

**Úřad
Národní
rozpočtové
rady**

**Fiskální náklady pandemie
COVID-19 v České republice**

Úřad Národní rozpočtové rady

Fiskální náklady pandemie COVID-19 v České republice

Informační studie

sekce Makroekonomických a fiskálních analýz

duben 2020

Michal Hlaváček (Michal.Hlavacek@unrr.cz)

Jan Pavel (Jan.Pavel@unrr.cz)

Úřad Národní rozpočtové rady

Holečkova 103/31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010

e-mail: podatelna@unrr.cz

www.rozpoctovarada.cz

Úvod

Šíření viru SARS-CoV-2 vyvolávajícího nemoc označovanou jako COVID-19 znamená významné ekonomické dopady pro ekonomiku České republiky, které byly zesíleny opatřeními vlády zaměřenými proti šíření tohoto viru.¹ Předpokládaný hospodářský propad české ekonomiky je historicky bezprecedentní a přesahuje i dopady globální finanční krize z roku 2009 či evropské dluhové krize z roku 2013.² Komplikací pro velmi otevřenou ekonomiku ČR je kombinace vnitřního šoku spojeného s uzavřením některých provozoven a přerušením výroby a vnějšího šoku souvisejícího s narušením globálních dodavatelsko-odběratelských řetězců a s masivním propadem zahraniční poptávky. Hrozbou je rovněž propad na trhu práce, eskalace finančních nerovnováh, nárůst počtu bankrotů nefinančních podniků a nesplácení úvěrů podniků i domácností. V reakci na tyto hrozby vláda přijala řadu opatření, která byla inspirována i podobnými opatřeními v zahraničí.³

Účelem této studie je provést rámcovou kvantifikaci dopadu poklesu ekonomické aktivity a přijetí hospodářských opatření na deficit veřejných rozpočtů. Je vhodné zmínit, že výchozí situace české ekonomiky je v porovnání s jinými zeměmi postiženými pandemií relativně dobrá, například s ohledem na relativně nízkou výchozí zadluženost veřejného sektoru, velmi nízkou úroveň nezaměstnanosti či omezenou zadluženost soukromého sektoru.

Propady ekonomiky ovlivňují hospodaření veřejných rozpočtů zpravidla dvěma kanály. Prvním je pokles daňových a pojistných příjmů, ke kterému dochází v důsledku snížení ekonomické aktivity. Druhým jsou stimulační opatření přijímaná vládou, která mohou být zaměřena jak na příjmovou (snížení daní), tak i na výdajovou stranu veřejných rozpočtů (nové výdajové programy). V prvním případě k tomu dochází automaticky bez aktivního zásahu vlády, ve druhém případě je většinou potřebné přijmout ad hoc opatření na vládní úrovni.

V první části studie se pokoušíme kvantifikovat dopady poklesu ekonomické aktivity na daňové příjmy. Druhá část pak přináší přehled fiskálně nejvýznamnějších diskrečních opatření vlády. Ve třetí části pak využíváme závěry prvních dvou kapitol pro simulaci strukturálního deficitu a zadlužení veřejného sektoru.

1 Dopad poklesu ekonomické aktivity na daňové příjmy

V systému veřejných rozpočtů České republiky jsou na ekonomické výkyvy citlivé všechny fiskálně významné daně a oba tituly zákonného pojistného (sociální i zdravotní). Míra citlivosti se však různí; mezi nejvíce senzitivní patří daně z příjmů, naopak mezi méně citlivé se řadí zákonné pojistné a spotřební daně. Pro kvantifikaci vlivu různých úrovní ekonomického poklesu v roce 2020 na daňové a pojistné příjmy byly využity postupy specifikované v Metodice odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů⁴, které umožňují odhadnout velikost daňových příjmů, pokud by se ekonomika nacházela na úrovni potenciálního produktu.

