

Vysoká škola ekonomická v Praze
Recenzované studie

Working Papers
Fakulty mezinárodních vztahů

1/2009

Protikrizové plány v zemích EU

Marcela Cupalová

**Faculty of International Relations
Working Papers**

1/2009

Protikrizové plány v zemích EU

Marcela Cupalová

Volume III



Vysoká škola ekonomická v Praze
Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů
Výzkumný záměr MSM6138439909

Název: Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů
Četnost vydávání: Vychází minimálně desetkrát ročně
Vydavatel: Vysoká škola ekonomická v Praze
Nakladatelství Oeconomica
Náměstí Winstona Churchilla 4, 130 67 Praha 3, IČO: 61 38 43 99
E 17794
Evidenční číslo MK ČR:
ISSN tištěné verze: 1802-6591
ISSN on-line verze: 1802-6583
ISBN tištěné verze: 978-80-245-1547-2
Vedoucí projektu: Prof. Ing. Eva Cihelková, CSc.
Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů
Náměstí Winstona Churchilla 4, 130 67 Praha 3
+420 224 095 270, +420 224 095 248, +420 224 095 230
<http://vz.fmv.vse.cz/>



VÝKONNÁ RADA

Eva Cihelková (předsedkyně)

Vysoká škola ekonomická v Praze

Vladimíra Dvořáková

Vysoká škola ekonomická v Praze

Olga Hasprová

Technická univerzita v Liberci

Zuzana Lehmannová

Vysoká škola ekonomická v Praze

Marcela Palíšková

Nakladatelství C. H. Beck

Judita Štouračová

Vysoká škola mezinárodních
a veřejných vztahů, Praha

Dana Zdražilová

Vysoká škola ekonomická v Praze

REDAKČNÍ RADA

Regina Axelrod

Adelphi university, New York, USA

Peter Bugge

Aarhus University, Aarhus, Dánsko

Petr Cimler

Vysoká škola ekonomická v Praze

Peter Čajka

Univerzita Mateja Bela, Banská

Bystrica, Slovensko

Zbyněk Dubský

Vysoká škola ekonomická v Praze

Ladislav Kabát

Bratislavská vysoká škola práva

Emílie Kalínská

Vysoká škola finanční a správní

Eva Karpová

Vysoká škola ekonomická v Praze

Václav Kašpar

Vysoká škola ekonomická v Praze

Jaroslav Kundera

Uniwersytet Wrocławski, Wrocław,
Polsko

Larissa Kuzmitcheva

Státní univerzita Jaroslav, Rusko

Lubor Lacina

Mendelova zemědělská a lesnická
univerzita, Brno

Cristian Morosan

Cameron School of Business

Václava Pánková

Vysoká škola ekonomická v Praze

Lenka Pražská

emeritní profesor

Lenka Rovná

Univerzita Karlova v Praze

Mikuláš Sabo

Ekonomická Univerzita

v Bratislave, Slovensko

Naděžda Šišková

Univerzita Palackého v Olomouci

Peter Terem

Univerzita Mateja Bela, Banská
Bystrica, Slovensko

Milan Vošta

Vysoká škola ekonomická v Praze

ŠÉFREDAKTOR

Marie Popovová

Vysoká škola ekonomická v Praze

Protikrizové plány v zemích EU

Marcela Cupalová (cupalovam@psp.cz)

Abstrakt:

V reakci na světovou ekonomickou krizi přijímají mnohé země protikrizové balíčky, které mají dopady krize zmírnit. Cílem studie je vyhodnotit pravděpodobnou efektivitu fiskálních stimulů v současné situaci, definovat pravidla, která by fiskální politiky měly sledovat a oblasti, do kterých by měly prostředky prioritně plynout. Druhá část studie se zabývá již konkrétními plány hlavních ekonomik EU, srovnává je z hlediska jejich zaměření a vyhodnocuje jejich pravděpodobnou efektivitu ve světle výše zmíněných doporučení. V závěru je obsažena komparace českého Národního protikrizového plánu vlády a plánu opoziční ČSSD jednak s doporučeními obsaženými v Plánu evropské hospodářské obnovy, vydaném Evropskou komisí, jednak také s plány ostatních zemí EU.

Klíčová slova: stimulační balíčky, ekonomická krize, fiskální politika, komparace

Economic Recovery Packages in EU Member States

Marcela Cupalová (cupalovam@psp.cz)

Summary:

As a reaction to the world economic crisis, many countries have adopted recovery packages to mitigate the consequences of this crisis. The aim of the paper is to evaluate the effectiveness of fiscal stimuli in present situation and to define priority areas and rules which fiscal policies should follow. Paper also compares concrete recovery packages of the leading economies of the EU and evaluates their effectiveness in the light of above mentioned recommendations. In conclusion, paper includes comparison of recovery packages of Czech government and opposition with recommendations of European Commission, mentioned in European Recovery Plan, and with packages of other EU countries.

Key words: recovery packages, economic crisis, fiscal policy, comparison

JEL: O52, F5

Obsah

Úvod.....	7
1. Význam fiskálních balíčků a jejich efektivní zaměření.....	7
2. Zaměření fiskálních stimulů hlavních ekonomik EU	11
3. Komparace českých protikrizových plánů s Plánem evropské hospodářské obnovy a plány ostatních zemí EU	12
Závěr	18
Seznam literatury	19

Úvod

Fiskální stimulační balíčky jsou v poslední době poměrně rozšířenou reakcí na světovou finanční krizi. Jejich hlavním cílem je zmírnit dopady krize, především pak očekávaný hluboký propad soukromé poptávky. Cílem studie je zhodnotit význam fiskálních balíčků a jejich použitelnost v současné situaci, včetně jejich efektivního zaměření. Práce dále srovnává zaměření jednotlivých balíčků hlavních ekonomik EU a vyhodnocuje je z hlediska jejich efektivity. Nakonec je komparován původní (i aktualizovaný) krizový balíček Topolánkovy vlády a opoziční balíček ČSSD jednak s doporučeními obsaženými v Plánu evropské hospodářské obnovy, vydaném Evropskou komisí, jednak také s plány ostatních zemí EU.

