

JAK NA STÁTNÍ ROZPOČET: EKONOMICKÝ PŘÍSTUP

21. ZÁŘÍ 2010

LIBOR DUŠEK, PH.D., VILÉM SEMERÁK, PH.D., PROF. JAN ŠVEJNAR

V letošním roce dosáhne deficit veřejných rozpočtů 208,8 mld. Kč, tj. 5,7% HDPⁱ, a dluh 38,4% HDP. Dominantní roli v celkovém deficitu i v nárůstu dluhu hraje deficit státního rozpočtu (166,7 mld. Kč, tj. 4,5% HDP). Boj s deficitem je jednou z hlavních priorit nové vlády. K jeho trvalému snížení stojí v cestě několik rizik:

- Riziko, že ochota prosazovat škrty ve výdajích rychle vyprchá. Zkušenosti ze zemí jako Švédsko a Holandsko ukazují, že k dlouhodobému snížení deficitu je třeba mít víceletou a maximálně závaznou strategii.
- Riziko, že i v příštích letech bude snižování výdajů prováděno plošně a náhodně, vedeno především snahou rychle a politicky přijatelně ušetřit výdaje, bez zohlednění priorit, bez vyhodnocení přínosů jednotlivých programů. Česko nepotřebuje ani tak nutně další škrty, jako spíše restrukturalizaci a zefektivnění výdajů.ⁱⁱ
- Riziko, že snižování výdajů či snižování daní nebude doprovázeno hlubšími reformami, které zefektivní daně i výdaje a pomohou k nižšímu deficitu i k lepšímu fungování národního hospodářství.

Zkušenosti z různých zemí a moderní ekonomická teorie nabízí odpovědi na otázky: Jak by se boj s deficitem měl projevit v připravovaném rozpočtu na rok 2011 a v dalších krocích k reformě veřejných financí? Jak snížení deficitu dosáhnout efektivně a udržitelně?

Co by vláda měla v rozpočtové oblasti prioritně prosazovat?

1. Stanovit dlouhodobý plán snižování deficitu

Mít rozpočtovou strategii a odpovídající cíle ve výdajích a daních pro všechny roky volebního období. Cíle musí být konkrétní, jasně formulované a věrohodné. Minimálně by měly zahrnovat stabilizaci dluhu v poměru k HDP na úrovni do 50%.

Krátkodobý cíl vládního prohlášení (schodek veřejných rozpočtů max. 3% do roku 2013) je krokem správným směrem; střednědobý cíl (aby si stát nebyl do roku 2016 nucen půjčovat na běžný provoz) je velmi obecný a připouští v podstatě libovolný celkový deficit.

Návrh státního rozpočtu počítá s celkovým deficitem 3,7% HDP a primárním deficitem 1,8% HDP. Pokud by růst české ekonomiky odpovídal současným predikcím IDEA-CERGE-EIⁱⁱⁱ (a od roku 2015 se navrátil k historickým průměrným hodnotám), a pokud by se podařilo udržet primární deficit pod 1,8%, měl by se nárůst dluhu po roce 2014 výrazně zpomalit a de facto stabilizovat na úrovni 44-48% HDP.^{iv} Běžné deficity by pak také od roku 2013-15 měly plnit limit stanovený Maastrichtskými kritérii.

2. Dodržovat a aktivně využívat výdajové rámce.

Výdajové rámce jsou zákonné mantinely pro růst výdajů státního rozpočtu v budoucích letech, které schvaluje Sněmovna spolu s rozpočtem. Jakkoli je rozpočet na rok 2011 momentální prioritou, spolu s ním budou schváleny

i výdajové rámce na roky 2012 a 2013. Budou v mnohém důležitější než samotný rozpočet, neboť předurčí budoucí výdaje.

Vláda by rámce měla nejen dodržovat (což v minulosti ne vždy činila), ale zejména používat jako nástroj k prosazení strategie na snižování deficitu. První doporučení aktuální návrh rozpočtu splňuje, druhé už jen zčásti – rámce na roky 2012 a 2013 předjímají růst nominálních výdajů o 2.1% ročně, těsně nad očekávanou inflací. To znamená zachování, nikoli snižování, reálné úrovně vládních výdajů. Strategie snižování deficitu se – s výjimkou roku 2011 - neopírá o skutečné úspory ve vládních výdajích, ale spoléhá se na ekonomický růst, díky kterému příjmy automaticky porostou rychleji než výdaje. Rámce tak splní svoji úlohu jen při optimistickém makroekonomickém vývoji.