Očekávaný propad jednotlivých daňových a pojistných příjmů oproti předpokladům, na kterých byl založen původně schválený rozpočet na rok 2020, je tak závislý na rozdílu produkční mezery, kterou by ekonomika vykázala při původně očekávaném růstu reálného HDP o 2,2 %, a produkční mezery při nyní očekávaném propadu o 5,6 %. Dalším parametrem, který rozsah výpadku ve veřejných příjmech ovlivňuje, jsou již zmíněné citlivosti jednotlivých daní a pojistného na produkční mezeru.

¹ V České republice byl první případ nákazy virem SARS-CoV-2 oznámen 1. března 2020. Již 11. března byla přerušena veškerá výuka na základních, středních a vysokých školách a 14. března vláda posílila preventivní opatření proti šíření nákazy uzavřením veškerých obchodů s výjimkou prodejen potravin, hygienického a drogistického zboží, lékáren a dalších nejn nutnějších potřeb a zakázala přítomnost v provozovnách stravovacích služeb. Tato opatření byla v době vzniku studie nadále průběžně zpřísňována. Viz Usnesení vlády České republiky č. 211 ze dne 14. března 2020 a následující.

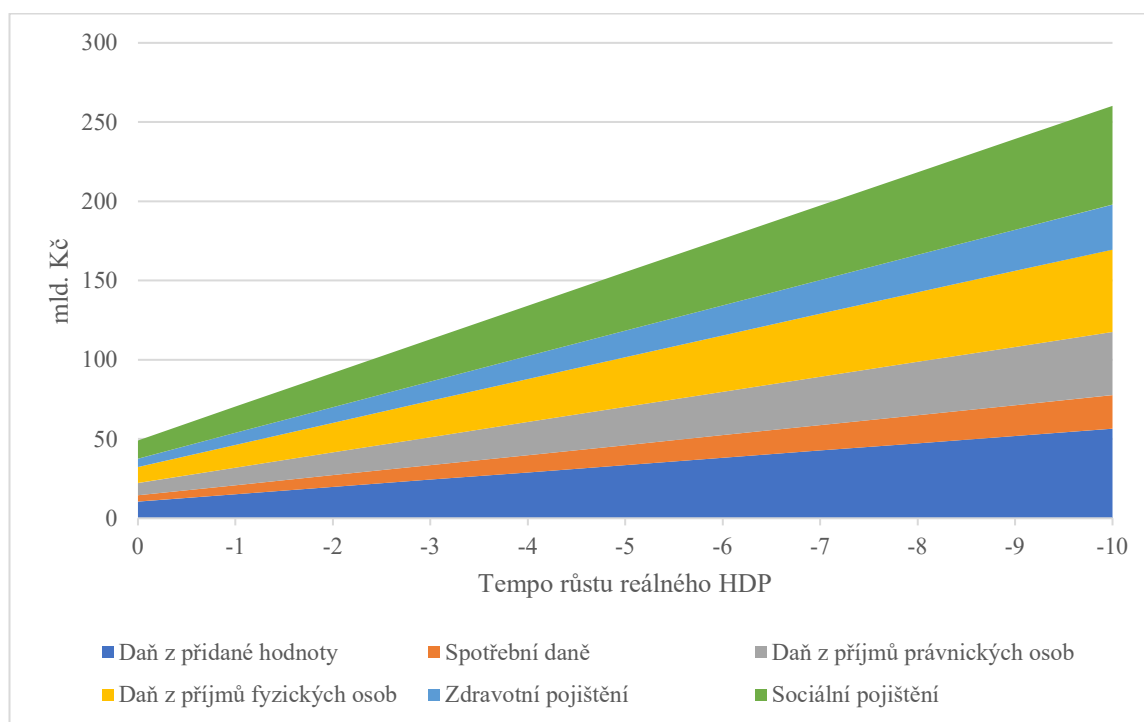
² Dle makroekonomické predikce MF ČR z dubna 2020 by měl HDP ve stálých cenách v roce 2020 klesnout o 5,6 % (<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/makroekonomicka-predikce/2020/makroekonomicka-predikce-duben-2020-38089>).

