

V Praze dne 11. března 2011

## Nová koaliční dohoda o důchodové reformě z 10. března 2011 – opravdu je všechno jinak?

Zpracoval: Martin Fassmann, Jaroslav Ungerma

### Úvodem

Nová dohoda vládní koalice o důchodové reformě ze čtvrtka 10. března 2011 výrazným způsobem změnila původní představu o DPH a jejím sjednocením a poněkud poopravila – zdá se – i svůj pohled na důchodovou reformu. Na základě nových koaličních ujednání i nadále platí, že hlavní směr důchodové reformy bude postaven na vyvedení 3 % z průběžného systému, a jeho přesměrování do fondů na důchodové spoření. Zároveň se v rámci tzv. malé důchodové reformy počítá se snížením stropu při platbách pojištění na 4 násobek průměrného příjmu.

Kupodivu nebyla po jednání zástupců koalice ODS-TOP09-VV výslovně potvrzena (na rozdíl od opt outu) platnost předchozí dohody, že by děti mohly jedno procento pojistného směřovat přímo k posílení důchodů svých rodičů. Pokud by tomu tak opravdu bylo, pak by se jednalo o další výrazný ústup strany Věci veřejné od svých programových priorit.

Dosažená dohoda předpokládá sjednocení DPH na úrovni 17,5 % u všeho zboží a služeb bez výjimky. Toto sjednocení se uskuteční ve dvou krocích a to od 1. ledna příštího roku se snížená sazba zvýší z 10 % na 14 %, základní sazba zůstane na úrovni 20 %. Od 1. ledna roku 2013 se snížená sazba zvýší ze 14 % na 17,5 % a základní sazba poklesne z 20 % na 17,5 %.

Původní skokové zvýšení DPH se tedy odsouvá z původně předpokládaného čtvrtého čtvrtletí letošního roku a zároveň se rozkládá do dvou let. Zdražení základních životních potřeb je na úrovni tří čtvrtin původně předpokládané výše. Oproti předchozímu návrhu však v konečném důsledku dojde i ke zvýšení ceny chleba, brambor, mléka, syrové zeleniny, nezpracovaných ryb, dětské mléčné výživy a potravin pro metabolicky nemocné o 7,5 % . I v tomto ohledu Věci veřejné ustoupily od svého, v minulých dnech tak zdůrazňovaného, požadavku. Nově se sníží základní sazba DPH z 20 % na 17,5 % (tj. o 2,5 procentního bodu).

Za přínos nové varianty se považuje rozložení zdražování do příštích dvou let a poněkud nižší celkový nárůst (oproti předchozímu návrhu) cen základních životních potřeb. Dále pak zrušení, původně předpokládaného snížení sociálního a úrazového pojištění placeného firmami. Přesto si je však třeba uvědomit, že celkový nárůst bude 7,5 % a že se budou zvedat ceny i základních potravin, kde se dříve nepředpokládal žádný nárůst z titulu sjednocení DPH.

Zvláštní kapitolou, ke které se ještě vrátíme, je předpokládané snížení základní sazby DPH o 2,5 %. Efekt snížení této sazby si vládní představitelé briskně započítali do snížení dopadů na obyvatelstvo. Takže podle ministra Drábka „se plánovaná sleva na dani za dítě přizpůsobí propočtům dopadů nové výše DPH na rodiny. Původně to bylo 250 korun, podle Kalouska by to mohla být zhruba polovina. Nečas odhaduje, že by to mohlo být méně než sto korun“ (Právo 11. března 2011).

Tak se podívejme. Zvýšení ceny základních životních potřeb se ve skutečnosti dostane na tři čtvrtiny původně předpokládané výše a „nově“ se zdraží i Sunar pro kojence, ale přesto dopady na rodiny s dětmi klesnou na polovinu (Kalousek), či dokonce pod 40% původně předpokládaného dopadu.....

Abychom to ale vzali popořadě.

