

V Praze dne 10. ledna 2014

Vývoj hospodaření státního rozpočtu za rok 2013 a jeho souvislosti s vývojem reálné ekonomiky České republiky v letošním roce ¹

Zpracovali: M. Fassmann, J. Ungerman

Dne 2. ledna 2014 byl Ministerstvem financí publikován předběžný odhad výsledků hospodaření státního rozpočtu za rok 2013 a to pod velmi optimistickým nadpisem „Výsledek hospodaření státního rozpočtu nejlepší od roku 2008“.

Bývalý místopředseda Nečasovy vlády a dvojnásobný bývalý ministr financí M. Kalousek nelenil - a aby snad nenechal nikoho na pochybách - rychle se médiím představil jako otec tohoto „ekonomického zázraku“. A nutno dodat, že právem. Vždyť výsledky a v první řadě důsledky státního rozpočtu roku 2013 nejsou ničím jiným než přímým pokračováním destruktivní rozpočtové politiky vládních pravicových koalic předchozích let.

Už pouhý letmý pohled do vlastního rozboru ministerstva financí ukazuje, že výsledky práce předchozí vládní koalice na poli veřejných financí jsou ve skutečnosti katastrofální a pro českou ekonomiku zničující. Na tom bohužel vláda Jiřího Rusnoka vládoucí půl roku a navíc s omezeným mandátem v demisi nemohla nic změnit.

Oč více je totiž veřejnosti podstrkováno velmi pozitivní hodnocení výsledků rozpočtového deficitu, o to méně se hovoří o tom, že se opět – obdobně jako v roce 2011 a 2012 - výrazným způsobem **nenaplnily předpoklady daňových příjmů jak státního, tak veřejných rozpočtů.**

Na první pohled by se sice mohlo zdát, že nenaplnění daňových příjmů státního rozpočtu o zhruba 10 mld Kč je podstatně menší než v roce 2012, kdy se vybralo o zhruba 43 mld Kč méně, než předpokládal schválený státní rozpočet, nebo v roce 2011, kdy to bylo dokonce o 72 mld Kč méně.

Ve skutečnosti je současná situace velmi podobná jako v roce 2012. Opticky lepších výsledků bylo dosaženo kombinací dvou postupů. Za první – se oproti předchozím letům snížily plánované rozpočtové příjmy klíčových daní, za druhé současně byly zvýšeny některé daňové sazby. Ukažme si působení obou těchto postupů na vývoji pro státní rozpočet klíčové daně - DPH – prakticky jediné daně, kde překonal skutečný vývoj rozpočtové předpoklady.

¹ Základním dokumentem, o který se opírá naše analýza je přehled pokladního plnění státního rozpočtu za období leden – prosinec 2013, který byl MF ČR dne 2. 1. 2013 zveřejněn na oficiálních stránkách ministerstva pod názvem „Výsledek hospodaření státního rozpočtu nejlepší od roku 2008“.

Vliv vývoje DPH

Na první pohled byl **vývoj DPH** vysoce pozitivní a to jak z pohledu vývoje v ostatních daňových okruzích, tak i oproti naprostému debaklu při výběru této daně v roce 2012.

Pro lepší pochopení problému, je účelné připomenout, že od 1.1.2012 se zvýšila snížená sazba DPH o 4 procentní body. To mělo podle MF ČR přinést do státního rozpočtu dodatečných 23 mld Kč. Tento dodatečný příjem měl mít zcela specifické poslání - měl být rezervou pro tzv. důchodovou reformu. To se však nikdy nestalo.

Ve skutečnosti vybraná DPH byla oproti plánované nižší o 22 mld Kč (skutečný výběr DPH dosáhl v roce 2012 199,7 mld Kč, přičemž plánovaný byl 221,6 mld Kč).

Zrekapitulujme si to – v roce 2012 se snížená sazba DPH zvýšila o 4 proc. body², to vyvolalo inflaci ve výši 3,3 % (nejvyšší za poslední roky), to následně vedlo k poklesu reálných mezd a platů o 1,8 % (také nejvyšší za poslední roky) a státní rozpočet (veřejné finance) z toho nezískaly prakticky vůbec nic pozitivního.³

V roce 2013 pokračovala Nečasova vláda s dalším zvyšováním sazeb DPH. Tentokrát se snížená sazba zvýšila o bod na 15% a základní sazba také o bod - na 21 %. Teoretický přínos tohoto zvýšení pro státní rozpočet je zhruba +16 mld Kč. Rozpočet na rok 2013 počítal s příjmy DPH v rozsahu 212 mld Kč (tedy skutečnost roku 2012 – 199 mld Kč + umírněný dopad zvýšení sazeb). Skutečné plnění roku 2013 dosáhlo 220 mld Kč.

