

O reformě veřejných financí z pohledu veřejného mínění

Jan Červenka

Reforma veřejných financí se v průběhu období posledních dvou let stala dominantním tématem české politiky. Kabinet premiéra Vladimíra Špidly ji nedlouho po svém ustavení vyhlásil jako ústřední prvek své vládní agendy pro celé volební období a samotný pojem reforma veřejných financí již dlouho představuje jeden z nejfrekventovanějších termínů veřejných vystoupení koaličních i opozičních politiků nebo vnitropolitických komentářů a zpravodajství hlavních sdělovacích prostředků. Do debat v souvislosti s reformou se velmi intenzivně zapojily i některé klíčové zájmové skupiny, jako např. odbory, profesní komory, zaměstnavatelské svazy či různá uskupení podnikatelů, přičemž několikrát se spory probíhající ohledně některých návrhů vyhrty až na samotný pokraj otevřeného sociálního konfliktu. Z našich kontinuálních šetření, v nichž např. pravidelně zjišťujeme, které události z poslední doby lidé považují za nejdůležitější, přitom bylo dlouhodobě patrné, že reformu veřejných financí jako jeden z hlavních problémů současnosti vnímá i většina občanské veřejnosti. V této situaci bylo samozřejmostí, že se náš výzkumný zájem začal věnovat právě tomuto tématu.

Od počátku jsme ovšem stáli před ne zcela jednoduchou otázkou, jak se zkoumání této problematiky zhodnotit. Kamenem úrazu byla především meritorní stránka objektu našeho zájmu. Ať již se samotné slovní spojení „reforma veřejných financí“ zabydlelo ve slovníku aktuálního politického diskursu jakkoli pevně, jeho význam byl a nadále zůstává dosti nejasný. To, o čem se mluví jako o vládní reformě veřejných financí, nepředstavuje totiž žádný předem přesně definovaný, ucelený, vnitřně konzistentní a provázaný záměr. Ve skutečnosti jde o poměrně rozsáhlý a pestrý soubor dílčích opatření, která spolu často vzájemně nijak nesouvisejí. Jejich deklarovaným účelem je dosažení vyváženosti veřejných rozpočtů v průběhu několika let, ke kterému má z jedné třetiny přispět navýšení rozpočtových příjmů a ze dvou třetin snížení rozpočtových výdajů. Přitom však některá z opatření oficiálně zahrnutých do vládního pojetí reformy veřejných financí s takto deklarovaným účelem nekorespondují, což se týká např. snížení sazby daně z převodu nemovitostí či snížení sazby daně z příjmu právnických osob. Navíc jednotlivá dílčí opatření reformy jsou schvalována postupně, přičemž v průběhu jejich schvalování dochází k četným, často velmi podstatným změnám, takže jejich konečná podoba a důsledky se mohou výrazně lišit od původních předpokladů. Do hry zároveň vstupují i alternativní náměty a představy, se kterými vystupují nejen opoziční politici, ale i část nespokojenců z řad jednotlivých koaličních stran, zainteresované zájmové skupiny, nebo lidé prezentovaní jako nezávislí odborníci.

Z těchto důvodů bylo od počátku jen těžko myslitelné pokoušet se zkoumat názory občanů na reformu veřejných financí en bloc. Racionální interpretace výsledků šetření, ve kterém respondenti mohou stejnou otázku vnímat navzájem velmi odlišně, a kde výzkumník nemá ani možnost zjistit, jak respondenti příslušnou otázku vlastně chápou, je prakticky vyloučena a samotné výsledky nemají valnou hodnotu, protože nikdo neví, o čem vlastně vypovídají. Nakonec jsme dospěli k závěru, že nejlepším řešením bude předložit respondentům v podobě baterie co možná nejsrozumitelněji naformulovaný výčet jednotlivých opatření s tím, aby se u každé jednotlivé položky mohli vyjádřit, zda příslušný krok podporují, nebo naopak nepodporují. Do baterie jsme zároveň zařadili nejen klíčové prvky vládního programu reformy, ale i některé návrhy opatření, se kterými přišly na veřejnost opoziční strany. Vytvořenou otázku jsme pak zařadili do výzkumu, který proběhl v druhé dekádě ledna 2004.¹

