Fiskální vývoj a fiskální politika nejen na příkladu ČR: motivy a výzvy

Zařazení, diagnóza, reformy a alternativy

EVROPSKÁ UNIE
Evropské strukturální a investiční fondy
Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY

Úvodní teze:

- Ze všech součástí hospodářsko-politického oboru nese fiskál jeden z nejsilnějších politických obsahů
- Fiskál je zásadním (byť ne jediným) nástrojem, do kterého politici projektují své cíle a představy o světě, nástrojem komunikace s voliči, nástrojem kupování jejich hlasů

Další teze:

- Je to obor, který nese mimořádně silný mezigenerační rozměr
- Fiskální politika je obor, kde se mimořádně intenzivně projevuje tlak lobby (přímo na redistribuci, nepřímo dopadem jiných vylobovaných výdobytků
- Memo z úvodu do kurzu:
  - Není nic zadarmo
  - Žádné zdroje nemají anonymní původ
  - Neexistují kouzelné skříňky (kouzelná řešení)
  - Lze změřit, že někdo zvýšil svůj užitek na úkor někoho jiného, avšak nelze změřit zda se užitek zvýšil všem

Výroky o fiskálu z poslední doby

(zdroj: citáty ze serveru Patria finance)

- Škody, které napáchala procyklická fiskální politika v eurozóně v letech 2010 a 2014, jsou pravděpodobně větší, než naznačují dřívější studie.
- Vytvořila se totiž spirála zkázy, kdy se ničím nepodložený pesimismus stal základem fiskální politiky a ta se zpětně stala zdrojem ještě většího ekonomického pesimismu.
- Itálie se nestává dalším Řeckem. Vzniká další Argentina. Italský plán rozpočtu odporuje podle EK evropským pravidlům.
- Francie si užívá, ale možná jen do doby, kdy se za ní najde dluhová náhrada.
- MMF: Španělsko by mělo krotit dluh.
- Rada: Schválení rozpočtu se schodkem 40 mld. Kč není optimální.
- Daňový systém je neuvěřitelně mizerný. Jak ho změnit?

Příklady politických přístupů

- Problém anonymizace fiskálu (citát: „zdroje jsou …“)
- Pokusy schovávat, resp přesouvat problém (co jiného je např. debata o vytvoření institutu evropského dluhopisu …)
- Hrátky se sektorovým a intertemporálním rozložením nákladů (vyšší daně či vyšší dluh): **věděli jste, že lze mít stomiliardový deficit a přitom se nezadlužit ☺ ???**
- Lpění na starých postupech (problém „řešíme“ tím, že vydáme více peněz – Řecko …)
- Obliba rychle zapomínat, ignorovat poučení z minula … (viz debata o prorůstových opatřeních, zpomalení fiskální konsolidace)

Stabilita a předvídatelnost?

- Správná hospodářská politika musí odpovídat řadě požadavků, jeden z nich je předvídatelnost (a s ní spojená důvěryhodnost)
- Věděli jste, že:
  - Zákon o daních z příjmů byl od roku 1992 novelizován celkem více než 240x?
  - Že obsahoval více než 60 přechodných ustanovení?
  - Že byl změněn 3x nálezem Ústavního soudu?
  - Že jen za ministra financí Babiše byl novelizován více než 20x?
  - Že zákon o účetnictví byl od roku 1991 novelizován více než 60x?
  - Že k němu existuje skoro 200 prováděcích předpisů?
  - Že obsahoval 13 přechodných ustanovení?

Souhrnná diagnóza na úvod…

- Na první pohled se může situace českých rozpočtů jevit celkem dobře, ale nás musí zajímat nejen stávající stav ale zejména perspektiva
- Pohled do budoucnosti není dobrý – je to vážné, ale není to zdaleka nové, o některých věcech (demografie) víme už celé dekády …
- Vůbec není pravda, co se někdy uvádí, že totiž stát nemůže zbankrotovat
- Všichni bedlivě sledujeme, jak dopadne Řecko (i některé další státy jižního křídla EU) , někteří si možná ještě vybaví fiskální kolaps Ruska nebo Argentiny…
- Zvu vás na exkurzi do světa státních bankrotů …

Afrika

Algeria (1991)
Angola (1976,1985, 1992-2002)
Cameroon (2004)
Central African Republic (1981, 1983)
Congo (Kinshasa) (1979)
Côte d'Ivoire (1983, 2000, 2011)
Gabon (1999–2005)
Ghana (1979, 1982)
Liberia (1989–2006)
Madagascar (2002)
Mozambique (1980)
Rwanda (1995)
Sierra Leone (1997–1998)
Sudan (1991)
Tunisia (1867)
Egypt (1876, 1984)
Kenya (1994, 2000)
Morocco (1983, 1994, 2000)
Nigeria (1982, 1986, 1992, 2001, 2004)
South Africa (1985, 1989, 1993)
Zambia (1983)
Zimbabwe (1965, 2000, 2006)

Americký kontinent

- Antigua and Barbuda (1998–2005)
- Argentina (1827, 1890, 1951, 1956, 1882, 1989, 2002-2005,2014
- Bolivia (1875, 1927,[1931, 1980,1986,1989
- Brazil (1898, 1902, 1914, 1931, 1937, 1961, 1964, 1983 1986–1987, 1990
- Canada (Alberta) (1935)
- Chile (1826, 1880, 1931, 1961, 1963, 1966, 1972, 1974, 1983
- Colombia (1826, 1850, 1873, 1880, 1900, 1932, 1935)
- Costa Rica (1828, 1874, 1895, 1901, 1932, 1962, 1981, 1982, 1984
- Dominica (2003–2005)
- Dominican Republic (1872, 1892, 1897, 1899, 1931, 1975-2001[,2005)
- Ecuador (1826, 1868, 1894, 1906, 1909, 1914, 1929, 1982, 1984, 2000, 2008)
- El Salvador (1828, 1876, 1894, 1899, 1921, 1932, 1938, 1981-1996
- Grenada (2004–2005)
- Guatemala (1933, 1986, 1989
- Guyana (1982)
- Honduras (1828, 1873, 1981
- Jamaica (1978)
- Mexico (1827, 1833, 1844, 1850,1866, 1898, 1914, 1928-1930s, 1982)
- Nicaragua (1828, 1894, 1911, 1915, 1932, 1979)
- Panama (1932, 1983, 1983, 1987, 1988-1989)
- Paraguay (1874, 1892, 1920, 1932, 1986, 2003)
- Peru (1826, 1850,1876, 1931, 1969, 1976, 1978, 1980, 1984)
- Surinam (2001–2002)
- Trinidad and Tobago (1989)
- United States (1779 , 1790, 1798 ,1862,[1933
- Uruguay (1876, 1891, 1915, 1933, 1937, 1983, 1987, 1990)
- Venezuela (1826, 1848, 1860, 1865, 1892, 1898, 1982, 1990, 1995–1997,1998, 2004

Asie

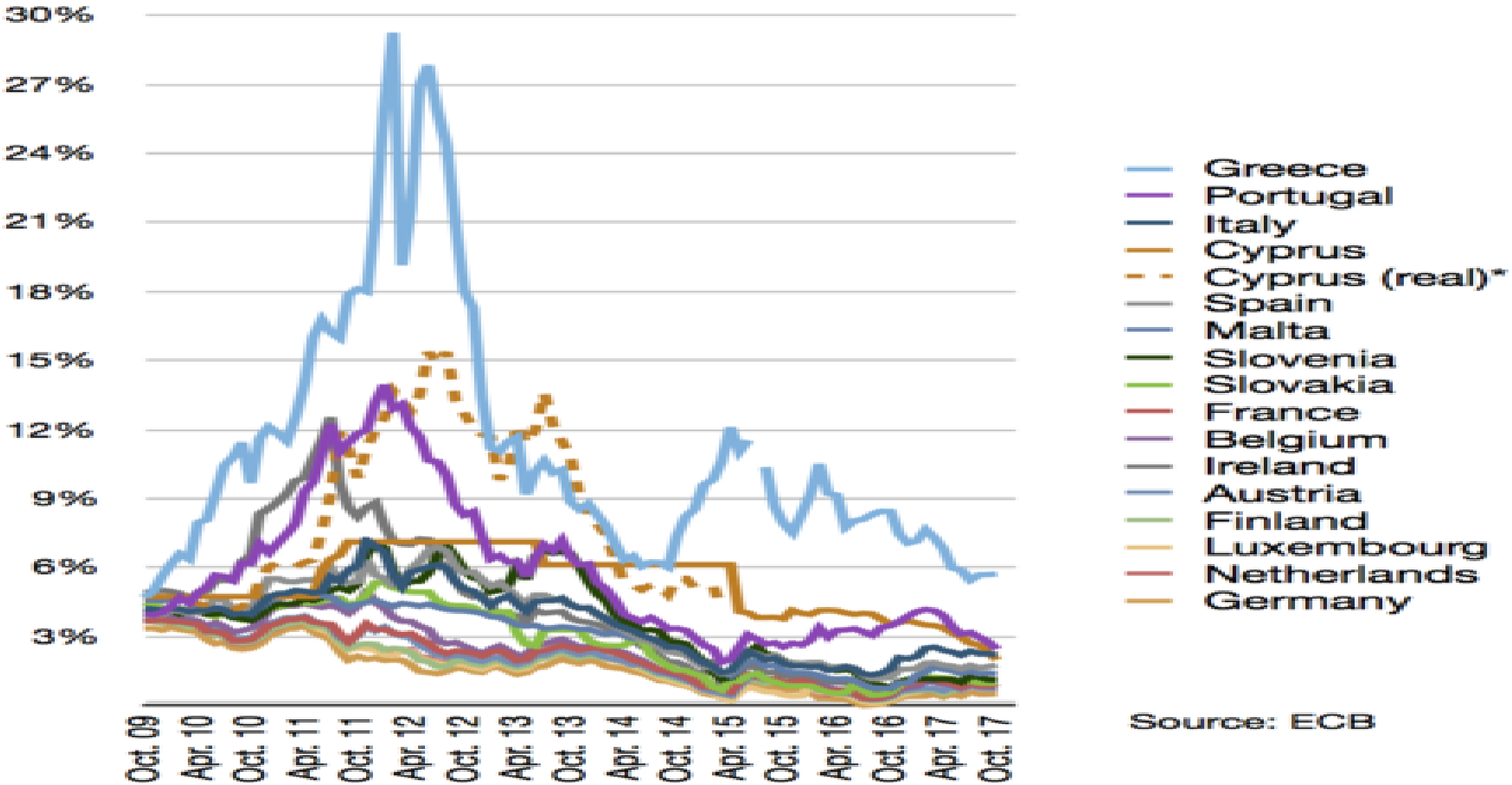
China (1921, 1932, 1939)
Japan (1942, 1946-1952
India (1958, 1969,1972)
Indonesia (1966)
Iran (1992)
Iraq (1990)
Jordan (1989)
Kuwait (1990–1991)
Myanmar (1984, 1987,2002)
Mongolia (1997–2000)
The Philippines (1983)
Solomon Islands (1995–2004)
Sri Lanka (1980, 1982, 1996)
Vietnam (1985)

Evropa

- Albania (1990)
- Austria-Hungary (1796, 1802, 1805, 1811, 1816, 1868)
- Austria (1938, 1940, 1945)
- Bulgaria (1932,1990)
- Croatia (1993–1996)
- Denmark (1813)
- France (1812) (+ 8x 1500-1800)
- Germany (1923, 1932, 1939, 1945)
- Greece 1826-1842, 1843-1859, 1860-1878, 1894-1897, 1932, 1951, 1964, **2015 ??**
- Hungary (1932, 1941
- The Netherlands (1814)
- Poland (1936, 1940, 1981)
- Portugal (1828, 1837, 1841, 1845, 1852, 1890)
- Romania (1933)
- Russia (1839, 1885, 1918, 1947, 1957,[1991, 1998)
- Spain (1809, 1820, 1831, 1834, 1851, 1867, 1872, 1882, 1936-1939)
- Sweden (1812)
- Turkey (1876, 1915, 1931, 1940, 1978, 1982)
- Ukraine (1998–2000)
- United Kingdom (1822, 1834, 1888–89, 1932, 1945)