³ Přehled vybraných opatření v zahraničí viz informační studie ÚNRR Morda, P., Šíma, O. (2020): Ekonomické dopady a možná hospodářsko-politická řešení pandemie Covid-19.

⁴ <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2018/metodika-odvozeni-vydajovych-ramcu-statn-31536>

Následující graf zachycuje vztah mezi různými scénáři tempa růstu HDP v roce 2020 a snížením jednotlivých daňových a pojistných příjmů oproti předpokládaným daňovým příjmům v srpnu 2019. Výpadek daňových příjmů se pohybuje kolem 21 mld. Kč na každý 1 p.b., o který se sníží tempo růstu ekonomiky.⁵ V případě, že by ekonomika v roce 2020 klesla v souladu s predikcí ministerstva financí o 5,6 %, by tak výpadek činil zhruba 165 mld. Kč.

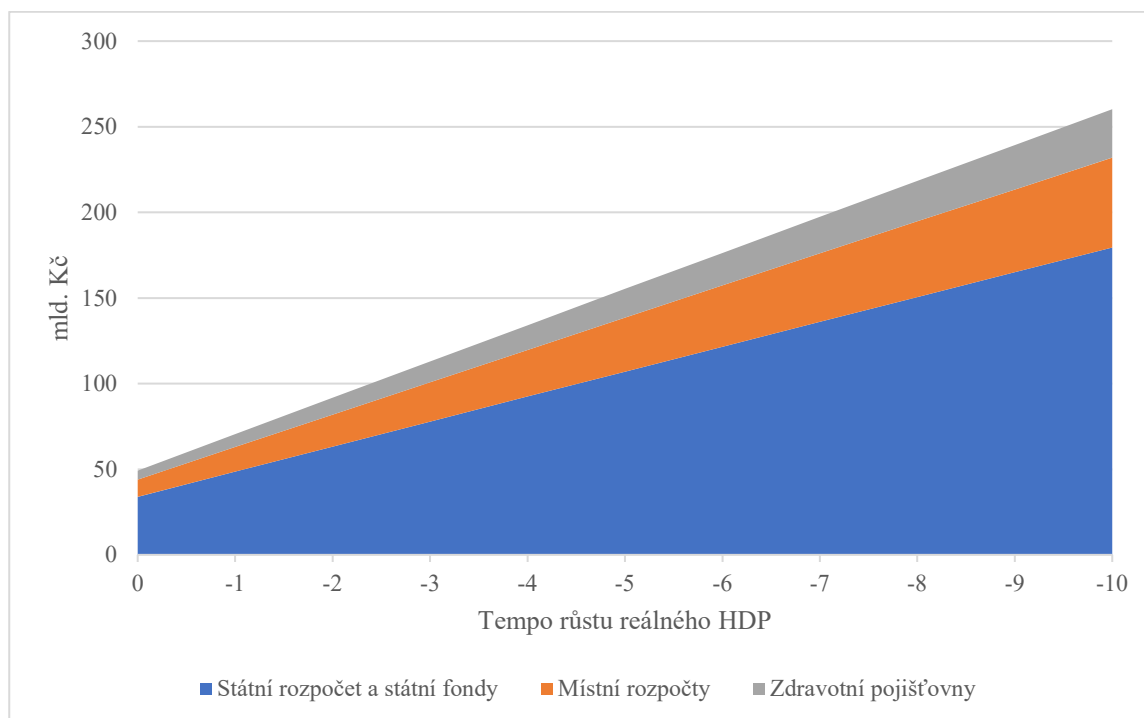
Graf 1 Výpadky příjmů veřejných rozpočtů dle jednotlivých typů daní při různých tempech poklesu ekonomiky v roce 2020



Zdroj: MF ČR, vlastní výpočty.