3. Provést reformu fiskálních institucí.

Fiskální instituce jsou pravidla a omezení upravující proces přípravy a schvalování rozpočtu. Kvalitně nastavené fiskální instituce pomáhají snižovat deficity a efektivněji alokovat vládní výdaje – kupříkladu úspěšné rozpočtové reformy v Nizozemí a Švédsku se opíraly o reformy institucí. Ekonomie nabízí nástin optimálních fiskálních institucí pro Česko: Procedurální pravidla a transparentnost jsou efektivnější než uzákoněné vyrovnané rozpočty a podobná omezení.^v Aby fiskální instituce měly pozitivní vliv na rozpočty, musejí být vynutitelné mocenským orgánem nezávislým na Sněmovně.^{vi} Změna pravidel musí být mnohem obtížnější než změna samotného rozpočtu.

Konkrétně by například namísto postupného aktualizování výdajových rámců měly být schváleny celkové výdaje rozpočtu na všechny roky volebního období, a v následujících letech by bylo možné schválit pouze odchylky za předem určených podmínek.^{vii} Pro schválení zákona o rozpočtových pravidlech by měl být nutný i souhlas Senátu (obdobně jak tomu je u volebního zákona).

4. Důsledně zrušit a omezit daňové výjimky a nezavádět nové.

Daňové výjimky nejen přímo snižují výběr daní, ale nepřímo podněcují též k vyšší spotřebě zvýhodněných statků, vyšším daňovým únikům, agresivnější daňové optimalizaci, a nutí stát nastavit vyšší daňové sazby. Jen u daně z příjmu fyzických osob snižuje přímý efekt daňových výjimek příjmy rozpočtu o 18 procent plánovaného deficitu.^{viii} Kromě této částky by jejich omezení snížilo deficit o dalších 0.9 procenta^{ix} skrze nepřímé efekty a odstranilo neefektivnosti v řádu 1 až 2 miliard z výjimek plynoucích.^x

Ekonomicky zdůvodnitelných výjimek je málo. Rozhodně mezi ně nepatří odpočet úroků z hypotéky, stravenky, nedávno zavedené

odpočty DPH u automobilů, či uvažované výjimky ze silniční daně. Případně zachované výjimky by měly být cíleny jen na chudší poplatníky. Např. pokud je politickým rozhodnutím pomáhat lidem k vlastnímu bydlení pomocí odpočtu úroků z hypotéky, necht' je odpočet omezen do výše úvěrů, které si na pořízení bydlení berou lidé s nižšími příjmy.^{xi}

5. Systematicky zefektivňovat daňový systém sbližováním sazeb.

Česko nemá efektivní daňový systém. Neefektivnost nespočívá jen v administrativních nákladech pro poplatníky a stát. Velké rozdíly mezi daňovými sazbami přímo vybízejí k přesouvání příjmů a zisků do kategorií, které jsou zdaňovány mírně.^{xii} Na ně doplácí zejména ti, kdo podobné kličky provádět nemohou – řadoví občané.

Pracovní příjmy běžné domácnosti s dětmi jsou zatíženy 54% mezní daňovou sazbou, čímž Česko převyšuje sociální státy jako Dánsko či Švédsko, o sousedních post-komunistických zemích nemluvě.^{xiii} Prioritou je rozpočtově neutrální snížení sazeb sociálního pojištění kombinované sbližováním sazeb DPH, které by měly být provedeno zcela nezávisle na penzijní reformě. To zároveň umožní sbližení vyměřovacích základů pro pojištění živnostníků a zaměstnanců, bez nutnosti přímo zvyšovat daně živnostníkům. Ve snaze pomoci chudým se daně a sociální dávky nelogicky duplikují (např. daňové bonusy a přídatky na děti) a vytvářejí pastí chudoby (100% daňové sazby) i pro domácnosti, kde hlavní živitel vydělává 60 až 80% průměrné mzdy.^{xiiii}

6. Bojovat s korupcí a zprůhlednit veřejné zakázky.

I velmi opatrný odhad o předražení veřejných zakázek v důsledku jejich neprůhledného a neefektivního přidělování činí 24 % plánovaného deficitu.^{xv} Cestou ke snížení této částky je zveřejňování všech informací o státních výdajích a veřejných zakázkách (předložených nabídek, zdůvodnění výběru, znění smluv, atd.), intenzivnější využívání aukcí, kombinované s intenzivnějším odhalováním korupce a účinnějšími tresty.

