

**Úřad
Národní
rozpočtové
rady**

**Srovnání tempa
plánované fiskální
konsolidace
v zemích EU**

Úřad Národní rozpočtové rady

Srovnání tempa fiskální konsolidace v zemích EU

Informační studie

sekce Makroekonomických a fiskálních analýz

říjen 2021

Michal Hlaváček (michal.hlavacek@unrr.cz)

Tereza Dlouhá (tereza.dlouha@unrr.cz)

Pavel Morda (pavel.morda@unrr.cz)

Úřad Národní rozpočtové rady

Holečkova 31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010

e-mail: podatelna@unrr.cz

www.rozpoctovarada.cz

Úvod

Pandemie COVID-19 a související protipandemická opatření vedla v České republice v posledních dvou letech k razantnímu nárůstu deficitů veřejných institucí a ke zhoršení stavu veřejných financí. K tomuto zhoršení přispěla i další výdajová opatření, která s pandemií přímo nesouvisela. Zároveň došlo ke dvěma novelám zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (dále jen „Zákon“), které uvolnily přípustné strukturální deficity až do roku 2031 s dopadem do nárůstu dluhu veřejných institucí.

Vysoké deficity a nárůst veřejného dluhu nebyly specifikem samotné ČR, ale došlo k nim napříč zeměmi EU. S tím, jak se v nadcházejících letech bude stabilizovat ekonomická situace, je na místě diskutovat tempo fiskální konsolidace. V této studii srovnáváme plány fiskální konsolidace jednotlivých zemí EU tak, jak je tyto země formulovaly ve svých konvergenčních, resp. stabilizačních programech. Zvláštní zřetel klademe na pozici České republiky v rámci tohoto mezinárodního srovnání.

Struktura této studie je následující: v první kapitole srovnáváme hodnoty základních fiskálních ukazatelů a jejich projekcí v ČR s těmito ukazateli pro ostatní země EU. V druhé kapitole srovnáváme projekci ze stabilizačních, resp. konvergenčních programů s predikcí fiskálních ukazatelů dle Mezinárodního měnového fondu (dále jen „IMF“). Ve třetí kapitole pak podrobněji zkoumáme jednotlivé složky změny plánovaných deficitů.

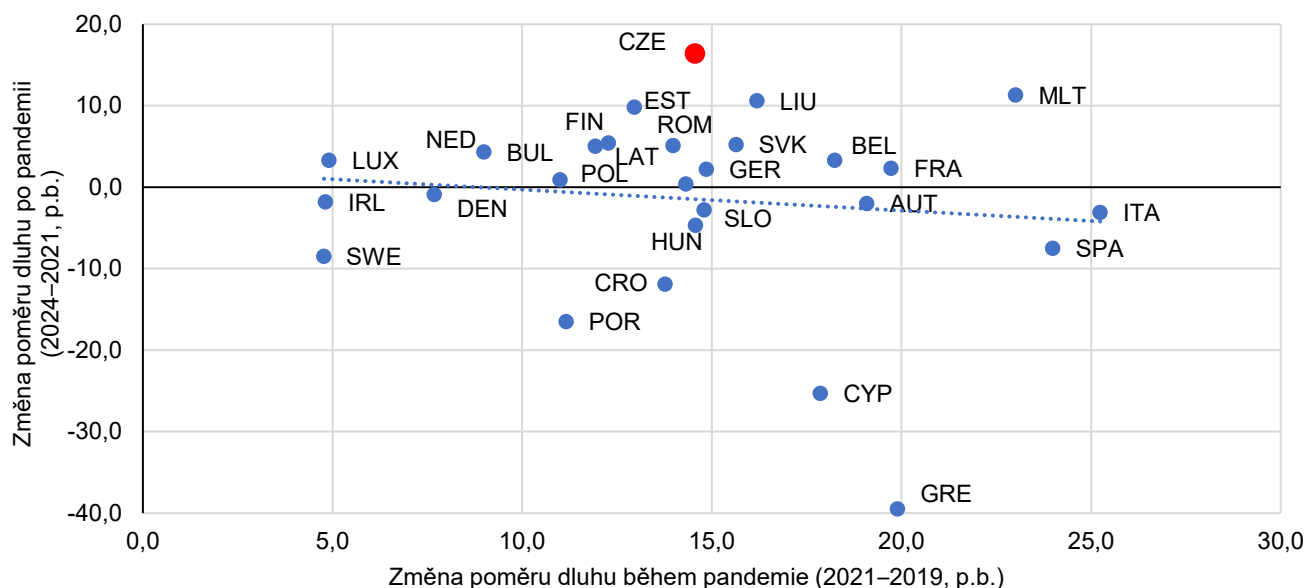
1 Srovnání plánované fiskální konsolidace mezi ČR a EU

