

2. Mandatorní výdaje ve státním rozpočtu České republiky

Výdajová strana státního rozpočtu České republiky je zcela v dominanci mandatorních výdajů. Jsou složeny z položek, které je stát povinen zajišťovat podle zákona a dále z těch, které vyplývají z jiných právních norem či smluvních závazků. Mimoto existuje nepřímá povinnost státu poskytovat peníze z rozpočtu, která má podobu tzv. quasi mandatorní výdajů. Všechny tyto výdaje pohltily v loňském roce 89 procent příjmů státního rozpočtu a na celkových výdajích se podílely ze 78,8 procenta. Znamená to, že pouze 11 procent příjmů státního rozpočtu mohla Česká republika využít na jiné než povinné výdaje – rozvojové projekty, infrastrukturu, vědu a výzkum, apod.

2.1. Vymezení mandatorních výdajů

- **Mandatorním výdajům daným zákonem dominují sociální transfery, zejména dávky důchodového pojištění**
Největší podíl z povinných výdajů státního rozpočtu tvoří ty položky, které je stát povinen zajišťovat podle zákona. Jsou to především sociální transfery a kromě nich další mandatorní položky dané zákonem. Nejvýznamnějším sociálním transferem jsou výplaty penzí, tzn. dávky důchodového pojištění. Mimo nich patří do sociálních transferů také nemocenské dávky a státní sociální podpora (všeobecná pokladní správa). Další velkou skupinu mandatorních výdajů daných zákonem, které však nemají povahu sociálních transferů, tvoří (podle nejvýznamnějších objemů posledních let) zejména platby státu do zdravotního pojištění (všeobecná pokladní správa) výdaje na dluhovou službu, výplata státních příspěvků ke stavebnímu spoření, dotace státním fondům, výdaje na volby a příspěvky politickým stranám, příspěvky k penzijnímu připojištění, dotace na podporu exportu a některé další, u nichž však je výdaj státu pro rok 2004³ nižší než jedna miliarda korun.
- **Další část povinných výdajů státu plyne z jiných právních norem či smluvních závazků**
Kromě výdajů, které státním financím uložil zákon, existují i další položky výdajové strany státního rozpočtu, jež se staly závazkem státu a které musí plnit – jde o tzv. ostatní mandatorní výdaje. Patří k nim například státní podpora hypotečního úvěrování, která měla přispět k rozhybání trhu s byty a podpořit vlastnické bydlení. Rovněž transfery peněz mezinárodním organizacím (platby Mezinárodnímu měnovému fondu, Světové bance, česko-německému Fondu budoucnosti) plynou ze smluvních závazků České republiky. V současné době však tvoří objemově největší položku mandatorních výdajů plynoucích ze smluvních závazků státní záruky.
- **Quasi mandatorní výdaje nejsou kodifikovány právně, ale stát se jich nemůže zříci**
Výdaje státu především na mzdy pracovníků rozpočtových a příspěvkových organizací jsou významnou položkou výdajové strany státního rozpočtu. Přestože jejich výplata není daná zákonem ani jinou právní formou, je zřejmé, že jsou ze své povahy nezbytným nákladem na veřejné služby a správu státu. Kromě nejvýznamnější položky mezd a platů v rozpočtové a příspěvkové sféře patří do quasi mandatorních výdajů státu také výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti a kapitola ministerstva obrany (bez sociálních dávek). Od roku 2001 se staly součástí quasi mandatorních výdajů také investiční pobídky (dotace na daňovou povinnost), jejichž objem relativně rychle narůstá.

2.2. Váha a dynamika mandatorních výdajů

Prudký růst podílu mandatorních výdajů na celkových příjmech či výdajích rozpočtu je markantní i v tak krátkém časovém horizontu, jako je posledních deset let. Jestliže v roce 1995 činil jejich podíl na příjmech státního rozpočtu 44 %, rozpočet na rok 2003 počítal už se 62,1 %. Návrh státního rozpočtu na rok 2004 uvažuje se snížením jejich podílu na příjmech, a sice na 61,8 %. Jde o výsledek reformy veřejných financí, která vstoupila v platnost lednem 2004. Přes tuto úpravu stouply během posledních deseti let mandatorní výdaje vyplývající ze zákona z hodnoty 184,5 mld. korun, jíž dosahovaly v roce 1995, na předpokládaných 422,5 mld. korun v roce 2004.