1. Význam fiskálních balíčků a jejich efektivní zaměření

První otázkou, která vyvstává ohledně realizace fiskálních stimulů je, zda jsou vůbec v současné situaci použitelné a vhodné. Jde především o výši multiplikačního efektu fiskálního stimulu. Efekt fiskálního stimulu závisí na velkém množství faktorů.¹ Existující teoretická literatura předpokládá, že fiskální multiplikační efekt bude pozitivní a výrazný za těchto podmínek:

- existují nevyužité výrobní kapacity,
- zvyšuje se produktivita práce nebo kapitálu (nebo práce a investic),
- ekonomika je uzavřená, popř. je otevřená, ale směnný kurz je fixní,
- domácnosti uvažují v krátkodobém horizontu nebo mají nedostatek likvidity,
- neexistuje vytěsňování nebo nahrazování soukromých výdajů veřejnými výdaji,
- vládní dluh je nízký a vláda nečelí finančním restrikcím,
- je provázen monetární expanzí s omezenými inflačními účinky.

Na druhou stranu, efekty fiskální expanze jsou menší nebo dokonce negativní v situacích, kdy:

- generují vytěsňování soukromých investic nebo „prosáknou“ do importu,
- úrokové míry stoupají a plovoucí měnový kurz se v reakci na fiskální expanzi zhodnocuje,

¹ Teoretická literatura o efektivitě fiskální politiky zahrnuje jednoduchý keynesiánský model, uzavřený a otevřený model IS-LM, poptávkový model zahrnující racionální očekávání, Ricardiánský model ekvivalence a neoklasický model strany nabídky.

- domácnosti uvažují v dlouhodobějším horizontu (hledí do budoucnosti) a omezují spotřebu,
- je problém s fiskální udržitelností a riziková prémie na úrocích je vysoká,
- fiskální expanze zvyšuje nejistotu, která vede k větší opatrnosti v rozhodování domácností a firem o výdajích (spíše spoří).

Existující empirická literatura se vztahuje téměř zcela k zemím OECD. Odhady fiskálních multiplikátorů odvozené z makroekonomických modelových simulací jsou převážně pozitivní, ačkoli poměrně malé (průměrně 0,5 pro snížení daní, 1,0 pro vládní výdaje; Dehesa 2009: 27). Negativní multiplikátory jsou ovšem spíše výjimkou. Jedná se o výjimečné případy kontrakcí v Dánsku (1983–1986) a Irsku (1987–1989), kde navíc nebyly splněny některé výchozí podmínky (např. vysoký státní zadlužení vedlo k vysoké rizikové prémii na úroky). Je také jen velmi málo důkazů významnějšího přímého vytěsňování nebo vytěsňování prostřednictvím úrokových měr a směnného kurzu (Dehesa 2009: 27).

Za splnění určitých (výše zmíněných) podmínek by tedy fiskální expanze měla mít pozitivní efekt na ekonomiku. Využití fiskální expanzivní politiky je žádoucí především v dobách, kdy monetární politika je nepoužitelná nebo neúčinná a propad soukromé poptávky je stále tak rozsáhlý, že může vytvořit deflační prostředí, které je pro ekonomiku značně nebezpečné. Tato hrozba je v současné krizi poměrně reálná. V nynější krizi se navíc stávají fiskální stimuly ještě relevantnější a také multiplikační efekt fiskální expanze by mohl být ještě větší než obvykle, a to z několika důvodů. Jednak jsme nyní v situaci, kdy omezení jsou především na poptávkové straně, a zde je fiskální expanze vhodnější. Za druhé, „credit crunch“ omezuje domácnosti a firmy více než kdykoli jindy a potřebují proto vládní výdaje, které by stimulovaly půjčky (a tím i ekonomickou aktivitu), a některé daňové úlevy nebo transfery zaměřené na nízkopříjmové domácnosti, které také budou více nakloněny tomu je utratit. Za třetí, fiskální expanze je ve většině zemí prováděna spolu se synchronní monetární expanzivní politikou, což bude mít tendenci multiplikátor ještě zvýšit.² V současné vážné situaci by fiskální expanze mohla také zvýšit důvěru občanů, pokud uvidí, že vlády se snaží na krizi komplexně reagovat. Pokud by taková fiskální expanze byla navíc koordinovaná v rámci EU, její efekty by byly ještě větší a země by se vyhnuly negativnímu efektu přelévání ve vysoce integrované oblasti s jednotným trhem. Jedním ze způsobů, jak učinit fiskální expanzi v EU koordinovanější, je využití prostředků z rozpočtu EU (Evropský sociální fond, Evropský fond regionálního rozvoje a jiné fondy) a jiných zdrojů evropských veřejných subjektů, jako je Evropská investiční banka. Na tomto místě je ovšem třeba zdůraznit, že EU je ve zcela jiné situaci než například USA. V USA činí federální rozpočet 19 % HDP USA a rozpočty členských států

² Když se nominální úrokové míry blíží nule, měnový kurz má tendenci depreciovat tak, aby nahradil efekty indukovaných importů tak, že čistý vývoz zůstane nezměněný.

federace 15 % HDP. Rozpočet EU činí 1 % HDP EU, zatímco průměrné příjmy vlád členských zemí EU jsou 45 % HDP EU. To je také důvod, proč USA byly schopny realizovat druhý fiskální balíček v hodnotě 825 mld. dolarů po 700 mld. USD určených v roce 2008 na nákup problematických aktiv od finančních institucí (Troubled Assets Relief Program – TARP) a EU-27 a Komise pouze 200 mld. EUR (270 mld. USD), ačkoli má vyšší HDP a o 40 % vyšší populaci. Jakákoli významnější reforma rozpočtu EU je ovšem podmíněna reformou výdajů na financování společné zemědělské politiky, která je však těžko prosaditelná přes zájmy některých členských států.³ Nedostatek koordinace tak samozřejmě může negativně ovlivnit efektivitu prováděných opatření, nesnižuje ovšem význam výše zmiňovaných argumentů ve prospěch relevance a kladných efektů fiskálních stimulů v současné krizi.

