

6 Kvalita veřejných financí – vývoj příjmů a výdajů

6.1 Strategie vlády

Podmínkou stabilního ekonomického prostředí je úspěšná realizace fiskální konsolidace, přičemž k podpoře dynamického rozvoje ekonomiky lze přispět vhodnou strukturou veřejných příjmů a výdajů. Fiskální konsolidace se proto vedle výdajových úspor opírá o změnu struktury daňových příjmů a výdajových programů a změnu sociálních zákonů s cílem podpořit konkurenceschopnost ekonomiky a posílit motivaci k aktivní účasti na trhu práce.

Vláda usiluje o posílení výdajů do oblastí uvedených ve Strategii hospodářského růstu a Národním programu reforem. Zároveň se snaží zajistit, aby výdaje na vládní programové priority nenarušily trajektorii poklesu deficitu a nebyly v rozporu se střednědobými výdajovými rámci. K podpoře priorit budou ve velké míře použity i prostředky ze strukturálních fondů a Fondu soudružnosti, jejichž objem se pro nové členské země řádově zvýší v rámci nové finanční perspektivy. Podpora výzkumu a vývoje je posílena i z příjmové strany státního rozpočtu, a to prostřednictvím legislativních úprav daně z příjmů.

6.2 Veřejné výdaje

Positivní vývoj v oblasti daňových výnosů oslabil nutnost výdajových úspor. Díky akceleraci hospodářského růstu a umírněnému růstu výdajů předpokládá fiskální rámec pokles výdajů vládního sektoru v relaci k HDP. Oproti úrovni očekávané na konci roku 2005 se podíl vládních výdajů na HDP sníží cca o dva procentní body. Proti poklesu výdajů bude působit předpokládaný rychlý náběh projektů spolufinancovaných ze strukturálních fondů a Fondu soudružnosti. Ten se odrazí ve vyšší hrubé tvorbě fixního kapitálu a částečně i běžných výdajů. Očekávaný růst úrokových sazeb a vyšší úroveň vládního dluhu jsou faktory, které budou působit ve směru růstu výdajů na dluhovou službu.

Tabulka 6.1: Výdaje vládního sektoru

v % HDP	kód ESA	Rok 2004	Rok 2005 (1)	Rok 2006 (1)	Rok 2007 (2)	Rok 2008 (2)
Výdajové položky						
Výdaje na kolektivní spotřebu	P.32	11,3	11,2	11,0	10,6	10,2
Celkové sociální transfery	D.62+D.63	23,2	23,1	22,7	22,1	21,6
Naturální sociální transfery	D.63	11,3	11,3	11,0	10,7	10,5
Sociální dávky jiné než naturální	D.62	11,9	11,8	11,7	11,4	11,2
Úroky	EDP D.41	1,3	1,3	1,3	1,3	1,5
Dotace	D.3	2,2	2,3	2,1	2,0	2,0
Hrubá tvorba fixního kapitálu	P.51	5,0	5,2	5,2	5,3	6,1
Ostatní		1,6	2,9	1,7	1,7	2,2
Celkové výdaje	TE	44,7	45,9	44,0	43,1	43,6
p.m. : Náhrady zaměstnancům	D.1	8,1	8,0	7,8	7,6	7,3

(1) Odhad

(2) Trendové hodnoty nebo průměry za období

Zdroj: MF ČR

Efekt úsporných opatření podrobně popsanych v programu z listopadu 2004 se již do značné míry vyčerpal. Tato opatření (zejména snížení nemocenské, zrušení příspěvku na dopravu, snížení výdajů kapitol aj.) úrovňově snížila výdaje v roce 2004. Dlouhodobější efekt mají opatření směřovaná na stabilizaci důchodového systému a postupná redukce počtu zaměstnanců ve vládním sektoru. Snížení počtu zaměstnanců doprovázené umírněným růstem průměrné mzdy (4,5 až 5,0 % ročně) přispěje ke snížení náhrad zaměstnanců o 0,7 p.b. a v konečném důsledku povede ke snížení výdajů na kolektivní a individuální spotřebu.

Priznivý ekonomický vývoj vytváří předpoklady pro pomalejší růst sociálních dávek, v relaci k HDP se proto očekává jejich pokles. Od roku 2004 jsou přijímána opatření posilující efektivitu systému sociálních dávek. Úsporná opatření navržená ministrem financí v posledním Konvergenčním programu obsahovala návrhy na další snížení sociálních dávek, ale tato opatření se nepodařilo prosadit. V tomto roce byla Poslanecké sněmovně předložena celá sada sociálních zákonů (viz kapitola 4.6). Jejich dopady nebyly do fiskálního rámce prozatím promítnuty, neboť mohou v průběhu projednávání doznat ještě významných změn. Tyto zákony sice zvyšují motivaci k aktivnějšímu řešení sociální situace, ale jejich očekávaný dopad na saldo vládního sektoru je negativní. Proto bude jejich přijetí vyžadovat úspory v jiných oblastech.

Snížení většiny výdajových položek v relaci k HDP vytvořilo prostor pro zvýšení hrubé tvorby fixního kapitálu. Ta již dnes ve vládním sektoru dosahuje v mezinárodním kontextu vysoké úrovně, ale s přístupem ke strukturálním fondům a Fondu soudružnosti se otevřel prostor k jejímu dalšímu zvýšení. Zejména v roce 2008, kdy v rámci nové finanční perspektivy získá ČR přístup k významně vyššímu objemu prostředků z EU, se zvýší hrubá tvorba fixního kapitálu až na 6,1 % HDP¹⁸. Mělo by tak dojít ke značnému urychlení budování dopravní a ekologické infrastruktury.

