

5/2007
Prosinec

Reforma veřejných financí v České republice a její důsledky

PhDr. Jiří Malý, Ph.D.

NEWTON College, a.s. a Institut integrace České republiky do evropské a světové ekonomiky Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze

1. Hlavní důvod první fáze reformy podle vládní koalice

Veřejné finance České republiky se nenacházejí ve stavu rovnováhy. Jejich nejzávažnějším problémem je přetrvávající deficit veřejných rozpočtů, který se od roku 2004 pohybuje kolem referenční hranice Paktu stability a růstu 3 % HDP a který se nedaří bezpečně a udržitelným způsobem pod tuto hranici snížit. Česká republika rovněž nesměruje ke střednědobě vyrovnanému rozpočtu, jak Pakt stability a růstu požaduje.

České republice se tak prozatím nedaří plnit cíle ohledně snižování deficitu veřejných rozpočtů, k nimž se zavázala při svém vstupu do EU. Na tuto situaci reagovala Rada EU pro hospodářské a finanční věci (ECOFIN) ve své tiskové zprávě ze dne 9. října 2007 doporučením, aby Česká republika snížila svůj schodek veřejných rozpočtů pod 3 % HDP již v roce 2008.

Snížení rozpočtového schodku České republiky se tedy jeví jako nutnost. Avšak tohoto cíle lze dosáhnout různými cestami, respektive jejich kombinacemi. Česká vládní koalice Občanské demokratické strany, Křesťanské a demokratické unie-Československé strany lidové a Strany zelených nakonec určitou reformní cestu prosadila v podobě přijetí zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů. Od 1. ledna 2008 se tak uskuteční první fáze reformy veřejných financí České republiky. Podle předpokladů Ministerstva financí ČR by měla reforma pomoci snížit rozpočtový deficit ČR pod 3 % HDP již v roce 2008 a udržet ho pod touto hranicí v dalším období.

Snížení rozpočtového schodku České republiky pod 3 % HDP bylo hlavním argumentem vlády pro přijetí první fáze reformy veřejných financí. Její výsledná podoba zahrnuje tři součásti – daňovou reformu, sociální reformu a reformu financování zdravotnictví.

2. Daňová reforma a její důsledky

Daňová reforma mění příjmovou stranu veřejných rozpočtů. Zahrnuje opatření v následujících oblastech.

DAŇ Z PŘIDANÉ HODNOTY

- nárůst snížené sazby daně z 5 % na 9 % od 1. ledna 2008
- zachování základní sazby daně 19 % v nezměněné výši

SPOTŘEBNÍ DANĚ

- zvýšení sazby daně z cigaret a ostatních tabákových výrobků, nárůst spotřební daně znamená zdražení krabičky cigaret v průměru přibližně o 7 Kč
- zavedení nových ekologických daní – daň z elektřiny, daň z pevných paliv a daň ze zemního plynu a některých dalších plynů

DAŇ Z PŘÍJMŮ FYZICKÝCH OSOB

- zrušení čtyř sazeb daně 12 %, 19 %, 25 % a 32 % v závislosti na velikosti základu daně
- zavedení nové jediné sazby daně 15 % od 1. ledna 2008 a 12,5 % od 1. ledna 2009
- nová definice základu daně zaměstnance – rozšiřuje se o pojistné na zdravotní a sociální pojištění placené zaměstnancem a zaměstnavatelem
- nová definice základu daně osoby samostatně výdělečně činné – rozšiřuje se o pojistné na zdravotní a sociální pojištění placené osobou samostatně výdělečně činnou
- zrušení minimálního základu daně pro osoby samostatně výdělečně činné
- zrušení společného zdanění manželů
- zvýšení ročních slev na dani v porovnání se stavem před reformou (do 31. 12. 2007)

roční slevy na dani v Kč:	do 31.12.2007	od 1.1.2008	od 1.1.2009
na poplatníka	7 200	24 840	16 560
na druhého z manželů bez příjmů	4 200	24 840	16 560
na poživatele částečného invalidního důchodu	1 500	2 520	2 520
na poživatele plného invalidního důchodu	3 000	5 040	5 040
na držitele průkazu ZTP/P	9 600	16 140	16 140
na studujícího	2 400	4 020	4 020
na nezaopatřené dítě	6 000	10 680	10 200

DAŇ Z PŘÍJMŮ PRÁVNICKÝCH OSOB

- snížení sazby daně ze 24 % na 21 % od 1. ledna 2008, 20 % od 1. ledna 2009 a 19 % od 1. ledna 2010

MAJETKOVÉ DANĚ

- rozšíření osvobození dědictví od daně dědické z příbuzných v řadě přímé a manželů i na příbuzné v řadě pobočné, děti a rodiče manžela a manžele dětí a rodičů
- zavedení osvobození darů od daně darovací u příbuzných v řadě přímé a manželů a u příbuzných v řadě pobočné, dětí a rodičů manžela a manželů dětí a rodičů
- zavedení možnosti obcí osvobodit zemědělské pozemky od daně z nemovitostí
- zavedení možnosti obcí zvýšit výnos daně z nemovitostí stanovením koeficientu

SPRÁVA DANÍ

- zrušení rozhodnutí o zavedení registračních pokladen k 1. lednu 2008

Jak lze vyčíst z předcházejícího přehledu, největší změny reforma přináší v konstrukci daně z příjmů fyzických osob. Ruší se čtyři progresivní daňové sazby 12, 19, 25 a 32 % a nově se zavádí jediná sazba daně ve výši 15 % od 1. ledna 2008.