Pokud by v současné situaci nebyla využita fiskální politika, ekonomika by se mohla dostat do začarovaného kruhu podobně jako v některých minulých krizích, kdy očekávání byla tak negativní, že deflace a vzniklá past likvidity vyústila ve velkou hospodářskou krizi nebo japonskou krizi v devadesátých letech. Dokonce i Mezinárodní měnový fond, který v minulosti obvykle radil zemím snižovat rozpočtové deficity a veřejné zadlužení, se v poslední době zasazuje o fiskální stimuly. Důvodem je vysoká pravděpodobnost budoucího scénáře deprese a deflace, pokud co nejdříve nebudou přijata účinná fiskální opatření. V této situaci je třeba, aby narůstající nedůvěra občanů a investorů v banky, finanční trhy a ekonomickou politiku byla snížena. Musí být proto zřejmý pevný závazek vlád učinit vše, co je nutné, aby se jejich ekonomiky vyhnuly depresi. To by mohlo snížit obavy investorů a alespoň do jisté míry navrátit důvěru spotřebitelů a investorů v danou ekonomiku.

Další otázkou je, jaký způsob využití fiskální politiky je v současné situaci nejefektivnější. Vhodná fiskální politika, která má čelit poklesu ekonomiky, je závislá na velké škále faktorů a liší se proto země od země. Lze ovšem definovat určité zásady, které jsou obecně platné. První významný problém vyvstává ohledně důvěryhodnosti a udržitelnosti fiskálního stimulu, resp. jinými slovy jak bude fiskální expanze financována. Nejpříhodnějším způsobem financování současného navýšení vládních výdajů by mělo být budoucí omezení vládních výdajů (a tím i státního dluhu) v době, kdy se soukromá ekonomická aktivita dostane opět do normálního stavu a vládní příjmy budou opět růst. Méně vhodným způsobem financování současné expanze by bylo pozdější zvýšení daní.

³ Výdaje na zemědělskou politiku činí stále kolem 40 % celkových výdajů rozpočtu. Tyto výdaje jsou navíc z velké části financované z příjmu z DPH (na který doplácí nízkopříjmové domácnosti, které spotřebovávají největší část svých příjmů) a přerozdělovány jsou převážně velkým farmám.

Současné výrazné fiskální stimuly by také neměly být prováděny způsobem, aby je trhy vnímaly jako ohrožující střednědobou a dlouhodobou fiskální udržitelnost, jinak může reakce trhů vyvolat ještě negativnější očekávání a vyústit v další zhoršení současné situace. Je proto nutné navrhnout důvěryhodný a konzistentní střednědobý fiskální rámec. Fiskální stimuly by neměly negativně ovlivňovat penzijní systém a zdravotnictví, jinak by reakce občanů a investorů mohla být spíše ještě negativnější. K dosažení těchto cílů by měly být implementovány dodatečné strukturální politiky (reformy), které by podpořily produktivitu a potenciální růst. Fiskální rámec by zároveň měl být dostatečně flexibilní, aby byl schopen přizpůsobovat se rychle se měnícím podmínkám.

V době současné krize je také důležité, aby fiskální balíček dosáhl výrazných přínosů v oblasti zaměstnanosti a zvýšení produktivity. To by také pomohlo přesvědčit občany a trhy, že balíček je schopen dosáhnout reálných výsledků a daňové příjmy nejsou vydávány zbytečně. Závěrem lze shrnout, že balíček by neměl ohrožovat dlouhodobou fiskální udržitelnost, měl by být flexibilní a měl by zahrnovat politiky na podporu zaměstnanosti a produktivity.

Další otázkou je způsob jak oživení podpořit. V podstatě existují dva způsoby: přímé vládní výdaje nebo snižování daní, které má podpořit výdaje soukromého sektoru. Vzhledem k tomu, že propad v soukromé poptávce bude zřejmě delší, implementační zpoždění přítomná například u větších infrastrukturních projektů jsou méně významná. Zároveň by ale stimuly měly zahrnovat opatření s rychlejším účinkem. Přímé nákupy zboží a služeb vládou mohou mít například přímý efekt na poptávku a mohou mít také efekt na nabídkové straně. Na druhou stranu, zvyšování platů ve státní správě (opatření přijaté v ČR) se jeví spíše jako kontraproduktivní opatření, protože je těžké jej zvrátit a má obvykle malý efekt na poptávku. Za současných podmínek by také snížení daní nemuselo mít výraznější dopad na spotřebitelské výdaje. Mnohé domácnosti totiž zaznamenaly výrazný propad příjmů a majetku a cítí se proto chudší. Propad disponibilního příjmu byl příliš velký a úvěrové podmínky se také velmi zprísnily, ať už jde o množství dostupných úvěrů nebo jejich náklady, domácnosti proto vyčkávají a snaží se spotřebu spíše odložit. Dočasné snížení daní by proto mělo být orientováno jen na spotřebitele s největšími problémy s hotovostí. Jednak to nejvíce potřebují, a je také nejpravděpodobnější, že úspory na daních také vydají (na rozdíl od vyčkávajících domácností s vyššími příjmy). Jako dočasné opatření proto může zapůsobit rozšíření dávek v nezaměstnanosti, rozšíření sociální sítě, pomoc domácnostem, které mají potíže se splácením hypoték, a úlevy na daních z příjmů pro nízkopříjmové domácnosti.