Následující graf ukazuje, jak se poklesy daňových a pojistných příjmů rozdělí mezi jednotlivé složky veřejných rozpočtů. Je zřejmé, že dominantně bude zasažen státní rozpočet, neboť je příjemcem nejvýznamnější části daňových příjmů a také pojistného na sociální zabezpečení.

⁵ Zde je však nutné uvést, že zejména při propadech o více než 5 % již nelze předpokládat, že vztah bude lineární, ale lze spíše předpokládat silnější pokles příjmů při poklesu HDP.

Graf 2 Výpadky příjmů veřejných rozpočtů dle jednotlivých subsektorů veřejných institucí při různých tempech poklesu ekonomiky v roce 2020

Zdroj: MF ČR, vlastní výpočty.

2 Dopad jednorázových opatření vlády na podporu ekonomiky

Vedle propadu příjmů veřejných rozpočtů budou k nárůstu jejich deficitů přispívat i diskreční opatření vlády na příjmové i výdajové straně, která mají podpořit domácí ekonomiku a zamezit hromadným bankrotům. Tabulka níže shrnuje provedené kroky vlády ČR, které mají zásadnější dopad do veřejných rozpočtů. V tabulce jsou uvedeny dopady do rozpočtu pro rok 2020. Nejsou tedy zahrnuta opatření, která sice mají výrazný dopad na ekonomiku, nebo na ekonomicko-právní vazby mezi subjekty, ale zároveň nemají přímý dopad na veřejné rozpočty. Příkladem nezahrnutých opatření jsou např. regulace vztahů mezi nájemci a nájemníky (nemožnost výpovědi pro neplacení nájmu), umožnění odkladů splátek bankovních i nebankovních úvěrů apod. V těchto případech vláda de facto přesunuje náklady spojené s neschopností splácet ze strany osob zasažených epidemií a regulacemi na jiné subjekty.

Eventuální náklady vlády spojené s případnými soudními spory neuvažujeme. Rovněž neuvažujeme případné náklady na kompenzace postiženým subjektům nad rámec oficiálních programů, které by mohly vyplynout ze soudních sporů o náhradu škody (ušlý zisk apod.). Do tabulky jsme zároveň nezahrnuli opatření, jejichž předpokládaný dopad na saldo hospodaření veřejných rozpočtů v roce 2020 je nižší než 3 mld. Kč. Z tohoto důvodu jsme neuvažovali náklady spojené s nejrůznějšími zárukami za úvěry, poskytnutím bezúročných úvěrů či odkladem plateb daní.⁶

V tabulce jsou zahrnuty dodatečné náklady přímo související s vyhlášením mimořádného stavu, jako jsou nákupy zdravotnických pomůcek či zvýšené náklady na ošetřovné související s uzavřením základních a mateřských škol. Náklady na ošetřovné byly oproti běžné situaci zvýšeny také dodatečnými opatřeními vlády, kdy byla rozšířena doba, po kterou je možné ošetřovné pobírat (z původních 9 dní na celou dobu uzavření škol). Kromě toho bylo

⁶ Například programy COVID I a II, nebo zvýšení pojistné kapacity Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s. U těchto typů opatření jsou jejich náklady obvykle rozloženy do celé doby existence úvěru či záruky, přičemž dopad v roce 2020 bude zřejmě relativně omezený. Náklady zde souvisejí jednak s náklady financování ze strany státu, které je možné odhadnout výnosem státních dluhopisů. Druhým typem nákladů jsou ztráty související s nesplácením těchto úvěrů, resp. realizace záruk. Tyto náklady by bylo možné aproximovat podílem nesplácených úvěrů z let, kdy vrcholily dopady předchozí finanční a dluhové krize. Celkové dopady všech těchto opatření by v roce 2020 mohly činit cca 2 mld. Kč.

navíc ošetřovné rozšířeno i na OSVČ, které na něj běžně nárok nemají. V odhadu dopadu jsme u nákladu na ošetřovné vycházeli z počtu dětí ve věku 3-13 let a z průměrné mzdy. Odhad nákladů na nákup zdravotnických pomůcek jsme převzali od MF ČR.