- Je nesporné, že zvýšení snížené sazby DPH z 10 % na 14 % a dále na 17,5 % přinese při prostém lineárním propočtu (viz. dále) oproti letošnímu roku v roce 2012 + 24 mld Kč, v roce 2013 + dalších 21 mld Kč. O těchto celkem 45 mld Kč – oproti současnému stavu – zaplatí v roce 2013 spotřebitelé více za základní životní potřeby.
- Je nesporné, že snížením základní sazby z 20 % na 17,5 % přijde v roce 2013 státní rozpočet o cca 23 mld Kč.
- Je ovšem velmi sporné předpokládat, že o těchto 23 mld Kč se sníží ceny zboží a služeb zatížené základní sazbou, a že toto snížení se projeví v cenách pro konečné spotřebitele. Základní sazba se v České republice snižovala již několikrát, a v podstatě nebyl zaznamenán žádný významný pokles cen. Samo ministerstvo financí si je tohoto efektu velmi dobře vědomo, protože tento argument v minulosti velmi hojně používalo i v oficiálních dokumentech. (Lze očekávat, že ke snížení cen může dojít nanejvýš v cenách energií, kde však to vzhledem k současnému světovému vývoji bude spíše znamenat, že zcela zřetelné cenové nárůsty „nebudou tak velké“.) Spíše se dá reálně předpokládat, že snížení základní sazby bude využito výrobcí a obchodem k řešení svých nákladů.

Čili suma sumárum, není důvod k nějakým oslavným článkům, že základní životní potřeby občanů „podraží méně než se čekalo“. Zvýšení cen základních životních potřeb o 7,5 % občané prostě zaplatí a vládou předpokládaného snížení cen se až na několik výjimek ani nedočkají.

A i kdyby tomu tak bylo – je velkou otázkou zda tato „kompenzace“ by byla určena opravdu těm nejpotřebnějším. Těm, kterým tak pohotově pánové Kalousek a Nečas přepočítali, jejich již tak podhodnocenou „kompenzací“ v duchu starého rčení, že zdražení chleba bude kompenzováno snížením cen elektrických lokomotiv a varhan.

**Inu občané radujte se, zvýšení DPH nebude 10 %, ale jen 7,5 % a to už by měl být důvod k oslavným fanfárám. Vždyť jsme pro vás vyjednali slevu.... A tu jak známo nelze chtít zadarmo...**

### Odhad dopadů

Podívejme se nyní, jak tato operace bude pravděpodobně vypadat. Nejdříve si však připomeňme, jaké komodity se budou „sjednocovat“ – lépe řečeno zdražovat, sice ve dvou krocích, ale přesto celkem o 7,5 % :

- **potravin, voda, zvířata a rostliny, léky a léčiva, knihy, noviny, časopisy a jiné tiskoviny, zdravotnické prostředky, zboží pro osobní užívání nemocnými**

(pomůcky pro slepce – počítače apod., pro neslyšící, manipulační stroje pro těžce zdravotně postižené osoby), hnojiva a prostředky proti škůdcům, dětské sedačky, dětské pleny

- zemědělské a chovatelské práce, práce související s povozem lesních školek, práce související s rybolovem a chovem ryb, úprava a rozvod vody, dodávky tepla, bytová výstavba, služby ubytovací a stravovací, pozemní doprava (osobní železniční a silniční doprava), vodní a letecká doprava, zdravotní péče (pokud není osvobozena)
- sociální péče (pokud není osvobozena), vstupné na kulturní a sportovní akce, umělecké a ostatní zábavní služby (činnosti spisovatelů, skladatelů, malířů, sochařů, herců, činnosti knihoven (půjčování knih veřejnosti), pohřebnictví a související služby.

## 1. Inflace a valorizace důchodů

Sjednocení sazeb DPH vyvolá **přímý cenový impuls** v minimálním rozsahu cca 1,2 % v roce 2012 a 1 % v roce 2013 nad úroveň běžného vývoje **průměrné roční míry inflace**. (Za dva roky tedy cca 2, 2%). V tomto propočtu vycházíme z odhadu objemu dodatečného příjmu veřejných financí v rozsahu 45 mld Kč a velikosti kupního fondu (2 bil. Kč) v ČR a jen omezeného vlivu snížení základní sazby DPH.

