

Komentář k

Srovnání makroekonomických dopadů národních programů pro zvyšování energetických standardů budov s jinými, státem podporovanými aktivitami (M. Zámečník, T. Lhoták)

L Niedermayer, Měchenice, červen 2012

Uvedený dokument představuje velmi kvalitní pohled na analyzovanou oblast. Jeho závěry korespondují jak s ekonomickou logikou či intuicí. Shodují se i s obdobnými analýzami, které se zabývaly podobnými tématy¹, i když často v užším kontextu a za využití jiné metodiky. I přes autory citovanou nepřesnost některých postupů (str. 9) může studie sloužit jako kvalitní podklad pro formování některých politik státu, při kvantifikaci jejich dopadů a určení dalších cest pro další analýzy.

Ve svém příspěvku se zaměřím na 3 otázky s uvedeným textem související:

1. Role předmětných aktivit z hlediska krátkodobého výkonu ekonomiky
2. Širší ekonomické souvislosti
3. Volba mechanismů státní podpory předmětných aktivit

1. Role předmětných aktivit z hlediska krátkodobého výkonu ekonomiky

Výsledek analýzy není překvapující. Vysoký podíl lidské práce a značný podíl dodávek materiálů zevnitř české ekonomiky (tedy malý podíl dovozních součástí na realizované aktivitě) vede k vysoce pozitivnímu dopadu aktivity na ukazatele klíčové pro růst domácí ekonomiky. Je velmi obtížné nalézt ekonomickou aktivitu se srovnatelně pozitivním dopadem na růst ekonomiky, příjmy státního rozpočtu i zaměstnanost (což jsou kategorie vzájemně provázané) a to i při zohlednění jisté nepřesnosti, se kterou využité metody definičně pracují. Malé rozdíly ve vlivu na makro ukazatele pro jednotlivé aktivity nejsou z tohoto pohledu překvapením. Jak studie správně ukazuje, fiskální výhodnost předmětných aktivit pochopitelně zvýší využití finanční páky – tedy situace, kdy pouze část prostředků na cílenou aktivitu pochází ze státního rozpočtu a část zbývající je financována například úvěrem (v případě soukromého sektoru). V tomto případě dosahují fiskální

¹ Například studi týlající se programů panel, presentovanou při uvedení Státní politiky pro oblast bydlení v červnu 2011 (Deloitte).

multiplikátory hodnot značně vyšších než 1 (v oblasti nad 3 tam, kde lze páku využít, naopak u veřejných investic se multiplikátory nezvyšují²).

To co je na této finančně naprosto korektní logice obtížné, je odhadnutí takové míry podpory aktivity státem, která zajistí stimulaci aktivity. Pokud by totiž k provádění aktivit v rozsahu X nebyla třeba státní podpora, která stojí v základu kalkulací multiplikátoru, tak jakýkoliv fiskální výdaj na podporu této činnosti musí být poměřován nejen k dosaženému množství aktivity Y, ale jen k rozdílu Y-X. Skutečnost, že stát se otázkou potřebné míry státní podpory aktivity zabývá jen okrajově (viz zmínka na straně 11), je zásadní chybou politiky státu v těchto oblastech, která definičně vede k neefektivitě státních výdajů.

Úvaha o posílení poptávky po popsané aktivitě přes aktivní státní politiku má i širší ekonomické souvislosti v krátkém časovém horizontu. Pokud stát za pomoci fiskálních opatření zvýší poptávku po určité činnosti, tak v první fázi dojde ke zvýšení cen (což změní ekonomickou kalkulaci efektivity i potřebné míry podpory) a poté k navýšení nabídky a s tím spojeným snížením cen. Rychlé odstoupení státu od této podpory pak učiní na trhu přebytek nabídky firem, aktivitu vykonávající. Počáteční pokles cen v této fázi může situace zlepšit (převis nabídky kapacit), ale následně dojde k zániku některých firem aktivních v této oblasti a s tím spojeným rizikem destabilizace ekonomického sektoru. Dalším faktorem, který vede k potřebě strategického a dlouhodobého vedení programu je potřeba vytvořit dostatečnou a stabilní poptávku po podporované aktivitě, což u krátkodobých a nestabilních programů lze jen obtížně (dále v části 3).