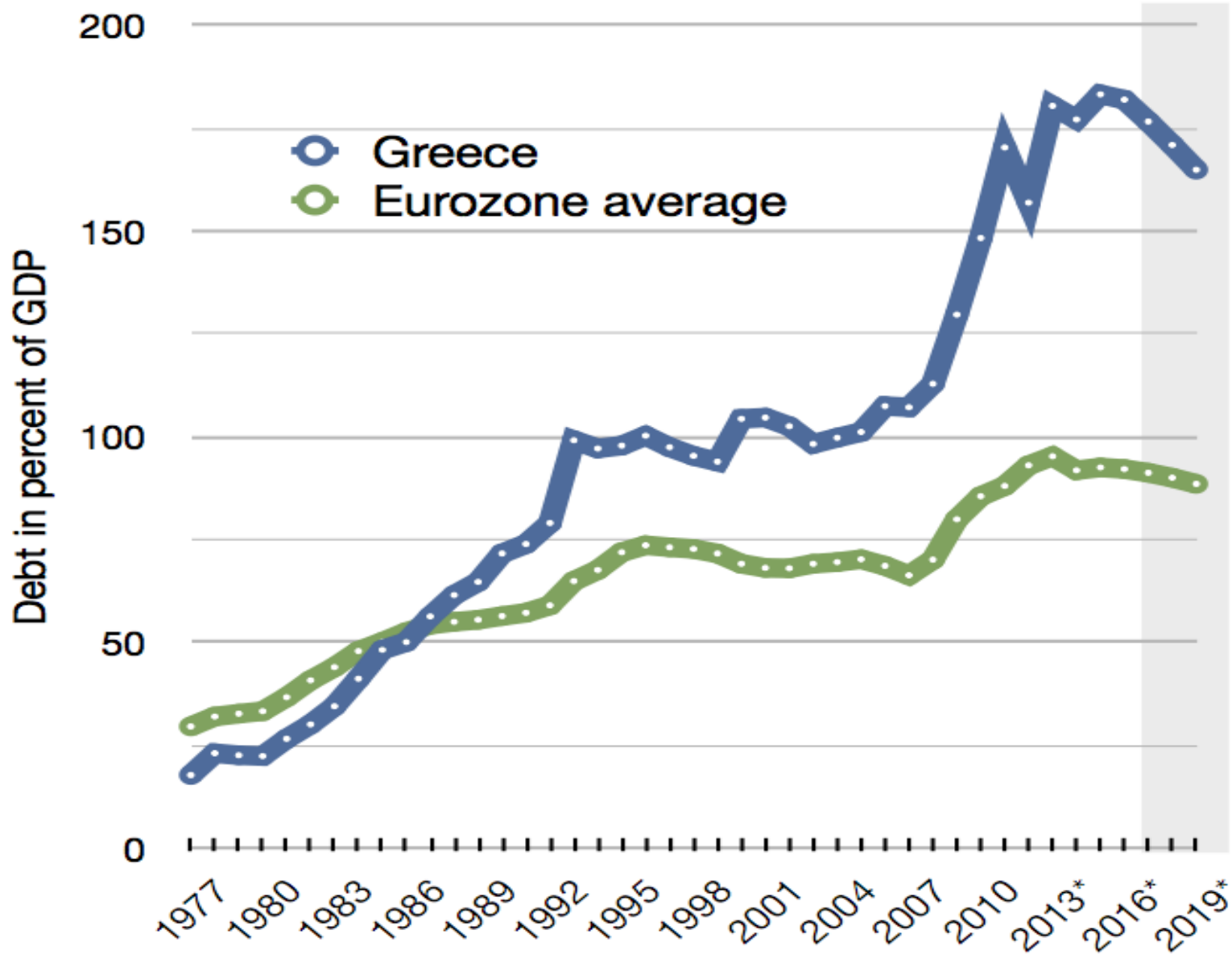
Jak si stojíme v EU?

Long-term interest rates



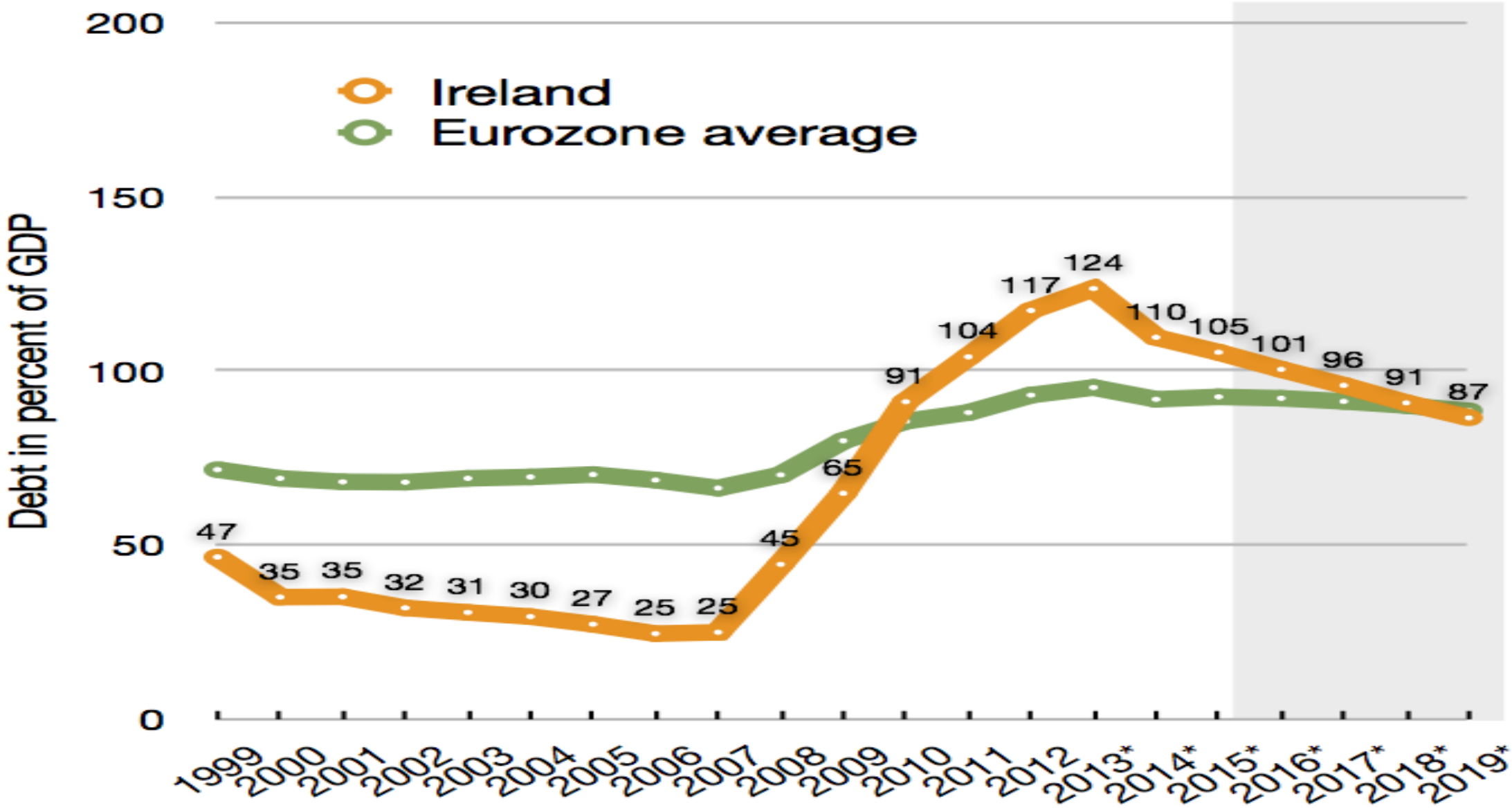
Source: ECB

* actual market trade values without cut-off yield for Cyprus government bond maturing 3 February 2020