Celková průměrná roční inflace v roce 2012 by se tak mohla pohybovat okolo 3-3,5 % (jedná se o první odhad).

Nutno však podotknout, že se jedná o přímý dopad vlivu sjednocení DPH na konečné spotřebitele. Vedle nich se však evidentně objeví ještě vyvolané dopady jejího sjednocení do spotřebitelských cen. Souvisí to především s výrazným zvýšením nákladů v oblasti veřejných služeb (především zdravotnictví)..

V **indexu životních nákladů důchodců**, se vzhledem k rozdílnému spotřebnímu koši (vyšší podíl komodit přesunovaných do základní sazby) bude přímý roční vliv sjednocení pohybovat v roce 2012 1,8 % (v roce 2013 1,3 %) nad běžný vývoj inflace. Celkový vzestup indexu životních nákladů důchodců by se pak pohyboval v roce 2012 okolo 4 %. Jde opět, tak jako v předchozím případě, spíše o spodní hranici odhadu. Vzhledem k tomu, že se nově počítá se zahájením první etapy zdražování až od ledna 2012, nebude mít toto zvýšení na valorizaci důchodů od 1.1 2012 žádný vliv.

Valorizace reaguje na předchozí vývoj. Aby v této valorizaci bylo zohledněna tato úprava musela by vláda rozhodnout o zvýšení důchodů nad úroveň danou valorizačním pravidlem. V minulosti při očekávání výraznějších cenových impulsů nebyla taková opatření ve prospěch důchodců a rodin s dětmi ničím neobvyklým. Je otázkou, jak se k tomu postaví současná vláda. Obáváme se že se bude tvářit, že se nic neděje – lépe řečeno, že bude vydávat valorizaci důchodů od 1. 1. 2012 pokrývající předchozí vývoj inflace zároveň za „kompenzaci“ zvýšených nákladů spojených se zdražením základních životních potřeb.

## 2. Veřejné finance

Pro veřejné finance by – uvažováno čistě teoreticky - mohlo sjednocení sazeb znamenat dodatečný příjem (oproti současnému stavu) v rozsahu + 24 mld Kč pro rok 2012

a 21 mld Kč pro rok 2013. 1 procentní bod zvýšení snížené sazby DPH v současné struktuře totiž znamená dodatečný příjem ve výši + 6 mld Kč, 1 procentní bod snížení základní sazby DPH v současné struktuře znamená ztrátu veřejných financí v rozsahu -9 mld Kč.

Je zřejmé, že tento odhad je vysoce optimistický. Jedná se o jednoduchý propočet, který nepočítá s tzv. **cenovou elasticitou spotřeby**, která se projeví u zdražovaného zboží. Odhad tedy vychází z nerealistického předpokladu, že bez ohledu na nárůst cen budou spotřebitelé poslušně akceptovat cenové nárůsty základních životních potřeb a ani „o bochník“ nesníží svůj rozsah hmotné spotřeby (což za současné příjmové situace v ČR je prakticky nemožné). Podle našeho názoru se s ohledem na cenovou pružnost dá reálně finanční přínos sjednocení DPH na úrovni 17,5 % odhadnout na maximálně 18 mld Kč.

Teprve těchto realistických 18 mld Kč může být tedy určeno pro neutralizaci dopadů **důchodové reformy do veřejných rozpočtů a na další „doprovodná opatření“ předpokládaná MPSV**. Podívejme se proto, na čem je patrně tato úvaha založena.