Dalším typem výdajových opatření, která mají dopad do rozpočtu, jsou programy na podporu zaměstnanosti a přímé kompenzační bonusy směřované převážně OSVČ. Podobný dopad má také odpuštění minimálních záloh na platbu sociálního a zdravotního pojištění OSVČ. Při kvantifikaci jejich dopadů jsme vycházeli z kalkulací nákladů MPSV a MPO s přihlédnutím k očekávanému trvání nouzového stavu. Neuvažovali jsme dopady dodatečných modifikací těchto programů, jako je například zrušení nutnosti prokázat propad příjmů ze strany OSVČ, které mohou náklady zvýšit.

Tabulka 3 Diskreční opatření vlády ČR na podporu ekonomiky (v mld. Kč)

Název opatření	Usnesení vlády č.	Datum	Popis	Náklady
Nákupy zdravotnických pomůcek	206, 245, 296	průběžně	Nákup prostředků a zajištění přepravy	16,0
Náklady na ošetřovné	311, 354	průběžně	Ošetřovné rodičů. Prodlouženo na dobu uzavření škol a rozšířeno i na OSVČ	10,5
Cílený program podpory zaměstnanosti ("Antivirus")	297	31.3.	Krytí mzdových nákladů zaměstnavatele. 80 % při nuceném omezení provozu a karanténě, 60 % v případě souvisejících hospodářských potíží	17,1
Zákon o kompenzačním bonusu („Pětadvacítka“)	302	31.3.	Kompenzační bonus 25 000 Kč pro podnikatele.	17,5
Prominutí záloh na sociálním a zdravotním pojištění	272	23.3.	Odpuštění minimálních záloh na sociálním a zdravotním pojištění OSVČ.	15,0
Celkem				76,1

Zdroj: Usnesení vlády ČR, MF ČR, MPSV ČR, MPO ČR, ČSÚ, ČNB, vlastní výpočty.

Celkové náklady na diskreční opatření jsme odhadli na 76 mld. Kč. Tento odhad je ale zřejmě nižší, než jaké budou konečné celkové náklady. Neuvažovali jsme programy, které ještě nebyly definitivně schváleny, a u kterých tak v době zpracování studie nebyly známy jejich přesnější parametry. Příkladem může být plánovaný program „COVID plus“ nebo další předpokládané programy podpory větších podniků či další rozšíření programů pomoci živnostníkům. Také jsme neuvažovali dopady opatření typu odpuštění nájemného za komerční prostory, které mohou mít nezanedbatelné dopady především u municipalit. Rovněž jsme se snažili neuvažovat opatření související s výpadkem příjmů státního rozpočtu, která jsme modelovali v části 1, abychom zamezili dvojitmu započítání ztráty. Některé z těchto výpadků však mohou ovlivnit státní rozpočet nad rámec běžných citlivostí příjmů na HDP. Příkladem může být vliv pravděpodobného odložení dražby mobilních licencí (dopad cca 8 mld. Kč), vliv nezavedení digitální daně (vliv cca 2 mld. Kč) či nižší nárůst, resp. pokles příjmů z mýtných systémů (rozpočet původně počítal s nárůstem příjmů o 2,8 mld. Kč v souvislosti s rozšířením systému na silnice první třídy, příjmy ze systému však budou spíše klesat). Podobným způsobem může působit i pokles nedaňových příjmů státu. Především jde o příjmy z dividend státem kontrolovaných podniků (Lesy ČR, Letiště Praha). Lze očekávat propady těchto příjmů v řádu miliard Kč, navíc není jasné, zda naopak nebude nutné vynaložit prostředky na záchranu některých nejen státních podniků. Podobně se mohou propadnout příjmy obcí z poplatků spojených s turistickým ruchem či poplatků v parkovacích zónách.

