



V Praze dne 17. září 2014

Stanovisko ČMKOS k návrhu státního rozpočtu na rok 2015 a výhled ekonomiky na příští rok¹

(pro zasedání RHSD dne 17. září 2014)

I. Obecné stanovisko k návrhu státního rozpočtu na rok 2015

A) Celkový pohled na návrh státního rozpočtu

Pokud chceme pochopit zásadní kvalitativní změny obsažené v předkládaném rozpočtu na rok 2015 – v prvním skutečně vlastním rozpočtu současné vládní koalice – musíme se vrátit k původním rámcům rozpočtového výhledu na rok 2015. (Ten byl součástí rozpočtu na rok 2014). Právě porovnání těchto dvou návrhů plasticky ukazuje zásadní kvalitativní změny v přístupu k rozpočtové politice mezi současnou a předchozí vládní koalicí. Změny, na které se při „boji v přímém přenosu“ o výši jednotlivých rozpočtových kapitol, neprávem zapomíná.

Především je třeba říci, že rozpočtový výhled na příští rok pracoval s příjmy 1 002,3 mld. Kč, s výdaji 1122,3 mld. Kč a deficitem 120 mld. Kč. Je tedy na první pohled zřejmé, že mezi touto verzí a předkládaným návrhem státního rozpočtu, došlo k výraznému kvantitativnímu i kvalitativnímu posunu. Samozřejmě byl aktualizován vývoj příjmů i výdajů podle aktuálního vývoje plnění rozpočtu v letošním roce a také podle nové predikce vývoje ekonomiky pro rok 2015². Jako podstatný faktor zvýšení příjmů i výdajů rozpočtu se však ukázala především realizace „systémových změn“ vyplývajících z programového prohlášení vlády:

- Na prvním místě je třeba připomenout **zrušení JIM**. Tento krok není doposud společností plně doceněn, pro ČMKOS však má tento krok zásadní význam. Je totiž zřejmé, že zrušením JIM je naprosto fatální podmínkou pro prosazení celé řady záměrů programového prohlášení. Nejde přitom jen o úsporu v rozpočtu (cca +8 mld. Kč), ale především o zabránění dalšímu prohlubování deformací v daňovém systému ČR. ČMKOS v této souvislosti hodnotí vysoce pozitivně, že dochází k o revokaci celé baterie daňových opatření zaměřených proti zaměstnancům a odborům³.

¹ Předložený rozbor vychází s následujícími dokumenty: „Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2015 včetně rozpočtové dokumentace, srpen 2015, Střednědobý výhled státního rozpočtu na léta 2015 a 2016, MF ČR srpen 2013, Návrh státního závěrečného účtu za rok 2013, MF ČR březen 2014, Makroekonomická predikce, MF ČR červen 2014, Měsíční pokladní plnění státního rozpočtu v roce 2014, MF ČR září 2014, Torba a užití HDP za I a II. čtvrtletí, červen-srpen 2014, ČSÚ 2014,

² Předložená varianta MF ČR vychází z červencové prognózy vývoje HDP v roce 2015 (+3,8 % růst nominálního HDP). Dubnová prognóza počítala s růstem 3,7 %.

³ JIM od roku 2015 totiž předpokládá zvýšení sazby pojistného na zdravotní pojištění hrazené zaměstnancem o 2 % (při recipročním snížení u zaměstnavatele). Zrušením JIMu se revokuje záměr pravicových koalic odbourat i to minimum daňových

- Snížení DPH na léky, knihy a nenahraditelnou dětskou výživu na 10 %, bude znamenat výraznou úlevu pro platby občanů (to se týká především důchodců a rodin s dětmi). Pomůže i zdravotním pojišťovnám alokovat více peněz na zdravotní péči.
- Obdobným skupinám pomůže i zrušení zdravotních poplatků, které bude poskytovatelům kompenzováno.
- Přímou pro rodiny s dětmi je pak určeno zvýšení daňové slevy na druhé a další dítě o 200 Kč měsíčně.
- Zvýšení průměrného důchodu o 205 Kč (více než by odpovídalo ve vládním prohlášení schválenému valorizačnímu schématu) a znovuzavedení daňového odpočtu u pracujících důchodců pomůže výrazně této skupině občanů výrazně postižené „pseudoreformami“ předchozí koalice.
- V zájmu posílení ekonomického růstu zvyšují se i příspěvky na dopravní infrastrukturu a prostřednictvím změny v rozpočtovém určení daní se posilují i místní rozpočty, znovuzavedením systému zelené nafty se posiluje i oblast zemědělství.
- V neposlední míře se v návrhu rozpočtu výrazně zvyšuje podíl investic podporujících ekonomický růst.

Českomoravská konfederace odborových svazů oceňuje současnou koalici za to, že se jednoznačně snaží naplňovat sliby občanům, formulovaným v jejím programovém prohlášení. Všechny výše uvedené kroky koalice jsou v naprostém souladu s dlouhodobým programovým směřováním ČMKOS a ČMKOS je proto plně podporuje.

ČMKOS zároveň oceňuje, že se všechny tyto priority navrhuje realizovat souběžně s poklesem deficitu (ten by měl dosáhnout hodnoty 100 mld. Kč) a při stagnaci zdanění (složená daňová kvóta má v roce 2015 dosáhnout hodnoty 34,6 %).