V souladu s Paktem stability a růstu členské země EU pravidelně sestavují takzvané „konvergenční resp. stabilizační programy“ (dále jen „Programy“)¹, které následně předkládají Evropské komisi k posouzení. Tyto Programy obsahují především projekce základních fiskálních údajů, včetně predikcí vývoje ekonomiky jako celku. Obsahují rovněž fiskální plány a strategie jednotlivých zemí a přehled nejvýznamnějších opatření s rozpočtovým dopadem. Cílem těchto Programů je především zabránit vzniku nebo zhoršení fiskálních nerovnováh. Programy jsou následně Evropskou komisí posuzovány a výsledek tohoto hodnocení je zveřejněn.² Programy jsou do značné míry standardizované a obsahují obdobné statistické přílohy pro všechny země EU, takže je možné na jejich základě srovnávat jednotlivé země. V porovnání s predikcemi různých nadnárodních společností (např. IMF, viz kapitolu 2) spočívá výhoda projekcí z Programů v tom, že neobsahují pouze prvky standardní predikce (tj. například navázání daňových příjmů na vývoj ekonomiky), ale také plány jednotlivých národních vlád na fiskální konsolidaci. Níže je provedeno srovnání napříč zeměmi EU, přičemž je porovnán vývoj fiskálních ukazatelů během pandemické krize (tj. v letech 2020 a 2021) a po jejím odeznění (tedy v letech 2022 až 2024).

V grafu 1 je srovnána změna veřejného dluhu mezi 31. 12. 2021 a 31. 12. 2019 (osa x) a mezi 31. 12. 2024 a 31. 12. 2021 (osa y). Vyplývá z něj, že v ČR došlo v době pandemie COVID-19 k nárůstu dluhu, který příliš nevybočoval z nárůstu dluhů v jiných zemích EU (x-ová souřadnice grafů, kde je ČR zhruba uprostřed). Projekce nárůstu dluhu po roce 2021 je v ČR v rámci EU naopak nejvyšší (y-ová souřadnice grafu, kde je ČR ze všech zemí nejvýše). ČR je tak mezi zeměmi EU z hlediska plánované konsolidace veřejných financí tou nejméně ambiciózní zemí. V mnohých zemích se pro období 2022–2024 dokonce plánuje pokles dluhu. Často jsou to země s vysokou úrovní dluhu (Řecko, Kypr, Portugalsko), které pravděpodobně ve svých programech reagují na rozpočtová pravidla. Mezi zeměmi s poklesem či stagnací úrovně dluhu v letech 2021–2024 jsou však i země s relativně umírněnými úrovněmi dluhu, jako jsou například severské země, Irsko, Maďarsko, Polsko, Chorvatsko či Slovinsko nebo Německo a Rakousko. Mnohé z těchto zemí jsou přitom pro ČR zásadní partneři v zahraničním obchodu či naopak naši konkurenti jak v oblasti zahraničního obchodu, tak u přímých zahraničních investic. Napříč zeměmi EU existuje slabá negativní závislost mezi nárůstem dluhu v letech 2020–2021 a jeho následnou dynamikou, tedy v průměru země s vyšším nárůstem dluhu v době pandemie vykazují mírně silnější tempo fiskální konsolidace. ČR z této závislosti ale poměrně výrazně vybočuje.

¹ Zatímco členské státy sdílející měnu euro sestavují tzv. „stabilizační programy“, země, které euro nepřijaly, předkládají „konvergenční programy“. Ty navíc obsahují informace o měnové politice. Programy z dubna 2021 obsahovaly projekci na roky 2021–2024.

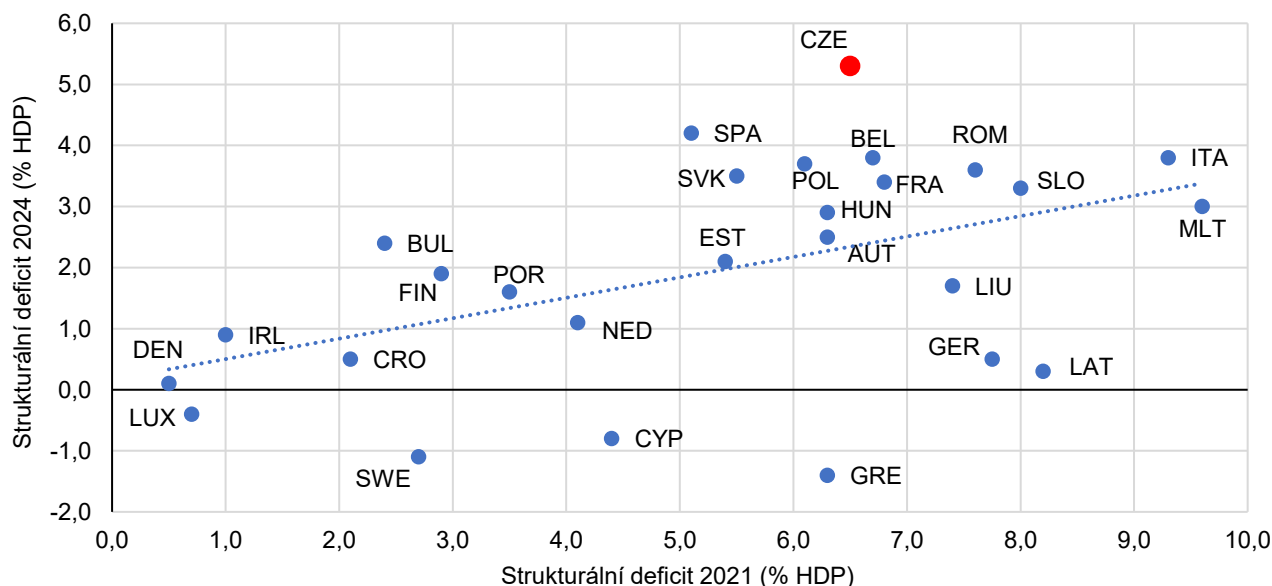
² Konvergenční a stabilizační programy jednotlivých zemí EU včetně jejich hodnocení jsou dostupné mj. na stránkách EC. Viz https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/national-reform-programmes-and-stability-or-convergence-programmes/2021-european_en. Srovnání konvergenčních a stabilizačních programů mezi zeměmi viz také UPB (2021): An overview of public finance strategies in the 2021 Stability and Convergence Programmes of EU countries, <https://en.upbilancio.it/publication-of-focus-paper-no-2-an-overview-of-public-finance-strategies-in-the-2021-stability-and-convergence-programmes-of-eu-countries/>.