Obecnému povědomí a zjištěním investigativních žurnalistů o zkorumpovanosti veřejných zakázek se doslova vysmívají čísla o počtu osob odsouzených za trestné činy pletich při veřejné soutěži a veřejné dražbě (4) či přijímání úplatku (51).^{xvi} Účinnějšími tresty nejsou vysoké tresty odnětí svobody (které jsou pouze populističtými deklamacemi, neboť sondy je odmítají udělit a nabazují je krátkými podmíněnými tresty), ale zejména přísné peněžité tresty nebo kratší, ale skutečně udělované nepodmíněné tresty.

7. Neškrtnat výdaje plošně, ale rušit zbytečné výdaje.

Některé programy nevytvářejí hodnotu, která by ospravedlnila jejich štědré státní financování. Některé jsou možná podfinancované a je nesmyslné je redukovat

pošnými škrtly. Racionální přístup vyžaduje systematickou práci na hodnocení skutečných přínosů jednotlivých programů a jejich rušení na základě získané evidence.

Stavební spoření je exemplárním příkladem, který za 13 miliard korun ročně (10% deficitu) přináší minimum kladných a řadu sporných efektů: Nejvýše 29% z této částky směřuje ke domácnostem, které díky podpoře stavebního spoření opravdu spoří více; 30% nejhudších domácností pobírá pouze 9% celkových podpor, čímž stavební spoření ještě více prohlubuje nerovnosti v příjmech.^{xvii}

8. Při škrtech dnes myslet na optimální strategii do budoucna.

Aktuální krácení výdajů by mělo směřovat do oblastí, u nichž se předpokládá dlouhodobý útlum.

Například má-li ministerstvo snížit mzdové výdaje a zároveň vládní program počítá s posunem financování měst a obcí od účelových dotací k vlastním příjmům, je více než logické už nyní krátit mzdové výdaje v odborech, které přerozdělují dotace obcím.

Je též nutné myslet na politickou průchodnost škrťů v následujících letech a prosazovat je již dnes v jednom legislativním návrhu.

Například záměr snížit podporu stavebního spoření jednorázově nyní a o něco více v budoucnu je chválný. Ale bude ochota schválit další snížení podpory i za dva roky? Vhodnější (a politicky průchodnější) je již nyní uzákonit dlouhodobé snižování podpory.

9. Nahrazovat veřejné výdaje inteligentními reformami.

V posledních letech se významně zakořenil princip, že nedostatek čehokoli se vyřeší přidáním dotace z veřejných peněz. Lepším řešením je často odstranění strukturální příčiny nedostatku.

Například na podporu penzijního připojištění státní rozpočet utrací 5.3 miliardy ročně. Průměrné vklady do penzijních fondů přitom představují 2 procenta mezd, což na zajištění „důstojného stáří“ nestačí. Skutečným problémem jsou nízké výnosy fondů, dané přeregulovanou investiční strategií a zejména extrémně vysokými náklady na marketing a další administrativu, které z výnosů ukrájí minimálně 1.3 procentního bodu.^{xviii} Náklady by přitom realisticky neměly přesahovat 0.4 procentního bodu.^{xix} Systémová reforma trhu penzijních fondů, i kdyby dokázala zvýšit čisté výnosy o pouhé půl procento, by umožnila snížit průměrný státní příspěvek o 56 Kč (a snížit deficit o více než 2%^{xx}), při zachování stejné výše konečných úspor při stejných vkladech pro „typického“ spořitele.^{xxi}

10. Dát důraz na racionální investice do infrastruktury.

Kvalitní infrastruktura má ve všech zemích silné přímé i nepřímé pozitivní dopady na fungování národního hospodářství. V malé zemi jako Česko může tento pozitivní dopad být silnější než v mnoha jiných zemích, zejména na vytvoření jednotného a flexibilního trhu práce a následně i snížení celkové nezaměstnanosti a zvýšení produktivity práce.^{xxii} Rozvoj infrastruktury nevyžaduje nutně zvyšování výdajů ze státního rozpočtu, ale zejména jejich efektivnější využití a vyšší spoluúčast samotných uživatelů.

