

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu: Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministerstvo financí	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozved'te 1. ledna 2024, vybrané části 1. ledna 2025
Implementace práva EU: Ne	
2. Cíl návrhu zákona	
Ozdravení veřejných financí, pokles deficitů a zadlužení sektoru vládních institucí	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano	
Celý soubor opatření by měl zlepšit saldo státního rozpočtu o 97,7 mld. Kč v roce 2024 resp. 150,7 mld. Kč za roky 2024 a 2025. Celkový dopad na veřejné finance je 80,8 mld. Kč v roce 2024 resp. 134 mld. Kč za roky 2024 a 2025.	
3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ano	
Neměly by být nijak zásadní, ale roli může hrát zvýšení sazby daně z příjmu právnických osob o 2 procentní body. Rovněž mohou mít vliv cenové změny vyvolané modifikací daní ze spotřeby, jiná opatření by však měla cenový růst spíše tlumit. Naopak zlepšení veřejných financí může mít kladný vliv na příliv zahraničních investic do ČR.	
3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: Ano	
Soubor opatření obsahuje položky, které se přímo týkají podnikatelského prostředí, jako např. zvýšení sazby daně z příjmu právnických osob či zvýšení odvodové zátěže osob samostatně výdělečně činných.	
3.4 Územní dopady včetně dopadů na územní samosprávné celky: Ano	
O vyšší výnosy daňových opatření z titulu navržených změn je upraveno rozpočtové určení daní ve prospěch státního rozpočtu. Územní samosprávné celky budou dotčeny omezením vybraných dotačních titulů, které jim plynou ze státního rozpočtu (např. zvýšení podílu spolufinancování ze státního rozpočtu na konečné příjemce, např. rozvinuté regiony). Vzhledem k setrvalému výrazně přebytkovému hospodaření ÚSC a značným částkám ne bankovních účtech, v minulých letech podpořeným pro ÚSC příznivými změnami rozpočtového určení daní či kompenzacemi během epidemie, návrh negativně neovlivní regionální rozvoj.	
3.5 Sociální dopady: Ano	
Řada opatření ovlivní čisté disponibilní příjmy domácností, větší dopad však pocítí domácnosti s vyššími příjmy.	
3.6 Dopady na rodiny: Ano	
Soubor opatření má vliv na rodiny. To se týká zejména zrušení slevy na dani za umístění dítěte v předškolním zařízení, které však není uplatňováno nízkopříjmovými domácnostmi. Omezení slev na manžela/manželku má relativně malý dopad, je nadále zachováno pro osoby pečující o děti do 3 let věku. Další dopady na rodiny se shodují s dopady na domácnosti.	
3.7 Dopady na spotřebitele: Ano	
Soubor opatření obsahuje změny v daních ze spotřeby (DPH, spotřební daně). Změny v DPH, které zasáhnou spotřebitele obecně, jsou pro ně pozitivní (tedy negativní dopad do veřejných financí) za předpokladu promítnutí do koncových cen, u spotřebních daní na líh a tabákové výrobky pak negativní.	

3.8 Dopady na životní prostředí: Ano
Obsažená opatření mají buď nulový, nebo potenciálně spíše pozitivní dopad na životní prostředí. To se týká zejména úprav spotřebních daní u minerálních olejů, jak vyšší sazby na naftu, zrušení osvobození leteckých pohonných hmot, dočasně zrychlených odpisů na elektrické vozy či zrušení výjimek v oblasti spotřební a energetické daně v metalurgii a mineralogii.
3.9 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: Ne
3.10 Dopady na výkon státní statistické služby: Ne
3.11 Korupční rizika: Ne
3.12 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: Ne

Obsah

1	Důvod předložení a cíle.....	5
1.1	Název	5
1.2	Definice problému	5
1.3	Popis existujícího právního stavu v dané oblasti.....	7
1.4	Identifikace dotčených subjektů	9
1.4.1	Stát, resp. sektor vládních institucí.....	9
1.4.2	Domácnosti včetně rodin.....	10
1.4.3	Firmy	17
1.5	Popis cílového stavu	18
1.6	Zhodnocení rizika	20
2	Návrh variant řešení	20
3	Vyhodnocení nákladů a přínosů	21
3.1	Identifikace nákladů a přínosů.....	21
3.2	Náklady.....	21
3.3	Přínosy	21
3.4	Vyhodnocení nákladů a přínosů variant	22
4	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení.....	23
5	Implementace doporučené varianty a vynuovení	24
6	Přezkum účinnosti regulace	24
7	Konzultace a zdroje dat	24
8	Kontakt na zpracovatele RIA	37

1 Důvod předložení a cíle

Důvodem předložení návrhu zákona o konsolidaci veřejných rozpočtů je ozdravení veřejných financí, změna trajektorie zadlužení sektoru vládních institucí z rostoucí na klesající a snížení rizik dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

1.1 Název

Návrh zákona o konsolidaci veřejných rozpočtů

1.2 Definice problému

Pandemie onemocnění covid-19 v letech 2020 a 2021 vedla ve většině vyspělých zemí světa k silné fiskální expanzi. Opatření měla za cíl jak zmírnit důsledky restriktivních opatření v důsledku šíření viru, tak pomoci ekonomice s její obnovou. V ČR však byla nad to schválena řada opatření, která nebyla nezbytně nutná pro řešení epidemie a která, na rozdíl od řady programů spojených s epidemií, nemají omezenou platnost a trvale zatěžují veřejné finance (snížení daní z příjmů fyzických osob, zrušení daně z nabytí nemovitých věcí nebo významná redukce daně silniční; na straně výdajů vyšší než zákonné valorizace důchodů, zavedení tzv. výchovného, zvýšení finančních prostředků určených zejména do školství a zdravotnictví). Ministerstvo financí eviduje pod snížením příjmů „v důsledku epidemie“ opatření v celkové výši 180 mld. Kč v letech 2020 až 2022, na výdajích pak dalších 250 mld. Kč za stejné období.

Oživení světové ekonomiky posléze negativně ovlivnil vpád Ruska na Ukrajinu následovaný energetickou krizí a vysokou mírou inflace. Snaha tlumit růst životních nákladů, nutnost zajištění surovinových dodávek a posílení bezpečnosti vedly k dalším veřejným výdajům nebo sníženým příjmům. Opatření v oblasti energetické krize a migrační vlny jen v roce 2022 zhoršila saldo o dalších 75 mld. Kč.

Kromě těchto aktivních opatření se navíc zhoršil vlastní ekonomický vývoj, což vedlo v konečném důsledku ještě k hlubším deficitům a vyššímu dluhu. Pokud ČR před rokem 2020 dosahovala mírných přebytků a své zadlužení snižovala až k hranici 30 % HDP, tak během let 2020 až 2022 došlo k nárůstu zadlužení o zhruba 14 procentních bodů. V absolutním vyjádření šlo o nárůst dluhu o 1 257 mld. Kč. Negativním důsledkem současného nastavení veřejných rozpočtů je pak další nárůst zadlužení, který je predikován i v letech střednědobého výhledu.

Tabulka 1: Saldo a dluh sektoru vládních institucí

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
								Predikce	Predikce	Výhled	Výhled
Saldo sektoru vládních institucí	mld. Kč	77	48	17	-329	-311	-247	-264	-235	-206	-195
	% HDP	1,5	0,9	0,3	-5,8	-5,1	-3,6	-3,5	-2,9	-2,4	-2,2
Strukturální saldo	% HDP	0,7	-0,1	-1,1	-2,6	-3,4	-2,8	-1,6	-2,6	-2,3	-2,2
Dluh sektoru vládních institucí	mld. Kč	1 750	1 735	1 740	2 150	2 567	2 997	3 249	3 514	3 756	3 983
	% HDP	34,2	32,1	30,0	37,7	42,0	44,1	43,5	44,0	44,4	45,0

Zdroj: Konvergenční program České republiky (duben 2023).

ČR jako člen EU podléhá fiskálním pravidlům platným pro všechny členské země EU, která mají následně oporu i v českém právním řádu. Nejedná se přitom pouze o známé referenční hodnoty pro schodek (3 % HDP) a dluh (60 % HDP) určené v Protokolu č. 12, o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o fungování Evropské unie. V rámci Paktu o stabilitě a růstu je definován také tzv. střednědobý rozpočtový cíl¹, který se vyjadřuje jako saldo očištěné o vliv hospodářského cyklu a jednorázových opatření, zajišťující dostatečný

¹ Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik

fiskální prostor v průběhu hospodářského cyklu a dlouhodobě udržitelné veřejné finance. Pro ČR je stanoven ve výši $-0,75\%$ HDP. Za současné situace je velmi pravděpodobné, že při absenci jakýchkoliv kroků vedoucích k nápravě schodků bude střednědobý rozpočtový cíl po roce 2025 dále zpřísněn. Po ukončení platnosti všeobecné únikové klauzule² a případném spuštění postupu při nadměrném schodku bude nutné schodek snižovat z titulu našich závazků jako člena EU. Z tabulky 1 je patrné, že strukturální nerovnováha veřejných financí, jež by měla být eliminována, se pohybuje kolem 2 procentních bodů HDP, tedy zhruba 140 mld. Kč.

Celý problém se strukturální nerovnováhou dále zhoršují budoucí tlaky na výdajovou stranu sektoru vládních institucí, ať už jde o transformaci ekonomiky směrem ke klimaticky neutrální EU, stárnutí populace i důsledky ruské agrese pro energetickou soběstačnost EU a obranyschopnost (tj. naplňování závazku ČR vůči Severoatlantické alianci). Například bez reforem v oblasti dlouhodobých výdajů a zároveň fiskální konsolidace v blízké budoucnosti nebude možné financovat systémy důchodů, zdravotnictví, dlouhodobé péče nebo vzdělávání ani zdaleka v takových standardech, jaké dnešní společnost v ČR považuje za nezbytné. V dlouhodobém horizontu by měly tyto výdaje narůst o zhruba 5 procentních bodů HDP³, což představuje v dnešních cenách sumu přibližně 350 mld. Kč ročně navíc oproti situaci v roce 2020.

Vláda ČR je navíc povinna provést konsolidaci i dle platné legislativy, konkrétně zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů. Ten mimo jiné stanovuje tempo minimální konsolidace o 0,5 procentního bodu ročně. Soubor opatření v rámci tohoto zákona na tuto povinnost vlády reaguje a konsolidační úsilí provádí.

Strukturální nerovnováha a neudržitelný stav veřejných financí je však velkým problémem pro každou zemi sám o sobě, bez ohledu na formální pravidla. Riziko postupného vytlačování nemandatorních výdajů mandatorními vede ke ztrátě suverenity země nad nejdůležitější částí hospodářsko-politického mixu. Jinými slovy, vláda může zcela ztratit kontrolu nad zmírňováním důsledků ekonomického cyklu skrze fiskální politiku. Vysoké deficity zbavují suverenity zemi i v oblasti financování vlastních výdajových programů a nechávají jejich realizaci na benevolenci finančních trhů, jež pak zpravidla žádají vysoké rizikové přírázky. Vysoké deficity samy o sobě i v důsledku vyšších úrokových měr ztěžují realizaci veřejných i soukromých investic. Tím negativně působí jak na současný ekonomický růst, tak na nabídkovou stranu ekonomiky v delším horizontu. Konečně pak neřešené vysoké deficity „dnes“ povedou k nutnosti ještě vyšší konsolidace v budoucnosti, potenciálnímu omezení v oblasti sociálních transferů, zdravotnictví, investic a/nebo ke zvyšování daní. Tedy k výraznému snížení životní úrovně obyvatel. Těmito kanály pak vysoký veřejný dluh ovlivňuje i růst ekonomiky.

Z těchto důvodů je nutné co nejdříve započít s konsolidací veřejných financí, zastavit nárůst zadlužování a naopak zvrátit jeho trend, aby postupně klesalo. Ke zmírnění fiskální nerovnováhy jsou nutná opatření buď na příjmové straně, nebo na výdajové, případně kombinace obou. K tomu je však zapotřebí přistoupit k legislativním úpravám v dotčených oblastech, ať už se jedná o daňové normy nebo mandatorní výdaje.

² Všeobecnou únikovou klauzuli aktivovala Evropská komise pro roky 2020 až 2023, aby umožnila členským státům flexibilně reagovat na pandemickou a posléze energetickou krizi. Klauzule umožňuje odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle za předpokladu, že nedojde k ohrožení střednědobé udržitelnosti veřejných financí. Její ukončení pak znamená nutnost návratu ke střednědobému rozpočtovému cíli.

³ The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070). Institutional Paper 148. Květen 2021. Brusel.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Každá členská země EU je vázána evropskou legislativou týkající se udržitelných veřejných financí, které se berou jako základní předpoklad pro fungování hospodářské a měnové unie. Z tohoto důvodu je sice větší tlak na vynucování těchto pravidel kladen na členské státy eurozóny, vzhledem k propojenosti jednotného evropského trhu však pravidla platí pro všechny členské státy EU.

Základ pro fiskální disciplínu v EU tvoří Smlouva o fungování Evropské unie a Pakt o stabilitě a růstu, posílený o soubor nařízení a jedné směrnice v rámci tzv. 6-pack a 2-pack, jež byly reakcí na krizi z roku 2009. Pakt je tedy součástí souboru legislativních norem vztahujících se k rozpočtům a rozpočtové kázní. Konkrétní normy jsou uvedeny níže:

- 1) Smlouva o fungování Evropské unie, konkrétně články 119, 120, 121, 126, 136 a Protokol č. 12
- 2) Smlouva o Evropské unii, konkrétně článek 3
- 3) Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik
- 4) Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku
- 5) Nařízení Rady (ES) č. 479/2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství
- 6) Nařízení EU č. 1173/2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně
- 7) Nařízení EU č. 1174/2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně
- 8) Nařízení EU č. 1175/2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik
- 9) Nařízení EU č. 1176/2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy
- 10) Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku
- 11) Směrnice Rady EU č. 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států
- 12) Nařízení EU č. 472/2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi
- 13) Nařízení EU č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně

Na národní úrovni jde pak o zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Smlouva o fungování EU v předmětných ustanoveních deklaruje zásady mnohostranného dohledu nad hospodářskými politikami v členských státech a postupy v případě zjištění nežádoucího směřování, které může být hrozbou pro fungování hospodářské a měnové unie. V případě, že země poruší stanovená kritéria deficitu a dluhu sektoru vládních institucí, definují se postupy pro nápravu nadměrného schodku. Postup při nadměrném schodku je podrobněji popsán v nařízení Rady č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, který tvoří tzv. nápravnou složku Paktu o stabilitě a růstu. Datovou základnu pro postup při nadměrném schodku včetně struktury a kvalitativních charakteristik, stejně jako úlohu Eurostatu v této oblasti pak determinuje nařízení Rady č. 479/2009.

Nařízení č. 1466/97 tvoří tzv. preventivní část Paktu a definuje soubor požadavků, které by měly být členským státem splněny. Mimo jiné definuje i tzv. střednědobý rozpočtový cíl. Střednědobé rozpočtové cíle zajišťují udržitelnost veřejných financí či rychlý pokrok směrem

k jejich udržitelnosti, přičemž umožňují volnější nakládání s rozpočtem, především pokud jde o potřeby veřejných investic. Jedná se o tzv. strukturální salda (tedy salda očištěná o vliv hospodářského cyklu a vliv jednorázových či jiných přechodných opatření) sektoru vládních institucí. Dodržování střednědobého rozpočtového cíle je zahrnuto do vnitrostátních střednědobých rozpočtových rámců v souladu s kapitolou IV směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Směrnici Rady 2011/85/EU v oblasti fiskálních pravidel transponoval zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Ten v sobě zahrnuje několik fiskálních pravidel včetně minimálně stanoveného tempa konsolidace.

Pro ČR je aktuální hodnota střednědobého rozpočtového cíle stanovena na $-0,75\%$ HDP, tedy 1,5–2 procentní body výše, než je predikované strukturální saldo v období 2024–2026. Po ukončení platnosti všeobecné únikové klauzule na úrovni EU a spuštění postupu při nadměrném schodku bude muset ČR v každém případě konsolidovat své veřejné finance tak, aby ve stanoveném čase dosáhla svého střednědobého rozpočtového cíle. Dle propočtů Evropské komise patří ČR z hlediska stochastické analýzy dluhové udržitelnosti mezi země se středním rizikem,⁴ což znamená, že bez ohledu na dluh pod referenční úrovní 60% HDP, bude muset ČR přistoupit ke konsolidaci.