K zabezpečení těchto programových priorit, při zachování schodku 100 mld. Kč se předpokládá posílení příjmů státního rozpočtu. Ty se soustřeďují především na odčerpání prostředků ze státních podniků a účastí⁴, a zvýšení platby z vydobytých nerostů. Celkové vlastní příjmy rozpočtu jsou navrženy ve výši 1 029,8 mld. Kč, výdaje 1129,8 mld. Kč (vč. transferu z EU pak 1118,5 mld. Kč a 1211,3 mld. Kč)

zvýhodnění, která zaměstnancům současný daňový systém (na rozdíl od štedré podpory jiným skupinám). Pro rok 2015 se tedy revokuje:

- Zrušení osvobození od daně za plnění poskytovaná ozbrojenými silami, vojákům v základní službě, studentům škol, vojákům v záloze povoláním na cvičení atd. (§4 odst. 1. písm. m)
- Zrušení osvobození od daně kázeňských odměn poskytovaných příslušníkům ozbrojených sil, odchodné u vojáků z povolání a příslušníků bezpečnostních sborů (§4 odst. 1. písm. n)
- Výrazné omezení možnosti osvobození od daně nepeněžní plnění poskytovaná zaměstnavatelem zaměstnancům z FKSP (§ 6 odst. 9. písm. d)³
- Zrušení osvobození od daně u tzv. režijních jízdenek (§6, odst. 9, písm. e))
- Zrušení osvobození od daně hodnoty nepeněžního plnění u zaměstnavatelů na které se nevztahuje FKSP (§6 odst. 9. písm. g)
- Zrušení osvobození od daně peněžního plnění za výstrojí a proviantní náležitosti u příslušníků ozbrojených sil (§6 odst. 9 písm. g)
- Zrušení osvobození od daně náhrady za ztrátu služebního příjmu (§6 odst. 9 písm. ch)
- Zrušení osvobození od daně hodnoty přechodného ubytování při pracovní cestě poskytovaná jako nepeněžní plnění zaměstnavatelem (§6 odst. 9 písm. i)
- Zrušení osvobození od daně mzdového vyrovnání ve výši rozdílu mezi dávkami nemocenského pojištění a náhradou za ztrátu důchodu (§6 odst. 9. písm. j a k)
- Zrušení možnosti odečíst od základu daně zaplacené členské příspěvky zaplacené ve zdaňovacím období členem odborové organizace odborové organizaci (§ 15 dost. 7)
- Zrušení možnosti odečíst od základu daně náklady na zkoušky ověřující výsledky dalšího vzdělávání (§ 15 odst.

Dále jde o revokaci v roce 2011 schváleného prohloubení deformací zdanění mezi OSVČ a zaměstnanci. JIM totiž předpokládal výrazný pokles sazeb pojistného na sociální pojištění pro OSVČ z 29,2 % na 6,5 %, ale při zdvojnásobení vyměřovacího základu. To znamenalo pokles zatížení OSVČ sociálním pojistným zhruba na polovinu z dnešní, již beztak nízké úrovně,

⁴ Včetně 2 mld. Kč od SÚKL, které by měly kompenzovat platbu zdravotním pojišťovnám za státní pojištěnce.

Za zásadní změnu, která nastala oproti rozpočtovému výhledu, lze považovat výrazný nárůst vlastních příjmů rozpočtu - o téměř 27,5 mld. Kč. Tuto náhradu cizích zdrojů (růstu deficitu) zdroji vlastními (zvýšením vlastních příjmů rozpočtu) považuje ČMKOS za změnu zásadně pozitivní.

Pozitivně vnímá i skutečnost, že se – i přes to, že se pro rok 2015 nedá v zásadě počítat s pozitivním efektem ze zásadních opatření boje proti daňovým únikům - podařilo identifikovat a využít dodatečné příjmy, ze kterých budou hrazeny programové priority vlády v roce 2015. Na příjmové straně rozpočtu se vedle zlepšení výběru daní (které je spojené především se zrušením JIM a počínajícím oživením), a výraznější aktivizací příjmů ze státních podniků a státních účastí v některých firmách, navrhuje aktivizace zdrojů, které byly doposud jako důležitý zdroj příjmů veřejných financí opomíjeny – především příjem z nárůstu úhrad z vydobytých nerostů.

Na druhou stranu je třeba poznamenat, že strukturální problém rozpočtu přetrvává – koneckonců se nedá předpokládat, že by se dal v naší rozpočtové realitě dané poměrně nízkým stupněm přerozdělení jednoduše odstranit. **Podle návrhu rozpočtu se v roce 2015 bude pohybovat složená daňová kvóta na úrovni 34,6 % a konsolidovaná složená daňová kvóta (tj. po odečtu daní a pojistného, které platí stát „sám sobě“), 32,6 %⁵. Tato úroveň řadí ČR mezi státy s velmi nízkou úrovní přerozdělení v rámci EU.**

Vlastní přírůstek výdajů státního rozpočtu (při daném deficitu) v zásadě nestačí ani na pokrytí celkového nárůstu mandatorních výdajů (převážně povinných valorizací sociálních transferů) a vládních priorit podle programového prohlášení vlády. To znamená, že na tyto dvě jasné programové priority se musí ostatní ministerstva takzvaně „složit“ resp. musejí najít úspory ve svých výdajích.

To však vyžaduje poměrně výrazné meziroční úspory v celé řadě resortů i přes pozitivní posuny v závěrečné fázi vyjednávání. Přitom je nutno uznat, že řada úspor – jako jsou externí konzultační, poradenské a právní služby, náklady na nákup ostatních služeb, cestovné, neinvestiční transfery či snížení výdajů na platy za neobsazená místa - je pravděpodobně zcela oprávněná.

Na druhou stranu je však nutno přiznat, že je obtížné některé výdajové položky začít výrazněji redukovat v tak krátkém časovém limitu, který zbývá k náběhu rozpočtu roku 2015.

Přes všechny tyto problémy však je podle názoru ČMKOS nutno hodnotit návrh rozpočtu jako vyvážený kompromis, který v sobě zahrnuje jak prvky směřující k další nápravě veřejných financí tak i prvky výrazným způsobem napravující celkové ekonomické a sociální prostředí v České republice

B) Rizika státního rozpočtu na rok 2015

Riziko spojené s vývojem plnění státního rozpočtu za rok 2014

Vývoj plnění rozpočtu za osm měsíců letošního roku podle našeho názoru potvrdil již déle trvající obavy, že vývoj rozpočtu v letošním roce je jedním z nejzásadnějších problémů současné hospodářské politiky ČR.

Po šesti letech ekonomické krize, způsobené v druhé fázi přehnanou rozpočtovou restrikcí je v české ekonomice patrné oživení. Zpřesněné výsledky HDP za druhé čtvrtletí letošního roku vypadají pozitivně. Podle zveřejněných dat dosáhl v prvním pololetí roku 2014 HDP reálného růstu 2,8 %. Je to výraznější růst, než na kterém byl postaven

⁵ Jedná se o vlastní propočty vycházející z konsolidovaných dat veřejných rozpočtů obsažených v části K rozpočtové dokumentace.

rozpočet na rok 2014 (reálný růst 1,3%). Poslední odhad MF ČR z července, na kterém je postaven návrh rozpočtu 2015 předpokládá pro letošek růst 2,7 %, pro příští rok pak 2,5% HDP.