Zároveň však dochází k podstatné změně definice daňového základu, ze kterého se daň z příjmů fyzických osob počítá. U zaměstnanců dochází v důsledku reformy k rozšíření daňového základu o 54 %, protože se do něj nově zahrnuje pojistné na zdravotní a sociální pojištění placené zaměstnancem i zaměstnavatelem. Proto 15% daň z příjmů zaměstnanců platná po reformě odpovídá 23% sazbě daně vztahované na daňový základ uplatňovaný před reformou. V případě osob samostatně výdělečně činných (OSVČ) se pak v důsledku reformy rozšiřuje daňový základ o 31 %, protože se do něj nově rovněž zahrnuje pojistné na zdravotní a sociální pojištění placené OSVČ. Z toho důvodu 15% daň z příjmů OSVČ odpovídá téměř 20% sazbě daně vztahované na podobu daňového základu před reformou. Nová konstrukce daňového základu má tedy za následek, že v porovnání se stavem před reformou nová jednotná daňová sazba zdaňuje více zaměstnance než OSVČ.

Aby zdanění fyzických osob při nové konstrukci daňového základu nevzrostlo, jsou od 1. ledna 2008 rovněž výrazně zvýšeny slevy na dani uplatňované na poplatníka (třiapůlkrát), na poživitele částečného a plného invalidního důchodu, držitele průkazu ZTP/P a studujícího (o dvě třetiny) a na nezaopatřené dítě (o tři čtvrtiny). Protože při jednotné sazbě daně z příjmů postrádá smysl společné zdanění manželů, bylo v rámci reformy zrušeno a jako kompenzace byla zvýšena sleva na dani na druhého z manželů bez příjmů, a to téměř šestinásobně. V případě OSVČ rovněž došlo ke zrušení minimálního základu daně uplatňovaného před reformou.

Jednotná sazba daně z příjmů fyzických osob kombinovaná s vysokou slevou na dani na poplatníka způsobuje, že i při jednotné daňové sazbě zůstává zachována progresivita zdanění, avšak daňová progresse se v porovnání se situací před reformou zmírňuje.

Od 1. ledna 2009 pak jednotná sazba daně z příjmů fyzických osob klesne dále na 12,5 %. Při vztahování na podobu daňového základu před reformou to odpovídá sazbě 19 % u zaměstnanců a 16 % u OSVČ. Zároveň však od 1. ledna 2009 dojde v porovnání s rokem 2008 k významnému poklesu slevy na dani na poplatníka a na druhého z manželů bez příjmů, a sice o jednu třetinu, a také k dílčímu poklesu slevy na dani na nezaopatřené dítě o 480 Kč ročně.

Snížení jednotné sazby daně a pokles slevy na dani na poplatníka od 1. ledna 2009 způsobí, že sice i nadále zůstane zachována progresivita zdanění fyzických osob, avšak daňová progresse se v porovnání s rokem 2008 ještě více zmírní.

Úpravy ostatních daní a další kroky daňové reformy jsou zachyceny ve výše uvedeném přehledu.

Jestliže shrneme podobu daňové reformy, můžeme konstatovat, že celkově v průměru znamená větší přínos pro firmy a pro osoby samostatně výdělečně činné než pro zaměstnance a v rámci OSVČ a zaměstnanců z ní více těží bohatší daňoví poplatníci než chudší. Přínos pro firmy plyne z poměrně razantního snížení sazby daně z příjmů právnických osob o pět procentních bodů do roku 2010, větší přínos pro OSVČ než pro zaměstnance je zase dán novou konstrukcí daňového základu, která, jak již bylo uvedeno výše, způsobuje, že v porovnání se stavem před reformou nová jednotná daňová sazba z příjmů fyzických osob zdaňuje více zaměstnance než OSVČ. Firmám i osobám samostatně výdělečně činným může vyhovovat také zrušení registračních pokladen, OSVČ mohou profitovat rovněž ze zrušení minimálního základu daně z příjmů fyzických osob.

Větší výhoda daňové reformy pro bohatší v porovnání s chudšími plyne z toho, že nová konstrukce daně z příjmů fyzických osob zmírňuje daňovou progresi, tudíž daňoví poplatníci s vyššími příjmy zaznamenají větší úsporu na daních. U daně z přidané hodnoty pak nárůst snížené sazby, která se uplatňuje u sociálně citlivějších položek jako potraviny nebo bydlení, bude znamenat větší zátěž pro obyvatele s nižšími příjmy než pro bohatší skupiny.

Daňová reforma bude mít nepříznivý vliv na starobní důchodce, jejichž příjmem jsou pouze starobní penze. Protože nejsou poplatníky daně z příjmů fyzických osob, nebudou realizovat žádné efekty z její změny, avšak negativně na ně dopadne nárůst snížené sazby daně z přidané hodnoty a také zavedení nových ekologických daní, které zaplatí ve své spotřebě.

Výše uvedené obecné důsledky daňové reformy pro firmy, OSVČ a zaměstnance, respektive pro bohatší a chudší skupiny obyvatel však mohou být v určitých konkrétních případech modifikovány. Reforma totiž přináší sice nikoli rozsáhlé, ale přece jen některé změny v definici různých daňových úlev či osvobození od daně. To má vliv na výši daňové povinnosti některých subjektů, jejichž přínosy či ztráty z daňové reformy se tak mohou lišit od obecných trendů.

Riziko nenaplněných pozitivních očekávání se může týkat například daně z příjmů právnických osob. V některých případech se firmám zvýší základ daně natolik, že vymaže efekt snížené daňové sazby – daňová povinnost tedy zůstane i po reformě stejná. Na tuto skutečnost upozorňovala i důvodová zpráva vlády k zákonu o stabilizaci veřejných rozpočtů. Reforma daně z příjmů právnických osob nepotěší například leasingové společnosti, developerské firmy nebo začínající malé a střední podniky, protože jim ztíží přístup k úvěrům kvůli omezení daňové uznatelnosti úroků z úvěrů.

Na druhé straně omezení daňové uznatelnosti úroků z půjček od spřízněných firem může ztížit daňovou optimalizaci a vývoz zisků do zahraničí prostřednictvím těchto půjček, což je z hlediska veřejných rozpočtů ČR pozitivní.