Existují ale důvody k přípravě konsolidačních opatření co nejdříve i bez formálního spuštění postupu při nadměrném schodku. Prvním z nich je větší flexibilita v intenzitě konsolidace. Čím nižší schodek budou veřejné finance vykazovat v době formálního spuštění postupu při nadměrném schodku, tím menší intenzita bude nutná k návratu ke střednědobému rozpočtovému cíli. To se pak pozitivně projeví i v nižším riziku způsobeného hospodářského zpomalení ekonomiky ČR.

Druhým silným důvodem je hrozba snížení ratingového hodnocení ČR s přímým důsledkem vyšší rizikové přírážky na české státní dluhopisy a potažmo i na dluhopisy soukromých subjektů. Hrozba snížení ratingu je ze zpráv ratingových agentur zcela zřejmá:

Moody's (10. srpna 2021): *Zhoršení fiskální situace nad rámec současného základního scénáře vývoje by mělo negativní dopad na úvěry a mohlo by vést ke změně výhledu ze stabilního na negativní.*

S&P (14. října 2022): *Riziko pro snížení ratingu: Negativní dopad konfliktu na Ukrajině se ukáže být závažnější, než v současnosti očekáváme, a poškodí ekonomickou produkci, přičemž rozpočtové deficity a vládní dluh vzrostou nad naše současné očekávání.*⁵

Poslední aktualizace zprávy agentury S&P (17. dubna 2023) uvádí totožnou formulaci: Riziko pro snížení ratingu: Negativní dopad konfliktu na Ukrajině se ukáže jako závažnější nebo dlouhodobější, než v současnosti očekáváme, a poškodí hospodářskou produkci, přičemž rozpočtové deficity a vládní dluh vzrostou nad naše současné očekávání.⁶

Fitch (20. října 2022): Negativní výhled: Negativní výhled odráží rizika, která pro ekonomickou a fiskální výkonnost České republiky představuje evropská energetická krize. Exogenní šok pro růst a vládní protiinflační fiskální balíčky zasáhnou veřejné finance, což povede k tomu, že poměr veřejného dluhu k HDP zůstane v letech 2022–2024 na rostoucí trajektorii. Odráží také

⁴ Debt Sustainability Monitor 2022. Institutional Paper 199. Duben 2023. Brusel.

⁵ Agentura S&P počítá s dluhem sektoru vládních institucí na konci predikčního horizontu v roce 2022 na hodnotě $41,5\%$ HDP.

⁶ Agentura predikuje hodnoty dluhu do roku 2026 mezi 42 a 44% HDP.

nejistotu ohledně strukturální fiskální nerovnováhy ve střednědobém horizontu.

Podobně u agentury Fitch mluví i poslední zpráva, viz Fitch (3. března 2023): Faktory pro snížení ratingu: Chybějící důvěryhodná fiskální konsolidace, která by vedla k trvalému fiskálnímu deficitu a trvalé zvyšování dluhu veřejných financí v poměru k HDP; Faktory pro pozitivní změnu ratingu: Důvěra ve stabilizaci nebo klesající trajektorii veřejného zadlužení prostřednictvím provádění strategie fiskální konsolidace nebo zlepšení vyhlídek ekonomického růstu.

Scope Ratings (2. prosince 2022): Ratingy by mohly být sníženy, pokud se jednotlivě nebo společně: i) vyhlídky růstu zhorší více, než se očekávalo, a/nebo ii) agentura Scope zaznamená podstatně vyšší fiskální deficit a/nebo poměry dluhu, než se předpokládalo.

Moody's Credit Opinion (30. května 2023): Mezi výzvy pro rating patří „...zvládnutí zhoršení fiskálních ukazatelů v důsledku pandemie a negativní dopad stárnutí populace na fiskální udržitelnost.“

Vyšší úrokové míry a zdražení kapitálu by mělo negativní důsledky na investice a spotřebu a vedlo přímo (skrže vyšší obsluhu dluhu) i nepřímo (horší makroekonomický vývoj) k další erozi stavu veřejných financí.

Aktuální právní úprava v oblasti sociálních výdajů pak povede ve středním až dlouhém časovém horizontu k autonomnímu nárůstu veřejných výdajů, které výrazně zatíží veřejné finance ČR. Současná konsolidace tak rovněž vytvoří prostor pro absorpci těchto budoucích tlaků. Proto je nutné chápat střednědobou konsolidaci jako první krok k celkovému ozdravení veřejných financí.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Dotčené subjekty vyplývají z konkrétního nastavení jednotlivých konsolidačních opatření.

1.4.1 Stát, resp. sektor vládních institucí

Fiskální konsolidace má za cíl zmírnit či odstranit nerovnováhu mezi příjmy a výdaji veřejných financí a zajistit jejich dlouhodobou udržitelnost. K tomu přispívá jak snižování výdajů, tak zvyšování příjmů. V aktuálním pojetí odhadujeme zlepšení hospodaření sektoru vládních institucí od roku 2024 o více než 1 procentní bod oproti autonomní predikci, kterou je Konvergenční program ČR (duben 2023). Adekvátně k poklesu deficitů by mělo v horizontu výhledu postupně klesat i zadlužení sektoru vládních institucí.

V rámci sektoru vládních institucí pak dochází k některým přesunům, které ovlivní jednotlivé složky. Zacílení opatření ovlivňuje především státní rozpočet. Kladný výnos diskrečních změn z navržených opatření by měl být prostřednictvím změny rozpočtového určení daní (v případě územních samosprávných celků) či dotačních vztahů (v případě státních fondů) transferován pouze do příjmů státního rozpočtu. Uvedená opatření tak budou mít pro územní rozpočty a státní fondy neutrální dopad.

Na druhou stranu je součástí nelegislativních opatření také úprava některých dalších dotačních vztahů, např. u národního financování projektů Evropské unie, kdy je zamýšleno u rozvinutějších regionů více zapojit konečného příjemce.

Je však nutné zdůraznit, že dlouhodobá udržitelnost veřejných financí není pouze o pohledu na veřejné finance jako na celek. Veřejné finance sestávají z celé řady různorodých subjektů, přičemž však pouze jeden – státní rozpočet – plní všechny komplexně všechny tři hlavní funkce veřejných financí a rovněž pouze tato entita je propojena ve větší či menší míře, přímo, či nepřímo s ostatními jednotkami sektoru vládních institucí. Proto je klíčem k udržitelnosti veřejných financí i udržitelnost „vnitřní“. Státní rozpočet například nese drtivou většinu

břemene stabilizační fiskální politiky, nikoliv místní rozpočty, jak zřetelně ukázala epidemie covid-19 či energetická krize. V případě pokračujícího silně deficitního hospodaření státního rozpočtu a na druhé straně soustavně vysoce přebytkových místních rozpočtů, existuje riziko, že v delším horizontu bude touto „vnitřní nerovnováhou“ negativně ovlivněno i fungování místních rozpočtů samotných. To je dáno vysokou provázaností jednotlivých částí sektoru vládních institucí.

Tabulka 2: Autonomní predikce a dopady konsolidačního balíčku

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
								Predikce	Predikce	Výhled	Výhled
Saldo sektoru vládních institucí - autonomní	% HDP	1,5	0,9	0,3	-5,8	-5,1	-3,6	-3,5	-2,9	-2,4	-2,2
Saldo sektoru vládních institucí - balíček	% HDP	1,5	0,9	0,3	-5,8	-5,1	-3,6	-3,5	-1,8	-1,2	-1,1
Dluh sektoru vládních institucí - autonomní	% HDP	34,2	32,1	30,0	37,7	42,0	44,1	43,5	44,0	44,4	45,0
Dluh sektoru vládních institucí - balíček	% HDP	34,2	32,1	30,0	37,7	42,0	44,1	43,5	42,8	42,2	41,9

Zdroj: Konvergenční program ČR (duben 2023), výpočty MF ČR.

1.4.2 Domácnosti včetně rodin

Z hlediska dopadů jsou nejzásadnějšími opatřeními v případě domácností zvýšení sazby pojistného na nemocenské pojištění o 0,6 procentního bodu s dopadem 13 mld. Kč (dopad na zaměstnance) a zvýšení daně z nemovitých věcí s dopadem 9 mld. Kč (převážně pro vlastníky nemovitostí, v omezené míře i nájemníci). Daň z nemovitých věcí pak bude automaticky valorizována.

V případě osob samostatně výdělečně činných dochází k navýšení minimálního vyměřovacího základu na sociální pojištění z 25 % průměrné mzdy postupně během tří let na 40 % průměrné mzdy. V delším časovém horizontu se tato úprava projeví ve vyšších dávkách důchodového pojištění (za jinak stejných podmínek).

Další dílčí úpravy ovlivní řadu skupin domácností, zaměstnance (kromě zmíněného zvýšení sazby nemocenského pojištění jde o snížení objemu prostředků na platy ve státní správě, úprava základny pro výpočet platů ústavních činitelů, zrušení osvobození nepeněžních benefitů od daně, změna podmínek vyplácení podpor v nezaměstnanosti, snížení prostředků na fond kulturních a sociálních potřeb nebo úprava progresu u daně z příjmu fyzických osob), studenty a pracovníky na dohodu o provedení práce (zrušení slevy na studenta, zastropování úlev z odvodů pro dohody), rodiny (omezení možnosti uplatnění slev na manžela/manželku, zrušení slevy na dani za umístění dítěte do předškolního zařízení). Spotřebitelé budou v obecné rovině platit nižší efektivní sazby daně z přidané hodnoty, přičemž snížení efektivních sazeb se týká dle propočtů téměř všech příjmových skupin včetně nízkopříjmových a důchodců (viz níže). Konkrétní dopady na výdaje domácností budou záviset na míře propsání zejména sazeb do cen. Opačně pak působí u vybraných domácností zvyšování spotřebních daní (alkohol, tabákové výrobky) a daně z hazardních her. Negativně dotčeni pak budou i příjemci státního příspěvku na stavební spoření (snížení podpory maximálně na 1000 Kč/rok), provozovatelé dopravních prostředků s nutností nákupu dálničních známek (zvýšení ceny ročních známek a jejich pravidelná valorizace) nebo výherci v hazardních hrách a tombolách (snížení limitu pro osvobození od daně na 50 tisíc Kč). Dopady na jednotlivé skupiny domácností včetně rodin s dětmi přináší následující analýza.

Efektivní sazby DPH

Odhad efektivních sazeb DPH vychází z mikrodát výběrového šetření *Rodinných účtů* v roce 2021 (soubor pro rok 2022 zatím není k dispozici). Přibližně polovina domácností v datovém souboru vykazovala své výdaje v roce 2021, u ostatních se jedná o spotřební vydání z roku 2020 přepočtená do cen roku 2021. Roky 2020 a 2021 byly výrazně poznamenány restriktivními opatřeními v souvislosti s pandemií koronaviru. Zastoupení některých kategorií

výdajů zejména v oblasti služeb se tedy oproti obdobím bez výraznějších šoků liší. Na druhou stranu využití dat z období před pandemií (např. 2019) by nebylo vhodné z důvodu výrazně odlišné struktury a spotřebního chování oproti současnosti, obzvláště s přihlédnutím k mimořádně silnému růstu spotřebitelských cen v letech 2022 a 2023.

Jednotlivé domácnosti byly následně identifikovány v rámci šetření *Životní podmínky* z let 2021 a 2020 (statistika *Rodinných účtů* přebírá část výběru z tohoto šetření) pro účely zachycení příjmové distribuce. Příjmové ukazatele v souboru dat odpovídají vždy předchozímu roku, u domácností dotazovaných v roce 2020 byl proto celkový čistý příjem (odpovídající roku 2019) přepočten meziročním indexem nominálního hrubého disponibilního důchodu domácností za rok 2020 (v metodice národních účtů). Sjednocení příjmového období na rok 2020 umožnilo následně rozčlenit domácnosti podle jejich ekvivalizovaného disponibilního důchodu (v přepočtu na modifikovanou spotřební jednotku podle definice OECD⁷) do jednotlivých příjmových decilů, resp. kvintilů. V propojeném datovém souboru byla následně každé položce podle klasifikace COICOP přiřazena příslušná sazba DPH platná k 1. lednu 2023 a byl vypočten čistý výdaj domácnosti (tj. bez zaplacené DPH). Placená částka DPH je potom rozdílem mezi hrubým a čistým výdajem. Z agregované zaplacené DPH a čistých výdajů byly pro vybrané kategorie domácností váženým průměrem (váhy odpovídají koeficientům pro přepočet výsledků šetření z výběru na celý soubor v populaci) vypočteny efektivní sazby DPH. Stejným postupem byly vypočteny efektivní sazby pro nově navrhované sazby DPH.

Průměrná efektivní sazba DPH všech domácností je v současnosti 14,44 %. Navrhované nižší zdanění významných spotřebních kategorií (zejména potravin a léků) by mělo převážit nad zvýšením sazeb části produktů a služeb, celkově by tak průměrná efektivní sazba DPH klesla na 14,30 %.

Tabulka 3: Celková průměrná efektivní sazba DPH

	Nyní	Daňový balíček
Efektivní sazba DPH	14,44	14,30

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Z hlediska ekonomického postavení platí v současnosti nejvyšší efektivní sazbu zaměstnanci, nezaměstnaní a ekonomicky neaktivní (14,8 %), navrhované změny by vedly k nepatrnému poklesu míry zdanění jejich spotřeby. O něco výraznější pokles zdanění (o 0,3 procentního bodu) by se týkal domácností důchodců. V případě OSVČ by efektivní sazba zůstala stejná, zde je ale potřeba upozornit na nízký počet domácností podnikatelů v datovém souboru (60), výpočty pro ně tedy nelze považovat za dostatečně spolehlivé.

Tabulka 4: Efektivní sazba DPH podle kategorie domácnosti

	Nyní	Daňový balíček
Zaměstnanci	14,8	14,7
OSVČ	13,2	13,2
Důchodci	13,6	13,3
Ostatní	14,8	14,6

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Odhad dopadů na domácnosti členěné podle postavení osoby v čele i příjmového kvintilu byl proveden jen pro domácnosti zaměstnanců, které jsou pro tuto analýzu v datovém souboru zastoupeny dostatečně. Pro domácnosti zaměstnanců ve spodních 80 % příjmové distribuce

⁷ Osobě v čele domácnosti je přiřazen koeficient 1,0 a dětem ve věku do 13 let 0,3; ostatním osobám pak 0,5. Aplikace nižších váhových koeficientů pro další osoby v domácnosti zohledňuje sdílení částí nákladů a s tím související úspory z rozsahu.

(podle čistého přepočteného příjmu) by efektivní sazba v průměru mírně klesla v rozsahu 0,1–0,3 procentního bodu, pro horních 20 % domácností by pak zůstala stejná.

Tabulka 5: Efektivní sazba DPH u domácností zaměstnanců podle příjmových kvintilů

	Nyní	Daňový balíček
Dolní příjmový kvintil 1	14,4	14,2
Příjmový kvintil 2	14,3	14,0
Příjmový kvintil 3	14,8	14,6
Příjmový kvintil 4	15,0	14,9
Horní příjmový kvintil 5	15,0	15,0

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

V členění podle počtu ekonomicky aktivních osob v domácnosti a počtu dětí nejsou v dopadech návrhu patrné rozdíly, u všech typů domácností by došlo k mírnému poklesu míry zdanění. Viditelnější snížení efektivní sazby je u jednočlenných i dvoučlenných domácností důchodců, v případě samostatně žijících důchodců je v současnosti efektivní sazba (12,9 %) výrazně pod průměrem (14,44 %). Pokles zdanění by dopadl rovnoměrně na různé druhy domácností, nejvyšší nepřímé zdanění by se i nadále týkalo domácností jednotlivců a samostatných rodičů s dětmi. Socioekonomické postavení osob v čele domácnosti se promítá i do dopadů navrhované změny na příjmové skupiny. V prvních čtyřech decilech jsou nejvíce zastoupeny domácnosti důchodců, u nízkopříjmových osob by tak došlo ke snížení efektivní sazby o 0,3 procentního bodu. V ostatních příjmových decilech pak převažují zaměstnanci, s jejich rostoucími příjmy se pokles zdanění snižuje a pro 10 % domácností s nejvyššími příjmy by nedošlo ke změně.