Graf 1 Komparace změny poměru dluhu k HDP v období během a po pandemii COVID-19

Zdroj: Konvergenční a Stabilizační programy (duben 2021); výpočty ÚNRR.

Pozn.: data z Konvergenčního programu pro rok 2024 pro Bulharsko nejsou dostupná, bod odráží nárůst dluhu mezi roky 2023 a 2021.

Podobný signál dává i graf 2, ve kterém je srovnán strukturální deficit (tedy deficit po očištění o jednorázové a přechodné operace a o ekonomický cyklus) v roce 2021³ a na konci sledovaného období v roce 2024. Pro všechny sledované země je plánovaný strukturální deficit v roce 2024 nižší než v roce 2021, obecně platí, že země s vyšším deficitem v roce 2021 inklinují k vyššímu deficitu v roce 2024. Strukturální deficit v roce 2021 v ČR byl relativně vysoký, což reflektuje mj. fiskální expanzi v tomto roce nesouvisející s pandemií COVID-19 (zrušení zdaňování superhrubé mzdy, zrušení daně z nabytí nemovitých věcí, zvyšování důchodů nad rámec povinné valorizace a další). Strukturální deficit v roce 2020 byl přitom v ČR v rámci EU spíše mírně podprůměrný. Naopak plánovaný strukturální deficit v roce 2024 (osa y) je v ČR mezi sledovanými zeměmi opět nejvyšší.

Graf 2 Projekce strukturálních deficitů

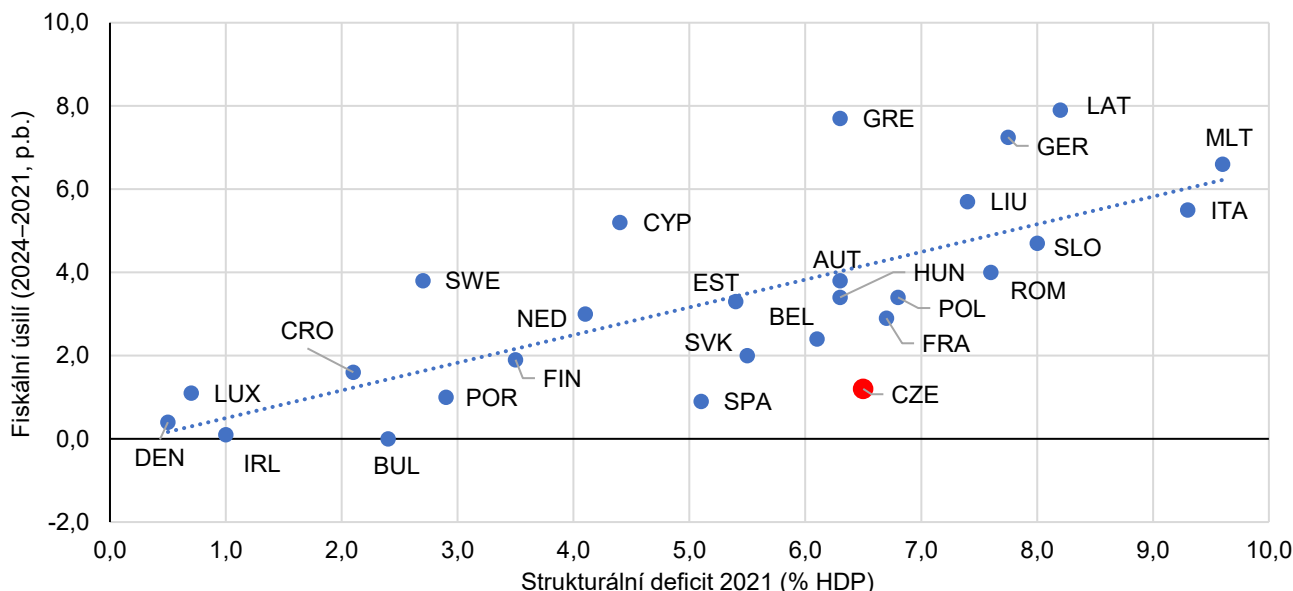
Zdroj: Konvergenční a Stabilizační programy (duben 2021); výpočty ÚNRR.

Pozn.: data z Konvergenčního programu pro rok 2024 pro Bulharsko nejsou dostupná, bod odráží strukturální deficit z roku 2023.

³ Pro většinu zemí je strukturální deficit v roce 2021 nejvyšší pro celé období 2019–2024, některé země však započaly s fiskální konsolidací již v roce 2021, pro který předpokládají pokles deficitů. Jedná se o Švédsko, Chorvatsko, Kypr, Lucembursko a Rumunsko.