¹ To, jakým problémem z hlediska zkoumání veřejného mínění reforma veřejných financí byla a je, poměrně názorně dokládá poněkud nemilá skutečnost, že náš lednový dotazník stačil v jednom dosti klíčovém bodě zastarat prakticky ve chvíli, kdy začal sběr dat v terénu. Ještě v okamžiku distribuce dotazníků se všeobecně předpokládalo, že tzv. snížená pětiprocentní sazba daně z přidané hodnoty bude u těch druhů zboží a služeb,

Tabulka 1: Postoje k opatřením reformy veřejných financí (v %).

	Podporuje		Nepodporuje	
	rozhodně	spíše	spíše	rozhodně
Kolkování alkoholu	38	33	11	4
Zákaz prodeje alkoholu a cigaret na tržištích	40	28	15	6
Snížení nemocenské dávky v prvních 14 dnech nemoci	4	8	26	53
Zavedení minimální daně pro podnikatele	17	20	22	17
Snížení sazby daně ze zisku firem	11	28	21	9
Zavedení registračních pokladen	28	30	11	5
Zákaz plateb v hotovosti nad hranici 500 tisíc Kč	25	26	12	8
Majetková příznání od určité výše majetku	29	30	13	11
Daňové zvýhodnění rodin s nezaopatřenými dětmi	59	32	4	1
Zvýšení 5 % sazby DPH u některých druhů zboží a služeb na 22 %	1	8	32	48
Zvýšení finanční spoluúčasti pacientů	3	13	29	47
Povinné důchodové připojištění u soukromých penzijních fondů	8	27	26	21
Snížení daně z převodu nemovitostí	31	39	8	4
Prodloužení věku pro odchod do důchodu	3	10	27	50
Zavedení rovné patnáctiprocentní daně	14	26	20	13
Snížení státního příspěvku na stavební spoření	2	10	30	47
Trvale nižší důchod při předčasném odchodu do penze	6	16	27	38
Zvýšení spotřební daně u cigaret	38	28	14	11
Zvýšení spotřební daně u alkoholu	31	32	18	11
Zvýšení spotřební daně u benzínu	4	10	34	45
Zavedení školného na vysokých školách	6	15	27	40
Zavedení spotřební daně na luxusní zboží	20	28	23	17
Zrušení daní z úroků a dividend	29	26	13	11

Zdroj: CVVM, výzkum Naše společnost 2004, šetření 04-01.

Poznámka: Dopočet do 100 % v řádku tvoří odpovědi „neví“ a „nezajímá se“.

Výsledky šetření, které v základní podobě zachycuje tabulka 1, ukázaly, že názorové spektrum ve vztahu ke komplexu dílčích prvků reformy veřejných financí je v případě občanské veřejnosti mnohem plastičtější, než je tomu u politické reprezentace jako celku. Je to pochopitelné, protože názory a postoje řadových občanů jsou oproti názorům verbalizovaným politickými stranami a jejich představiteli většinou mnohem méně determinovány ideologickými východisky a politickými či sociálněekonomickými stereotypy, které se vážou k jednotlivým doktrínám, nebo které vyplývají ze zaběhnuté politické praxe. Zároveň s tím, že jsou méně konzistentní ideologicky, jsou názory a postoje řadových občanů i nepříliš konzistentní z pohledu věcného. Ačkoli většina z nich považuje rozpočtové deficity a celkový nárůst veřejného dluhu za závažný problém, jen menší část je ochotna podporovat třeba i jen některé z kroků, které směřují k větší vyváženosti veřejných rozpočtů, ale které se zároveň budou negativně dotýkat jich samotných. Naopak populární opatření mají vesměs vysokou podporu, a to i v případech, kdy je jejich dopad na rozpočtovou rovnováhu evidentně v kontrapozici k deklarovanému cíli reformy veřejných financí.

jichž se měla změna týkat, zvednuta na úroveň tzv. základní sazby, která tehdy činila 22 %, a že základní sazba zůstane zachována beze změny. Výsledek koaličního jednání, které v této otázce proběhlo shodou okolností krátce po té, co byly dotazníky rozeslány tazatelům, byl ovšem podstatně jiný. Výsledný návrh totiž zahrnoval i celkové snížení základní sazby z 22 % na 19 %.