Růstové impulsy pro českou ekonomiku pocházejí především z vnějšího prostředí. Bohužel v současné době se zde však situace zhoršuje. Eurozóna jako celek stále ještě roste (II. Q 0,7 %), avšak pro ČR klíčové Německo (jak delší dobu naznačuje negativní vývoj německého průmyslu) zaznamenalo mezi čtvrtletími pokles o -0,2 %. (stejně tak Itálie). Tato situace by v kombinaci s vyhocením situace na Ukrajině mohla sama o sobě výrazně zkomplikovat růstové ambice české ekonomiky. (blíže viz následující kapitola).

To však není zdaleka vše. Vývoj pokladního plnění státního rozpočtu za osm měsíců roku 2014 naznačují, že v zásadě pokračuje rozpočtová restrikce výdajů státního rozpočtu.

Připomínáme, že v platném rozpočtu pro rok 2014 (příjmy ve výši 1 099 mld. Kč, výdaje 1 211 mld. Kč, deficit -112 mld. Kč) se projevoval záměr přechodné Rusnokovy vlády zastavit destrukční rozpočtovou restrikci a odstranit povodňové škody. Z tohoto pohledu byl chápán jako rozpočet mírně expanzivní (samozřejmě pokud by byly naplněny původní předpoklady o deficitu ve výši 100 mld. Kč založeném v návrhu státního rozpočtu na rok 2013).

Skutečně dosažený deficit v roce 2013 – bez ohledu na způsob jeho dosažení – ve výši 81 mld. Kč ovšem znamenalo, že rozpočet na rok 2014 byl bezesporu více expanzivní, než zamýšleli jeho předkladatelé. Meziroční vzestup deficitu o 30 mld. Kč – a tedy i jeho výdajů - totiž není zanedbatelný. Možná, že právě to byl důvod, proč nově se rodící vládní koalice přišla s myšlenkou již při schvalování rozpočtu fakticky snížit naplánovaný deficit o 5 mld. Kč (na 107 mld. Kč). To by nebylo nic fatálního.

Vývoj za osm měsíců letošního roku však signalizuje, že rozpočtová restrikce pokračuje. Výdaje za osm měsíců jsou proti rozpočtovému předpokladu již nižší o téměř 59 mld. Kč. (Nečerpání rozpočtu se tedy ve skutečnosti zvyšuje, protože v průběhu prvního pololetí se výdaje oproti alikvótě držely na hladině o 20 mld. Kč nižší). Je tedy evidentní, že dochází k další, poměrně výrazné rozpočtové restrikci a to bez ohledu na vývoj celkových rozpočtových příjmů.⁶

Přes 80 % se tato restrikce realizuje v oblasti běžných výdajů a to v části neinvestičních transferů fondům (SZIF), neinvestičních nákupů a souvisejících výdajů (-17,6 mld. Kč). Úspora na platech a pojistném proti alikvótě rozpočtu činila za 8 měsíců přes 9 mld. Kč (na této hladině se drží prakticky od počátku roku). Kapitálové výdaje jsou dlouhodobě celkově nižší o 10 mld. Kč. Zde se restrikce prakticky koncentruje v oblasti investičních výdajů - např. investiční transfer ve prospěch SFDI je oproti alikvótě rozpočtu za osm měsíců nižší o cca 6,5 mld. Kč.

Tato situace velmi silně připomíná situaci v roce 2013. Pokud bychom např. předpokládali, že se zastaví současné trendy tj. že se další čtyři měsíce už začnou příjmy i výdaje vyvíjet podle předpokladů rozpočtu, dosáhl by deficit státního rozpočtu za letošní rok mírně nad 50 mld. Kč. Byl by tedy o téměř 60 mld. Kč nižší oproti schválenému rozpočtu 2014, a dokonce o téměř 30 mld. Kč pod úrovní deficitu roku 2013.

Jde samozřejmě o velmi zjednodušený předpoklad, počítající v dalších měsících s naplněním plánovaných příjmů rozpočtu. Je nesporné, že tak jak se pokračující restrikce

⁶ Na daňových příjmech rozpočtu je patrné zhoršování inkasa rozpočtu. Za osm měsíců letošního roku se dostaly daňové příjmy – tedy vlastní příjmy rozpočtu - o cca 12 mld. Kč pod úroveň alikvóty (v polovině roku byly ještě nad ní). Zhoršily se i celkové příjmy rozpočtu, ty byly vzhledem k rychlejšímu čerpání zdrojů z EU vyšší oproti předpokladům rozpočtu za I. pololetí ještě o téměř 37 mld. Kč, v srpnu to již byla pouze zhruba 1 mld. Kč. Prozatím pozitivně se vyvíjí inkaso daně z příjmu právnických osob a DPH. Negativně se vyvíjí spotřební daně (zvláště u minerálních olejů), daň z příjmu fyzických osob zvláště pak u OSVČ. Negativní vývoj (proti rozpočtu) je však možno sledovat i u daně ze závislé činnosti a inkasa pojistného na sociální zabezpečení.

se nemůže neodrazit zpětně v ekonomickém růstu, tak se ani nemůže v konečném důsledku neodrazit ve vývoji daňových příjmů rozpočtu.

Zdá se, že tento proces už začal. Daňové příjmy se začínají zpomalovat (přitom ještě za pololetí se vyvíjely poměrně pozitivně - v podstatě úrovni schváleného rozpočtu). Za osm měsíců jsou daňové příjmy oproti alikvótě rozpočtu nižší o 12 mld. Kč a bez protipatření se tento pokles se bude velmi pravděpodobně dále stupňovat.