- 1) **Vyvedení tří procent z průběžného důchodového systému**. To reprezentuje – vztaženo na všechny pojištěnce objem 36 mld Kč. Pokud by se opt out týkal jen pojištěnců do 35 let, reprezentovalo by to v dnešních podmínkách objem cca 20 mld Kč. Nicméně i toto je velkou neznámou. Masívní kampaň důchodových fondů může tuto částku významně zvýšit. ***Snížení stropu pojistného*** ze 6 na čtyřnásobek průměrné mzdy bude reprezentovat ztrátu veřejných financí o další 3 mld Kč. Celkem cca 23 mld Kč. Při velké zdrženlivosti můžeme konstatovat, že vyvedení 3 % pojistného a zastropování pojistného může být při velmi optimistickém vývoji pokryto sjednocením DPH (když se penzijním fondům nepodaří získat větší počet pojištěnců)..
- 2) **Vyvolaná valorizace důchodů a kompenzace pro rodiny s dětmi** – Celkový dopad sjednocení DPH do inflace vyvolá dodatečný nárok na valorizaci důchodů v rozsahu 6 mld Kč. Rozložením zdražení do dvou let dojde i k časovým posunům v nutné valorizaci důchodů.

Posun sjednocení DPH znamená, že v roce 2012 není nutno provádět z tohoto titulu valorizaci penzí. Z cenového nárazu spojeného se zdražením v roce 2012 pravděpodobně nemusí být důchodcům v roce 2012 kompenzováno vůbec nic. A na to bezpochyby také vláda spoléhá. (Pokud se nezmění valorizační schéma bude tento nárůst kompenzován až při valorizaci v roce 2013 a zvýšení DPH v roce 2013 bude valorizováno až v roce 2014. S mimořádnou valorizací důchodů, která byla v minulosti při takto zřetelně proinflačních operacích používána se evidentně nepočítá. Ministr Drábek sice operuje v tisku se zhruba poloviční valorizací (oproti původnímu předpokladu 4 mld Kč). Je otázkou, o jaké valorizaci vlastně hovoří, zda to nakonec není tak, že se valorizace předchozího vývoje bude vydávat za valorizaci zvýšení DPH.

Ani v tomto případě však nebude sjednocení sazeb DPH – vzhledem k rozdílnému vývoji průměrné míry inflace a indexu životních nákladů důchodců, plně kompenzováno. Tvzení, která se občas objevují, že důchodci na sjednocení DPH dokonce vydělají jsou naprosto absurdní. Co se týče **valorizace životního minima a zvýšení podpor rodinám s dětmi**, ani na tuto kompenzaci takto zamýšlený systém při plném náběhu opt outu nedává dodatečné zdroje. Je otázkou v jaké výši, a zda vůbec tato původně zamýšlená 6 miliardová kompenzace se nakonec bude pohybovat.

- 3) **Vyvolané zvýšené výdaje ve veřejné sféře**. Zvýšení DPH postihne samozřejmě celou veřejnou sféru. V první řadě celý sektor **zdravotnictví**. Zvýšení cen léků, tepla, vody, zdravotnických prostředků, potravin se nesporně odrazí v nárůstu nákladů poskytovatelů zdravotní péče. Odhadujeme, že celkový nárůst nákladů zdravotnictví

spojený se sjednocením DPH stoupne oproti roku 2011 v roce 2012 o 5 mld Kč. V roce 2013 se tato částka dále zvýší až na 8 mld Kč<sup>1</sup>. Stejně problémy bude mít samozřejmě celá veřejná správa a služby – vč. resortů školství, kultury apod. Celkově se náš minimální odhad pohybuje pro rok 2013 mezi 10 - 12 mld Kč pro celé veřejné rozpočty.

Tuto částku by měl centrální rozpočet přečerpat ze svých příjmů zpět do rozpočtů zdravotních pojišťoven, a místních rozpočtů a samozřejmě posílit i vlastní dotčené rozpočtové kapitoly). Je nadmíru jasné, že s těmito výdaji uvažované reformní schéma vůbec nepočítá. Proto bude všem těmto institucím řečeno, že těchto „pár“ miliard musejí ve svých rozpočtech ušetřit resp. bude nutno je přenést na uživatele těchto služeb vyšší spoluúčastí. Taková je přece logika kroků této vlády....

V první řadě jde o **zdravotnictví**. Zdravotnictví pracuje v současné době se systémovým ročním deficitem cca minus 7 mld Kč. Minimální dopad sjednocení DPH pak bude dalších minus 8 mld Kč.