Je to patrné už na první pohled z relativních četností deklarované podpory či odmítnutí jednotlivých kroků, které jsou uvedeny v tabulce 1. Lidem se např. velmi zamlouvá případné daňové zvýhodnění rodin s dětmi, snížení sazby daně z převodu nemovitostí nebo zrušení daní z úroků a dividend, ale zároveň s tím většina ostře nesouhlasí nejen s tím, aby vzrostlo daňové zatížení spotřeby (s výjimkou spotřebních daní u cigaret a alkoholu a v menším měřítku i u luxusního zboží), ale i s tím, aby se snižoval dosavadní státní příspěvek na stavební spoření, aby se snižovala nemocenská dávka u krátkodobých pracovních neschopností, aby se zvyšovala finanční spoluúčast pacientů nad rámec stávajícího zdravotního pojištění nebo aby se trvale krátily důchody těm, kdo odešli do penze předčasně.

Jak dále vyplývá z tabulky 1, výrazně převažující podpoře se navzdory své tradiční politické kontroverznosti těší některá opatření směřující k eliminaci daňových úniků nebo jiných forem hospodářské kriminality, jako jsou např. kolkování alkoholu a zákaz prodeje alkoholu a cigaret na tržištích, majetková přiznání, zákaz hotovostních plateb od určité výše nebo zavedení registračních pokladen. Neplatí to ovšem pro zavedení tzv. minimální daně, která by měla zajistit alespoň nějaké zdanění těch podnikatelů a samostatně činných, kteří se dlouhodobě úspěšně vyhýbají placení daní z příjmu díky umělému účetnímu snižování daňového základu. Pouze 37 % respondentů vyjádřilo podporu zavedení minimální daně pro podnikatele, zatímco 39 % se postavilo proti a dalších 24 % se nevyjádřilo. Mezi odpůrci tohoto opatření jsou přitom vcelku pochopitelně více zastoupeni podnikatelé a živnostníci (33 % pro, 61 % proti), ale jinak jsou sociodemografické diference v rozložení názorů na tento krok poměrně nevýrazné, což může naznačovat, že zde na rozdíl od jiných uvažovaných opatření veřejnost nemá úplně jasnou představu o smyslu a podstatě tohoto instrumentu. Pochopitelně, důvodem k odmítání minimální daně může být v některých případech i pocit, že její výše by u řady podnikatelů zdaleka neodpovídala jejich skutečným příjmům, ať už jedním či druhým směrem, a že by tak ve své podstatě byla poněkud nespravedlivá.

Pokud jde o změny daňových sazeb, většině veřejnosti by zřejmě příliš nevadilo zvýšení spotřebních daní u cigaret či alkoholu, ale v případě benzínu jsou proti bezmála čtyři pětiny populace. Velmi nepopulární je pochopitelně i převádění některých druhů zboží a služeb ze snížené do základní sazby daně z přidané hodnoty. Jak už bylo naznačeno výše, vysokou podporu mezi respondenty má snížení daně z převodu nemovitostí, což zřetelně kontrastuje s jejich značně rezervovaným postojem k vládou deklarovanému snižování sazby daně ze zisku firem. Tento rozdíl je mj. dalším názorným dokladem toho, že postoje veřejnosti se z velké části řídí osobně utilitárními hledisky. Jiné náměty v daňové oblasti, kterými se šetření zabývalo a se kterými vesměs přišly opoziční strany, většinou nejsou přijímány jednoznačně kladně či naopak odmítavě. Relativně nejsilnější podporu by u respondentů mělo případné odbourání daní z kapitálových výnosů (z úroků či dividend), ale podpora mírně převážila i v případě eventuálního uvalení spotřební daně na luxusní zboží či zavedení tzv. rovné patnáctiprocentní daně.