Dále bylo zrušeno daňové osvobození výnosů z hypotečních zástavních listů a došlo ke zrušení daňového osvobození manipulačních poplatků u loterijských společností.

Jiné oblasti podnikání naopak o své daňové výhody nepřišly. V průběhu projednávání reformy se uvažovalo o zrušení daňového zvýhodnění stravenek, které poskytují firmy svým zaměstnancům, avšak lobby stravenkových firem dokázala zamýšlené zrušení daňového zvýhodnění odvrátit. Zemědělci si dokonce vymohli další úlevu, a sice osvobození od daně při převodu či darování rodinné farmy.

Své zálučnosti má také reformovaná daň z příjmů fyzických osob. Za určité konstelace okolností nemusí poplatníci s vyššími příjmy realizovat tak výrazné pozitivní efekty plynoucí ze zmírnění daňové progresy, jak by mohli očekávat. Jedním z důvodů je zrušení společného zdanění manželů. Jako náhražka společného zdanění byla sice výrazně zvýšena sleva na dani na druhého z manželů bez příjmů, avšak ta vykompenzuje ztráty ze zrušení společného zdanění jen do určité výše a navíc pouze u párů, kde má příjmy pouze jeden z manželů.

Lidem s vyššími příjmy rovněž poklesne výhodnost daňových odpočtů úroků z hypotečních úvěrů nebo příspěvků zaplacených na penzijní připojištění a životní pojištění.

Jiné změny, které přináší daňová reforma, mají obecnější charakter, tj. nejsou vázány na konkrétní obor podnikání. Například určité zlepšení podnikatelského prostředí a platební morálky by mohlo přinést reformní opatření, podle něhož se nezaplacené faktury tři roky po splatnosti zahrnují do daňového základu subjektu, který je nezaplatil. Podnikatelům-fyzickým osobám dále může ulehčit situaci zvýšení hranice ročního obrátu pro povinné vedení podvojného účetnictví na 25 milionů Kč.

Můžeme shrnout, že i když je daňová reforma z obecného hlediska výhodnější pro firmy, podnikající osoby a poplatníky s vyššími příjmy, velké množství výjimek a zvýhodnění v daňovém systému, z nichž reforma ruší pouze velmi malou část a nějaké dokonce nově zavádí, může v případě některých typů poplatníků způsobovat odchylky přínosů či ztrát z daňové reformy od obecných trendů.

3. Sociální reforma a její důsledky

Sociální reforma mění jak rozpočtové příjmy, tak rozpočtové výdaje. Zahrnuje opatření v následujících oblastech.

DÁVKY NEMOCENSKÉHO POJIŠTĚNÍ

- zrušení výplaty nemocenského za první tři kalendářní dny pracovní neschopnosti, snížení nemocenského od čtvrtého kalendářního dne pracovní neschopnosti
- zkrácení doby poskytování peněžité pomoci v mateřství osamělým matkám z 37 týdnů na 28 týdnů, tj. na stejnou dobu jako vdaným matkám, zachování doby poskytování peněžité pomoci v mateřství v délce 37 týdnů po porodu víceročat
- snížení podpory při ošetřování člena rodiny
- odložení účinnosti nového zákona o nemocenském pojištění na rok 2009

ÚRAZOVÉ POJIŠTĚNÍ ZAMĚSTNANCŮ

- odložení účinnosti nového zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců na rok 2010

PORODNÉ

- snížení porodného ze 17 760 Kč na 13 000 Kč při narození každého dítěte
- zrušení zvýhodněných vyšších částek porodného při narození víceročat

RODIČOVSKÝ PŘÍSPĚVEK

- zrušení jednotné výše rodičovského příspěvku 7582 Kč měsíčně vypláceného do 4 let věku dítěte
- zavedení nového systému vyplácení rodičovského příspěvku ve třech výměrách podle zvolené rychlosti čerpání:
 - rychlejší čerpání ve zvýšené výměře 11 400 Kč měsíčně do 2 let věku dítěte
 - klasické čerpání v základní výměře 7600 Kč měsíčně do 3 let věku dítěte
 - pomalejší čerpání nejprve v základní výměře 7600 Kč měsíčně do 21 měsíců věku dítěte a dále ve snížené výměře 3800 Kč měsíčně do 4 let věku dítěte
- zachování vyplácení rodičovského příspěvku do 7 let věku dítěte v případě dlouhodobě zdravotně postiženého dítěte, mírné zvýšení jeho úrovně ze 7582 Kč na 7600 Kč měsíčně

PŘÍDAVEK NA DÍTĚ

- zúžení okruhu příjemců přídatku na nezaopatřené dítě z rodin s příjmem do 4,0násobku životního minima rodiny na rodiny s příjmem do 2,4násobku životního minima rodiny
- stanovení pevné výše přídatku 500 Kč na dítě ve věku do 6 let, 610 Kč na dítě ve věku od 6 do 15 let a 700 Kč na nezaopatřené dítě ve věku od 15 do 26 let
- zrušení zvýhodněné vyšší výměry přídatku na dítě pro sociálně nejslabší rodiny s příjmem do 1,5násobku životního minima rodiny

SOCIÁLNÍ PŘÍPLATEK

- zúžení okruhu příjemců sociálního příplatku z rodin s alespoň jedním nezaopatřeným dítětem a s příjmem do 2,2násobku životního minima rodiny na rodiny s alespoň jedním nezaopatřeným dítětem a s příjmem do 2,0násobku životního minima rodiny

PŘÍSPĚVEK NA ŠKOLNÍ POMŮCKY

- zrušení příspěvku na školní pomůcky, který před reformou činil jednorázově 1000 Kč dítěti s nárokem na přídatku na dítě na začátku povinné školní docházky