Pokud vláda zvýšené náklady plynoucí ze sjednocení DPH nebude kompenzovat (tedy že finance odčerpané ze zdravotnictví prostřednictvím zvýšené DPH do tohoto „nereformovaného“ sektoru zpět nevrátí), což téměř s jistotou nebude, pak nás čekají velmi krušné časy.

Návod na řešení tohoto vyvolaného problému se přece už dávno „našel“ při koaličních jednání – snižovat náklady a samozřejmě to, co se již také objevilo při diskusi s ministrem financí – spoluúčast pacientů. Proto se také tak spěchá s prolomením §13 zákona 48/1997 o veřejném zdravotním pojištění. V tomto zákoně se zavedení nucené spoluúčasti pacientů na úhradě zdravotní péče cudně nazývá „**otevření možnosti legálně si připlatit**“. Je velmi pravděpodobné, že již v dohledné době nejpozději v roce 2013 si budou pacienti „legálně připlácet“ v rozsahu dalších 15 mld Kč. Celkové „příplácení“ se tak minimálně zvýší ze 46 mld Kč, dosažených v roce 2009, na více než 60 mld Kč a míra spoluúčastí se zvýší z 16 %, dosažených v roce 2008 na zhruba 23 %.<sup>2</sup> Roční průměrný výdaj na spoluúčast ve zdravotnictví přepočtený na jednoho nemocného by pak činil cca 15 000 Kč (jde opět především o důchodce a rodiny s malými dětmi).

Stejný postup pak urychlí např. i další „systémové změny“ ve školství (školné) či dalších oblastech veřejných služeb a správy (včetně propouštění).

**Při plném náběhu důchodové reformy a plného sjednocení DPH na úrovni 17,5% je tato operace s obtížemi schopna pokrýt vyvedení 3 % pojistného soukromým důchodovým fondům a zastropování na úrovni 4 násobku průměrné mzdy.**

**Pro kompenzaci zvýšených nákladů důchodců a rodin s dětmi a také vyvolaný nárůst nákladů v oblasti veřejných služeb nebude sjednocení DPH na této úrovni poskytovat dostatek zdrojů. Nevyhnutelně proto bude muset přijít ještě další úprava DPH, nebo jiných daní nebo redukce jiných rozpočtových výdajů.**

<sup>1</sup> V odhadu je zohledněn pokles základní sazby o 2,5 procentního bodu.

<sup>2</sup> V této souvislosti není od věci si připomenout volební program TOP 09, který říká, „spoluúčast, která tvoří v současnosti zhruba 14 % celkových výdajů oproti 25 % obvyklým v rozvinutých zemích Evropské unie, bude růst maximálně o 3 procenta ročně“. Jak vidět, tento volební program se daří naplňovat – už jen dva body...

Efekt zvýšení DPH bude pro rozpočet důležitý v příštím roce, kdy se jím zaplácnou některé díry. Rok poté – v roce 2013 – však se problém rozpočtu v plné míře vyostří. Do té doby však vláda přijde s novým systémem daní a to bude daleko vážnější dopad na občany než dosavadní hrátky s DPH.

Zatím jsme zde hovořili pouze o přímém dopadu sjednocení. Dopady zvýšení DPH do veřejných služeb však vyvolají další tlak na výdaje občanů. A opakovaná vyjádření ministra Kalouska by nikoho neměla nechat na pochybách, že právě toto je jedním z dalších cílů této celkové reformní operace. Na kompenzaci dopadů sjednocení DPH do oblasti veřejných služeb se již jaksí „nenajdou zdroje“ a tyto oblasti pak budou muset fakt, že jim centrální rozpočet prostřednictvím sjednocení sazeb odčerpá peníze řešit vlastními silami – snížením nákladů, omezením rozsahu poskytované služby, privatizací a v závěrečné fázi zvýšením „spoluúčasti“ občanů. Bohužel nejde o žádnou fantazii, naprostou realitu.