Ke rozvoji infrastruktury tedy nejprve využít snížení korupce a zefektivnění veřejných zakázek, vyšší využívání mýtného (i pro osobní vozy, a zejména ve velkoměstech) či více konkurence ve veřejné dopravě (odstranění všech bariér pro vstup soukromých dopravců na železnici).

11. Neohrozit a dokončit reformu terciárního vzdělávání, vědy a výzkumu.

Pro stát, který je chudý na nerostné zdroje, jsou investice do kvalitního lidského kapitálu strategicky důležité. Jednak pro zvýšení produktivity práce a příjmů lidí, jednak pro odstranění nerovností v příjmech – relativní nedostatek vzdělaných lidí na trhu práce způsobuje, že Česko má mezi zeměmi OECD druhý nejvyšší rozdíl v příjmech mezi zaměstnanci s vysokoškolským a středoškolským vzděláním (v průměru 83%).^{xxiii}

Ve vědě a vysokém školství by měl stát koncentrovat finance jednak do mezinárodně-kvalitních institucí a programů, jednak do zvýšení dostupnosti kvalitního bakalářského vzdělání pro více lidí. Pro zavedení školného hovoří (kromě rozšíření dostupnosti) i čisté rozpočtový argument – umožňuje zvýšit celkové zdroje peněz pro vysoké školy při nižších výdajích ze státního rozpočtu. Ve středním školství reflektovat reálnou poptávku po gymnáziích a středních školách.^{xxiv}

12. Zvážit přijetí eura okamžitě, jakmile to stav veřejných rozpočtů dovolí.

Vládní prohlášení naznačuje připravenost veřejných financí na vstup do eurozóny cca od roku 2013-14. Přijetí eura bude mít i (převážně pozitivní) dlouhodobé rozpočtové efekty.

Přijetí eura zřejmě umožní financovat vládní dluh při nižších úrocích,^{xxv} sníží reálnou hodnotu vládního dluhu díky vlivu přijetí eura na domácí inflaci ve formě tzv. Balassa-Samuelsonova efektu^{xxvi}, uspoří administrativní náklady veřejného sektoru při konverzi měn a dalších bankovních transakcích a sníží nejistoty veřejných institucí ohledně reálné hodnoty evropských dotací.

ⁱ Saldo veřejných rozpočtů v metodice GFS 2001. Saldo rozpočtů po očištění o vliv dotací transformačním institucím a vliv prostředků EU dosáhne -4,9% HDP. Zdroj: MFČR

ⁱⁱ I v roce 2010 se podíl výdajů veřejných rozpočtů na HDP snížil, a to o 0,1% procentního bodu. Zdroj: MFČR

ⁱⁱⁱ http://idea.cerge-ei.cz/documents/Makropredikce2010_05.pdf

^{iv} Poměrně velký rozptyl je daný nejasnostmi ohledně budoucího vývoje HDP, úrokových sazeb na vládní dluh, atd. Řada proměnných (např. budoucí citlivost primárních deficitů na ekonomický růst) je také jen obtížně odhadnutelných.

^v Pro přehled studií zkoumajících účinnost fiskálních pravidel (zákonných omezení dluhů, deficit, a dalších parametrů veřejných financí) a fiskálních institucí (zákonných procedur pro tvorbu rozpočtů) viz např. von Hagen, J.: Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance, Economic and Social Review, Vol. 33, No. 3, Winter, 2002.

