

Několik mýtů o české fiskální politice

*Ing. Vladimír Bezděk, M.A.
poradce člena Bankovní rady ČNB*

*Smilovice, Ministerstvo financí ČR,
červen 2003*

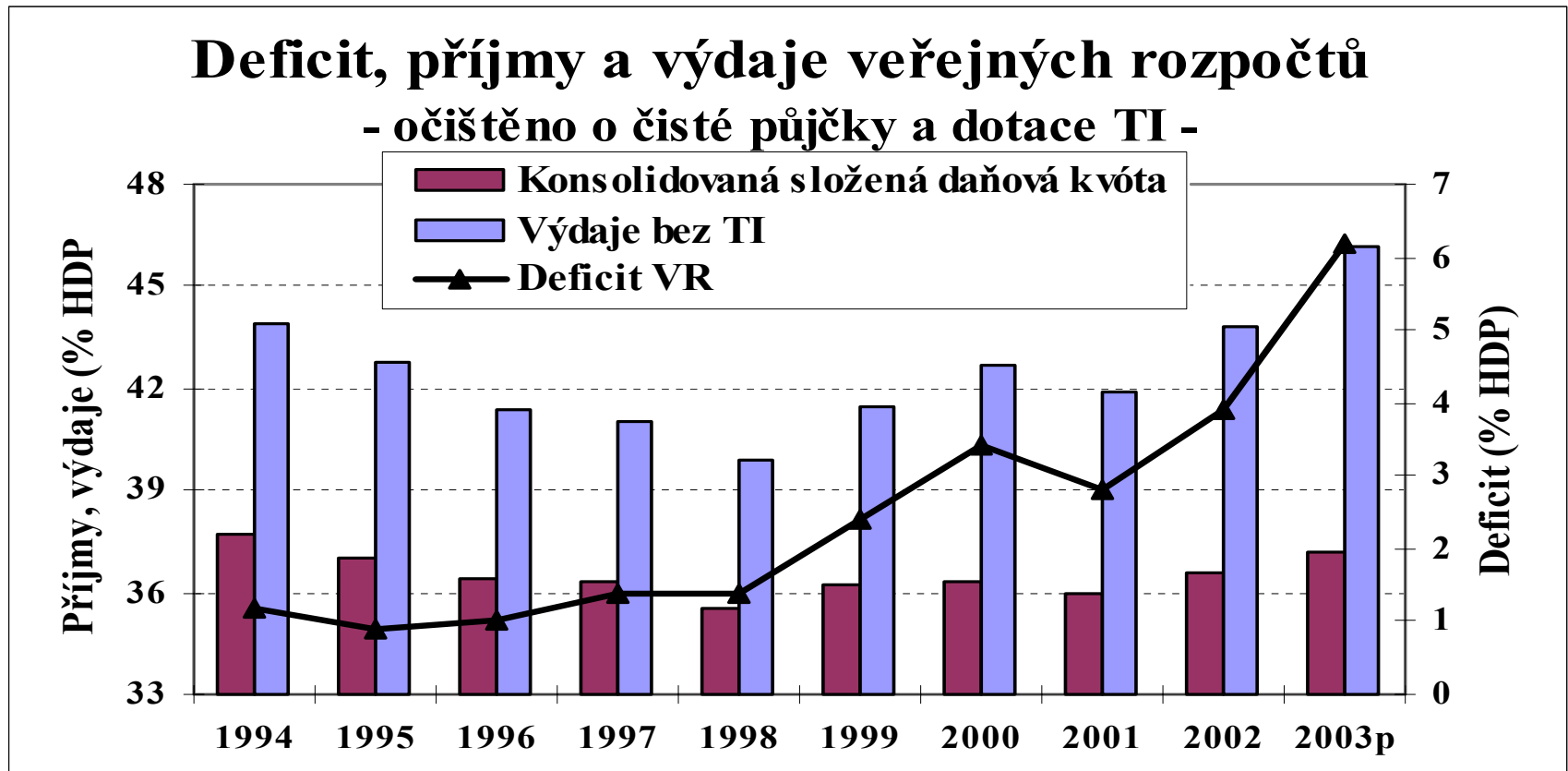
**Tato prezentace představuje názory autora
a nevyjadřuje nutně oficiální postoje České národní banky**