Tabulka 6: Efektivní sazba DPH podle počtu ekonomicky aktivních osob a dětí

Počet ekonomicky aktivních osob	Počet dětí	Nyní	Daňový balíček
1	0	13,7	13,6
2	0	15,1	15,0
1	1	14,3	14,1
2	1	14,8	14,7
1	2 a více	13,8	13,7
2	2 a více	15,2	15,1

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Tabulka 7: Efektivní sazba DPH u domácností důchodců podle počtu osob

Domácnosti důchodců	Nyní	Daňový balíček
1 osoba	12,9	12,6
2 osoby	14,1	13,8

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Tabulka 8: Efektivní sazba DPH podle druhu domácnosti

Druh domácnosti	Nyní	Daňový balíček
Bezdětná dvoučlenná rodina	14,6	14,4
Rodina s dětmi	14,8	14,7
Jeden rodič s dětmi	13,0	12,8
Jednotlivci	13,0	12,9
Ostatní	15,4	15,2

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Tabulka 9: Efektivní sazba DPH podle příjmových decilů

	Nyní	Daňový balíček
Dolní příjmový decil 1	13,1	12,8
Příjmový decil 2	13,9	13,6
Příjmový decil 3	13,9	13,6
Příjmový decil 4	14,3	14,1
Příjmový decil 5	14,6	14,4
Příjmový decil 6	14,3	14,1
Příjmový decil 7	14,8	14,7
Příjmový decil 8	14,6	14,5
Příjmový decil 9	15,0	14,9
Horní příjmový decil 10	14,6	14,6

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Tabulka 10: Zastoupení skupin domácností v decilových pásmech příjmového rozdělení

	Zaměstnanci	OSVČ	Důchodci	Ostatní	Celkem
Dolní příjmový decil 1	19%	23%	48%	9%	100%
Příjmový decil 2	27%	17%	51%	6%	100%
Příjmový decil 3	35%	2%	57%	6%	100%
Příjmový decil 4	43%	6%	47%	3%	100%
Příjmový decil 5	42%	16%	35%	7%	100%
Příjmový decil 6	52%	17%	22%	9%	100%
Příjmový decil 7	67%	8%	17%	8%	100%
Příjmový decil 8	68%	13%	10%	10%	100%
Příjmový decil 9	76%	9%	8%	7%	100%
Horní příjmový decil 10	75%	15%	4%	6%	100%

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Podíl výdajů za alkoholické nápoje a tabákové výrobky

Podíly spotřebních výdajů byly vypočteny ze stejného datového souboru jako efektivní sazby DPH. V průměru utratí domácnosti 2,26 % své spotřeby za alkoholické nápoje a 1,32 % za tabákové výrobky.

Tabulka 11: Celkový podíl spotřebních výdajů

	Alkoholické nápoje	Tabákové výrobky
Podíl spotřebních výdajů	2,26	1,32

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Relativně nejvíce vydávají za alkoholické nápoje domácnosti důchodců, které ale naopak nejméně utrácejí za tabákové výrobky.

Tabulka 12: Podíl spotřebních výdajů podle kategorie domácností

	Alkoholické nápoje	Tabákové výrobky
Zaměstnanci	2,1	1,3
OSVČ	2,2	1,4
Důchodci	2,7	1,2
Ostatní	2,5	1,5

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

U domácností zaměstnanců spotřebovávají alkoholické nápoje nejvíce středněpříjmové domácnosti, nejméně pak nízkopříjmové (to může být částečně dáno substitucí levnějšími

produkty v rámci alkoholických nápojů). V případě tabákových výrobků je největší část spotřeby rovněž u středněpříjmových skupin, nejnižší je pak u vysokopříjmových domácností zaměstnanců.

Tabulka 13: Podíl spotřebních výdajů u zaměstnanců podle příjmových kvintilů

	Alkoholické nápoje	Tabákové výrobky
Dolní příjmový kvintil 1	1,9	1,6
Příjmový kvintil 2	2,2	1,3
Příjmový kvintil 3	2,4	1,8
Příjmový kvintil 4	2,0	1,6
Horní příjmový kvintil 5	2,1	0,9

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Z hlediska počtu ekonomicky aktivních osob a dětí vykazují nižší podíl spotřeby za alkoholické nápoje i tabák domácnosti s dítětem/děťmi, zvýšení spotřebních daní u alkoholických nápojů a tabákových výrobků by tedy na jejich spotřební výdaje dopadlo relativně méně. Výrazně nadprůměrnou část spotřeby vydávají za alkoholické nápoje dvoučlenné domácnosti důchodců a bezdětné dvoučlenné rodiny. Z příjmových skupin utratí největší část za alkoholické nápoje středněpříjmové domácnosti, za tabákové produkty pak nízkopříjmové.

Tabulka 14: Podíl spotřebních výdajů podle počtu ekonomicky aktivních osob a dětí

Počet ekonomicky aktivních osob	Počet dětí	Alkoholické nápoje	Tabákové výrobky
1	0	2,6	1,8
2	0	2,3	1,7
1	1	1,6	1,5
2	1	2,3	1,3
1	2 a více	1,7	0,7
2	2 a více	2,0	0,8

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Tabulka 15: Podíl spotřebních výdajů u domácností důchodců podle počtu osob

Domácnosti důchodců	Alkoholické nápoje	Tabákové výrobky
1 osoba	2,1	1,4
2 osoby	3,2	1,1

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Tabulka 16: Podíl spotřebních výdajů podle druhu domácnosti

Druh domácnosti	Alkoholické nápoje	Tabákové výrobky
Bezdětná dvoučlenná rodina	2,7	1,5
Rodina s dětmi	2,0	0,9
Jeden rodič s dětmi	1,4	1,7
Jednotlivci	2,2	1,7
Ostatní	2,4	1,4

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Tabulka 17: Podíl spotřebních výdajů podle příjmových decilů

	Alkoholické nápoje	Tabákové výrobky
Dolní příjmový decil 1	1,9	2,3
Příjmový decil 2	2,2	1,5
Příjmový decil 3	2,2	1,2
Příjmový decil 4	2,5	1,2
Příjmový decil 5	2,5	1,5
Příjmový decil 6	2,4	1,5
Příjmový decil 7	2,4	1,6
Příjmový decil 8	2,1	1,5
Příjmový decil 9	2,3	0,9
Horní příjmový decil 10	2,1	0,8

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Zaměstnanci v odvětví veřejná správa, obrana a povinné sociální zabezpečení

Charakteristiky zaměstnanců v odvětví O (veřejná správa a obrana, povinné sociální zabezpečení) vycházejí z šetření *Životní podmínky* z roku 2022 pro ty domácnosti, kde alespoň jedna osoba pracuje v odvětví O. Decilové rozdělení (v rámci celé populace) vychází z ekvivalizovaného disponibilního důchodu domácnosti (v přepočtu na modifikovanou spotřební jednotku podle definice OECD). Průměrný čistý příjem označuje průměrný čistý příjem domácnosti v dané kategorii v roce 2021. Současná výše nominálních příjmů sice bude velmi pravděpodobně vyšší, jejich kupní síla ale kvůli vysoké inflaci bude nižší než v roce 2021. Podíl platu na hrubých příjmech označuje podíl hrubého příjmu ze zaměstnání v odvětví O na celkových hrubých příjmech domácnosti.

Většina zaměstnanců z odvětví O se nachází v horní polovině příjmového rozdělení. Se zvyšujícím se příjmem klesá váha hrubého platu na příjmech domácnosti, v případě 10 % zaměstnanců s nejvyššími příjmy je pak podíl hrubého platu jen 57 %. Přibližně stejný podíl platu je i u nejpočetnější kategorie – rodin s dětmi. Výrazně vyšší závislost na příjmu ze zaměstnání ve státním sektoru je u domácností jednotlivců bez dětí i s dětmi, resp. u domácností s jednou ekonomicky aktivní osobou.

Tabulka 18: Domácnosti zaměstnanců veřejné správy podle příjmu

	Podíl domácností	Průměrný čistý příjem	Podíl platu na hrubých příjmech
Dolní příjmový decil 1	1,8	16 631	96,8
Příjmový decil 2	1,1	34 072	95,8
Příjmový decil 3	3,8	38 330	85,4
Příjmový decil 4	3,5	41 690	81,8
Příjmový decil 5	8,0	46 505	63,5
Příjmový decil 6	10,7	52 046	63,3
Příjmový decil 7	14,7	57 608	62,8
Příjmový decil 8	14,4	60 942	62,7
Příjmový decil 9	23,4	71 430	56,8
Horní příjmový decil 10	18,8	91 443	57,0

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Tabulka 19: Domácnosti zaměstnanců veřejné správy podle druhu domácnosti

	Podíl domácností	Průměrný čistý příjem	Podíl platu na hrubých příjmech
Bezdětná dvoučlenná rodina	25,1	65 152	61,5
Rodina s dětmi	39,0	68 098	57,2
Jeden rodič s dětmi	4,7	41 394	98,0
Jednotlivci	12,5	35 617	99,0
Ostatní	18,8	77 911	49,6

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Tabulka 20: Domácnosti zaměstnanců veřejné správy podle počtu ekonomicky aktivních osob a dětí

Počet ekonomicky aktivních osob	Počet dětí	Podíl domácností	Průměrný čistý příjem	Podíl platu na hrubých příjmech
1	0	19,9	43 753	91,6
2	0	24,7	65 712	59,5
1	1	5,1	46 529	97,2
2	1	14,4	70 564	54,6
1	2 a více	7,4	49 095	92,0
2	2 a více	19,0	73 926	51,4

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Typy bydlení

Typy bydlení byly určeny podle výsledků šetření *Životní podmínky* z roku 2022.

Nejnižší podíl vlastnického bydlení je s výrazným odstupem u domácností v nejnižším příjmovém decilu, které žijí nejčastěji v pronájmu, přímý dopad zvýšení daně z nemovitosti bude na ně tedy relativně nejmenší. Podíl bytů v osobním vlastnictví se zvyšuje (až na drobné odchylky) s rostoucím příjmem. Relativně menší dopad zaznamenají jednotlivci a samostatní rodiče s dětmi, naopak bezdětné dvoučlenné rodiny a rodiny s dětmi obývají převážně vlastní byty. Z hlediska ekonomického postavení jsou typy bydlení relativně rovnoměrně rozděleny, mírně vyšší podíl vlastnického bydlení je v případě OSVČ. Relativně vyšší podíl vlastnického bydlení je u domácností se dvěma ekonomicky aktivními osobami nebo alespoň dvěma dětmi.

Tabulka 21: Typy bydlení podle příjmu

	ve vlastním domě	v osobním vlastnictví	družstevní	pronajatý	bydlení u příbuzných/známých	Celkem
Dolní příjmový decil 1	25,8	20,9	7,1	33,7	12,5	100,0
Příjmový decil 2	31,5	27,1	5,4	23,2	12,7	100,0
Příjmový decil 3	35,5	27,3	5,7	19,9	11,6	100,0
Příjmový decil 4	37,8	27,8	7,8	18,1	8,5	100,0
Příjmový decil 5	41,5	30,1	6,9	16,3	5,2	100,0
Příjmový decil 6	42,3	28,7	6,9	18,1	4,0	100,0
Příjmový decil 7	45,1	26,7	6,5	18,6	3,1	100,0
Příjmový decil 8	41,3	31,9	5,9	16,2	4,7	100,0
Příjmový decil 9	43,4	32,1	7,2	14,9	2,4	100,0
Horní příjmový decil 10	36,4	39,2	5,5	17,0	1,9	100,0

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Tabulka 22: Typy bydlení podle druhu domácnosti

	ve vlastním domě	v osobním vlastnictví	družstevní	pronajatý	bydlení u příbuzných/známých	Celkem
Bezdětná dvoučlenná rodina	41,9	29,4	6,9	15,0	6,8	100,0
Rodina s dětmi	44,4	31,0	5,2	15,7	3,7	100,0
Jeden rodič s dětmi	21,1	28,9	7,7	36,3	6,0	100,0
Jednotlivci	22,9	33,0	7,5	26,1	10,5	100,0
Ostatní	59,8	17,5	5,3	14,6	2,9	100,0

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Tabulka 23: Typy bydlení podle kategorie domácnosti

	ve vlastním domě	v osobním vlastnictví	družstevní	pronajatý	bydlení u příbuzných/známých	Celkem
Zaměstnanci	36,3	31,4	6,4	22,1	3,8	100,0
OSVČ	52,1	23,5	5,2	15,8	3,3	100,0
Důchodci	34,3	30,2	7,0	15,4	13,2	100,0
Ostatní	41,2	19,5	7,5	27,1	4,7	100,0

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

Tabulka 24: Typy bydlení podle počtu ekonomicky aktivních osob a dětí

Počet ekonomicky aktivních osob	Počet dětí	ve vlastním domě	v osobním vlastnictví	družstevní	pronajatý	bydlení u příbuzných/známých	Celkem
1	0	30,5	31,3	7,6	26,2	4,3	100,0
2	0	39,8	28,7	7,0	21,2	3,4	100,0
1	1	30,4	30,4	7,1	26,0	6,0	100,0
2	1	44,5	31,1	5,2	16,5	2,8	100,0
1	2 a více	39,1	28,2	6,8	20,1	5,8	100,0
2	2 a více	54,1	31,5	4,4	8,6	1,4	100,0

Zdroj: ČSÚ, výpočty MF ČR.

1.4.3 Firmy

Nejvýraznějšími změnami pro firmy v rámci konsolidačního balíčku je zvýšení sazby daně z příjmu právnických osob o 2 procentní body, tedy z 19 na 21 %, a snížení národních dotací. Dotace by v letech 2024 a 2025 měly klesnout o více než 54 mld. Kč, zatímco vyšší sazba daně z příjmu právnických osob by měla vynést 22 mld. Kč. Podniků z oblasti těžby se dotkne zvýšení poplatku za dobývání nerostných surovin, zrušení daňových výjimek pak postihne negativně producenty v oblasti metalurgie a mineralogie, mírně negativní efekt bude mít i odstranění výjimky u zdanění leteckého benzínu. Negativní dopad na tržby firem bude mít rovněž snížení spotřeby vládních institucí, konkrétně snížení provozních výdajů o 5 %.

Pro odhad dopadů na makroekonomické veličiny byly využity dva modelové nástroje – modely všeobecné stochastické dynamické rovnováhy Ministerstva financí ČR a evropský model QUEST. Z hlediska dopadů do reálného růstu HDP odhadujeme zpomalení růstu o 0,3 až 0,5 procentního bodu v letech 2024 až 2026. Zpomalení bude taženo spotřebou domácností (o 0,2 až 0,3 procentního bodu v letech 2024 a 2025) a spotřebou sektoru vládních institucí (dáno modelovým přístupem, nikoliv striktně z pohledu národního účetnictví) přímo vyplývající ze souboru navržených opatření (o 2 až 2,5 procentního bodu). Míra negativního dopadu je nepochybně tlumena tím, že ozdravný balíček neredukuje investice sektoru vládních institucí. Vliv na inflaci je diskutabilní, neboť vyžaduje předpoklad o propsání snížených sazeb daně z přidané hodnoty do snížení cen příslušných položek spotřebního koše. V případě plného propsání by vliv balíčku mohl být protiinflační a inflaci snížit, v případě jen částečného propsání počítáme spíše s velmi omezeným proinflačním efektem. Z hlediska dopadů na trh

práce vychází relativně malý dopad do zaměstnanosti a míry nezaměstnanosti v řádu kolem 0,2 až 0,3 procentního bodu a snížení růstu objemu mezd a platů v ekonomice o 0,3 až 0,5 procentního bodu. Nicméně z dlouhodobého hlediska jsou zdravé veřejné finance předpokladem ekonomického růstu a sociální smíru.