^{vi} Ilustrativním je jeden ze závěrů studie Bohn H. a R.Inman: Balanced-Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 45, 1996. Fiskální pravidla omezující deficit rozpočtů jednotlivých států USA mají silnější dopad na skutečné deficity ve státech, kde nejvyšší soudy jsou více nezávislé na zákonodárné a výkonné moci. Pro české prostředí se nabízí úvaha, zda by Ústavní soud měl mít explicitně určenou pravomoc posuzovat, zda procedura schválení a obsah rozpočtu odpovídají zákonným pravidlům.

^{vii} Detailně je tento návrh rozveden v Švejnar J., L. Dušek a V. Semerák: Jak inteligentně reformovat veřejné finance, Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu při Národohospodářském ústavu AVČR, květen 2010, str. 15-18.

^{viii} Tj., 24 miliard Kč. Zdroj: Materiál Ministerstva financí ČR "Přehled daňových zvýhodnění", k dispozici na http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xml/ek_rvf_kompletni_material.html. Částka 24 miliard představuje jen tu část výjimek, které Ministerstvo financí doporučilo ke zrušení.

^{ix} Tj. 1,2 miliardy Kč.

^x Jednoduchý odhad nepřímých efektů a snížení neefektivností (umrtvených nákladů) využívá vzorců pro výpočet změny rozpočtových příjmů a umrtvených nákladů v závislosti na elasticitě zdanitelného příjmu a poměru mezi skutečným a potenciálním daňovým základem. (Viz Feldstein, M.: *Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax*, Review of Economics and Statistics, Vol 81 (4), 1999: 674-680; Kozepczuk, W.: Tax Bases, Tax Rates, and the Elasticity of Reported Income, Journal of Public Economics, Volume 89 (11-12), 2005, 2093-2119.) Výpočet je k dispozici na požádání.

^{xi} Doporučujeme omezení na úrovni 3. decilu nově přiznaných hypoték na pořízení bydlení. Dle statistik Ministerstva pro místní rozvoj byla v roce 2008 průměrná výše nově poskytnuté hypotéky na pořízení bydlení 1,7 milionu korun. Podrobné rozdělení není uváděno, ale 3. decil je nevyhnutelně výrazně nižší než 1,7 milion korun. (Ministerstvo pro místní rozvoj, Hypotéční úvěry 2002-2010, dostupné na [http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Statistiky-Analyzy/Statistiky-z-oblasti-bytove-politiky-\(1\)/Hypotecni-uvery/Hypotecni-uvery-\(2002-2008\)](http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Statistiky-Analyzy/Statistiky-z-oblasti-bytove-politiky-(1)/Hypotecni-uvery/Hypotecni-uvery-(2002-2008))).

^{xii} Např. využívání dohod o provedení práce, přesun zisků firem do platů jejich vlastníků-manažerů, které jsou nad stropy sociálního a zdravotního pojištění zdaňovány pouze 15% sazbou.

^{xiii} Zdroj: Taxing Wages 2008-2009, Table I.6., Figure I.6., OECD 2001:

^{xiv} Jan Pavel: Dopady změn v dávkovém a daňovém systému v letech 2004-2008 na hodnoty ukazatelů motivace k práci v ČR. Výzkumná studie, Ministerstvo financí ČR 2010.

^{xv} Tj. 32 miliard Kč. Zdroj: Transparency International: Odhad neefektivně vynaložených veřejných zdrojů ve veřejných zakázkách v České republice, Transparency International 2007, http://www.transparency.cz/pdf/publikace/vz_odhad_neefektivty.pdf

^{xvi} Statistická ročenka kriminality – rok 2008, Ministerstvo spravedlnosti ČR.

^{xvii} Švejnar J., L. Dušek a V. Semerák: Jak inteligentně reformovat veřejné finance, Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu při Národohospodářském ústavu AVČR, květen 2010, str. 20-22, 35-36.

^{xviii} Penzijní připojištění se státním příspěvkem, 1995-2009, Asociace penzijních fondů ČR, duben 2009.

^{xix} Dle zkušeností soukromých indexových fondů (Fidelity a Vanguard), Norského státního penzijního fondu (Statens Pensjonsfond), konzultace s představiteli domácích investičních společností.

^{xx} Tj. 2,8 miliardy Kč.

