

EKONOMICKÝ PŘEHLED ČESKÉ REPUBLIKY, 2010

Jak ustála česká ekonomika krizi?

Jak dosáhnout fiskální udržitelnosti?

Jak se připravit na dlouhodobé dopady stárnutí populace?

Jaké jsou hlavní priority pro-růstové daňové reformy?

Jak eliminovat nežádoucí efekty interakce daňového a dávkového systému?

Co dělat pro zlepšení podnikatelského prostředí v oživující se ekonomice?

Jak zajistit větší soudržnost politik?

Další informace

Další čtení

Jak nás kontaktovat?

Shrnutí

Česká ekonomika byla vzhledem ke své vysoké míře otevřenosti a zapojení do globálních výrobních řetězců výrazně zasažena celosvětovým poklesem hospodářského růstu. Také její fiskální pozice utrpěla značnou újmu, která si vyžádala rychlý přechod od stimulační politiky ke konsolidaci. Hlavní střednědobou výzvou je vytvoření podmínek pro rychlé dohnání vyspělých ekonomik OECD, zejména obnova udržitelnosti veřejných financí a zlepšení podnikatelského prostředí.

- **Implementace ambiciózní střednědobé konsolidační strategie.** Vláda by měla vypracovat jasný střednědobý plán, jak dosáhnout strukturálně vyrovnaného rozpočtu. Konsolidační úsilí musí být podloženo strukturálními reformami a mělo by vyvážit zajištění příjmové základny a využití potenciálu úspor ve výdajových programech zvýšením jejich efektivity a zkrácením jejich růstu. To by se mělo stát základním kamenem širší strategie přípravy hospodářství na vstup do eurozóny.
- **Diverzifikace rizik ve zdravotnictví a důchodovém systému.** Vzhledem k výdajovým tlakům, které vytváří stárnutí populace, je potřeba provést další reformy zdravotnictví a důchodového systému, aby byla zajištěna jejich dlouhodobá fiskální udržitelnost. V obou případech byly realizovány první slibné kroky, ale je zapotřebí učinit více, zejména diverzifikovat zdroje důchodových příjmů.

V uplynulých letech proběhly významné reformy v daňovém systému a systému sociálních dávek. I když řada z provedených změn je vítaná, přetrvávají některé nedořešené problémy:

- **Přesun daňového břemene směrem k méně distorzním daním.** Je možné více využívat nepřímých daní, zejména spotřebních, ekologických a majetkových, namísto přímého zdanění příjmů z práce a kapitálu.
- **Lepší koordinace daňových a dávkových politik.** Jelikož nejsou politiky v těchto dvou oblastech dostatečně koordinované, dochází někdy k nežádoucím interakcím mezi daňovým a dávkovým systémem. Systematičtější analýza jejich vzájemného působení by mohla pomoci těmto problémům předcházet.

This Policy Brief presents the assessment and recommendations of the 2010 OECD Economic Survey of the Czech Republic. The Economic and Development Review Committee, which is made up of the 30 member countries and the European Commission, reviewed this Survey. The starting point for the Survey is a draft prepared by the Economics Department which is then modified following the Committee's discussions, and issued under the responsibility of the Committee.

- **Odstranění dalších deformací ve zdanění práce a kapitálu.** Odlišné zacházení s osobami vykonávajícími závislou činnost (zaměstnanci) a samostatně výdělečně činnými deformuje chování účastníků trhu práce. Ustanovení zákona o dani z příjmů právnických osob, která zvýhodňuje některé druhy aktiv a zdroje financování investic před jinými, zase nežádoucím způsobem ovlivňují alokaci investic.

Opatření omezující regulatorní zátěž nabízejí způsob, jak snížit náklady podnikání – a zmírnit tak tlak na podnikatelský sektor – za cenu nízkých nebo nulových fiskálních nákladů.

- **Další snížení rigidit na trzích produktů a práce.** I přes nedávné reformy je stále potřeba snižovat překážky vstupu na trh produktů, posilovat hospodářskou soutěž, zejména v síťových sektorech, a uvolnit regulaci na trhu práce.
- **Pokračování v regulatorní reformě.** Opatření k uvolnění regulace na trzích produktů a práce by měla být podložena větší konzistentností v provádění regulatorních politik, se zvláštním důrazem na zjednodušení administrativy a účinné hodnocení dopadů regulace.
- **Další rozvoj iniciativ v oblasti elektronické správy (e-government).** Hojnější využívání metod elektronické správy by mohlo významným způsobem přispět k dosažení těchto cílů. ■

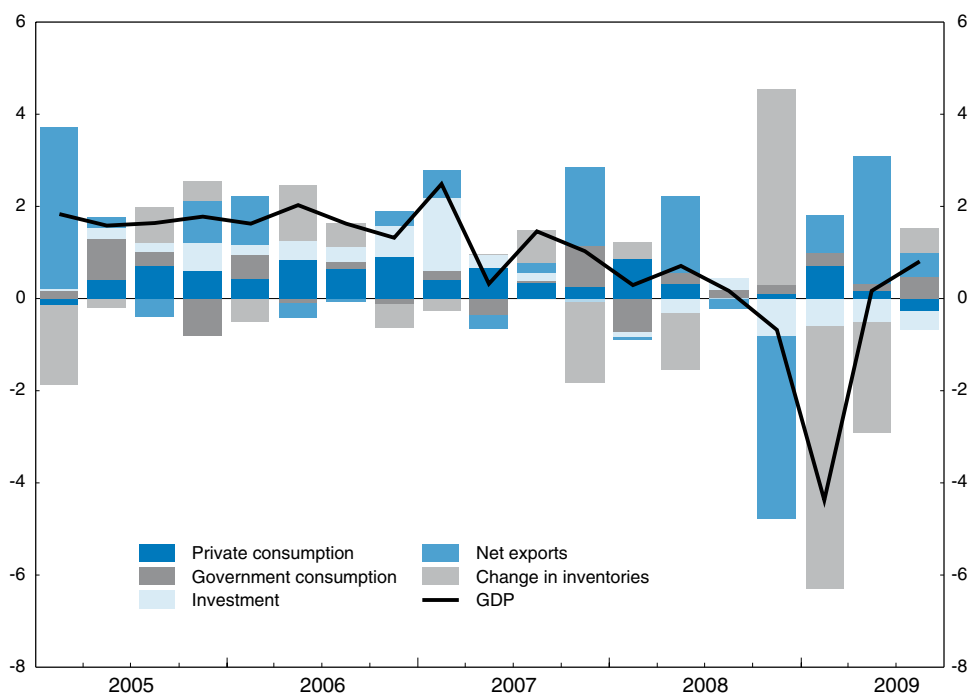
Jak ustála česká ekonomika krizi?