1.5 Popis cílového stavu

Cílem návrhu tohoto zákona je snížit schodek státního rozpočtu o 97,7 mld. Kč v roce 2024 a 150,7 mld. Kč v roce 2025 (v hotovostní metodice, souhrn izolovaných dopadů). To by mělo znamenat zlepšení strukturálního deficitu veřejných financí neboli kladné fiskální úsilí o 1,2 procentního bodu (akruální metodika včetně sekundárních dopadů). Přesto uvedené fiskální úsilí tvoří pouze část, byť podstatnou, nutné konsolidace k opětovnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Opatření uvedená v návrhu by měla vést ke snížení míry zadlužení v meziročním vyjádření o zhruba 0,6 procentního bodu v roce 2024 (a o 1,2 procentního bodu oproti autonomnímu scénáři). Trvale nižší deficity by pak rozdíl v zadlužení oproti autonomnímu scénáři v dalších letech prohlubovaly (v roce 2025 by to již mohly být zhruba 2 procentní body).

Konsolidační úsilí by mělo mít kladný efekt pro finanční trhy, v jehož důsledku by se mohlo snížit úrokové rozpětí mezi výnosy z německých a českých dluhopisů, a umocnit tím efekt konsolidace.

Prosazení tohoto souboru konsolidačních opatření je však nutné chápat jako první krok k celkovému ozdravení veřejných financí. To vyžaduje minimálně dva další aspekty:

- 1) další redukci deficitu státního rozpočtu v roce 2025 a případně v následujících letech,
- 2) provedení reformy sociálních systémů a snížení dopadů stárnutí populace.

Pro ilustraci dopadů budoucího vývoje současné nerovnováhy veřejných financí je nutné vyjít z několika předpokladů. Pokud současný stav chápeme jako absenci konsolidace, lze k ní přistoupit dvojím způsobem. Zaprvé je možné současný stav definovat jako stálé deficity státního rozpočtu na plánované úrovni z loňského roku pro rok 2024, tj. na úrovni 280 mld. Kč. K tomuto deficitu následně přičítáme úroky z nově emitovaného dluhu (v obrázku 1 definovaný scénář „deficit280“). Nicméně i tento scénář v sobě nese znaky konsolidace, neboť by se deficit v poměru k HDP snižoval. Alternativně je proto možné chápat status quo státního rozpočtu jako deficit 280 mld. Kč odpovídající poměru k HDP v roce 2024, tj. 3,5 % HDP (scénář „deficit3,5“).

Naproti tomu konsolidační balíček transformujeme do poklesu deficitů od roku 2024, přičemž deficit státního rozpočtu pro příští rok uvažujeme 210 mld. Kč. Následně pak dle konsolidačního balíčku snižujeme deficit i v roce 2025 a v letech 2026 až 2028 uvažujeme postupný návrat na úroveň střednědobého rozpočtového cíle dle navrhovaného znění § 10a zákona č. 23/2017 Sb. (scénář „cílový stav“).

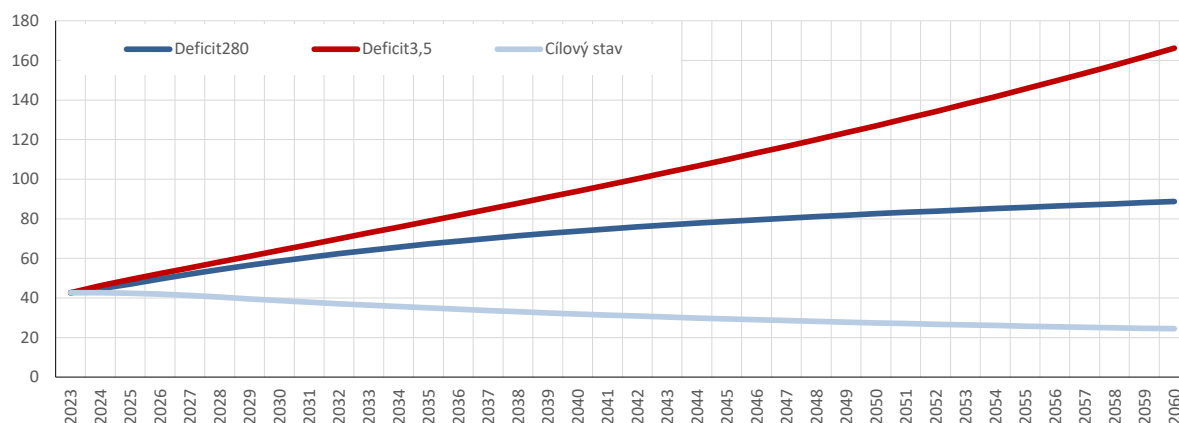
Ponechání vysokých deficitů státního rozpočtu implikuje vyšší nejistotu a tedy i vyšší rizikové přírůstky. Proto v obou scénářích současného stavu uvažujeme pozvolný nárůst úrokové sazby o 0,05 procentního bodu ročně. To s sebou nese mírně nižší růst hrubého domácího produktu (předpokládáme 0,2 procentního bodu v každém roce po roce 2026, ve střednědobém horizontu naopak nižší růst vlivem provedené konsolidace).

Ostatní tlaky na veřejné finance (stárnutí populace, klimatické změny) neuvažujeme, neboť je chápeme ve všech scénářích obdobně. Nicméně je nutné uvedené výsledky v tomto světle interpretovat, protože výsledné zadlužení by bylo o dopady těchto tlaků vyšší, pokud by nebyly pokryty úsporami jinde, aby se předpokládaná salda (v cílovém stavu daná současnou legislativou) naplnila.

Uvedený scénář „cílového stavu“ tak bere do úvahy jen představená opatření v rámci konsolidačního balíčku, nicméně je obecně vhodné konsolidaci doplňovat i o strukturální reformy, jak se k tomu vláda chystá např. v oblasti důchodů. Čím komplexnější strukturální reformy, které by zvyšovaly růst HDP a zároveň posilovaly primární bilanci veřejných financí, by vlády provedly, tím nižší úroveň zadlužení by mohlo být dosaženo a potenciální nebezpečí prolomení dluhové brzdy efektivně eliminováno.

Obrázek 1: Státní dluh původní a cílový stav

% HDP



Zdroj: Výpočty MF ČR.

Zároveň by samozřejmě konsolidace měla mít své meze. Např. vysoká intenzita konsolidace může samu sebe za určitých podmínek ohrozit, a tím negovat celé úsilí. Druhou věcí je pak to, že dluh sektoru vládních institucí by rovněž neměl být příliš nízký (limitně nulový), což by znamenalo zbytečné odčerpávání zdrojů ze soukromého sektoru a negativní změny v architektuře finančního trhu.

Nabízí se logická otázka, jaká by měla být cílová úroveň zadlužení sektoru vládních institucí. Určení takové úrovně je poměrně diskutabilní z hlediska použitých metodik. U malých otevřených ekonomik jsou nám známy dva příklady zemí, pro které bylo optimum odhadnuto, a to Slovensko a Švédsko.

Pro Slovensko se o odhad pokusila tamní fiskální rada⁸ a použila metodiku, která byla obdobně dříve použita pro určení optima pro Spojené státy americké. Výsledky jsou závislé na specifikaci modelu, nicméně lze shrnout, že optimum pro Slovensko Rada určila mezi 25 a 30 % HDP.

Švédsko má, na rozdíl od ČR (i Slovenska), delší řadu statistik o veřejném zadlužení a zároveň větší rozsah úrovní veřejného dluhu, kterých ve své historii dosahovalo. Nejvyšší úroveň zadlužení Švédsko dosáhlo v první polovině 90. let na úrovni kolem 74 % HDP. Srovnáním historických dat je u úrovní dluhu nad 40 % HDP patrný nárůst úrokového spreadu mezi švédskými a německými dluhopisy a obsluha dluhu se stala problematickou po prolomení 70 % HDP.⁹ Švédsko má cílovou hodnotu zadlužení v rámci svých fiskálních pravidel stanovenou na 35 % HDP (± 5 procentních bodů). Optimum by však mělo být o 10 procentních bodů níže, tedy na 25 % HDP.

Vzhledem k odlišné situaci se zadlužením v první polovině 90. let a nyní, stejně jako

⁸ Z. Múcka, L. Odór: Optimal Sovereign Debt – Case of Slovakia, CBR Working Paper No 3/2018

⁹ F.N.G. Andersson, L. Jonung: The Swedish fiscal Framework – The most successful one in the EU? 2019

k odlišným budoucím rizikům a hrozbám (stárnutí populace, klimatická změna), nelze uvedené hodnoty interpretovat rigidně, i dnes jsou ale nepochybně pro ČR dobrou indikací (s ohledem na rozdíly ve vyspělosti obou ekonomik). Úroveň zadlužení lze také posuzovat vůči referenční hranici 60 % Paktu o stability a růstu. Zejména pak i s ohledem na rychlost, s jakou jsme po Velké hospodářské recesi z let 2008/2009, i během pandemie 2020–2021 či následné energetické krize 2022 byli schopni veřejný dluh dramaticky navýšit. Z tohoto důvodu lze pro ČR usuzovat, že pokud by zadlužení kleslo k 37 % HDP, jedná se spíše o minimální pokles na to, aby bylo možné prohlásit úroveň zadlužení za „bezpečnou“ vzhledem k rizikům daným hospodářskými krizemi či dočasnými externími šoky.

Optimálním cílovým stavem se tak jeví pokles zadlužení sektoru vládních institucí na hodnoty mezi 25 a 35 % HDP. To by prakticky znamenalo návrat na úroveň před příchodem pandemie.

1.6 Zhodnocení rizika

Za současného stavu fiskálních záležitostí hrozí reálné riziko, že stát nebude schopen v budoucnu plnit svoji úlohu v oblasti zajištění přiměřené ochrany ve stáří svým obyvatelům, nebude schopen poskytovat adekvátní zdravotní péči a v důsledku snížených veřejných investic bude ohrožena konkurenceschopnost České republiky.

2 Návrh variant řešení

Konsolidace veřejných financí může probíhat skrze vyšší ekonomický růst nebo snižování salda sektoru vládních institucí. Malá otevřená ekonomika nemá moc šancí sama o sobě vyvolat natolik silný hospodářský růst, který by stačil na dostatečně vyšší příjmy, jež by vedly ke skutečnému a trvalejšímu poklesu deficitu a zadlužení. Úspěšné konsolidace tohoto typu vyžadují relativně vysoký multiplikátor, který je pravděpodobný ve velkých a poměrně uzavřených ekonomikách (USA, eurozóna jako celek, Japonsko apod.).

U malých otevřených ekonomik s nižšími multiplikátory se konsolidace bez restriktivních rozpočtových opatření neobejdou. Jsou to zpravidla malé otevřené ekonomiky, kde jsou tyto konsolidace úspěšné, avšak je nutné zmínit, že by se měly co nejvíce vyhýbat omezení veřejných investic. Roli pak pochopitelně hrají výchozí podmínky (míra zadlužení, vlastní měnová politika apod.), kompozice dané konsolidace (větší důraz buď na příjmy, nebo na výdaje), intenzita (velikost ročního fiskálního úsilí), načasování apod.

Konsolidace zaměřená převážně na výdaje má obecně větší šanci uspět, jakkoliv to samozřejmě neplatí univerzálně. Nicméně případů úspěchu převážně výdajových konsolidací je násobně více než převážně příjmových. Roli mohou hrát očekávání subjektů. V případě výdajové konsolidace existuje dobrý důvod se domnívat, že po drobném „šoku“ na poptávku nastane ustálení situace a navíc klesá pravděpodobnost nutnosti v dohledné době zvyšovat daně. Firmy pak mohou reagovat vyššími investicemi, což se skutečně během řady úspěšných konsolidací stalo. Možnost úspěchu u převážně příjmových konsolidací pak zvyšuje výchozí nízká daňová kvóta.

Intenzita by měla být dostatečně vysoká, aby přesvědčila trh o odhodlání vlády s nepříznivým vývojem veřejných financí něco dělat, na druhou stranu by však neměla být přehnaná, aby nezpůsobila recesi. V případě dobrého načasování by měl ideálně výpadek poptávky být nahrazen soukromými výdaji.

V případě, že malá otevřená ekonomika přistoupí ke konsolidaci v době růstu světové ekonomiky, je mnohem snazší nahradit deficit poptávky vládních institucí čistým exportem a soukromými investicemi. Pokud se s konsolidací operuje v době světové ekonomické recese nebo v době, kdy spoří i velké ekonomiky, pak je pravděpodobné, že se daná země rovněž

nevyhne recesi.

Aktuální vyhlídky do roku 2024 jsou z dnešního pohledu příznivé, jakkoliv jsou zatíženy značnou mírou nejistoty. Míra inflace by obecně měla klesat a vrátit se do tolerančního pásma inflačního cíle ČNB, což by mělo vést k postupnému uvolnění měnové politiky a poklesu úrokových sazeb. Reálné disponibilní příjmy domácností by měly opět začít růst, míra nezaměstnanosti by se měla snižovat a záporná produkční mezera postupně uzavírat. Podobně rok v celosvětovém měřítku vidí i Mezinárodní měnový fond¹⁰, ačkoliv největší otazník z vyspělých ekonomických center visí právě nad eurozónou.

Pro ČR jako malou otevřenou ekonomiku nemá příliš smysl pokoušet se o konsolidaci skrze ekonomický růst. Proto tuto možnost z variant možných řešení fiskální nerovnováhy vylučujeme.

Varianty pro konsolidaci, které tak budeme uvažovat, jsou typově fiskální restrikce, které rozdělujeme na „převážně příjmové“ a „převážně výdajové“. Upřesnění „převážně“ je důležité, protože drtivá většina konsolidací veřejných financí neprobíhá jen na jedné straně veřejných rozpočtů, ale jde o kombinaci obou stran.

Nulová varianta je pak ponechání současných deficitů veřejných financí a jejich neřešení. Tato varianta však sama o sobě vyžaduje akci vlády, ke které by muselo být přistoupeno aspoň na národní úrovni, a to formálně zrušit (nebo výrazně rozvolnit) fiskální pravidla daná zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Výčet zvažovaných variant tak zní:

- 1) Varianta 0 – vláda neprovede žádnou konsolidaci.
- 2) Varianta 1 – vláda provede konsolidaci, která bude více zaměřena na příjmovou stranu státního rozpočtu.
- 3) Varianta 2 – vláda provede konsolidaci, která bude více zaměřena na výdajovou stranu státního rozpočtu.

3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Z makroekonomického pohledu lze identifikovat náklady fiskální konsolidace zejména v době jejího průběhu. Naopak přínosy lze pozorovat především po dosažení cílového stavu a ustálení podmínek.

3.2 Náklady

Mezi náklady patří zbrzdění nebo dokonce pokles hospodářského výkonu dané země, růst nezaměstnanosti, negativní sociální dopady, rizika ztráty kredibility a politického kapitálu (je-li konsolidace špatně komunikována a ve výsledku neúspěšná).

3.3 Přínosy

V případě úspěšné konsolidace se jedná o posílení zdraví veřejných financí, které mohou lépe plnit své funkce (alokační, redistribuční a zejména pak stabilizační), a snížení rizik dlouhodobé udržitelnosti, které posilují pozitivní očekávání veřejnosti. Přínosem je i možnost komplementárních strukturálních změn, které jsou v čase nezbytné (z důvodu přirozených

¹⁰ <https://www.weforum.org/agenda/2023/02/imf-global-growth-forecast-inflation-cools-inflation/>

proměn institucí).

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Konsolidace veřejných financí je v zásadě investicí vlády do budoucnosti země. Podobně jako jiné investice má své počáteční náklady, které je nutné přinést např. ve formě vyšší daňové zátěže, nižších benefitů z různých sociálních schémat apod. Přínosy se projeví v delším časovém horizontu ve formě nižších úrokových sazeb, vyšší stability systému a tedy jistoty obyvatel, že stát bude schopen aktivně přijímat nutná a potřebná hospodářsko-politická rozhodnutí, jasné a stabilní podmínky přístupu do sociálních systémů (např. penze, zdravotnictví). Větší stabilita je prostředím podporujícím investiční aktivitu a budoucí blahobyt obyvatel ČR.

