

Možnosti pro aktivní hospodářskou politiku na krajské úrovni

8.9. 2012

VILÉM SEMERÁK A JAN ŠVEJNAR

Prezentovaná studie shrnuje možnosti hospodářské politiky na úrovni regionů. Na úrovni celé ČR je pro rok 2012 očekáván jednoznačný ekonomický pokles, který bude následován pozvolným oživením – za předpokladu, že nedojde k další eskalaci problémů EMU. Scénáře dopadů na jednotlivé kraje naznačují, že i když jsou jednotlivá odvětví české ekonomiky z hlediska průměrné závislosti na vývozu a dovozu méně otevřená, než je často zjednodušeně prezentováno, prostor pro efektivní fiskální stimulaci zůstává malý. Neznamena to, že by však fiskální politika byla neúčinná, v současné české situaci by zcela stačilo kdyby nepůsobila směrem ke zhoršování situace a vyvolávání obav veřejnosti, které vedou i k poklesu soukromé poptávky. Prostor pro podobnou politiku na krajské úrovni je ještě omezenější.

Českou republiku je opět v recesi, která má však odlišný charakter než recese v roce 2009. I když zahraniční poptávka stále ještě v reálných číslech roste, nestačí na to, aby zkompenzovala vývoj veřejné poptávky ovlivněné úspornými opatřeními i soukromé poptávky limitované pesimismem spotřebitelů i podnikatelů. Prognózy pro roky 2012 a 2013 vydávané od konce roku 2011 jsou postupně upravovány směrem dolů, v současné době se pesimistická očekávání většiny prognóz zastavila u očekávání cca 0.5-1% poklesu pro rok 2012, avšak za předpokladu, že nedojde k další eskalaci problémů v EMU.

Závěry jsou pro možnosti hospodářské politiky relativně pesimistické. I když je pravda, že průměrný sklon k dovozu většiny sektorů je nižší, než se často mezi laiky traduje, přesto se při zvážení všech podstatných okolností (zejména rozdíl mezi mezním a průměrným sklonem k dovozu) jeví multiplikační efekty fiskální politiky v ČR jako relativně omezené a vláda tak prakticky nemá možnost, jak nahradit případný výpadek zahraničního obchodu domácí fiskální expanzí. Současně však tyto efekty nejsou nulové, což znamená, že škrty vládních výdajů mají tendenci dále prohlubovat případné problémy s agregátní poptávkou – zvláště jsou-li kombinované se signálním efektem souvisejícím s nedostatečnou přípravou a veřejnou prezentací podobných kroků vedoucích k nejistotě spotřebitelů a investorů.

Tento dopad změn fiskální politiky se zdá být velmi patrný v dosud publikovaných datech o vývoji české ekonomiky mezi 3. čtvrtletím roku 2011 a 2. čtvrtletím roku 2012, kdy došlo nejprve ke stagnaci a pak reálnému poklesu HDP i přes reálný růst exportu. Dostupná data naznačují, že tento vývoj souvisel do značné míry právě s nejistotou a pesimismem mezi domácími spotřebiteli a investory. Současné prognózy naznačují, že tento vývoj domácí poptávky povede k reálnému poklesu českého HDP i za celý rok 2012 až teprve v roce 2013 je možné počítat s mírným oživením – pokud ovšem nedojde k eskalaci problémů EMU a pokud se stabilizuje domácí poptávka.

Tato situace znamená pro ČR velmi specifickou výchozí situaci, ve které reálně hrozí, že případný zvrát v EMU bude mít na českou ekonomiku i na ekonomiku jednotlivých kraj výrazně horší dopady, i pokud by byl jeho vliv na poptávku po českých exportech byl omezen „jen“ na rozsah poklesu k jakému došlo v letech 2008/2009. Důvodem je nepříznivý souběh problémů s domácí poptávkou s případným výpadkem poptávky zahraniční.