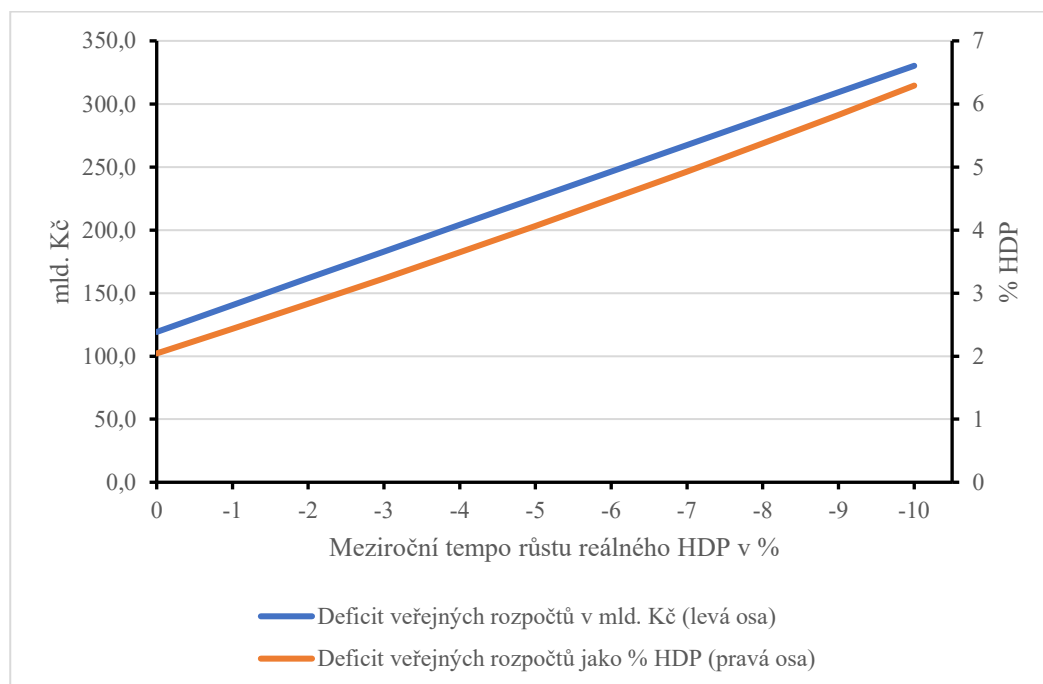
3 Simulace deficitů veřejných rozpočtů a veřejného dluhu

V této kapitole využíváme výsledků simulací příjmů a odhadů dopadů jednorázových výdajových opatření diskutovaných výše pro projekci deficitu a zadlužení veřejného sektoru. Projekce deficitů veřejných rozpočtů je provedena jako citlivostní scénář pro různé úrovně hospodářského poklesu, přičemž není odlišena pravděpodobnost různých propadů ekonomiky. Nejaktuálnější predikce MF ČR nicméně předpokládá hospodářský pokles v roce 2020 ve výši 5,6 %.

Graf č. 3 ukazuje vztah mezi různou úrovní poklesu ekonomiky a deficitem hospodaření sektoru vládních institucí. Pokud by byla naplněna predikce Ministerstva financí ČR (tj. pokles o 5,6 %), pak by se deficit celého sektoru pohyboval kolem 240 mld. Kč, což představuje 4,3 % HDP. Z hlediska rozložení by většina deficitu připadla na

státní rozpočet (kolem 230 mld. Kč). Pokud by byl naplněn scénář MMF⁷, který předpokládá pokles ekonomiky o 6,5 %, pak by se deficit prohloubil na 260 mld. Kč, což odpovídá 4,8 % HDP.

Graf 2 Deficity veřejných rozpočtů ve vztahu k poklesu ekonomiky



Zdroj: MF ČR, vlastní výpočty.