Podobně je tomu u firem. Finanční krize způsobila, že úvěrové trhy jsou disfunkční a mnohé malé a střední firmy tak nemají přístup k úvěru za rozumných podmínek. V této situaci by měl stát vytvořit cílený systém vládních záruk za půjčky (za předpokladu restrukturalizace firmy), který umožní přežití

fírem a zachování pracovních míst. Plošné podpory podnikům ovšem na druhou stranu nemusí mít takový efekt na agregátní poptávku, protože dodatečně získané prostředky nemusí být v současné době krize a poklesu poptávky vydány (podnikatelé budou pravděpodobně vyčkávat s investicemi). Všeobecné podpory určitým sektorům mohou mít také negativní přelévací efekt na stejné trhy v jiných zemích.

2. Zaměření fiskálních stimulů hlavních ekonomik EU

Zaměření stimulačních balíčků jednotlivých zemí se poměrně liší. Zatímco Francie a Španělsko se rozhodly zaměřit své balíčky především na půjčky podnikům a veřejné investice, v Německu tvoří největší část balíčku výdaje na politiky zaměstnanosti a sociální výdaje. Ve Velké Británii směřuje největší podíl výdajů (60 %) na snížení DPH.

Volba vlád směřovat výdaje do investic je pochopitelná. Investice směřují přímo do ekonomiky a vykazují mnohem vyšší efekt na výstup a zaměstnanost a tím i růstový potenciál než jiné výdaje (snížení DPH, některé sociální výdaje). Veřejné investice mohou mít i rychlý efekt, pokud jsou půjčky směřovány na financování vládních nebo lokálních projektů, které již byly dokončovány, ale byly zastaveny v důsledku nedostatku financí (např. francouzský plán veřejných investičních akcí). Nicméně v důsledku zpoždění v implementaci projektů je obvykle dopad investic v nejbližších šesti měsících slabý, pokud vůbec nějaký. Stimulační balíčky proto nesmí zanedbat ani opatření ve prospěch spotřeby.

Tab. 1: Fiskální stimuly ve vybraných zemích EU

	Francie		Španělsko		Německo		Itálie		Velká Británie	
	mld. EUR	% HDP	Mld. EUR	% HDP	mld. EUR	% HDP	mld. EUR	% HDP	mld. EUR	% HDP
Veřejné investice	8,0	0,4	8,0	0,7	7,2	0,3	1,4	0,1	2,3	0,15
Půjčky podnikům	13,9	0,7	7,7	0,7	15,0	0,6	0,2	0		
Sektorová pomoc	2,0	0,1	3,0	0,3	Nc	Nc	Nc	Nc	0,7	0,05
Politiky zaměstnanosti a pomoc domácnostem	2,0	0,1	5,9	0,5	23,0	0,9	3,3	0,2	4,4	0,29
Zrušení daně z nemovitostí			1,8	0,2						
Snížení DPH									11,5	0,80
Jiné					4,8	0,2	1,5	0,1		

Zdroj: OFCE – Centre de recherche en économie de Sciences Po.

Snížení DPH je přizpůsobeno současnému stavu britské ekonomiky. Snižování spotřebních cen by mělo podle britské vlády pomoci snížit inflaci na úroveň blížící se 2 %. Zároveň by mělo zvýšit kupní sílu a v důsledku toho i soukromou spotřebu. Je ovšem nejasné, jak mnoho se snížení DPH odrazí ve spotřebitelských cenách a zda nebude firmami využito spíše k zvyšování marží. Snižování DPH tedy spíše než stimulem spotřeby může být ve skutečnosti pomoc podnikům. Nejde tedy o přímou investici do ekonomiky. Takováto opatření na pomoc firmám pravděpodobně zlepší finanční situaci firmy, omezí snížení pracovních míst, ale není jisté, jestli firmy vzhledem k nejistotě konečné poptávky využijí tyto prostředky k investičním účelům. Efekt těchto opatření na agregátní poptávku lze proto očekávat spíše v dlouhém období, pokud vůbec. Inflace je navíc ve většině zemí poměrně nízká a má klesající tendenci, což je situace odlišná od britské.

Také zvýšení sociálních příspěvků (Německo), které má zvýšit čistý příjem domácností, může být uspořeno (zvláště domácnostmi s vyššími příjmy) a tyto peníze pak nebudou stimulovat ekonomiku. Efektivnější mohou být sociální dávky směřované na nízkopříjmové skupiny s problémem s hotovostí, které je také pravděpodobněji vydají (např. pomoc domácnostem, které mají potíže se splácením hypoték a úlevy na daních z příjmů pro nízkopříjmové domácnosti, vyšší dávky pro nízkopříjmové domácnosti).

Specifická opatření povzbuzující domácnosti kupovat zboží, pro které má EU produkční kapacitu (např. šrotovné), mohou být také efektivní, jejich efektivita se ovšem může u jednotlivých zemí lišit, protože bude docházet k přelévání. Například ze šrotovného zavedeného v Německu bude pravděpodobně mnohem více profitovat Česká republika, která je schopná vyrábět s nižšími náklady a nabízet tak levnější automobily.