DÁVKY PĚSTOUNSKÉ PÉČE

- změna výše jednorázové dávky při převzetí dítěte do pěstounské péče ze 7120 Kč na 8000 Kč u dítěte ve věku do 6 let, z 8722 Kč na 9000 Kč u dítěte ve věku od 6 do 15 let a z 10 013 Kč na 10 000 Kč u dítěte ve věku od 15 do 26 let

POHŘEBNÉ

- omezení nároku na výplatu pohřebného ze situací vypravení jakéhokoli pohřbu v ČR nebo pohřbu osobě s trvalým pobytem v ČR pouze na situace, kdy je vypraven pohřeb rodiči nezaopatřeného dítěte nebo nezaopatřenému dítěti, při zachování výše dávky 5000 Kč

PŘÍSPĚVEK NA ZVÝŠENÉ ŽIVOTNÍ NÁKLADY

- zrušení příspěvku na zvýšené životní náklady, který před reformou činil maximálně 200 Kč měsíčně pro některé zdravotně postižené osoby

PODPORA V NEZAMĚSTNANOSTI

- ztráta nároku na podporu, skončilo-li zaměstnání pro zvláště hrubé porušení pracovních povinností

DÁVKY POMOCI V HMOTNÉ NOUZI

- zpřísnění podmínek pro dlouhodobě nezaměstnané – vyplácení dávky pomoci v hmotné nouzi pro osoby nezaměstnané 1 rok a déle pouze ve výši existenčního minima 2020 Kč měsíčně, zrušení ustanovení o zvýšení této dávky o 600 Kč měsíčně po 1 roce nezaměstnanosti
- zpřísnění podmínek se nevztahuje na osoby se ztíženým postavením na trhu práce – osoby starší 55 let, osoby částečně invalidní a rodiče pečující o dítě mladší 12 let

PŘÍSPĚVEK NA PODPORU ZAMĚSTNÁVÁNÍ ZDRAVOTNĚ POSTIŽENÝCH

- zrušení jednotného příspěvku 12 158 Kč měsíčně na osoby s těžším zdravotním postižením a 6079 Kč měsíčně na ostatní osoby se zdravotním postižením
- zavedení nového příspěvku v rozsahu skutečně vynaložených mzdových nákladů na zdravotně postiženého zaměstnance (včetně pojistného placeného zaměstnavatelem) do maximální výše 9000 Kč měsíčně na osoby s těžším zdravotním postižením a 6500 Kč měsíčně na ostatní osoby se zdravotním postižením

SOCIÁLNÍ SLUŽBY

- zastavení výplaty příspěvku na péči při neuvedení způsobu jeho využití a po dobu hospitalizace nebo pobytu v zařízení pro výkon trestu či nařízené ústavní léčby
- při úmrtí oprávněné osoby přechod nároku na nevyplacené částky příspěvku na péči nově také na osoby blízké, které o oprávněnou osobu pečovaly, avšak nežily s ní v domácnosti

VALORIZAČNÍ SCHÉMATA

- odstranění automatické valorizace částek životního minima a existenčního minima
- zrušení automatických valorizačních schémat u všech sociálních transferů s výjimkou důchodů

MAXIMÁLNÍ VYMĚŘOVACÍ ZÁKLAD PRO POJISTNÉ NA SOCIÁLNÍ POJIŠTĚNÍ

- zavedení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na sociální pojištění pro zaměstnance v roční výši odpovídající 48násobku průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství
- zvýšení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na sociální pojištění pro osoby samostatně výdělečně činné na úroveň platnou pro zaměstnance

Pokud jde o kroky sociální reformy ovlivňující příjmovou stranu veřejných rozpočtů, z předcházejícího přehledu je možné vysledovat, že nejviditelnějším opatřením v této oblasti je nová definice

maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na sociální pojištění. Reforma nově zavádí maximální vyměřovací základ pro zaměstnance v roční výši odpovídající čtyřnásobku roční průměrné mzdy a na tuto úroveň zvyšuje i maximální vyměřovací základ pro OSVČ, který před reformou činil pevných 486 000 Kč. Osobám samostatně výdělečně činným se tedy maximální vyměřovací základ zhruba zdvojnásobuje. Reforma tak ulevuje od placení pojistného na sociální pojištění zaměstnancům s vysokými příjmy i jejich zaměstnavatelům, naopak zhoršuje situaci velmi dobře vydělávajících OSVČ.

Příjmy veřejných rozpočtů ovlivňuje také odložení účinnosti nových zákonů o nemocenském pojištění a o úrazovém pojištění zaměstnanců. Souhrnný efekt těchto kroků na rozpočtové příjmy je kladný.

Další opatření sociální reformy již mají vliv na výdajovou stranu veřejných rozpočtů. Z výše uvedeného přehledu kroků sociální reformy lze vyčíst, že opatření v oblasti dávek nemocenského pojištění, která se týkají vyplácení nemocenského a podpory při ošetřování člena rodiny, snižují dávky všem příjmovým skupinám, samozřejmě s tím, že chudší skupiny mají menší prostor se s poklesem dávek vyrovnat. Výše peněžité pomoci v mateřství se reformou nemění, avšak zkrácení doby jejího poskytování osamělým matkám zasahuje sociálně citlivou skupinu. Na druhé straně lze toto opatření vnímat jako snahu nepodporovat rození dětí mimo manželství v situaci, kdy tak v ČR přichází na svět zhruba 30 % dětí.

Reforma snižuje porodné za každé narozené dítě ze 17 760 Kč platných před reformou na 13 000 Kč, tedy přibližně o čtvrtinu. Razantnější míra poklesu porodného přitom nastává při narození víceročet, protože pro ty před reformou platily zvýšené částky porodného, avšak reforma toto zvýhodnění ruší. Změna porodného tedy negativně zasahuje všechny příjmové skupiny obyvatel s tím, že negativní dopad je zesílen u rodin ve větší zátěžové situaci, tj. po porodu víceročet.