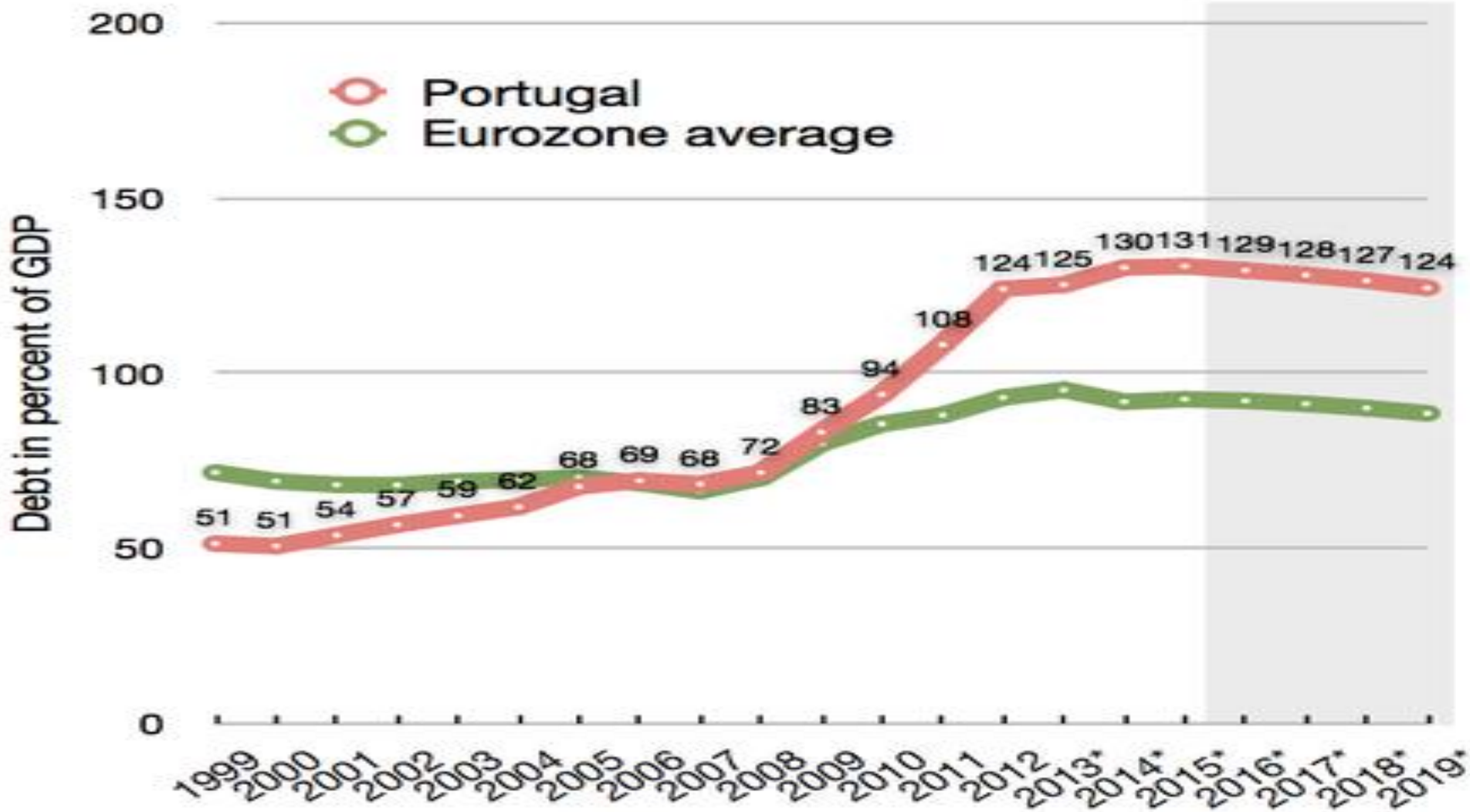
Source: Eurostat

* Source: Ernst & Young using data from Oxford Economics

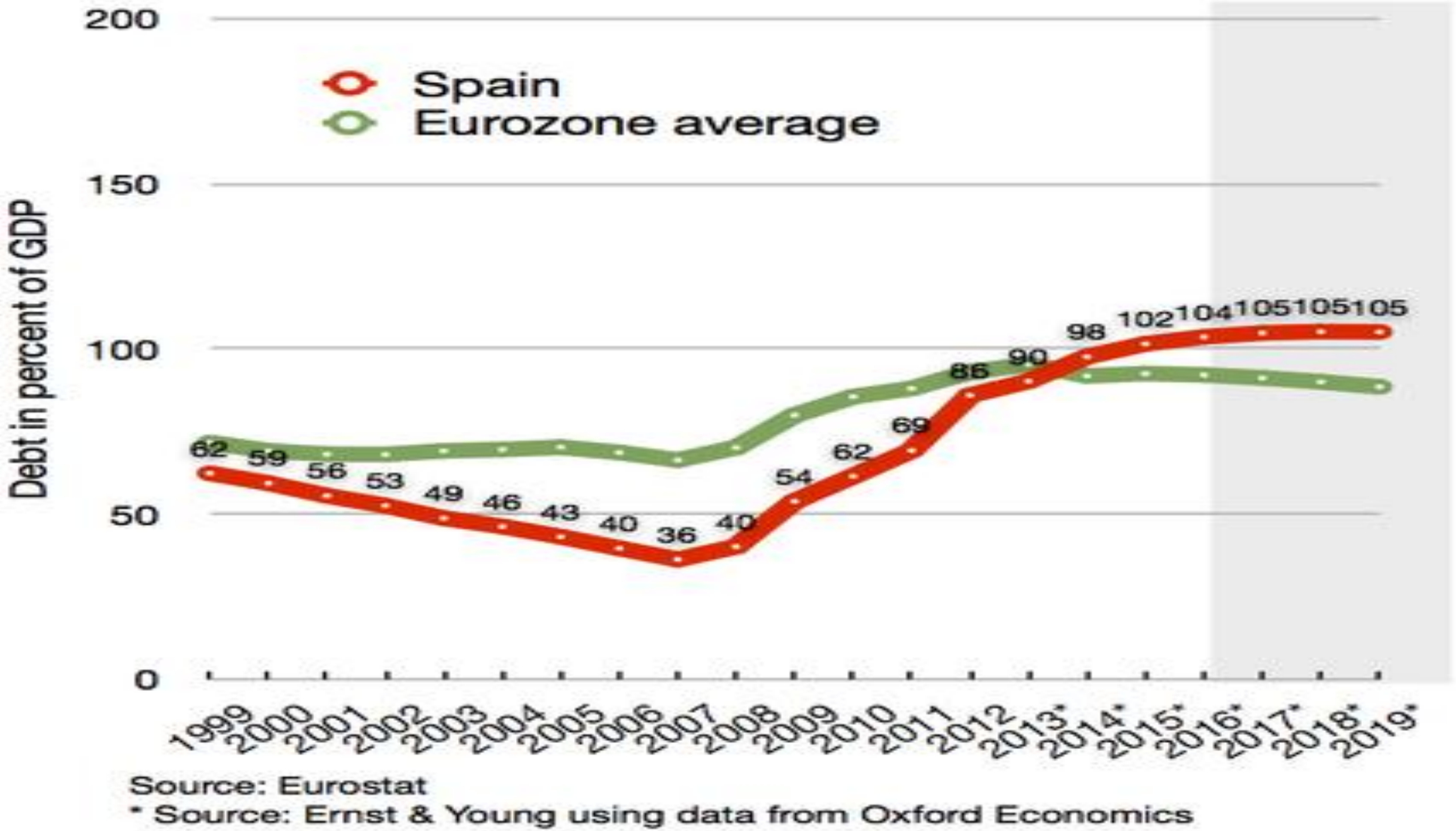


Source: Eurostat

* Source: Ernst & Young using data from Oxford Economics



Source: Eurostat
* Source: Ernst & Young using data from Oxford Economics



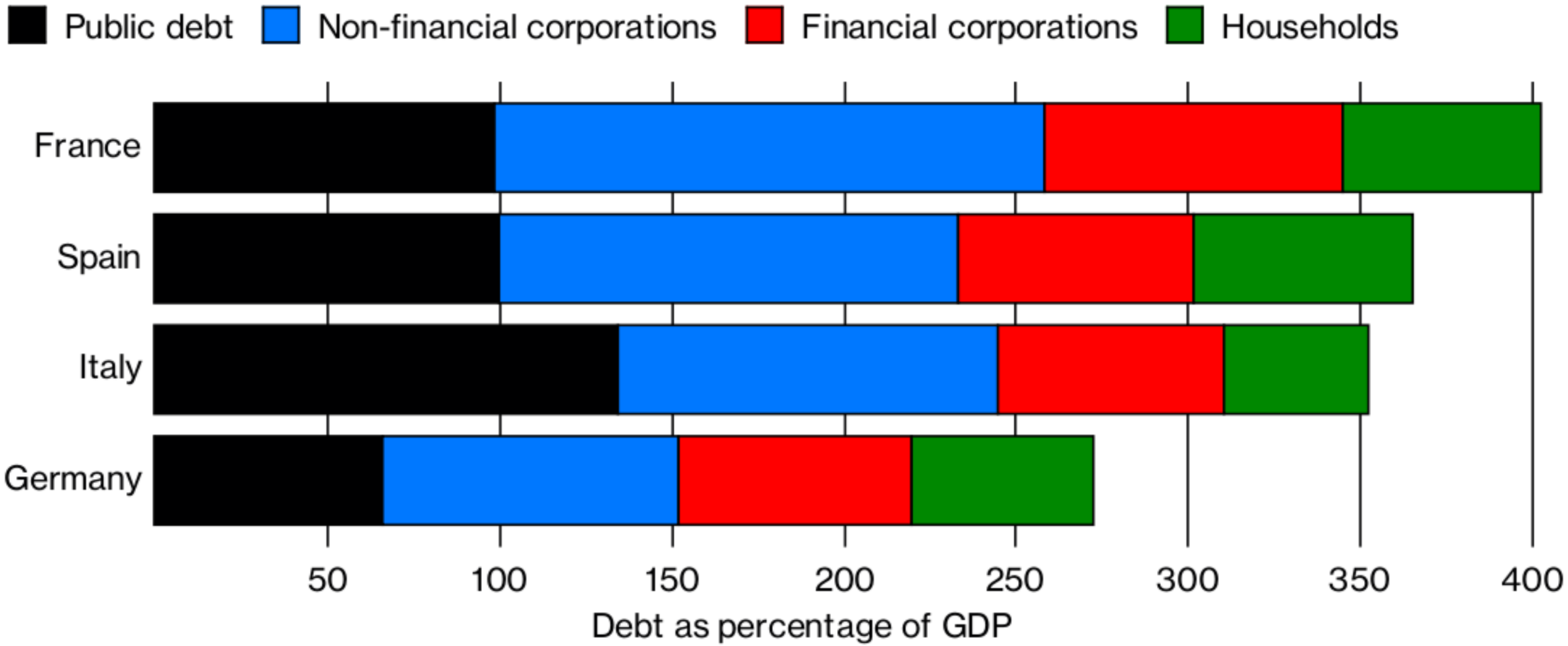
Source: Eurostat

* Source: Ernst & Young using data from Oxford Economics

FRANCE GOVERNMENT DEBT TO GDP
100
95
90
85
80
75
70
65
68
78.9
81.6
85.2
89.5
92.3
94.9
95.6
96
2008
2010
2012
2014
2016
SOURCE: TRADINGECONOMICS.COM | INSEE, FRANCE

French Makeup

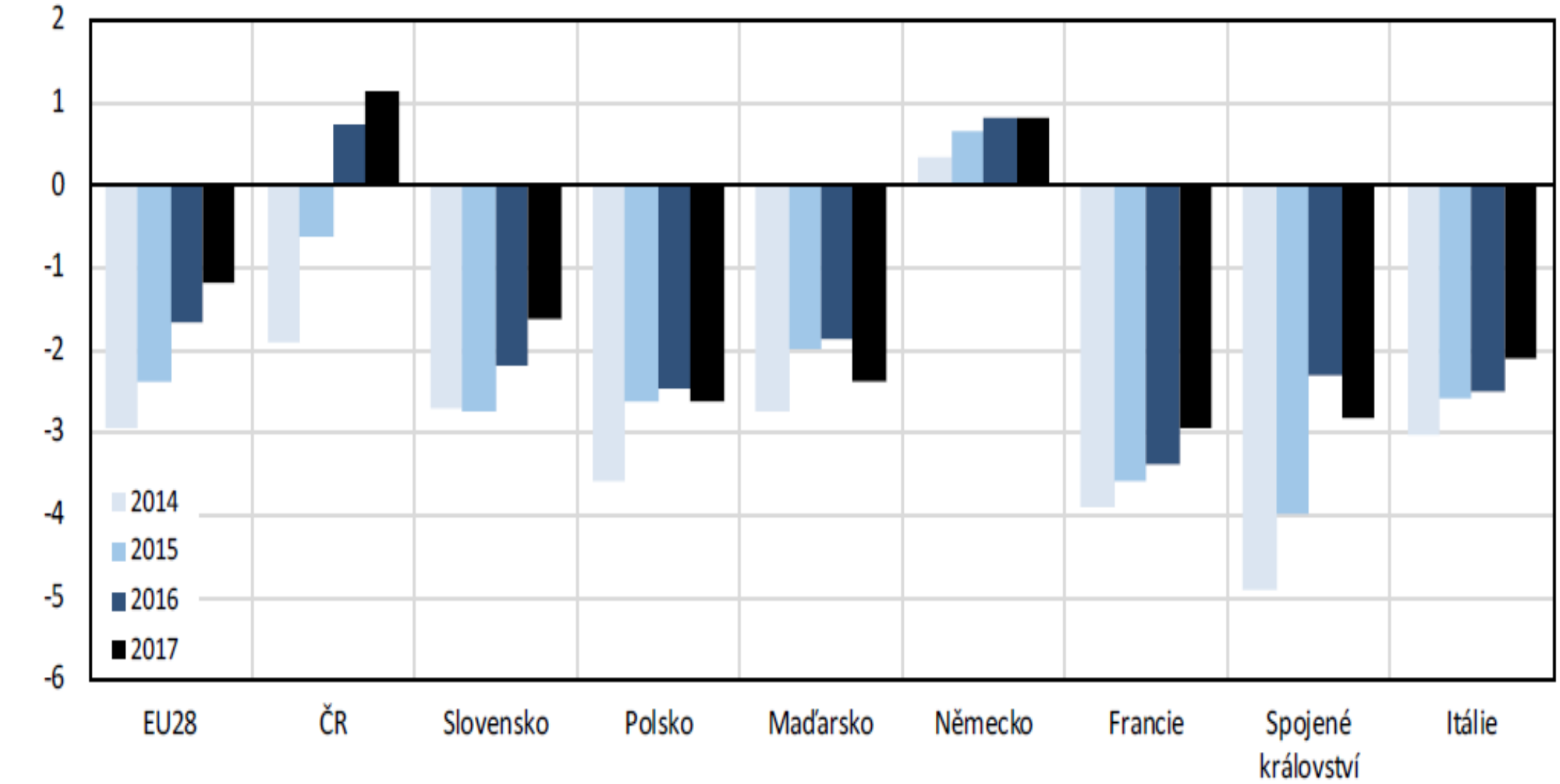
France's total debt is a little more than four times its GDP

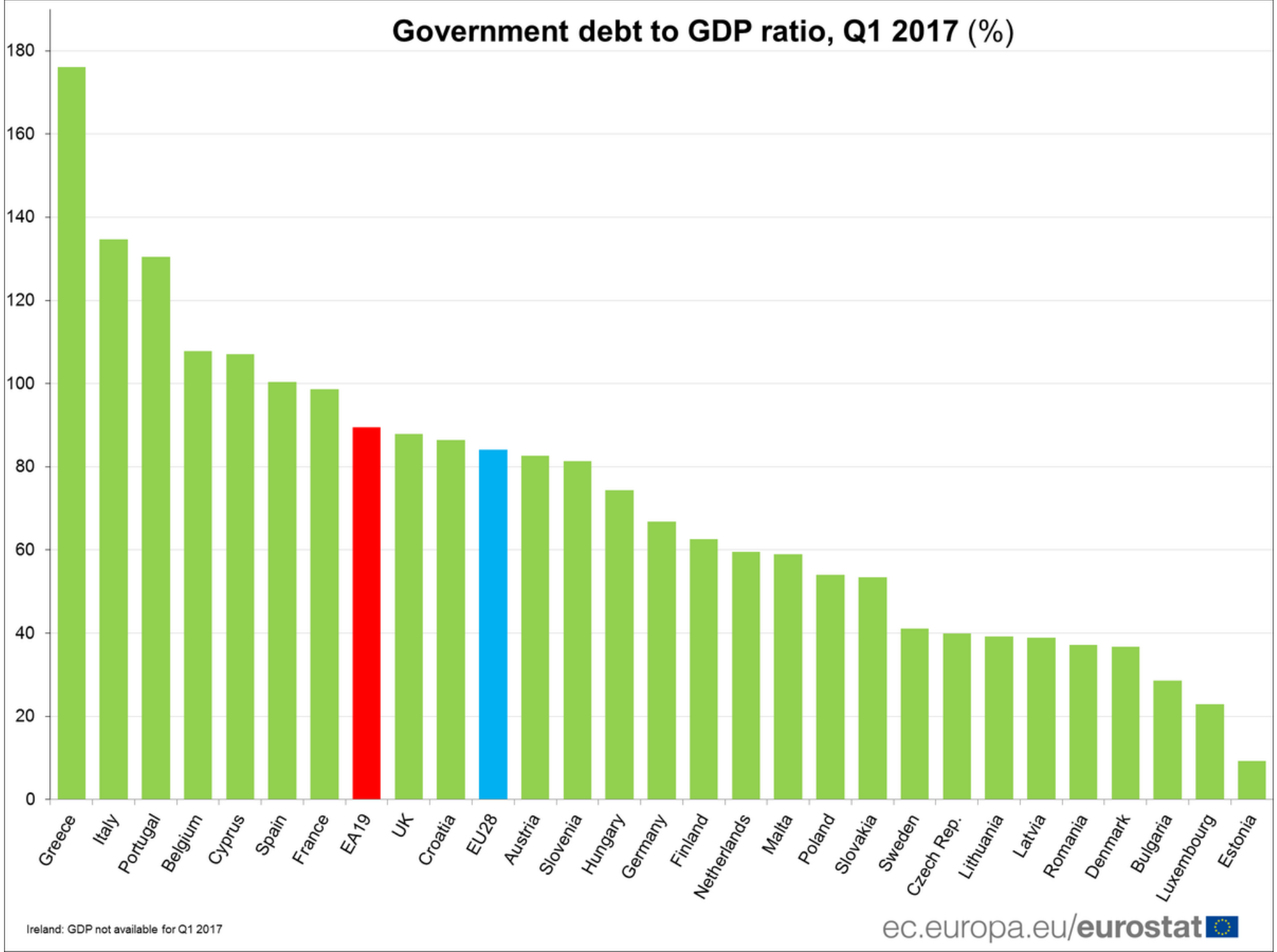


Data: Bloomberg calculations on ECB, Eurostat data; graphic by Bloomberg Businessweek

