

V Praze dne 9. září 2009

## Ekonomická krize – pohled odborů III

(analýza dosavadního vývoje, prognóza roku 2010, návrhy opatření)

### Úvodem

Dnes snad již nikdo v české veřejnosti – zejména pak ve vládní administrativě – nepopírá, že je česká ekonomika zasažena celosvětovou hospodářskou krizí. Přesto tomu dlouhou dobu bylo naopak a teprve rapidně se zhoršující data o vývoji hlavních ekonomických ukazatelů v prvních měsících letošního roku přiměla tyto instituce vzít krizi na vědomí.

Právě o tom, jak hodnotit tuto krizi, se dlouhou dobu vedl v odborné veřejnosti spor. Na jedné straně byli ti, kteří zejména v počátečních fázích dopady celosvětové krize na českou ekonomiku popírali a zlehčovali. Na druhé straně pak menšina těch, kteří s nástupem krize počítali a před jejím dopadem na českou ekonomiku varovali.

Pozdní rozpoznání krize stejně jako neochota či neschopnost přiznat, že tato světová krize významně zasáhne českou ekonomiku, jsou znakem naprostého profesionálního selhání příslušných vládních institucí – především pak ministerstva financí. Podobně však selhala i většina nejrůznějších „nezávislých bankovních analytiků“, kteří zjevně podleli oficiálně šířenému optimismu, že se české ekonomice světová krize vyhne. Jako hlavní důvod se uvádělo, že má zdravý bankovní sektor. Jaksi se „zapomnělo“, že vedle bank tu existuje i reálná ekonomika...

Právě skutečnost, že nástup krize do české ekonomiky byl se zpožděním vzat oficiálními místy na vědomí, vede k tomu, že opožděně jsou přijímána antikrizová opatření a boj s důsledky krize má spíše pasivní podobu restrikcí.

## I. Současné trendy v české ekonomice a odhad ekonomického růstu

### a) Základní trendy

Základní vývojové trendy české ekonomiky v první polovině letošního roku by již neměly zpochybnit skutečnost, že čelí největší krizi za dobu svojí existence, tedy od roku 1993. Jde však nepochybně o největší – svým rozsahem a očekáváme že i svým trváním – krizi od dob druhé světové války.

**Klesá zahraniční obchod** – vývoz za první polovinu letošního roku je nižší oproti stejnému období minulého roku o 20 %. Pokles vývozu (oproti stejnému období minulého roku) již trvá devět měsíců (od září minulého roku).

Dovoz se zatím snížil ještě ve větším rozsahu – o více než 22 % za pololetí, což v souhrnu znamená, že obchodní bilance skončila v prvním pololetí v přebytku, který je větší než v minulém roce. Ke kladnému saldu obchodní bilance především přispívá pokles cen surovin na světových trzích a jejich menší dovoz v důsledku krize, neboť hodnota dovozu zejména energetických surovin byla v prvním pololetí nižší o více než čtvrtinu. Ještě výrazněji pak poklesl dovoz polotovarů a materiálů – o více než 30 %.

Největší položkou českého vývozu je vývoz strojů, který se v souhrnu snížil o více než 20 % (a to i přes jednoznačně pozitivní efekt západoevropského šrotovného na český vývoz automobilů, který se však již vyčerpal). I přes tento pokles se však podařilo zachovat aktivní bilanci v českém zahraničním obchodě se stroji. Tato aktivní bilance zůstala zachována také v obchodě s největším partnerem, kterým je Německo, kde aktivum ještě dále narostlo. Jestliže poklesl vývoz strojů do Německa jen o 11 %, pak dovoz strojů z tohoto teritoria se snížil o více než 30 %. Je to patrně doklad toho, že se v českých firmách začalo šetřit, protože tento dovoz je často spojen s nákupy nové techniky a náhradních dílů.

V souhrnu tak tento vývoj přispěl k tomu, že aktivum českého obchodu s Německem v prvním pololetí vzrostlo o více než polovinu – z necelých 60 mld. na více než 90 mld. Závislost české ekonomiky na vývozu do Německa a tedy také na vývoji německé ekonomiky se v tomto období podstatně prohloubila.

Příznivě byl v prvním pololetí český vývoz ovlivňován určitým oslabením koruny vůči euru. Tento efekt však po skončení pololetí v letních měsících postupně oslabuje tak, jak koruna začala posilovat.<sup>1</sup> Lze tedy očekávat – pokud by tato tendence pokračovala – pravděpodobné zhoršení aktiva obchodní bilance. Především však zpevnění kurzu koruny bude komplikovat finanční situaci exportérů.

Výsledky zahraničního obchodu dokazují, že jeho hlavním problémem je chybějící zahraniční poptávka, což se nedá – při převažující struktuře českého zahraničního obchodu – vyřešit žádnými finančními nástroji. V první řadě je zdrojem potíží – stejně jako celé ekonomiky – jednostranná profilace české ekonomiky na dodávky pro automobilový průmysl a elektrotechniku. Především je určujícím problémem české ekonomiky neschopnost nabídnout našim partnerům jiné výrobky než jsou polotovary, součásti – je to problém vysokého podílu kooperace a malého podílu finální produkce investičního charakteru, investičních celků.

Za této situace budou exportní výsledky ovlivňovány možnostmi financování zahraničního obchodu, kde jsou rozhodující krátkodobé úvěry na profinancování dodávek hotové produkce, což by mohly zajišťovat komerční banky, pokud by měly zájem úvěrovat takové obchody.

Za velmi důležité s multiplikativním účinkem na celou ekonomiku však je nutno pokládat především velké projekty českých firem v zahraničí – vývoz investičních statků. Takové projekty zatím v českém exportu chybí, resp. jsou málo zastoupeny.

Jejich realizace je však v první řadě podmíněna také finanční spoluúčastí zahraničních partnerů – v rozsahu kolem jedné pětiny hodnoty projektu. Současná finanční krize výrazně poznamenala i možnosti zahraničních partnerů českých firem zúčastnit se takových projektů, a tak nemohou být uskutečněny, neboť tito partneři nemají dostatek zdrojů na vlastní vklad do projektu. To se nesporně týká jak Vietnamu, Balkánu i Číny, tak i Ruska a některých postsovětských republik, stejně jako dalších oblastí tradičního vývozu českých investičních celků.

---

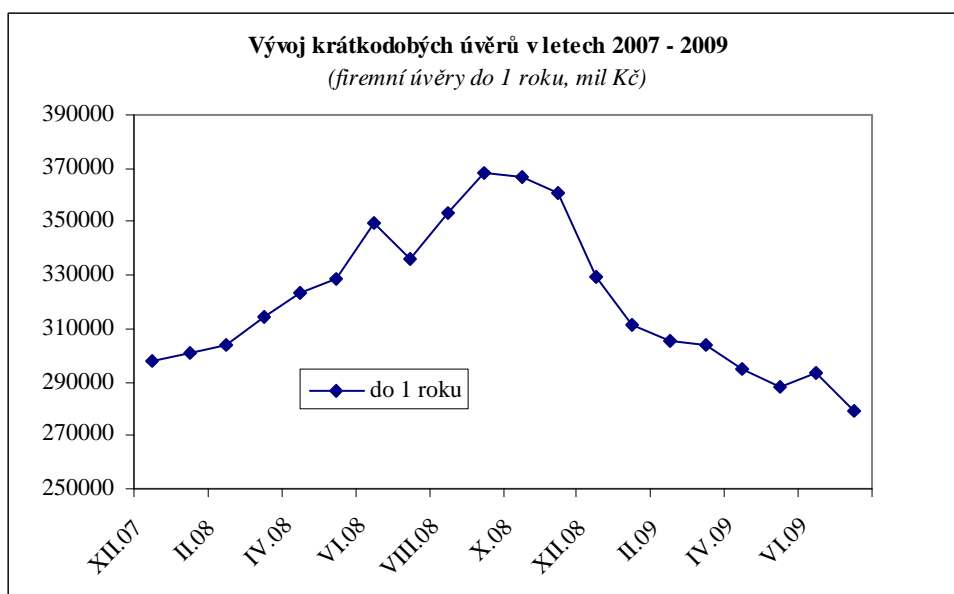
<sup>1</sup> V současnosti kurz koruny vůči euru zpevnil zhruba o desetinu oproti počátku letošního roku.

Pokud nebude Česká republika schopna nabídnout buď přímý vládní úvěr na takové projekty, resp. poskytnout dodatečné garance České exportní bance tak, aby bylo možné financovat na úvěr celou hodnotu takového projektu, nebude možné takové exporty v současné době širěji rozvinout.

Kromě toho je nezbytná – na těchto teritoriích – také přímá angažovanost oficiálních představitelů státu při přípravě těchto kontraktů.

I přes ujišťování českých bank včetně centrální banky o tom, že mají zájem na financování firem, dochází k **útlumu úvěrování**. Svědčí o tom tato čísla. Celkový objem úvěrů pro podnikatelskou sféru se na konci července 2009 snížil oproti stavu na konci minulého roku zhruba o 5 % (absolutně o 50 mld. Kč).

Naproti tomu se velmi výrazně zvyšuje zadlužení domácností, kde úvěry domácnostem již vysoko převyšují úvěry firmám. Na konci prvního pololetí 2009 dosahují pouze bankovní úvěry domácnostem 930 mld. a úvěry nefinančním institucím 820 mld. Před rokem dlužily domácnosti 800 mld. a nefinanční instituce 812 mld.<sup>2</sup>



Většina tohoto poklesu se realizuje především v krátkodobých úvěrech (jejich objem poklesl o 15 %), které slouží k provoznímu financování, což firmám zhoršuje možnosti, jak se krátkodobě vypořádat s důsledky krize. Právě na krácení provozních úvěrů si firmy nejvíc stěžují. Kromě toho si také firmy stěžují na to, že v rozporu s kroky centrální banky, která snížila základní sazby na historická minima, jsou udržovány relativně vysoké úrokové sazby a v některých případech jsou jim úrokové sazby zvyšovány. To se týká zejména malých firem, které nemají možnost – bez sankcí – přejít k jiné bance. Také bankovní trh je do značné míry monopolizován.

Tyto skutečnosti jen podrobněji dokumentují, že měnová politika centrální banky je při překonávání důsledků krize jen velmi málo účinná. Některé kroky komerčních bank – např. omezování úvěrových rámců pro krátkodobé úvěry apod. – však mohou působení krize na podnikové úrovni spíše zesilovat.

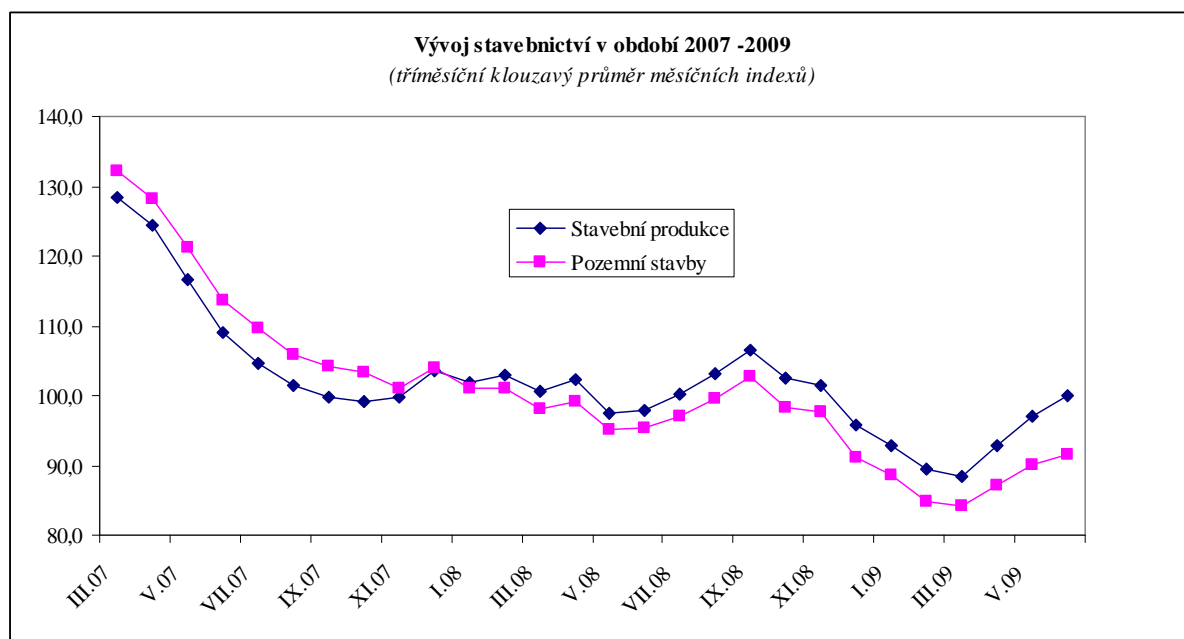
<sup>2</sup> K tomuto dluhu domácností je nutno připočítat ještě minimálně dalších 140–160 mld. půjček od nebankovních subjektů. Celkově tak domácnosti dluží 1080–1100 mld. ke konci letošního prvního pololetí.

Navíc hlavní české banky jsou součástí mezinárodních bankovních skupin a tedy se na ně přenášejí problémy s úvěrovou angažovaností jejich mateřských bank, které všechny měly problémy.

Také ve **stavebnictví** se v prvním pololetí začala projevovat krize v plném rozsahu. Nástup krize ve stavebnictví je zmírňován rozsáhlými veřejnými investicemi do infrastruktury, které vláda v předchozích letech zahájila. Proto také jediné odvětví ve stavebnictví, které zatím nepociťuje krizi, je výstavba inženýrských staveb. Ostatní stavební práce jsou již v útlumu – viz graf (zachycuje tříměsíční klouzavý průměr měsíčních indexů).