- **Podíl mandatorních výdajů na celkových příjmech či výdajích rozpočtu velmi prudce roste ...**
Výplata dávek důchodového pojištění jako jednoznačně nejvyšší položka zákonných mandatorních výdajů vzrostla ze 109,8 mld. korun v roce 1995 na 232,4 mld. v roce 2004. Výplata důchodů tak rostla v období 1995 až 2004 průměrným ročním tempem 8,7 %. Dávky státní sociální podpory jako druhé největší položky zákonných mandatorních výdajů stouply v období 1996 až 2004 v průměru o 3,1 % z 26,7 mld. na 35,1 mld. korun (vzhledem k zásadní změně legislativy ovlivňující významně

³ Studie analyzuje číselné údaje ze Zprávy návrhu rozpočtu České republiky na rok 2004 – data za roky 1995 až 2002 jsou skutečností rozpočtu, data za roky 2003 a 2004 jsou údaji návrhu rozpočtu tak jak byl předán Poslanecké sněmovně ČR.

vykázané objemy v letech 1995 a 1996 je srovnání provedeno v počátečním období roku 1996). Nemocenské dávky stoupaly ročně v průměru o 6,2 % (z 18,1 mld. v roce 1995 na 34,2 v roce 2003, resp. 31,2 mld. v návrhu rozpočtu na rok 2004).

- **... a spolu s quasi mandatorními výdaji spotřebovávají už téměř devět desetin rozpočtových příjmů**

Podíl quasi mandatorní výdajů na celkových výdajích rozpočtu v průběhu let 1995 až 2004 sice zůstává zhruba zachován, mírně však rostl jejich podíl na celkových rozpočtových příjmech - z 22,7 % na téměř 27 %. Quasi mandatorní výdaje si zhruba udržely svůj podíl na celkových výdajích rozpočtu i přesto, že armáda (kapitola Ministerstva obrany) zvýšila za léta 1995 až 2003 své výdaje o 75 % (z 25,9 mld. v roce 1995 na 47 mld. v roce 2003, resp. 45,2 mld. pro rok 2004) a objem mezd pracovníků rozpočtové a příspěvkové sféry stoupl nominálně během uvedeného období o 81 % (ze 73,2 mld. korun v roce 1995 na 132,4 mld. v roce 2004).

Zatímco v roce 1995 byl i díky lepším proporcím příjmové a výdajové strany rozpočtu podíl mandatorních výdajů spolu s quasi mandatorními výdaji přibližně stejný (činil zhruba dvě třetiny příjmů či výdajů), v průběhu času docházelo ke zhoršování, které vyvrcholilo v roce 2003 – mandatorní výdaje spolu s quasi mandatorními výdaji dosáhly téměř čtyř pětín celkových výdajů státního rozpočtu České republiky a spotřebovaly téměř devět desetin jeho příjmů (tab. č. 1).

Tab. č. 1 Objem mandatorních a quasi mandatorních výdajů ve vztahu k celkovým příjmům a výdajům rozpočtu

v %

	Podíl na výdajích SR			Podíl na příjmech SR		
	1995	2003	2004	1995	2003	2004
Mandatorní výdaje	44,8	55,0	55,5	44,0	62,1	61,8
Quasi mandatorní výdaje	23,0	23,8	22,3	22,7	26,9	24,8
C e l k e m	67,8	78,8	77,8	66,7	89,0	86,6

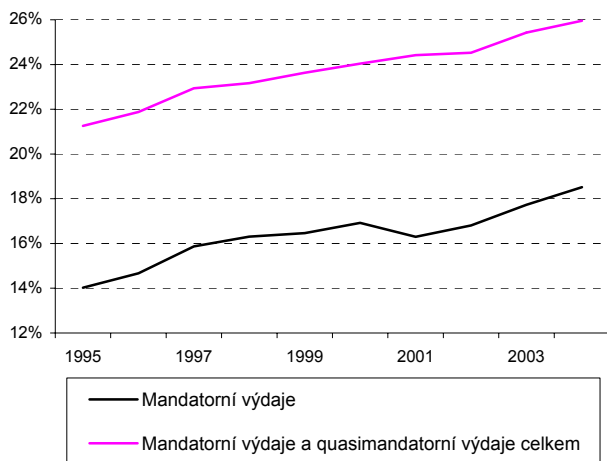
Pramen: propočít z údajů MF

- **Mandatorní i quasi mandatorní výdaje stoupaly v období 1995 až 2004 rychleji než hrubý domácí produkt v běžných cenách**