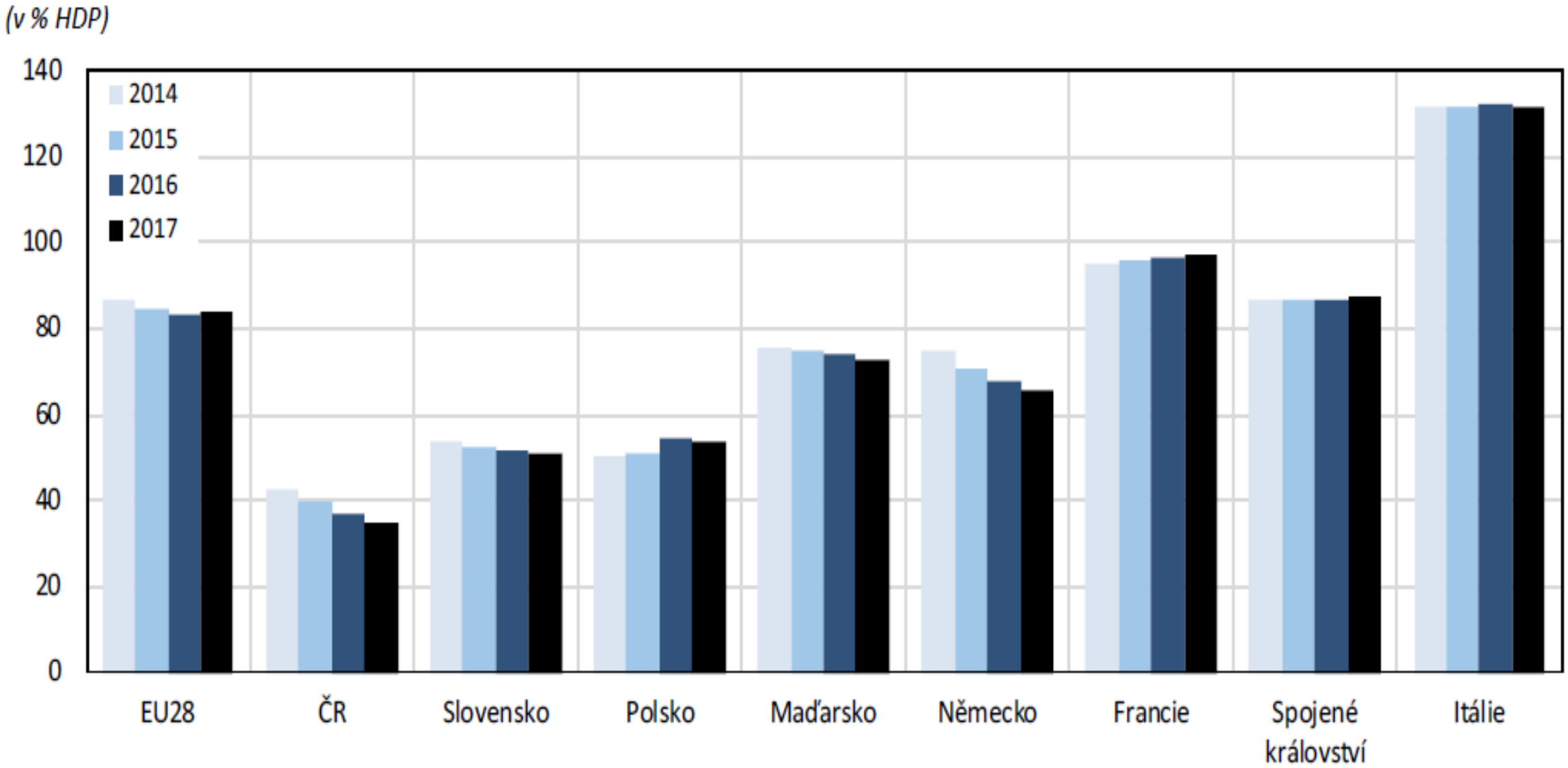
Saldo sektoru vládních institucí ve vybraných zemích EU (2014–2017)

(v % HDP)

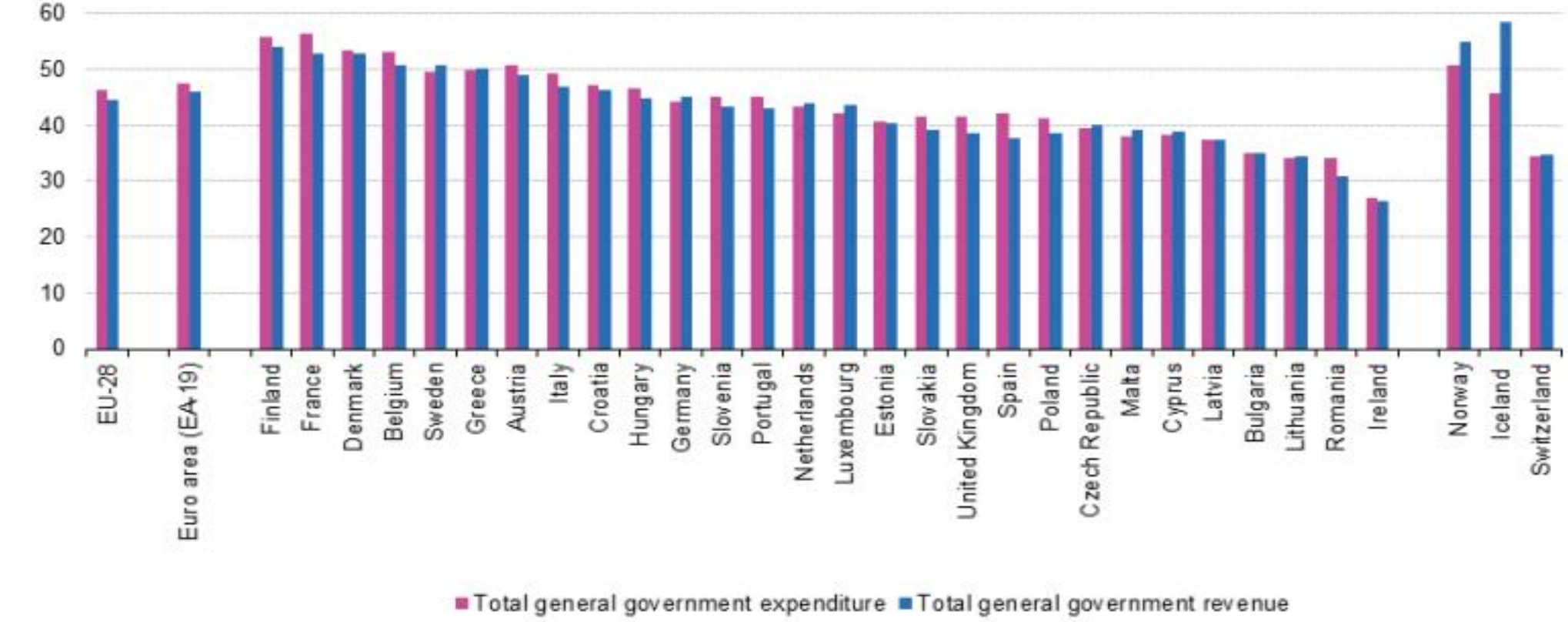



Government debt to GDP ratio, Q1 2017 (%)
180
160
140
120
100
80
60
40
20
0
Greece
Italy
Portugal
Belgium
Cyprus
Spain
France
EA19
UK
Croatia
EU28
Austria
Slovenia
Hungary
Germany
Finland
Netherlands
Malta
Poland
Slovakia
Sweden
Czech Rep.
Lithuania
Latvia
Romania
Denmark
Bulgaria
Luxembourg
Estonia
Ireland: GDP not available for Q1 2017
ec.europa.eu/eurostat

Dluh sektoru vládních institucí ve vybraných zemích EU

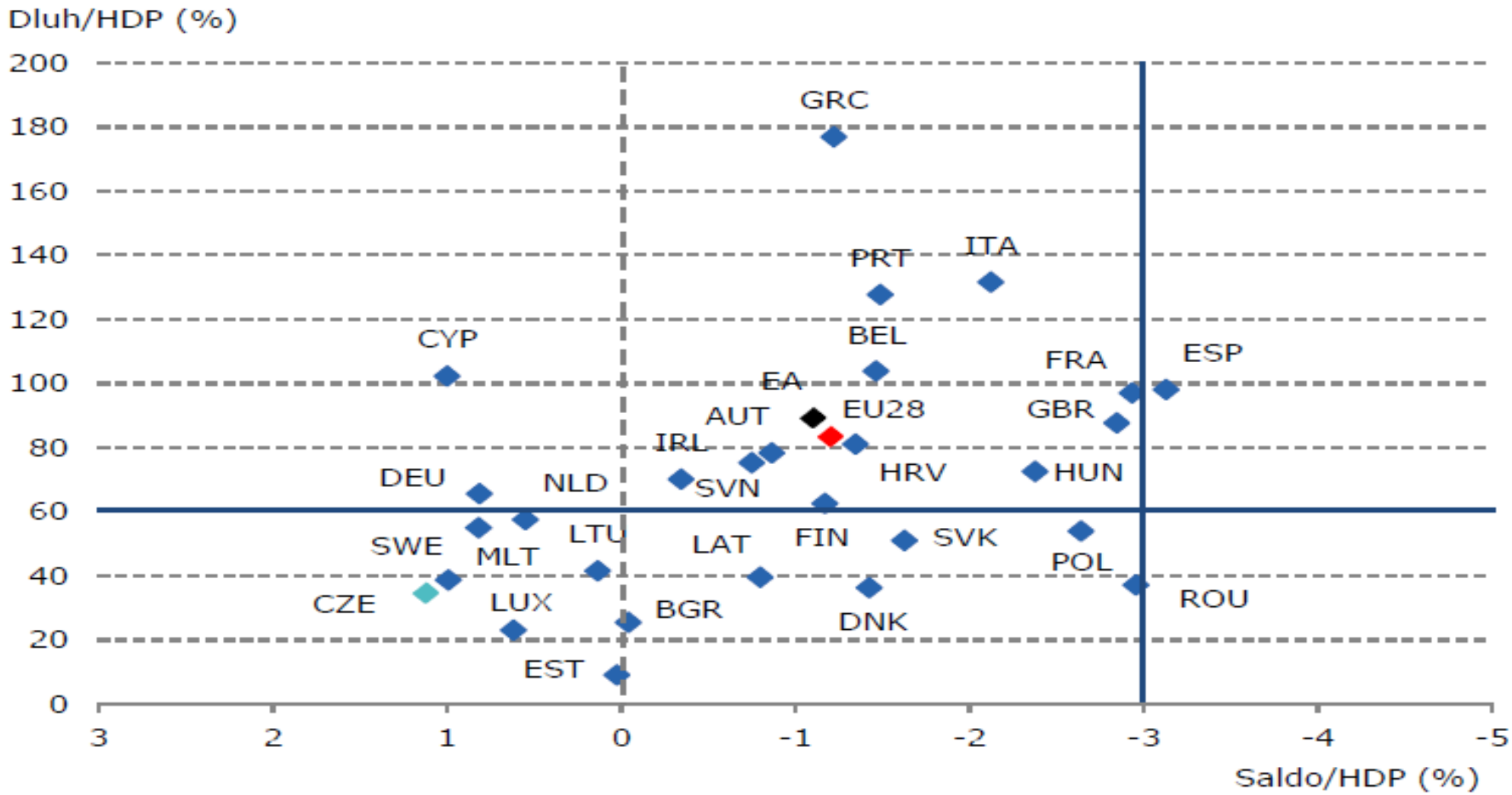


Government revenue and expenditure, 2016 (% of GDP)