Po několika letech růstu blížícího se 6% ročně ekonomika v roce 2008 znatelně zpomalila a ve čtvrtém čtvrtletí se dostala do výrazné recese. V roce 2009 klesl reálný HDP o 4,1%. K tomuto vývoji přispěl kolaps světového obchodu, který následoval po propuknutí celosvětové finanční krize. Integrace české ekonomiky do mezinárodních dodavatelsko-odběratelských řetězců a zejména specializace na vývoz zboží dlouhodobé spotřeby a kapitálových statků ji učinila zranitelnou takovýmto globálním šokem. Kolaps obchodu rychle vyvolal pokles domácí poptávky, zejména fixních investic. Soukromá spotřeba přestala ve třetím čtvrtletí 2009 růst a začala klesat, protože domácnosti reagovaly na rostoucí nezaměstnanost a prudký pokles růstu mezd. Na straně výroby většina hlavních odvětví zaznamenala omezení; nejvíce utrpěl sektor obchodovatelných statků. Výrobní průmysl způsobil více než polovinu celkového poklesu hrubé přidané hodnoty, vážně byla postižena také odvětví služeb spojená s cyklem v průmyslu, jako jsou obchod a doprava.

Vývoj reálného HDP se ve druhém čtvrtletí obrátil díky mírnému zvýšení vývozu v kontextu poklesu dovozů a zpomalující spotřebě. Oživení vývozu bylo pravděpodobně důsledkem zavedení šrotovného a dalších opatření na podporu automobilového odvětví na hlavních vývozních trzích. Síla tohoto oživení bude obecně záviset hlavně na růstu světového obchodu. Domácí poptávka zůstane i nadále slabá: vládní spotřeba je omezená nutností snížit rozpočtový deficit a nízký růst soukromé spotřeby je způsoben rostoucí nezaměstnaností, špatnými vyhlídkami na růst mezd a dopady fiskálních konsolidačních opatření.

I když již došlo k obnově růstu, dopad recese na zaměstnanost a životní podmínky se stále prohlubuje. V prvním čtvrtletí 2009 došlo k eskalaci nezaměstnanosti, která zaznamenala největší čtvrtletní nárůst od počátku 90. let a dosáhla ve čtvrtém čtvrtletí 7,3%. Nezaměstnanost by pravděpodobně vzrostla ještě více, nebýt hojného využívání nedotovaných, kolektivně dojednaných ustanovení o tzv. částečné nezaměstnanosti, která byla v roce 2007 zařazena do zákoníku práce (v podstatě jde o režim práce na zkrácený úvazek). Data naznačují,

Graf 1.
Čtvrtletní přírůstky k růstu



Source: OECD, National Accounts Database.

že v přizpůsobení trhu práce sehrála svou úlohu rovněž flexibilita nominálních mezd. I když dopad recese na zaměstnanost byl a stále je bolestivý, dosavadní reakce ukazují, že trh práce se stal v posledních letech flexibilnějším.

Bankovní sektor vyšel z ekonomického poklesu v poměrně dobrém stavu, i když plný dopad finančních důsledků propadu ekonomiky na bankovní portfolia lze teprve očekávat. Došlo ke zpřísnění úvěrových podmínek, zejména pro domácnosti a dlužníky v odvětvích, která bojují s recesí, jako je například stavebnictví. Zatímco v sektoru domácností se toto zpřísnění projevilo růstem úrokových sazeb, v případě nefinančních společností mělo spíše podobu zpřísnění neúrokových podmínek. Úrokové sazby na nové půjčky nefinančním společnostem ve skutečnosti lehce poklesly, ale tento pokles byl mnohem nižší než pokles základní úrokové sazby (tj. dvoutýdenní repo sazby) České národní banky (ČNB). Banky spíše zvýšily své rizikové přírázky, než aby promítly snížení základní úrokové sazby do úroků dlužníkům. To jim napomohlo provést rekapitalizaci potřebnou ke zvládnutí nárůstu úvěrů v selhání.

Odolnost bankovního systému je odrazem řady faktorů, včetně obezřetného makroekonomického managementu a struktury trhu. Vzhledem k nízké inflaci a nízkým úrokovým diferenciacím neexistovala motivace k půjčkám v cizích měnách. České banky navíc udržovaly poměrně konzervativní strategie, které odrážely jak poučení z dřívějších bankovních krizí, tak schopnost realizovat přiměřený zisk z „normální“ bankovní činnosti. Jejich čistá zahraniční investiční pozice byla a stále je kladná a domácí půjčky jsou financovány z tuzemských vkladů. České banky jakožto dceřiné společnosti zahraničních bank navíc většinou neinvestovaly do „toxických“ aktiv, a to i přesto, že tak činily jejich mateřské společnosti.