Přítom stagnace stavební výroby probíhá již delší období – v podstatě od roku 2007 již stavební výroba nevykazuje výraznější vzestup. Zároveň je potřeba si uvědomit, že již po celý minulý rok pozemní stavitelství vykazovalo pokles (konkrétně je to patrné např. na výsledcích z května 2009, kde index produkce pozemního stavitelství je 90 oproti indexu 87 v roce 2008 – celkově tak pokles produkce v květnu 2009 již oproti květnu 2007 dosahuje více než 20 %).<sup>3</sup> Je nesporné, že tento pokles již výrazně dopadá na finanční situaci zejména menších stavebních firem.

Nepříznivě se vyvíjela také hodnota nově uzavřených zakázek ve stavebnictví. Jestliže v minulém roce bylo v prvním pololetí uzavřeno nových zakázek ve stavebnictví (ve firmách s více než 50 zaměstnanci) za více než 110 mld., pak ve stejném období letošního roku to bylo jen za 85 mld. Daleko horší je pak situace s novými zakázkami v pozemním stavitelství, kde je nově uzavřených zakázek v letošním roce za 33 mld. oproti více než 60 mld. v minulém roce. V prvním pololetí také pokračoval pokles objemu poskytnutých hypoték, kde bylo dosaženo přírůstku o třetinu nižšího než v minulém roce.



Tyto dílčí signály tak dokumentují, že krize ve stavebnictví se dále prohlubuje a zmírňují ji jen rozpočtem financované stavby v inženýrském stavitelství. Pokud by toto

<sup>3</sup> Přispívá k tomu také vývoj hypotečních úvěrů. Oproti prvnímu pololetí 2007 je objem nových hypotečních úvěrů v roce 2009 nižší o 20 mld. a oproti roku 2008 je nižší o 15 mld., tj. zhruba o 40 %. Dá se předpokládat, že na konci letošního roku bude přírůstek hypotečních úvěrů o 60–70 mld. nižší než v roce 2007, kdy byl roční přírůstek hypoték největší a zhruba o 25–30 mld. menší než v minulém roce.

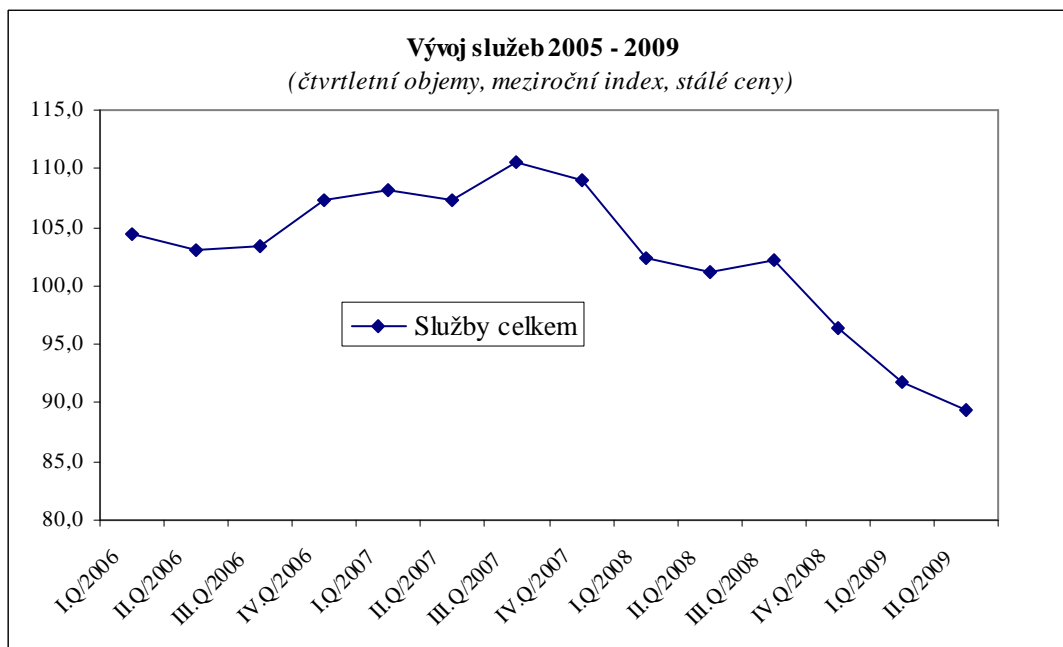
financování bylo redukováno s ohledem na deficity rozpočtu, pak by krize ve stavebnictví byla podstatně silnější a zasáhla by také do ostatních kooperujících odvětví.

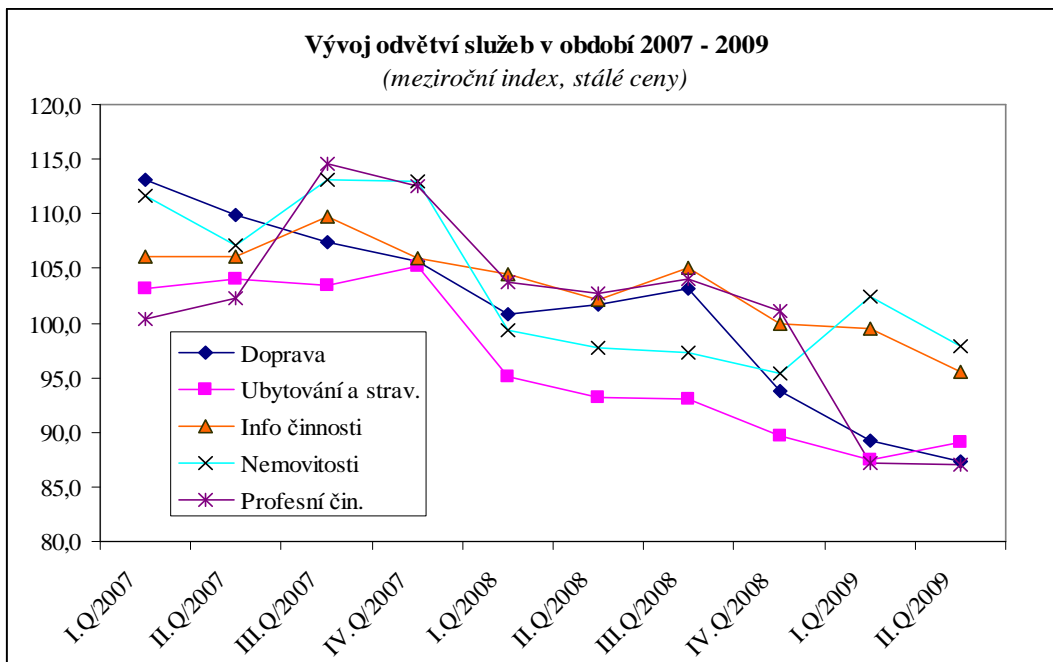
Pokles výkonů zasáhl v prvním pololetí stále větší okruh odvětví. K poklesu výkonů **dopravy** došlo již minulém roce. V letošním prvním pololetí poklesly tržby ve stálých cenách o 12 %, v běžných cenách pak již o 18 %. Tato čísla nepřímo potvrzují hloubku propadu průmyslové výroby, protože doprava je na její dynamice nesporně závislá. Signalizují také, že finanční situace řady dopravních firem se nevyhnutelně bude zhoršovat (a to i při nižších nákladech na pohonné hmoty), což pravděpodobně může vyústit do potíží ve druhé polovině roku. Připomeňme, že právě v dopravě je poměrně velká část vozového parku získávána buď na úvěr, nebo na leasing, takže potíže dopravců vzápětí dopadnou i na příslušné finanční instituce.

V podstatě stejná je situace i ve vývoji tržeb v **sektoru maloobchodu, ubytování a stravování**. Jestliže v posledním čtvrtletí minulého roku zde tržby klesly v běžných a stálých cenách shodně o 5 % (oproti shodnému čtvrtletí předchozího roku), pak v letošním roce je situace ještě horší. Tržby v maloobchodě ve stálých cenách poklesly v prvním pololetí o zhruba 5 %, ale v běžných cenách o téměř 10 %. Také zde bude mít tento vývoj tržeb velmi negativní dopady na finanční situaci zejména menších prodejců, kteří nemají dostatečný prostor k úsporám ve svých nákladech. Ještě výraznější jsou poklesy odvětví stravování a ubytování – v prvním pololetí se tržby v sektoru ubytování snížily o více než 15 %.

I tato data tak svědčí o zřetelném útlumu, který se projevil ve všech částech tohoto sektoru. Tržby ve velkoobchodě – ve všech sledovaných skupinách – vykazují za první pololetí 2009 pokračující pokles, který je rychlejší než pokles maloobchodních tržeb – v běžných cenách jde pokles o desetinu a poněkud menší je pokles tržeb ve stálých cenách.

Jedním z významných zdrojů růstu HDP v minulých letech byl růst **sektoru služeb**.



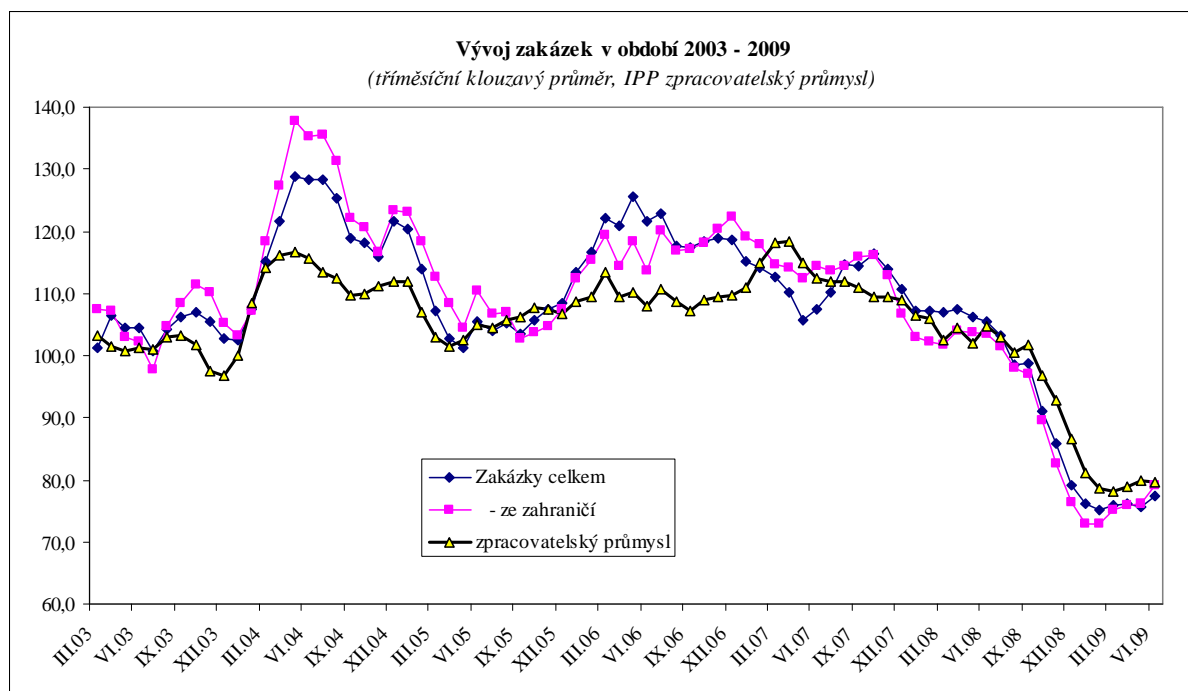


V průběhu minulého roku však i zde nastal zlom a ve druhém pololetí již všechny základní součásti tohoto sektoru přešly do poklesu. Tento pokles pak pokračoval i v prvním pololetí letošního roku, kdy se index již dostal pod úroveň 90.

Obdobně je tomu i s vývojem jednotlivých odvětví služeb. Na jejich vývoji je patrná korelace s vývojem především průmyslové výroby. Žádné odvětví služeb není v meziročním srovnání v objemu tržeb nad úrovní minulého roku. Naopak je patrné, že četné činnosti zřetelně klesají a ve druhém čtvrtletí lze jen registrovat zpomalení poklesu.

Také v sektoru služeb je začátek poklesu výroby datován do čtvrtého čtvrtletí minulého roku, i když určité náznaky zvolnění růstu jsou patrné již od poloviny roku. Z průběhu těchto křivek také vyplývá, že i tento sektor je poměrně úzce navázán na vývoj ostatních odvětví – zejména průmyslu. I když pokles výkonů zatím nedosahuje takového rozměru jako v průmyslu, je zřetelné, že závislost na vývoji výrobních odvětví, resp. ostatní ekonomiky je natolik těsná, že bez jejich zotavení nelze s oživením v sektoru služeb počítat.

Nejvýrazněji pocítil dopady krize český **průmysl**. Především v prvních měsících letošního roku byl pokles výroby velmi výrazný a byl nepochybně signálem toho, že krize zasahující průmysl je svým rozsahem nesrovnatelná s jakýmkoli poklesy či zpomaleními růstu v minulých dvaceti letech.



Jak je patrné, v závěru prvního pololetí došlo ke zmírnění poklesu indexů průmyslové výroby. Je však nutno vidět, že toto zmírnění poklesu je do značné míry vyvoláno tím, že je srovnávána produkce s obdobím, kdy již začínala průmyslová výroba tendovat ke stagnaci, či poklesu (např. index průmyslové produkce v květnu 2008 je 100, v červnu 2008 je 101,8).