OBSAH

- **Mýtus 1**: Příčinou fiskálních potíží jsou úhrady transformačních ztrát a nízké příjmy veřejných rozpočtů.
- **Mýtus 2**: Správnou léčbou je výrazné posílení příjmové strany veřejných rozpočtů
- **Mýtus 3**: Konsolidace je nutná až před zavedením eura.
- **Mýtus 4**: Reforma „bolí“ a je proto ekonomicky riskantní
- **Mýtus 5**: Fiskální cíl 5% HDP v roce 2006 je dostatečný, máme prostor k 60% HDP zadlužení.

Mýtus 1

**příčina potíží = transformační ztráty
a nízké příjmy veřejných rozpočtů**



Zdroj: Makroekonomická predikce MFČR, duben 2003.

Mýtus 1

příčina potíží = transformační ztráty a nízké příjmy veřejných rozpočtů

- Výdaje jsou očištěny o dotace do transformačních institucí (finanční skupina ČKA a Česká inkasní). Deficit je očištěn o čisté půjčky a dotace TI.
 - Do roku 1998: cílený pokles složené daňové kvóty a ještě rychlejší pokles výdajů k HDP.
 - Od roku 1999: stabilita až růst příjmů k HDP a výdajová exploze.
 - Důsledek: rychlý růst výše (strukturálního) fiskálního deficitu.
1. 1999-2003: navzdory autonomním tendencím k poklesu složené daňové kvóty nedošlo k jejímu skutečnému poklesu (aktivní daňová opatření + tendence k autonomnímu poklesu je možná slabší než se předpokládalo).
 2. 2002: Výdaje (po očištění o dotace TI) dosáhly téměř 44% HDP - jako v roce 1994 a ve srovnání s rokem 2001 zaznamenaly bezprecedentní vzestup. Rok 2003 - stejně silný nepříznivý trend.
 3. V analyzovaném období se část výdajů realizovala mimo rozpočty prostřednictvím operací TI. Platí to pro celé období (zejm. TOZ úvěry + sanace bank) => celkové závěry by byly velmi podobné i po přihlédnutí k těmto „off-budget“ výdajovým politikám.

Mýtus 1

příčina potíží = transformační ztráty a nízké příjmy veřejných rozpočtů

Mimořádné příjmy a výdaje veřejných rozpočtů 1993-2002

mld. Kč	Privatizace	Dotace TI	Rozdíl (priv. - TI)
1993	26.3	0.0	26.3
1994	31.7	0.0	31.7
1995	27.1	3.4	23.7
1996	25.7	11.1	14.6
1997	13.8	11.6	2.2
1998	15.5	18.4	-2.9
1999	26.0	7.6	18.4
2000	20.5	20.1	0.4
2001	59.9	51.1	8.8
2002	126.6	64.0	62.6
Celkem	373.1	187.3	185.8

Zdroj: Makroekonomická predikce MFČR, duben 2003.