Vzhledem ke klesající inflaci a kurzu koruny blízko historického maxima ČNB začala v srpnu 2008 uvolňovat měnovou politiku; v průběhu šestnácti měsíců postupně snížila svou hlavní sazbu o celkem 275 bazických bodů na historické minimum 1,0 %. Na dramatickou situaci na mezinárodních finančních trzích ČNB reagovala na podzim roku 2008 tím, že bankám nabídla další instrument pro získání likvidity s možností využití vládních dluhopisů jako zástavy. Tato možnost byla nakonec málo využívána a žádná banka nepotřebovala přímou veřejnou podporu. Významné oslabení koruny vůči hlavním měnám na konci roku 2008 a počátkem 2009 také poněkud přispělo ke zmírnění dopadu krize na sektor obchodovatelných statků, i když zdaleka nemohlo zcela vykompenzovat prudký pokles vnější poptávky. Pro mnohé podniky byla navíc větším problémem volatilita kurzu v roce 2009 než jeho úroveň. ■

Jak dosáhnout fiskální udržitelnosti?

Ve snaze zvrátit rozmáhající se krizi přijala vláda koncem roku 2008 a počátkem roku 2009 řadu fiskálních stimulačních opatření v celkové výši cca 2,2 % HDP roku 2008, která byla rozložena do let 2009 a 2010. Jelikož v období výrazného růstu, které předcházelo krizi, nebyla důsledněji prováděna fiskální konsolidace, neexistoval fiskální prostor pro větší stimul. Vláda v každém případě pochopila, že v tak otevřené ekonomice by nebylo efektivní snažit se pomocí fiskální politiky stimulovat agregátní poptávku. Stimulační opatření byla proto zaměřena především na stranu nabídky. Jejich cílem bylo omezit pokles zaměstnanosti snížením nemzdových nákladů práce, zmírnit pokles investic a podpořit vývoz poskytováním záruk, jejichž dostupnost začala vzhledem k nefunkčním globálním finančním trhům klesat.

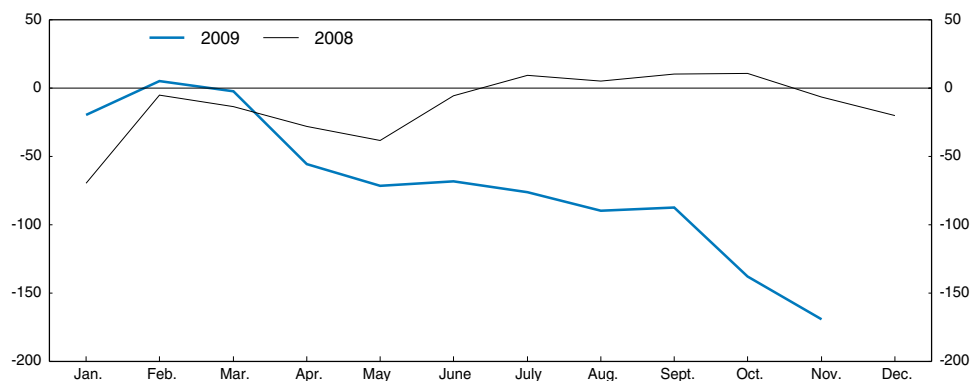
V průběhu roku se rozpočtová rovnováha zhoršovala rychleji, než se předpokládalo. Ve třetím čtvrtletí již vláda predikovala pro rok 2009 deficit 6,6% a pro rok 2010 deficit přes 7% HDP, pokud by nebyla přijata nápravná opatření. To zvýšilo obavy z podstatného nárůstu nákladů na vládní výpůjčky a možnosti vytěšňovacího efektu, který by mohl potlačit oživení soukromých investic. Vláda na vzniklou situaci reagovala schválením konsolidačního balíčku ještě před přijetím rozpočtu pro rok 2010. Při bližší úvaze je rozhodnutí upustit poměrně brzy od fiskální

stimulace vítané. Je nepravděpodobné, že by domácí zpřísnění fiskální politiky bylo rozhodující pro udržitelnost hospodářského oživení, které závisí hlavně na vývoji na vnějších trzích.

Konsolidační balíček připravila úřednická vláda jmenovaná po pádu předchozí pravo-středové koalice, a proto byl balíček omezen hlavně na rok 2010. Zatímco opatření na příjmové straně byla přijata na neomezenou dobu, změny na výdajové straně byly omezeny pouze na nadcházející rok. Jedním z nejdůležitějších úkolů nové vlády v roce 2010 bude formulace věrohodné víceleté strategie fiskální konsolidace. Opatření pro rok 2010 byla podobně jako předchozí konsolidační snahy zaměřena výrazně na příjmovou stranu, zčásti ve snaze vyrovnat pokles příjmů, k němuž došlo v důsledku krize. Rozsáhlé empirické studie napříč různými zeměmi však ukazují, že konsolidace založená na omezení výdajů bývá udržitelnější a méně potlačí růst. Navíc existují důkazy, ze kterých vyplývá, že významný podíl veřejných výdajů v České republice je vynakládán nevhodně. Konsolidační plány na rok 2011 a další léta by proto měly klást větší důraz na výdajovou stranu rozpočtu. Snížení deficitu z odhadovaných 6,6% HDP v roce 2009 pod prahovou hodnotu 3% zakotvenou v Maastrichtské smlouvě, jak požaduje procedura EU při nadměrném schodku, bude důležitým milníkem, nikoli však postačujícím cílem pro fiskální politiku. Vláda musí v konečném důsledku usilovat o strukturálně vyrovnaný rozpočet, aby zajistila dlouhodobou fiskální udržitelnost a mohla si při vyrovnávání případných budoucích otřesů zachovat možnost diskrečních fiskálních opatření nebo působení automatických stabilizátorů. Přijetí strukturálního ukazatele rozpočtové rovnováhy by posílilo současný systém nominálních výdajových stropů a zvýšilo také transparentnost fiskální politiky. Vláda se může rovněž inspirovat příklady z některých dalších členských zemí OECD, které přijaly ústavně zakotvená fiskální pravidla.