Pro úvahy o možném vývoji českého průmyslu ve druhé polovině letošního roku je rozhodujícím údajem především vývoj průmyslových zakázek. Z něho vyplývá, že sice dochází k mírnému zlepšení indexu, ale pokles zakázek je stále velmi výrazný – v průměru za pololetí se pohybuje kolem 25 % oproti minulému roku. Zlepšení indexu v závěru každého čtvrtletí je patrně nutno přisuzovat výkyvu spojenému s koncem čtvrtletí (pravděpodobně doplnění zásob).<sup>4</sup>

Tento vývoj pak má dopady i na úvahy o vývoji průmyslové výroby ve druhé polovině letošního roku. Dá se očekávat, že pokles průmyslové výroby se ve srovnání se stejným obdobím minulého roku zmírní. Půjde v podstatě o „optické“ zlepšení, vyvolané nižší základnou minulého roku.

Připomeňme, že již ve druhém pololetí minulého roku došlo k poklesu průmyslové produkce v průměru o více než 5 %. Pokud srovnáme pokles produkce v prvním pololetí 2009 s prvním pololetím 2007 (a tedy vyloučíme již projevy krize v minulém roce), pak je průmyslová produkce v letošním roce zhruba o 20 % nižší než v prvním pololetí 2007. Pokud by i nadále ve druhém pololetí 2009 měla být výroba zhruba o 20 % nižší než v roce 2007, pak by se indexy průmyslové produkce musely pohybovat kolem úrovně 85. Musely by tedy být lepší než v prvním pololetí – a to zhruba o deset bodů.

Tento schematický odhad slouží především k tomu, aby ukázal, že i přes očekávané zlepšení ukazatelů výroby v průmyslu nedojde fakticky ještě k podstatnému zlepšení situace v českém průmyslu. I za této situace bude o pětinu nižší výroba oproti roku 2007.

<sup>4</sup> Je nutno také dodat, že údaje o vývoji průmyslových zakázek jsou sledovány na základě podnikové konjunkturální statistiky a vyjadřují hodnotu objednaných výrobků a prací. Nejde tedy o natolik pevná data, jako je tomu při sledování výroby. Skutečnost se proto může od těchto dat významně lišit i směrem dolů. Jak totiž uvádějí představitelé podnikatelské sféry, nejsou často ochotni z důvodů obezřetnosti ani sdělovat, jak velký propad zakázek ve skutečnosti v jejich firmách nastává.

Z toho pak vyplývají další souvislosti. V první řadě je nutno letos očekávat pokles průmyslové výroby na úrovni minimálně 15 % oproti roku 2008.

Z toho potom také vyplývá i možný rozsah krizových jevů. Jestliže až dosud řada firem vyčkávala, zda se situace na trhu nezmění, a byla ochotna pracovat v prvním pololetí se ztrátami v očekávání zlepšení situace, pak další pokračování dosavadních tendencí je donutí přehodnotit dosavadní postup. Očekáváme proto, že po skončení letního období dojde k dalšímu kolu restrukturalizace firem s ohledem na vývoj situace na trhu a tedy k redukci kapacit a k další vlně snižování zaměstnanosti.

O tom, že takový postup bude zvolen, je dostatek signálů z jednotlivých firem, a proto předpokládáme, že půjde o obecný jev vyvolaný zhoršujícími se ekonomickými výsledky. Právě na tyto výsledky je nakonec vázáno i financování firem, jejich úvěrování bankami atd., a nelze proto očekávat, že by bylo možné podobné kroky dále odkládat.

Již v závěru prvního pololetí byla navíc patrná tendence omezování, resp. plného zastavování výroby v některých nově vybudovaných provozech, které zde vznikly na základě investičních pobídek (známý je případ průmyslové zóny Stříbro nebo Hranice na Moravě). Naplňují se tak obavy, že firmy, které sem přišly na základě investičních pobídek a rozvinuly zde zpravidla kvalifikačně nenáročnou výrobu – náročnou pouze na jednoduchou práci, tedy v podstatě montovny – budou po vyčerpání výhod, které jim byly poskytnuty, mít snahu odejít do dalších zemí ve východní Evropě. Tam, kde je ještě lacinější práce než v ČR a kde mohou čerpat další pobídky.

Tento proces byl pravděpodobně probíhající krizí urychlen a dá se očekávat, že bude pokračovat. Může proto dojít k výrazným dopadům do zaměstnanosti v některých regionech.

Na pozadí tohoto vymísťování výroby směrem na východ se však rozvíjí i opačná tendence. Byly zaregistrovány případy, kdy zahraniční majitelé ukončili výrobu v českých firmách s tím, že rozhodující výrobní linky, resp. stroje byly odvezeny do mateřských zemí těchto firem, a sice do západní Evropy. Dochází tedy k tomu, že tyto zpravidla menší specializované firmy se **stahují do svých mateřských zemí, kde se snaží udržet zaměstnanost tím, že ji podporují technologií dovezenou z českých filiálek. A to i přesto, že jejich náklady práce budou oproti českým podmínkám několikrát vyšší.**

Pokračování stejné či podobné výroby v opuštěných prostorách v ČR je tak již do značné míry znemožněno. Je otázka, zda tyto areály bude možné navrátit výrobním účelům a jakým způsobem, resp. z jakých zdrojů to bude financováno, případně jak bude financována jejich sanace.

Vývojové tendence v průmyslu tak zřetelně odsouvají do vzdálenější budoucnosti úvahy o možném oživení výroby. Jestliže na počátku roku bylo ještě možné se setkat s úvahami o oživení výroby do konce letošního roku, a dokonce s názory, že průmyslová výroba jako celek v letošním roce bude stagnovat, při nejhorším poklesne o 1–2 %, pak současné výsledky naznačují, že pokles výroby bude dlouhodobý.

Dojde tedy k tomu, že objem průmyslové výroby se může delší dobu sice zvyšovat, ale předkrizové úrovně může v nepříznivých podmínkách dosáhnout až za tři či čtyři roky. V každém případě bude struktura průmyslové výroby jiná než před krizí. Některé firmy tuto krizi nepřežijí, nebo jen ve velmi omezeném rozsahu. Právě tento proces přizpůsobování rozsahu výroby reálné poptávce, očekávané v nejbližším roce či dvou, se v současné době začíná rozvíjet.

Přitom je nutné počítat i s tím, že přizpůsobování kapacit očekávané poptávce může vést k dalšímu poklesu výroby, neboť potřebná redukce kapacit musí vycházet z úvahy o

rentabilitě, a pokud – schematicky řečeno – dnes daná firma pracuje s poklesem výroby o 20 % (v očekávání zlepšení tržní situace), a to ji vede ke ztrátě, pak se k ziskovosti může vrátit, jestliže sníží výrobu ještě ve větším rozsahu, neboť si uvolní některé kapacity apod.

Pokles ve všech odvětvích ekonomiky se přenáší do **poklesu celkové zaměstnanosti a do nárůstu nezaměstnanosti**. Podle metodiky Mezinárodní organizace práce bylo na konci prvního pololetí evidováno 334 tis. nezaměstnaných, oproti stejnému období minulého roku jejich počet vzrostl o více než 110 tis. Míra nezaměstnanosti dosáhla 6,4 %.<sup>5</sup>

Podle zpravidla používané české evidence nezaměstnaných bylo na úřadech práce zaregistrováno nezaměstnaných více – 463 tis. – a také míra nezaměstnanosti byla vyšší – 8%.

Nezávisle na sobě se však obě tato měření shodují v tom, že v průběhu prvního pololetí došlo ke skokovému nárůstu nezaměstnanosti – nejvyššímu za posledních deset let – a že tento vývoj bude pokračovat, neboť výrazně ubývá nových pracovních míst (počet uchazečů na nové pracovní místo v některých regionech přesahuje 50).

I když vývoj nezaměstnanosti je velmi rychlý, přesto je její nárůst pomalejší, než by odpovídalo celkovému poklesu výroby zejména v průmyslu.<sup>6</sup> Je to částečně dáno tím, že v první fázi byla v podnicích rušena pracovní místa tzv. agenturních zaměstnanců a také zahraničních pracovníků, kteří v evidenci nejsou, protože se vrátili domů.

Nyní lze očekávat, že při restrukturalizaci firem dojde k propouštění již kmenových zaměstnanců a tedy ke zrychlení růstu nezaměstnanosti, který se zvýší také proto, že po skončení letního období se zmenší brigádnická zaměstnanost.

Kromě toho koncem léta narostou i počty absolventů škol, kteří budou hledat zaměstnání. Lze očekávat, že se ve zvýšené míře nezaměstnanost bude týkat také absolventů vysokých škol. Za pravděpodobné pokládáme, že se to bude týkat zejména všech absolventů humanitních směrů studia, protože nemalá část těchto studijních oborů je při umísťování absolventů v praxi závislá na rozpočtových organizacích.

Domníváme se proto, že právě nadcházející roky ukážou, nakolik byla opodstatněná orientace veřejného a soukromého vysokého školství na rozvinutí humanitních oborů na úkor přírodovědných a technických oborů. Daleko větším problémem je téměř absence některých technických středních škol či učebních oborů technického zaměření.<sup>7</sup>

### ***b) Možnosti ekonomického růstu v příštím období***

Jak probíhá krize, objevuje se řada úvah o budoucím vývoji české ekonomiky a o tom, jak rychle se ekonomice podaří krizi překonat. Přitom je – do značné míry – typické, že v hodnocení možností budoucího ekonomického růstu, se kterým se lze setkat v nejrůznějších prognózách, se neztídká odrážet postoj autorů k probíhající krizi. Bylo by možné říci, že ti autoři, kteří dlouho nástup krize odmítali a zastávali většinou názor, že tato celosvětová krize se spíše české ekonomice vyhne, nebo se jí dotkne jen minimálně, většinou předpokládají, že

<sup>5</sup> Za nezaměstnané jsou podle definice ILO považovány osoby, které v referenčním období neměly žádné zaměstnání, neodpracovaly ani jednu hodinu za mzdu nebo odměnu a aktivně hledaly práci, do které by byly schopny nastoupit nejpozději do dvou týdnů. Tato definice se liší od obvykle používané definice nezaměstnanosti podle evidence úřadů práce.

<sup>6</sup> To dokazují i poslední data o nezaměstnanosti v EU, která činí 8,9 % a v eurozóně, kde je nezaměstnanost ještě vyšší – 9,4 %. Úroveň nezaměstnanosti v ČR je hluboko pod evropským průměrem a přirozeně je nutné se ptát, zda se může na této nízké úrovni udržet delší dobu a případně jak rychle bude směřovat k vyšším hodnotám.

<sup>7</sup> Připomeňme, že v průměru posledních let počet absolventů veřejných VŠ přesahuje 50 tis. osob a k tomu je nutno připočítat ještě dalších více než 6 tis. absolventů soukromých vysokých škol, které připravují v podstatě pouze absolventy humanitních oborů.

se česká ekonomika z krize velmi rychle zotaví a vrátí se na trajektorii rychlého ekonomického růstu.

Tato tendence byla patrná již na počátku letošního roku, kdy byly v některých odvětvích zřetelné projevy krize. Tehdy také nemalá část odborné veřejnosti byla názoru, že krize by mohla skončit někdy v průběhu letních měsíců a v podzimních měsících již bude zřetelný obrat k růstu.

Proto také se snaží každou – i velmi malou – změnu trendu poklesu vydávat za příznak toho, že krize již odezněla a nyní začne etapa růstu. Je jisté, že původní poměrně rychlý pokles růstových veličin musí být – dříve, či později – vystřídán zmírněním trendu poklesu. Nelze však zapomínat, že takové zmírnění se dostavuje „automaticky“ tak, jak se postupně dostáváme k období již nižšího růstu, tedy poměrujeme veličiny k již nižšímu základu.

Na rozdíl od těchto představ o přechodném a krátkodobém charakteru krize se domníváme, že současná krize má jiný charakter. Ve svých úvahách vycházíme z toho, že současná krize je krizí systémovou, krizí z nadvýroby, vyprovokovanou finančními spekulacemi a dlouhodobou nerovnováhou světové, zejména americké ekonomiky. Podle našeho názoru jde o krizi vyvolanou neoliberalními koncepcemi ovlivňování vývoje ekonomik, které v posledních třiceti letech ovládly ekonomické myšlení a také ekonomickou teorii. Mezi její příčiny řadíme v minulosti prováděné deregulace finančního sektoru, odtržení vývoje finančních nástrojů a parametrů od vývoje reálné ekonomiky, ztrátu kontroly nad vývojem finančních a monetárních veličin a přirozeně i s tím související a ničím nekontrolovaný vzestup spekulací na kapitálových a surovinových trzích.

Bylo by také vhodné nezapomínat na některé charakteristiky, např. trhu se surovinami, kam se v závěrečné fázi před vyvrcholením krize přenesla pozornost spekulantů. V roce 2008 se běžně prodával barel ropy za 100 a více dolarů, stejně tak byly velmi vysoké ceny navazujících energetických surovin, železné rudy atd. Přitom v současnosti se stále udržuje relativně vysoká cena ropy – kolem 70 dolarů, což je možné jen proto, že dolar výrazně devalvoval oproti situaci před lety.

Nabízí se otázka, jak se návrat světové ekonomiky k ekonomickému růstu projeví právě na růstu těchto cen. Nakonec se můžeme i ptát, zda vůbec bude schopna světová ekonomika trvale zvyšovat svoji spotřebu základních surovin, jako tomu bylo v období před krizí, a zda součástí „řešení“ – přirozeně nikoli hned a v nejbližším roce – nebudou také jiné surovinové toky mezi hlavními ekonomickými seskupeními než dosud. Některé nově se rozvíjející země budou asi požadovat větší podíl na světové spotřebě surovin.