Na dokreslení tohoto problému uvádíme několik čísel ukazujících na výrazný rozpor mezi signalizovaným ekonomickým růstem a inkasem daňových příjmů ve státním rozpočtu 2014. Daňové příjmy rozpočtu 2014 byly poměrně přesně propočteny na předpoklad nominálního ekonomického růstu ve výši 2,1% HDP (1,3 % reálně). Červencový odhad MF ČR počítá pro letošní rok s nominálním růstem HDP 4,6 % (2,7 % reálně) což by mělo evokovat oproti schválenému státnímu rozpočtu 2014 vyšší příjmy o cca 27 mld. Kč. Skutečnost však ukazuje vůči Rusnokovu rozpočtu naopak nedovýběr daňových příjmů ve výši 12 mld. Kč.

Obáváme se, že plnění rozpočtu funguje jako určitý „předstihový ukazatel“ a naznačuje, že to s tím prezentovaným ekonomickým růstem nemusí být zcela v pořádku. Postupný nárůst deficitu v oblasti příjmů rozpočtu nemůže být v současné době ničím jiným, než reakcí na výrazné neplnění výdajové strany rozpočtu (koneckonců nevyplacení téměř 60 mld. Kč z rozpočtu za 8 měsíců letošního roku musí být v ekonomice někde znát).

Nárůst deficitu rozpočtu vlivem neplnění výdajových a následně příjmových předpokladů je při pokračování této politiky podle našeho názoru nevyhnutelný. Je velmi pravděpodobné, že se deficit rozpočtu začne v podzimních měsících naplňovat právě tímto způsobem – což bude samozřejmě ten nejhorší možný způsob zvyšování deficitu státního rozpočtu.⁷ O tom, že takto „rozeběhlý“ mechanismus má samozřejmě velmi nebezpečnými konotacemi pro rok 2015 není třeba pochybovat!!⁸ O to více jako velmi důležitý úkol současnosti vyvstává potřeba tento mechanismus velmi dobře známý z roku 2012 zastavit či alespoň výrazně omezit.

ČMKOS dala v celé řadě svých stanovisek v letošním roce jasně najevo, že považuje za naprosto nezbytné přijmout ještě v letošním roce celou řadu opatření na výdajové straně rozpočtu. I když vzhledem k času se již dá stihnout v podstatě poměrně málo, je nutná i příprava řady kroků aby se neopakovala situace minulého a letošního roku i v roce následujícím.

Podle ČMKOS je třeba zahájit přípravu **alespoň několika smysluplných prorůstových projektů** jako je např. zahájení výstavby vodního stupně Přelouč a velmi rychlé vytvoření podmínek pro výstavbu vodního stupně Děčín, příprava pilotních projektů výstavby sociálních bytů aj.).

Podle ČMKOS je nutno podrobně **prověřit, které výdajové programy je** – vzhledem k poměrně složitému předivu legislativních a dalších pravidel ohledně čerpání – **možno posílit ještě v letošním roce** (zvláště z oblasti investic). Minimálně by měla vláda využít 5 mld. Kč, o které snížila „dobrovolně“ deficit rozpočtu na letošní rok. Jde o to, že zákon stanoví rozpočtové výdajové rámce a o těchto 5 mld. by bylo možné zvýšit výdaje.

⁷ I přes toto riziko nepředpokládáme v současné době, že by se deficit prostřednictvím poklesu tempa příjmů v letošním roce mohl dostat přes hranici 80 mld. Kč, pokud by k tomu došlo bylo by to opravdu velmi nebezpečné s velmi negativními projevy v roce 2015.

⁸ Poměrně rozsáhlá agenda snižování daní, kumulovaná do příštího roku (DPH, daňové slevy u dětí a důchodců, zelená nafta, zachování registrace plátců DPH na úrovni 1 mil. Kč) budou tento mechanismus samozřejmě dále posilovat.

Podle ČMKOS je nutno bezodkladně zahájit práce na **odstranění překážek, které zřetelně brání bezprostřední reakci české ekonomiky na prorůstové impulsy**. Tento úkol souvisí s vážnou otázkou, zda je ekonomika věcně vůbec připravena na výraznější prorůstové impulsy (chybí připravenost, výkup pozemků, veřejné soutěže aj.). Když nezareagovala dostatečně dodnes, kde je záruka, že zareaguje v této chvíli. Zopakování situace z minulého roku, kdy – oproti původním předpokladům - nebylo využito cca 12 mld. Kč na investice z důvodů především jejich nepřipravenosti, nelze pravděpodobně vyloučit ani v letošním roce. Naopak, měsíc za měsícem se stává tato vyhlídka stále reálnější. Je tedy naprosto nezbytné ve velmi krátkém čase identifikovat takto úzká – a prakticky všeobecně známá místa – (EIA, zákon o zadávání veřejných zakázek, zákon o liniových stavbách, Natura atd.) a ty co nejdříve odstranit. Jinak se tato nenormální situace bude stále opakovat.

Vzhledem k omezenému času, který zbývá do konce letošního roku, se plánované rozpočtové výdaje nedají reálně proinvestovat a hrozí, že velká část nerozpočtovaných prostředků vůbec nebude vyčerpána. **Českomoravská konfederace odborových svazů je proto přesvědčena, že by se ještě v letošním roce měla být posílena oblast soukromé spotřeby.**

Připomínáme, že za 8 měsíců byly podle pokladního plnění státního rozpočtu výdaje na platy a ostatní platby za provedenou práci vč. pojistného nižší oproti alikvotě rozpočtu 2014 o 9,2 mld. Kč. Úspora na vlastních platech tedy činí zhruba 7 mld. Kč.

Z tohoto důvodu se podle názoru ČMKOS jeví jako průchodné **ještě na podzim letošního roku (např. v listopadu) napravit tabulku platových tarifů (což je nezbytnou podmínkou pro spuštění nového zákona o státní službě)**. Celková náprava tabulky by si vyžádala cca 1,5 mld. Kč ročně (vč. pojistného 2 mld. Kč). Jeden měsíc znamená pro státní rozpočet dopad cca 125 mil. Kč (vč. pojistného cca 170 mil. Kč). Toto zvýšení by se mělo podle názoru ČMKOS zásadně uskutečnit nad rámec předpokládaného zvýšení objemu platů o 3,5 %. A o celoroční dopad této operace, tedy cca 1,5 mld. Kč by měl být upraven návrh rozpočtu na rok 2015.