Je užitečné stručně analyzovat vývoj v minulých recesích i na úrovni regionů. Pokud analyzujeme vývoj regionální nerovnosti (měřené HDP na obyvatele), zdá se, že tato nerovnost během recese 1998/99 spíše vzrostla, tj. regiony, které na tom byly hůře, si ještě relativně pohoršily. To souvisí s dlouhodobou rolí exportní poptávky v rozvoji úspěšných regionů a s faktem, že tato recese souvisela především s nedostatečnou domácí poptávkou. Jednoduše řečeno – úspěšnější regiony (většinou ty zapojené více do exportních aktivit) rostly před recesí rychleji a v průběhu recese zaznamenaly méně negativní vývoj. Odlišně vypadá situace v roce 2009, kdy došlo v průběhu ekonomického poklesu i poklesu rozdílů v regionálních HDP. Vysvětlení je, že regiony, které byly velmi úspěšné v expanzi v letech 2004–2007 byly opět regiony více závislé na exportech. Ty samé regiony pak utrpěly krátkodobě vyšší šok po poklesu exportní poptávky.

Nepřekvapí pak ani zjištění, že dva z regionů, které dlouhodobě mezi tři nejvíce problematické z hlediska nezaměstnanosti (Ústecký kraj a Moravskoslezský kraj) zažily v letech 2008–2010 relativně nižší zvýšení nezaměstnanosti, zčásti i proto, že se jim nepodařilo využít předchozí boom k dostatečnému snížení nezaměstnanosti na úroveň úspěšnějších krajů.

Tato zjištění naznačují, že dopady na relativní situaci v regionech budou záviset na tom, zda bude případná krize více souviset s domácí nebo zahraniční poptávkou. Pokud by měla pokračovat současná situace (tj. reálně klesající domácí poptávka zčásti kompenzovaná rostoucí zahraniční poptávkou) hrozí diferencovaný vývoj, kdy regiony s tradičními strukturálními problémy a méně zapojené do exportních aktivit ponесou větší podíl problémů souvisejících se zvýšenou mírou nezaměstnanosti. Pokud se naopak podaří stabilizovat domácí poptávku a hlavní impulz bude přicházet zvenčí, zažili bychom analogii situace z let 2008–2010, ovšem zhoršenou kvůli odlišné výchozí situaci.

Výsledky analýzy na regionální úrovni potvrzují, že prostor pro efektivní protikrizovou politiku spoléhající na multiplikační efekty veřejných výdajů je logicky ještě menší než na národní úrovni. Regionální instituce jak v důsledku omezeného prostoru pro fiskální stimulaci, tak kvůli tomu, že multiplikační efekty podobných zásahů na sub-národní úrovni jsou ještě nižší než na úrovni národní, nemají moc možností, jak se případným hlubším propadům regionálního HDP a nárůstu regionální nezaměstnanosti vlastními zásahy bránit.

Regionální instituce tak mají mizivé šance, jak implementovat proticyklickou politiku, spíše by se měly snažit soustředit na faktory důležité pro dlouhodobý rozvoj regionů, tj. faktory, které zatraktivní region jak pro investory (infrastruktura), tak pro kvalifikované zaměstnance a vyšší příjmové skupiny (dopravní obslužnost,

bezpečnost, základní infrastruktura pro rodiny s dětmi), a formulovat své výdajové programy tak, aby nepodřývaly zejména tuto druhou část faktorů ovlivňující regionální rozvoj.

Jako logická se pak jeví spíše snaha o brzdění negativních dopadů nejistoty na soukromou poptávku (at' již formou zvýšení transparentnosti, boje proti korupci, snaha o zlepšování bezpečnosti v regionech) nebo na dlouhodobé rozvojové strategie ve formě budování infrastruktury vhodné pro podnikatelské aktivity a vytváření podmínek, které udrží v regionech kvalifikovanou pracovní sílu a bohatší obyvatelstvo (bezpečnost, kvalitní školy, infrastruktura).