpoklad o možnosti oddělení důsledků růstu výkonnosti ekonomiky a změn míry celkové intenzity zdanění (pomocí hypotetického „trendového rozpočtu respektujícího změnu HDP i intenzity zdanění“) od změn ve složení rozpočtových příjmů a rozpočtových výdajů lze vztáhnout i na rozpočet pro rok 1995 ve srovnání s rozpočtem pro rok 1994. Rozpočet schválený pro rok 1995 je uveden ve sl. 11, ve sl. 12 jsou hypotetické položky odpovídající separované změně HDP, které jsou dále zkorigovány o změnu míry celkové intenzity zdanění ve sl. 13. Ve sl. 14 jsou uvedeny absolutní částky rozdílů mezi „trendovým rozpočtem respektujícím změnu HDP i intenzity zdanění“ (ze sl. 13) a upraveným rozpočtem pro r. 1994 (ze sl. 3). Jde však o srovnávání důsledků strukturálních změn v rovině čísel rozpočtů pro r. 1994, a proto je použitý algoritmus „opačný“ ve srovnání s algoritmem použitým pro propočty částek ve sl. 9 a 10.

Z částek ve sl. 14 a z jejich srovnání s částkami ve sl. 10 lze usoudit, že strukturální změny zjištěné pro r. 1994 mají většinou své pokračování i v rozpočtu pro rok 1995. Úhrn daňových příjmů poroste (opět díky redukci míry intenzity zdanění) pomaleji (-12,9 mld. Kč), pojistné na sociální zabezpečení rychleji (+16,4 mld. Kč). Na výdajové straně se mají rychleji snížit běžné výdaje (-7,2 mld. Kč), a to ve prospěch růstu kapitálových výdajů. Mezi kapitálovými výdaji výrazně rostou dotace podnikům (+26,5 mld. Kč), v důsledku krácení (příp. přesunů) dotací veřejnému sektoru (-19,8 mld. Kč).

Další rozdíly lze vyčíst ze sl. 14 v tabulce, případně z jeho srovnání se sl. 10, kde jsou uvedeny strukturální změny založené pro rozpočet na rok 1994. Zvlášť výrazná je změna položky daně z přidané hodnoty, kde se předpokládá její podproporcionální pokles (o 13,8 mld. Kč), čímž se zřejmě podaří zajistit její průběžné plnění (není zřejmé, zda jde jen o důsledek snížení sazby daně z přidané hodnoty). Další, ale již méně výrazný relativní pokles se předpokládá u daně z příjmů (o 5,7 mld. Kč), naopak vyšší relativní vzrůst je očekáván u položky ostatních daňových příjmů (o 7,0 mld. Kč). Zatímco rozpočet pro rok 1994 zabezpečoval nadproporcionální růst veřejné spotřeby (o 14,5 mld. Kč),

² Zbývající část daně z příjmů fyzických osob je zdrojem místních rozpočtů.

GRAF č. 1 Grafické znázornění rozpočtových strukturálních změn



pro rok 1995 se počítá s opačnou odchylkou (o 11,0 mld. Kč). S podstatně menším relativním vzrůstem se počítá u transferů domácnostem (o 2,4 mld. Kč, rok předtím o 10,7 mld. Kč). Celkový záměr vyplývající z posouzení trendových a strukturálních změn založených v rozpočtu na rok 1994 a jejich odpovídajícího plnění lze shrnout následovně:

V rozpočtu na rok 1994 se počítalo s poklesem daňových příjmů v důsledku trendových a strukturálních změn o 13 mld. Kč. Ve skutečnosti byl tento pokles ještě znásoben, a to především poklesem DPH a daně z příjmů nad založené trendové a strukturální změny. Tyto realizované trendové a strukturální změny by měly varovat jak z hlediska posuzování výkonnosti ekonomiky, tak i z hlediska daňových úniků. Rovněž svým způsobem varující je i okolnost, že pojistné na sociální zabezpečení a nedaňové příjmy byly — i přesto, že státní rozpočet na rok 1995 založil výrazný růstový trend (o 13,0 mld. Kč) — ve skutečnosti překročeny o dalších 17,7 mld. Kč. I když toto překročení mělo pozitivní vliv na saldo běžného hospodaření, zdá se, že signalizuje tendence značného mzdového nárůstu.

Na straně výdajů založený strukturální nárůst transferů domácnostem nebyl využit o 2,4 mld. Kč, stejně jako veřejná spotřeba o 0,9 mld. Kč. Na druhé straně nebyl využit limit pro kapitálové dotace podniků a byl překročen limit

u kapitálových dotací do veřejného sektoru. Celkově nebyly výdaje proti založeným trendovým a strukturálním změnám dočerpány o 1,7 mld. Kč, což pozitivně ovlivnilo přebytek státního rozpočtu.

Uvedený nástin hodnocení fiskální politiky podle změn ve složení rozpočtů nelze však vzhledem k stále probíhajícímu transformačnímu procesu v České republice považovat za jednoznačně určený, a tedy umožňující nesporné ekonomické závěry. Jde spíše o „tušení tendencí“, než o jejich spolehlivé rozpoznání. Proto je potřebné kombinovat hodnocení vývoje plnění rozpočtového hospodaření s dosud osvědčenými postupy. Podmíněným podkladem pro hodnocení opakování, a tedy i určité stability rozpočtových strukturálních změn je grafické znázornění — viz *graf č. 1*. U těchto položek, u nichž se vyskytují pro oba rozpočty (1994, 1995) částky se stejným znaménkem, lze usuzovat na prosazování určitého strukturálního záměru (u příjmů jde např. o projevy snižujícího se daňového zatížení u daně z přidané hodnoty a u daně z příjmu; nebo naopak projevy rostoucího významu v případech pojistného na sociální zabezpečení a nepatrně také u spotřebních a ostatních daní; u výdajů lze uvést rostoucí transfery domácnostem, klesající neinvestiční dotace podnikům a zčásti i rostoucí investiční dotace podnikům; u ostatních položek jde o změny nepatrné). Protisměrné změny (např. u dluhové služby, u veřejné spotřeby a u investičních dotací veřejnému sektoru) nasvědčují spíše změně podmínek. Na tyto poznatky bude moci později navázat i hodnocení využití prostoru pro prosazení strukturálních změn podle skutečného plnění rozpočtu za více let.

LITERATURA

Report of the directors and economic and financial survey for the year 1993. Statistics and Economic Research Department. Accounting and Budgetary Control Department. Banco de Portugal, Lisboa 1994.

Pokladní plnění státního rozpočtu za rok 1994. MF ČR, Praha 1995.

Státní rozpočet na r. 1993, 1994, 1995. MF ČR, Praha 1994/1995.

Státní závěrečný účet za rok 1993. MF ČR, Praha 1994.

SUMMARY

One Way How to Evaluate Fiscal Policy

Bibiana JÍLKOVÁ, public finance division, Czech National Bank

This article looks at the possibility of identifying the extent of changes stemming from policy intentions on the state budget revenue and expenditure sides. A given set of items on the approved state budget is compared with hypothetical items which are calculated by eliminating the impact from GDP growth as well as the changes in the total tax burden. In this analysis, the structure of a given year's budget is incorporated into the previous year's data. This creates the possibility of comparing the budgets from two years with the structure from the one. The differences found between the approved and hypothetical amounts are considered as an expression of structural changes. Their graphical presentation enables us to notice when individual changes are repeated and so become a known tendency. Ambiguous changes are a signal either of the change in intention or a change in conditions.