Českomoravská konfederace odborových svazů je zároveň přesvědčena, že příhodná situace v plnění rozpočtu letošního roku umožňuje veřejně příslibené zvýšení platů o 3,5% pro rok 2015 uskutečnit v předstihu – také např. od měsíce listopadu 2014. 3,5% zvýšení objemu platů reprezentuje pro státní rozpočet roční dopad cca 4,5 mld. Kč (vč. pojistného, které se ovšem téměř celé vrací 6 mld. Kč). To znamená, že jeden měsíc znamená pro státní rozpočet dopad 0,5 mld. Kč (čistý dopad tj. při zahrnutí pouze zdravotního pojištění cca 410 mil. Kč).

Riziko nenaplnění předpokladů ekonomického růstu pro rok 2015

Odhad ekonomického růstu ČMKOS na rok 2015 a s tím spojená rizika jsou podrobně analyzována ve druhé kapitole stanoviska.

Riziko neschválení doprovodných zákonů státního rozpočtu pro rok 2015

Návrh státního rozpočtu na rok 2015 je postaven na změně celé řady zákonů, které nebyly dosud schváleny. ČMKOS považuje za klíčové schválení návrh zákona, kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmu, zákona, jehož klíčovým úkolem je především zásadní změna doposud platného zákona č. 458/2011 Sb., o změně o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa (JIM). Případné neschválení tohoto zákona a plný náběh zákona 458/2011 Sb. 1. 1. 2015 v současném znění by nejen ohrozilo státní rozpočet, ale vyvolalo celkový legislativní chaos.

U zaměstnanců by to znamenalo výrazný nárůst jejich daňového a odvodového zatížení a evidentní pokles čistých mezd. **Vzhledem ke klíčové pozici této novely zákona vyzývá ČMKOS vládu k přijetí účinných opatření, která rizika nepřijetí novely tohoto klíčového zákona eliminují.**

II. Odhad vývoje české ekonomiky v roce 2015

A) Výchozí podmínky

Souhrnná data o vývoji české ekonomiky v polovině roku 2014 nasvědčují tomu, že se podařilo překonat důsledky útlumu hospodářské aktivity, se kterým ekonomika zápolila v uplynulých letech. I když výsledek růstu HDP v roce 2013 byl negativní, přesto je za poslední tři čtvrtletí zaznamenáván relativně uspokojivý růst HDP, který povede k celkově pozitivnímu růstu a za celý letošní rok přesáhne 2 %. I přes tento pozitivní výsledek se stále ještě nedaří překonat nejvyšší dosaženou úroveň HDP z předkrizového období – z roku 2008.

Výsledek za rok 2014 by tak mohl být příslibem, že po sedmi letech by mohlo skončit nejdelší období stagnace ve vývoji české ekonomiky a v dalším roce by již HDP mohl být vyšší než před krizí.

Optimistická jsou především data o vývoji průmyslové výroby – růst zpracovatelského průmyslu se za první pololetí 2014 pohybuje na úrovni 8% oproti minulému roku, což velmi dobrý výsledek. Nelze však zapomínat, že je to růst oproti indexům, které ještě ve stejném období minulého roku zaznamenávaly pokles průmyslové výroby oproti předchozímu roku, tedy jde zatím o vzestup proti nižší základně. Dalo by se proto říci, že úroveň průmyslové produkce se vrací zhruba na úroveň roku 2012 resp., může jí překročit.

Ve stavebnictví se po pěti letech poklesu a stagnace výroby objevují první náznaky oživení výroby. Nicméně pokles stavební výroby byl mimořádně velký – v roce 2013 byla jeho produkce nižší o téměř pětinu oproti průměru roku 2005, z toho v inženýrském stavitelství o více než čtvrtinu. Taková čísla svědčí o skutečně hluboké krizi, která zasáhla tento sektor. Pokud se v prvním pololetí 2014 proto registrují data o růstu výroby meziročně, pak jde o růst proti již velmi nízkému základu minulého roku. Může to však být signál zlepšení konjunkturní situace i – a to především – odraz vyšších státních výdajů do tohoto sektoru.

Zemědělská výroba resp. sklizeň hlavních plodin v letošním roce překoná úroveň minulého roku a bude nesporně dobrým základem pro další rozvoj celého komplexu navazujícího průmyslu.

Vývoj služeb není jednoznačný. Za letošní první pololetí nedosahuje růst jejich výkonů za celý sektor ani 1 % (ve stálých cenách) a v podstatě jen vyrovnává pokles zaznamenaný v roce 2012.

Mimořádně dobré jsou i výsledky zahraničního obchodu. Za letošní první pololetí dosahuje jeho pozitivní saldo 240 mld a je tak o více než čtvrtinu vyšší než před rokem. Stejně tak dobré jsou i výsledky zahraničního obchodu se zeměmi EU, kde je kladné saldo větší o pětinu (resp. v absolutním vyjádření jde o 450 mld Kč) či se zeměmi eurozóny, kde je kladné saldo vyšší téměř o pětinu. Růst salda zahraničního obchodu ovlivňuje sice devalvace korun z listopadu minulého roku, ale i když se tento vliv vyloučí, přesto růst exportního výkonu bude velmi výrazný.

Pozitivní tendence jsou patrné i ve vývoji struktury HDP. Za poslední čtyři čtvrtletí roste spotřeba domácností v průměru více než o 1 % meziročně. Nejrychlejší je pak růst investic, kde investice do fixního kapitálu za první pololetí se zvýšily o více než 6 % - ovšem oproti nízkému základu minulého roku.

V polovině letošního roku tak existuje dostatek signálů, které by mohly nasvědčovat tomu, že česká ekonomika po dvou letech stagnace a poklesu opět nabírá tempo.

Zásadní otázkou však je, zda toto procitnutí a přechod na růstovou trajektorii má trvalejší charakter či zda jde jen o krátkodobé oživení, které může být opět vystřídáno stagnací.

B) Rizika budoucnosti

Budoucí vývoj české ekonomiky výrazně poznamená několik skutečností.