Jsme proto názoru, že současná krize začne odeznívat teprve tehdy, až budou odstraněny její příčiny, a to zejména na mezinárodních trzích kapitálu a ve světové ekonomice. Zde podle našeho názoru zatím nenastaly potřebné změny. Přitom pokrok v první řadě závisí na dohodě hlavních aktérů světových finančních trhů. Tam sice zatím zaznívají mnohé deklarace, ale konkrétní kroky nejsou prováděny. I ty změny, ke kterým se některé státy odhodlávají, budou vyžadovat delší čas, než se jejich pozitivní účinky projeví.

Kromě toho se domníváme, že některé konkrétní kroky jednotlivých velkých zemí mohou mít v budoucnu jen těžko předvídatelné důsledky. Zde by bylo možné uvést zejména narůstající rozpočtové deficity některých zemí – zejména USA – které se netají tím, že touto formou dochází k emisi peněz, které nejsou ničím kryty.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Připomeňme, že nedávno byly zveřejněny plány americké administrativy zvýšit státní dluh o 9000 mld. dolarů v letech 2010–2019. Každým rokem tedy zvyšují svůj deficit o 1000 mld., což je sotva představitelné číslo. Zda se jim podaří tento růst dluhu zastavit, je otázka.

Tento přístup k řešení finanční krize v zemi, odkud tato krize zasáhla světovou ekonomiku, nutně vyvolává pochybnosti o dlouhodobých důsledcích tak vysokých deficitů, které podle našeho názoru mohou vyvolat krizi celosvětové důvěry v jejich cenné papíry, stejně jako v cenné papíry emitované jinými státy, mohou vyvolat devalvaci některých světových měn atd. Těchto problémů a obav lze vyslovit řadu a je téměř jisté, že jejich případné důsledky negativně zasáhnou nepřímo i českou ekonomiku.

Podle našeho názoru je proto řešení krize především závislé na tom, jak se podaří zvládnout hospodářskou krizi ve velkých světových ekonomikách a jak se podaří nastolit nové vztahy mezi hlavními hráči světové ekonomiky. Základem pro její překonání je nalezení nového modelu fungování světové ekonomiky, kde jednou z klíčových charakteristik je např. nalezení nových vztahů mezi ekonomikami Číny a USA, které by přinesly podmínky pro zotavení minimálně třetiny světové ekonomiky, stejně tak je to pozice EU apod.

Nalézt takový model se zatím ani zdaleka nepodařilo. A to i přesto, že poslední data o některých evropských ekonomikách již hovoří o tom, že HDP vzrostl mezi jednotlivými čtvrtletími o zlomky procent. To je na hranici měřitelnosti a statistické chyby a vyvozovat z toho, že krize končí a „zase bude dobře“, je sotva opodstatněné.<sup>9</sup>

Posuzujeme-li z těchto širších pohledů možnosti překonání krize, pak se domníváme, že musíme připustit i možnost, že návrat z krize „do normálních poměrů“ nebude záležitostí několika měsíců, ale spíše několika let. To se týká nejen obnovení investiční činnosti, ale i hospodářského růstu.

Promítneme-li tento závěr do růstu HDP jako souhrnného ukazatele ekonomické činnosti, pak musíme být připraveni i na situaci, kdy obnova růstu světové ekonomiky si pravděpodobně vyžádá delší období a může trvat více let a možná – stejně jako během Velké krize třicátých let – i jedno desetiletí. Navíc je nutno také vidět, že pokud bude i nadále pokračovat – možná pomalejšími tempy rozmach čínské ekonomiky, kde se očekává, že právě její rozvoj může přispět k „vytažení“ světové ekonomiky z krize – pak se její vzestup vůbec nemusí dotýkat české ekonomiky – pouze velmi zprostředkovaně přes další země.

Podle našeho názoru je nutno se zamyslet i nad tím, že průběh zotavení z krize může probíhat s určitými přestávkami. Nelze vyloučit ani dílčí zotavení, nebo i případný další pokles. Lze to ukázat např. na šrotovném, které, jak se zdá, v některých zemích přispělo k růstu výroby automobilů. Je však tento efekt trvalý? Vyčerpá-li se, jakým způsobem ho pak nahradit, vedlo-li jen k tomu, že poptávka po automobilech se tímto způsobem „stlačila“ do kratšího období? Jaké budou důsledky dalších podobných opatření, je velmi obtížné posoudit.

Pokud bychom proto uvažovali o možnostech růstu české ekonomiky, pak rozhodně nevidíme velké šance na rychlou obnovu růstu a zejména pak na návrat k předkrizovému objemu HDP.

---

<sup>9</sup> V této souvislosti by bylo vhodné obšírněji komentovat zprávy z tisku o tom, že HDP v Německu vzrostl ve druhém letošním čtvrtletí oproti prvnímu čtvrtletí o 0,3 %, nebo v ČR je vyšší o 0,1 % oproti prvnímu letošnímu čtvrtletí. Pomiňme přitom fakt, že se z růstu o sotva měřitelnou veličinu 0,1 % - daleko za hranicí statistické chyby - vůbec vyvozuje zásadní tvrzení o konci krize. I když jde o data za tzv. sezónně upravený HDP, přesto na tomto vývoji není nic neobvyklého.

Podíváme-li se do statistik např. v ČR, pak HDP ve druhém čtvrtletí 2008 byl vyšší oproti HDP v prvnímu čtvrtletí o 7,9 %. Podrobná analýza dat o vývoji HDP v průběhu roku by ukázala, že HDP ve druhém čtvrtletí je vždy významně vyšší než v prvnímu čtvrtletí a že rozdíl mezi druhým a třetím čtvrtletím je vždy podstatně menší než mezi prvním a druhým čtvrtletím atd. Sezónně očištěný objem je veličinou, která je natolik upravovaná (a tedy i deformovaná), že vyvozovat z toho, že jsme již na konci krize je spíše nepochopením vývojových tendencí než signálem o konci krize. Je to totiž přesně naopak – ten nepatrný rozdíl velikosti HDP mezi prvním a druhým čtvrtletím je potvrzením, že krize trvá a prohlubuje se.

**Pro letošní rok očekáváme, že pokles HDP dosáhne minimálně 5 % a pravděpodobně bude ještě větší.**

Tato prognóza je potvrzením již na začátku letošního roku uvedeného našeho odhadu poklesu HDP o 5 % v tomto roce. Opírá se o to, že všechna hlavní odvětví se již v polovině letošního roku pohybují svými tržbami na úrovni nižší zhruba o desetinu oproti minulému roku. Relativní zlepšení těchto ukazatelů může nastat pouze opticky – jak bylo uvedeno výše. Za této situace je sotva možné počítat s jiným vývojem HDP.

Podíváme-li se také na užití HDP, tedy na jeho druhou stranu, i zde jsou patrné signály k poklesu. Letos se prohlubuje propad investic a navazuje na trend minulého roku. Výraznější změnu nelze očekávat ani v další části roku, neboť přetrvává-li pokles průmyslové výroby a dalších odvětví a je nepříznivá tržní situace, pak sotva očekávat nárůst investiční aktivity ze soukromých zdrojů. Kromě toho ve druhé polovině roku se nesporně začne i s úsporami ve výdajích rozpočtu, omezí se tedy infrastrukturní investice. Tento proces bude pokračovat i v dalším roce, pravděpodobně může ještě zesílit.

Soukromá spotřeba v letošním roce se oproti minulému roku sníží – narůstá počet lidí bez práce a také mzdy rostou daleko pomaleji. Kromě toho nedojde ani k valorizaci důchodů. Stejně – jak jsme již ukázali – se zpomaluje čerpání úvěrů pro domácnosti.

Obdobně je možno hovořit i o spotřebě vládního sektoru. Situace státního rozpočtu je dostatečně známá, a to se postupně dotkne i dalších restrikcí.

Je nutno také vzít v úvahu, že v důsledku ekonomického poklesu se podstatně sníží i příjmy do rozpočtů obcí, regionů a zdravotních pojišťoven. Přizpůsobení těchto rozpočtů nové příjmové situaci nevyhnutelně povede k redukci dosavadních rozpočtových výdajů a tedy bude mít dopad jak na jejich spotřební výdaje, tak i na jejich investiční plány.

Všechny tyto tendence budou pokračovat i v příštím roce a očekáváme, že některé se dále zesílí. Narůstající nezaměstnanost bude zužovat příjmy obyvatelstva, stejně jako racionalizace podnikových plánů povede k omezení investic i úsporám ve výdajích. Vycházíme také z toho, že velký prostor pro razantní podpory ze státního rozpočtu zde nebude – rozpočtový deficit je již na hranici možného...

**Domníváme se proto, že i v příštím roce bude nutné počítat s tím, že HDP pravděpodobně neporoste a že nelze vyloučit jeho další pokles – až k hranici 2 %.**

Při úvahách o vývoji HDP v příštím období vycházíme také z toho, že v současném období ekonomika prochází obdobím zlomu vývojových tendencí hlavních ukazatelů. Za této situace je velmi obtížné a sotva rozumné sestavovat dlouhodobé předpovědi.

Prognózy o vývoji HDP sotva mohou být jiné než intuitivní. Počítat s exaktními propočty, s růstem HDP s přesností na desetiny procent nemá hlubší smysl a je spíše výrazem bezradnosti jejich autorů. Pro takové propočty není v současnosti dostatek podkladů. Podle našeho názoru je proto nutné dané prognózy konstruovat jako krátkodobé a soustavně je upřesňovat podle vývoje reálné ekonomiky.

Domníváme se současně, že zatím nejsou patrné žádné významné růstové impulzy, a proto zatím nevidíme důvody pro optimistická očekávání rychlého zotavení české ekonomiky. Nemůžeme také neupozornit na to, že z této krize rozhodně nevedou ani snadná, ani jednoduchá východiska, a především na to, že na překonání krize se budou muset podílet všichni.

## II. Vývoj veřejných financí ČR, odhady a doporučení pro nejbližší období

### a) K vývoji veřejných financí v posledním desetiletí

Pokud bychom měli velmi stručně charakterizovat základní tendenci vývoje veřejných financí v posledních deseti letech – pak touto tendencí je nekonceptnost, resp. absence jakékoli politiky či jednotčí linie.

Po celé toto období se jednotlivé koaliční vlády – nezávisle na tom, zda jejich převažující silou byly levicové, či pravicové strany – snažily dokázat ideu, že snižování daní, zejména přímých, tak i snižování daňové kvóty stimuluje hospodářský vývoj tak, že ho trvale urychluje. Vycházely z toho, že i přes snižování daňových sazeb přitéká do státní pokladny stále větší objem daní, a tudíž soustava rozpočtů směřuje k vyrovnanému rozpočtovému hospodaření. S tím pak souvisel i další závěr – pokud je nutno snižovat rozpočtové deficity, pak nejdůležitější cestou je restrikce nadměrných výdajů, zejména pak tzv. mandatorních výdajů.

To je ve velké stručnosti a při určitém přípustném zjednodušení základní idea, která ovládala výchozí přístupy k tvorbě daňové soustavy a také přístupy ke koncepci státního rozpočtu – jako ústředního prvku soustavy veřejných financí – v uplynulých téměř deseti letech.

Zda byl tento přístup úspěšný, či nikoli, je možno říci již nyní. **Soustava státního rozpočtu trvale tenduje k deficitu a tento deficit se v příštích letech výrazně prohloubí.**

Výchozí parametry soustavy veřejných financí v letech 2000–2008 ukazuje následující tabulka. V ní jsou uvedeny pro větší přehlednost příjmy, v nichž jsou zahrnuty rozhodující položky příjmů a zejména se sleduje objem běžných příjmů. Přitom je zachycen vývoj hlavních zdrojů příjmů státního rozpočtu, kde právě v tomto období probíhal největší pohyb ve smyslu snižování, resp. úprav hlavních parametrů.

Konsolidované příjmy veřejných financí v letech 2000 - 2008 (v mil Kč)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Celkem příjmy	815 608	922 055	1 059 685	1 017 371	1 087 276	1 279 519	1 239 015	1 382 633	1 485 700
Běžné příjmy	770 004	838 692	893 186	961 834	1 023 551	1 117 968	1 171 742	1 296 871	1 373 200
Daně z příjmů, zisku	174 064	196 423	220 120	238 927	253 138	287 252	278 556	317 878	328 700
- fyzických osob	98 272	104 395	114 404	123 018	133 329	142 431	136 783	151 461	143 300
- právnických osob	75 792	92 028	105 716	115 909	119 809	144 821	141 773	166 417	187 600
DPH	145 918	150 939	154 439	164 388	181 780	206 894	218 120	235 037	254 800
spotřební daně	70 880	76 281	79 493	84 171	95 847	110 560	119 549	138 927	133 000
sociální pojištění	287 356	318 903	334 970	359 690	388 345	416 139	441 914	488 407	513 400

Vedle příjmů jsou dále údaje o vývoji výdajů veřejných rozpočtů za stejné období. V tomto případě se omezíme pouze na agregovaná data a také na vývoj deficitu.