Nová úprava rodičovského příspěvku se nedotýká rodičů s preferencí tříleté rodičovské dovolené ani rodičů pečujících o dlouhodobě zdravotně postižené dítě, protože se jim nemění měsíční výše rodičovského příspěvku. Spokojeni mohou být rodiče s preferencí dvouleté rodičovské dovolené, protože v porovnání se stavem před reformou se jim zvyšují měsíční částky rodičovského příspěvku. Negativně však reforma zasahuje rodiče, kteří chtějí zůstat s dítětem doma do jeho čtyř let, protože od 22. měsíce věku dítěte se výše rodičovského příspěvku snižuje na polovinu v porovnání se stavem před reformou.

Nové podmínky platí rovněž pro vyplácení přídavků na děti. Před reformou nedostávaly žádné přídávky rodiny, jejichž příjem přesahoval čtyřnásobek jejich životního minima. Reforma rozšiřuje okruh rodin, které žádný přídavek na dítě nepobírají, na rodiny s příjmem vyšším než 2,4násobek jejich životního minima. Reforma také ruší zvýšenou výměru přídavku pro sociálně nejslabší rodiny. Přídávky se všem rodinám, které na ně mají nárok, vyplácejí v pevné výši přibližně odpovídající základní výměře, která byla před reformou vyplácena rodinám s příjmem od 1,5 do 2,4násobku jejich životního minima. Nová úprava se tedy těchto rodin s příjmem od 1,5 do 2,4násobku jejich životního minima nijak nedotýká. Nejhuře dopadá na střední a nižší střední třídu, která o přídávky zcela přichází. Negativně působí také na sociálně nejslabší rodiny, kterým se výměra přídavků snižuje zhruba o 13 %.

V rámci reformy se mírně zužuje okruh příjemců sociálního příplatku. Sociálně nejslabší rodiny tímto opatřením nejsou nedotčeny, určitý negativní vliv mohou pocítit rodiny s příjmem lehce nad dvojnásobkem jejich životního minima, které o dávku přicházejí.

Reforma mírně zvyšuje dávky pěstounské péče u dětí ve věku do 15 let.

Reforma výrazně zužuje okruh osob s nárokem na pobírání pohřebného pouze na výjimečné případy, kdy je vypraven pohřeb rodiči nezaopatřeného dítěte nebo nezaopatřenému dítěti. Toto opatření

negativně dopadá na všechny příjmové skupiny, avšak nejhůře ho mohou pociťovat lidé s nižšími příjmy vzhledem k relativně vysoké částce dávky (5000 Kč), o kterou přišli.

Další dvě dávky reforma ruší zcela. Od roku 2008 se již neposkytuje jednorázový příspěvek na školní pomůcky ani příspěvek na zvýšené životní náklady pro některé zdravotně postižené osoby. Celkový přínos z těchto dávek nebyl pro jejich příjemce příliš vysoký, přesto jejich zrušení může přinést určité komplikace sociálně slabým osobám.

V oblasti sociálních služeb reforma zpřísňuje kontrolu využívání příspěvku na péči a zastavuje jeho poskytování v době, kdy nemůže být příjemcem využíván (hospitalizace nebo pobyt v zařízení pro výkon trestu či nařízené ústavní léčby).

Další reformní opatření směřují do oblasti zaměstnanosti. Od roku 2008 ztrácí nárok na podporu v nezaměstnanosti ti uchazeči o zaměstnání, kterým zaměstnavatel ukončil pracovní poměr pro zvláště hrubé porušení pracovních povinností. Podpory v nezaměstnanosti by tedy neměly být vypláceny osobám, které vědomě přispěly ke skončení svého pracovního poměru.

V rámci reformy dochází ke zpřísnění podmínek pro dlouhodobě nezaměstnané s cílem zvýšit jejich motivaci hledat si práci, je však otázkou, jestli dlouhodobá nezaměstnanost není spíše do značné míry důsledkem neoficiálního zaměstnávání osob. Reforma nezhoršuje pozici osob se ztíženým postavením na trhu práce, protože na ně se zpřísnění podmínek nevztahuje.

Jak lze dále vysledovat z výše uvedeného přehledu kroků sociální reformy, její součástí jsou také významné změny ve vyplácení příspěvku na podporu zaměstnávání zdravotně postižených osob. Reformní kroky v tomto případě negativně dopadnou zejména na osoby s těžším zdravotním postižením, protože maximální příspěvek na jejich zaměstnávání klesá přibližně o čtvrtinu v porovnání s pevným příspěvkem poskytovaným před reformou.

Reforma rovněž ruší téměř všechny automatické valorizace zabudované do sociálního systému. O valorizacích částek životního minima, existenčního minima a sociálních dávek rozhoduje vláda na základě posouzení ekonomických a sociálních podmínek. Tato opatření mohou pomoci zabránit rychlému růstu sociálních výdajů veřejných rozpočtů, příliš dlouhé odsouvání valorizací však může prohloubit rozdíly v životní úrovni mezi lidmi s nejnižšími příjmy pobírajícími sociální dávky a zbylými příjmovými skupinami.

Jestliže shrneme podobu sociální reformy, můžeme konstatovat, že nejméně negativní důsledky, v některých případech dokonce pozitivní důsledky plynou pro zaměstnance s vysokými příjmy. Ti jednak na většinu dávek neměli nárok ani před reformou, jednak snížení některých dávek, na které jim zůstává nárok i po reformě, nejsnáze unesou. Mohou ztrácet pouze na nemocenském, podpoře při ošetřování člena rodiny, porodném, v některých případech na rodičovském příspěvku a na pohřebném. Ti nejlépe placení zároveň výrazně získávají na zavedení nového maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na sociální pojištění, takže mohou dokonce ze sociální reformy realizovat celkově kladné finanční efekty.