Za nejvýznamnější je nutno považovat zprávy o zpomalení ekonomického růstu západoevropských ekonomik – našich nejdůležitějších obchodních partnerů. Zatím není dostatečně jasný důvod tohoto zpomalení, které navíc je zatím krátkodobé a tudíž může jít jen o krátkodobý přechodný výkyv růstové trajektorie. Nicméně ani v předchozích obdobích nebyly růstové výsledky těchto ekonomik nijak oslnivé. Proto je nutno zprávy o zpomalení ekonomického růstu v této oblasti brát velmi vážně. Také proto, že z těchto ekonomik nepřicházejí zprávy, které by naznačovaly výraznější možnosti růstu.

Druhou velmi významnou skutečností je vývoj ve východní Evropě, především pak na Ukrajině. Sankce, které byly oboustranně vyhlášeny mezi Ruskem a EU přirozeně nemohou nemít dopad ekonomiku EU a také na českou ekonomiku.

Na první pohled by přímý bezprostřední dopad sankcí na českou ekonomiku pravděpodobně neměl být tak významný a za „normálního“ chodu ekonomiky by mohly mít jen okrajový dopad a v horizontu jednoho roku.

Celkový český export do Ruska představuje 3,5 % (absolutně jde o zhruba 120 mld Kč), přitom sankce se týkají jen malé části tohoto exportu, a to vývozu technologií s možností dvojího užití a částečně také potravinářského exportu (čtvrtinu českého exportu tvoří vývoz osobních automobilů, který není sankcemi zasažen apod.).

Je však nutné vidět, že uvedená čísla vyjadřují jen přímý export. Část českého exportu do Ruska se odehrává také nepřímo - přes firmy registrované v jiných zemích. Jak známo, některé významné české firmy jsou registrované v zahraničí např. v Holandsku a přes tyto firmy se může uskutečňovat export do Ruska. Stejně jako tomu může být i přes v off shore firmy. Nakonec stačí se podívat na český vývoz na Kypr, kde statistiky i analýzy jeho obchodu dokazují, že minimálně polovina vývozu této malé ostrovní ekonomiky jsou reexporty. Lze proto vyslovit domněnku, že v současné době o celkové velikosti tohoto českého exportu, který může být směřován do východní Evropy, nejsou žádná věrohodná data. Dotčené firmy nakonec nemají ani povinnost taková data sdělovat.

Vedle toho je dostatečně známo, že české firmy jsou dodavateli komponentů či dílů pro jiné, zejména německé firmy, které jsou exportéry finální produkce do Ruské federace. Ani v tomto případě se nelze opřít o nějaká exaktní data, která by mohla kvantifikovat velikost dopadu na kapacity českých firem.

Je zde ještě jeden prvek potenciálního vlivu sankcí. Rusko již delší dobu provádí politiku lokalizace výroby komponent, zejména v automobilovém průmyslu, ale týká se to i dalších odvětví. Stejně tak se velmi rychle rozvíjí úsilí o záměnu dovozu (v nedávné době se tak do tohoto programu dostaly i české dodávky leteckých motorů využívaných v civilních letadlech). Právě sankce dodají impulsy k urychlení tohoto procesu.

Proto lze očekávat, že dopad sankcí může být významnější, protože může zasáhnout daleko širší spektrum firem a může se projevit zejména omezením poptávky po produkci tuzemských výrobců. Velikost tohoto dopadu je zatím obtížné stanovit.

Proto sankce a jejich dopad na českou ekonomiku je nutno spíše hodnotit ve vazbě na současnou situaci evropské ekonomiky, která nemá zatím za sebou zřetelnou dráhu hospodářského vzestupu a nelze tudíž očekávat, že tento vzestup bude setrvačností pokračovat dál sice menším tempem, ale bude pokračovat. Evropská ekonomika se spíše nachází jen ve velmi křehké situaci oživení a v takovém momentu je každá podobná ztráta odbytu velmi citlivá.

Nelze přirozeně ani vyloučit, že napětí ve východní Evropě nebude eskalovat resp., že nepřeroste do narušení dodávek energetických surovin – především zemního plynu v nadcházejícím zimním období případně dalších surovin.

Úvahy o tom, že lze v krátkodobém horizontu nahradit výpadek exportu na teritoriu Ruska přesunem exportní kapacity jinam, jsou sotva racionální. Dávají sice naději, ale jen stěží odpovídají reálné praxi.

Vstoupit na určité území jako exportér – pokud nemá jít jen o jednorázový obchod – vyžaduje čas na nalezení spolehlivých partnerů, navázání vztahů atd. a to rozhodně nelze udělat z měsíce na měsíc. Pokud proto taková doporučení zaznívají od představitelů vlády jako recept na řešení vzniklé situace, pak se nevyhnutelně budou míjet účinkem. Světový obchod se změnil...

Pokud česká ekonomika vyklidí pozice na tomto trhu – a získávala je tam v poslední letech po rozpadu ruské ekonomiky v devadesátých letech velmi obtížně – a také v souboji s firmami ze západní Evropy – potom návrat na tento trh se může ukázat jako téměř nemožný a může dojít k jeho trvalé ztrátě. Proto sankce – pokud budou uskutečňovány dlouhodobě a zejména v rozšiřujícím se okruhu komodit – mohou mít pro českou ekonomiku velmi negativní vliv

Nelze také pominout, že se evropská ekonomika jako celek ani zdaleka ještě nevyrovнала s krizí, která začala v letech 2008 – 2009. I nadále pokračuje vysoké zadlužení některých zemí resp. většiny zemí EU. Znovu ožívají diskuse o to, jak by měla vypadat hospodářská politika, zda je správné pokračovat v restriktivní politice, nebo naopak uvolnit rozpočtovou disciplínu a rozpočtovou expanzí se pokusit oživit hospodářský růst.

V neposlední řadě je nutno vidět i dopad neklidné situace na teritoriích přiléhajících k Evropě, které také mají dopad na stabilitu ekonomik na evropském kontinentu. Stejně jako zcela evidentně narůstající politické napětí na evropském kontinentu, které rozvoji ekonomické spolupráce nepomáhá.

Sankce se však mohou dotknout nikoli jen vývozních možností tuzemských firem, ale mohou mít dopad i na firmy, které nevyvážejí. Za reálnou hrozbu je možno považovat možnost, že na tuzemský trh se přesune část vývozního potenciálu zemí EU, který v současné době není uplatnitelný na trhu RF. Domníváme se, že může převážně jen o výrobky potravinářského průmyslu resp. o zemědělské produkty (ovoce, zelenina), které mohou být reálnou konkurencí tuzemským výrobcům. I v tomto případě však reálný dopad na celkové národohospodářské agregáty bude minimální.