Jednou z předních otázek u fiskální konsolidace bývá její dopad na ekonomický růst. Tento vliv nelze popřít, avšak jeho dopad je rozdílný podle variant. Zvýšení daňové zátěže vede nepřímo k poklesu agregátní poptávky skrze nižší disponibilní důchod ekonomických subjektů a následně poklesu soukromé spotřeby a soukromých investic. U snížení výdajů jde o přímý i nepřímý vliv na agregátní poptávku, kdy jednak vláda sama snižuje své nákupy a dále skrze nižší transfery (sociální dávky, dotace) negativně ovlivní soukromé výdaje. Dopady na ekonomický růst se skutečně liší dle kompozice, přičemž negativní dopady na agregátní poptávku jsou z minulých zkušeností výrazně nižší u konsolidací, které se ve větší míře spoléhají na výdajovou stranu.¹¹

Na druhou stranu, ekonomický růst bude výrazně ovlivněn i při absenci konsolidace. Vyšší úrokové sazby na finančním trhu (zvýrazněné zhoršeným ratingovým hodnocením) prohloubí fiskální problémy a zdraží kapitál i pro soukromé subjekty.¹² Dříve nebo později navíc vláda bude muset přistoupit ke konsolidaci, třeba v důsledku soustavného tlaku ze strany evropských orgánů, která však bude muset být mnohem intenzivnější a velmi pravděpodobně by byla v době hospodářského propadu, kdy se nahromaděné problémy projevují nejintenzivněji. Dopad na ekonomický růst tak bude i v nulové variantě, jen může přijít později.

Konsolidace by se měla provádět s cílem jejího úspěchu, tedy skutečného projevu v nižších deficitech a zadlužení. Jak je zřejmé z nižších multiplikátorů, pravděpodobnost úspěchu leží spíše na variantě, jež přinese nižší hospodářský propad, tedy na variantě s převažujícími výdaji. Navíc pokud se má saldo státního rozpočtu zlepšit o 70 mld. Kč, pak při nižším ekonomickém růstu bude nutné přijmout opatření za více než 70 mld. Kč. I to snižuje pravděpodobnost úspěchu.

Konsolidace může být příležitostí ke spojení s řadou strukturálních reforem, přičemž změna daňového mixu je často diskutovaným příkladem. Jiným je revize sociálních výdajů. Pokud vláda bude mít snahu o výběr dodatečných příjmů a začne tím měnit systém veřejných rozpočtů, nabízí se možnost i změny struktury daňových příjmů, aby lépe odpovídal současné situaci. V případě absence konsolidace nebo konsolidace v důsledku krizových podmínek jsou strukturální změny často mimo zájem vlád a nahrazují je snadno dosažitelné škrty např. v investicích.

Konsolidace však rovněž nese náklady, ať už mezi aktuálně žijícími generacemi obyvatel, tak mezi generacemi současnými a budoucími. Převážně daňově zaměřená konsolidace vede

¹¹ Část 7 přináší přehled řady studií, které se problematikou zabývají a dochází k tomuto závěr. Z novějších lze jmenovat např. Attinasi a Matelli, 2017, Alesina et al., 2019, Salmon a de Rugy, 2020, Stanivuk, 2020 nebo IMF World Economic Outlook, 2023.

¹² Viz např. Caner et al., 2010 nebo Jalles a Medas, 2022, mimo dalších studií uvedených v části 7.

k nižším nákladům pro příjemce sociálních dávek včetně seniorů (je-li konsolidace samozřejmě prováděna převážně přes důchodové daně). Vyšší daně se zřejmě projeví zejména u střední a vyšší třídy nebo podniků. Případné zvyšování daní ze spotřeby, které se projeví v inflaci, má v tomto typu konsolidace větší šanci být kompenzováno valorizací (jakkoliv to na druhou stranu snižuje pravděpodobnost úspěchu celého procesu konsolidace). V případě mezigenerační solidarity je to však odlišné. Vyšší daně pokryjí současnou nerovnováhu, avšak nepovedou k poklesu tlaku na dlouhodobé sociální výdaje, tedy neřeší zvyšující se tlaky ze strany stárnoucí populace. Současné vyšší výdaje na sociální dávky znamenají tlaky na jejich výraznější redukci v budoucnu, na což při stejné daňové zátěži doplatí budoucí generace. Jakkoliv může být konsolidace orientovaná na příjmy šetrnější vůči nízkopříjmovým v dnešním světě, bude mnohem nákladnější vůči budoucím generacím. U výdajové konsolidace je tomu naopak.

4 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Varianty jsou ohodnoceny pořadím od nejvhodnější (1) po nejméně výhodnou (3). Nejvíce pozitivní/nejméně negativní předpokládaný dopad je brán jako nejvhodnější a naopak. Jednotlivé pořadí ve všech výše popsaných kritériích je nakonec zprůměrováno a varianta s nejnižším průměrem je varianta preferovaná.

Tabulka 25: Vyhodnocení variant

	Varianta 0	Varianta 1		Varianta 2
	Žádná konsolidace	Převážně příjmová konsolidace	Převážně výdajová konsolidace	
Riziko pro růst	3	2		1
Pravděpodobnost úspěchu	3	2		1
Možnost změn ve struktuře	3	1		1
Dopad na nízkopříjmové	1	2		3
Mezigenerační solidarita	3	2		1
Průměr	2,6	1,8		1,4

Nejvhodnější variantou se jeví varianta č. 2, tedy provedení konsolidace zaměřené převážně na výdaje, která má dle literatury věnující se konsolidacím nejmenší šanci poškodit růst (dokonce je řada případů, kdy ho dokonce ani v době konsolidace nepoškodily, vzhledem k multiplikátoru blížícím se nule). Varianta 2 má obecně nejvyšší šanci na úspěch, neboť z historických srovnání mají větší míru úspěšnosti zřetelně více případy konsolidací zaměřené na výdaje.¹³ Možnost změn ve struktuře je srovnatelná u obou typů konsolidací za předpokladu, že se týkají obou stran rozpočtu (tedy jde o převážně výdajové/příjmové, nikoliv o výhradně výdajové/příjmové). Větší důraz na daně má z principu menší dopad na nízkopříjmové než změny na výdajové straně¹⁴, nicméně jen rozsáhlejší změny na výdajové straně mají potenciál zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí.

ČR je země s relativně nízkou daňovou zátěží. Daňová kvóta (tedy podíl příjmů z daní a sociálních odvodů na HDP) v ČR dosahovala v roce 2021 hodnoty 36 %, zatímco průměr EU byl necelých 42 %. V roce 2022 podle předběžných odhadů daňová kvóta v ČR dále klesla zhruba o 1 procentní bod. Je proto zcela možné, aby vláda ČR provedla konsolidaci, která se bude spoléhat sice ve větší míře na snižování výdajů, ale součástí mixu mohou být i zvýšené

¹³ Salmon a deRugy (2020) přináší rešerši několika studií a provádí svůj vlastní výzkum. Výsledky co do úspěšnosti se liší v přesných hodnotách, avšak ve všech citovaných studiích platí, že výdajové konsolidace jsou více zastoupeny v úspěšných konsolidacích a méně zastoupeny v těch neúspěšných.

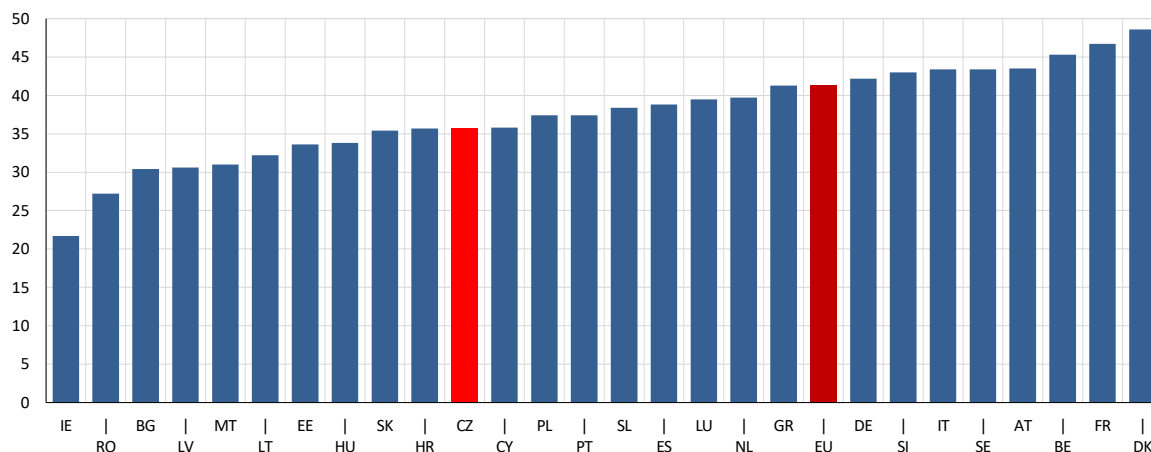
¹⁴ Viz např. Molnár, 2012, Ball et al., 2013 nebo Ciminelli et al., 2017

příjmy, aniž by to nutně ohrožovalo pravděpodobnost úspěchu.¹⁵

Navrhovaný poměr konsolidace v poměru 1:2 ve prospěch snížených výdajů se zdá být pro ČR naprosto optimální, což potvrzují i závěry z ekonomické literatury věnující se dané problematice.¹⁶

Obrázek 2: Daňová zátěž v zemích EU (rok 2021)

% HDP



Zdroj: Eurostat

5 Implementace doporučené varianty a vynucování

Za implementaci konsolidační strategie, která bude vycházet z optimální varianty zaměřené převážně na výdajovou stranu, odpovídá vláda. Ta by se měla v rámci všech stran koalice shodnout na konkrétních opatřeních a následně je ve formě tohoto navrhovaného zákona schválit v Parlamentu ČR. Jednotlivá opatření pak budou realizována příslušnými kapitolami státního rozpočtu a podřízenými organizacemi (Finanční správa ČR, Celní správa ČR, Česká správa sociálního zabezpečení).

6 Přezkum účinnosti regulace

S ohledem na doporučenou variantu (soubor konsolidačních opatření) bude účinnost regulace přezkoumávána formou průběžného sledování klíčových ukazatelů hospodaření sektoru vládních institucí, dopadu do fiskální predikce a do ukazatelů dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

7 Konzultace a zdroje dat

Fiskální konsolidace je komplexní hospodářsko-politické téma, kterému se věnuje řada renomovaných autorů. Patrně největší pozornost tomuto fenoménu byla věnována na počátku nového tisíciletí po epizodách ze 70. až 90. let.

V zásadě až do 90. let se diskutovala fiskální politika z hlediska vlivu na ekonomický růst dle keynesovských tezí, že expanzivní fiskální politika zvyšuje hospodářský růst, zatímco

¹⁵ Viz např. Tsibouris et al., 2006 nebo Molnár, 2012

¹⁶ Viz výše poznámka č. 4

restriktivní ho tlumí. Tato teze vycházela z díla Johna Maynarda Keynes¹⁷ a zpopularizována byla zejména učebnicí Paula Samuelsona¹⁸.

V první polovině 90. let se objevily studie, které stavěly na tzv. ne-keynesovských efektech fiskální restrikce, kdy fiskální konsolidace nemusí vést k poklesu hospodářské aktivity, ale naopak ji dokonce může zvýšit.¹⁹ To podpořila zejména úspěšná fiskální konsolidace ve Švédsku, která během tří let transformovala deficit 7 % HDP v roce 1995 na přebytek 0,8 % HDP v roce 1998. I přes tak silnou konsolidaci švédský růst HDP v roce 1996 pouze zpomalil z hodnot kolem 4 % na 1,6 %, ale v následujících dvou letech se dynamika dostala zpět nad 4 %.

Popud k tamní fiskální konsolidaci zavdala hospodářská recese z počátku 90. let, jež odhalila mnoho problémů, kterými švédská ekonomika trpěla. Mezi tyto problémy náležel nefunkční systém odměňování vyznačující se malou vazbou mezi mzdou a produktivitou, dlouhodobě rostoucí veřejné výdaje, oslabení konkurenceschopnosti švédského exportního průmyslu vyžadujícího celkovou restrukturalizaci, nefunkční regulace převažující na trzích, malé pobídky k práci vzhledem k velmi nízké míře nezaměstnanosti a konečně neudržitelný systém sociálních dávek, včetně systému penzí. Reakcí na to byly reformy, jež mimo jiné zahrnovaly fiskální rámec s daným cílem přebytku a výdajovými stropy, dále též snížení korporátních daní a současně rozšíření daňového základu pro DPH.²⁰

Henriksson²¹ podává deset lekcí ze švédské zkušenosti. Ty se týkají důvodů konsolidace, tedy že zdravé veřejné finance jsou předpokladem ekonomického růstu a pokud existují dluhy, není svoboda. Dále mluví o jasném odhodlání ze strany vlády, jasných cílech, kterých je nutné se držet za všech okolností. Dále že konsolidace by měla být připravena jako soubor opatření přes co nejvíc zájmových skupin, protože deficity jsou problémem všech a tudíž všichni musí zaplatit část nákladů. Z tohoto důvodu rovněž apeluje na nezavedení automatických valorizací všude tam, kde je to možné. Konsolidace by měla být prováděna v součinnosti s místními vládami. Konečně radí, aby vláda byla upřímná, nezlehčovala situaci a byla konzistentní (tedy aby škrty ve výdajích nedoprovázela snižováním daní apod.).

K podobným závěrům došli ve svém textu Larsson a Sonnegård,²² kteří shrnuli důvody úspěchu švédské konsolidace veřejných financí. Prvotní hluboká fiskální krize pomohla dosažení širokého konsenzu o přednostech rozpočtové disciplíny s dlouhodobými dopady. Současně byly vhodně definovány fiskální cíle, fiskální politika byla prováděna transparentně a předvídatelně. Autoři uvedli, že je rovněž důležité zpracovat rámec rozpočtového rozhodování; velmi žádoucí je zejména dobré nastavení vyhodnocení příslušných daňových a výdajových rozhodnutí; příběh švédské konsolidace veřejných financí podle autorů ukázal,

¹⁷ J. M. Keynes: General theory of employment, interest and money, 1936

¹⁸ P. Samuelson: Economics, 1948

¹⁹ Giavazz, F., Pagano, M.: Can severe fiscal consolidation be expansionary? Tales of two small european countries. 1990; Giavazzi, F., Pagano, M.: Non-keynesian effects of fiscal policy: More international evidence and the swedish experience. 1996

²⁰ J. Hassler: Experiences from the Swedish Crisis in the 1990s – An Opportunity for a Complete Makeover, Intereconomics – Review of European Economic Policy, 2015: 261–265.

²¹ J. Henriksson: Ten lessons about budget consolidation. 2007

²² A. Larsson, J. Sonnegård, The Swedish Model, The EEAG Report on the European Economy. Munich 2012: 99–114.

že kvalifikovaná hospodářsko-politická diskuse může být pro účinnou aplikaci fiskální disciplíny důležitější než závazná pravidla. V neposlední řadě fiskální konsolidace a udržitelnost není závislá pouze na rozhodnutích přijatých ve fiskální sféře, ale je potřeba provést i reformy zabezpečující dlouhodobý hospodářský růst.

Švédské zkušenosti z 90. let a reformám fiskálního rámce se věnují i Andersson a Jonung.²³ Ti varují před přílišným fiskálním aktivizmem a doporučují používat fiskální diskreci zejména v hlubších krizích, zatímco nízký růst by měl být spíše řešen strukturálními reformami na straně nabídky. Na datech od roku 1750 analyzují vývoj veřejného zadlužení a z posledních dekád 20. století jeho výrazný nárůst a následnou potřebu konsolidace. Docházejí k závěru, že švédské výnosy na státní dluhopisy začínají divergovat od německých, když dluh překročí 40 % HDP a obsluha dluhu se stává problematickou, přesáhne-li zadlužení úroveň 70 % HDP. Reforma fiskálního rámce Švédska zavedla podmínku cyklicky přebytkového rozpočtu ve výši 1/3 % HDP a optimální úroveň dluhu na 35 % HDP (± 5 procentních bodů), což je v zásadě současná úroveň švédského dluhu sektoru vládních institucí. Autoři na základě minulých dat o fiskálních nákladech ekonomických a zejména finančních nebo bankovních krizí docházejí k závěru, že optimum by pro Švédsko mělo být o dalších 10 procentních bodů níže.