Největší ztráty ze sociální reformy realizují OSVČ s vysokými příjmy a také střední a nižší střední třída. OSVČ s vysokými příjmy sice v oblasti sociálních výdajů ztrácejí relativně mírně, protože podobně jako dobře placení zaměstnanci měly i před reformou nárok pouze na omezený okruh sociálních dávek, avšak negativně je zasahuje zvýšení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na sociální pojištění platné pro OSVČ od roku 2008.

Střední a nižší střední třída zaznamenává ztráty na všech sociálních výdajích jako nejlépe vydělávající zaměstnanci a OSVČ, tj. na nemocenském, podpoře při ošetřování člena rodiny, porodném,

v některých případech na rodičovském příspěvku a na pohřebném, avšak s tím, že tyto ztráty jsou v poměru k jejich příjmům citelnější než u nejbohatších. Navíc střední a nižší střední třída zcela přichází o přídatky na děti a příspěvek na školní pomůcky, takže souhrnná ztráta na sociálních výdajích je u ní větší než v případě skupin s nejvyššími příjmy.

Ztráty ze sociální reformy plynou rovněž osobám s nejnižšími příjmy. Tyto ztráty jsou sice o něco menší než u bohatých OSVČ a střední a nižší střední třídy, avšak větší než u dobře placených zaměstnanců. Příjmově nejslabší skupiny zaznamenávají ztráty na všech sociálních výdajích jako nejlépe vydělávající zaměstnanci a OSVČ, tj. na nemocenském, podpoře při ošetřování člena rodiny, porodném, v některých případech na rodičovském příspěvku a na pohřebném, avšak s tím, že tyto ztráty jsou v poměru k jejich příjmům mnohem citelnější než u nejbohatších. Zároveň nízkopříjmové skupiny zcela přicházejí o příspěvek na školní pomůcky, rodiny s příjmem od 2,0 do 2,2násobku jejich životního minima přicházejí o sociální příplatek a rodinám s příjmem do 1,5násobku jejich životního minima se snižuje výše přídatků na děti. Sociální reforma přináší ztráty také dlouhodobě nezaměstnaným.

4. Reforma financování zdravotnictví a její důsledky

Reforma financování zdravotnictví podobně jako sociální reforma mění jak rozpočtové příjmy, tak rozpočtové výdaje. Zahrnuje opatření v následujících oblastech.

ZAVEDENÍ REGULAČNÍCH POPLATKŮ VE ZDRAVOTNICTVÍ

- 30 Kč za návštěvu lékaře (praktického lékaře, dětského, ženského a zubního lékaře a lékaře poskytujícího specializovanou ambulantní zdravotní péči)
- 30 Kč za návštěvu klinického psychologa a klinického logopeda
- 30 Kč za vydání každého léku předepsaného na receptu bez ohledu na počet balení
- 60 Kč za každý den hospitalizace v nemocnici, odborném léčebném ústavu, dětské odborné léčebně a ozdravovně a za každý den poskytování komplexní lázeňské péče
- 90 Kč za pohotovostní službu

OSVOBOZENÍ OD REGULAČNÍHO POPLATKU 30 Kč ZA NÁVŠTĚVU LÉKAŘE

- preventivní prohlídky u dětí i dospělých a závodní preventivní péče
- péče poskytovaná dětem chronicky nemocným a ohroženým poruchami zdravotního stavu
- péče poskytovaná těhotným ženám ode dne zjištění těhotenství
- hemodialýza
- laboratorní nebo diagnostické vyšetření vyžádané ošetřujícím lékařem, není-li zároveň provedeno klinické vyšetření
- vyšetření lékařem transfúzní služby při odběru krve, plazmy nebo kostní dřeně

OSVOBOZENÍ OD VŠECH REGULAČNÍCH POPLATKŮ

- pojištěnci umístění v dětských domovech a ve školských zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy
- pojištěnci podrobující se ochrannému léčení nařízenému soudem
- pojištěnci podrobující se povinnému léčení infekčních onemocnění, nařízené izolaci ve zdravotnickém zařízení nebo nařízeným karanténním opatřením
- pojištěnci v hmotné nouzi

LIMIT REGULAČNÍCH POPLATKŮ A DOPLATKŮ NA LÉKY

- limit na zaplacené regulační poplatky ve zdravotnictví a doplatky na léky předepsané na receptu ve výši 5000 Kč ročně na jednoho pojištěnce
- částku regulačních poplatků a doplatků na léky přesahující limit hradí pojištěnci zdravotní pojišťovna
- do limitu se započítávají regulační poplatky 30 Kč za návštěvu lékaře, 30 Kč za návštěvu klinického psychologa a klinického logopeda a 30 Kč za vydání každého léku předepsaného na receptu bez ohledu na počet balení
- do limitu se započítávají doplatky na léky předepsané na receptu, avšak pouze ve výši doplatků na nejlevnější léky se stejnou léčivou látkou a stejnou cestou podání, v plné výši se doplatky započítávají, pouze je-li na receptu vyznačeno, že předepsané léky nelze nahradit
- do limitu se nezapočítávají regulační poplatky 60 Kč za každý den hospitalizace v nemocnici, odborném léčebném ústavu, dětské odborné léčebně a ozdravovně a za každý den poskytování komplexní lázeňské péče a 90 Kč za pohotovostní službu
- do limitu se nezapočítávají doplatky na léky určené k podpůrné nebo doplňkové léčbě

POJISTNÉ NA ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ HRAZENÉ STÁTEM

- zmrazení výše pojistného na zdravotní pojištění hrazeného státem za státní pojištěnce (nezaopatřené děti, osoby na mateřské a rodičovské dovolené, důchodci, nezaměstnaní a další) v letech 2008-2009 na úrovni roku 2007 (tj. 680 Kč měsíčně)

MAXIMÁLNÍ VYMĚŘOVACÍ ZÁKLAD PRO POJISTNÉ NA ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ

- zavedení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na zdravotní pojištění pro zaměstnance v roční výši odpovídající 48násobku průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství
- zvýšení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na zdravotní pojištění pro osoby samostatně výdělečně činné na úroveň platnou pro zaměstnance