Konsolidované příjmy a výdaje veřejných rozpočtů v letech 2000 - 2008 (v mil Kč)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Celkem příjmy	815 608	922 055	1 059 685	1 017 371	1 087 276	1 279 519	1 239 015	1 382 633	1 485 700
Běžné příjmy	770 004	838 692	893 186	961 834	1 023 551	1 117 968	1 171 742	1 296 871	1 373 200
Celkem výdaje	877 596	974 222	1 071 433	1 147 577	1 178 028	1 278 941	1 381 105	1 419 105	1 501 900
Běžné výdaje	760 050	850 135	931 719	975 924	998 482	1 091 590	1 170 845	1 212 196	1 266 000
Běžný deficit	9 954	-11 443	-38 533	-14 090	25 069	26 378	897	84 675	107 200
Celkový deficit	-61 988	-52 167	-11 748	-130 206	-90 752	578	-142 090	-36 472	-16 200

Vývoj deficitu je sledován ve dvou veličinách – jednak jako celkový deficit mezi celkovými příjmy a výdaji veřejných rozpočtů a jednak jako běžný deficit, tj. jako rozdíl mezi běžnými příjmy a běžnými výdaji tak, jak je běžně sleduje statistika.

### ***b) Problém mandatorních výdajů***

Údajný problém mandatorních výdajů v uplynulém desetiletí výrazně ovládal a dosud ovládá velkou část diskuse o udržitelnosti dosavadní rozpočtové politiky. Je tomu tak proto, že český státní rozpočet v sobě zahrnuje položku jednak příjmů sociálního pojištění a jednak také výdajů sociálního pojištění, které – jak je zřejmé z tabulky – mají v celém rozpočtu značný podíl a výrazně ho tak ovlivňují,

Překračuje-li sociální pojištění více než třetinu běžných příjmů a analogicky také výdajů státního rozpočtu, pak to vyvolává zdání, že je rozpočet v příliš velkém stupni z hlediska svých výdajů předurčen, a tudíž není možné v těchto výdajích provádět restrikce, protože jsou dány zákonem.

Uvedené specifikum státního rozpočtu je do značné míry anachronismem. Bylo by daleko lepší, kdyby tyto výdaje byly zcela osamostatněny ze státního rozpočtu např. ve formě samostatné veřejnoprávní Sociální pojišťovny. V té chvíli by diskuse na téma vysokého podílu mandatorních výdajů mohly ustát, pokud ovšem nejsou motivovány jinými důvody.

Bohužel je nutno říci, že za posledních deset let se o vytvoření Sociální pojišťovny nejednou hovořilo, žádná vláda však nedokázala tuto myšlenku uvést do praxe, a to především pro odpor ministerstva financí, neboť příjmy sociálního pojištění umožňovaly vylepšovat peněžní toky rozpočtu.

Tento existující systém tak ve značné míře deformuje soustavu státního rozpočtu – i když na obou stranách – ve výdajích i příjmech. Nicméně i kdyby byl systém sociálního pojištění osamostatněn a vyčleněn ze státního rozpočtu, byl by součástí systému veřejných financí. Hlavním efektem vyčlenění sociálního pojištění, resp. vzniku Sociální pojišťovny by pak byla především větší přehlednost státního rozpočtu.

Diskuse o mandatorních výdajích byla v uplynulém období také svým způsobem uměle vyvolávaná, a to především nedostatkem příjmů státního rozpočtu (pomineme-li, že při vyvolání této diskuse mohly hrát významnou roli i jiné důvody).

Hlavním důvodem stesků na údajně vysoký podíl mandatorních výdajů je fakt, že zhruba čtyři pětiny výdajů rozpočtu jsou předurčeny jednak přijatými zákony a jednak minulými rozhodnutími.

Přitom tyto diskuse, často vedené velmi vášnivě, jsou v podstatě málo účelné. Sotva se totiž mohou opřít o nějaký exaktní rozbor či teoretickou formuli, která by stanovovala přípustnou úroveň mandatorních výdajů. V žádné z diskusí, které byly k tomuto účelu vedeny, zejména ze strany ministerstva financí, nezaznělo, jaký podíl mandatorních výdajů je považován za optimální – polovina rozpočtu, jedna pětina nebo ještě méně? Diskuse k problematice mandatorních výdajů byla v tomto období nezřídka doprovázena výrazně subjektivními přístupy a často nerespektovala obecnou zkušenost či praxi.

Problém mandatorních výdajů by bylo možné demonstrovat na příkladu normálně fungující firmy. Taková firma musí vydávat peníze na nákup materiálu, energie, na mzdy svých zaměstnanců, platit daně, platit za investice. Všechny tyto výdaje jsou předurčeny tím, že firma chce fungovat a prosperovat. Pokud to nebude dělat, pak zaniká. Volnost firmy

v rozhodování o svých výdajích je v rámci daného roku v podstatě redukována jen na velikost jejího zisku, a to je zpravidla – v optimálním případě – do jedné pětiny jejích příjmů.

Státní rozpočet je na tom obdobně. Má-li fungovat stát, pak také musí platit někdo jeho zaměstnance – nejen zaměstnance ministerstev, ale i školství, armádu, bezpečnostní složky, musí jim vytvořit podmínky pro práci, musí být udržován státní majetek a musí se do něho investovat (z praxe víme, že mnohé výdaje tohoto charakteru jsou v rozpočtu rozloženy na několik let, tedy předurčeny). Proto lze v rámci investičních výdajů sotva provádět výraznější škrtů na rozestavěných akcích, pokud současně nechceme narušit jejich plynulost, zpravidla pak dochází k následným výdajům na konzervaci staveb a také škodám atd. Rozsah škrtů, resp. volnost rozhodování či jednání je v tomto případě dána v podstatě jen tím, že nebudou nové akce zahajovány. resp. jen výjimečně (nebezpečí havárií apod.).

Kdo jiný než stát má investovat do výstavby silnic a celé infrastruktury, zajišťující fungování moderní společnosti? Přitom je v systému konsolidovaných veřejných financí v podstatě lhostejné, zda tyto investice probíhají přes speciální fondy, nebo přes státní rozpočet.

Přes státní rozpočet také plynou peníze pro důchodce atd., a to rozhodně nejsou daně, ale peníze, které si tam lidé odkládají a na ně nemá rozpočet právo sáhnout. Zcela logicky proto rozpočet nemůže nemít poměrně malou volnost v nakládání s prostředky, které má k dispozici. Proto všechny úvahy o vysokém podílu mandatorních výdajů státního rozpočtu jsou tak pravděpodobně jen vyjádřením toho, že je to možná nepochopení podstaty těchto výdajů a tohoto problému.

Ovšem daleko nejspíše šlo v minulosti a jde i v současnosti o zcela vědomý atak na redukci systémů sociálního pojištění a důchodové systémy. Nikoli zřídka se s touto diskusí setkáváme tam, kde se mandatorní výdaje ztotožňují s výdaji na sociální systémy, zdravotnictví apod. Podtónem takové diskuse je pak také snaha omezit tyto výdaje a převést je na privátní systémy – důchodového pojištění, lékařské péče atd.

Tato diskuse je však také – pravděpodobně – i výrazem jisté bezradnosti a nekonceptnosti rozpočtové politiky, do které se náš systém veřejných rozpočtů v posledních letech dostal. Především je to odraz neschopnosti systému státních financí vytvořit dostatečné zdroje k pokrytí těchto – jak bylo v mezinárodním srovnání mnohokrát dokázáno – nikoli mimořádně velkých výdajů.

### ***c) Běžné výdaje***

Analýzy státního rozpočtu obvykle pracují s ukazatelem běžných výdajů, i když tento ukazatel není zcela odpovídající. Nezachycuje totiž výdaje investiční povahy, které rozpočet vždycky uskutečňuje. Přitom z povahy běžných výdajů by mělo být jasné, že i část investičních výdajů musí být hrazena z běžných daňových příjmů rozpočtu, podobně jako je tomu při hospodaření firemním. Při normálním firemním hospodaření se musí vytvářet dostatek zdrojů i na odpisy a z nich hradit investiční rozvoj, resp. obnovu investic.

Jak je patrné při prvním přiblížení, pak se vývoj vztahu mezi běžnými výdaji a běžnými příjmy v letech 2000–2008 jeví relativně dobře. Deficit vznikající v první polovině dekády se změnil v přebytek, který v závěru sledovaného období byl již výrazný.

Pokud však budeme sledovat vývoj deficitu, který by zahrnoval i výdaje investiční povahy, pak již v tomto deficitu lze sotva hovořit o jednoznačné tendenci. Jen v posledním roce se výrazně zmenšuje.

Konsolidované příjmy a výdaje veřejných rozpočtů v letech 2000 - 2008 (v mil Kč)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Celkem příjmy	815 608	922 055	1 059 685	1 017 371	1 087 276	1 279 519	1 239 015	1 382 633	1 485 700
Běžné příjmy	770 004	838 692	893 186	961 834	1 023 551	1 117 968	1 171 742	1 296 871	1 373 200
Celkem výdaje	877 596	974 222	1 071 433	1 147 577	1 178 028	1 278 941	1 381 105	1 419 105	1 501 900
Běžné výdaje	828 294	920 479	1 003 492	1 051 496	1 082 870	1 172 395	1 268 893	1 301 225	1 361 200
Běžný deficit	-58 290	-81 787	-110 306	-89 662	-59 319	-54 427	-97 151	-4 354	12 000
Celkový deficit	-61 988	-52 167	-11 748	-130 206	-90 752	578	-142 090	-36 472	-16 200

Podrobnější pohled na strukturu výdajů rozpočtu ukazuje, že vývoj deficitu výrazně osciluje v jednotlivých letech a je patrné, že se tak děje na úkor vývoje investičních výdajů. Ostatní běžné výdaje přece jen mají určitý rostoucí trend. A tak se v roce 2005 investiční výdaje snižují oproti předchozímu roku, aby se v následujícím roce 2006 – ve volebním roce – výrazně zvýšily a vzápětí znovu poklesly.

I vývoj tohoto ukazatele tak ukazuje další **tendenci státního rozpočtu stejně jako veřejných rozpočtů – politický konjunkturalismus.**

Je přirozeně otázkou, zda podobné kolísání výdajů na investice je racionální, či nikoli. Obvykle je sice možné hovořit o tom, že investice se uskutečňují až tehdy, kdy se na ně vytvoří dostatek zdrojů. To však platí pouze v jednotlivém případě a nemůže to v plné míře platit v případě tak velkého agregátního ukazatele.

Podrobnější pohled na jejich vývoj by totiž ukázal, že v tomto období se vyvíjejí krajně nerovnoměrně a sotva se tedy dá mluvit o tom, že by to byl výsledek spontánního přirozeného vývoje, jak by to nakonec v tak velkém systému, jakým je celá rozpočtová sféra, resp. ekonomika, mělo být.

Z toho pak vyplývá i další dílčí závěr – **investiční výdaje jsou ty, v nichž se uskutečňují různé restriktce, jestliže si to situace rozpočtu vyžaduje, resp. je-li nutné dosáhnout určeného deficitu.**

Jedním z problémů rozpočtové politiky uplynulého období pak bylo to, že běžné příjmy rozpočtu nebyly schopny zajistit plynulý vývoj ekonomiky rozpočtové sféry, nebyly schopny zajistit běžný chod ekonomiky. Tím máme na mysli stav, kdy soustavně docházelo k vytváření deficitů a navíc v době, kdy ekonomika prožívala období relativní prosperity.

Jedním z možných způsobů, jak zachytit vývoj českých rozpočtů v minulých letech, je právě porovnat růst hrubého domácího produktu s dynamikou vývoje běžných či celkových příjmů veřejných rozpočtů. Takové porovnání může ukázat, zda je systém výběru běžných příjmů státního rozpočtu dostatečně pružný, zda dokáže reagovat na dynamiku hospodářského růstu, či naopak, zda je setrvačný a na změnu dynamiky nereaguje.

Vývoj v tomto období charakterizují tato data.

Vývoj přírůstku HDP a běžných příjmů v letech 2000 - 2008 (v mil Kč)								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
přírůstek HDP (b.c.)	163 045	112 218	112 678	237 652	169 100	231 780	314 607	175 619
tempo růstu HDP v %	7,4	4,8	4,6	9,2	6,0	7,8	9,8	5,0
Běžné příjmy	68 688	54 494	68 648	61 717	94 417	53 774	125 129	76 329
tempo růstu běžné př.	8,9	6,5	7,7	6,4	9,2	4,8	10,7	5,9

Již na první pohled je patrné, že **výraznější závislost mezi růstem příjmů rozpočtu a růstem HDP (v běžných cenách) v tomto období je jen obtížně identifikovatelná.** Pro roky 2000–2003 by snad mohlo platit, že rozpočtová politika sledovala snahu zrychlit růst běžných příjmů rozpočtu a zajistit jejich rychlejší růst, než byl růst nominálního HDP. Důvod byl také jasný – období do roku 2000 bylo obdobím, kdy byly značné (v tehdejší měřítku)

rozpočtové deficity, a tudíž bylo logické v příštím období nastoupit cestu snižování těchto deficitů.

Naproti tomu období po roce 2002 se vyznačuje – ze všeho nejvíce – ztrátou zřetelné jednotící linie rozpočtové politiky. Z roku na rok rostou příjmy rychleji, aby vzápětí jejich růst zpomalil. To je sotva příznak koncepční politiky, můžeme-li v tomto období vůbec hovořit o nějaké dlouhodobé rozpočtové politice.

#### **d) Politika snižování daní (daňový dumping)**

I když základní linii rozpočtové politiky lze v tomto období obtížně identifikovat, přece jen zde určitá politika existovala. Zjevně to však nebyla politika, která by primárně sledovala snahu dostat rozpočtové příjmy a výdaje do rovnováhy. Kdyby tomu totiž tak bylo, pak by pravděpodobně její prioritou po roce 2002 mělo být pokračování v podstatně rychlejším růstu běžných příjmů rozpočtu.