Podobný problém řeší i Múcka a Odór²⁴ v případě Slovenska. Ti vyšli ze studií²⁵, které podobným způsobem odhadovaly optimální veřejné zadlužení pro USA (v tomto případě byl výsledek mírně převyšující 100 % HDP, ovšem opět v závislosti na specifikaci modelu!). Autoři vycházejí z modelu ekonomiky s heterogenními agenty s nedokonalými trhy pojištění. Základní model rozšiřují o produktivní vládní investice. Kalibrací modelu na klíčové agregátní a distribuční momenty slovenské ekonomiky určují citlivost optimální úrovně veřejného dluhu na přítomnost veřejných investic, dále pak jak se projeví zahrnutí přechodové dynamiky mezi stacionárními stavy do analýzy blahobytu a fiskální reakční funkce. Dle nastavení a specifikace modelu pak docházejí k závěru, že optimální úroveň zadlužení sektoru vládních institucí Slovenska se pohybuje mezi hodnotami 25 až 30 % HDP.

Bibow²⁶ rozlišuje dva typy konsolidace – konsolidaci vycházející ze silnějšího ekonomického růstu a konsolidaci vycházející z úsporných opatření. Jde o reakci na Givazziho a Pagana (viz výše) o možnostech expanzivní konsolidace skrze úspory. Argumentuje, že fiskální restrikce sama o sobě má negativní dopad na hospodářský růst a záleží jen na tom, zda se zemím podaří nahradit ji růstem v jiných sektorech ekonomiky, např. exportu. To byl dle něho i příklad Švédska, zatímco tento scénář prakticky nevyšel žádné velké zemi, která je relativně uzavřená. Z toho vyvozuje, že velké uzavřené ekonomiky mají šanci uspět, pokud koordinovanou fiskální a měnovou politikou podporují ekonomický růst a v jeho důsledku rostou příjmy a klesají sociální výdaje. Na druhou stranu v případě malých otevřených ekonomik lze provést konsolidaci formou úsporných opatření a dokonce se zcela vyhnout recesi, protože dopady restrikce samotné vyváží ekonomický růst okolních zemí. Jeho závěry a konsekvence velmi

²³ F.N.G. Andersson, L. Jonung: The Swedish fiscal Framework – The most successful one in the EU? 2019

²⁴ Z. Múcka, L. Odór: Optimal Sovereign Debt – Case of Slovakia, CBR Working Paper No 3/2018

²⁵ Aiyagari, R. and McGrattan, E. (1998). The Optimum Quantity of Debt. *Journal of Monetary*

Economics, (42):447–469; Chatterjee, S., Gibson, J., and Rioja, F. (2017). Optimal public debt redux. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 83: 162–174

²⁶ J. Bibow: Fiscal consolidation: contrasting strategies and lessons from international experience. 2004

korespondují např. s analýzou Stiglitze²⁷ o vývoji v eurozóně a institucionálním uspořádání.

Vidina možnosti fiskální konsolidace bez vyvolání hospodářské recese vyvolala značný zájem v ekonomickém výzkumu o hledání optimálního způsobu konsolidace skrze úsporná opatření.

OECD ve svém hospodářském výhledu v roce 2007²⁸ upozornila na potřebu konsolidace v členských zemích, zejména pak v důsledku nákladů stárnutí populace. Dochází k závěru, že konsolidace byly intenzivnější, když nerovnováhy byly větší. Jde o důsledek toho, že pokud není situace výrazně špatná, veřejnost nemusí potřebu konsolidace chápat jako urgentní, zatímco v krizové situaci nutnost řešení chápou úplně všichni a je snazší ho prosadit. Konsolidace zaměřené na běžné výdaje se zdají být efektivnější než zvyšování daní, neboť úrokové sazby mají tendenci klesnout právě v době škrťů v běžných výdajích, soukromé úspory klesají a růst HDP je vyšší. Riziko následného zrušení konsolidačních opatření je vyšší, pokud je konsolidace málo intenzivní a krátká. Je zajímavé, že téměř pokaždé bylo rušení předchozích opatření spojeno se stranou výdajů. Konsolidace má rovněž šanci trvat déle, pokud začne v době silně negativní produkční mezery. Úspěšné konsolidaci napomáhá i existence fiskálních pravidel, přičemž výdajová jsou účinnější než pravidla zaměřená na saldo.

K podobným zjištěním dospěl i Mezinárodní měnový fond.²⁹ Velikost a typ fiskální konsolidace ovlivňují úspěch celého procesu s tím, že úspěšnější jsou ty zaměřené na škrty běžných výdajů. Zároveň má výdajově orientovaná fiskální restrikce menší riziko vyvolat ekonomickou recesi. Rozsáhlým konsolidacím předcházela slabý makroekonomický výkon, jako pomalý růst HDP, vysoká inflace, vysoká nezaměstnanost, vysoké rozpočtové schodky nebo krize platební bilance. Pokud má být konsolidace expanzivní, musí být kredibilní a efekt expanze přenášet skrze nižší úrokovou sazbu a přes efekt bohatství (vyšší ceny aktiv) do vyšší soukromé spotřeby. Zároveň více expanzivně působí růst daní ze spotřeby oproti škrťům v produktivních výdajích. Rovněž hraje roli načasování, přičemž počátek konsolidace by měl být v záporné produkční mezeře. Mimoto mohou na expanzi působit strukturální reformy na nabídkové straně. Pozitivní vliv sehrávají i fiskální pravidla. V literatuře se však objevuje i hypotéza, že expanzivní efekty na soukromý sektor během konsolidace mohou být specifické pro určitý typ zemí, proto je na místě opatrnost před generalizací takového tvrzení.

Kredibilitu plánu fiskální konsolidace považovala brožura McCrae, Myerse a Glatzel³⁰ za klíčovou pro úspěšné provedení fiskální konsolidace. Rady autoři zasadili primárně do prostředí Velké Británie. V první části se text věnuje politickým aspektům tvorby věrohodného konsolidačního plánu. Velké fiskální úpravy potřebují politické zdůvodnění schopné vybudovat mezi veřejností „mandát“ vlády ke změně. To je velmi důležitý aspekt, konsolidace bude nepochybně vystavena tlaku ze strany subjektů, jež opatření negativně postihnou nejvíce. Celý proces by měl být dle dokumentu motivován vhodně formulovanou politickou otázkou, dále by odborná veřejnost měla být zapojena do diskuse a rozhodování. Vláda by měla být připravena použít výsledky z této procedury do svých dalších činů – opačné uchopení závěrů veřejné diskuse by mohlo působit jen jako laciná PR akce, postup vlády tak znevěrohodnit a učinit jej kontraproduktivním. Nakonec by opatření měla být představena jako jeden balíček, neboť se v tomto případě obtížněji hledají protiargumenty k jednotlivým opatřením. Úspěch fiskální konsolidace rovněž vyžaduje rozhodné nasazení, odhodlání a silný leadership vedoucích politických reprezentantů za účelem vytvoření očekávání, že vláda myslí konsolidaci vážně.

²⁷ J. Stiglitz: Euro: Společná měna jako hrozba pro budoucnost Evropy. 2017

²⁸ OECD Economic Outlook, Volume 2007 Issue 1

²⁹ J.C. Okwuokei: Fiscal Consolidation: Country Experiences and Lessons from the empirical literature. 2014

³⁰ J. McCrae, J. Myers, K. Glatzel: Undertaking a Fiscal Consolidation: a guide to action. London 2009.

Velmi důležitá je proto také kolegiálnost a důvěra v plán v rámci vlády samotné. Nakonec je uvedeno, že ti, kteří jsou odpovědní za realizaci plánů, by jejich provedení měli převzít přímo do svých rukou, což povede nejen k lepším plánům, ale může to také nasměrovat energii k udržení služeb ohrožených škrty. Z hlediska obsahu autoři poukázali na to, že základem každého plánu je důvěryhodnost. Nejvhodnějšími mechanismy pro důvěryhodnou konsolidaci jsou ty, které se projeví nejzřetelněji a které jsou nejvíce pod kontrolou centrální vlády. Z konkrétních opatření se v první řadě jedná o zvyšování daní. Poukazuje se zde na zkušenosti Velké Británie 90. let – daně zde byly téměř zcela kontrolovány centrální vládou a výsledkem nárůstu bylo zjevně získání dodatečné hotovosti k pokrytí nerovnováhy ve veřejných financích. Podobně zvýšení daní představovalo polovinu úspěšných konsolidací ve Švédsku. Jako další opatření McCrae, Myers a Glatzel radili snížení sociálních dávek, které přímo kontroluje ústřední vláda a jakékoli snížení automaticky redukuje výdaje vlády. S podobným odůvodněním také doporučili redukci mezd či penzí. Další zdroje příjmů mohou být také získány různým zpoplatňováním služeb – zde měl autorský kolektiv na mysli primárně zavedení poplatků za předpis či zavedení školného.

Heylen a Everaert³¹ testují konsenzuální závěry o efektech konsolidace z hlediska načasování nebo složení. Podle nich je načasování zásadní, ale upřesňují, že úspěšná konsolidace může být jen tehdy, pokud je silný ekonomický růst a produkční mezera roste, zatímco v době poklesu produkční mezery má konsolidace tendenci selhávat. Z hlediska složení napadají tvrzení, že pro úspěšnost konsolidace je nutné provést škrty v oblasti objemu platů ve veřejném sektoru a v sociálních transferech, přičemž úspěch není ohrožen ani růstem daní pro právnické osoby a nepřímých daní, zatímco k neúspěchu vedou růst daní pro fyzické osoby a škrty v investicích. Autoři tento konsensus potvrzují jen zčásti. Souhlasí s názorem na investice (škodlivost škrťů), sociální transfery (prospěšnost škrťů), daně pro fyzické osoby (škodlivost zvyšování) a daně pro právnické osoby (prospěšnost zvýšení), ne však pro nepřímé daně (jejich růst podkopává pravděpodobnost úspěchu) a platy (škrty vedou k nižšímu ekonomickému růstu a konsolidace není úspěšná). Autoři rovněž přicházejí s tvrzením, že keynesovské efekty fiskální restrikce (tedy hrozba recese) jsou pravděpodobnější u zemí s nízkým zadlužením.

Molnár³² zkoumá řadu hledisek, které mohou mít vliv na úspěšnou konsolidaci. Ve většině případů potvrzuje konsensus, ale přináší několik doplnění. Fiskální pravidla mají pozitivní vliv na úspěšnost fiskální konsolidace, avšak nemají moc vliv na její parametry. Typ konsolidace má vliv na úspěch, přičemž výdajově orientované mají větší šance. V případě, že jsou konsolidace velmi velkého rozsahu, pak bývá výsledků dosaženo kombinací opatření na obou stranách rozpočtu (pouze výdaje dluh stabilizují jen dočasně). Ekonomický růst pozitivně ovlivňuje možnosti stabilizace zadlužení, ale na velikost nebo intenzitu konsolidace vliv příliš nemá.

Alesina, Favero a Giavazzi jsou autory celé řady studií na téma konsolidace, jejího složení a efektů na ekonomický růst. Jejich závěry³³ lze shrnout tak, že existuje statisticky významný vztah mezi efekty na ekonomický výstup v závislosti na typu konsolidace (zaměřená na výdaje versus na příjmy). Konsolidace zaměřené na výdaje mají mnohem menší vliv na růst HDP než zvyšování daní. Země, které konsolidovaly skrze zvyšování daní, procházely hlubší recesí.

³¹ F. Heylen, G. Everaert: Success and failure of fiscal consolidation in the OECD: A multivariate analysis. 2000

³² M. Molnár: Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts? 2012

³³ A. Alesina, C. Favero, F. Giavazzi: What do we know about the effects of austerity? 2018; A. Alesina, C. Favero, F. Giavazzi: Austerity: when it works and when it doesn't. 2019; A. Alesina, C. Favero, F. Giavazzi, O. Barbiero, M. Paradisi: The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and Evidence. NBER Working Paper Series, Working Paper 23385 2017: 1–65.

Sociální transfery nejsou negativní daně, efekt na růst HDP je jiný (škrty v transferech mají menší vliv na ekonomický růst). Důvodem odlišného efektu na růst HDP jsou soukromé investice (tedy nikoliv čistý export nebo soukromá spotřeba). Chování měnové politiky (hypotéza, že úrokové sazby mají tendenci centrální banky snižovat spíše tehdy, pokud je konsolidace vedena převážně na výdajové straně) přisuzují z hlediska úspěšnosti konsolidace menší vliv než řada jiných autorů. Zároveň odhadují multiplikátory pro jednotlivé typy konsolidací v závislosti na fázi hospodářského cyklu. Multiplikátor u výdajově vedené konsolidace je podle nich zhruba třikrát nižší než u konsolidace skrze zvyšování daní a multiplikátory jsou obecně nižší v době recese.

K podobným závěrům pro rozvinuté ekonomiky ohledně vlivu složení konsolidačních opatření na ekonomický růst přichází i Leigh et al.³⁴. Výsledky naznačují, že fiskální konsolidace založená na daních i na výdajích má na reálný HDP negativní vliv. Pro vzorek rozvinutých ekonomik výsledky potvrzují zjištění dřívějších studií, že úpravy založené na výdajích jsou v průměru méně kontrakční než úpravy založené na daních. Nicméně na rozdíl od Alesina et al. jsou makroekonomické efekty negativní v obou typech konsolidací.

Stejný závěr lze najít i v Yang et al.³⁵ Ti rovněž zjišťují, že fiskální konsolidace mají v krátkodobém horizontu vždy kontrakční účinky na ekonomickou aktivitu; nezjistili žádné důkazy o expanzivních (nekeynesiánských) fiskálních restrikcích. Fiskální opatření založená na výdajích však dle nich vedou k menším ztrátám produktu než fiskální úpravy založené na daních.

V souladu s posledně zmíněnou tezí výše citované studie Yanga et al. jsou také výsledky přehledové studie Evropské centrální banky,³⁶ jež zkoumala dopady provedení fiskálních konsolidací v různých státech eurozóny. Text tedy zdůrazňuje, že fiskální konsolidace zaměřené na stranu výdajů jsou obvykle úspěšnější a mají příznivější účinky na dlouhodobý hospodářský růst než ty, které staví své základy do pozic korekcí na straně příjmové. To je dáno již tak vysokým daňovým zatížením, jež znemožňuje další navyšování daňové zátěže – dodatečný nárůst daní by již nemusel nutně vést ke kýženému nárůstu na straně příjmů. Oproti výzkumům Leigh et al. a Yang et al.³⁷ ovšem Evropská centrální banka přišla se zjištěním, že v šetřených zemích došlo díky výdajově orientované fiskální konsolidaci doprovázené strukturálními reformami spíše k prorůstovému impulzu. Autoři nicméně dodávají, že existují případy zemí spojené jak s růstem, tak i s poklesem reálného produktu v krátkém období. V období let 1980–2010 byla přibližně polovina fiskálních konsolidací v EU následována zlepšenou výkonností v krátkodobém horizontu.

Georgantas, Kasselaki a Tagkalakis³⁸ ve své stati zkoumali krátkodobé dopady šoků způsobených fiskální konsolidací na makroekonomické agregáty ve skupině 24 ekonomik OECD v letech 1990–2019. Analýza nepřinesla žádné důkazy o expanzivní fiskální konsolidaci

³⁴ Y. Carrière-Swallow, A.C. David, D. Leigh: *Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation: New Narrative Evidence from Latin America and the Caribbean*. 2010

³⁵ W. Yang, J. Fidrmuc, S. Ghosh: *Macroeconomic Effects of Fiscal Adjustment: A Tale of two Approaches*. 2013

³⁶ *Fiscal Consolidation: Past Experience, Cost and Benefits*, ECB Monthly Bulletin, June 2010.