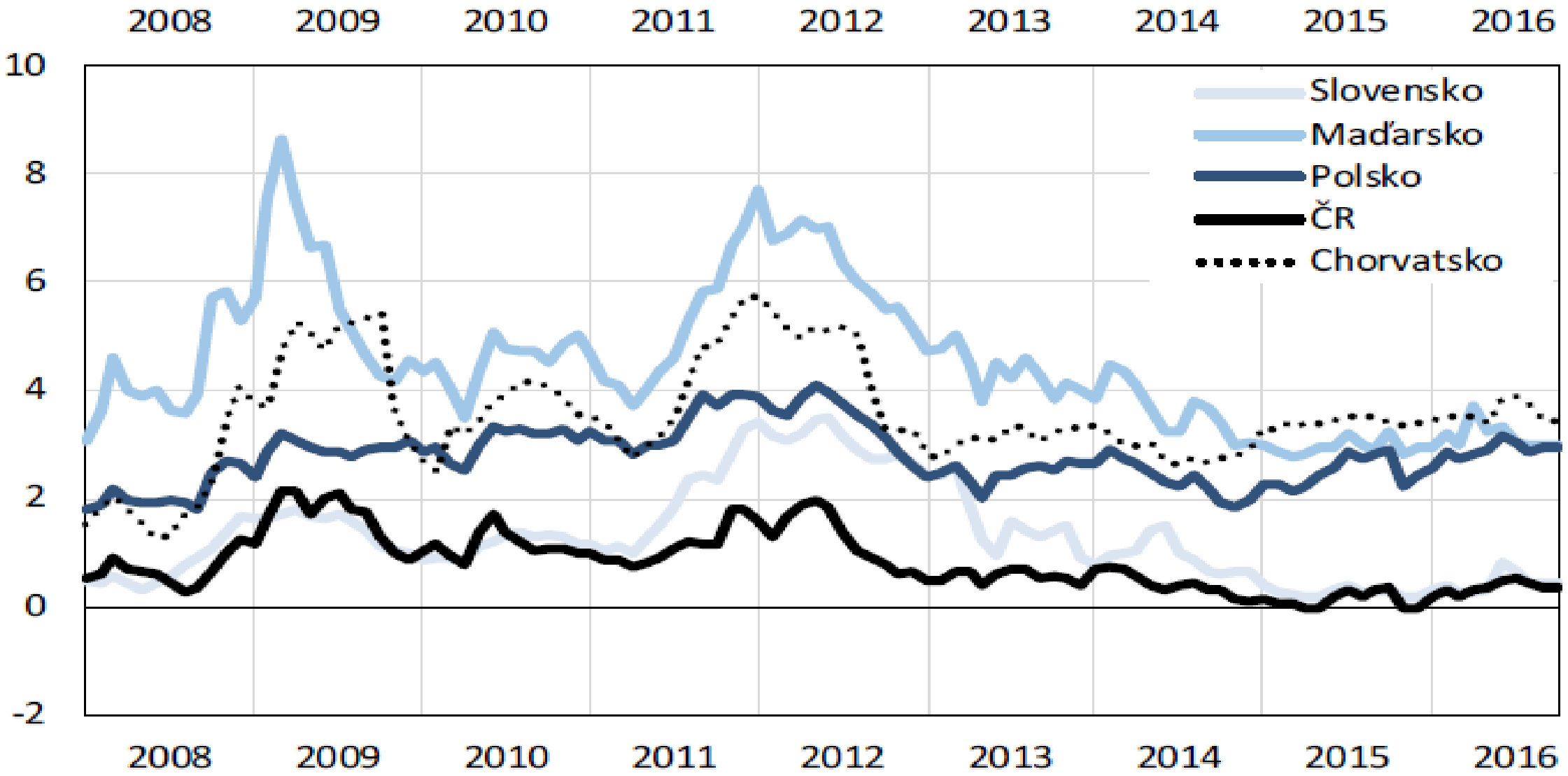


(') Data extracted on 23.10.2017. Data ranked in descending order according to the average of total revenue and expenditure.
Source: Eurostat (online data code: gov_10a_main)

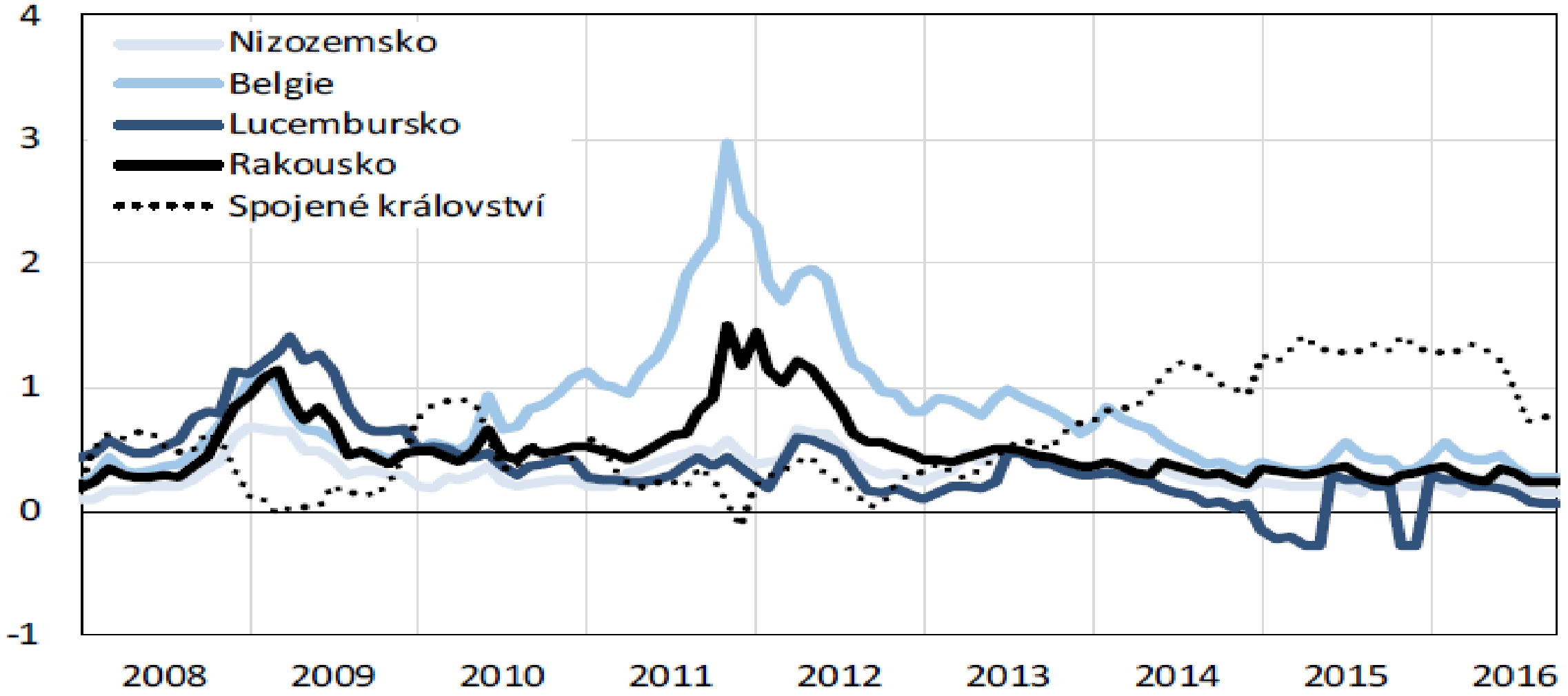
Dluh a saldo sektoru vládních institucí v zemích EU v roce 2017



Spready vůči německým dluhopisům ve vybraných zemích EU (leden 2008 až říjen 2016)



Spready vůči německým dluhopisům ve vybraných zemích EU (leden 2008 až říjen 2016)



Hodnotící teze

Ve většině zemí vznikla deficitní kultura … ale proč??

• Deficitní bias (sklon) veřejných rozpočtů: vlády mají - za mohutné podpory byrokratů - tendenci utrácet více než kolik činí současné příjmy rozpočtů a přenášet tak břemeno těchto výdajů na budoucí generace:

- institucionální příčiny vzplývají z nedokonalostí procesů tvorby a implementace rozpočtů
- politické příčiny reflektují zpravidla omezenou ochotu politického systému plně internalizovat budoucí důsledky stávající fiskální politiky
- podpořeno neschopností většinového voliče docenit intertemporální či mezigenerační důsledky této politiky
- v literatuře byly popsány i další příčiny – mezinárodní daňová konkurence, politická soutěž o voliče apod. …

A ještě o něco obecněji: krize určitého typu růstového modelu?

- (VK): Západní civilizace v posledních desetiletích udělala osudovou chybu: sama sebe přetvořila v ekonomicko-sociální model, který neklade na první místo ekonomickou výkonnost, od které by se mělo všechno další odvíjet, ale který na první místo klade autonomně se vyvíjející nároky jednotlivců, různých zájmových a sociálních skupin, ale i celých států. Je to radikální obrácení řazení klíčové sekvence
- Mimochodem – už před 80 lety říkal T. Baťa v podstatě totéž ☺

A dále: krize určitého typu růstového modelu?

(VK): Rozhodující začalo být slovo nároky a jeho odtržení od slova výkon, produkce, nebo s výkonem spojené příjmy. Neadekvátní růst veřejných výdajů, ke kterému v mnoha zemích západního světa v poslední době dochází, není způsoben ničím jiným, než možností tyto dvě věci oddělit

A aby toho nebylo málo: skeptikův pohled na účelnost zadlužování

- Výsledkem vládních intervencí mohou být často (také) nepředvídatelné (a nezamýšlené) změny trhu.
- Cíle a koncepty vládních zásahů jsou často nedomyšlené, protože politikové nemají přesné znalosti o té části trhu, kterou chtějí nějakým způsobem regulovat.
- Řešením včerejších problémů zakládáme problémy zítřejší – toto si momentálně prožíváme v EU
- Vládní intervence nejsou zadarmo! Jsou realizovány z peněz daňových poplatníků, tedy nás všech.
- Samotný proces přesunovaní bohatství od jedné skupiny k druhé svádí k tzv. dobývání renty a potenciální korupci.

Skeptik má své předchůdce …

- *Tvrdíme, že národ, který se snaží ‚prodanit´ k prosperitě, je jako člověk, který stojí v kbelíku a snaží se sám sebe zvednout za rukojeť “ (Winston Churchill)*
- *"To contract new debts is not the way to pay old ones„ (George Washington,1799)*
- *“Everyone wants to live at the expense of the state. They forget that the state lives at the expense of everyone.” – Frédéric Bastiat*
- *„Se státními investicemi je to podobné jako s povodněmi. Zvyšují sice zaměstnanost a HDP, ale kdo má potom uklízet tu zkázu.“ – Vít Jedlička*

Fiskál v Česku – střídavě oblačno?