Je však nutné přijmout včas kroky, které by dopady tohoto přílivu zboží na tuzemský trh eliminovaly a dotčeným firmám vzniklé ztráty plně kompenzovaly. Je to nutné především proto, že tento sektor již prošel výraznou redukcí a pokud by na něho dopadly tyto důsledky, mohlo by dojít k další trvalé ztrátě kapacit a také pracovních míst apod.

Neočekáváme také, že by v příštím roce mohlo dojít k výraznějšímu poklesu nezaměstnanosti. Současné tempo růstu ekonomiky zjevně nevytváří větší počet pracovních míst, a pokud odchází v současnosti k poklesu nezaměstnanosti, pak jde o pouze o sezonní pokles a ke konci roku se nezaměstnanost znovu zvýší. Současná ekonomika funguje s úrovní nezaměstnanosti na úrovni půl milionu nezaměstnaných a tento trend se v nejbližším období podstatně nezmění.

C) Vnitřní podmínky

Na druhé straně může být česká ekonomika příznivě ovlivněna hospodářskou politikou vlády. Vláda opakovaně vyhláší, že považuje obnovení hospodářského růstu za svoji prioritu a tomu také chce podřídit svoji hospodářskou politiku. Záměrem vlády je opustit politiku restrikcí typickou pro Topolánkovu a Nečasovu vládu a deklaruje snahu o podporu investic a spotřeby.

Tato politika je také založena na zlepšení situace ve veřejných financích, kde se zlepšuje výběr daní. Vláda v rozpočtové politice předpokládá zvýšit výdaje na rozvoj infrastruktury – zejména pomocí státního fondu dopravní infrastruktury, počítá také s investicemi na podporu bydlení resp. výstavbou sociálních bytů. Usiluje také o vyčerpání prostředků z evropských fondů.

V dalších opatřeních se pak předpokládá také zvýšení platů v rozpočtové sféře a zvýšení starobních důchodů. Tyto kroky by měly zlepšit koupěschopnost obyvatelstva a měly by podněcovat růst soukromé spotřeby.

Kroky současné vlády tak v podstatě chtějí navázat na oživení hospodářského růstu, i když v současnosti je tento růst stimulován především zlepšením konjunkturální situace vně české ekonomiky. Je otázkou do diskuse, zda je takový stimul vládní politiky je dostačující či nikoli a především o tom, v jaké míře tato vládní opatření mohou změnit relativně nepříznivý vývoj vnějších podmínek.

Očekáváme, že růst HDP - při dosavadním stavu znalosti vnějších podmínek – bude v roce 2015 se pohybovat kolem 1,5 - 2 %. Pokud by se podařilo zlepšit vyhlídky evropské konjunktury, pak by mohl být i vyšší. Takovou možnost však lze – za současného vývoje politické situace v Evropě - pro nejbližší období téměř vyloučit.⁹

⁹ Náš odhad reálného růstu se tedy nachází půl až jeden procentní bod pod úrovní odhadu MF ČR z července letošního roku.

III. Podrobnější připomínky k vybraným částem návrhu státního rozpočtu na rok 2015

A) Výdaje na platy zaměstnanců

ČMKOS připomíná, že podle pokladního plnění státního rozpočtu na rok 2014 jsou výdaje na platy a ostatní platby za provedenou práci vč. pojistného nižší oproti alikvotě rozpočtu 2014 o 9,2 mld. Kč. Úspora na vlastních platech tedy činí zhruba 7 mld. Kč.

ČMKOS proto požaduje:

- 1) **využít existující finanční prostředky a ještě na podzim letošního roku (s účinností od 1. 11. 2014) provést novelu nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě ve znění pozdějších předpisů, tak, aby byla znovu zavedena povinnost zaměstnavatele zařazovat zaměstnance do příslušné platové třídy a platového stupně podle doby dosažené praxe, a to pro všechny zaměstnance, včetně zaměstnanců zdravotnických zařízení (služeb). Výjimku z toho pravidla lze připustit pouze pro zaměstnance, kteří vykonávají práce, jejichž úspěšné provádění závisí především na míře talentu nebo fyzické zdatnosti;**
- 2) **využít existující finanční prostředky a ještě na podzim letošního roku (s účinností od 1. 11. 2014) provést úpravu platů ve veřejných službách a správě odpovídající celoročnímu nárůstu objemu platů o 3,5 % (v návrhu rozpočtu plánované s účinností od 1. 1. 2015)**
- 3) **zvýšit navrhovaný objem prostředku na platy a ostatní platby za provedenou práci v návrhu státního rozpočtu pro rok 2015 o 1,5 % na 5 %. Výdaje spojené s realizací novely nařízení vlády č. 564/2006 Sb., s účinností od 1. 11. 2014 musí jít nad rámec vládou navrhovaného zvýšení objemu prostředku na platy pro rok 2015 o 3,5 %. ČMKOS proto požaduje upravit návrh státního rozpočtu tak, aby meziroční zvýšení objemu výdajů na platy na rok 2015 činilo 5 %. Nejedná se o natolik zásadní nárůst objemu (1,5 mld. Kč ročně), aby stálo za to vyvolat konflikt se zaměstnanci ve veřejných službách a správě, ke kterému v případě, že tato částka bude „odebrána“ z navrhovaného 3,5 % zvýšení objemu mezd a platů nesporně dojde. Tato připomínka je zásadní.¹⁰**

B) Zaměstnanost

Návrh státního rozpočtu na rok 2015 vychází z poměrně optimistické prognózy, pokud jde o vývoj ekonomiky ČR nejen v roce 2015, ale i v letech následujících. Makroekonomický výhled předpokládá postupné, byť nepříliš významné snižování nezaměstnanosti a mírný nárůst zaměstnanosti.