V grafu 3 je vztažen strukturální deficit v roce 2021 k celkovému fiskálnímu úsilí za roky 2024 až 2021. Osa x je tedy pro tento graf shodná, jako je osa x v grafu 2. Fiskální úsilí je pak definováno jako rozdíl mezi strukturálním deficitem v roce 2024 a strukturálním deficitem v roce 2021. Kladné fiskální úsilí tak znamená pokles deficitů. Obecně platí, že země s vyšším počátečním deficitem vykazují vyšší fiskální úsilí. Toto odráží vliv fiskálních pravidel, kdy země s počátečním nízkým strukturálním deficitem nevykazují příliš vysoké fiskální úsilí, protože i bez něj plní pravidlo strukturálního deficitu. ČR opět vzhledem k poměrně vysokému počátečnímu strukturálnímu deficitu vykazuje podprůměrné fiskální úsilí, které je v rámci všech zemí EU jedno z nejnižších.

Graf 3 Srovnání strukturálního deficitu v roce 2021 a fiskálního úsilí mezi roky 2024 a 2021



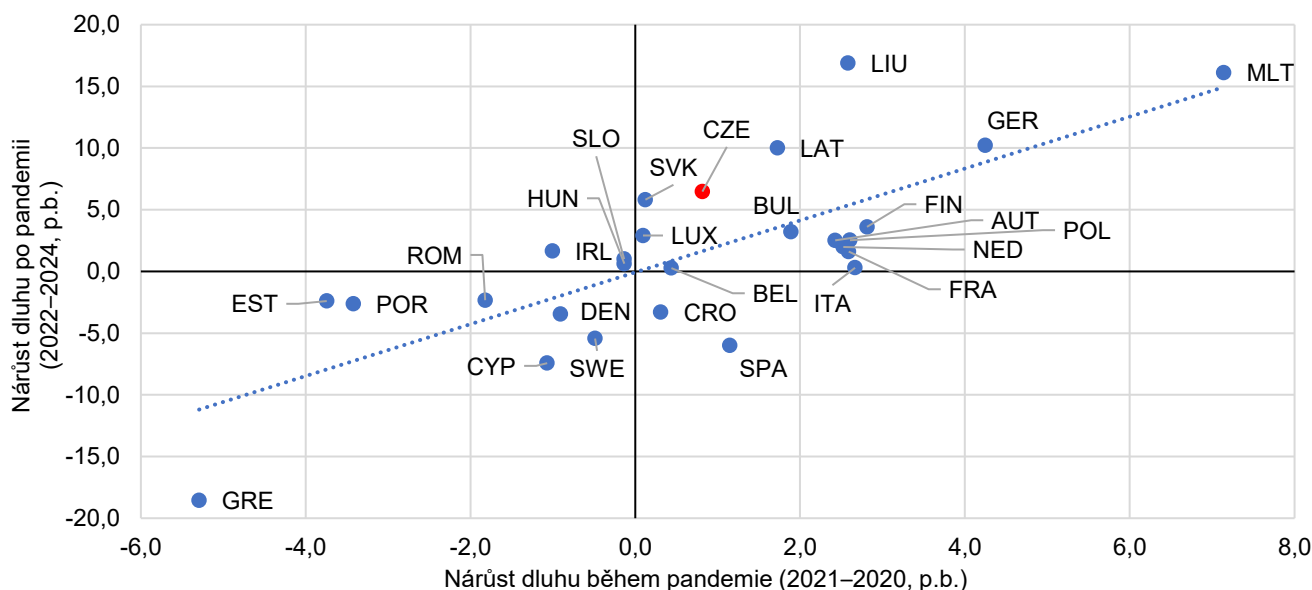
Zdroj: Konvergenční a Stabilizační programy (duben 2021); výpočty ÚNRR.

Pozn.: data z Konvergenčního programu pro rok 2024 pro Bulharsko nejsou dostupná, bod odráží strukturální deficit z roku 2023.