Pro omezení strukturálních výdajů bude zapotřebí v řadě oblastí přijmout legislativní změny, nicméně, ty stránky výdajové politiky, které má vláda pod svou přímou kontrolou, lze řešit poměrně rychle. Reformy rozpočtového procesu, zejména pokud jde o přísné ex ante a ex post posuzování výdajových programů, zlepšení transparentnosti rozpočtového procesu a přepracování postupů zadávání státních zakázek jsou již dlouho potřebné: tyto změny by mohly přinést v dalších letech významné úspory. Vysokou prioritou by měla být také rychlá realizace zavedení systému státní pokladny. Sjednocené účtování a finanční řízení v reálném čase, které zavede systém státní pokladny, by mělo přinést přímé úspory ve formě snížení nákladů dluhové služby a provozních výdajů a mělo by také usnadnit rozhodování o tom, kde by mohl být prostor pro další omezení výdajů. Vzhledem k tomu, že největší část nediskrečních výdajů představují výdaje na sociální zabezpečení, bude třeba připravit reformy i v této oblasti. Měl

Graf 2.
Kumulované fiskální saldo
Státní rozpočet, mld CZK



Note: Balance is revenue minus expenditure.

Source: Ministry of Finance, Government Financial Statistics.

by se provést přezkum sociálních výdajů zaměřený zejména na otázku, zda by některé dávky, které nejsou navázány na úroveň příjmů, měly být s rostoucím příjmem postupně odebrány. Určitých úspor a zvýšení státních příjmů by mělo být dosaženo také reformami výběru daní a dalšími kroky ke zlepšení plnění daňových povinností (viz níže).

Vzhledem k aktuální fiskální situaci je přijetí eura možné pouze ve střednědobé perspektivě a bude zčásti záviset na ekonomickém a fiskálním vývoji, který je v tuto chvíli obtížné předvídat. Je nepravděpodobné, že by Česká republika snížila svůj deficit pod 3% hranici dříve než v roce 2013 a cílové datum vstupu do eurozóny bude záviset především na udržitelnosti plnění tohoto kritéria. Předchozí vláda plánovala stanovení cílového data v roce 2009, ale domácí politický vývoj a ekonomická krize způsobily, že k tomu nedošlo. Jelikož se ekonomické podmínky normalizují a nastává oživení, příští vláda by měla otázku cílového data znovu otevřít. Po období častých změn hospodářských politik, ekonomické krizi a zvýšené volatilitě měnového kurzu posledních dvou let by jasný výhled splnění podmínek nutných pro zavedení eura, jakkoliv se bude jednat o střednědobý cíl, napomohl snížit nejistotu pro podnikatelskou sféru. Zároveň by přispěl k ukotvení očekávání a mobilizaci politického kapitálu pro dosažení udržitelné fiskální konsolidace a provedení dalších strukturálních reforem. Vláda by proto měla nastínit jasnou strategii pro udržitelné plnění podmínek pro vstup do eurozóny. ■

Jak se připravit na dlouhodobé dopady stárnutí populace?

Zajištění dlouhodobé fiskální udržitelnosti je stále velkou výzvou, zejména vzhledem k fiskálním důsledkům rychlého stárnutí populace. Dle propočtů podíl výdajů souvisejících s věkem na HDP vzroste do roku 2060 o 6,4 procentního bodu. Ministerstvo financí ještě před krizí odhadovalo, že pokud by nedošlo ke změně politik, krátce po roce 2040 by tyto výdaje dotlačily veřejný dluh za hranici 60% HDP a kolem roku 2060 by veřejný dluh dosahoval 250% HDP. Po krizi vypadá dynamika dluhu ještě hůře. Největší podíl na tomto nárůstu mají dvě oblasti – zdravotnictví a důchody – s tím, že důchody tvoří významnější část. V posledních letech byly v těchto oblastech provedeny reformy spíše parametrického rázu.

Nová legislativa zvyšující věkovou hranici odchodu do důchodu významně pomůže odsunout hrozbu blížícího se zvyšování penzijních výdajů, nicméně i tak dle současných prognóz penzijní výdaje vzrostou do roku 2060 z cca 7,8% HDP v roce 2007 na cca 11%. Zvládnutí této výzvy bez velkého a pravděpodobně neudržitelného – navyšování odvodů na sociální zabezpečení nebo jiných daní bude pravděpodobně vyžadovat kombinaci dalších parametrických úprav a strukturálních změn. Prvním krokem by bylo upravit nedávné změny odbouráním diferenciací věkových hranic odchodu do důchodu u žen. Dalo by se také uvažovat o možnosti zavedení částečné indexace věku odchodu do důchodu podle průměrné délky života. Rovněž by pomohlo zvýšení participace na trhu práce skupin obyvatel s nejvyšším podílem příjemců dávek a zavedení opatření na podporu nabídky práce, například v rámci migrační politiky.