Volební programy politických stran pro volby 2017

ANO:

- Zrušení superhrubé mzdy
- Odmítá zvyšování daní, naopak je chce snižovat
- Snížení sazby DPH
- Zamezíme častým změnám daňového systému, které komplikují život podnikatelům a zhoršují očekávání do budoucnosti …

ČSSD:

- Progresívní daň z bankovních aktiv
- Snížení DPH u základních potravin
- Celoevropská koordinace daňových základů

STAN:

- Daňové zvýhodnění reinvestic

KDU-ČSL:

- Celoevropská koordinace daňových základů

Fiskální politika, penzijní systém a jeho reforma nejsou v programech obsaženy

Pohled do historie: politické sliby a realita fiskální politiky

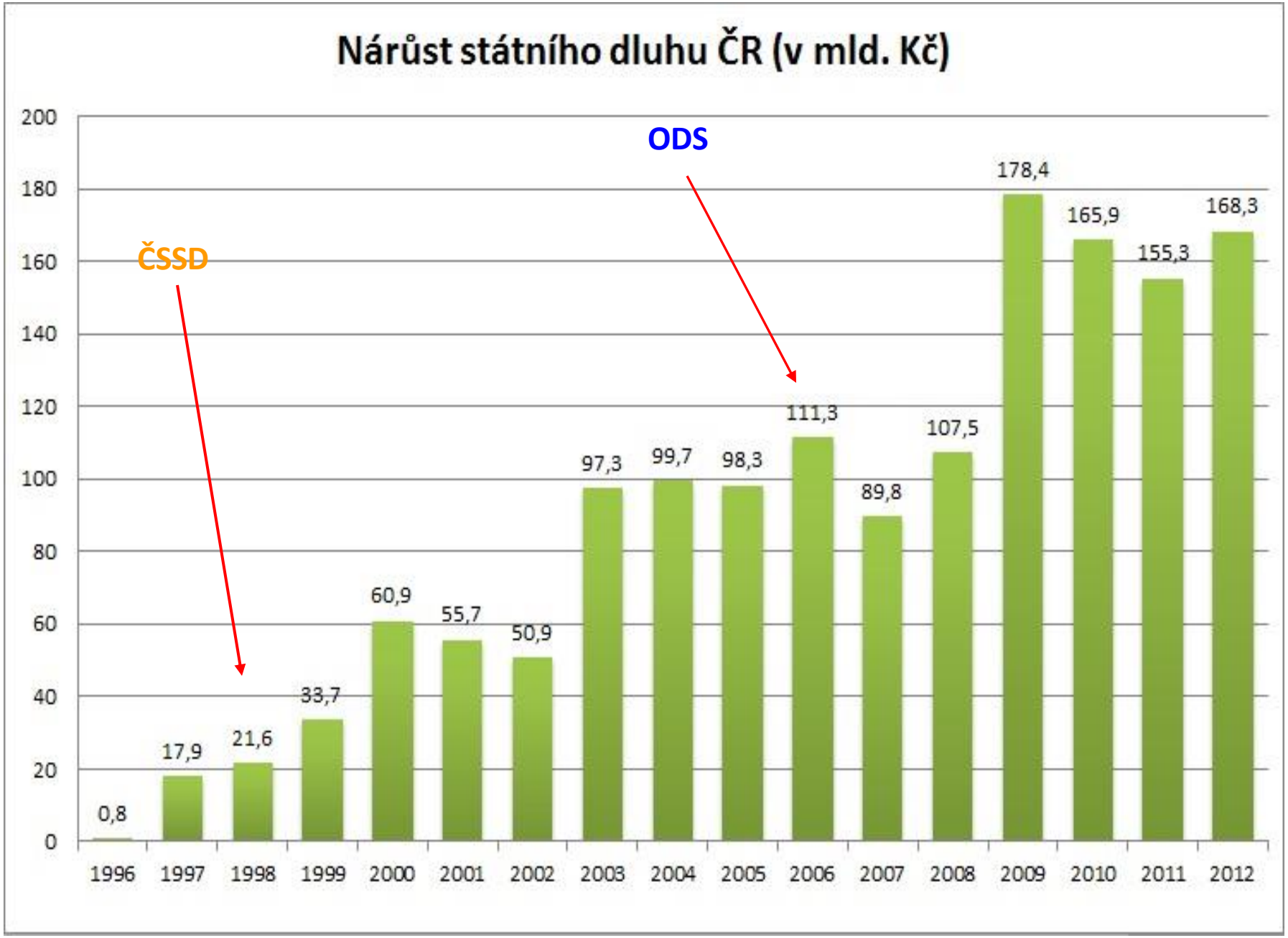
Před volbami 2013: daňové záměry TOP 09

- Vyrovnaného rozpočtu je možné dosáhnout pouze za předpokladu, že budou provedeny zásadní změny v těch výdajích státu, které jsou dnes určeny zákonem, tedy v tzv. mandatorních výdajích
- Sjednocení základu daně pro všechny přímé odvody (daň z příjmů a všechna povinná pojištění), maximální zjednodušení a zpřehlednění procesu výběru daní, zrušení výjimek

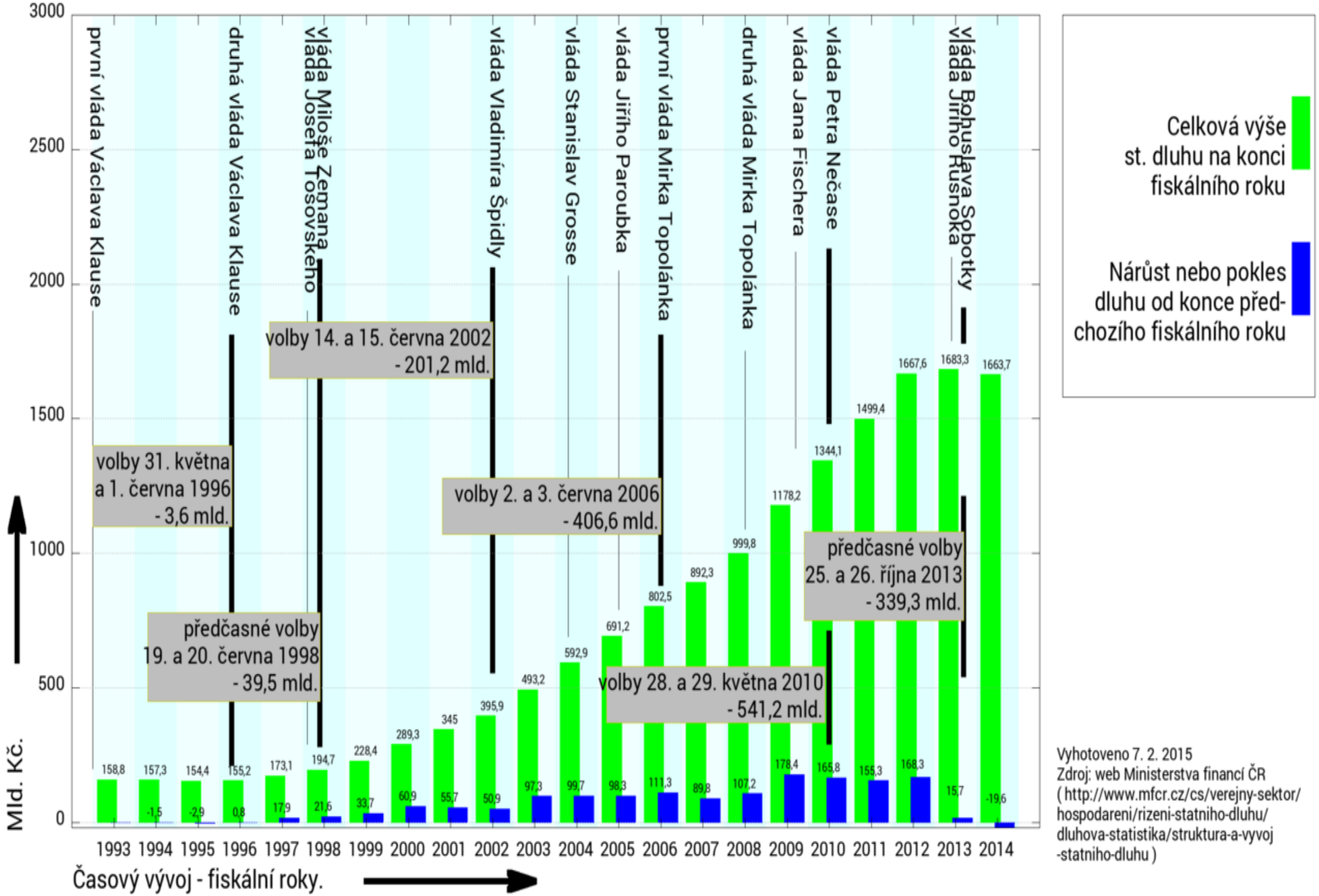
O změnách v daňovém břemenu nebyla vůbec řeč ...

… a realita každodenní politiky 2012-2013

- Etapovité (opakované) zvyšování sazeb DPH …
- Sáhlo se na daně tradičních voličů pravice (tzv. solidární příspěvek=vyšší daň pro příjemce vyšších mezd, zrušení stropů na příspěvky na sociální zabezpečení)
- A dokonce se testovalo veřejné mínění ohledně možnosti speciálních sektorových daní (jako na pojišťovny …)

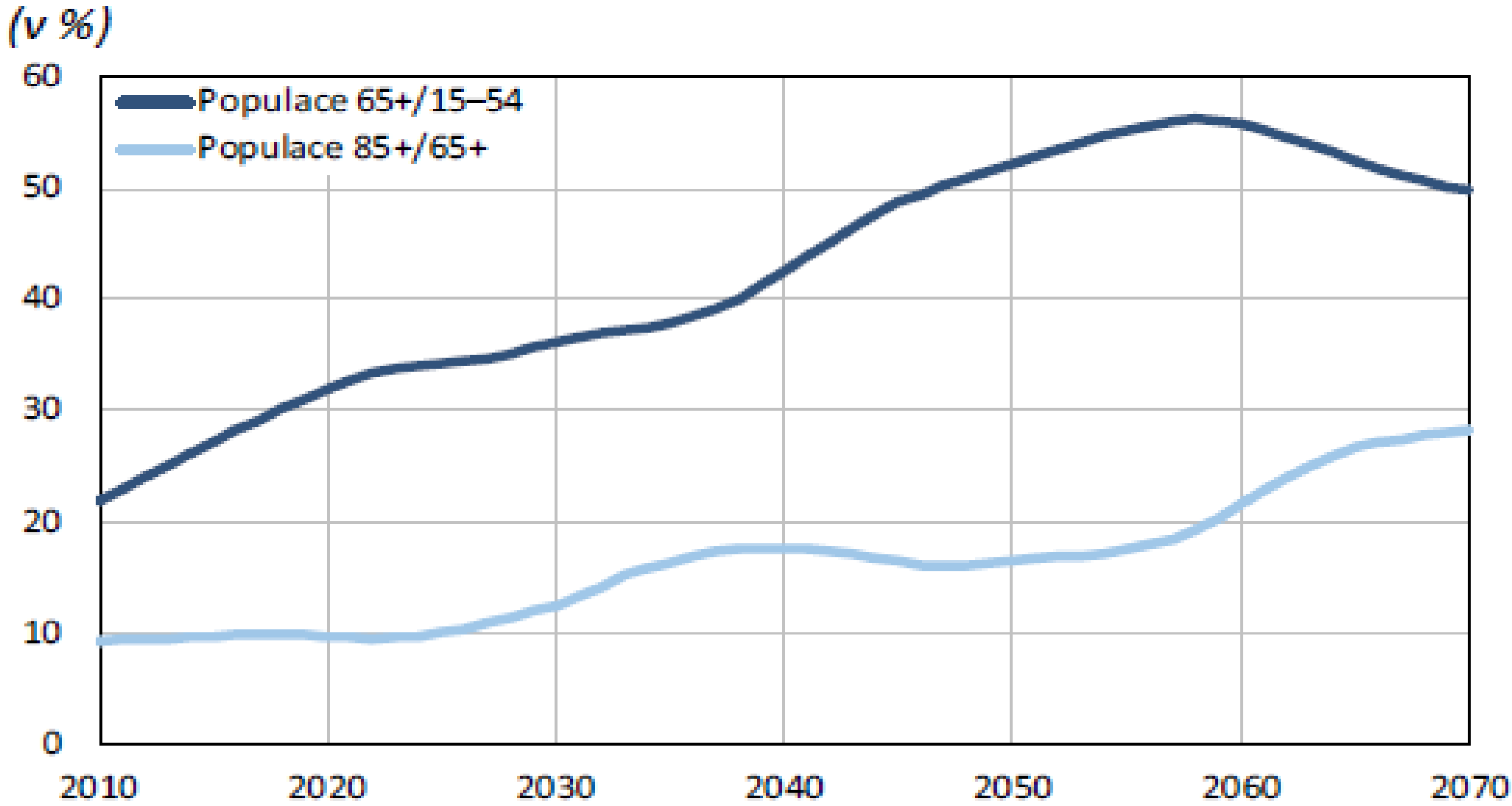

Nárůst státního dluhu ČR (v mld. Kč)
ČSSD
ODS
200
180
160
140
120
100
80
60
40
20
0
0,8
17,9
21,6
33,7
60,9
55,7
50,9
97,3
99,7
98,3
111,3
89,8
107,5
178,4
165,9
155,3
168,3
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012