3. Komparace českých protikrizových plánů s Plánem evropské hospodářské obnovy a plány ostatních zemí EU

Protikrizový plán Topolánkovy vlády se nechal inspirovat Plánem evropské hospodářské obnovy, vydaným Evropskou komisí, (Evropská komise 2008) především v oblasti podpory podnikání. Základní myšlenkou protikrizového plánu Národní ekonomické rady vlády (NERV) bylo co nejvíce ulevit firmám, a podpořit tak zaměstnanost a exportní výkonnost. Plán se tedy soustřeďuje především na nabídkovou stranu ekonomiky, což je zdůvodňováno tím, že česká poptávka nikdy v minulosti nebyla výrazným hnacím motorem naší ekonomiky, a stimulace domácí poptávky proto české ekonomice nepomůže. Plán má i určitou sociální dimenzi, protože sleva na sociálním pojištění, která má snížit náklady firmám a usnadnit tak zaměstnávání, je zaměřena hlavně na nízkopříjmové skupiny (přesně tak, jak to navrhuje Komise ve svém Plánu evropské hospodářské obnovy). Také investice do zateplování budov,

vzdělávání, vědy a výzkumu a dopravy jsou v souladu s návrhy nastíněnými v Plánu evropské hospodářské obnovy.

Opoziční plán ČSSD (PSP ČR 2009a) se orientoval více na poptávkovou stranu. Akcentuje především sociální výdaje. ČSSD chce podpořit spotřebu například proplácením nemocenské v prvních třech dnech nemoci (25 % platu), prodloužením a zvýšením podpory v nezaměstnanosti (prodloužení z pěti na šest měsíců a na devět měsíců pro lidi v rekvalifikačních kurzech, zvýšení na 80 % průměrného čistého výdělku), třináctým důchodem pro starobní i invalidní důchodce nebo zpomalením tempa deregulace nájemného až do roku 2012 a navýšením příspěvku na bydlení (o 300 Kč měsíčně) a na dítě (o 100 Kč měsíčně). Plán ČSSD zahrnuje také Komisí navrhované snížení DPH (z 9 % na 6 %) do konce roku 2010 a navrhuje také zvýšení slevy na dani o 3 600 Kč. Proti návrhům Plánu evropské hospodářské obnovy ovšem jde navrhované zvýšení daně pro firmy ze současných 20 % na 21 %. ČSSD také navrhla zvýšení daní u příjmů nad 1,2 mil. Kč ročně (původně na 30 %, nově pak 38 %) a zavedení šrotovného. Nevýhodou opatření navrhovaných ČSSD je poměrně vysoká nákladnost,⁴ která by pravděpodobně ještě výrazněji zvýšila deficit státního rozpočtu.

Opatření ČSSD vítají především odbory, které oceňují zejména přímou podporu zaměstnanců a lidí, kteří o práci v důsledku krize přišli. Naopak podle představitelů podniků nesměřují opatření primárně na podporu podnikání a investic, a tudíž nebudou mít potřebnou účinnost. Podniky a živnostníci tak spíše podporují balíček vlády ODS. Ve světle výše zmíněných doporučení je ovšem zřejmé, že nejen nabídkové stimuly, ale také cílené poptávkové stimuly mohou být účinné, zvláště v současné situaci, kdy firmy nemají odbytu a domácnosti váhají s výdaji, protože považují svou finanční situaci za nejistou nebo na výdaje jednoduše nemají prostředky. Podpory orientované na nízkopříjmové skupiny tedy nemusí být pouze „sociální pomocí“, ale také efektivním protikrizovým opatřením, záleží ovšem samozřejmě na objemu a zacílení investic. Některá opatření (např. mírné zvýšení přídavků na děti, nemocenská v prvních třech dnech nemoci) by měly jen minimální ekonomický dopad, zatímco by poměrně výrazně zatížily státní rozpočet. Zvýšení daní navrhované ČSSD není také v současné situaci systémovým opatřením a podobně lze hodnotit také zavedení šrotovného.

⁴ Návrh zákona předložený ČSSD počítá s časově omezenými výdaji 44 mld. Kč pro roky 2009–2011 a trvalými opatřeními ve výši 7,3 mld., která by měla být částečně kompenzována zvýšením daně právnických osob a zavedením progresivního zdanění (6,5 mld.). 13. důchod ve výši 6,5 mld. by měl být podle návrhu financovaný z dividend plynoucích z majetkových účastí státu v obchodních společnostech (ČEZ), tedy mimo rozpočet. Odborníci ovšem odhadují mnohem vážnější dopady návrhu ČSSD na rozpočet.

Co se týká plánu bývalé Topolánkovy vlády, celkový objem plánovaných výdajů (40,5 mld. Kč)⁵ patřil v rámci komparovaných třinácti ekonomik EU⁶ spíše k těm skromnějším, a to jak objemem (což je vzhledem k velikosti české ekonomiky pochopitelné), tak i jejich poměrem k HDP. Když se ovšem zaměříme pouze na klasické fiskální výdaje a daňové úlevy (bez půjček), jejich poměr k HDP – což je podstatně relevantnější ukazatel než celkový objem – je naopak v rámci EU spíše vyšší (Saha – Weizsäcker 2009: 1). Je srovnatelný s balíčkem přijatým ve Velké Británii a ve Španělsku. Vyšší fiskální stimulační balíček v poměru k HDP byl přijat jen v Německu a Rakousku. Ostatní země přijaly balíčky nižší (0,7 % HDP a méně). Extrémními případy jsou Dánsko, Řecko a Irsko, které nepřijaly žádný fiskální stimulační balíček (Irsko ze zjevných ekonomických příčin). Podobná situace je v Maďarsku, pobaltských zemích a Bulharsku. Itálie se dokonce zdá v reakci na krizi aplikovat marginální fiskální konsolidaci.