Předchozí vláda plánovala důchodovou reformu vytvořením dobrovolného, plně fondového, příspěvkově definovaného „druhého pilíře“ důchodového systému. Ten by byl financován tak, že by občané dostali možnost přesměrovat část svých příspěvků na důchodové pojištění z „prvního pilíře“ – veřejného průběžně financovaného (PAYG) dávkově definovaného systému – do soukromých penzijních fondů. „Vyvedenou“ část by museli navýšit svými příspěvky. Tyto plány jsou v současné době pozastaveny a je možné, že vzhledem k nedávné krizi na finančních trzích bude politicky obtížnější získat veřejnou podporu pro fondové systémy. Nicméně důvody pro diverzifikaci zdrojů příjmů v důchodovém věku zůstávají stejně silné jako dříve a zavedení druhého pilíře by bylo v tomto směru vítaným krokem. Vzhledem k vysoce redistribučnímu charakteru prvního pilíře by však dobrovolné přesměrování části příspěvků mohlo ohrozit jeho finanční stabilitu. Jednotlivci s vyššími příjmy by měli velmi silnou motivaci využít možnosti

vyvedení části pojistného, protože první pilíř jim nabízí mnohem nižší návratnost příspěvků než lidem s nižšími příjmy. Příští vláda by měla obnovit práce na druhém pilíři. Zároveň by měla zvážit, zda nepředepsat účast v něm jako povinnou nebo alespoň „téměř povinnou“ s tím, že by se každý rozhodoval spíše než o přechodu o vyvázání z tohoto druhého pilíře. Regulační rámec jakéhokoliv druhého pilíře bude muset být koncipován tak, aby byla v rovnováze návratnost, jistota příjmů a potřeba minimalizovat finanční režii.

Ambiciózní plány reformy zdravotnictví byly z velké části pozastaveny poté, co se zvedl politický odpor vůči poplatkům zavedeným v roce 2008 za návštěvy u lékaře, předpisy, návštěvy pohotovosti a hospitalizaci. V dalších oblastech reformy zdravotnictví, jako jsou změny ve stanovování cen léčiv nebo uvolnění pravidel pro jednání mezi pojišťovny a poskytovateli zdravotní péče, bylo dosud dosaženo omezených pokroků; přínosy těchto opatření by se měly teprve projevit. Další plánované změny, jako například zlepšení definice souboru základní zdravotní péče hrazené systémem veřejného zdravotnictví a zvýšení rozmanitosti pojistných produktů na trhu, zatím nebyly přijaty vůbec. Vláda by měla oživit proces reformy zdravotnictví, pokročit s plány revize souboru základní zdravotní péče hrazené systémem veřejného zdravotnictví a umožnit větší rozmanitost pojistných produktů. Měla by rovněž podniknout kroky k odstranění deformace na trhu zdravotní péče způsobené ad hoc zásahy do systému poplatků regionálními samosprávami. ■

Jaké jsou hlavní priority pro-růstové daňové reformy?

Ačkoliv by fiskální konsolidace měla být zaměřena více na výdajovou stranu než doposud, je pravděpodobné, že budou zapotřebí i další opatření na příjmové straně. Proto bude důležité identifikovat takové zdroje příjmů, které jsou nejméně distorzní a mají nejméně negativní vliv na ekonomický růst. Vytyčení jasné cesty pro daňovou politiku, s dobře definovanými cíli, by zvýšilo transparentnost a předvídatelnost politiky během tohoto období. Vzhledem k tomu, že daňový klín u příjmů z práce je stále poměrně velký a daňový systém celkově stále velmi výrazně spoléhá na přímé zdanění příjmů z práce a kapitálu, měla by se nová opatření na straně příjmů zaměřit spíše na nepřímé daně, zejména na zdanění spotřeby a majetku, než na zdanění příjmů.

- V České republice se využívá zdanění majetku méně než v kterékoli jiné členské zemi OECD. Přitom majetkové daně patří mezi dostupnými zdroji příjmů k těm nejméně distorzním. Navíc se poměrně těžko obcházejí a jsou méně cyklické než daně z příjmů. Daň z nemovitosti by měla být zvýšena, a to jednak zvýšením sazby daně, a jednak provázáním daňového základu na skutečné tržní ceny.
- Měl by být také přezkoumán systém dvou sazeb DPH. Ten vytváří deformace na trhu a komplikuje správu daně. Přitom jako prostředek pomoci osobám s nízkými příjmy je nesmírně neefektivní: cca 60% daňových výhod systému dvou sazeb získávají domácnosti se středním nebo vyšším příjmem. DPH by měla mít jednotnou sazbu a množství výjimek a osvobození by mělo být omezeno na minimum. Otázky degresivního dopadu by měly být řešeny přímými transfery.
- A konečně, i když nedávný balíček daňových reforem učinil první krok v reformě ekologických daní v České republice, stále ještě zbývá značný prostor ke zlepšení. Příští vláda by měla pokračovat v reformě ekologických daní, včetně zavedení daně z emisí skleníkových plynů a přechodu z bezplatného přidělování emisních povolenek na aukční prodej v rámci systému pro obchodování s emisními povolenkami.

Trvalé snižování zákonné sazby daně z příjmů právnických osob (DPPO) samo o sobě pomohlo zmírnit některé distorze, které existují v systému zdanění kapitálu. I přesto je však česká DPPO stále méně neutrální vůči různým formám financování investic a typům aktiv, než je tomu

v jiných zemích OECD. Zejména má tendenci výrazně zvýhodňovat dluhově financované investice oproti investicím financovaným z nového vlastního kapitálu a efektivní zdanění investic do nových strojních zařízení je nezvykle nízké v porovnání s investicemi do většiny jiných aktiv. DPPO a/nebo daň z dividend by měly být upraveny tak, aby se snížily, pokud ne přímo odbouraly, nerovnosti mezi daňovou úpravou různých zdrojů financování investic. Současně by měla být zvýšena neutralita DPPO vůči investicím do různých typů aktiv. To si může vyžádat revizi daňových odpisů a cílených investičních pobídek, které jsou nyní obsaženy v daňové legislativě. ■

Jak eliminovat nežádoucí efekty interakce daňového a dávkového systému?