2 Srovnání fiskálních projekcí z Programů s predikcemi IMF

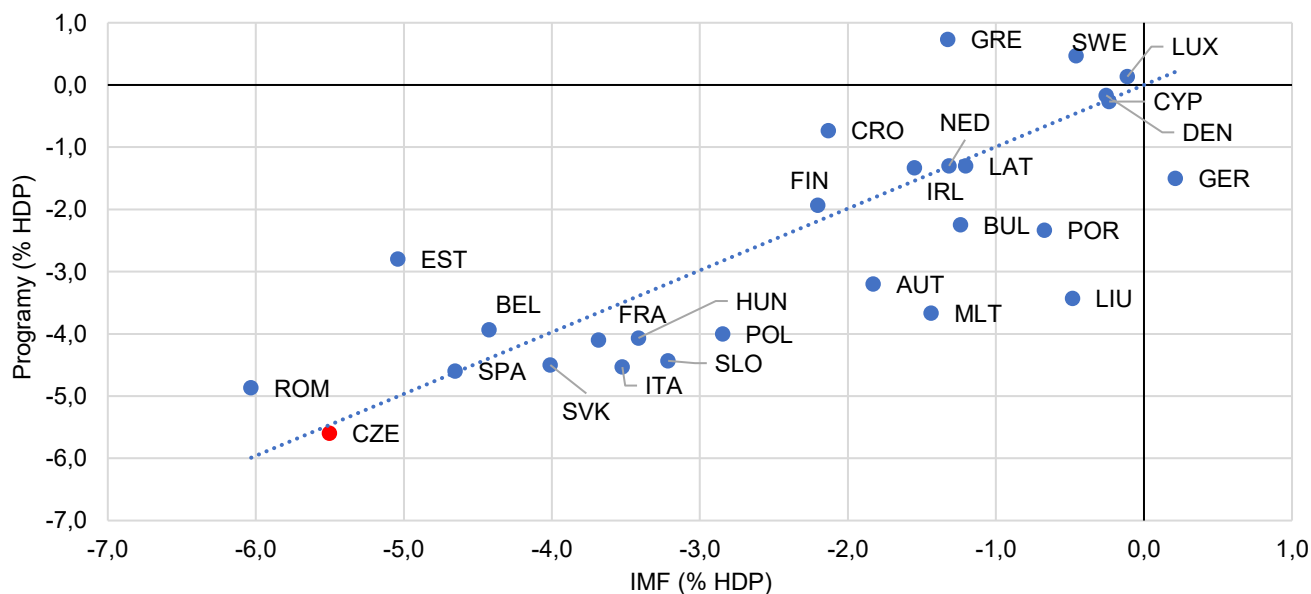
Údaje z Programů ukazují projekce samotných členských států EU, resp. jejich ministerstev financí. To je na jednu stranu výhodné, neboť tato ministerstva mají nejpodrobnější informace o plánované fiskální konsolidaci a konkrétních opatřeních pro její dosažení, na stranu druhou ale mohou mít členské země EU motivaci prezentovat samy sebe „v lepším světle“ ohledně této konsolidace. Z tohoto důvodu je vhodné srovnat projekce fiskálních veličin z Programů s predikcemi, které jsou na národních institucích nezávislé. Jednou z takových predikcí je predikce fiskálních ukazatelů podle databáze World Economic Outlook IMF (IMF WEO). Ta byla publikována stejně jako projekce z Programů v dubnu 2021. I když je predikce IMF dostupná až do roku 2026, s ohledem na přímou srovnatelnost s údaji z Programů používáme pouze její část do roku 2024. Informace o predikci IMF WEO v jejím plném rozsahu najdete ve studii ÚNRR Zamrazilová a Morda (2021): Střednědobý výhled českých veřejných financí v mezinárodním srovnání.

Srovnání predikcí z Programů a z IMF WEO je provedeno v příloze, kde jsou prezentovány nad sebou grafy 1 až 3 z předchozí kapitoly a vedle nich odpovídající grafy, které se liší pouze zdrojem, kterým je IMF WEO. Lze si tedy porovnat pozici bodů za jednotlivé země. Kromě toho jsou výhledy z Programů a z IMF srovnány v grafech 4 a 5. V grafu 4 jsou uvedeny rozdíly mezi oběma projekcemi pro jednotlivé země, co se týká nárůstu poměru dluhu k HDP během pandemie a v období po této pandemii. IMF je ve svých projekcích pro některé země poměrně výrazně pesimističtější, než jsou projekce z Programů. Jedná se především o země s vysokým zadlužením, které projektují poměrně výrazné snížení dluhu (Řecko, Kypr, Portugalsko; jde o země v levém spodním kvadrantu grafu 4). Toto je možné interpretovat tak, že IMF považuje plány na fiskální konsolidaci v těchto zemích za příliš optimistické. Pro některé země naopak předpokládá IMF menší nárůst, resp. větší pokles dluhu, než projektují samotné země ve svých Programech (země v pravém horním kvadrantu grafu 4). Nejvýraznější rozdíl existuje pro Maltu, Německo, Litvu a Lotyšsko. IMF WEO je také v porovnání s Programy relativně optimistický ohledně budoucího vývoje dluhu v ČR. Pro Estonsko a Rumunsko IMF WEO naopak předpokládá vyšší dluh než Programy, takže podle něj přenechává ČR nelichotivou pozici země s největším nárůstem dluhu v letech 2021–2024 Estonsku (viz také pravý graf, horní řada v příloze).

Graf 4 Rozdíl projekce dluhu (Programy minus IMF)

Zdroj: Konvergenční a Stabilizační programy (duben 2021), IMF WEO (duben 2021); výpočty ÚNRR.

Podobně existují i určité rozdíly v projekcích IMF a Programů ohledně strukturálních deficitů (graf 5). Celkově je IMF napříč zeměmi spíše mírně optimističtější. U země pod tečkovanou čarou je optimističtější IMF WEO, pro země nad ní naopak Programy. ČR pak přenechává pozici země s nejvyšším strukturálním deficitem v roce 2024 Rumunsku (viz také pravý graf v druhé řadě grafů v příloze).