Co se ovšem týká poskytování dodatečných půjček a podobných opatření, Česká republika se nachází v dolní části tabulky (0,05 % HDP). Velikost výdajů v obou kategoriích – fiskální výdaje a poskytnuté půjčky – tedy evidentně není úzce korelována (také Řecko bylo například aktivní pouze v druhé kategorii) a závisí spíše na místních podmínkách. Nejaktivnější v oblasti půjček bylo Španělsko (4,9 % HDP), což má do velké míry souvislost s prasklou bublinou na trhu nemovitostí před zásahem globální finanční krize. Cestou výraznější podpory půjček šly také Švédsko (3 % HDP), Německo (2,7 %), Francie (2,1 %), Polsko (1,6 %), Spojené Království (1,4 %), Rakousko (0,9 %), Řecko (0,9 %) a Belgie (0,6 %).

Co se týká jednotlivých opatření, některá opatření navrhovaná v českém Národním protikrizovém plánu vlády jsou poměrně často využívána i ostatními zeměmi EU. Především jde o záruky či dodatečné půjčky pro malé a střední podniky (Belgie, Řecko, Německo, Španělsko, Francie, Rakousko, Polsko, Velká Británie, Švédsko). Některé jiné země jdou cestou daňových úlev pro malé a střední podniky (Nizozemí) či zrušení zdanění pojištění půjček (Belgie).

⁵ Spolu s dalšími opatřeními, která již byla přijata od začátku krize (32,2 mld. Kč, tj. 0,8 % HDP), celkem tvoří 72,7 mld. Kč, tj. 1,9 % HDP.

⁶ Výběr 13 ekonomik EU byl podmíněn jednak dostupností informací, jednak jde také o nejvýznamnější ekonomiky EU. Navíc mnohé nové členské země, které v tabulce kromě Polska nejsou zastoupeny (Maďarsko, pobaltské země, Bulharsko), žádné stimulační balíčky nepřijaly.

Tab. 2: Odhadovaná velikost stimulačních balíčků pro rok 2009

	Daňové úlevy a fiskální výdaje		Dodatečné půjčky a podobná opatření		Celkem	
	mld. EUR	% HDP	mld. EUR	% HDP	mld. EUR	% HDP
Belgie	1,20	0,30	2,10	0,60	3,30	0,90
Dánsko	0	0	0	0	0	0
Německo	35,80	1,40	70,30	2,70	106,10	4,10
Irsko	0	0	0	0	0	0
Řecko	0	0	23,00	0,90	23,00	0,90
Španělsko	12,30	1,10	54,30	4,90	66,60	6,00
Francie	14,30	0,70	41,50	2,10	55,80	2,80
Itálie	-0,30	0	0	0	0	0
Nizozemí	3,20	0,50	0	0	3,20	0,50
Rakousko	3,90	1,30	2,50	0,90	6,40	2,20
Polsko	1,50	0,50	4,90	1,60	6,40	2,10
Švédsko	1,10	0,40	9,00	3,00	2,00	3,40
Spojené království	16,50	1,00	22,10	1,40	38,60	2,40
13 nejvýznamnějších ekonomik EU celkem	89,70	0,78	229,70	2,00	319,40	
EU-27	103,00	0,78	63,80	2,00	166,80	2,78
Evropská komise	9,30	0,07	15,50	0,10	24,80	0,17
EU celkem	112,30	0,85	279,30	2,10	391,60	2,95
Česká republika	1,37	1,05	0,06	0,05	1,43	1,10
USA	258,56	1,80				
Čína	2065,00	7,09	0	0	2065,00	7,09

Zdroj: Evropská komise a Evropský parlament.

Velmi rozšířené jsou také různé vládní investice (Belgie, Velká Británie, Rakousko, Itálie – pro infrastrukturní projekty municipalit, Španělsko – pro municipalitu na najímání veřejných prací, Francie – investice centrální vlády i samospráv). Investice zemí EU obvykle směřují do infrastruktury (podobně jako v našem protikrizovém plánu), konkrétně pak do energetické efektivity (Německo, Belgie, Francie – investice do budov, Švédsko – daňové úlevy na renovace a udržování domů, Rakousko – do veřejných budov a poukázky na investice do energetických úspor), popř. jiných forem ochrany životního prostředí (Španělsko, Polsko – obnovitelné energie, Rakousko – zelené technologie), výzkumu a inovací (Německo, Rakousko) a dopravní infrastruktury (Německo, Rakousko – železnice a širokopásmový internet). Ojedinelý není ani český plán investic do vzdělávání, také Německo a Švédsko se ve svém plánu rozhodly financovat školení a zlepšení pracovních služeb.

Obvyklé jsou v rámci EU také výdaje na politiky zaměstnanosti (Francie, Španělsko, Švédsko, Rakousko – na regionální iniciativy).

V rámci EU se objevují i plány na zrychlení odpisů (Německo, Rakousko, Nizozemí) a včasné vrácení DPH (Španělsko, Francie), které jsou i součástí našeho protikrizového plánu. Návrhy některých členských států na snížení DPH (Velká Británie, Švédsko, Rakousko – u léčiv, Belgie – u stavebních prací) se nakonec do českého plánu prosadily jako další opatření, které je třeba projednat na úrovni EU. Na úrovni EU již bylo dosaženo dohody, takže v dohledné době lze očekávat přerážení některých položek s vysokou přidanou hodnotou práce do nižší sazby daně. Snížení sazby DPH je také jedním z pilířů plánu opoziční ČSSD.