³⁷ Srov. výše cit.: W. Yang, J. Fidrmuc, S. Ghosh: *Macroeconomic Effects of Fiscal Adjustment: A Tale of two Approaches*. 2013; Y. Carrière-Swallow, A.C. David, D. Leigh: *Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation: New Narrative Evidence from Latin America and the Caribbean*. 2010

³⁸ G. Georgantas, M. Kasselaki, A. Tagkalakis, *The short-run effects of fiscal adjustment in OECD countries*, Bank of Greece, Working Paper no. 308, November 2022: 1–35.

nebo nekeynesiánských efektech. Empirická zjištění naznačila, že neočekávané fiskální konsolidační šoky vedou k nižšímu reálnému HDP, soukromé spotřebě, investicím, inflaci a naopak k vyšší míře nezaměstnanosti. Účinky jsou výraznější v období zhoršených hospodářských podmínek, v zemích s vysokým zadlužením, v uzavřených ekonomikách a v ekonomikách s přísnější monetární politikou. Navíc je v těchto případech pokles míry veřejného dluhu tlumenější. Autoři upozornili, že v případě států se zhoršenou fiskální pozicí, kde je současně prováděna monetární restrikce, by mohly vést pokusy o konsolidaci veřejných financí ke značně nepříznivému dopadu na reálnou ekonomiku a mohly by být „sebezničující“ z hlediska schopnosti krátkodobě snížit míru zadlužení.

„Sebezničujícími“ fiskálními konsolidacemi, tedy konsolidacemi nevedoucími ke snížení úrovně poměru dluhu k HDP ve srovnání s úrovní před provedením konsolidace, se zabývali Attinasi a Metelli.³⁹ Na čtvrtletních datech za 11 evropských států pro roky 2000–2011 pomocí panelového vektorového autoregresního modelu došli k závěru, že když je konsolidace provedena prostřednictvím snížení primárních vládních výdajů, míra zadlužení po počátečním krátkodobém zvýšení klesne pod úroveň před provedením úsporných opatření. Naopak při konsolidacích spoléhajících na zvyšování příjmů je počáteční zvýšení míry zadlužení silnější. V dlouhém období se nakonec míra zadlužení po několika letech vrátí na úroveň zadlužení blízkou úrovni před úpravou, avšak neklesne pod tuto výši.

DeLong a Summers⁴⁰ ve svém dokumentu analyzovali logiku a důkazy týkající se účinnosti fiskální politiky prováděné v ekonomikách stížených těžkou hospodářskou depresí v prostředí nominálních úrokových sazeb nastavených blízko k nule, které „svazují ruce“ tvůrcům monetární politiky v řešení hospodářských potíží a naopak zvyšují roli diskreční fiskální politiky jakožto potenciálně vysoce účinného nástroje stabilizační politiky. DeLong a Summers přišli s tezí, že dočasná expanzivní fiskální politika může skutečně snížit dlouhodobou zátěž dluhového financování. Tyto závěry vycházely z předpokladů multiplikátoru, hysterezních efektů, negativních dopadů expanzivní fiskální politiky na reálné úrokové sazby a z dopadu úrokových sazeb na vývoj poměru dluhu k HDP.

Afonso, Alves, Jalles⁴¹ zkoumali možné nekeynesiánské efekty restriktivní fiskální politiky v soukromé spotřebě a v soukromých investicích na rozsáhlém vzorku panelových dat pocházejících ze 174 zemí za roky 1970–2018 – jednalo se o 37 vyspělých a 137 rozvojových ekonomik. Analýza přinesla trojí zjištění. V první řadě studie došla k předvídatelnému závěru, že zvýšení spotřeby vlády má keynesiánský účinek na skutečnou soukromou spotřebu. Poněkud méně intuitivním se ukázal druhý nálezný, podle něž existuje pozitivní vliv zvýšení daní na soukromou spotřebu v případě fiskální konsolidace. Ve třetím případě bylo naopak zjištěno, že v důsledku fiskálních kontrakcí dochází k vytěsnění soukromých investic. K expanzivním fiskálním konsolidacím dochází zejména ve vysoce zadlužených vyspělých ekonomikách po zvýšení daní. A konečně, negativní dopad zdanění na soukromou spotřebu je větší, když ekonomika zažívá finanční krizi, ale nedochází zde k pokusům o konsolidaci.

Stanivuk⁴² přináší shrnutí závěrů řady jiných studií. Ačkoliv je všeobecně uznávaný konsensus,

³⁹ M. G. Attinasi, L. Metelli, Is Fiscal Consolidation Self-Defeating? A Panel-VAR Analysis for the Euro Area Countries, *Journal of International Money and Finance* 74, issue C, 2017: 147–164.

⁴⁰ J. B. DeLong, L. H. Summers, Fiscal Policy in a Depressed Economy, (Draft), 2012: 1–52.

⁴¹ A. Afonso, J. Alves, J. T. Jalles: (Non-)Keynesian Effects of Fiscal Austerity: New Evidence from a large sample*, REM Working Paper Series, REM Working Paper 0158-2021, January 2021: 1–40.

⁴² B. Stanivuk: Fiscal consolidation – lessons from the past. 2020

že úspěšné konsolidace jsou primárně zaměřeny na výdajové škrty, existují i příklady úspěšných konsolidací, které byly zaměřeny na příjmovou stranu. Nicméně to závisí na dvou podmínkách, a to že úroveň daňové kvóty je poměrně nízká a že zvyšování daní je postupné.⁴³ Rovněž připomíná závěry Světové banky⁴⁴, že konsolidace se provádí hůř, pokud země má v rámci mandatorních výdajů vysoký podíl výdajů na důchody oproti těm, které mají spíš vyšší podíl výdajů na platy.

Salmon a de Ruy⁴⁵ zkoumají empirickou literaturu o podílovém složení konsolidací mezi příjmovou a výdajovou stranu veřejných rozpočtů a jejich vliv na ekonomický výkon dané země. Provádí analýzu fiskálních konsolidací ve 26 demokratických zemích v letech 1995–2018 a zjišťují, že fiskální restrikce založené na výdajích jsou při snižování úrovně dluhu výrazně úspěšnější než úpravy založené na daních, přičemž úspěšné úpravy se alespoň ze dvou třetin soustředí na výdajovou stranu. Výdajové úpravy mají tendenci způsobovat malé poklesy, které se z hlediska statistické významnosti neliší od nuly, zatímco daňové úpravy způsobují hluboké a dlouhotrvající recese. Kromě toho zjistili, že období fiskální konsolidace, která trvají déle než dva roky, bývají dvakrát úspěšnější než ta, která trvají pouze dva roky nebo méně. Velikost fiskální konsolidace podle nich není klíčovým faktorem úspěšnosti fiskálních úprav.

Mezinárodní měnový fond přišel v roce 2023 s rešeršní studií⁴⁶, která zahrnuje poznatky z posledních let, a z hlediska složení konsolidačních souborů opatření jsou zdrženlivější. Píší, že přesná kombinace opatření na straně příjmů a výdajů by měla být přizpůsobena podmínkám v dané zemi. Ty, které mají velkou vládu, budou mít větší prostor pro snižování běžných výdajů, zejména mzdových nákladů a transferů, přičemž je třeba mít na paměti sociální a politické dopady. Mezitím by měly být sociální výdaje a veřejné investice relativně chráněny v zájmu snižování chudoby a dlouhodobého růstu. V případě zemí, které mají v současnosti nízké příjmy, by měla být větší váha přikládána mobilizaci příjmů. To se může ukázat jako nezbytné nejen pro fiskální konsolidaci, ale také pro řešení dlouhodobých výzev, jako je snižování chudoby, změna klimatu či stárnutí populace. Opatření na zvýšení příjmů podporující růst by mohla zahrnovat snížení daňových výdajů, zvýšení majetkových daní a spotřebních daní, jako je daň z přidané hodnoty, spotřební daň a ekologické daně.

Tato zjištění navázala (mimo jiné) na výzkum⁴⁷ odborníků Evropské komise provedený o devět let dříve, jenž zkoumal možnosti příjmové konsolidace a přesunutí daňové zátěže ze zdanění práce směrem k nepřímým a majetkovým daním, které dle autorů méně narušují hospodářský růst. Dle provedené analýzy tento krok mohla zvažovat plná třetina členských států Evropské unie. Druhá část analýzy se zaměřila na identifikaci členských států, které by spolu s kontrolou výdajové stránky mohly zvážit využití zvyšování daní ke konsolidaci svých veřejných financí a jejich nasměrování na udržitelnou trajektorii. Výzkum zjistil existenci jen omezeného počtu zemí čelících výzvám v oblasti konsolidace, jež měly současně dostatečný

⁴³ G.C. Tsibouris, M.A. Horton, M.J. Flanagan, W.S. Maliszewski: Experience with large fiscal adjustments. 2006

⁴⁴ E. Muñoz, E. Olabeirria: Are budget rigidities a source of fiscal distress and a constraint of fiscal consolidation? 2019

⁴⁵ V. de Ruy, J. Salmon: Flattening the debt curve: Empirical lessons for fiscal consolidation. 2020

⁴⁶ V. Balasundharam, O. Basdevant, D. Benicio, A. Ceber, Y. Kim, L. Mazzone, H. Selim, Y. Yang: Fiscal Consolidation: Taking Stock of Success Factors, Impact, and Design. 2023

⁴⁷ F. Wöhlbier, C. Astarita, G. Mourre: Consolidation on the revenue side and growth-friendly tax structures: an indicator based approach, European Economy: Economic Papers no. 513, 2014: 1–53.

prostor pro navyšování daňových příjmů.

V roce 2012 se Rawdanowicz, Wurzel and Christensen⁴⁸ zabývali dopady jednotlivých opatření fiskální konsolidace na příjmovou nerovnost a na hospodářský růst. Ve své stati konstatovali, že existuje řada konsolidačních nástrojů, které jsou v souladu s cílem rovnosti, přičemž potenciálnímu růstu škodí jen málo nebo vůbec: zvýšení skutečného věku odchodu do důchodu, zvýšení efektivity systémů vzdělávání a zdravotní péče, snížení (resp. zrušení) některých daňových výjimek, zvýšení daní z nemovitého majetku a rozšíření základu spotřební daně. Jako sociálně spravedlivé autoři vnímali také možné zvyšování daní z kapitálových příjmů, avšak za dobrého navržení nenarušujícího hospodářskou soutěž. Provedené výpočty založené na zjednodušujících předpokladech naznačily, že zvýšení přímých daní domácnostem by snížilo příjmovou nerovnost, zatímco snížení transferů o stejnou částku by mělo na nerovnost větší, opačný efekt. Zvýšení progresivních daní uvalených na pracovní sílu by však mohlo mít nepříznivé dopady na dlouhodobý růst. Snížení mzdové úrovně a propouštění ve veřejném sektoru může přinést rychlé konsolidační zisky, ale musí být doprovázeno zvýšením efektivity poskytování služeb, aby se zabránilo tomu, že snížení dostupnosti veřejných služeb postihne hlavně chudé osoby. Také snížení podpor v nezaměstnanosti a invalidního důchodu by pochopitelně zasáhlo hlavně chudé, ale v dlouhém období by nemuselo dojít k tak velkým dopadům na nerovnost, neboť by tyto skupiny osob byly pobízeny k větší zaměstnanosti.

Studie Evropské centrální banky⁴⁹ se zaměřovala na roli rozdílů v zájmu veřejnosti o úsporná opatření založená na příjmech a na výdajích po jejich představení. V první části dokumentu autoři zkoumali prostřednictvím prostého „účetního“ rámce za účelem srovnání plánovaných fiskálních záměrů a skutečně dosažených výsledků. Zjistili citelně větší zájem veřejnosti o sledování příjmově založených konsolidací ve srovnání s konsolidacemi zaměřenými na výdajové škrtky. Bez zmínky by rovněž neměla zůstat skutečnost, že u příjmově založených konsolidací byl rozdíl mezi plánovaným cílem a jejich skutečným výsledkem menší než v případě opatření na straně výdajové. To je dle autorů mj. dáno také tím, že tvůrci hospodářské politiky musí brát v potaz též politické náklady. Oznamovaná konsolidační opatření jsou v mnoha případech nakonec provedena pouze částečně, což platí zejména pro redukci výdajů, která se ve srovnání s příjmovým typem konsolidace jeví jako politicky prohibitivnější. Ve druhé části textu byl zkoumán narativní datový soubor obsahující oznámení o fiskální konsolidaci za 13 států Evropské unie v letech 1978–2013. Tato data byla analyzována prostřednictvím panelového vektorového autoregresního modelu (VAR). Provedená analýza potvrdila větší zájem veřejnosti o konsolidační plány založené na příjmech a ukázala, že oznámení o konsolidaci na základě příjmů vedly k podstatně většímu snížení ekonomické aktivity než oznámení o konsolidaci na základě výdajů. To bylo způsobeno primárně odlišnými multiplikátory, kdy multiplikátor příjmově založených konsolidací je značně vyšší než u výdajově založených konsolidací. Stejně tak hrálo nezanedbatelnou roli větší sledování příjmově založených plánů veřejností.

Jedním z nejnovějších příspěvků věnujících se konsolidaci je publikace Mezinárodního

⁴⁸ L. Rawdanowicz, E. Wurzel, A. K. Christensen: The Equity Implications of Fiscal Consolidation, OECD Economics Department Working Papers No. 1013, 2013: 1–36.

⁴⁹ R. Beetsma, O. Furtuna, M. Giuliodori: Revenue- versus spending-based consolidation plans: the role of follow-up, ECB Working Paper Series No 2178, September 2018: 1–76; srov. R. Beetsma, O. Furtuna, M. Giuliodori, H. Mumtaz: Revenue- versus spending-based fiscal consolidation announcements: Multipliers and follow-up, Journal of International Economics, 131(27), 2021: 1–23.

měnového fondu vydaná v dubnu 2023.⁵⁰ Z textu vyplynuly tři závěry. Za prvé, adekvátně načasované (např. v čase ekonomické expanze) a vhodně navržené (kupříkladu pro vyspělé ekonomiky to znamená více opatření založených na výdajích než na příjmech) fiskální konsolidace s vysokou pravděpodobností trvale sníží míru zadlužení. Průměrná úspěšná fiskální konsolidace během prvního roku snižuje míru zadlužení o 0,7 procentního bodu a kumulativně až o 2,1 procentního bodu po pěti letech. Účinky fiskálních úprav na snižování dluhu jsou posíleny, jsou-li doprovázeny strukturálními reformami podporujícími růst a dobře nastaveným institucionálním rámcem. Ovšem vzhledem k tomu, že ne vždy jsou tyto doprovodné podmínky přítomny, a protože fiskální konsolidace má tendenci zpomalovat růst HDP, má fiskální konsolidace v průměru zanedbatelný vliv na míru zadlužení. Za druhé, dopad restrukturalizace na poměr dluhu k HDP může být značný a dlouhodobý. Průměrná pozorovaná restrukturalizace snižuje míru zadlužení o 3,4 procentního bodu v prvním roce a kumulativně o 8,0 procentních bodů po pěti letech. Dopad je silnější, pokud jde o restrukturalizaci rukou v ruce s fiskální konsolidací (zejména střednědobou) a s podporou ekonomického růstu. Za třetí, jak hospodářský růst, tak inflace hrají důležitou roli při snižování míry zadlužení.