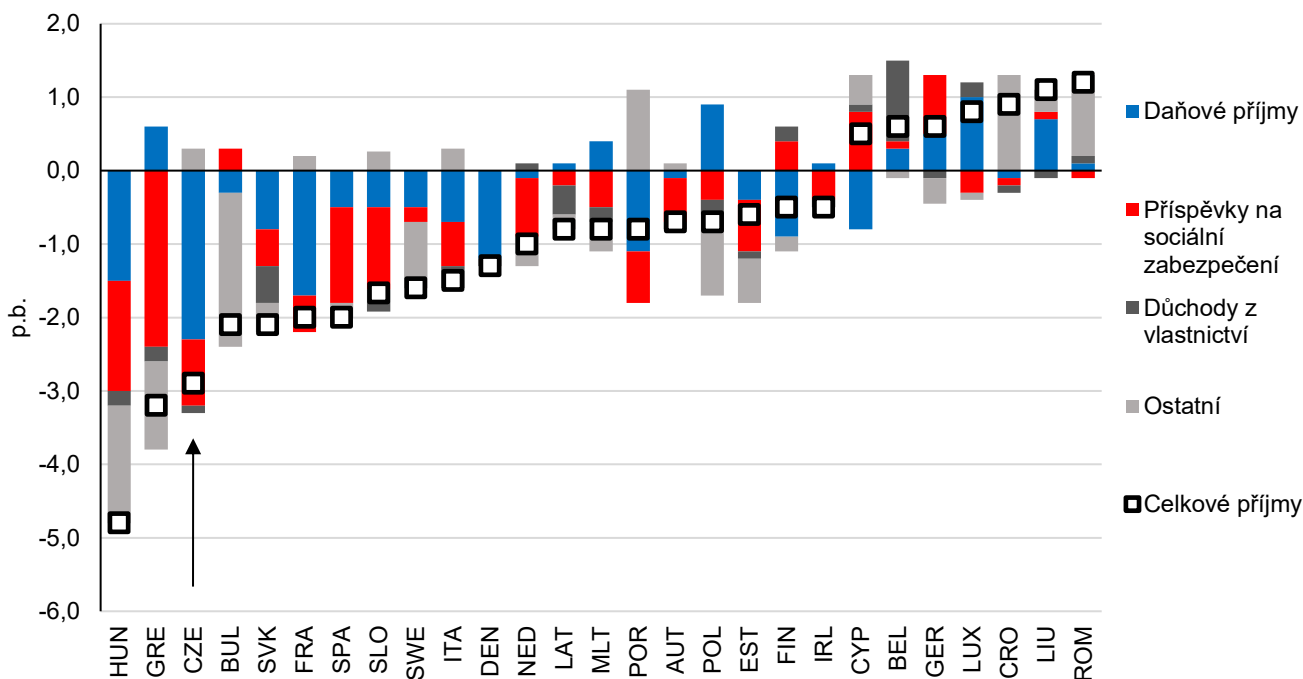
Graf 5 Srovnání projekcí strukturálního salda (průměr 2022-2024)

Zdroj: Konvergenční a Stabilizační programy (duben 2021), IMF WEO (duben 2021); výpočty ÚNRR.

2.1 Dekompozice změn deficitu podle druhů příjmů a výdajů

V rámci diskuze o fiskální konsolidaci veřejných financí je také zajímavé zjistit, jakým způsobem jednotlivé země k této konsolidaci přistupují, zda ji provádějí spíše s pomocí nárůstu příjmů, nebo poklesu výdajů, a jaké druhy příjmů a výdajů upravují. V Grafech 6 a 7 je proto naznačena struktura změny celkového deficitu mezi roky 2024 a 2020. V grafu 6 jsou země přistupující k fiskální konsolidaci prostřednictvím nárůstu příjmů veřejných rozpočtů uvedeny vpravo (7 zemí), země, které tímto způsobem nekonsolidují, jsou v grafu vlevo (20 zemí). ČR konsolidaci pomocí zvyšování příjmů neprovádí, když je po Maďarsku a Řecku zemí s třetím největším propadem příjmů. Pokles příjmů z daní je přítom v ČR v rámci zemí EU zcela nejvyšší.

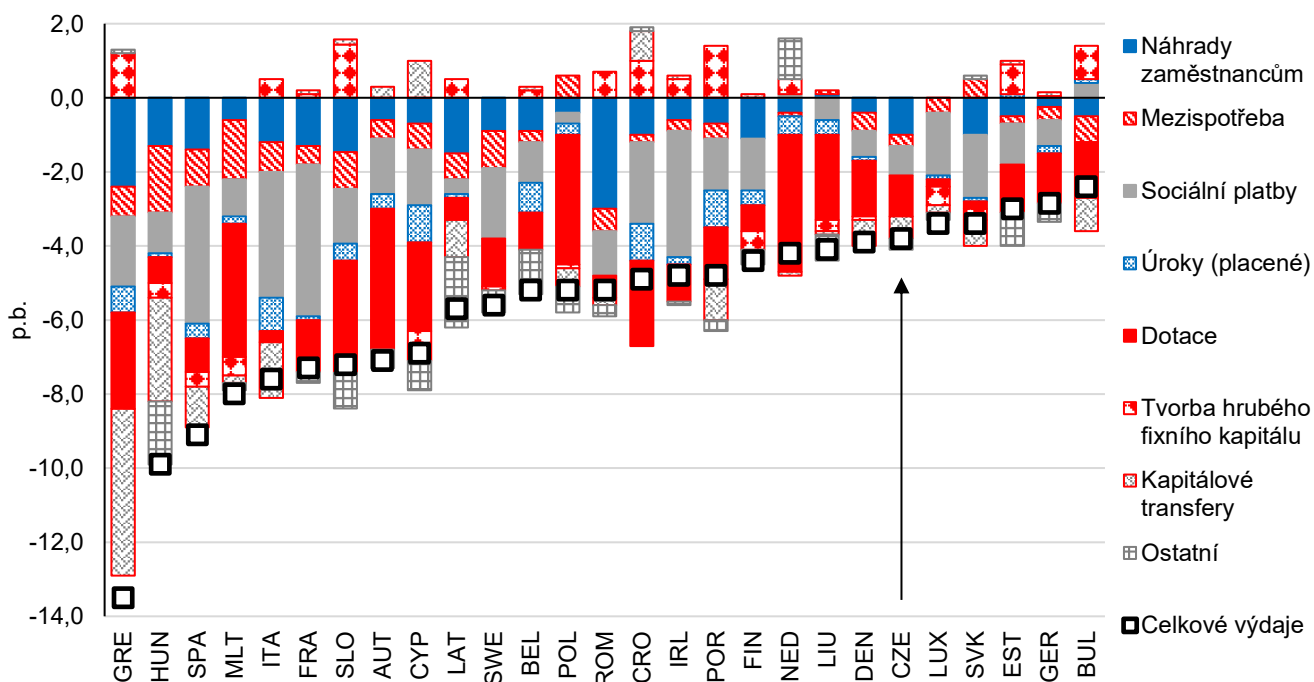
Graf 6 Struktura změn příjmů veřejných rozpočtů (rozdíl 2024–2020)