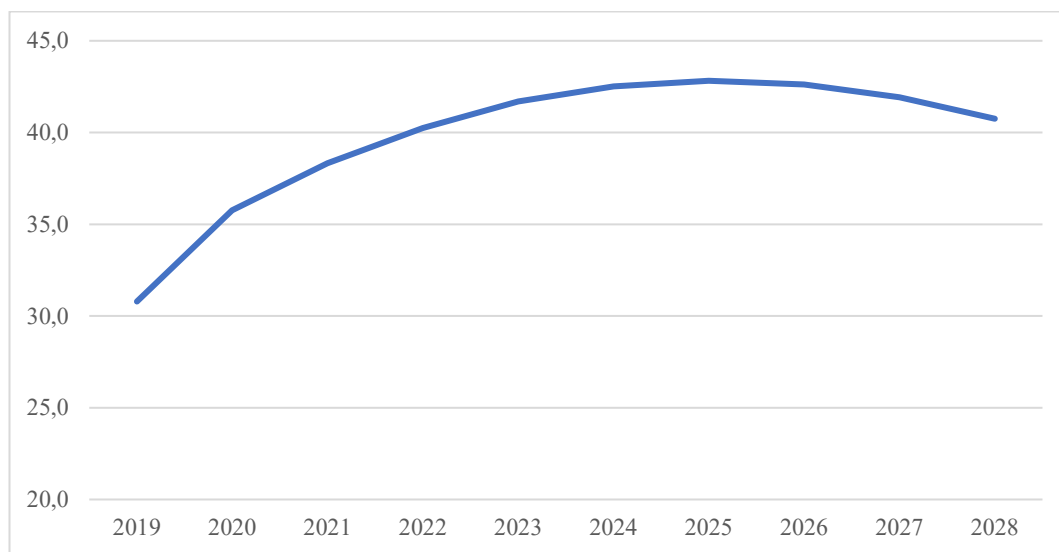
Vláda České republiky předpokládá, že významné deficitní hospodaření sektoru vládních institucí bude pokračovat i po roce 2020, a proto přišla s návrhem změn v národním fiskálním pravidle. Návrh novely zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, předpokládá, že strukturální deficit v roce 2021 může dosáhnout hodnoty až 4 % HDP a v dalších šesti letech by mělo docházet ke zpřísnování této hranice o 0,5 % HDP ročně. Tato změna, se kterou Národní rozpočtová rada nesouhlasí⁸, může mít velmi významné dopady na vývoj dluhu sektoru veřejných institucí. Oproti původní verzi zákona č. 23/2017, která předpokládala strukturální deficity do 1 % HDP, by zvýšení hraniční hodnoty strukturálního schodku navrhované v novele vytvořilo za roky 2021-2027 prostor pro celkem cca 650 mld. Kč dodatečných výdajů (či redukcí daňových příjmů). V porovnání s přísnějšími požadavky na strukturální deficit ze strany Evropské komise⁹ by za roky 2021-2027 takový prostor činil dokonce 845 mld. Kč.

Následující graf ukazuje simulaci vývoje do roku 2028 za předpokladu přijetí výše uvedené novely a plného vyčerpání nově definovaných hranic strukturálních deficitů. Tempa růstu HDP jsou do roku 2023 převzata z Makroekonomické predikce Ministerstva financí ČR, pro roky následující předpokládáme 2% tempo růstu reálného i potenciálního HDP, míru inflace ve výši 2 % a efektivní výnosovou míru z veřejného dluhu na úrovni 2,7 %. Simulace ukazuje, že dluh vyjádřený jako % HDP vzroste z úrovně 30,8 % HDP roku 2019 až na 43 % HDP v roce 2026. Tyto hodnoty jsou blízko hodnot dluhu popsanych v zátěžových scénářích veřejných financí. Viz box 1 Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí 2019, NRR (2019). V následujících letech by při splnění výše uvedených předpokladů mohlo dojít k mírnému snižování podílu dluhu veřejných institucí na HDP.