Jak plyne z výše uvedeného přehledu, opatřením reformy zdravotnictví působícím na příjmovou stranu veřejných rozpočtů je nová definice maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na zdravotní pojištění, která je shodná s novou definicí maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na sociální pojištění uvedenou v předcházejícím textu. Reforma tedy nově zavádí maximální vyměřovací základ pro zaměstnance v roční výši odpovídající čtyřnásobku roční průměrné mzdy a na tuto úroveň také zvyšuje maximální vyměřovací základ pro OSVČ, který před reformou činil pevných 486 000 Kč. Osobám samostatně výdělečně činným se tedy maximální vyměřovací základ zhruba zdvojnásobuje. Reforma tak ulevuje od placení pojistného na zdravotní pojištění zaměstnancům s vysokými příjmy i jejich zaměstnavatelům, naopak zhoršuje situaci velmi dobře vydělávajících OSVČ.

Další krok reformy zdravotnictví již ovlivňuje výdajovou stranu veřejných rozpočtů. Úsporu v rozpočtových výdajích přináší zmrazení výše pojistného na zdravotní pojištění hrazeného státem za státní pojištěnce v letech 2008-2009 na úrovni roku 2007.

U dalšího opatření reformy zdravotnictví je již jeho působení na výdajovou stranu veřejných rozpočtů nejisté. Jedná se o zavedení regulačních poplatků ve zdravotnictví. Měly by přispět k menšímu čerpání zdravotní péče i úsporám při předepisování léků, a tedy i ke zpomalení dynamiky výdajů ze systému zdravotního pojištění, který je součástí veřejných rozpočtů. Není však jisté, nakolik se tento jejich efekt dlouhodobě projeví, protože záleží na tom, jakým způsobem regulační poplatky ovlivní chování pacientů.

Zato je jisté, že regulační poplatky ve zdravotnictví zvyšují výdaje domácností, respektive pacientů. Nastavení regulačních poplatků je možné vysledovat ve výše uvedeném přehledu kroků reformy zdravotnictví. Z tohoto přehledu je rovněž patrné, které úkony ve zdravotnictví jsou osvobozeny od regulačního poplatku 30 Kč za návštěvu lékaře, které skupiny pojištěnců jsou osvobozeny od všech

regulačních poplatků ve zdravotnictví a jakým způsobem je definován roční limit na zaplacené regulační poplatky a doplatky na léky.

Jestliže shrneme podobu reformy zdravotnictví, můžeme konstatovat, že nejméně negativní důsledky, v některých případech dokonce pozitivní důsledky plynou pro zaměstnance s vysokými příjmy. Sice jsou zatíženi novými regulačními poplatky, avšak zároveň získávají na zavedení nového maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na zdravotní pojištění, takže mohou dokonce z reformy zdravotnictví realizovat celkově kladné finanční efekty.

Největší ztráty z reformy zdravotnictví pak realizují OSVČ s vysokými příjmy, které jsou zatíženy novými regulačními poplatky a navíc je negativně zasahuje zvýšení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na zdravotní pojištění platné pro OSVČ od roku 2008.

Mezi těmito dvěma extrémy se nacházejí ostatní pojištěnci, pro které je celkový finanční důsledek reformy zdravotnictví negativní, protože nerealizují žádné efekty z nového maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na zdravotní pojištění a zároveň jsou zatíženi regulačními poplatky. V rámci této skupiny negativní dopady reformy ve zvýšené míře pocítí důchodci a zdravotně postižení, protože ve zvýšené míře čerpají zdravotní péči a do ročního limitu na zaplacené regulační poplatky a doplatky na léky se započítávají pouze některé regulační poplatky a omezená výše doplatků na léky. Naopak negativní důsledek reformy je mírnější u pojištěnců, kteří mohou v některých případech uplatnit osvobození od poplatku 30 Kč za návštěvu lékaře.

Žádný vliv pak nemá zavedení regulačních poplatků na vybrané skupiny pojištěnců, kteří jsou od všech regulačních poplatků osvobozeni.

5. Celkové důsledky první fáze reformy pro různé účastníky ekonomiky

Jestliže sumarizujeme různé propočty důsledků reforem provedené Ministerstvem financí ČR a Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR a jestliže k těmto sumarizacím připočteme vliv zavedení regulačních poplatků ve zdravotnictví, získáme obraz celkového dopadu reforem na různé typy domácností a firem.

Reforma přináší nejpriznivější finanční efekty domácnostem zaměstnanců s vysokými příjmy a také domácnostem vysokopříjmových osob samostatně výdělečně činných. Naopak nejvíce si pohoršují domácnosti starobních důchodců, jejichž příjmem jsou pouze starobní penze, a dále domácnosti zaměstnanců se dvěma a více dětmi, které zároveň mají střední či nižší střední příjem. Důsledky reformy pro ostatní typy domácností se pohybují mezi těmito dvěma mantinely.

Z hlediska firem nejsou finanční efekty reformy zcela jednoznačné. V některých případech může reforma daňovou a odvodovou povinnost firem vůči státu snižovat, avšak v jiných případech ji může ponechávat na přibližně stejné úrovni jako před reformou.

Reforma navíc nepřináší zjednodušení daňového systému ani zjednodušení administrace sociálního systému, zavedení regulačních poplatků ve zdravotnictví dokonce zvyšuje administrativní složitost systému financování zdravotní péče. Z hlediska těchto nepřímých efektů tedy první fáze reformy veřejných financí není různými skupinami účastníků ekonomiky vnímána jako přínos.