K takové politice bylo právě v tomto období dostatek příležitostí, neboť česká ekonomika se dostala do období rychlého ekonomického růstu, které bylo mimořádně příznivé k tomu, aby se vytvářel dostatek rezerv k potlačení deficitů minulosti. Rozpočet v té době mohl tendovat k rovnováze, a dokonce i k přebytku.

Tehdejší rozpočtová politika však zjevně měla jiné priority – byla zaměřena na snižování sazeb daní, na snižování podílu daní na HDP (daňové kvóty). V návaznosti na tyto představy muselo nevyhnutelně docházet k tomu, že těžiště výběru daní bylo postupně přesouváno z přímých na nepřímé daně – především na DPH.

Tyto změny v daňové politice se pak vysvětlovaly tím, že přímé daně se dají obtížně vybírat, že dochází k masovému úniku daňových subjektů do daňových rájů atd. Tato tvrzení však nebylo možné ničím podložit. Byly to jen domněnky a v případě špatného výběru daní také špatná práce příslušných daňových správ.

V neposlední řadě byl tento posun vysvětlován i vývojem v daňovém systému na Slovensku, kde došlo ke sjednocení sazeb daně a někteří politici a konceptoři české daňové politiky z toho vyvozovali, že dojde k masovému odlivu sídel českých firem na Slovensko, kde budou mít daleko lepší podmínky.

Přitom se však neuvádělo, že Slovensko i přes snížení sazeb současně zpřísnilo daňovou politiku tak, že omezilo výrazně možnosti snižování daňového základu (omezilo v ČR tak populární a trvale narůstající možnosti snížit daňový základ nejrůznějšími slevami, zejména pro právnické osoby), zavedlo registrační pokladny, také kolkování lihu a zaměřilo se na potlačení možností daňových úniků. Tato opatření česká legislativa ani administrativa však nebyla schopna přijmout (teprve po dlouhých a neplodných diskusích bylo zavedeno kolkování lihu).<sup>10</sup>

V českém prostředí tehdy zdomácněla úvaha o úniku českých firem do daňově výhodného zahraničí. Ačkoli tato představa vypadá naprosto absurdně a nikdy nebyla podpořena věrohodnými empirickými daty, přesto v této době nabyla na síle a byla jedním z rozhodujících argumentů k tomu, aby pokračovalo snižování daní, a to nezávisle na tom,

---

<sup>10</sup> Zcela typický příklad pro konceptory českého daňového systému té doby je případ s registračními pokladnami. O jejich zavedení bylo několikrát již rozhodnuto a vždycky to nakonec skončilo tak, že ty nejmenší strany v tehdejší vládní koalici si nakonec – pod hrozbou vystoupení z koalice – vynutily odsunutí jejich zavedení a posléze jejich odmítnutí. A je také příznačné, že za tažením proti registračním pokladnám stáli ti, kteří na druhé straně hovořili o rozmařilosti státních výdajů, vysokých mandatorních výdajích atd.

jaké bylo složení vládní koalice. V tomto tažení proti vysokým daním se pokračuje až do současnosti.

Proto největší strana tehdejší vládní koalice považovala za svůj úspěch, že dokázala za posledních 10 až 15 let nejvíce snížit daně. Stejnou rétoriku přebírala i hlavní opoziční strana, která toto tažení proti údajně vysokým daním dále rozvinula a přišla s konceptem rovné daně uplatňované na Slovensku.

Tvůrci koncepce rozpočtové politiky tak měli snahu navázat na tehdejší mainstreamové tažení za co nejnižší daně, které údajně měly být akcelerátorem hospodářského růstu. Výsledkem takové snahy je vývoj běžných příjmů rozpočtu v roce 2006, kdy dochází k absolutnímu poklesu příjmů z přímých daní oproti roku 2005.

Domníváme se totiž, že v zásadě by mělo platit, že by mělo docházet k rychlejšímu růstu běžných příjmů rozpočtu než je růst nominálního HDP. Takový vývoj totiž umožňuje, aby si rozpočet vytvářel dostatečné rezervy příjmů a mohl tendovat k přebytku rozpočtu, nikoli jako dosud k deficitu. To se týká zejména období prosperity, kdy rychlý ekonomický růst by měl vytvářet dostatek rozpočtových příjmů a vytvářet přebytek rozpočtu.

Při rozumném hospodaření by tak nemělo docházet k tomu, že se výrazně snižují daňové sazby v období vysokého ekonomického růstu – aby se podpořil ekonomický růst. Snížení těchto sazeb jen odčerpává z rozpočtu zdroje na případnou tvorbu přebytku rozpočtu, resp. jako v našem případě zdroje k omezení, případně snížení deficitu.

Dojde-li v dalším období ke zpomalení ekonomického růstu, nevyhnutelně se vytrácejí rozpočtové příjmy, a tudíž taková daňová soustava zcela zákonitě musí směřovat k prudkému nárůstu rozpočtového deficitu. Přitom v období hospodářské krize nelze ani použít klasický nástroj pro povzbuzení ekonomické aktivity, jako je snížení daňového břemene. Důvod je jediný – řečeno ve zkratce – „daně už v podstatě není kam snižovat“.

Jak si ukážeme na konkrétním vývoji v roce 2008, změnami v daňové soustavě v minulých letech byla vytvořena soustava, která může fungovat – a to ještě velmi omezeně – jen za „dobrého počasí“. Ani za dobrého počasí totiž není schopna jaksi samovolně vyprodukovat přebytky rozpočtu. Jakmile se však počasí změní, dojde ke zpomalení růstu, případně k poklesu ekonomiky, a tato soustava vyprodukuje výrazné deficity. S jistou mírou zjednodušení jde o soustavu, která je svojí podstatou deficitní a jen v závislosti na příznivých či nepříznivých vnějších podmínkách generuje tu menší, či větší deficit.

Základním argumentem tehdejší diskuse také bylo, že i přes snižování daňových sazeb se i tak vybírá větší objem daní.

Tato argumentace byla nesprávná. Především se opírala o meziroční porovnání absolutních objemů vybraných daní a dokazovala, že i při snížení daňových sazeb se vybralo více než za předchozí období. Sotva tomu mohlo být jinak, protože při rychlém růstu HDP – což se právě v těchto letech dělo – je nárůst absolutních objemů HDP tak vysoký, že i při určitém snížení daňové sazby se nevyhnutelně musí vybrat větší objem daní oproti předchozímu roku.

Kromě toho se zde uvažuje o celkovém objemu daní – jak přímých, tak nepřímých. Při vysoké dynamice HDP ovšem rychle roste i spotřeba a tedy i DPH, což vede k růstu objemu daní. Vyvozovat z těchto dat závěr, že při snižování daňové sazby se vybírá více daní, je tak jen obratnou manipulací údajů o růstu absolutních objemů ukazatelů rozdílného rozměru, a to mezi HDP, objemem vybraných daní a daňovými sazbami a také jejich meziročními přírůstky. Jiný vývoj než rostoucí objem vybraných daní – i přes snižování daňových sazeb – totiž v tomto období ani nebyl možný.

Česká ekonomika byla v období prosperity a tím se poměrně rychle vyčerpaly možnosti firem, aby mohly dále krýt ze zisku své ztráty, které měly v hospodaření z minulých let, zejména z období krize let 1997–1999. Firemní sektor (zejména v tomto období – 2004 až 2007 – šlo o vysoce ziskový bankovní sektor, který byl právě v předchozích letech bohatě dotován státním rozpočtem k úhradě ztrát polostátních bank a nakonec i celého bankovního sektoru) již musel začít platit daně z trvale narůstajících zisků. Právě proto daňové inkaso výrazně narůstalo.

Zrychlení ekonomického růstu bylo ovšem zastánci snižování daňových sazeb vykládáno jako důsledek této politiky a bylo považováno za potvrzení její správnosti. To byl zcela zjevný omyl. Zrychlení ekonomického růstu nezpůsobily nízké daně, ale celoevropská a celosvětová konjunktura a na této vlně se „svezla“ i česká ekonomika. Kromě toho svůj růstový efekt měl i předchozí příliv zahraničního kapitálu, spojený s vytvořením řady exportních kapacit.

Růst české ekonomiky byl především „tažen“ růstem vnější poptávky a ten se snížením tuzemských daní neměl žádnou spojitost. Pokud by totiž snížení daní mělo mít efekt, pak by podle jeho zastánců muselo dojít k výraznému vzestupu produktivních investic a vnitřní poptávky. K takovému vývoji však nedošlo. Neměli bychom zapomínat, že i vzestup vnitřní poptávky – zejména pak vzestup poptávky na trhu nemovitostí – byl podmíněn výrazným vzestupem hypotečních úvěrů, tedy tato vnitřní poptávka rostla opět na základě dluhu.

Problémy české soustavy veřejných rozpočtů, zejména pak nastavení daňové soustavy na „dobré počasí“, na to, že je schopna udržet jakousi kvazirovnováhu mezi příjmy a výdaji jen za vysokého tempa růstu nominálního HDP, se projeví v roce 2008. V plné míře pak tyto problémy propukly v roce 2009.

#### **e) Vývoj v roce 2008**

Vývoj v roce 2008 se – jak je patrné z výše uvedených dat – vymyká všem předchozím trendům. Namísto velkého deficitu veřejných rozpočtů je zde jen malý deficit a stejně tak bylo dosaženo menšího – než byl plánovaný - deficitu ve státním rozpočtu. Vše na první pohled vypadá tak, jako by již v tomto roce začala fungovat nová ekonomická strategie, resp. výrazně inovovaná daňová soustava z dílny tehdy vládnoucí koalice ODS-KDU/ČSL-SZ, schválená v rámci tzv. reformy veřejných financí.<sup>11</sup> Zároveň došlo k výrazným redukcím v oblasti sociálních výdajů.

---

<sup>11</sup> Nutno podotknout, že v tomto roce začala působit teprve první etapa „reformy“, které se zaměřily prioritně na zavedení rovné daně z příjmu fyzických osob a zvýšení snížené sazby DPH základních potřeb na 9 % a na „zastropování“ pojistného na sociální a zdravotní pojištění. Snížena o 1 procentní bod byla i sazba daně z příjmu právnických osob. Při schvalování reformního „batohu“ se však v předstihu rozhodovala a schválila i daňová snížení pro roky 2009 a 2010. Samozřejmě bez ohledu na vyhodnocení působení předchozích úprav a bez ohledu na aktuální situaci. Takže např. již v roce 2007 bylo rozhodnuto nejen o tom, že se v roce 2008 sníží sazba daně z příjmu právnických osob na 22 %, ale též o tom, že se v roce 2009 sníží na 20 % a v roce 2010 na 19 %. Stejně tak bylo rozhodnuto, že se pojistné na sociální zabezpečení hrazené zaměstnavateli sníží v roce 2009 o 1 procentní bod a v roce 2010 o další 0,9 procentního bodu. K tomu je nutno připočítat, že v průběhu roku 2008 bylo navíc rozhodnuto snížit od roku 2009 sociální pojistné o dalších 1,5 procentního bodu (tentokrát u zaměstnanců) a na začátku roku 2009 bylo navrženo v rámci tzv. antikrizového balíčku další snížení o dalších cca 1,5 procentního bodu. Těmito pěti etapami snížení pojistného by ztratily veřejné rozpočty v roce 2010 (oproti roku 2007) více než 70 mld. Kč pojistných příjmů. Příjmů, které jsou navíc z pohledu výběru nejbezpečnějším příjmovým zdrojem státního rozpočtu.

Analýzu vývoje v tomto roce je nutno začít od vývoje základních makroekonomických čísel. V roce 2008 dosáhl nominální růst HDP (který je podstatný pro propočty v oblasti daňových příjmů) hodnoty 5 % (z toho reálný růst činil 3,5 %). Podle návrhu státního závěrečného účtu za rok 2008 činil deficit státního rozpočtu 20 mld. Kč. Celkové veřejné rozpočty pak dopadly o poznání lépe, jejich deficit činil minus 16,2 mld. Kč.

Těchto velmi nízkých deficitů nebylo dosaženo ani výrazně zlepšeným hospodařením státu, ani mimořádným úsilím aparátu ministerstva financí, včetně ministra. Příčina těchto nízkých schodků byla mnohem prostší – spočívala totiž v tom, že „do příjmů byly načerpány prostředky z rezervních fondů a fondů státních záruk, uspořené v minulých letech ve výši 60,4 mld. Kč“.<sup>12</sup>

Schodek státního rozpočtu by tedy dosáhl – pokud by nebyly započteny tyto převody – hodnoty minus 80,4 mld. Kč a schodek veřejných rozpočtů minus 76,6 mld. Kč. Pokud se vyloučí použití rezerv, pak veřejné finance v roce 2008 skončily při nominálním růstu hrubého domácího produktu ve výši 5 % deficitem ve výši 2,1 % HDP. Nejde tedy v žádném případě o nový trend ani o mimořádně dobré působení nové ekonomické strategie.