⁷ <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/odhad-mmf-poklesu-hdp-cr-o-6-5-pct-je-optimisticky-tvrdi-analytici/1879345>

⁸ Viz Vyjádření Národní rozpočtové rady k vládnímu návrhu změny zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti <https://unrr.cz/vlada-kvuli-dopadum-pandemie-koronaviru-navrhla-zmenu-zakona-o-pravidlech-rozpocetove-odpovednosti-nrr-povazuje-upravu-za-nadbytecnou/>

⁹ Tzv. MTO limit, který je v současnosti nastaven na -0,75 % HDP, a u kterého se dá předvídat jeho zpřísnění na -0,5 % HDP od roku 2022.

Graf 3 Dluh sektoru vládních institucí v % HDP (projekce 2019-2028)

Zdroj: MF ČR, vlastní výpočty.

Závěr

Tato studie se pokusila alespoň rámcově kvantifikovat dopady stávající epidemie COVID-19 na české veřejné finance. S takovýmto odhadem jsou samozřejmě spojeny mnohé nejistoty.

V naší kvantifikaci jsme vyčíslili pokles inkasa daně a zákonného pojistného v závislosti na míře hospodářského poklesu v době krize. Výpadek daňových příjmů se pohybuje kolem 21 mld. Kč na každý 1 p.b., o který se sníží tempo růstu ekonomiky. Pro případ hospodářského poklesu v roce 2020 o 5,6 % v souladu s predikcí MF ČR by tak výpadek příjmů v tomto kalendářním roce činil zhruba 165 mld. Kč.

Ve studii jsme se pokoušeli vyčíslit rovněž dopady diskrečních opatření vlády na výdajové straně, která mají podpořit domácí ekonomiku. V tom případě by nejspíše došlo k vyššímu poklesu HDP a nižší výdaje by byly více než kompenzovány výraznějším poklesem příjmu rozpočtu. Celkové náklady na diskreční opatření jsme odhadli na nejméně 76 mld. Kč, s tím, že některé z námi neuvažovaných výdajů, resp. nerealizovaných jednorázových příjmů, mohou vést k ještě vyšším nárůstům deficitu v řádu miliard Kč.

Na základě vyčíslení poklesu příjmů z daní a pojistného a nárůstu výdajů souvisejících s diskrečními opatřeními vlády jsme pak odhadli deficit hospodaření sektoru vládních institucí, opět pro různé úrovně poklesu ekonomiky. Při naplnění predikce Ministerstva financí ČR by se deficit v roce 2020 pohyboval kolem 240 mld. Kč, což představuje 4,3 % HDP. Z hlediska rozložení by většina deficitu připadla na státní rozpočet (kolem 230 mld. Kč).

V souvislosti s novelou zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, a v souvislosti s předpokládaným nárůstem strukturálního deficitu v letech 2021-2028 jsme projektovali dopad této změny na vývoj dluhu sektoru veřejných institucí. Simulace ukazuje, že za plného vyčerpání nově definovaných hranic strukturálních deficitů by dluh vyjádřený jako % HDP vzrostl z úrovně 30,8 % HDP roku 2019 až na téměř 43 % HDP v roce 2026. Hranice 40 % HDP by však byla prolomena již v roce 2022 a úroveň zadlužení by se nad touto hranicí držela až do roku 2028.

Oproti původní verzi zákona č. 23/2017, která předpokládala strukturální deficity do 1 % HDP, by zvýšení hraniční hodnoty strukturálního schodku navrhované v novele vytvořilo za roky 2021-2027 prostor pro celkem cca 650 mld. Kč dodatečných výdajů (či redukcí daňových příjmů). V porovnání s přísnějšími požadavky na strukturální deficit ze strany Evropské komise by za roky 2021-2027 takový prostor činil dokonce 845 mld. Kč.