Podle našeho názoru existují dvě hlavní příčiny, proč tentokrát zareagovalo inkaso DPH na zvýšení obou sazeb o 1 procentní bod. Za prvé - po zvýšení sazeb v roce 2012 se výrazným způsobem snížila spotřeba obyvatelstva a to tak výrazně, že v rozpočtu vymazala prakticky celý očekávaný přírůstek DPH. Takto výrazně snížená spotřeba však již nebyla schopna v dalším roce pohltnout další zvýšení sazeb. Za druhé – na rozdíl od roku 2012 se tentokrát zvyšovala o bod také základní sazba DPH. V této sazbě zaujímají nemalý podíl komodity s prakticky nulovou cenovou pružností spotřeby v aktuálním čase – především jde o ceny energií a dalších služeb hrazených prostřednictvím systému záloh. Čili suma sumárum – zvýšení inkasa daně z přidané hodnoty bylo v převážné míře způsobeno dalším zvýšením jejích sazeb. Nic méně, ale také nic více.

Ve vývoji objemu inkasované DPH však stále chybí oněch 20 mld Kč ze zvýšení snížené sazby DPH z roku 2012. Občané ji v cenách základních životních potřeb, které každodenně platí, mají zahrnutou už dva roky, ale rozpočet z ní doposud nic nezinkasoval.

² Mezi komodity se sníženou sazbou DPH patří především potraviny, voda, léky a léčiva, knihy noviny, zdravotnické prostředky, zboží pro osobní užívání nemocnými (pomůcky pro slepce, pro neslyšící, manipulační stroje pro těžce zdravotně postižené), dětské sedačky, dětské pleny, úprava a rozvod vody, dodávky tepla, bytová výstavba, služby ubytovací a stravovací, pozemní doprava (osobní železniční a silniční), vodní a letecká doprava, zdravotní péče (pokud není osvobozena), sociální péče (pokud není osvobozena), vstupné na kulturní a sportovní akce, pohřebnictví aj.

³ Experiment bývalé pravicové koalice DPH přinesl v roce 2012 rozpočtům krajů čistou ztrátu na inkasu DPH ve výši 5 mld Kč (jejich podíl na celostátním inkasu DPH byl zákonem snížen). K tomu však je nutno přičíst fakt, že zvýšená DPH znamenala pro tyto rozpočty zvýšené výdaje (školy, nemocnice, kultura, sociální služby apod.) stejně jako pro celý systém zdravotního pojištění (cca 5 mld Kč). Dá se tedy zcela reálně předpokládat, že i těchto 7,8 mld Kč, které státní rozpočet v roce 2012 získal navíc oproti skutečnosti roku 2011, mělo z nemalé části původ v jiných částech veřejných rozpočtů (především ve zdravotním pojištění např. vyšší náklady na léky). Čili sečteno a podtrženo - dopad zvýšení DPH do veřejných rozpočtů jako celku byl ve skutečnosti negativní nejen proti plánovaným příjmům roku 2012, ale i proti skutečnosti roku 2011.

Předchozí vládní koalice prostě zdražila základní životní potřeby občanům fakticky pro nic za nic.

Důsledky deficitu

Skutečně lze vydávat za nebývalý úspěch, když se při dalším zvýšení sazeb DPH (čili při dalším státem vyvolaném zdražení) už také konečně podařilo pro rozpočet vybrat nějaké peníze? Jinak řečeno, z občanů přitlačených ke zdi (koneckonců musí občas jíst, topit, brát léky) se konečně podařilo navíc vyždímat cca 18 mld Kč? Zajímá někoho fakt, že za získáním těchto 18 mld Kč stojí státem vyvolané zdražení životních potřeb občanů o 36 mld Kč? To je totiž skutečný, na každém kroku patrný výsledek zvyšování sazeb DPH v letech 2012 – 2013.