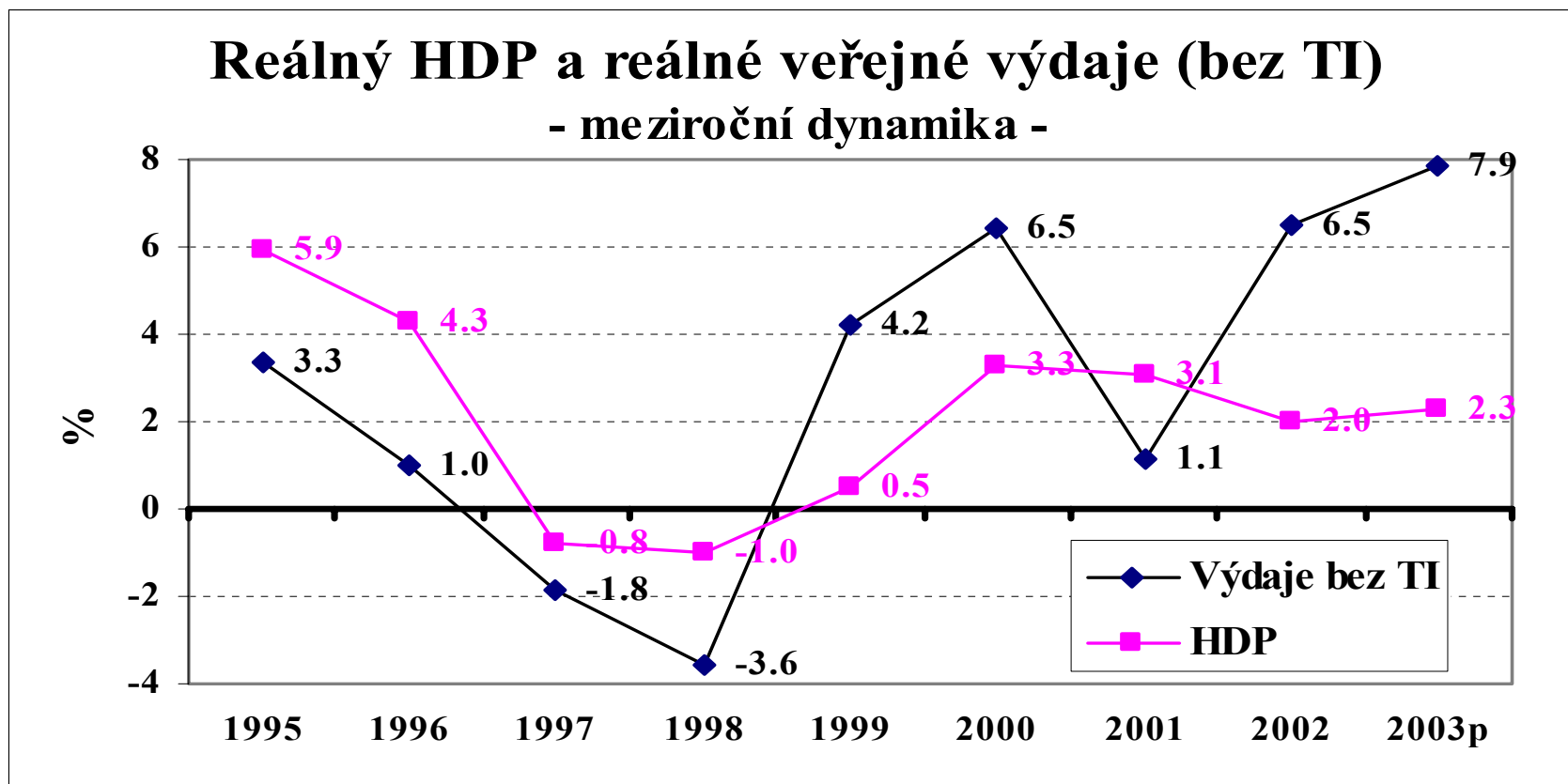
Mýtus 1

příčina potíží = transformační ztráty a nízké příjmy veřejných rozpočtů

- **PRIVATIZACE** = pouze příjmy z privatizace, tj. žádné prodeje hlasovacích práv k akciím distribučních společností, žádné splátky ruského dluhu, žádné UMTS a jiné jednorázové mimořádné příjmy.
- **DOTACE TI** = veškeré transfery do transformačních institucí (KoB/ČKA, Česká finanční, Česká inkasní) z veřejných rozpočtů (státní rozpočet, FNM).
- V každém roce s výjimkou 1998 byly mimořádné příjmy vyšší než mimořádné výdaje. V součtu za roky 1993-2002 představovaly dotace TI „pouze“ polovinu privatizačních příjmů => veřejné rozpočty byly téměř dvojnásobně ochráněny před „náklady transformace“.

Mýtus 1

**příčina potíží = transformační ztráty
a nízké příjmy veřejných rozpočtů**



Zdroj: Makroekonomická predikce MFČR, duben 2003, výpočty autora.