Zdroj: Konvergenční a Stabilizační programy (duben 2021); výpočty ÚNRR.

Pozn.: data pro rok 2024 pro Bulharsko nejsou dostupná, sloupec odráží příjmy z roku 2023. Země seřazeny podle výše změny příjmů.

Graf 7 Struktura změn výdajů veřejných rozpočtů (rozdíl 2024–2020)



Zdroj: Konvergenční a Stabilizační programy (duben 2021); výpočty ÚNRR.

Pozn.: data pro rok 2024 pro Bulharsko nejsou dostupná, sloupec odráží výdaje z roku 2023. Země seřazeny podle výše změny výdajů.

Fiskální konsolidaci s pomocí omezení výdajů naopak provádějí všechny země EU, neboť výdaje klesají v různé intenzitě a struktuře ve všech zemích (graf 7). ČR opět patří spíše mezi země, které omezují výdaje nejméně (šestý nejnižší pokles výdajů). Jednotlivé země přistupují k fiskální konsolidaci prostřednictvím omezení různých typů výdajů, prakticky všechny omezují provozní náklady státu (mzdy zaměstnanců a mezispotřeba sektoru vládních institucí). Časté je rovněž omezení rozsahu sociálních plateb (relativně vyšší rozsah poklesu pro Itálii, Francii

a Irsko) a nejrůznějších typů dotací a kapitálových transferů. Většina zemí předpokládá (zřejmě díky poklesu veřejného dluhu) pokles úrokových plateb. Naopak investiční výdaje v mnohých zemích mají tendenci spíše narůstat, v ČR se předpokládá jejich stagnace.

Celkově je tedy ČR v porovnání s ostatními zeměmi EU relativně málo ambiciózní jak na příjmové, tak na výdajové straně veřejných rozpočtů, vybočuje zejména v oblasti daní. Struktura fiskální konsolidace v ostatních zemích EU přitom může naznačovat, jakým směrem by fiskální konsolidace v ČR mohla směřovat. Vodítkem pro nastavení tempa a nastavení způsobu fiskální konsolidace pro ČR by mohla být především konsolidace v Německu či ve Švédsku – viz box 1.

Box 1 Konsolidace veřejných financí v Německu a ve Švédsku

Přestože se krize související s pandemií COVID-19 do značné míry podepsala na stavu veřejných financí, existují země, které se snaží o rychlou konsolidaci a co nejrychlejší návrat k „předcovidovým“ úrovním dluhu sektoru veřejných institucí a strukturálního salda v poměru k HDP. Mezi tyto země můžeme zařadit například Německo a Švédsko, které nejenže předložily strategii k lepší udržitelnosti veřejných financí, ale zároveň pro ně předpokládá fiskální konsolidaci i IMF.

Dlouhodobá snaha Německa o snížení zadlužení byla narušena externím ekonomickým šokem pandemie COVID-19; v následujících letech je nicméně očekáváno snížení poměru dluhu veřejných institucí na HDP a stanoven střednědobý plán strukturálního deficitu, který by v roce 2024 neměl přesáhnout 0,5 % HDP.⁴

Konsolidace veřejných financí Německa probíhá jak na straně výdajů, tak na straně příjmů. Předpokládaný poměr celkových příjmů na HDP by měl být na konci sledovaného období (2024) o 0,6 p.b. vyšší, než tomu bylo v roce 2020. Dílčí změny jednotlivých položek jsou však minimální. Změny jsou předpokládány hlavně u příspěvků na sociální zabezpečení a u daňových příjmů, resp. u příjmů daně z výroby a dovozu. I přes předpokládaný nárůst daňových příjmů Německé ministerstvo financí klade důraz na snížení daňového břemene u nízkopříjmových a středněpříjmových jedinců a na zjednodušení daňových postupů, modernizaci systému vymáhání daní a posílení spolupráce na evropské úrovni zejména v oblastech koordinace daňové politiky a zabránění přeshraničním daňovým únikům. Očekávané zvýšení daňových příjmů může být způsobeno do určité míry také skutečností, že během let 2020 a 2021 německá vláda usilovala o zvýšení disponibilních důchodů domácností prostřednictvím krátkodobých daňových úlev, které od roku 2022 přestanou platit.