Zdá se, že ve všeobecném hásohu nikoho příliš nezajímá ani to, jaká je skutečná *cena „nejlepšího rozpočtového deficitu od roku 2008“.*

Dosažený deficit totiž fakticky naplnil o rok dříve původní rozpočtový výhled Nečasovy vlády (deficit 75 mld Kč). Ten rozpočtový výhled, který vláda Petra Nečase – pod tíhou jasně prokazatelných negativních dopadů přehnaně restriktivní rozpočtové politiky (a nakonec i kritiky mezinárodních institucí) sama v polovině minulého roku revokovala. Nyní si přímí exponenti tohoto rozpočtového „harakiri“ pochvalují, jak se podařilo schodek snížit - dokonce „nad plán“.

Nabízí se proto otázka, zda je důvodem k jásohu, že jsme ušetřili na úkor budoucnosti, na budoucím ekonomickém růstu? Přece více než 2/3 uspořené rozpočtové výdajů se týkají investic a pětina další redukce sociálních dávek (výrazné omezení valorizace důchodů bylo do rozpočtu zapracováno). Máme jásat nad tím, že si nadměrnými restrikcemi připravujeme další krizi?

„Svatý boj“ za snižování schodku bez ohledu na stav ekonomického cyklu není zadarmo. Důsledky této politiky jsou především dlouhodobé - v poklesu ekonomického výkonu. Nicméně již nyní jsou vidět v poklesu reálných příjmů obyvatel, jsou vidět v narůstající nezaměstnanosti. Počet nezaměstnaných se na konci roku přiblížil hranici 600 tis. osob a v lednu tuto hranici nesporně překročí. Ocitáme se na historicky nejvyšší úrovni nezaměstnanosti.

Důsledky této politiky jsou však vidět i ve stále se opakujících výpadech příjmů veřejných rozpočtů, jsou vidět ve stále zjevnějším nárůstu vnitřního skrytého deficitu jednotlivých resortů, jsou vidět v nárůstu chudoby a sociálního vyloučení. Ta dnes postihuje již téměř 1,7 mil. občanů České republiky. V rodinách postižených chudobou a sociálním vyloučením vyrůstá téměř půl milionu českých dětí.

V neposlední řadě jsou důsledky této politiky vidět v řádění exekutorů, jsou vidět v nárůstu počtu těch, kteří ztrácejí střechu nad hlavou....

Jak dál?

V souvislosti s analýzou vývoje příjmů a výdajů státního rozpočtu za rok 2013 je především důležité se pokusit odpovědět na otázku, jak ovlivní především jeho výdaje další vývoj české ekonomiky. A také zda vývoj příjmů rozpočtu odráží reálný vývoj ekonomiky.

Výdaje státního rozpočtu byly bezmála o 20 mld nižší, než bylo rozpočtováno. To je na jedné straně výsledek, který by mohl nasvědčovat úspornosti ve vládních výdajích, a tedy zasloužil by kladné hodnocení. Ovšem takové pozitivní hodnocení by mohlo zaznít jen tehdy, pokud by se současně i ostatní ukazatele ekonomického rozvoje i samotného rozpočtu vyvíjely pozitivně.

V první řadě je nutno vidět, že úspor výdajů rozpočtu bylo, jak již bylo řečeno, dosaženo především tím, že se krátily investiční výdaje rozpočtu – celkem o 12 mld a další neinvestiční nákupy o dalších 5 mld Kč. Z původně uvažovaného růstu výdajů rozpočtu o téměř 40 mld oproti skutečnosti roku 2012 se tak zvýšily výdaje jen o zhruba 20 mld.

Ke snižování výdajů na investice nedochází prvním rokem. Také v roce 2012 se výdaje na investice snížily. A takový vývoj plynule pokračoval i v roce 2013. Ve snižování těchto výdajů lze spatřovat poměrně vážné nebezpečí i pro další roky především proto, že restrikce investic se promítá hlavně do zahajování a přípravy nových staveb.

Zcela konkrétním výsledkem uvedeného vývoje je pak i perspektiva pro rok 2014, kdy se nepočítá s tím, že by byly předány od užívání nové úseky dálnic a ani rekonstruovaných železničních tratí. Letošní rok tak bude rokem maximálního útlumu stavebních prací resp. jejich dokončování. I když se sice počítá s tím, že bude letos zahájena příprava nových staveb, ovšem tento efekt se projeví až v následujícím roce.