Jednoznačně negativně jsou přijímány v podstatě veškeré záměry restriktivních opatření v sociální oblasti nebo kroky s negativními sociálními důsledky pro širší skupiny populace. Více než tři čtvrtiny respondentů odmítají snižování nemocenských dávek v prvních dvou týdnech pracovní neschopnosti či prodlužování věku pro odchod do důchodu a dvě třetiny jsou také proti myšlence trvalého snížení starobního důchodu lidem, kteří odejdou do penze předčasně. Podobným způsobem dopadlo i eventuální zvyšování finanční spoluúčasti pacientů nad rámec povinného zdravotního pojištění, se kterým nesouhlasily tři čtvrtiny dotázaných, nebo zavedení školného na vysokých školách, které odmítají dvě třetiny populace. Příliš velkou radost občanům zjevně neudělalo ani již uskutečněné snížení státního příspěvku na stavební spoření, proti kterému se v šetření vyjádřily více než tři čtvrtiny respondentů. S relativně nižší mírou obecné nevole se z podobně orientovaných opatření zařazených do výzkumu setkala pouze myšlenka povinného důchodového připojištění u soukromých

penzijních fondů, i když ani ta se veřejnosti zjevně příliš nezamlouvá. Asi třetina občanů by takové rozhodnutí podle vlastního vyjádření podpořila, ale větší část, která se pohybovala těsně pod úrovní jedné poloviny, byla naopak proti.

Aby bylo vůbec možné výsledky výzkumu z takto rozsáhlé baterie, která zahrnuje pestrou paletu opatření tak či onak souvisejících s veřejnými financemi, nějak racionálně uchopit a odhalit podstatné vlivy, které se podílejí na formování postojů lidí v této oblasti, bylo nezbytné jednotlivé položky nějak logicky a systematicky utřídit. V tomto ohledu se velmi dobře osvědčila faktorová analýza, která odhalila sedm významných a logicky dobře interpretovatelných faktorů vysvětlujících výslednou názorovou skladbu přibližně ze tří pětín, když celková míra vyčerpané variance příslušného řešení činila 58,7 %.

Na prvním faktoru, na který z hlediska rotovaného řešení připadá 12,2 % vyčerpané variance, se významně podílely postoje k trvalému snížení důchodu při předčasném odchodu do penze, ke snížení nemocenské, ke snížení státního příspěvku na stavební spoření, ke zvýšení hranice věku pro odchod do důchodu, k zavedení školného na vysokých školách a ke zvýšení spoluúčasti pacientů na hrazení lékařské péče nad rámec povinného zdravotního pojištění s vysokými kladnými faktorovými zátěžemi, které se pohybovaly v rozmezí 0,550 až 0,712. Tento faktor, který lze ve zkratce s trochou nadsázky charakterizovat jako faktor sociálního darwinismu, odráží vliv pevného a ideologicky zcela konzistentního liberalistického postoje, který je vlastní rozsahem nepřilíš velké, ale názorově politicky velmi vyhraněné skupině obyvatel, kteří relativně častěji pocházejí z vyšších sociálních vrstev tvořených podnikateli nebo vedoucími či vysoce kvalifikovanými odbornými pracovníky s vysokými příjmy a vysokým životním standardem. Korelační analýza tohoto faktoru ukázala podle očekávání jeho zřetelnou závislost na sebezaražení na pravolevé politické škále, na subjektivním hodnocení životní úrovně vlastní domácnosti a na výši příjmu, v slabší podobě se projevila i jeho souvislost s úrovní dokončeného vzdělání.