Významnější jsou však plány konsolidace na straně výdajů, které by v poměru k HDP měly oproti roku 2020 v roce 2024 klesnout o 2,85 p.b. Signifikantní roli v tomto ohledu hraje snížení dotací o 1,35 p.b. proti roku 2020, a dokonce o 3 p.b. proti předpokládané hodnotě v roce 2021. Nárůst poměru dotací na HDP v letech 2020 a 2021 byl do značné míry způsoben výdaji na opatření okamžité pomoci subjektům postiženými pandemií COVID-19. Je proto logické, že tento neobvyklý nárůst bude v následujících letech eliminován. Dotace by měly být již v roce 2023 na úrovni 0,75 % HDP, což byl původní plán Spolkového ministerstva financí pro rok 2019 a dále. Kromě dotací je plánované také postupné snižování sociálních plateb, které mají v konečném důsledku poklesnout o 0,7 p.b. Na tomto poklesu by se měl podílet jak pokles sociálních dávek související s ekonomickým oživením, tak ukončení kompenzací souvisejících s pandemií COVID-19. Je tedy zřejmé, že na těchto položkách plánovaných výdajů Německa se neprojevuje tzv. efekt západky.⁵ Naopak veřejné investice (tvorba hrubého fixního kapitálu) zůstávají na vyšších hodnotách s cílem podpořit dlouhodobý hospodářský růst. Investice by měly být zaměřeny na oblasti vzdělání, výzkumu, digitální a dopravní infrastruktury a transformace na „zelenou“ ekonomiku.

Stejně jako Německo a ostatní země i Švédsko podniklo stimulační kroky prostřednictvím expanzivní fiskální politiky k podpoře oživení ekonomiky v době pandemie COVID-19. V následujících letech však považuje Švédsko za prioritní návrat strukturálního salda do kladných hodnot a návrat k udržitelné úrovni dluhu. S cílem vyvést zemi z recese nicméně Švédsko plánuje pro roky 2021 a 2022 pokračovat ve fiskální expanzi. Proto v roce 2021 vláda předložila reformu „zelených“ investic, tvorbu dalších zdrojů pro sociální zabezpečení, snížení daňového zatížení práce, podnikání a investic a navrhla kroky pro zlepšení příležitostí na trhu práce.

⁴ V roce 2021 je přitom podle německého Programu projektovaný strukturální deficit 7,75 % HDP.

⁵ Efekt západky (neboli „Ratchet Effect“; viz A. T. Peacock a J. Wiseman (1961): *The Growth of Public Expenditures in the UK*) popisuje situaci, kdy jsou například výdaje zvýšeny z důvodu krátkodobých vlivů (v tomto případě pandemií COVID-19); nicméně po odeznění těchto vlivů nedojde ke snížení výdajů zpět na původní úroveň.

Plánovaná konsolidace veřejných financí ve Švédsku je rovněž zaměřena především na výdajovou stránku. Největšími škrty v tomto ohledu prochází položky náhrady zaměstnanců a mezipotřeby (rozdíl v roce 2024 oproti roku 2020 činí $-1,9$ % HDP), sociální platby (rovněž $-1,9$ % HDP) a dotace ($-1,3$ % HDP). Tyto položky v letech 2020 a 2021 rostly především z důvodu krátkodobých stimulačních politik v souvislosti s COVID-19. Proto je předpokládáno snížení těchto položek na původní hodnotu před ekonomickou recesí.

Na straně příjmů se u Švédska projevují především negativní dopady fiskální expanze v letech 2021 a 2022 snížením příjmů z daní (zejména z daní z příjmů, bohatství atd.).

Celkově tak lze konstatovat, že Švédsko přistupuje k obnově ekonomiky zlepšením infrastruktury na trhu práce a snahou zvýšit spotřebu a soukromé investice prostřednictvím nižší daňové zátěže. Tyto kroky se sice projevují snížením příjmů, nicméně jsou kompenzovány ještě výraznějším snížením výdajů. Obě země tak přistupují ke konsolidaci veřejných financí především prostřednictvím poklesu výdajů, Německo navíc zvyšuje i daňové a podobné příjmy.

Závěr

V této studii jsme provedli srovnání výše a struktury fiskální konsolidace ČR s ostatními zeměmi EU. I když existují určité rozdíly mezi zeměmi podle různých fiskálních ukazatelů, a i když se odlišují projekce podle toho, zda jsou použity projekce ministerstev financí jednotlivých členských zemí EU či projekce Mezinárodního měnového fondu, lze shrnout, že se rozsah české fiskální konsolidace ze všech úhlů pohledu jeví jako nedostatečně ambiciózní. ČR ze srovnání vychází vždy jako nejhorší nebo druhá nejhorší ze všech zemí EU. V rámci struktury vývoje fiskální konsolidace se ČR vymyká především v oblasti daní, které poklesly ze všech zemí EU nejvíce.

Příloha