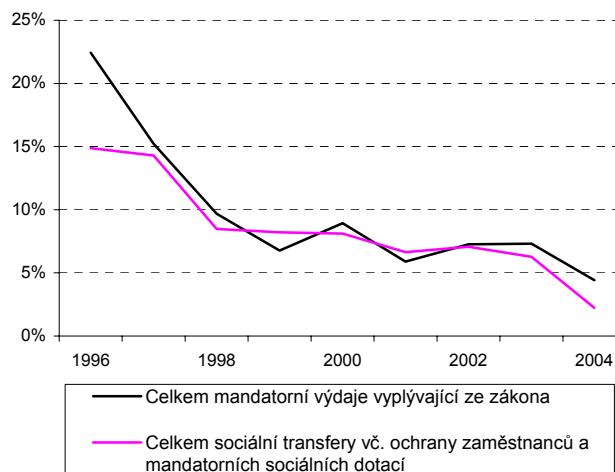
Za období posledních deseti let se objem pouze samotných mandatorních výdajů, tj. jak zákonných, tak i těch, které vyplývají z jiných právních norem či smluvních závazků, zvýšil 2,4krát (vztaženo k číslu návrhu rozpočtu na rok 2004), jejich úhrn spolu s quasi mandatorními výdaji stoupl za období 1995-2004 přibližně 2,2krát. Hrubý domácí produkt v běžných cenách vzrostl za tuto dobu pouze 1,8krát (srovnání je provedeno s predikcí HDP v b. c. ministerstva financí pro rok 2004).

Nepříznivé tendence ve vývoji těchto výdajů (nejen z pohledu enormních přírůstků, ale i poměrových ukazatelů) nedokázal zkorrigovat ani ekonomický růst dosažený v uvedeném období, takže je možné pozorovat i stoupající podíl v poměru k hrubému domácímu produktu v běžných cenách. Jestliže v roce 1995 činil úhrn mandatorních i quasi mandatorních výdajů 21,3 % HDP (v b. c.), pak v roce 2003 už 25,4 % a podle schváleného rozpočtu na rok 2004 má dosáhnout 26 % očekávané hodnoty HDP (v b. c.). Úhrn těchto výdajů má dosáhnout celkem 650,4 mld. korun, predikce zpracovaná ministerstvem financí v době návrhu rozpočtu počítala s HDP ve výši 2506 mld. korun v b. c. (graf č. 4).

Graf č. 4 Podíly na HDP v běžných cenách (v %)