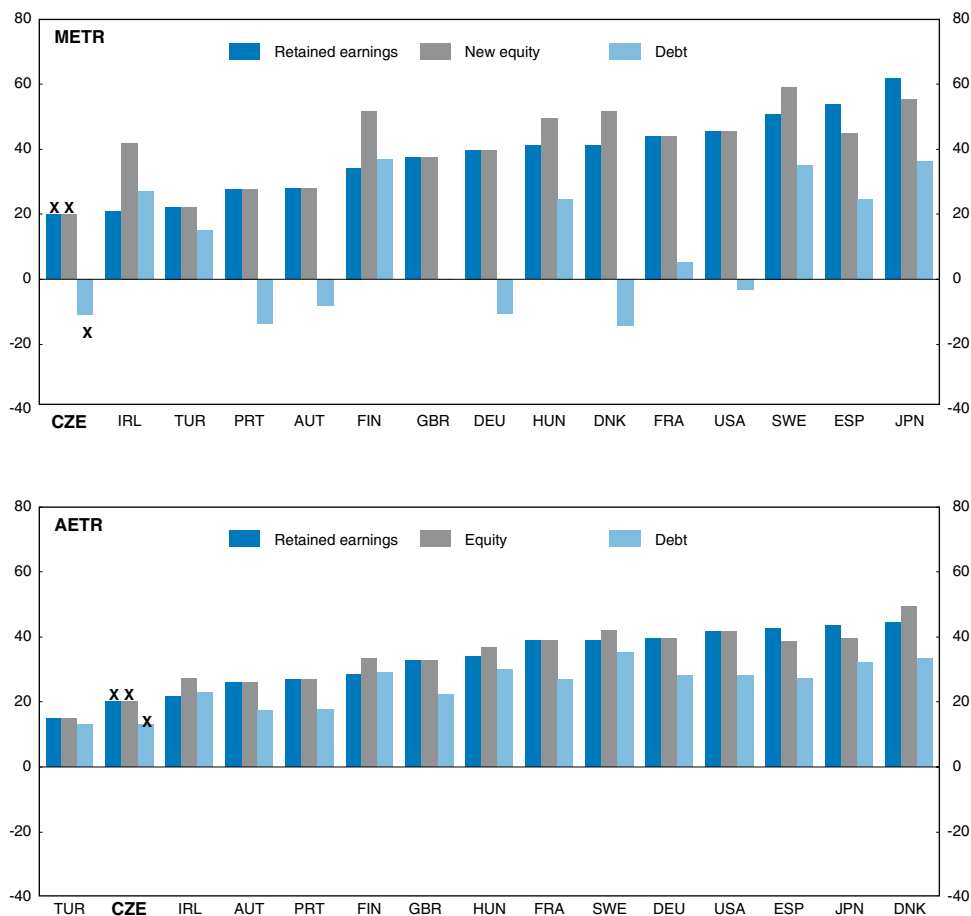
Zatímco změny daňové legislativy zavedené v roce 2008 zvýšily pobídky k práci, interakce daňového a dávkového systému je stále problematická. Z analýzy působení daňového a dávkového systému vyplývá, že Česká republika učinila od roku 2006 významný pokrok na cestě k odstranění pastí neaktivity. Některé skupiny však stále ještě čelí velmi vysoké průměrné efektivní míře zdanění, která je demotivuje od ekonomické aktivity, nebo velmi vysoké mezní efektivní daňové sazbě, která snižuje motivaci jednotlivců ke zvýšení nabídky na trhu práce. Tam, kde je to možné, by měly být sníženy nebo odstraněny zbývající demotivační skoky v mezních efektivních daňových sazbách zavedením plynulejšího odnímání některých dávek při stoupajícím příjmu, zejména dávek v nezaměstnanosti a příspěvku na bydlení, a postupným odebráním daňové slevy na manželku (manžela) spolu s rostoucími výdělky druhé vydělávající osoby. Rodinné dávky jsou oblastí, v níž vzájemné působení daňového a dávkového systému nejvíce – a v posledních letech v rostoucí míře – demotivuje od práce. Rodičovské příspěvky a jiné dávky dostupné rodinám s malými dětmi odrážejí preferenci českých institucí rodinné péče o děti, a proto jsou výrazně vychýleny k poměrně dlouhé ekonomické de-aktivaci rodičů. Měl by být proveden komplexní přezkum ustanovení daňového a dávkového systému, která se vztahují na rodiny s nezaopatřenými dětmi. Cílem by mělo být lepší skloubení pracovního a rodinného života a takové nastavení parametrů, které by bylo více neutrální vzhledem k volbě rodičů, jak kombinovat práci a rodinu. Problematické dopady daňového a dávkového systému částečně odráží roztržitost hospodářské politiky a to, že daně a dávky mají na starost různá ministerstva. Daňová a dávková politika by měla být přinejmenším systematicky koordinována. Vláda by mohla provádět systematickou analýzu vzájemných interakcí vznikajících při změně politik pomocí modelu daní a dávek (tax-benefit model).