Druhý výrazný faktor, který v rotovaném řešení vyčerpal 11,3 % celkové variance, lze případně nazvat faktorem vymítačů neřestí. Velmi silně, s faktorovými zátěžemi 0,818 a 0,817, se na něm podílely postoje ke zvýšení spotřební daně u alkoholu a u cigaret, k nim se pak s jen o málo nižšími hodnotami faktorových zátěží připojily i názory na kolkování alkoholu a na zákaz prodeje alkoholu a cigaret na tržištích. Tento faktor, jak potvrdila další analýza, je v podstatě netečný, pokud jde o politickou orientaci, vzdělání nebo sociální status respondenta, ale patrný rozdíl vykazuje z hlediska pohlaví a věku. Ženy se k alkoholu a cigaretám staví viditelně přísněji než muži a u věku lze říct, že s tím, jak se zvyšuje, postoje k oběma metlám lidstva zvolna přitvrzují.

Třetí faktor čerpající v rotovaném řešení 9,5 % celkové variance můžeme označit jako kladivo na šmelináře. Projevily se v něm prakticky stejnou měrou postoje k zavedení minimální daně pro podnikatele, k zavedení majetkových příznání, k zavedení registračních pokladen a k zákazu bezhotovostních plateb od určité výše, přičemž faktorové zátěže se u všech uvedených položek pohybovaly v poměrně úzkém rozmezí 0,652 – 0,684. S nižší, i když stále ještě poměrně významnou faktorovou zátěží okolo 0,33 se do tohoto faktoru promítlo i kolkování alkoholu a zavedení spotřební daně na luxusní zboží. Z korelační analýzy vyplynulo, že tento faktor je opět do jisté míry spojený s politickou orientací, i když sklon závislosti je opačný než tomu bylo v případě „faktoru sociálního darwinismu“. Zatímco opatření podílející se na tvorbě prvního faktoru podporovali zejména ti, kdo se hlásí k pravici, v případě „kladiva na šmelináře“ je podpora příslušných kroků směrem napravo od středu relativně nižší.

V pořadí čtvrtý faktor, kterému můžeme říkat faktor daňového ráje, významným způsobem obsáhl podporu případného zrušení daní z úroků a dividend, podporu zavedení rovné patnáctiprocentní daně, podporu snížení daně z převodu nemovitostí, podporu daňového zvýhodnění rodin s dětmi a v menší míře i podporu snížení sazby ze zisku právnických osob.

Korelační analýza neukázala významnou závislost tohoto faktoru ani na politické orientaci, ani se sociálněekonomické pozici respondenta a jeho domácnosti. Mírnou korelaci tohoto faktoru jsme ale zaznamenali ve vztahu k velikosti místa bydliště. Některá z uvedených opatření mají relativně vyšší podporu v obcích a menších městech.

Na pátém faktoru se velmi výrazně podílely postoje k přesunu vybraných druhů zboží a služeb ze snížené do základní sazby DPH a ke zvýšení spotřební daně z benzínu. Dále se v něm v o něco menší míře projevila i podpora zvýšení spoluúčasti pacientů nad rámec povinného zdravotního pojištění a okrajově také podpora zvýšení spotřební daně u alkoholu a nesouhlas se snížením daně z převodu nemovitostí. U tohoto faktoru, který, jak naznačují uvedené položky, by mohl představovat jakýsi faktor „strážců plné pokladny“, se nepodařilo odhalit žádnou významnou sociodemografickou závislost.

Předposlední ze sedmi významných faktorů vysvětlujících postoje k reformě veřejných financí tvořily především podpora uvalení spotřební daně na luxusní zboží a nesouhlas se snižováním sazby daně ze zisku právnických osob. Spolu s nimi se v menší míře do tohoto faktoru promítly i podpora daňového zvýhodnění rodin s dětmi a majetkových příznání nebo nesouhlas se zvyšováním spoluúčasti pacientů nad rámec povinného zdravotního pojištění. Tento faktor, který bychom mohli nazvat faktorem sjednocených proletářů, v podstatě odráží vliv politicky názorově vyhraněné skupiny tvořící jádro voličské podpory KSČM, což potvrdila i následná analýza. Vedle stranických preferencí a sebezařazení na pravolevé politické škále tento faktor poměrně silně koreluje i se subjektivní životní úrovní domácnosti či s jejím příjmem a s věkem respondenta.