Mýtus 1

příčina potíží = transformační ztráty a nízké příjmy veřejných rozpočtů

- Předchozí graf pouze jiným způsobem vede ke stejným závěrům:
- Do roku 1998 byla meziroční dynamika reálných výdajů nižší než tempo ekonomického růstu (nepříliš šťastné v letech ekonomické krize 1997-1998).
- Od roku 1999 tempo reálných výdajů výrazně předstihuje ekonomickou dynamiku. V letech 1999-2000 to lze do jisté míry „ospravedlnit“ snahou o aktivní proticyklickou fiskální politiku. Po dočasném zlepšení situace v roce 2001 přišel mimořádný exces v roce 2002, který bude ještě dále prohlouben v roce letošním.

-
- **Základním problémem českých veřejných rozpočtů je VÝDAJOVÁ STRANA.**

Mýtus 2

musíme posílit příjmovou stranu

- Bude-li fiskální konsolidace spoléhat zejména na posílení příjmů (zvýšení daňových výnosů - ať už prostřednictvím vyšších daňových sazeb nebo rozšířením daňových základů), bude to neefektivní a nakonec i kontraproduktivní „řešení“:
 1. Léčba musí být zaměřena na **příčinu** potíží, a tou jsou výdaje.
 2. Výrazné zvýšení daní by proto pomohlo (pokud vůbec) pouze krátkodobě, ovšem za cenu růstu rizika ekonomických potíží v budoucnosti.
 3. Empirie i teorie vede jednoznačně k závěru, že ekonomicky úspěšné jsou výdajově orientované fiskální konsolidace. Daňově orientované konsolidace bývají většinou neúspěšné, vyvolávají hlubší ekonomické obtíže a mají v konečném důsledku i negativní sociální důsledky.
 4. Prostor pro zvýšení celkové daňové zátěže je v ČR z mezinárodního hlediska značně omezený.

Mýtus 2

musíme posílit příjmovou stranu

Složená (neconsolidovaná) daňová kvóta (% HDP) ve vybraných zemích v roce 2000

ČR	39.4
Maďarsko	39.1
Německo	37.9
Řecko	37.8
UK	37.4
Slovensko	35.8
Švýcarsko	35.7
Španělsko	35.2
Portugalsko	34.5
Polsko	34.1
Irsko	31.1
OECD	37.4
OECD-Evropa	39.9
EU-15	41.6

Zdroj: OECD Revenue Statistics, Paříž, 2002.

- SDK necharakterizuje míru zásahů vlády do ekonomiky dokonale, ale lepší mezinárodně srovnatelná data nejsou.
- Nejprve je třeba hodnotu vytvořit, teprve pak je možné ji přerozdělit.
- Řada vyspělých zemí v letech 2000-2001 zahájila ambiciózní daňové reformy s cílem celkově snížit složenou daňovou kvótu.

Mýtus 3

fiskální reforma je třeba teprve před zavedením eura

- Hlavní důvody pro fiskální konsolidaci mají „domácí“ charakter:
 1. Dosavadní fiskální politika představuje největší riziko pro zdravý ekonomický vývoj ve středně a dlouhodobém horizontu.
 2. Česká fiskální politika je v zásadě procyklická a ztratila tak makroekonomickou stabilizační funkci.
 3. Navzdory rostoucím deficitům se stále zmenšuje prostor pro realizaci hospodářských priorit.
 4. V systému veřejných financí nejsou zabudované nástroje umožňující zvrátit tyto negativní tendence.
- Již samotným vstupem do EU na sebe přebíráme povinnost orientovat fiskální politiku ve středním období k plnění cílů a principů Paktu stability a růstu. Fiskální politika je předmětem společného zájmu EU - peer pressure a později i finanční sankce.

Mýtus 4

fiskální konsolidace je ekonomicky riskantní

„...*RIZIKO* = kvantifikovatelná míra nejistoty...“

- Konsolidace je **značně riskantní**, jestliže:
 1. Její struktura (příjmy vs. výdaje) nereflektuje skutečné rozložení problémů ve veřejných rozpočtech.
 2. Nezlepší dostatečně institucionální rámec pro realizaci fiskální politiky.
 3. Se nestane společným a hlavním cílem celé vlády a co nejširší parlamentní většiny.
 4. Po zahájení ztratí politickou podporu a/nebo dojde ke snížení konsolidačního úsilí.
 5. Před reformou i v jejím průběhu je veřejnost matena silnou dezinterpretací ohledně fiskální konsolidace, jejích cílů, motivů, nástrojů a efektů.
- „Nekonsolidace“ naopak **riskantní není**:

protože s jistotou povede k velmi nepříjemným (ekonomicky, sociálně i politicky) konsekvencím. Nevíme pouze, jestli „již zítra, nebo až pozítří“.