**Vývoj v roce 2008 tak není přerušením dosavadní vývojové linie deficitů státního a veřejných rozpočtů, jak by se povrchnímu pozorovateli mohlo zdát, ale je jejím pokračováním. Naopak, jak se dá dokázat, opatření, která byla schválena v uplynulých dvou letech ještě dál prohlubují problémy veřejných rozpočtů.**

K lepšímu pochopení velikosti problémů, které byly novou soustavou daní a rozpočtových pravidel založeny do koncepce státního rozpočtu, je vhodné uvést jednoduchý příklad. V něm lze vyjít z úvahy o tom, jak vysokého tempa růstu by musel HDP v roce 2008 dosáhnout, aby při daném nastavení daňové soustavy (charakterizované složenou daňovou kvótou) příjmy veřejných financí plně pokryly výdaje. Tedy jak vysoký růst HDP by v roce 2008 zajistil nulový deficit veřejných financí.<sup>13</sup>

Pro vyrovnání příjmové a výdajové strany by se musel HDP v daném roce zvýšit o dalších 205 mld. Kč (tj. o dalších 5,5 %). Konkrétně to tedy znamená, k dosažení rovnováhy mezi běžnými příjmy a výdaji veřejných rozpočtů by musel nominální růst HDP v roce 2008 dosáhnout hodnoty cca 11 %.

A naopak také platí – pokud nebude dosaženo této úrovně ekonomického růstu, dochází automaticky ke vzniku deficitu veřejných financí.

Je patrné, že samotná výše „rovnovážného“ tempa růstu HDP ukazuje, že **Česká republika se snižováním daní a omezováním příjmů veřejných rozpočtů dostala daleko za rámec racionálních ekonomických úvah a že ti, kdo koncipovali tyto změny daňové soustavy, nerespektovali reálné možnosti české ekonomiky.** Zjevnou motivací jejich záměrů byly spíše politické důvody, setrvávání na překonaných koncepcích nízkých daní, které samovolně „povedou k ochotě“ platit daně atd. Jde tedy v podstatě o koncepci, které již byly ve vyspělém světě překonány, ale které se zatím stále drží při životě v „nových“ zemích EU a na postkomunistickém teritoriu východní a střední Evropy.

<sup>12</sup> Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2008, část B. Ekonomický vývoj a veřejné rozpočty, odd. II Veřejné rozpočty str. 1.

<sup>13</sup> Při tomto propočtu se vychází z hodnoty složené neharmonizované kvóty ve výši 37,2 % (odhad MF ČR v návrhu Státního rozpočtu pro rok 2010). K tomu je nutno poznamenat, že mezinárodně srovnatelná je pouze harmonizovaná složená daňová kvóta. Z této kvóty jsou zjednodušeně řečeno vyloučeny platby daní a pojistného u státních zaměstnanců – tedy daně, které platí stát „sám sobě“. Tato kvóta dosáhla v roce 2008 dle návrhu státního závěrečného účtu hodnoty 34,4 %.

## f) Vývoj v roce 2009

Vývoj soustavy veřejných financí v roce 2009 je pokračováním vývoje založeného v roce 2008. Zásadním rozdílem je ovšem pokles hospodářského růstu. Právě tento pokles odkryl v plné míře základní problémy koncepce státního rozpočtu a nové soustavy daní, vytvořené vládou koalice ODS-KDU/ČSL-SZ.

Do návrhu státního rozpočtu na letošní rok byla totiž založena úvaha o vzestupu HDP o 4,8 % a schodek rozpočtu měl být pouze 38 mld. Kč. Podle ministerstva financí mělo jít o další krok k ozdravení veřejných financí.

Je naprosto jasné, že tato koncepce státního rozpočtu byla již při svém vzniku chimérou. Vůbec totiž nerespektovala reálné možnosti růstu ekonomiky a neměla tedy žádné reálné opodstatnění. Lze se domnívat, že v té době naprosto nerealistická představa o růstu ekonomiky byla do koncepce státního rozpočtu založena vědomě s cílem ukázat, jak dobře „nová ekonomická a tedy i rozpočtová politika“ funguje.

Jiné vysvětlení pro tento postup podle našeho názoru nelze nalézt. Sotva lze totiž předpokládat, že by při racionálním uvažování a profesionálním přístupu k analýze probíhajících procesů, jak v české, tak i ve světové ekonomice, bylo možné dosáhnout takové odchylky od reálného vývoje.

Připomeňme, že místo očekávaného vzestupu HDP o 4,8 % v letošním roce, pravděpodobně – podle našich propočtů – dosáhne pokles HDP úrovně minus 5 % (za první pololetí 2009 dosahuje minus 4,1 %). Reálný rozdíl mezi těmito veličinami je deset bodů v tempu růstu, což v absolutním vyjádření představuje rozdíl kolem 400 mld. Kč. Pro takové profesionální selhání lze jen těžko nalézt slova omluvy.

Takový vývoj HDP má své dopady na vývoj deficitu státního rozpočtu (připomeňme, že na počátku roku 2009 došlo navíc k dalšímu snížení sazeb v soustavě daní).<sup>14</sup> Jak vyplývá z předchozích propočtů, vede zastavení růstu, či dokonce pokles nominálního HDP – vlivem výrazných výpadků příjmů – k prudkému nárůstu deficitu veřejných financí i státního rozpočtu.<sup>15</sup>

Podle našich propočtů by již pouhé zastavení nominálního růstu HDP při současném nastavení daňového systému roku 2009 vytvořilo automaticky nárůst deficitu veřejných financí na úrovni minus 140 mld. Kč (3,8 % HDP). **Pokud se však naplní únorový odhad**

---

<sup>14</sup> S účinností od roku 2009 došlo v první řadě ke snížení pojistného na sociální pojištění u zaměstnavatelů (1 bod) i u zaměstnanců (1,5 bodu) s negativním dopadem do příjmů z pojistného přes 30 mld. Kč. Vliv na nárůst schodku veřejných financí je u tohoto opatření utlumen nárůstem daně z příjmu fyzických osob a převzetím výplaty nemocenských dávek zaměstnavateli v prvních 14 dnech nemoci. Dále došlo v letošním roce ke snížení daně z příjmu právnických osob o 2 body, což už spolu s výrazným ekonomickým poklesem negativně ovlivní příjmovou stranu veřejných financí. V roce 2010 by mělo dojít k dalšímu snížení DPPO o bod a ke snížení pojistného placeného zaměstnavateli o dalších 0,9 bodu (cca -13 mld. Kč). Toto další snížení však již nebude kompenzováno výplatou dávek.

<sup>15</sup> V následujících částech se uvádějí – vzhledem k tomu, že jde primárně o zjištění fungování nastavení daní – jen deficity způsobené nastavením daňové soustavy. Jde tedy o odhad vazby mezi příjmy veřejných rozpočtů a ekonomickým růstem. Samozřejmě další část deficitu se tvoří na výdajové straně, a to zvláště ve vztahu k nezaměstnanosti – pomalejší růst, či pokles vypuzují do nezaměstnanosti velké skupiny lidí, které vytvářejí tlak na výdajové části veřejných rozpočtů. Porovnáme-li tyto oba tlaky s očekáváními MF ČR, je zřetelné, že problém ve veřejných financích vzniká především na příjmové straně rozpočtů.

**ČMKOS a ekonomika bude směřovat spíše k 5% reálnému poklesu,<sup>16</sup> pak deficit veřejných rozpočtů samovolně překročí 200 miliardovou hranici (202-205 mld. Kč, tj. 5,8 % HDP).<sup>17</sup> Projeví se v něm totiž třetí faktor, a to nastupující deflace.<sup>18</sup>**

### **g) Vývoj předpokládaný v roce 2010**

Pro odhad vývoje v roce 2010 platí obdobná pravidla. Pokud nedojde k citelnému oživení ekonomiky – a zatím nejsou takové známky oživení – pak pouhá stagnace na úrovni dosažené v letošním roce, tj. zastavení nominálního poklesu HDP, by vedla k deficitu ve výši okolo 255 mld. Kč (7,2 % HDP). Nárůst deficitů při stagnaci HDP v příštím roce zhruba o 50 mld. Kč je způsoben tím, že se v něm již v plné míře projeví snížení pojistného na sociální pojistné v rámci tzv. antikrizových opatření v rozsahu minus 18 mld., snížení sazby daně z příjmu právnických osob a dalších daňových opatření (odpisy) v rozsahu 11 mld. Kč,<sup>19</sup> snížení pojistného u zaměstnavatelů o 0,9 bodu (minus 13 mld. Kč) a v neposlední řadě i výrazné rozšíření paušálních odpočtů od základu daně z příjmu fyzických osob, schválené před nedávnou dobou Parlamentem (minus 5–6 mld. Kč).

**Pokud se však potvrdí naše očekávání obsažené v první kapitole a došlo by k dalšímu reálnému poklesu HDP až o 2 %, potom by v podmínkách přetrvávající deflace mohl deficit veřejných rozpočtů přiblížit na dohled 300 mld. Kč (295 mld Kč, 8,6 % HDP).<sup>20</sup>**

Tato základní čísla tak mohou naznačit, jaký bude pravděpodobný výsledek státního rozpočtu v roce 2010. Jsou však také hodnocením jak předchozích reforem veřejných financí, tak především reforem provedených v posledních dvou letech. **Ze slibů o zodpovědném hospodaření a „nezadlužené budoucnosti“ zůstala jen fakta – česká ekonomika stojí před rekordními deficity veřejných financí.**

Přitom se nedostavil ani jeden ze slibovaných efektů. Ekonomika je v krizi a mnohé nasvědčuje tomu, že krize bude trvat delší dobu. Lze očekávat, že její dopad na podnikovou sféru bude velmi značný – jako je tomu v každé krizi. Jejím důsledkem bude kromě jiného vysoká nezaměstnanost – kolem 10 % – a především výrazné zhoršení sociální situace

---

<sup>16</sup> Nutno poznamenat, že odhad vývoje HDP v ČR za první pololetí roku 2009 – 4,1 % a hlavně vývoj u našich největších obchodních partnerů SRN pokles – 3,5 %, Slovensko – 5,5 % spíše utvrzují v přesvědčení, že tento náš odhad z února 2009 bude realističtější.

<sup>17</sup> Tato úvaha počítá se samovolným vývojem veřejných financí. Připomeňme, že již v lednu letošního roku byla posílena příjmová strana schváleného rozpočtu o dodatečných 31 mld. Kč z rezerv a zároveň byla přijata rozpočtová opatření na výdajové straně, směřující k úspoře cca na 6 mld. Kč. Na druhé straně antikrizový balíček vzniklý kombinací opatření schválených bývalou vládou bude na omezení příjmů a zvýšení výdajů stát v roce 2009 veřejné finance zhruba 35 mld. Kč. Obě tato opatření se tedy v letošním roce fakticky vyruší a rozhodující bude deficit vyplývající z poklesu ekonomického výkonu (resp. z nedostatečného nastavení daňové soustavy).

<sup>18</sup> V našich propočtech předpokládáme pro letošní rok nulový deflátor HDP. Tento předpoklad vychází ze stávající situace v oblasti vývoje cen. Podle dat za červenec 2009 jsou ceny průmyslových výrobců meziročně nižší o 4,9 %, ceny zemědělských výrobců o více než čtvrtinu, ceny ve stavebnictví stagnují a stejně tak ceny ve službách, přitom v obou případech je zřetelný trend k poklesu cen.

<sup>19</sup> Toto opatření, jak již bylo řečeno, bylo kompenzováno na straně příjmů v lednu 2009 použitím rozpočtové rezervy v rozsahu 30 mld. Kč. Vzhledem k tomu, že rozpočet již žádné rezervy pro rok 2010 nemůže použít (byly v předchozích letech likvidovány), projeví se tzv. antikrizová opatření v plné nahotě až v rozpočtu roku 2010.

<sup>20</sup> Nutno dodat, že MF ČR nepočítá se stagnací HDP, ale již s nominálním růstem na úrovni cca 1,5 % (z toho reálný růst ve výši 0,8 %). Tento růst by snížil samovolný deficit na úroveň cca 210 mld. Kč.

zaměstnanců. S tím je spojená celá řada dalších důsledků – frustrace mladé generace, plynoucí z nemožnosti najít pracovní uplatnění, a její přechod na systém sociálních dávek, problémy hypoték atd. Nedostavil se ani další důsledek – inkaso daní se nezlepšilo a příjmy státního rozpočtu budou v důsledku krize ještě menší – vlivem nízkého inkasa přímých daní.

#### ***h) Jak dál ve veřejných financích?***

Soudě podle vývoje v roce 2009 a podle problémů s rozpočtem pro rok 2010 – jak bylo výše uvedeno – se česká rozpočtová politika dostala vývojem po roce 2000 na rozcestí. Může pokračovat dosavadním směrem. Pokračovat ve snižování daní s vírou, že dojde k nějakému zázraku a nižší a ještě nižší sazby přímých daní povedou nakonec k oživení ekonomiky a k ekonomickému růstu.

Je otázka, zda tato teorie o snižujících se daních jako o akcelérátoru ekonomického růstu platí v případě tak relativně malé ekonomiky, jako je česká ekonomika. Kdyby tomu tak bylo, muselo by snížení daní vyvolat buď investiční vlnu (ale jen soukromého kapitálu, a to při současné redukci vládních investic), nebo velkou dodatečnou poptávku v soukromé spotřebě (ovšem při souběžném poklesu poptávky vládního sektoru) v ekonomice.<sup>21</sup> Jak velké by takové snížení muselo být, aby mělo reálný vliv na celou ekonomiku? Postačuje snížení daní o 10, 20, nebo 50 mld. ročně? Pravděpodobně by takové snížení muselo být spíše na horní hranici, aby mělo odpovídající vliv na ekonomiku.