Na posledním z faktorů se nejvíce podílela podpora zavedení povinného důchodového připojištění u soukromých penzijních fondů a v menší míře i podpora snížení daně z převodu nemovitostí, podpora daňového zvýhodnění rodin s dětmi a nesouhlas se snížením státního příspěvku na stavební spoření. Tento faktor, který lze s jistou dávkou tolerance interpretovat jako faktor opory ve stáří, vykazuje určitou míru závislosti na sebezařazení na pravolevé politické škále a politických preferencích, když větší podporu opatřením v něm zahrnutým vyjadřují ti, kdo se hlásí k pravici.

Tabulka 2: Podpora/odmítání dílčích opatření podle stranických preferencí (v %).

	KSČM	ČSSD	KDU- ČSL	ODS
Kolkování alkoholu	70/16	76/15	78/17	75/12
Zákaz prodeje alkoholu a cigaret na tržištích	63/25	71/20	76/19	73/20
Snížení nemocenské dávky v prvních 14 dnech nemoci	5/88	16/78	10/82	17/78
Zavedení minimální daně pro podnikatele	51/27	46/37	33/39	35/50
Snížení sazby daně ze zisku firem	25/42	39/39	33/33	55/28
Zavedení registračních pokladen	67/9	65/15	54/20	62/22
Zákaz plateb v hotovosti nad hranici 500 tisíc Kč	51/14	61/17	56/15	53/27
Majetková příznání od určité výše majetku	72/15	72/17	67/21	51/39
Daňové zvýhodnění rodin s nezaopatřenými dětmi	95/2	93/6	91/6	91/6
Zvýšení 5 % sazby DPH u některých druhů zboží a služeb na 22 %	5/80	12/80	9/78	11/84
Zvýšení finanční spoluúčasti pacientů	7/86	21/74	14/81	20/74
Povinné důchodové připojištění u soukromých penzijních fondů	21/61	37/54	32/50	48/39
Snížení daně z převodu nemovitostí	60/17	73/13	73/12	82/10
Prodloužení věku pro odchod do důchodu	6/89	13/79	8/82	20/75
Zavedení rovné patnáctiprocentní daně	31/40	35/41	39/35	52/32
Snížení státního příspěvku na stavební spoření	15/72	11/79	9/81	16/78

Trvale nižší důchod při předčasném odchodu do penze	21/70	21/70	20/74	27/65
Zvýšení spotřební daně u cigaret	61/29	71/21	72/22	68/25
Zvýšení spotřební daně u alkoholu	60/33	69/26	73/21	67/28
Zvýšení spotřební daně u benzínu	16/75	15/81	17/74	14/82
Zavedení školného na vysokých školách	19/68	15/74	16/76	31/62
Zavedení spotřební daně na luxusní zboží	63/24	55/34	57/35	38/53
Zrušení daní z úroků a dividend	52/21	60/24	59/23	57/28

Zdroj: CVVM, výzkum Naše společnost 2004, šetření 04-01.

Poznámka: Dopočet do 100 % tvoří odpovědi „neví“ a „nezajímá se“.

Podrobná analýza týkající se jednotlivých položek zahrnutých do našeho výzkumu doplnila výsledky faktorové analýzy a víceméně potvrdila předchozí závěry. Ukázalo se, že politická orientace má výraznější vliv na rozložení názorů pouze u některých ze zkoumaných opatření a že do utváření postojů v této oblasti, která je považována za na výsost politickou, vstupují na úrovni občanské veřejnosti různé vlivy, které působení ideologických modelů či stranických preferencí oslabují či dokonce zcela eliminují. K nejvíce politicky diferencovaným položkám v rámci zkoumané baterie patřila majetková příznání, snížení sazby daně ze zisku firmám, zavedení minimální daně pro podnikatele, povinné důchodové připojištění u soukromých penzijních fondů, zavedení rovné patnáctiprocentní daně a uvalení spotřební daně na luxusní zboží, ale i u těchto položek (viz tabulka 2) se velká část stoupenců jednotlivých stran zastoupených v parlamentu jasně odchylovala od jimi deklarovaných stanovisek.