Topolánkovou vládou navrhované snížení sociálního pojištění je také v rámci zemí EU poměrně obvyklé opatření (Německo, Španělsko – pro nezaměstnané, Francie – pro nově přijímané pracovníky a nejmenší firmy). Daňové úlevy, obvyklé v některých zemích EU, v českém plánu chybí (plánovaná sleva na sociálním pojištění má ovšem mít podobné účinky). Jde především o snížení daňové sazby nebo zvýšení nezdanitelných částek u firem (Německo, Itálie⁷), možnost odečíst daň z příjmu právnických osob z regionální korporátní daně (Itálie), snížení zdanění domácností (Německo, Španělsko) a daňové výjimky (Rakousko). Český plán navrhuje pouze snížení záloh na daň z příjmů firem i živnostníků, odpuštění záloh na daň pro subjekty zaměstnávající maximálně pět zaměstnanců, rozložení splátkových kalendářů, neuplatňování sankcí a rychlejší vrácení DPH, což jsou opatření v podobném duchu jako nižší zadržování daní a umožnění pozdějších plateb účtů a dluhů vládě pro podniky v potížích v belgickém a švédském plánu. Opoziční ČSSD počítá se zvýšením slevy na dani o 3 600 Kč, daně pro majetné (nad 1,2 mil. Kč ročně) a firmy by se naopak měly zvýšit.

V rámci EU velmi rozšířené podpory automobilovému průmyslu, především tzv. šrotovné (Německo, Rakousko, Francie, Itálie, Slovensko, Portugalsko, Rumunsko) se do původního plánu Topolánkovy vlády nepodařilo prosadit. Podpory automobilovému průmyslu ovšem plánovala opoziční ČSSD a v souvislosti s vyjednáváním o novém úřednickém kabinetu se ODS a ČSSD dohodly na novém kompromisním protikrizovém plánu, jehož součástí je i zavedení šrotovného ve výši 30 tisíc Kč (na automobil, který stojí i s DPH do 500 tisíc Kč).

Co se týká celkové struktury českého protikrizového balíčku, původní balíček Topolánkovy vlády byl výrazně více nabídkově orientovaný než balíčky většiny významných ekonomik EU. Nebyly zde zahrnuty žádné sociální výdaje typu

⁷ Založené na produktivitě.

navýšení dávek v nezaměstnanosti a sociálních dávek ani jiné podpory nízkopříjmovým skupinám obyvatel. Sociální výdaje ovšem tvoří poměrně významnou část balíčků ve většině ekonomik EU.⁸ Zvýšení sociálních výdajů (Francie, Belgie, Německo – rodičovské přídatky) a především pak dávek v nezaměstnanosti (Německo, Itálie, Španělsko, Nizozemí, Belgie) jsou spíše v duchu opozičního návrhu ČSSD.⁹ Některé z nich se ČSSD podařilo prosadit do již zmiňovaného dohodnutého společného protikrizového plánu. Jde především o zvýšení podpory v nezaměstnanosti,¹⁰ její prodloužení o 1 měsíc¹¹ a zvýšení slev na dani, které si rodiče odečítají na své děti, ze současných 870 na 920 Kč. Zároveň s tím dostanou rodiny, které mají méně než 2,4násobek životního minima, o 50 Kč vyšší přídatky na děti.¹² ČSSD se do kompromisního balíčku podařilo prosadit také šrotovné ve výši 30 tisíc Kč na likvidaci auta staršího deseti let, které bude záviset na rozhodnutí vlády. Žadatelům by jej vyplácel Státní fond životního prostředí při nákupu nového vozu s cenou do 500 tisíc Kč.¹³ Balíček (PSP ČR 2009a, 2009b), byl v červnu schválen ve Sněmovně a Senátu a v současnosti čeká na podpis prezidenta. Na závěr je možné shrnout, že společný balíček ODS a ČSSD je určitým kompromisem, který má své silné i slabé stránky. Mezi ty silné lze zařadit např. slevy na sociálním pojištění a zrychlení odpisů, mezi ty slabé již zmiňované mírné zvýšení přídatků na děti a slevy na dani a zavedení šrotovného.

⁸ Belgie – dávky v nezaměstnanosti a jiné sociální dávky – 49,2 %, Německo – rodičovské dávky – 6 % + 33,2 % pokud jsou vzaty v úvahu také daňové a jiné úlevy pro domácnosti a rodiny s dětmi, Francie – 5,6 % do fondu pro zajištění minimálního příjmu + půjčky na sociální bydlení – 10,9 % z celkových půjček), Itálie – 2,5 mld. EUR pro nízkopříjmové rodiny – největší výdajová položka, Nizozemí – dávky v nezaměstnanosti – 6,25 %, Rakousko – 10,2 % + daňové úlevy pro rodiny s dětmi – 12,7 %.

⁹ Plány některých zemí EU (Španělsko, Francie, Itálie, Velká Británie) vztahující se k pomoci domácnostem při potížích se splácením hypoték a k půjčkám nízkopříjmovým domácnostem nejsou zahrnuty ve vládním ani opozičním plánu. Španělsko – dočasné snížení splátek hypotéky na polovinu, půjčky pro domácnosti, Itálie – výdaje pro nízkopříjmové domácnosti, pomoc se splácením hypoték, daňové úlevy pro rodiny s dětmi, Velká Británie – pomoc pro domácnosti v potížích se splácením hypotéky a úrokové schéma, Francie – půjčky na výstavbu sociálního bydlení.

¹⁰ Zatímco dnes činí první dva měsíce 65 % čisté mzdy, další dva měsíce 50 % platu a ve zbývajících době podpory 45 %, nyní budou činit za první dva měsíce 80 % čistého platu a všechny další měsíce 55 % čisté mzdy.

¹¹ Lidé do 50 let tak budou moci brát podporu šest měsíců, nezaměstnaní mezi 50 a 55 lety devět měsíců a lidé nad 55 let dokonce 12 měsíců. Je tu ale jedna podmínka: vyšší podpory v nezaměstnanosti budou dostávat jen lidé, kteří byli v minulých 36 měsících zaměstnaní alespoň 24 měsíců.