Stále je třeba řešit některé distorze zdanění práce. Asi nejdůležitější z nich se týkají daňových výhod, kterých požívají osoby samostatně výdělečně činné. Tyto výhody motivují zaměstnavatele k tomu, aby deklarovali mnohé pracovníky, kteří jsou ve skutečnosti zaměstnanci vykonávajícími závislou činnost, jako osoby samostatně výdělečně činné. Je třeba zmírnit rozdíly v daňové úpravě osob vykonávajících závislou činnost a osob samostatně výdělečně činných. Za druhé, vzhledem k tomu, že fiskální situace v současné době omezuje prostor pro další snížení daňového klínu u příjmů z práce, měl by být daňový klín snížen přednostně pro osoby s nízkými příjmy. Tam by podle všeobecného konsensu měly být účinky na zaměstnanost největší. Mělo by se uvažovat o cíleném snížení příspěvků na sociální zabezpečení u osob s nízkými mzdami. Snížení daňového klínu by mohlo být zčásti financováno odbouráním současné anomálie, kdy osoby s výdělky přesahujícími strop pro příspěvky na sociální zabezpečení trvale požívají výhody klesající efektivní míry zdanění příjmů. To by se dalo provést buď zrušením stropu na příspěvky na sociální zabezpečení, nebo zavedením vyššího pásma daně z příjmu nad touto hranicí. Ačkoliv by se taková změna dotkla jen velmi malého množství lidí, odbourala by úpravu, která je z pohledu rovnosti problematická a která pravděpodobně nemá žádný dopad na nabídku práce. ■

Co dělat pro zlepšení podnikatelského prostředí v oživující se ekonomice?

Daňová reforma by byla neúplná, kdyby neřešila náklady na správu daní a plnění daňových povinností. V této oblasti existuje značný prostor pro změny, ze kterých by mohli mít prospěch jak daňoví poplatníci, tak i stát. Vzhledem k tomu, že složitost daňového systému pramení hlavně z výjimek a osvobození v daňové legislativě, zavedení systematického vykazování daňových úlev by poskytlo základ, který by při provádění daňové reformy a fiskální konsolidace posloužil k zjednodušení a dosažení spravedlnosti systému. Plánované sloučení výběru daní do jedné instituce by mělo vést k hmatatelným úsporám pro daňové poplatníky i státní rozpočet. Přínosy této změny budou o to větší, pokud sloučení a optimalizace daňové správy budou doplněny o větší sladění a zjednodušení daňových základů a definic. Měl by pokračovat proces sladování a zjednodušení definic a základu daně z příjmů fyzických osob a příspěvků na sociální zabezpečení. Plány na sloučení výběru daní, cel a příspěvků na sociální zabezpečení by měly být urychleně realizovány.

Graf 3.
Efektivní korporátní daňová sazba
%



Note: The marginal effective tax rate (METR) is defined as the difference between cost of capital and post tax real rate of return. The average effective tax rate (AETR) is a measure of the present value of taxes paid, expressed as a proportion of the net present value of the income stream. For further details see Devereux et al. (2008). The METR applies to a marginal investment which earns zero economic rent, whereas the AETR applies to a discrete investment with economic rent. The graph shows effective rates based on the assumption of a non qualified zero rate shareholder. Rates are simple averages over the different types of assets. Simulations refer to the system in 2009 and 2007 (symbol X) for the Czech Republic and 2007 otherwise. Ranking is by retained earnings.

Source: Project for the EU Commission, TAXUD/2005/DE/3 10, Centre for European Economic Research (ZEW).

Česká republika v poslední době učinila značný pokrok na cestě ke snížení nákladů na zahájení podnikání pro nové společnosti i živnostníky a ke zjednodušení řady základních právních úkonů, od evidence majetku po platební neschopnost. Stále však zbývá určitý prostor pro zlepšení regulace na trhu produktů. I přes zrychlení postupů spojených se zahájením činnosti zůstávají zejména náklady na zahájení podnikání stále poměrně vysoké, z velké části kvůli poměrně vysokým požadavkům na minimální výši základního kapitálu pro nové společnosti. Příští vláda by měla uvažovat o snížení těchto limitů a současně přezkoumat další stránky procesu zahájení podnikání s cílem identifikovat faktory přispívající k nadměrně vysokým poplatkům.

Na některých trzích produktů přetrvávají problémy s hospodářskou soutěží. Na trhu elektřiny, plynu a telekomunikací důkazy nasvědčují tomu, že je třeba trvalé ostražitosti vůči možnému zneužití tržní síly dominantními aktéry. V potravinářském maloobchodě pramení ohrožení hospodářské soutěže ze zákona o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, přijatého v roce 2009. I když se zákon zdánlivě snaží omezit kupní sílu obchodních řetězců vůči malým zemědělským výrobcům, je pravděpodobné, že vyvolá právní zmatek a povede k deformaci hospodářské soutěže a zvýšení cen pro spotřebitele. Navíc je možné, že bude mít nežádoucí efekt spočívající v tom, že odradí supermarkety od jednání s malými dodavateli, kterým měl pomoci. Zákon by měl být proto zrušen.

Jak již bylo řečeno, při ekonomickém poklesu se ukázalo, že trh práce je flexibilnější, než se předpokládalo. Řada ukazatelů, včetně přetrvávající dlouhodobé nezaměstnanosti a rozšířeného obcházení pracovně-právních předpisů falešným deklarováním samostatné výdělečné činnosti, nicméně poukazuje na přetrvávající rigidity pramenící ze zákoníku práce a dalších předpisů. Proto by bylo vhodné přinejmenším provázat výpovědní lhůtu a ustanovení o odstupném s odpracovanými roky. Dále by měla být liberalizována ustanovení zákoníku práce o práci na dobu určitou a jiných nestandardních pracovních smlouvách. Bylo by rovněž vhodné přehodnotit politiky na trhu bydlení, které vytvářejí překážky mobility pracovní síly.