Z tohoto pohledu je pak dosažení úspor právě v oblasti investic ve Státním fondu dopravní infrastruktury nutno považovat za krok, který ekonomiku oslabuje. Je však také nutné zdůraznit, že argument o tom, že tyto investice jsou často zdrojem nehospodárnosti nelze nijak podceňovat. Za nízkým čerpáním těchto investic je pak i skutečnost, že se protahují výběrová řízení na nové stavby a to dále zpomaluje plynulost této výstavby.

Proto nečerpání výdajů státního rozpočtu na rok 2013 je nutno hodnotit jako negativní jev, který se dále projeví v ekonomice jak letošního, tak pravděpodobně i příštího roku.

Jde o restrikci národohospodářské poptávky za situací, kdy klesající státní investice do infrastruktury nejsou nahrazovány žádnými soukromými investicemi. K tomu není odpovídající situace v ekonomice jako celku. Celkový efekt je proto – ve vztahu k možnostem růstu HDP – negativní.

Pokud jde o příjmy - i zde vidíme negativní tendence. Rozpočet měl nižší daňové příjmy o 10 mld. Vzestup inkasa DPH nedokázal překrýt pokles inkasa všech ostatních významných daní.

Inkaso spotřební daně – ve všech položkách kleslo – nejvíce daň z minerálních olejů - o 2 mld oproti minulému roku. Výrazně pokleslo inkaso daně z příjmů právnických osob – o 8 mld oproti skutečnosti 2012, což je bezesporu doklad o tom, že na firmy resp. jejich zisk doléhají potíže současné ekonomiky.

Daně z příjmů fyzických osob jsou vyšší o 2 mld, ale to je výlučně vliv zvýšení příjmů ze závislé činnosti tedy od zaměstnanců – vzestup o 3 mld. Nicméně část zvýšení daňového inkasa jde na vrub zvýšení zdanění. Ostatní příjmové daně jsou nižší.

Vývoj těchto příjmových daní odvozených z dynamiky příjmů je tak fakticky derivátem ekonomického vývoje. Dokazuje, že ekonomika stagnuje a neroste. V tomto vývoji je pak skryt ještě další problém. V příštích letech se – i kdyby se ekonomika oživila – nebude inkaso daní zvyšovat úměrně dynamice oživení ekonomiky, neboť vývoj v posledních několika letech vytváří v mnoha firmách ztráty, které budou sloužit k překrytí případných nově vznikajících zisků.

Zbývá zásadní otázka – jak ve světle těchto skutečností hodnotit možnosti vývoje české ekonomiky jak v letošním roce, tak i v roce příštím.

Předpoklad pro růst ekonomiky v dalších letech

Podle našeho názoru nezakládá vývoj státního rozpočtu za rok 2013 žádné podstatné impulsy pro oživení ekonomiky v roce 2014.

Ani pro vývoj v roce 2015 v současné době nevidíme žádné větší podněty, které by mohly podstatně zvrátit dosavadní trend ke stagnaci ekonomiky. Tyto předpoklady totiž musí vytvořit především rozpočet letošního roku – a také – dosud zcela absentující hospodářská politiky vlády. Vycházíme přitom z toho, že klíčovým impulsem pro oživení ekonomiky je především vývoj vnitřní poptávky – růst spotřeby a růst investic.

I když nezpochybňujeme dynamický vývoj zahraničního obchodu a dokonce i mimořádně velký – rekordní - přebytek exportu, pak ani tento velký přebytek není větší než zhruba desetina celkového objemu hrubého domácího produktu. Nemůže proto tento přebytek nijak podstatně změnit stagnující trend celé ekonomiky.

Přitom připomínáme, že každým rokem z české ekonomiky odchází zhruba 250 mld dividend do zahraničí, které zde nejsou produktivně užity resp. investovány do posílení výrobního potenciálu.

Domníváme se totiž, že i ve vztahu k úloze zahraničního obchodu v české ekonomice panují neopodstatněné iluze. Nejen, že se trvale opakují zcela chybné úvahy o tom, že vývoz představuje tři čtvrtiny HDP, což vytváří iluze o jeho klíčové úloze při růstu hrubého domácího produktu.