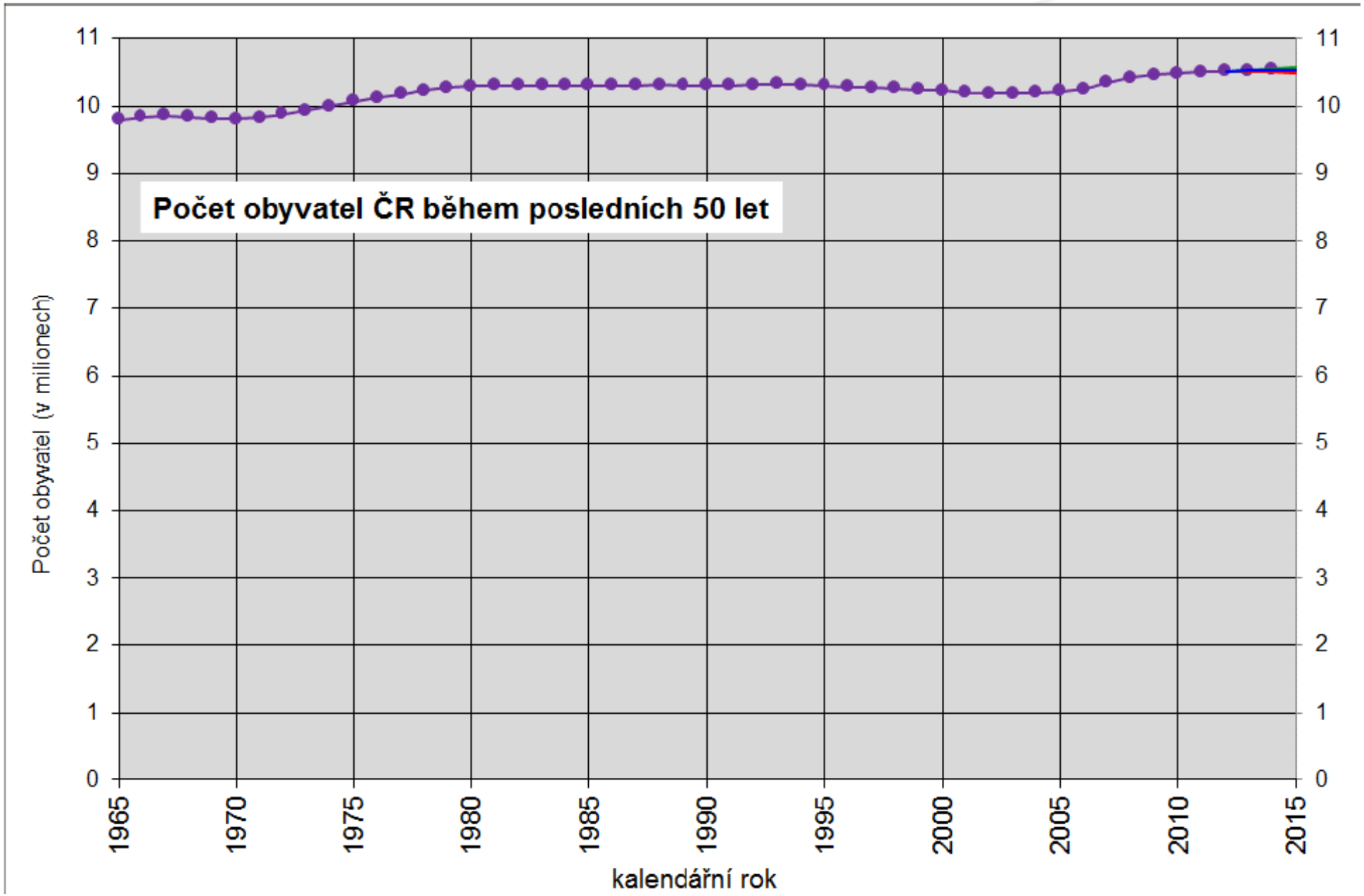
Vývoj státního dluhu ČR

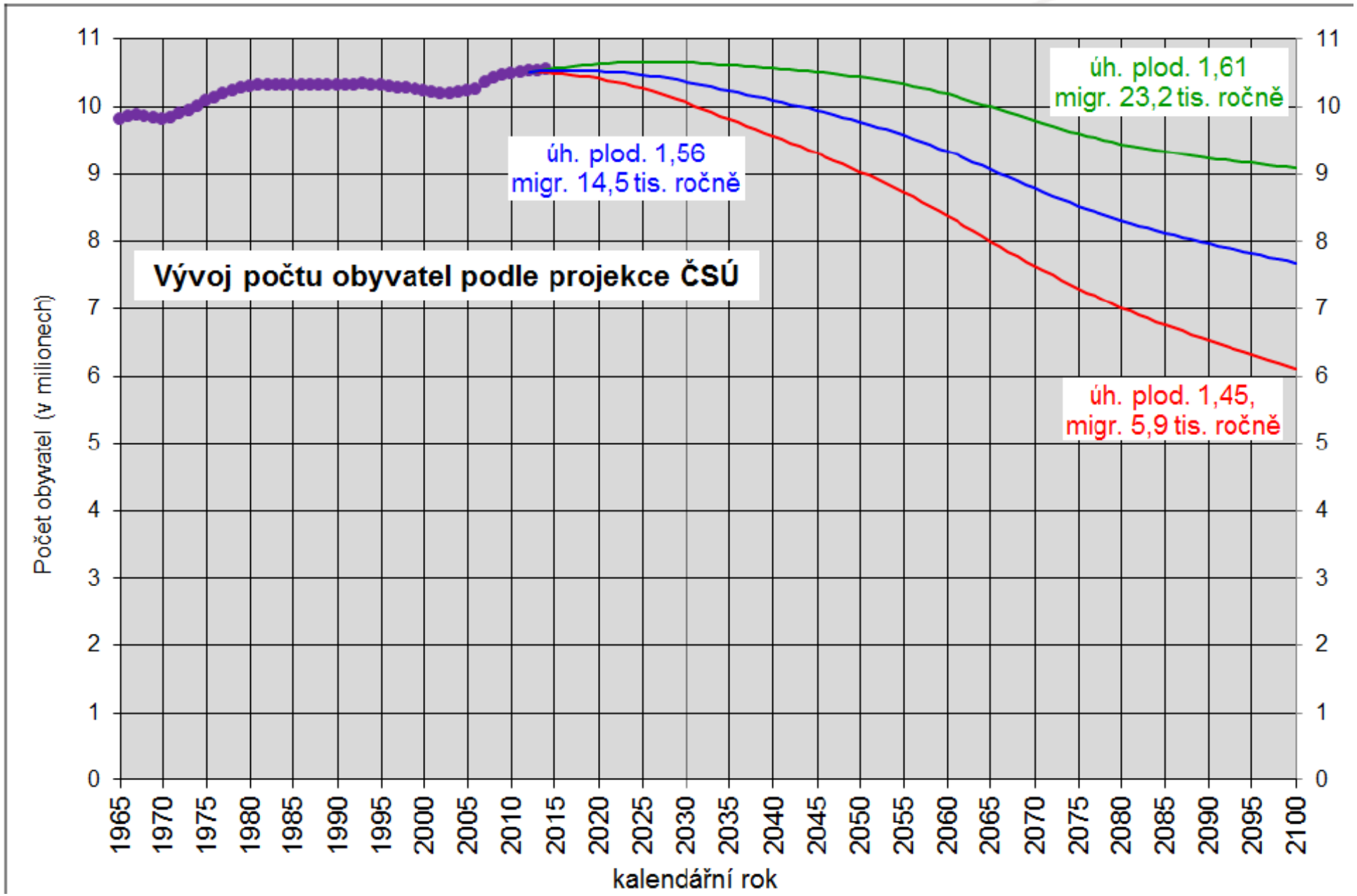


Vyhotoveno 7. 2. 2015
Zdroj: web Ministerstva financí ČR
(http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rizeni-statniho-dluhu/dluhova-statistika/struktura-a-vyvoj-statniho-dluhu)

Míra závislosti a podíl populace 85+/65+



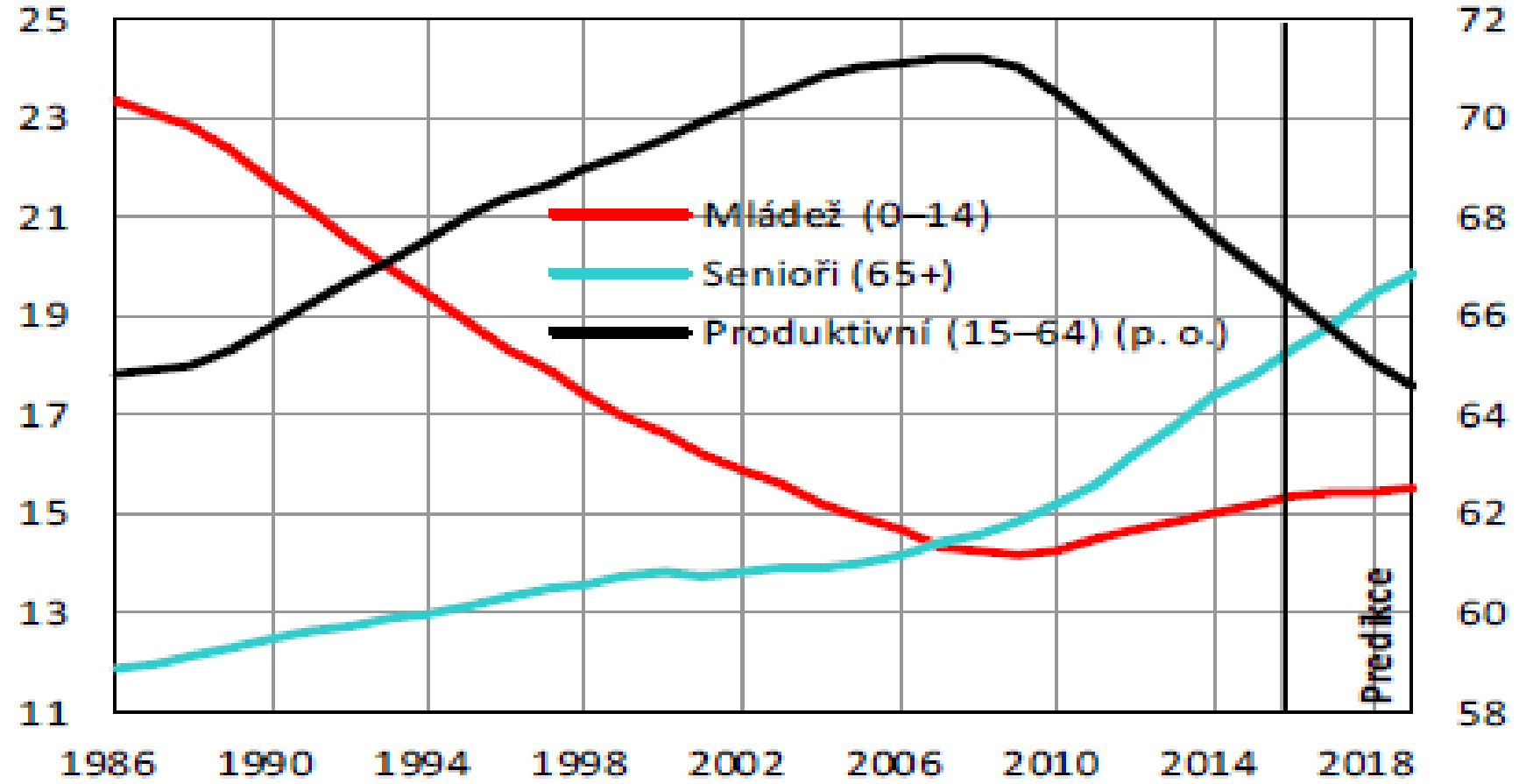

Počet obyvatel ČR během posledních 50 let
Počet obyvatel (v milionech)
kalendářní rok
0
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
1965
1970
1975
1980
1985
1990
1995
2000
2005
2010
2015


Vývoj počtu obyvatel podle projekce ČSÚ
úh. plod. 1,61
migr. 23,2 tis. ročně
úh. plod. 1,56
migr. 14,5 tis. ročně
úh. plod. 1,45,
migr. 5,9 tis. ročně
Počet obyvatel (v milionech)
kalendářní rok
0
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
1965
1970
1975
1980
1985
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025
2030
2035
2040
2045
2050
2055
2060
2065
2070
2075
2080
2085
2090
2095
2100