¹² Nově pak budou dostávat přídatky i rodiny, které mají od 2,4 násobku do 2,5 násobku životního minima.

¹³ Zvýhodnění budou lidé, kteří si budou chtít pořídit vůz s alternativním pohonem. V jejich případě bude šrotovné činit 60 tisíc Kč a limit na cenu kupovaného vozu bude 700 tisíc Kč.

Závěr

Za splnění určitých, výše definovaných podmínek, by měla mít fiskální expanze na ekonomiku pozitivní efekt. Využití fiskální expanzivní politiky je žádoucí především v dobách, kdy monetární politika je nepoužitelná nebo neúčinná a propad soukromé poptávky je stále tak rozsáhlý, že může vytvořit deflační prostředí, které je pro ekonomiku značně nebezpečné. Tato hrozba je v současné krizi poměrně reálná. V nynější krizi se navíc stávají fiskální stimuly ještě relevantnější, protože omezení jsou především na poptávkové straně a zde je fiskální expanze vhodnější. „Credit crunch“ omezuje domácnosti a firmy více než kdykoli jindy, a je proto třeba vládních výdajů (popř. daňových úlev), které by stimulovaly spotřebu, ekonomickou aktivitu a tím i důvěru v ekonomiku. Důležité je samozřejmě efektivní zacílení balíčků. Jako efektivní se jeví především vládní investice (ačkoli spíše v delším období), cílené vládní výdaje (podpory nízkopříjmových rodin, přímé nákupy zboží a služeb vládou) a záruky za půjčky malým a středním podnikům. Naopak plošné podpory podnikům nebo plošné snižování daní mají obvykle na poptávku malý efekt, protože v současné ekonomické situaci neexistuje žádná záruka, že takto uspořené prostředky budou také vydány.

Zaměření stimulačních balíčků jednotlivých zemí se poměrně liší. Zatímco Francie a Španělsko se rozhodly zaměřit své balíčky především na půjčky podnikům a veřejné investice, v Německu tvoří největší část balíčku výdaje na politiky zaměstnanosti a sociální výdaje. Ve Velké Británii směřuje největší podíl výdajů (60 %) na snížení DPH. Původní český protikrizový balíček byl silně nabídkově orientovaný, neobsahoval – na rozdíl od většiny zemí EU – žádné sociální výdaje typu navýšení dávek v nezaměstnanosti a sociálních dávek, ani jiné podpory nízkopříjmovým skupinám obyvatel, opoziční plán ČSSD se naopak snažil podpořit poptávku. Při vyjednávání o úřednickém kabinetu se ovšem ODS a ČSSD shodly na společném protikrizovém balíčku, který je určitým kompromisem a zahrnuje také některé poptávkové stimulační prosazované ČSSD, jejichž efektivita je ovšem sporná.

Seznam literatury

DEHESA, G. (2009): Banking Rescue and Economic Recovery Plans in the EU. In: *Policy Department Economic and Scientific Policy: Economic Recovery Packages in EU Member States*. Brussels: European Parliament.

EVROPSKÁ KOMISE (2008): *Sdělení Komise Evropské radě: Plán evropské hospodářské obnovy*, KOM(2008) 800. Brusel.

FITOUSSI, J. P. (2009): *Fiscal Policy Facing the Crisis*. Briefing Paper for the Annual Meeting of the Committee on Economic and Monetary Affairs with the National Parliaments on 11–12 February 2009 at the European Parliament in Brussels. Brussels: European Parliament.

HOLMAN, R. (2005): *Dějiny ekonomického myšlení*. Praha: C. H. Beck.

NĚMCOVÁ, V.: ČSSD má plán proti krizi, chce například třicetiprocentní daň pro bohaté. *iDNES* [cit. 2009-01-25]. Dostupné z: <http://ekonomika.idnes.cz/cssd-ma-plan-proti-krizi-chce-například-tricetiprocentni-dan-pro-bohate-1ng-/ekonomika.asp?c=A090125_170545_ekonomika_vem>.

PSP ČR (2009a): Návrh poslanců Jiřího Paroubka, Bohuslava Sobotky, Zdenka Škromacha, Milana Urbana a dalších na vydání zákona o podpoře hospodářského růstu a sociální stability. *Sněmovní tisk*, 743/0, část č. 1/2 [cit. 2009-06-01]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=743&CT1=0>>.

PSP ČR (2009b): Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. *Sněmovní tisk*, 769/0, část č. 1/2 [cit. 2009-06-01]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=769&CT1=0>>.

SAHA, D. – WEIZSÄCKER J. (2009): Estimating the size of the European stimulus packages for 2009. In: *Policy Department Economic and Scientific Policy: Economic Recovery Packages in EU Member States*. Brussels: European Parliament.

VAŠEK, P: Protikrizový balíček: šrotovné a pomoc rodinám s dětmi. *Doslova.cz* [cit. 2009-09-04]. Dostupné z: <<http://doslova.cz/aktuality/domaci/2078-protikrizovy-balci-ek-srotovne-a-pomoc-rodinam-s-detmi>>.

VLÁDA ČR (2009): *Národní protikrizový plán vlády* [cit. 2009-09-25]. Dostupné z: <<http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/predstavujeme/narodni-protikrizovy-plan.pdf>>.



University of Economics, Prague
Faculty of International Relations
Náměstí Winstona Churchilla 4
130 67 Prague 3
<http://vz.fmv.vse.cz/>



Vydavatel: Vysoká škola ekonomická v Praze
Nakladatelství Oeconomica

Tisk: Vysoká škola ekonomická v Praze
Nakladatelství Oeconomica

Tato publikace neprošla redakční ani jazykovou úpravou

ISSN 1802-6591