Z hlediska České republiky je důležité zmínit text Mirdaly⁵¹, který se ve svém příspěvku zabýval srovnáním příjmově a výdajově orientovaných konsolidací ve vybraných postsocialistických, tranzitivních ekonomikách Evropy. Během sledovaných dvou dekád v těchto zemích došlo k 7 postupně prováděným konsolidacím a k 30 ročním („šokovým“) konsolidacím. Z tohoto počtu pouze 8 „šokových“ konsolidací bylo z hlediska svých cílů úspěšných a zdařila se jen 1 konsolidace graduálního charakteru. Zajímavé je, že žádná ze šesti graduálních konsolidací provedených v předkrizovém období přitom nebyla spojena se zhoršujícími se dopady na celkovou makroekonomickou výkonnost a odhalovala promarněnou šanci na potenciálně efektivní fiskální konsolidaci. Mirdala se dále ve svém příspěvku zabýval analýzou dopadů fiskálních šoků na HDP prostřednictvím VAR modelu. Po snížení vládních výdajů a zvýšení daňových příjmů následoval pokles reálného výstupu. Ukázalo se však, že dopady škrtnů na straně výdajů jsou ve stejném fiskálním roce významnější. V důsledku toho se zdá, že přístup založený na výdajích je vhodnější (účinnější) pro epizody postupné fiskální konsolidace za předpokladu, že distorzní vlivy na reálný výstup mají tendenci se během roku po fiskální úpravě snižovat. Na druhou stranu, účinky změny v příjmech z přímých i nepřímých daní byly z velké části rozděleny do několika let (s mírně sníženým zhoršujícím účinkem během prvního roku ve většině zemí), a proto se fiskální úpravy založené na příjmech zdají být vhodnější pro jednorocní fiskální konsolidace. Autor zároveň upozornil, že velká recese akcelerovala odvrácenou stránku dopadů obou typů konsolidace na výstup ekonomiky, resp. se značně snížila možnost jejího úspěšného provedení bez účinků na reálný výstup zkoumaných ekonomik.

V souvislosti s úsilím tehdejší vlády se fiskální konsolidaci v prostředí České republiky věnovala případová studie Kluyeva a Snuddena.⁵² Ti v ní zkoumali potenciálně vhodné nástroje pro konsolidaci veřejných financí. Metodologicky se opřeli o rozšíření modelu DSGE vyvinuté Mezinárodním měnovým fondem. Pro ČR jako malou otevřenou ekonomiku s relativně

⁵⁰ International Monetary Fund: Coming Down to Earth: How to Tackle Soaring Public Debt, in: World Economic Outlook, April 2023: A Rocky Recovery. Washington, DC 2023: 69–89.

⁵¹ R. Mirdala: Lessons Learned from Tax versus Expenditure Based Fiscal Consolidation in the European Transition Economies, William Davidson Institute Working Paper No. 1058, 2013: 1–30.

⁵² V. Klyuev, S. Snudden: Effects of Fiscal Consolidation in the Czech Republic, Finance a úvěr, 61(4), 2011: 306–326.

nízkými multiplifikátory (dosahujícími úrovně 0–0,5) odhadli, že škrty v transferech mají minimální krátkodobý negativní dopad na ekonomický výkon a naopak škrty ve vládních investicích jej ovlivňují nejvíce. Z hlediska daní mají pro trvalou konsolidaci vyšší spotřební daně nejnižší negativní dopad v prvních několika letech a naopak zdanění práce nejvyšší. V případě alternativní verze se zvyšováním daňové zátěže pracovní síly autoři varovali, že by mohlo dojít k několikaletému snížení produkce, a to o více než 3 %.

Pro úspěšnost konsolidace se může také jevit jako velmi důležitý sociální smír ve společnosti. Srovnání dopadů příjmově a výdajově založené fiskální konsolidace na příjmovou nerovnost, ale i na další veličiny přinesla práce Balla, Furceriho, Leigha a Lounganiho.⁵³ Jejich článek zkoumal distribuční efekty fiskální konsolidace. Pomocí analýzy dat o fiskálních konsolidacích za 17 členských států OECD v období 1978–2009 autoři ukázali, že fiskální konsolidace obvykle vedla k výraznému a trvalému nárůstu nerovnosti, poklesu mzdových příjmů a zvýšení dlouhodobé nezaměstnanosti. Mimo to studie také ukázala, že konsolidace založené na výdajích měly v průměru větší distribuční účinky než konsolidace založené na úpravě daňové stránky.

Také studie týmu výzkumníků⁵⁴ z Mezinárodní organizace práce se zabývala dopady příjmově založené fiskální konsolidace na příjmovou rovnost, dále byl též analyzován dopad na reálnou produkci a na proměnné trhu práce. Autorský kolektiv k zodpovězení svých výzkumných otázek použil panelovou vektorovou autoregresi, do níž čerpal data z 16 států OECD pokrývající období let 1978–2012. Výsledky naznačily, že daňově založené konsolidace snižují tržní nerovnosti i nerovnosti disponibilního příjmu, avšak nesou v sobě náklad v podobě poklesu produkce v krátkodobém až střednědobém horizontu. Tato rovnováha je poněkud vychýlena v případě zvyšování některých nepřímých daní, kupříkladu růst daně z přidané hodnoty může mít poněkud paradoxně vyšší vliv na snížení příjmové nerovnosti než v případě zvyšování daní přímých a současně jsou negativní dopady růstu této daně na ekonomickou aktivitu ve střednědobém časovém horizontu limitované. Tento výsledek lze dle autorů vysvětlit tím, že zvýšení nepřímých daní způsobí zvýšení ceny spotřebního koše. To má signifikantní vliv na nízkopříjmové domácnosti s obecně vyšším mezním sklonem ke spotřebě. Růst cen nutí osoby z těchto domácností, aby za účelem udržení konstantní životní úrovně zvýšily nabízené množství práce (vstupem na trh práce, navýšením pracovních úvazků apod.). Tento jev se ukázal jako velmi relevantní zejména pro ženy středního věku v domácnostech s nízkými a středními příjmy. Zvýšení nepřímých daní tedy motivuje k vyšší participaci na trhu práce, zvyšuje pravděpodobnost zaměstnání a díky tomu v konečném důsledku také příjmovou nerovnost. Mezi přímými daněmi zvyšují sociální spravedlnost pouze daně z příjmu fyzických osob, aniž by měly významný negativní dopad na participaci pracovní síly.

Konečně vliv samotné výše vládních dluhů na ekonomický růst byl testován harvardskými ekonomy Reinhartovou a Rogoffem během Velké ekonomické recese.⁵⁵ Došli k závěru, že hranice 90 % HDP je pro veřejné zadlužení a jeho negativní vliv na hospodářský růst kritická. Původní článek byl však silně kritizován pro technické nedostatky s kvalitou dat. V návaznosti na to se objevila celá řada prací, která se tímto fenoménem zabývala.

Jednou ze studií, která přinesla kritiku stati Reinhartové a Rogoffa, byla od Herndona, Ashe

⁵³ L. Ball, D. Furceri, D. Leigh, P. Loungani: The Distributional Effects of Fiscal Consolidation, IMF Working Paper No. 13/151, 2013: 1–23.

⁵⁴ G. Ciminelli et al.: The composition effects of tax-based consolidations on income inequality, International Labour Office, Working Paper no. 19, June 2017: 1–26.

⁵⁵ C. Reinhart, K. Rogoff: Growth in a time of debt. 2010

a Pollina.⁵⁶ Autorský kolektiv zjistil, že původní studie z roku 2010 obsahuje chyby spočívající v selektivním vyloučení dostupných dat, v kódování dat a v nevhodném přiřazování vah v souhrnných statistikách, které pak vedly k nepřesným zjištěním o vztahu mezi veřejným dluhem a růstem HDP mezi 20 vyspělými ekonomikami. Ve skutečnosti totiž v průběhu let 1946–2009 dosahovaly země s poměrem veřejného dluhu k HDP přesahujícím 90 % v průměru 2,2 % reálného ročního růstu HDP, nikoli $-0,1$ %, jak bylo zveřejněno. Na rozdíl závěrů Reinhartové a Rogoffa se dle Herndona, Ashe a Pollina průměrný i mediánový růst HDP v případě překročení 90% poměru veřejného dluhu k HDP dramaticky neliší od situace, kdy tento poměr dosahuje nižších úrovní. Text podtrhl, že vztah mezi veřejným dluhem a růstem HDP se výrazně odlišuje podle období a země. Výzkum tedy přinesl důkazy vyvracející původní tvrzení Reinhartové a Rogoffa, že poměr veřejného dluhu k HDP nad 90 % trvale snižuje růst HDP země.

Ve své studii se Caner, Grennes, Koehler-Geib⁵⁷ rovněž pokoušeli vypočítat hraniční úroveň zadlužení vůči HDP, která již ohrožuje hospodářský růst. Jejich studie odhadovala tyto hraniční hodnoty za pomoci datového souboru obsahujícího roční údaje o 101 rozvojových (75) a rozvinutých (26) ekonomikách během období od roku 1980 do roku 2008. Za kontroly ostatních proměnných, jako byl (zlogaritmovaný) počáteční HDP na obyvatele, otevřenost ekonomiky a míra inflace, autoři odhadli jako hraniční míru zadlužení dosahující úrovně 77 % veřejného dluhu k HDP. V případě, že se relativní úroveň dluhu nachází nad touto hranicí, přírůstek každého dalšího procentního bodu nese náklad 0,017 procentního bodu ročního reálného růstu. Studie rovněž zdůraznila, že se tento efekt projevuje ještě výrazněji v rozvíjejících se ekonomikách, pro něž byla zjištěna hraniční hodnota 64 % dluhu k HDP. V těchto zemích činila ztráta ročního reálného růstu s každým dalším procentním bodem veřejného dluhu 0,02 procentního bodu.

Tým odborníků z Mezinárodního měnového fondu⁵⁸ si kladl otázku, jakými faktory by se měla řídit politika veřejného dluhu. Ve svém diskusním příspěvku tvrdí, že pro země s dostatečným fiskálním prostorem, tj. státy s malým rizikem vzniku fiskální krize, je zvyšování distorzních daní pouze za účelem snížení dluhu horší variantou než neřešení dluhu. Vysoký veřejný dluh je samozřejmě nákladný, ale dle autorů se jedná o utopené náklady, které se jen zhoršují snahou splatit dluh prostřednictvím distorzního zdanění. Život s dluhem může tedy za určitých podmínek být politikou maximalizující blahobyt a jeho splácení „oportunistickou“ záležitostí nastávající v případě, když jsou k dispozici nedistorzní příjmové zdroje. Při rozhodování o dluhově financovaných veřejných investicích je důležité, aby výdělečné poměry jejich společenského mezního produktu dosáhly alespoň tržní úrokové sazby a důležité je přitom rovněž náležitě přihlížet k dodatečným nákladům obsluhy dluhu (a souvisejícímu distorznímu zdanění) z výsledné akumulace veřejného dluhu, které snižují výnosnost veřejných investic.

Krátkodobý a dlouhodobý vliv relativní výše dluhu na hospodářský růst podrobili svému bádání Gómez-Puig a Sosvilla-Rivero.⁵⁹ Ve svém příspěvku využili analýzy časových řad a za pomoci autoregresního modelu rozložených časových zpoždění (ARDL) zanalyzovali údaje pro 11

⁵⁶ T. Herndon, M. Ash, R. Pollina: Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff. *Cambridge Journal of Economics*, 38(2): 257–279.

⁵⁷ M. Caner, T. Grennes, F. Koehler-Geib: Finding the Tipping Point—When Sovereign Debt Turns Bad, *Policy Research Working Paper 5391*, July 2010: 1–13.

⁵⁸ J. Ostry, A. Ghosh, R. Espinoza: When Should Public Debt Be Reduced?. *Staff Discussion Notes*. 15(1), 2015: 1–23.

⁵⁹ M. Gómez-Puig, S. Sosvilla-Rivero: Public debt and economic growth: Further evidence for the euro area, *Institut de Recerca en Economia Aplicada Regional i Pública, Working Paper 2017/15*: 1–41.

členských států eurozóny za roky 1961–2013. Zjistili, že pozitivní vliv dluhu na výstup ekonomiky se pravděpodobně projeví spíše v krátkém období, na druhé straně v dlouhém období empirické zkoumání ukázalo vliv negativní – vysoký veřejný dluh má tendenci brzdit růst tím, že zvyšuje nejistotu ohledně budoucího zdanění, vytěsňuje soukromé investice a oslabuje odolnost ekonomiky vůči šokům. Současně však text upozornil, že zvýšení veřejného dluhu může mít krátkodobý pozitivní efekt díky zvýšení produkční kapacity ekonomiky a zlepšení efektivity, a to v závislosti na charakteru dané země a konečné alokaci veřejného dluhu. Ve všech případech je pozitivní vztah mezi nárůstem dluhu a ekonomickým růstem nalezen, když je úroveň zadlužení buď nízká, nebo střední. Autoři zároveň dodali, že není možné stanovit jedinou hraniční úroveň zadlužení, neboť se pro jednotlivé státy značně liší (od poměru 35 % úrovně dluhu k HDP ve Finsku po 100 % v Itálii či Řecku); navíc se také státy liší velikostí krátkodobého efektu dluhu na HDP.

Komplexní rešerši včetně vlastních kalkulací provedl Heimberger⁶⁰. Shrnuje, že literatura částečně poukazuje na rozporuplné výsledky, i když existuje řada studií, které potvrdily výsledky Reinhartové a Rogoffa včetně podobných výsledků pro kritickou hodnotu veřejného zadlužení. Ve své práci aplikuje metody meta-regrese na 826 odhadů ze 48 primárních studií. Nevážený průměr uváděných výsledků naznačuje, že zvýšení poměru veřejného dluhu k HDP o 10 procentních bodů je spojeno s poklesem ročního tempa růstu o 0,14 procentního bodu s 95% intervalem spolehlivosti od 0,10 do 0,18 procentního bodu. Po očištění o publikační zkreslení (tedy vliv statistické významnosti dosažených výsledků na jejich publikování samotnými autory nebo editory) však nemůže zamítnout nulový účinek. Při testování nelineárních účinků jeho výsledky neukazují na univerzální hranici veřejného dluhu vůči HDP, po jejímž překročení se růst zpomaluje. Odhady hranice jsou navíc citlivé na data a ekonometrické nástroje.

Mezi nejnovější tematicky zaměřené studie náleží i práce odborníků Mezinárodního měnového fondu Jallese a Medase⁶¹ z roku 2022. Jejich příspěvek si klade otázku, co se stane s ekonomickým růstem po prudkém zvýšení dluhu. Pro zjištění odpovědi na tuto otázku autoři použili metodu lokální projekce na soubor údajů o nárůstu dluhu ve 190 zemích v letech 1970–2020. Prudké zadlužení bývá obvykle následováno slabším ekonomickým růstem a trvale nižším výkonem, avšak ne nutně tento negativní vztah musí platit vždy. Strmý nárůst veřejného dluhu má většinou negativní dopad na budoucí vyhlídky růstu, což platí zejména v případě ekonomik s již tak velkou kladnou produkční mezerou (resp. nízkým potenciálním růstem). Prudké zvýšení dluhu má také tendenci být následováno slabším ekonomickým růstem, pokud jsou počáteční úrovně dluhu vysoké, především v případě nárůstu dluhu soukromého sektoru. Nárůst veřejného dluhu je spojen zejména se slabšími soukromými a veřejnými investicemi, negativní dopady dále pociťuje jak soukromá, tak i veřejná spotřeba.

V jiné studii z téhož roku Mezinárodní měnový fond⁶² provedl obdobnou analýzu dopadů neočekávaných změn veřejného dluhu na reálný HDP. Na datech pro 178 zemí za období 1995–2020 text dospěl k závěru, že dopad neočekávaného zvýšení veřejného dluhu na úroveň reálného HDP je obecně negativní a liší se v závislosti na dalších základních charakteristikách. Konkrétně neočekávané zvýšení poměru veřejného dluhu k HDP poškozují úroveň reálného HDP u zemí, které již mají vysokou počáteční úroveň dluhu nebo vykazují rostoucí trajektorii

⁶⁰ P. Heimberger: Do higher public debt levels reduce economic growth? 2021

⁶¹ J. T. Jalles, and P. A. Medas: Economic Growth after Debt Surges (July 1, 2022). IMF Working Paper No. 2022/159: 1–34.

⁶² C. de Soyres, R. Kawai, M. Wang, Public Debt and Real GDP: Revisiting the Impact Prepared, IMF Working Paper no. 22/76: 1–38.

zadlužení v průběhu předchozích pěti let. Naopak neočekávaný nárůst veřejného dluhu má pozitivní dopad na reálný HDP u států, které náleží do skupiny nízkopříjmových zemí, případně dokončily iniciativu na odpuštění dluhu určenou pro skupinu silně zadlužených chudých zemí.

8 Kontakt na zpracovatele RIA

Ing. Jindřich Marval, Ph.D.

Ministerstvo financí, odbor Hospodářská politika

tel.: +420 257 042 973

e-mail: jindrich.marval@mfcf.cz