Mýtus 4

fiskální konsolidace je ekonomicky riskantní

- Fiskální deficity by nebyly tak znepokojivé, pokud by:
 - a) byly výsledkem automatických fiskálních stabilizátorů (tj. měly by cyklický charakter);
 - b) byly sice strukturálního rázu, avšak:
 - 1) jednalo by se o důsledek zvyšování dlouhodobé udržitelnosti veřejných rozpočtů - např. tranzitivní deficit vzniklý při solidní systémové penzijní reformě nebo reformě výdajů státu na zdravotnictví; a/nebo
 - 2) šlo by o dočasný důsledek politik zvyšujících budoucí potenciál české ekonomiky (investice do fyzického i lidského kapitálu).
- České fiskální deficity ovšem nejsou ani cyklické, ani neodráží fundamentální penzijní reformu nebo boom ve vládní investiční činnosti.

Vývoj celkových mandatorních výdajů a kapitálových výdajů

(% z HDP)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003p
Mandatorní a quasi-mandatorní výdaje	-	21.2	22.0	22.9	23.1	23.4	24.0	24.4	25.5	26.3
Kapitálové výdaje	7.0	7.1	6.4	5.4	5.1	5.1	5.4	5.1	5.5	6.0

Zdroj: Návrh státního rozpočtu 2003 a Makroekonomická predikce, duben 2003, MFČR.

- Pokračování v dosavadní fiskální politice je ekonomicky neodůvodnitelné.

Mýtus 5

Cíl 5% HDP v roce 2006 je dostatečný; máme prostor k 60% HDP zadlužení

- Veřejný dluh, včetně závazků ČKA, v roce 2003 přesáhne 30% HDP.
- Bez reformy veřejných financí bude v roce 2006 dosahovat cca 48% HDP. Navíc:
 1. Predikce budoucích příjmů a výdajů FNM je již dnes celkově výrazně záporná (tj. evidované nároky na zdroje FNM přesahují jeho očekávané příjmy).
 2. Existují značné potenciální závazky státu ve formě státních garancí, z nichž většina je téměř 100% rizikových.
 3. Nelze vyloučit nezanedbatelné nároky na český stát z důvodu mezinárodních soudních arbitrází.
- Všechny tyto faktory povedou k dalšímu růstu veřejného zadlužení bez ohledu na ekonomický vývoj nebo zvolenou rychlost a způsob fiskální konsolidace.
- V důsledku toho dojde již v nejbližších letech k výraznému růstu nákladů na obsluhu veřejného dluhu (z dnešních cca 1% HDP na více než dvojnásobek).

Mýtus 5

Cíl 5% HDP v roce 2006 je dostatečný; máme prostor k 60% HDP zadlužení

- Procyklická FP v období ekonomického růstu znemožňuje fiskální reakci v období ekonomických obtíží a celkově proto vede k horším makroekonomickým výsledkům (vyšší podíl dluhu k HDP a vyšší makroekonomické fluktuace).
- Je značně riskantní domnívat se, že finanční trhy budou tolerovat nekontrolovatelný růst veřejného dluhu v situaci, kdy:
 1. Neexistuje kredibilní koncepce fiskální politiky, která by přesvědčivě demonstrovala, že jde pouze o dočasný efekt.
 2. Je evidentní, že růst dluhu není vyvolán dočasně nákladnými, avšak dlouhodobě pozitivními strukturálními reformami (solidní penzijní reforma, výrazné urychlení investiční činnosti apod.), které zlepšují dlouhodobou udržitelnost veřejných financí a/nebo zvyšují potenciál české ekonomiky.
- „Spouštěcí mechanismus“ reakce finančních trhů nemusí mít ekonomickou povahu, ani nemusí pocházet z ČR samotné (finanční trhy nahlížejí na středoevropské ekonomiky jako na jeden celek). To dále zvyšuje celková rizika neudržitelné fiskální politiky a/nebo nevhodného způsobu její korekce.