6. Názory odborů a opozice na první fázi reformy

S celkovou podobou první fáze reformy veřejných financí ČR nejsou spokojeny odbory ani opoziční strany (Česká strana sociálně demokratická, Komunistická strana Čech a Moravy). Jak odbory, tak opozice reformě vytykají zejména oslabení solidarity mezi bohatšími a chudšími skupinami obyvatelstva a účinky ve směru nárůstu chudoby a zvyšování rozdílů v příjmech mezi bohatšími a chudšími skupinami obyvatel. Podle názoru odborů i opozice reforma přináší pozitivní efekty pouze úzké skupině osob s nejvyššími příjmy, naopak zhoršuje situaci středněpříjmových a nízkopříjmových skupin, tedy poškozuje většinu obyvatelstva. Podle jejich názoru reforma rovněž není schopna účinně řešit problém rozpočtového deficitu ČR, protože vyvolává výpadky na straně příjmů veřejných rozpočtů.

Z přijatých reformních opatření odbory i opozice nejvíce kritizují zavedení jednotné sazby daně z příjmů fyzických osob, zahrnutí pojistného na zdravotní a sociální pojištění do základu daně z příjmů fyzických osob, snižování sazby daně z příjmů právnických osob, nárůst snížené sazby daně z přidané hodnoty a zavedení regulačních poplatků ve zdravotnictví. Odbory se navíc výrazně staví proti škrtům rozpočtových výdajů v sociální oblasti a proti omezování výdajů na platy v rozpočtové sféře.

Obě opoziční strany proti některým krokům reformy podaly ústavní stížnost k Ústavnímu soudu České republiky, především proti zavedení regulačních poplatků ve zdravotnictví a proti zahrnutí pojistného na zdravotní a sociální pojištění do základu daně z příjmů fyzických osob. Tímto způsobem usilují o zrušení uvedených reformních opatření. Ústavní soud ČR v této věci prozatím (do listopadu 2007) nepřijal žádné rozhodnutí.

7. Vliv první fáze reformy na saldo veřejných rozpočtů a na perspektivu zavedení eura v České republice

Zbývá vyhodnotit, jakým způsobem první fáze reformy veřejných financí ovlivňuje celkové příjmy a výdaje veřejných rozpočtů a z nich plynoucí rozpočtové saldo. To je důležité z hlediska perspektivy přijetí eura v České republice, protože nadměrný deficit veřejných rozpočtů ČR je zatím hlavní překážkou vstupu České republiky do eurozóny.

Připomeňme, že primárním cílem reformy bylo podle vlády snížení deficitu veřejných rozpočtů ČR pod 3 % HDP, a to udržitelným způsobem, tedy tak, aby rozpočtový schodek mohl setrvat pod hranicí 3 % HDP dlouhodobě. Tento cíl fiskální politiky připomíná i Fiskální výhled České republiky z října 2007 zpracovaný Ministerstvem financí ČR.

Podle údajů zmiňovaného Fiskálního výhledu České republiky by se rozpočtové příjmy měly vlivem reformních opatření v roce 2008 celkově zvýšit zhruba o sedm miliard Kč, do roku 2010 by však již měly zaznamenat propad o 34 mld. Kč. Na sociálních výdajích by se mělo v důsledku reformy celkově ušetřit od 25 mld. Kč v roce 2008 do 35 mld. Kč v roce 2010. Celkový předpokládaný pozitivní vliv reformy na saldo veřejných rozpočtů se v čase snižuje – v roce 2008 by měla reforma rozpočtové saldo vylepšit o 32 mld. Kč, v roce 2009 pouze o 14 mld. Kč a v roce 2010 dokonce jen o zanedbatelných 0,8 mld. Kč. Jestliže použijeme poměrový ukazatel k předpokládanému HDP, měla by reforma pomoci snížit deficit veřejných rozpočtů o 0,84 % HDP v roce 2008, o nevýrazných 0,34 % HDP v roce 2009 a o naprosto bezvýznamných 0,02 % HDP v roce 2010.

Z uvedených údajů je patrné, že první fáze reformy spolehlivě neřeší přetrvávající problém deficitu veřejných rozpočtů ČR v blízkosti nebo nad 3 % HDP. Fiskální výhled České republiky z října 2007 sice

počítá s poklesem rozpočtového deficitu ČR do roku 2010 na 2,3 % HDP, avšak vliv reformy na snížení schodku v uvedeném roce bude prakticky nulový. Tuto skutečnost Fiskální výhled České republiky přiznává slovy: „*Určitým rizikem ve výhledu je snižování souhrnného pozitivního dopadu reformních opatření v čase... Konsolidační fiskální úsilí je soustředěno do roku 2008 a je pravděpodobné, že udržení konsolidační strategie bude vyžadovat přijetí dodatečných opatření pro roky 2009 a 2010.*“

Můžeme uzavřít, že česká vláda zvolila v první fázi reformy veřejných financí jako cestu ke snížení rozpočtového deficitu velmi náročnou kombinaci snížení příjmů veřejných rozpočtů a ještě rozsáhlejšího poklesu rozpočtových výdajů. Tento rozsáhlejší pokles rozpočtových výdajů v porovnání s příjmy se však již v roce 2010 nepodaří udržet, a proto bude mít reforma ve střednědobém horizontu na rozpočtové saldo ČR zanedbatelný vliv.

Je otázka, jestli tak hubený výsledek za tak velké manévry kolem daňového a sociálního systému skutečně stojí. Kdyby totiž první fáze reformy provedla pouze úspory na výdajové straně veřejných rozpočtů a kdyby nezpůsobila propad v rozpočtových příjmech, mohla být při řešení problému rozpočtového deficitu České republiky úspěšnější.

Nízká schopnost první fáze reformy řešit problém schodku veřejných rozpočtů ČR má však závažný důsledek z hlediska přípravy České republiky na zavedení eura. Protože nadměrný rozpočtový deficit ČR je hlavní překážkou vstupu České republiky do eurozóny, malá schopnost první fáze reformy tento problém řešit perspektivu členství České republiky v eurozóně nijak významně nepřibližuje.

*** *Názory autora nevyjadřují nutně stanoviska Friedrich-Ebert-Stiftung.***