Česká ekonomika je jako každá malá ekonomika mnohem citlivější na změnu vnější poptávky než velké ekonomiky, které mají podstatně nižší otevřenost, a tudíž i velký vnitřní trh. Sotva proto může reagovat na změnu vnitřní poptávky. Je to zřejmé z porovnání základních veličin – rozsah soukromé spotřeby je 1800 mld., investice do fixního kapitálu představují kolem 850 mld. a vývoz je kolem 2800 mld. Z těchto čísel by snad mělo být patrné, že jejich změna v řádu jednoho procenta má poměrně malý efekt. Na druhé straně však např. pokles daní o 20 mld. má již poměrně velký vliv na nestabilitu rozpočtu. Proto se lze domnívat, že tato změna daní nemůže mít v podmínkách české ekonomiky významný vliv na její růst.

Kromě toho lze očekávat, že cesta trvalého snižování daní povede, dříve nebo později, nevyhnutelně ke konfliktu se zájmy jak většiny společnosti, tak i soukromého kapitálu. Trvalý relativní pokles objemu daní bude nutně směřovat k tlaku na privatizaci řady činností, které byly dosud zajišťovány pomocí státu, resp. státního rozpočtu. Tak zesílí tlaky na zavedení školného, na další zvýšení spoluúčasti ve zdravotnictví a bude tlak na privatizaci důchodového systému.

Snižující se příjmy přinutí zejména regionální samosprávy k podstatnému omezení rozsahu investic, které jsou dnes jednou z důležitých příležitostí pro soukromé aktivity zejména v regionech.

Pokud by období hospodářské krize trvalo déle, než jsou dosavadní úvahy o tom, že skončí v průběhu letošního roku, pak se dá očekávat, že deficit státního rozpočtu budou výrazně přesahovat 100 mld. a nebude možné je zmenšit jinak než rozsáhlými škrty a úspornými programy. Takové kroky jen sotva mohou pomoci vymanit ekonomiku z krize.

K dispozici je i jiná cesta. Je očividné, že problém českých veřejných financí leží na straně příjmů. Samovolně prudce narůstající deficit veřejných financí nejsou projevem

---

<sup>21</sup> K takovému vývoji dochází v současnosti, kdy klesá stavební činnost, a to především financovaná ze soukromých zdrojů. Jediný faktor, který brání rychlejšímu poklesu stavební výroby, jsou investice do inženýrských staveb hrazené z veřejných rozpočtů.

aktivního řešení ekonomické krize, je to naopak. Jsou důsledkem naprosto nepromyšlené a voluntaristické daňové politiky minulých let. Rozetnout sevření těchto deficitů je potřebné tam, kde problém vznikl – na příjmové straně veřejných rozpočtů.

Spočívá v opatřeních, která je podle našeho názoru třeba provést v následujícím časovém sledu:

Za prvé – přijmout účinná opatření na podporu ekonomického růstu, zpomalit další propad české ekonomiky (a to v první řadě podporou, případně zachováním infrastrukturních investic). Nemělo by se zapomínat, že rychlý ekonomický růst je nejlepším stabilizátorem veřejných financí.

Za druhé – zjednodušit daňový systém a hlavně sjednotit podmínky pro placení daní mezi všemi daňovými subjekty. Jde tedy o vytvoření rovné startovací čáry, lépe řečeno o vytvoření základních podmínek pro dosažení daňové spravedlnosti. Tento úkol se skládá ze dvou cest.

První cestou bude soustavná kampaň směřující proti daňovým únikům (a dalším negativním ekonomickým jevům), a to nejen v ČR, ale i v regulatorních a daňových rájích. Zásadním způsobem bude nutno posílit kontrolu na trhu práce, zaměřenou na boj proti práci načerno (zejména tzv. švarcsystém) a dalším nelegálním aktivitám, ohrožujícím stabilitu veřejných financí (v první řadě pojistných fondů).

Druhou cestou bude výrazné zjednodušení daňového systému, spočívající ve výrazném přehodnocení a redukcí slev, výjimek a úlev ve všech daňových okruzích. Bude nutno analyzovat a snížit nebývalý rozsah daňově uznatelných nákladů u daně z příjmů právnických osob a zásadním způsobem redukovat paušální odpočty od základu daně u daně z příjmů fyzických osob.

Za třetí – změnit sazby v daňovém systému s cílem posílit přímé daně a daně majetkové, zavést daňovou progresi.

Za čtvrté – provést podrobný audit všech výdajových položek všech částí veřejných financí a na základě tohoto auditu a zvolených priorit uvážlivě redukovat výdajovou stranu rozpočtů, ne však plošně, ale podle jednotlivých položek.

Pro řešení soustavy veřejných rozpočtů je podstatná především změna současného přístupu a myšlení. Nelze jen šetřit a už vůbec si nelze myslet, že se k trvalejšímu přebytku rozpočtu lze „prošetřit“ (stejně jako se k němu nelze „proškrtat“). Neživotaschopnost tohoto přístupu dokazuje vývoj v posledních deseti letech.

Rozpočet musí být postaven tak, aby také „vydělával“, musí mít takové daňové příjmy, které budou schopny i při relativně nízké nominální dynamice HDP produkovat přebytek rozpočtu. V současné situaci toho nelze dosáhnout jinak než zvýšením daní.

Je nutno najít politickou odvalu k tomu, aby došlo k obnovení progresivního zdanění příjmů fyzických osob a také ke zvýšení sazeb daní z příjmů právnických osob. Kromě toho musí také dojít k podstatnému omezení dosavadního rozsahu nejrůznějších slev a redukcí daňového základu, což v souhrnu vede k výraznému snížení efektivní daňové sazby.

České intelektuální elity by měly pochopit, že současná hospodářská krize a s ní spojená krize veřejných rozpočtů – které se teprve dotýkáme – může v relativně krátkém horizontu několika let vést až k destrukci systémů sociální ochrany, penzijního pojištění a následně i ke vzestupu společenského napětí.

Nelze také zcela přecházet ani rostoucí napětí mezi mladou a starší generací, které se zatím latentně projevuje v heslech typu – nebudeme platit vaše dluhy. Odtud je jen krůček

k otevření mezigenerační nenávisti a k destrukci mezigenerační solidarity, resp. solidarity ve společnosti vůbec, která je základním prvkem společenské soudržnosti.

Právě realistická analýza současného stavu české ekonomiky, zbarvená politického zabarvení, by mohla přispět k nastolení těchto závažných společenských témat, která nemohou – ex definitione – signalizovat žádné průzkumy veřejného mínění. Je třeba také pochopit, že ze současné krize rozhodně nevedou snadná východiska a že náklady krize musejí nést všichni. Především si však musíme přiznat, že cestou snižování daní již nelze pokračovat. To jsou základní témata hospodářské strategie pro českou ekonomiku a společnost v nadcházejících letech.<sup>22</sup>

### III. Náměty opatření na řešení důsledků hospodářské krize

ČMKOS opakovaně upozorňovala v minulosti na nebezpečí, že česká ekonomika bude zasažena celosvětovou hospodářskou krizí, a požadovala, aby se vláda začala zodpovědně zabývat přípravou opatření, jak zamezit dopadům této krize na obyvatelstvo. Opakovaně byly kritizovány návrhy vlády na další snižování daní a sociálního pojistného, které v nastávající krizi hrozily destabilizací veřejných rozpočtů, zejména pak systému sociálního a zdravotního pojištění. Byly také předloženy konkrétní doporučení na opatření hospodářské politiky.

V současné době ČMKOS za nejdůležitější považuje stabilizaci systému veřejných financí. K tomu navrhuje:

– okamžitě zastavit, resp. zrušit všechna již schválená snížení daní a pojistného pro rok 2010. Pokud se tak nestane, od ledna 2010 dojde k dalšímu snížení daně z příjmů právnických osob o 1 bod (minus 8 mld. Kč) a ke snížení sociálního pojistného hrazeného zaměstnavateli o 0,9 procentního bodu (minus 13 mld. Kč). Dále pak dojde ke zvýšení paušálních odpočtů od základu daně pro OSVČ u daně z příjmů fyzických osob s negativním dopadem do veřejných financí minus 5 až 6 mld. Kč. Toto opatření by ušetřilo veřejným rozpočtům okolo 26 mld. Kč.

– okamžitě zrušit snížení sociálního pojistného u zaměstnavatelů, přijaté na návrh NERVu jako takzvané antikrizové opatření. Dopad tohoto evidentně neúčinného a enormně drahého opatření, pro údajné zachování zaměstnanosti, do státního rozpočtu se pohybuje

---

<sup>22</sup> Při diskusích o centrálních antikrizových opatřeních vlády, které mají ze své podstaty makroekonomický charakter se poněkud zapomíná na fakt, že vlastní dopady krize mají vždy dopad regionální a některé tendence budou mít na místní úrovni mnohem tíživější dopady než na úrovni centrální. Na obce města i regiony budou působit nejen problémy zjevné i na makroúrovni (pokles ekonomické aktivity, pokles kupní síly obyvatelstva, problémy v jejich rozpočtech daných poklesem příjmů a nárůstem – především sociálních - výdajů), ale i celá řada specificky regionálních problémů. Je například dosti pravděpodobné, že bohatší regiony či města budou nasávat sociálně slabší občany z jiných koutů republiky či ze zahraničí (nasávání chudoby). Zvláště se to bude týkat Prahy a dalších velkých měst. Dá se očekávat nárůst bezdomovectví (vlastního i dovezeného), žebroty, slumizace některých částí měst, resp. vytváření ghett s občany s nízkými příjmy se všemi doprovodnými jevy zhoršování bezpečnostní situace. Lze předpokládat výrazný nárůst nároků na záchytná střediska zabezpečujících nezbytnou péči o tyto osoby v oblasti stravování či zdravotní péče. Podle našeho názoru je zcela evidentní, že v žádném případě nestačí vypracování souboru centrálních antikrizových opatření - tak jak se to činilo dosud. Naopak je nezbytné iniciovat a koordinovat vypracování celého systému antikrizových opatření na úrovni jednotlivých regionů, měst a obcí. V řadě obcí se již k vypracování vlastních antikrizových opatření směřujících k podpoře podnikání či posílení sociální role obcí již přikročilo (přechodné omezení či zrušení místních poplatků, zastavení deregulace nájemného, snížení nájemného z pronajatého majetku obce aj.) . Považujeme za naprosto nezbytné tyto iniciativy dále rozvinout posílit o pomoc s centra.

okolo minus 18 mld. Kč. \dále zrušit (popř. výrazně zvýšit hranici) zastropování pojistného. Současný strop odčerpává ročně zdravotním a sociálním systémům okolo 17 mld. Kč. Úspora tohoto balíku opatření pro veřejné finance by se tedy mohla pohybovat okolo 30 mld. Kč a stabilizovala by systém sociálního pojištění, kde již letos hrozí výrazný deficit.

Z dalších opatření pak pokládáme za důležité:

- zastavit souhrnné snižování daní a pojistného, v tom především přímých daní a pojistného, které odčerpává prostředky pro vzdělávací i sociální systémy a také na veřejné investice. Snižování daně ze zisku přitom podporuje jeho masivní odliv do zahraničí (až 5 % HDP). Jsme zásadně proti vyvádění pojistného z průběžného systému penzijního pojištění do systému kapitálového spoření. Požadujeme zastavení privatizace v oblasti státního majetku, sociálních transferů a veřejných služeb.

- důsledný audit (věcnou oprávněnost) jednotlivých výdajových položek státního rozpočtu a státních fondů, v první řadě v oblasti investic do infrastruktury, kde řada dílčích poznatků signalizuje zjevné předražování a nehospodárnosti.

- zvýšení veřejných investic do infrastruktury (včetně infrastruktury měst a obcí) a podpory zelených a chytrých investic. Jde nejen o zvýšení veřejných investic do dopravní a vodohospodářské infrastruktury a na veřejnou podporu výstavby, ale také o razantní rozšíření rekonstrukce bytů, včetně zvýšení jejich energetické úspornosti. Zrychlení odpisů nových investic, a to zejména investic do výzkumu a inovací. Zaměření systému investičních pobídek výlučně jen na chytré investice do inovací, sofistikovaných výrob a služeb. Rozvinutí především technických oborů na všech úrovních škol.

- v průběhu dvou let rozvinout program výstavby alespoň 50 tisíc bytů se státní podporou s nízkým nájemným – pro mladé rodiny a osoby v penzijním věku, kteří nemohou najít důstojné bydlení s jim přiměřenými náklady. Jde o investici, která by mohla stabilizovat trh s byty. Umožnit, aby programy zateplení bytů byly dostupné širšímu okruhu žadatelů, zejména pro panelové domy.

- vytvořit fond na mzdové vyrovnání pro zaměstnance, kteří nemohou pracovat na plný úvazek v důsledku krize (tzv. kurzarbeit).

- zvýšit podpory v nezaměstnanosti a prodloužit doby pobírání dávek. Naše ekonomika se ocitá v dlouhodobé krizi, a tudíž musí stát zajistit i pro případ dlouhodobé nezaměstnanosti důstojné podmínky pro život těchto lidí.

- co nejrychleji přijmout potřebná opatření, která jednoznačně definují lichvu a zabrání finančním spekulantům parazitovat na svízelné finanční situaci zaměstnanců tím, že jim nabízejí nepřiměřeně úročené půjčky, které pak vedou k nezvládnutelnému zadlužení domácností a často končí osobním bankrotem či exekucemi. Upravit právní předpisy v oblasti ochrany práv zaměstnanců při insolvenčnímu postupu zaměstnavatele.

- podstatně rozšířit ekonomickou diplomacii a tedy reálnou podporu vlády pro české vývozce zejména na trhy, které jsou méně postiženy krizí. K tomu je nutno především připravit zdroje pro podporu úvěrů na vybrané významné vývozní akce českých firem.