Vláda přijala celou řadu reformních politik ve snaze snížit regulační zatížení podniků a domácností. Iniciativy jako opatření ke snížení administrativní zátěže s pomocí nizozemského standardního nákladového modelu a zavedení hodnocení dopadů regulace (RIA) jsou vítané. Český systém RIA si v porovnání s dalšími členskými státy OECD vede dobře a mnohé rozměry regulační reformy jsou v rostoucí míře podporovány nově zaváděnými iniciativami v oblasti elektronické správy (e-government). Nicméně implementace regulační reformy – a zejména RIA – je nerovnoměrná. I když lze podniknout určité konkrétní kroky k posílení implementace této reformy, hlavní překážka spočívá v tom, že mnohé orgány státní správy reformu nezavedly. Část problému tkví v tom, že odpovědnost za regulační reformu je uložena dvěma příslušným ministerstvům: vznikne-li problém s nedodržováním RIA, tato ministerstva nejsou v pozici, kdy by mohla přimět ke spolupráci ostatní orgány státní správy. Vláda by měla proto zvážit zřízení silné centrální vládní instituce, která by řídila regulační reformu napříč státní správou.

Hodnocení podnikatelského prostředí i nadále upozorňují na korupci jako hlavní problém. Přestože důkazy nasvědčují tomu, že v uplynulých letech došlo k určitému pokroku přinejmenším v souvislosti s rostoucím využíváním metod elektronické správy, je třeba učinit více, zejména pak v boji proti korupci při zadávání veřejných zakázek. Příští vláda by měla podniknout další kroky ke zvýšení transparentnosti a prvků soutěže v postupech zadávání veřejných zakázek a současně posílit mechanismy umožňující účastníkům veřejných zakázek včasným a účinným způsobem napadnout sporné postupy. Vláda by měla také zavést právní

odpovědnost právnických osob a prozkoumat způsoby, jak posílit ochranu oznamovatelů (tzv. whistleblower). ■

Jak zajistit větší soudržnost politik?

V uplynulých letech se hospodářská politika v mnoha oblastech vyznačovala častými změnami směru a obtížným zajištěním koordinovaného přístupu k politikám přesahujícím rámec jednotlivých ministerstev nebo hranice mezi ústředními, regionálními a obecními úřady. Nezávislost jednotlivých ministerstev a neexistence silné ústřední instituce schopné zajistit jednotný přístup a konzistentnost v provádění hospodářských politik představují mimořádný problém, vyžaduje-li určitá reforma jednotný přístup celé vlády, jako je tomu u regulatorní reformy nebo fiskální konsolidace. Tyto těžkosti odrážejí rozmanité faktory, jako tradice samosprávy země, charakter politického systému či ústavu. Nejsou to však neřešitelné problémy. Vlády zemí OECD jsou uspořádány různě a uplatňují proto rozličné mechanismy, jak zajistit soudržnost politik a fiskální disciplínu. Řadě členských zemí se to daří i v prostředí složitých politických koalicí, menšinových kabinetů a ústředních vlád s poměrně omezenou pravomocí. Pro české politiky by mohlo být přínosné věnovat pozornost řešením, kde se podařilo dosáhnout výsledků, například zřízením fiskální rady nebo podobné instituce napomáhající dodržování fiskálních pravidel. Pokud jde o strukturální politiku, je potřeba posílit komunikaci a koordinaci mezi ministerstvy na vyšších úrovních a vybudovat větší stabilitu a soudržnost v politickém rozhodování. Zde by mohla sehrát roli rada hlavních ekonomů, v níž by zasedali vrcholní ekonomové jednotlivých ministerstev. Takováto spolupráce může vyžadovat změny v interní organizaci ministerstev. ■

Další informace

Další informace o Ekonomickém přehledu ČR mohou poskytnout William Tompson, e-mail: william.tompson@oecd.org, tel.: +33 1 45 24 15 76; Zuzana Šmídová, e-mail: zuzana.smidova@oecd.org; tel.: +33 1 45 24 87 23; Andreas Wörgötter, e-mail: andreas.woergoetter@oecd.org, tel.: +33 1 45 25 87 20; nebo více na www.oecd.org/czech.



Další čtení



OECD Economic Surveys: *Economic Surveys* review the economies of member countries and, from time to time, selected non-members. Approximately 18 Surveys are published each year. They are available individually or by subscription. For more information, consult the Periodicals section of the OECD online Bookshop at www.oecd.org/bookshop.

Additional Information: More information about the work of the OECD Economics Department, including information about other publications, data products and Working Papers available for downloading, can be found on the Department's website at www.oecd.org/eco.

OECD Economic Outlook No. 86, November 2009.

More information about this publication can be found on the OECD's website at www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Economic Policy Reforms: Going for Growth, 2010 edition.

More information about this publication can be found on the OECD's website at www.oecd.org/economics/goingforgrowth.

OECD publications can be purchased from our online bookshop:
www.oecd.org/bookshop

OECD publications and statistical databases are also available via our online library:
www.SourceOECD.org

Jak nás kontaktovat?

OECD HEADQUARTERS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tel.: (33) 01 45 24 81 67
Fax: (33) 01 45 24 19 50
E-mail: sales@oecd.org
Internet: www.oecd.org

GERMANY

OECD Berlin Centre
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tel.: (49-30) 288 8353
Fax: (49-30) 288 83545
E-mail:
berlin.centre@oecd.org
Internet:
www.oecd.org/berlin

JAPAN

OECD Tokyo Centre
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tel.: (81-3) 5532 0021
Fax: (81-3) 5532 0035
E-mail: center@oecdtokyo.org
Internet: www.oecdtokyo.org

MEXICO

OECD Mexico Centre
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tel.: (00.52.55) 9138 6233
Fax: (00.52.55) 5280 0480
E-mail:
mexico.contact@oecd.org
Internet:
www.oecd.org/centrodemexico

UNITED STATES

OECD Washington Center
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC. 20036-4922
Tel.: (1-202) 785 6323
Fax: (1-202) 785 0350
E-mail:
washington.contact@oecd.org
Internet: www.oecdwash.org
Toll free: (1-800) 456 6323

The OECD Policy Briefs are prepared by the Public Affairs Division, Public Affairs and Communications Directorate. They are published under the responsibility of the Secretary-General.