Tento poměrně pozitivní výhled je však nutno brát s určitou rezervou, neboť podle názoru ČMKOS existuje řada rizik, která mohou přispět k tomu, že realita bude horší. (viz

¹⁰ ČMKOS nesouhlasí s úvahami o zvýšení tarifních tabulek pro rok 2015 pouze o 3,5 %. Požaduje, aby celý meziroční nárůst objemu prostředků na platy pro rok 2015 byl realizován formou zvýšení tarifních platů, tj. valorizací všech platových tabulek, které jsou součástí cit. Nařízení vlády. Jednání s ČMKOS v této otázce by měly proto pokračovat.

kapitola II). Je tedy zřejmé, že i v následujícím období je třeba věnovat velkou pozornost zajištění prostředků na politiku zaměstnanosti.

ČMKOS oceňuje poměrně kritický pohled na dosavadní vývoj na trhu práce, především poznatek, že dosavadní růst zaměstnanosti je do značné míry realizován prostřednictvím „neformální práce“ a dílčích pracovních úvazků, neboli že fungování trhu práce je stále více závislé na prekérních formách zaměstnanosti. Takový trend je v příkrém rozporu s programovým cílem ČMKOS usilovat o plnou zaměstnanost na základě stabilních a kvalitních pracovních úvazků.

Podle návrhu SR 2015 by se měly výdaje na **pasivní politiku zaměstnanosti** miniaturně zvýšit z 10,7 mld., v roce 2014 na 11,0 mld., Kč v roce 2015. ČMKOS se domnívá, že tato suma je podhodnocená a připomíná, že podporu v nezaměstnanosti pobírá jen asi 20 % uchazečů o zaměstnání. **ČMKOS proto požaduje zlepšit podmínky finančního zajištění osob v nezaměstnanosti a tomu přizpůsobit i příslušné výdaje.**

Pokud jde o **aktivní politiku zaměstnanosti** (služby), návrh předpokládá zachování dosavadní částky 3,0 mld. Kč i pro rok 2015. **ČMKOS vyjadřuje s tímto návrhem zásadní nesouhlas**, neboť je v rozporu i s jejími programovými cíli.

ČMKOS dlouhodobě prosazuje podstatné zvýšení výdajů na APZ až do stavu, kdy by tyto výdaje tvořily 50 % celkových výdajů na politiku zaměstnanosti, tedy z dnešního hlediska na úroveň asi 6 až 7 mld. Kč. ČMKOS je přesvědčená, že bez zlepšení fungování služeb zaměstnanosti se nemůže podařit vyřešit nepřijatelnou situaci, kdy úřady práce evidují více než půl milionu osob.

ČMKOS vnímá, že náklady politiky zaměstnanosti jsou také hrazeny z prostředků evropských (EU) fondů, nicméně bez razantního zvýšení objemu „národních“ peněz pro tento účel nelze dosáhnout skutečného pokroku. ČMKOS v této souvislosti připomíná, že v materiálu „Aktivizační opatření k řešení nepříznivé situace na trhu práce“, který je aktuálně v připomínkovém řízení, se předpokládá i pravidelné posilování finančního zabezpečení APZ ze strany státu.

ČMKOS zároveň upozorňuje, že předložený návrh rozpočtu nebere v úvahu avizované zavedení podpory mechanismu zkrácených pracovních úvazků (tzv. kurzarbeit), který by měl podstatným způsobem přispět ke zlepšení situace na trhu práce v krizových situacích. Podle posledních informací by měly být náklady na tento mechanismus (podle odhadů cca 250 mil. Kč ročně) hrazeny ze stávající rozpočtové položky určené na APZ, která je i tak podle názoru ČMKOS hluboce podhodnocena. **ČMKOS proto požaduje zohlednit i tento faktor.**

Parametry výdajů na politiku zaměstnanosti nastavené v předloženém návrhu rozpočtu, podle názoru ČMKOS jen dále posunují ČR k zemím s velmi mílo rozvinutými službami zaměstnanosti, neboť **výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti v relaci k HDP jsou v ČR asi desetinásobně nižší než v nejvyspělejších zemích EU** a tento návrh státního rozpočtu tento handicap ještě zvyšuje. **Tyto připomínky jsou zásadní.**

C) Bezpečnost a ochrana zdraví při práci

Vývoj finančních prostředků přidělovaných odborovým organizacím na výkon kontroly nad stavem BOZP u zaměstnavatelů prováděný na základě § 322 zákona 262/2006 Sb., zákoníku práce, se na základě rozhodnutí předchozích vlád v rámci jejich restriktivních opatření v posledních letech výrazně snížil. Celkový objem poklesl ze 40 mil. Kč na 32 mil.

Kč. U Českomoravské konfederaci odborových svazů došlo ke snížení z 28,4 mil. Kč na 22,4 mil. Kč.

Z našich dlouholetých výkazů jednoznačně vyplývá, že jen ČMKOS vykonává výše uvedenou kontrolní činnost s uznatelnými náklady, které převyšují 35 mil. Kč. Více než 12 mil. Kč tak hradí ČMKOS a její odborové organizace ze svých prostředků.

Výkon kontroly nad stavem BOZP u zaměstnavatelů je bezesporu velice důležitou a žádoucí činností, která plní zejména preventivní úlohu. Jen díky kontrolám svazových inspektorů BOZP bylo zjištěno více než 10 tisíc závad, z nichž řada byla závažná.

ČMKOS a odborové svazy v ní sdružené vždy dbaly a dbají na profesionalitu svých svazových inspektorů BOZP (uvolněných, ale také dobrovolných) a považujeme tedy za nezbytné, aby součástí uznatelných nákladů byla také položka na vzdělávání. Zároveň nemůžeme nezmínit fakt, že již několik let nedošlo k navýšení uznatelných mezd svazových inspektorů práce.

Aby byla zajištěna kontrola nad stavem BOZP u zaměstnavatelů minimálně ve stejném rozsahu, požaduje ČMKOS zvýšit celkový objem prostředků určených pro přiděl odborovým organizacím v rozpočtu MPSV na 52 mil. Kč ročně. Tato připomínka je zásadní.

D) Vytvoření Fondu na podporu sociálního dialogu

ČMKOS požaduje vytvořit při RHSD fond na podporu sociálního dialogu a sociálního partnerství. Za tímto účelem požaduje posílit pro rok 2015 kapitolu MPSV (alternativně Úřadu vlády) v rozsahu 40 mil. Kč. Tato připomínka je zásadní