6.3 Veřejné příjmy

Restrukturalizace příjmové strany probíhá průběžně již dva roky. Daňová opatření jsou směřována na podporu ekonomického růstu a zaměstnanosti. Postupně pokračuje přesun daňové zátěže od přímých daní k daním nepřímým. Cílem je snížení distorzního dopadu přímých daní na ekonomickou aktivitu, které je citelnější než v případě nepřímých daní.

Urychlení hospodářského růstu a daňové změny implementované v průběhu let 2004 a 2005 vedly k výraznému zvýšení příjmů vládního sektoru nad rozpočtové záměry. V horizontu let 2005 až 2008 ale očekáváme pokles daňové kvóty o cca 1,4 p.b. To je způsobeno plánovaným snížením daně z příjmů (o cca 0,7 p.b.) a efektem kompozice růstu HDP. Dynamika soukromé i vládní spotřeby bude významně zaostávat za tempem růstu HDP. Výnos DPH a spotřebních daní tak bude v relaci k HDP klesat.

Celkové příjmy se během sledovaného období prakticky nezmění. To je způsobeno zvýšením přílivu prostředků z EU, který se očekává v roce 2007 v souvislosti s přijetím nové finanční perspektivy z důvodu vyššího čerpání prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudružnosti a zejména v roce 2008. Vyšší čerpání vládním sektorem se adekvátně odrazí i na výdajové straně.

¹⁸ Předpokládáme, že ČR získá maximální souhrnnou alokaci na úrovni cca 3,6 % HDP ročně.

Tabulka 6.2: Příjmy vládního sektoru

v % HDP	kód ESA	Rok 2004	Rok 2005 (1)	Rok 2006 (1)	Rok 2007 (2)	Rok 2008 (2)
Příjmové položky						
Daňové příjmy		21,4	21,2	20,4	19,9	20,0
Daně z výroby a z dovozu	D.2	11,9	11,8	11,9	11,6	11,3
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	D.5	9,5	9,3	8,5	8,3	8,6
Kapitálové daně	D.91	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociální příspěvky	D.61	15,3	15,2	15,2	15,1	15,0
Důchod z vlastnictví	D.4	0,8	0,5	0,5	0,5	0,4
Ostatní		4,2	4,1	4,1	4,4	5,5
Celkové příjmy	TR	41,6	41,1	40,2	39,8	40,9
p.m. : Daňová kvóta		36,7	36,4	35,7	35,0	34,9

(1) Odhad

(2) Trendové hodnoty nebo průměry za období

Zdroj: MF ČR

Daňové změny v první a druhé etapě reformy veřejných financí uvedené v minulém Konvergenčním programu byly s několika výjimkami (snížená sazba DPH pro hotelové služby, osvobození jazykových škol od DPH) přijaty a postupně se pozitivně projevují na daňovém výnosu.

U daně z příjmů fyzických osob se od roku 2006 počítá se snížením zdanění nízko- a středněpříjmových skupin obyvatelstva a dalších opatření, která by měla výrazněji zvýšit motivaci k aktivní účasti na trhu práce (viz.Box 2.2). Výsledkem by mělo být zvýšení jejich disponibilního příjmu z práce a zvýšení vertikální daňové spravedlnosti.

Dílčí změny jsou navrženy i u daně z příjmů právnických osob a zahrnují např. zrušení osvobození úrokových příjmů z hypotečních zástavních listů, zavedení limitované slevy na dani při pořízení registrační pokladny či zpřísnění podmínek pro tvorbu opravných položek u bank. Na podporu konkurenceschopnosti byla navíc doplněna možnost odečtu 100 % výdajů vynaložených na výzkum a vývoj od základu daně.

Výpadek příjmů lze očekávat i u DPH. Ten souvisí s úpravou některých změn přijatých v rámci reformy veřejných financí. Jedná se o ponechání hotelových služeb ve snížené sazbě (původně zařazené do standardní sazby) a osvobození jazykových škol od DPH.

V oblasti spotřebních daní došlo k úpravě sazeb spotřebních daní z tabákových výrobků, kde ČR plní harmonogram dohodnutý s Evropskou unií. Podle něj je třeba každoročními postupnými kroky do roku 2007 dosáhnout výše minimálních sazeb platných v Evropské unii. Novela zákona o spotřebních daních navrhuje stanovení sazby spotřebních daní ve dvou postupných krocích. Zahrnuje jak změnu sazeb spotřebních daní z tabákových výrobků k datu účinnosti navržené novely, tak jejich změnu k 1. 4. 2006.

Tabulka 6.3: Dopad daňových změn na veřejné rozpočty ⁽¹⁾

v % HDP	Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008
Daně celkem	-0,7	-0,7	-0,6
<i>z toho: DPH</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>
<i>Spotřební daně</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>
<i>DPPO</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>
<i>DPFO</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,6</i>

(1) Dopady jsou vyjádřeny aktuálně a uváděny jako odchylka od autonomního vývoje.

Zdroj: MF ČR