Graf č. 5 Meziroční dynamika změn výdajů

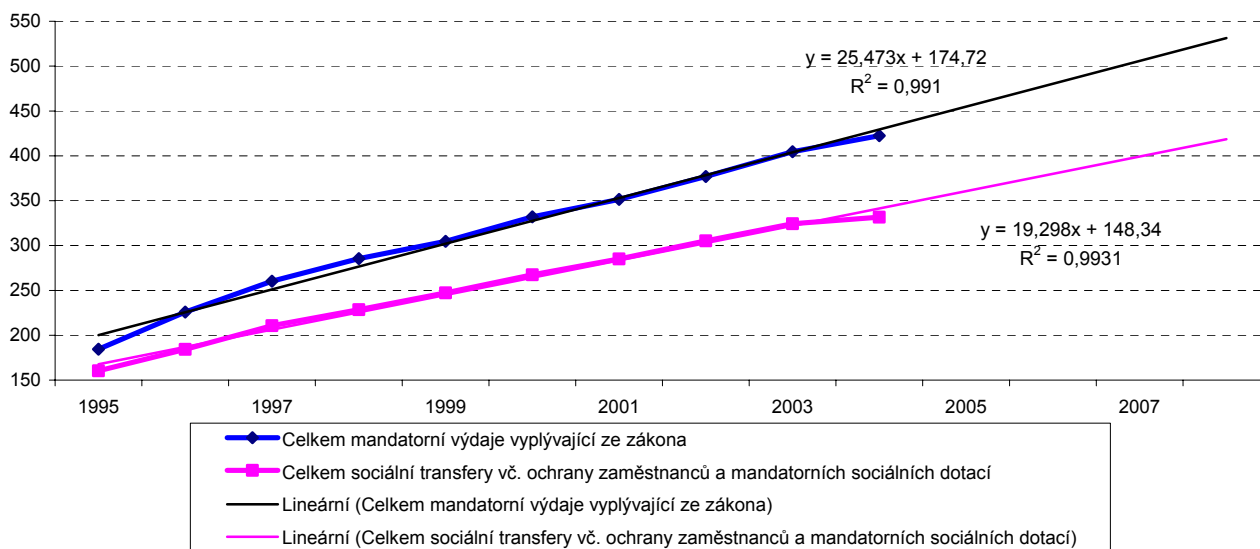


Pramen: MF; vlastní propoččet

- **Bez reformy veřejných financí hrozí trojnásobný růst mandatorních výdajů**

Z regresní analýzy vyplývá, že pokud by tempo růstu mandatorních, resp. součtu mandatorních i quasi mandatorní výdajů, pokračovalo stejně jako v letech 1995 až 2004, tzn. bez reformy veřejných financí a rekonstrukcí v penzijní sféře a zdravotnictví, přesáhly by v roce 2008 zákonné mandatorní výdaje 531 mld. a sociální transfery by dosáhly téměř 419 mld. korun. Stouply by tak na 290 %, resp. 260 % výchozí úrovně roku 1995 (graf č. 6).

Graf č. 6 Vývoj mandatorních výdajů (v mld. korun)

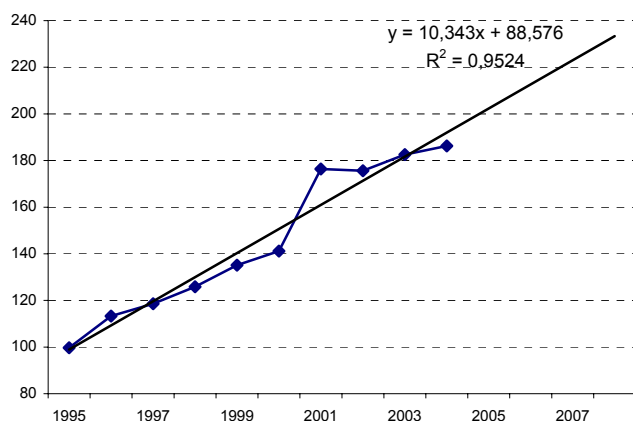


Pramen: MF, vlastní propoččet

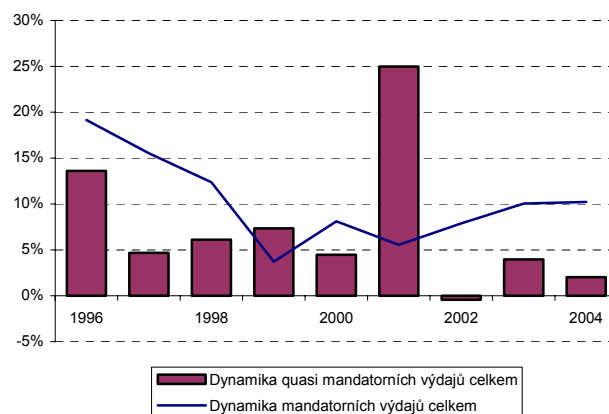
- **... a více než dvojnásobný růst quasi mandatorních výdajů**

Quasi mandatorní výdaje by v extrapolacích dosavadního vývoje činily v roce 2008 přibližně 233 mld. korun proti 99,7 mld. v roce 1995 a byly by ve srovnání s touto úrovní vyšší o zhruba 134 % (graf č. 7). Jejich tempo růstu by tak bylo o něco nižší než tempo růstu samotných mandatorních výdajů a než tempo růstu sociálních transferů.

Graf č. 7 Quasi mandatorní výdajů celkem v mld. korun



Graf č. 8 Tempo růstu mandatorních a quasi mandatorních výdajů (meziroční změna v %)



Pramen: MF, vlastní propočty

Dílčí závěr

Mandatorní výdaje jsou obrovskou zátěží vládních výdajů. Jestliže z pohledu veřejných rozpočtů byly ještě donedávna jako největší břemeno vnímány transformační náklady české ekonomiky spojené především s akcemi směřujícími k zabránění kolapsu bankovního systému (náklady spojené s očištěním bankovních portfolií, pádů a nucených fúzí bank jsou odhadovány na tři čtvrtě bilionu korun), lze vývoj mandatorních výdajů státního rozpočtu pokládat za riziko ještě explozivnější. Zejména z pohledu budoucích perspektiv. Ztráta České konsolidační agentury jako subjektu spravujícího špatné pohledávky bude totiž v průběhu času umořována, avšak klíčové položky mandatorních výdajů, to znamená sociální transfery a z nich zejména dávky důchodového pojištění, budou v průběhu doby díky demografickému vývoji klást stále vyšší nároky na výdaje státu, a to i v případě, že by byla přijata drastická reforma veřejných financí.