Věkové skupiny

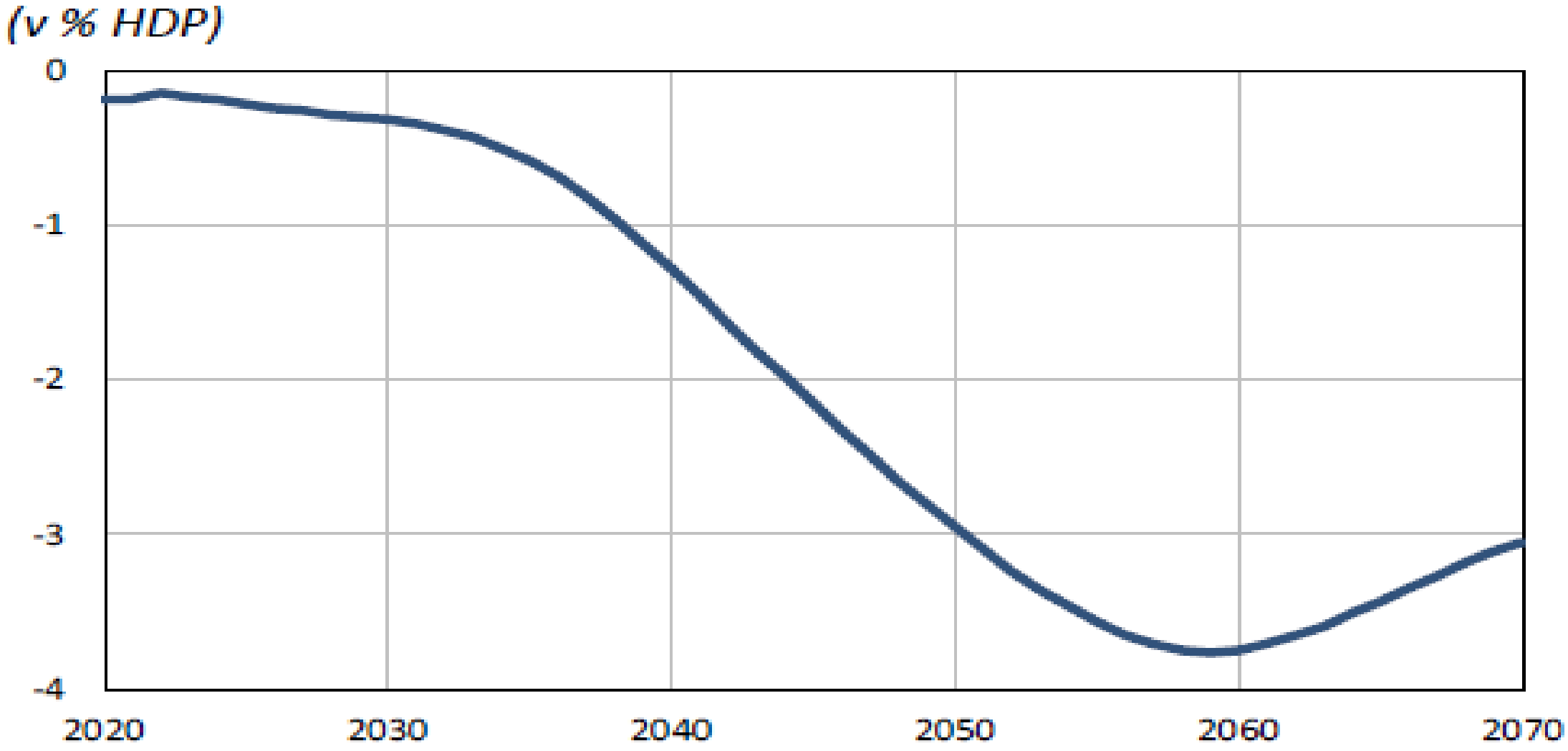
strukturní podíly v %

podíly na celkové populaci, v %



Zdroj dat: ČSÚ, vlastní propočty

Odhadované saldo penzijního systému



Jaká úroveň deficitu (dluhu) je tedy vlastně přípustná?

Závisí to na specifických okolnostech každé jednotlivé země:

- Velikost ekonomiky a likvidnost kapitálového trhu
- Míra otevřenosti
- Úroveň potenciálního růstu HDP
- Nominální a reálné úrokové sazby
- Vztah cyklické a strukturální složky deficitu
- Demografické okolnosti atd. …

Úvahy o fiskálu však musí být vždy „forward looking“ – jen tak lze ocenit hodnotu suverénního rizika v bilanci banky

Udržení dlouhodobé stability veřejných financí vyvolává řadu otázek

- Konsolidovat veřejné finance i za cenu částečné ztráty outputu?
- Mohou mít ekonomika, finanční trh i banky užitek z toho, pokud ke konsolidaci veřejných rozpočtů dochází v čase, kdy ekonomika neroste? Nebo …
- … postačí vyšší tempo ekonomického růstu a nižší dynamika rozpočtových výdajů k tomu, aby se „sám“ vyřešil problém deficitů rozpočtu a veřejného dluhu?

Rizika veřejného dluhu obecně

- S růstem dluhu roste výše dluhové služby
- Vyšší dluhová služba vyžaduje vyšší daně
- Vyšší daně brzdí hospodářský růst
- S růstem dluhové služby klesá prostor pro anticyklickou politiku
- V případě držby dluhu zahraničními subjekty dochází k odlivu prostředků ze země
- Fiskální stimulace ekonomiky není substitutem pro strukturální reformy
- Fiskální multiplikátory jsou v malých otevřených ekonomikách ještě nižší než ve velkých uzavřenějších
- Finanční trhy jsou k méně významným ekonomikám méně tolerantní
- Udržitelnost veřejného dluhu závisí na důvěře a toleranci finančních trhů
- Finanční krize obnažila těsné vazby mezi stabilitou bank a vládních financí

Provokativní dotazy do diskuse

- Proč se ani po 27 letech nedaří přijmout koncept penzijní reformy, když všichni vědí, že stárnutí populace nevyhnutelně vede k fatálnímu rozvratu veřejných financí??
- Je to jenom proto, že je tu zásadní koncepční nedohoda o tom, jaký typ solidarity tu chceme, **NEBO** je tu třeba (u někoho) i nevyslovený kalkul, že když udržíme závislost miliónů penzistů na veřejných rozpočtech, máme šanci si vždy před volbami koupit jejich podporu??

Trocha teorie …
Fiskální konsolidace a (krátkodobý) ekonomický růst: „trade-off”?

Standardní keynesiánský přístup

- Fiskální konsolidace = snížení deficitu (zvýšení přebytku) veřejných rozpočtů
- Snížení deficitu = snížení domácí poptávky
- Snížení poptávky = pokles dynamiky ekonomického růstu

  Fiskální konsolidace a ekonomický růst tak jsou (alespoň krátkodobě) v protikladu. Proto lze reformovat pouze v „příznivých“ ekonomických obdobích → **jsou (a jaké) obavy na místě?**

Empirická verifikace anti-keynesiánských vlastností fiskální konsolidace

- Řada úspěšných fiskálních konsolidací (Irsko, Dánsko, Nový Zéland, Skandinávie, atd.)
- Řada akademických studií v posledních cca 10-15 letech (Perotti, Alesina, Blanchard, Bertola, Drazen, McDermott, Westcott…).
- Předmět zájmu i mezinárodních institucí (IMF 1996, OECD 2003, Evropská komise 2003).

...Evropská komise (2003): Public Finances in EMU - 2003...

↓

O fiskální reformě lze uvažovat **kdykoliv** a zrovna lze uvažovat o etablování externího fiskálního pravidla, ležícího mimo vliv aktuální politické reprezentace

Shrnutí k situaci ČR

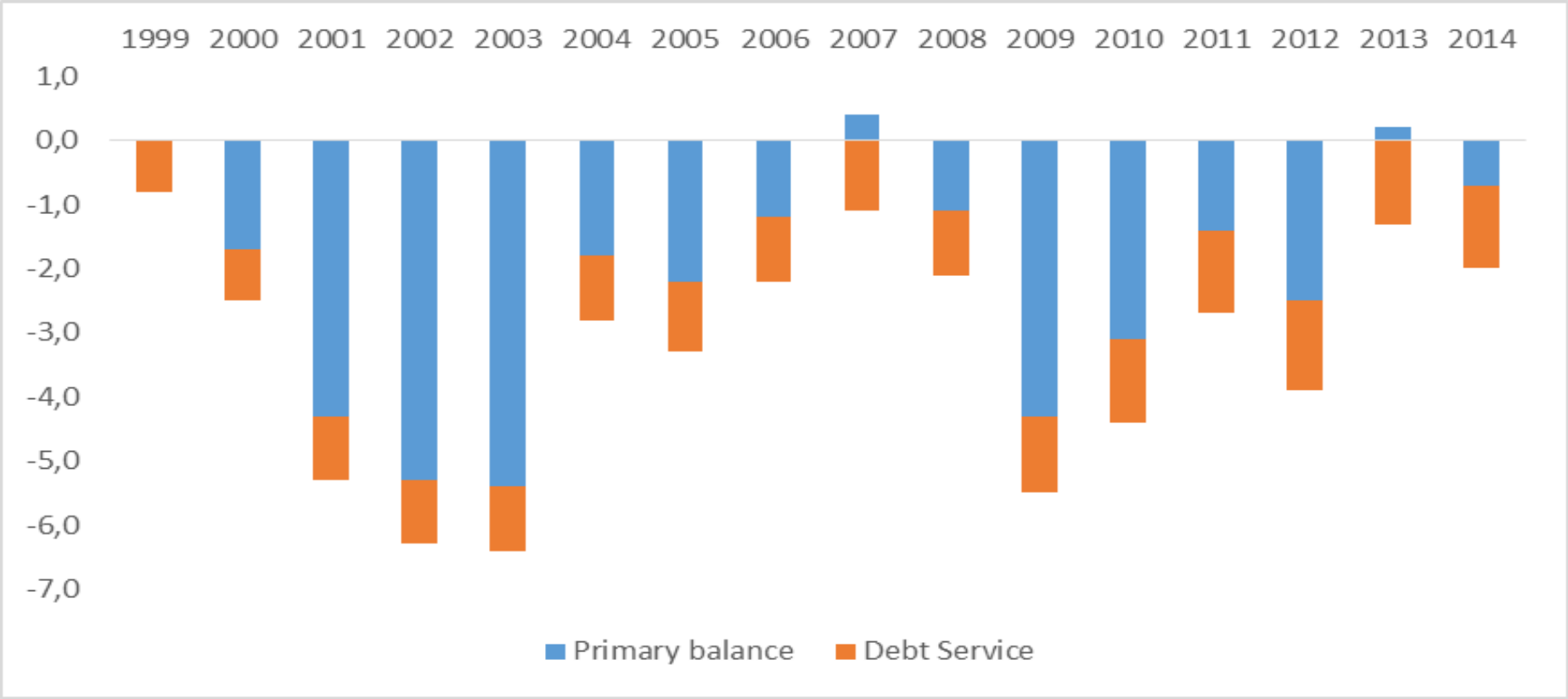
- Většina zemí EU v méně komfortní situaci než ČR – potřeba generovat primární přebytky, ČR potřebuje vyrovnané primární saldo
- Současné podmínky pro české vládní dluhopisy stále ještě příznivé, nicméně pouze dočasně, ale …
- … ČR je malá otevřená ekonomika (malý trh hůře odolává globálním šokům), navíc s krátkou historií dlužníka
- Udržitelnost českého zadlužení bude konfrontována se stárnutím populace
- Vysoký podíl veřejného dluhu v držení bankovního sektoru (oproti průměru EU více než dvojnásobek) a narůstající podíl dluhu v zahraničních rukách
- Maastrichtská hranice 60 % platí pro vyspělé ekonomiky, pro méně vyspělé s krátkou „dlužnickou“ historií platí doporučení 40 %

Metodická poznámka: strukturální očišťování

- Současný mainstreamový přístup se soustředí na cyklické očištění
- Koncepce udržitelnosti pak založena na tzv. strukturálním saldu
- Rozdělení celkového salda na strukturální a cyklickou složku stojí a padá s odhadem potenciálního produktu
- Potenciální produkt je virtuální veličina, jejíž odhad je zatížen řadou nejistot
  - Modelová nejistota
  - Datová nejistota

- Půlstoletí využívání pojmu potenciální produkt a mezera výstupu v hospodářské politice přineslo mnohá zkreslení a prostor pro manipulace
- Modelový produkt neposkytuje dostatečně solidní podklad pro hospodářskou politiku
- Samotné primární saldo veřejných financí je reálný účetní ukazatel, který poskytuje přesnou informaci o příjmech a výdajích státu, očištěné o dluhovou službu

Celkové saldo = primární saldo + dluhová služba



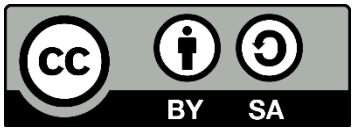
- Během uvedených 15 let činil deficit v průměru 3,5 % HDP
- Primární deficit = deficit očištěný o dluhovou službu činil v průměru 2,2 % HDP

Dluhová dynamika ČR

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vládní deficit (%HDP)	-3,5	-5,3	-6,3	-6,4	-2,7	-3,1	-2,3	-0,7	-2,1	-5,5	-4,4	-2,7	-3,9	-1,2	-2,0
Vládní dluh (%HDP)	17,0	22,8	25,9	28,1	28,5	28,0	27,9	27,8	28,7	34,1	38,2	39,9	44,6	45,1	42,6

Zdroj: MF ČR

- V „dobrých letech“ se i přes rozpočtové deficity zadluženost v relaci k HDP **nezvyšovala**, což politici zne/vy/užili k dalším deficitům
- Nízké sazby z dluhu a dostatečně vysoké tempo růstu umožňují udržení relativně nízké míry zadluženosti i při trvale mírně deficitních veřejných financích (avšak s rizikem prudkého zhoršení při růstovém propadu)

EVROPSKÁ UNIE
Evropské strukturální a investiční fondy
Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání

Toto dílo podléhá licenci Creative Commons
Uveďte původ – Zachovejte licenci 4.0 Mezinárodní.