Jde i o nepochopení toho, jak skutečně funguje reálná ekonomika a zda je možné ji stimulovat resp. převést na dráhu trvalého ekonomického růstu tzv. řízenou devalvací.

Mnoho českých firem především dodavatelů pro zahraniční odběratele – zejména jde o dodavatele komponentů a dílů - pracuje s tzv. otevřeným účetnictvím ve vztahu ke svým odběratelům. V praxi takové ustanovení znamená, že zahraniční odběratelé jejich produkce mají možnost kontrolovat resp. nahlížet do vnitropodnikové kalkulace našich výrobců. Konkrétně jde o to, že daný výrobek český producent dodává za cenu např. 200 Kč. Při kurzu 25 Kč/€, jsou náklady zahraničního odběratele 8€. Pokud však dojde ke změně kurzu např. na 27,5 Kč/€, pak zahraniční odběratel automaticky neplatí jako dosud 8 eur, ale i nadále 200 Kč tj. tentokrát 7,30€. Pouze pokud český odběratel prokáže vzestup nákladů, pak mu může být část jeho vzestupu nákladů kompenzována.

Očekávat, že zahraniční odběratelé českých dodavatelů komponentů či dílů nebudou přesně kalkulovat s náklady na dodávky od českých dodavatelů, že jim nebudou určovat maximálně přípustné ceny jejich produkce, je prostě iluze.

Očekávat, že budou ochotni platit v korunách více než dosud – to je slovy klasika a s jistou nadsázkou - horší než zločin, to je chyba. Je to nepochopení, jak funguje dnes tato mezinárodní a také globalizovaná ekonomika a jak funguje vztah mezi odběratelem, který určuje cenu a zadává výrobu a dodavatelem, který musí plnit tyto příkazy.

Zahrávat si v těchto podmínkách s řízenou devalvací, je ničím neodůvodněným hazardem, který může dále zhoršit současnou nepříznivou hospodářskou situaci.

V současné době nevidíme ani větší podněty k oživení ekonomiky resp. nedomníváme se, že ani změna hospodářské politiky může nějak podstatně změnit trend pro rok 2015. Pokud by skutečně došlo k významné změně hospodářské politiky, pak její efekt nebude dříve než v roce 2016.

Vycházíme z toho, že formující se vládní koalice např. předpokládá, že její prioritou bude hledání úspor ve vládních výdajích a tedy faktické snižování vládních výdajů. To však nevylučuje jejich realokaci na jiné výdaje resp. oblasti při zachování celkového objemu výdajů. Je jinou otázkou, zda jsou v současné době připraveny nové projekty, kde by bylo možné tyto výdaje rozumně použít.

Lze také reálně předpokládat, že ani tlak na omezení daňových úniků nemusí vést do roku 2015 k jejich výrazné redukci. Největší potenciál zde vidíme především v únicích DPH. Jejich omezení však předpokládá řadu technických opatření na straně jak plátců DPH, tak na straně státu. Přitom ještě není hotov ani projekt legislativních opatření. Reálně proto neočekáváme, že by tato opatření mohla zvýšit příjmy rozpočtu dříve než v roce 2016 resp. alespoň částečně – při postupném zavádění – i v průběhu roku 2015.

Celkově proto neočekáváme žádnou podstatnou změnu v dosavadním trendu ke stagnaci, který je také dán charakterem české ekonomiky, kterou považujeme za ekonomiku, která je v podřízeném postavení vůči ostatním ekonomikám.

Zásadní problém - tak jak ho v současnosti vidíme – je především změna v charakteru české ekonomiky, v posunu její struktury do pozice ekonomiky podřízené, kooperační, fungující jen jako záložní kapacita a navíc bez vlastního významnějšího přínosu aplikované vědy a techniky. Ztrácí schopnost významnou měrou určovat ceny své produkce a ve stále větší míře i schopnost uspokojovat potřeby svých partnerů vlastními produkty s vlastním know how či vývojem. Tento posun, který byl patrný již v předchozích letech, pak současná hospodářská stagnace jen dále urychlila.

Měli bychom si realisticky připustit, že dědictví destrukční hospodářské politiky předchozích pravicových vlád tu bude přetrvávat dalších čtyři - pět let...