^{xxi} Snížení příspěvku o 56 srovnává konečnou výši úspor ve věku 65 let pro typického účastníka penzijního připojištění při současném průměrném státním příspěvku (105 korun měsíčně) a výnosech fondů na úrovni průměrného výnosu za roky 2000-2009 (3,137 procent) a konečnou výši úspor stejného typického účastníka při sníženém příspěvku 49 korun a výnosech zvýšených o 0,5 procentního bodu. Detaily výpočtu jsou k dispozici na vyžádání.

^{xxii} Díky snadnějšímu dojíždění za prací z regionů s vysokou strukturální nezaměstnaností do regionů s bohatšími pracovními příležitostmi. Např. efekt dálnice Plzeň-Praha, kdy se Plzeň podle mezinárodních měřítek dojíždění za prací stala „předměstím Prahy“.

^{xxiii} Education at Glance 2010, Table A.7.1. OECD Indicators, OECD 2010.

^{xxiv} Knot O. a D. Munich: High School Admission Procedure in the Czech Republic: Example of Inefficient Matching Mechanism, připraveno k vydání jako CERGE-EI Working paper 2010, ukazují na simulaci alternativních procedur přijímání studentů na školy, že ve stávajícím českém systému skutečná poptávka po středních školách a zejména gymnáziích je výrazně vyšší, než kolik lze usuzovat dle počtů podaných přihlášek.

^{xxv} I když je v teoretické rovině efekt měnové integrace na úrokový diferenciál diskutabilní, empirické analýzy (viz např. Bernoth, von Hagen, Schuknecht: Sovereign Risk Premiums in the European Government Bond Markets, GESY discussion paper, 1512006) ukazují na existenci malého i když ne vždy statisticky významného pozitivního vlivu EMU na financování vládního dluhu.

^{xxvi} Empirické analýzy ukazují na málo významný (Egert et al.: The Balassa-Samuelson Effect in Central and Eastern Europe: Myth or Reality? Journal of Comparative Economics Vol 31, Issue 3, September 2003) či relativně malý (Sinn a Reutter, The Minimum Inflation Rate for Euroland. NBER working paper 8085, January 2001) vliv Balassa-Samuelsonova efektu na inflační diferenciál mezi ČR a Německem. Navíc by růst mezd s tímto efektem související byl nutně více než kompenzován nárůstem produktivity (pokud ekonomika nečelí jiným strukturálním problémům).

Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu (IDEA) je novým projektem Národohospodářského ústavu AV ČR, v. v. i. a prof. Jana Švejnara. IDEA je moderní a politicky nezávislé myšlenkové centrum (think-tank), které vytváří a nabízí širokou škálu podstatných myšlenek a názorů pro veřejnou sféru, založených na solidní analýze; přispívá ke vzniku celonárodní vize a strategie pro budoucnost a poskytuje občanům dostatečné informace k tomu, aby byl jejich hlas výrazněji slyšet uprostřed společenského dění a jejich zvolené představitel vedl k odpovědnosti vůči veřejným zájmům.

<http://idea.cerge-ei.cz>

1. Vytváření shody na základě intelektuální otevřenosti – přijímání volné soutěže myšlenek, otevřenost podnětům z různých částí světa, přehodnocování existujících stanovisek vzhledem k novým výzvám.
2. Využívání nejvhodnějších teoretických a praktických poznatků – snaha o rozvinutí postupů na základě nejlepších teoretických i praktických poznatků (z České republiky i ze zahraničí).
3. Zaměření aktivit na vytvoření efektivní politiky a strategie České republiky – doplňovat akademické instituce vytvářením podkladů efektivním a operativním způsobem.

Twitter: IDEA_CZ

IDEA pro hospodářskou politiku (IDEA on Public Policy) 1/2010,

© Libor Dušek, Ph.D., Vilém Semerák, Ph.D., a Prof. Jan Švejnar

Vydal a vytiskl Národohospodářský ústav AVČR, v.v.i., Politických vězňů 7, 11121 Praha 1.

Elektronická verze této publikace je k dispozici na http://idea.cerge-ei.cz/documents/iphp_201001.pdf

Upozornění: Tato studie reprezentuje pouze názory autorů a nikoli oficiální stanoviska Národohospodářského ústavu AVČR, v.v.i., či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium UK v Praze (CERGE).