Proto je nutno finanční nástroje podpory navrhovat tak, aby tržní výkyvy, s implementací obdobných programů spojené, byly vzaty v potaz a byly co nejmenší v porovnání s výší cíleného ekonomického impulzu (viz dále část 3). Plánování programů podpory jako víceletých, s určitou náběhovou a útlumovou fází, se jeví jako nezbytné. K dosažení tohoto není třeba jen „správně kalibrovat podporu“, ale také „plánovat“ zdroje, které budou užity.

2. Širší ekonomické souvislosti

Krátkodobý ekonomický stimul plynoucí z podpory uvedené aktivity není jejím jediným přínosem³. Snížení energetické náročnosti budov může mít, dle příkladů realizovaných na individuální úrovni, podstatný vliv na spotřebu energie (jak ukazují odhady v textu). Vzhledem k tomu, že zdrojem energie je v podmínkách ČR buďto dovoz energetických surovin, nebo zdroje domácí spojené s poměrně zásadními zásahy do krajiny a surovinového bohatství ČR, jejichž společensky dopad zřejmě není správně ekonomicky odhadnut a zohledněn (těžba uhlí), jsou energetické úspory de facto značným zdrojem potenciálního růstu bohatství – zdroje ušetřené

² Například kofinancování municipality centrálních prostředků mění jen sktrukturu veřejného výdaje, ne ale jeho povahu.

³ V opačném případě by ji bylo možno porovnávat se známými příklady stavění hladových zdí či kopáním a zahrnováním jam.

úsporou za energie by zřejmě společnost (jednotliví lidé a firmy) mohli být sto využití na nákupy takového zboží a služeb, které podpoří růst více⁴ (lze očekávat, že dovozní náročnost či negativní externalita například spotřeby budou nižší než u „produkce“ energie).

Tato hypotéza se střetává se změnami na nabídce způsobů produkce energií (rostoucí podíl obnovitelných a zároveň mnohdy i méně stabilních zdrojů). Je pak otázkou, do jaké míry by tento možný nový mix poptávky i nabídky je dostatečně analyzován a odhadnut jeho dopad na možné přístupy k energetické politice (což je oblast, ke které se autor není sto kvalifikovaně vyjádřit). Hrozí však, že podcenění tohoto faktoru může vést k mis alokaci zdrojů do produkce energie, které nebude později ekonomicky výhodná. Lze totiž očekávat, že vysoké ceny energií spolu s dostupností technologií na jejich úsporu, dříve či později podstatně zvýší využití těchto technologií s dopadem na pokles spotřeby energie v některých segmentech ekonomiky. Vládní politika zřejmě sehrává pouze roli „urychlovače“, který rozhoduje o náběhové křivce investic, resp. o jejím posunu v čase a strmosti. A nikoliv o tom, zda k investicím dříve či později dojde. Z tohoto pohledu, právě z hlediska vhodnosti přejít rychle na křivku odpovídající dlouhodobé poptávce po energii, dává urychlení tohoto procesu smysl⁵.

Z pohledu na konkrétní makro situace, ve které se česká ekonomika nachází, se jeví jako podstatné zvažovat cesty, jakými stimulovat ekonomickou aktivitu. Pomalý růst ohrožuje nejen fiskální stabilitu země (čím pomaleji rosteme, tím bolestnější fiskální opatření k stabilizaci dluhu musíme přijímat), ale s tímto rizikem roste obava, že se naše země dostane do ranku zemí fiskálně ohrožených. V této situaci, podpora projektů s vysokými makro multiplikátory je adekvátní reakcí. Omezený fiskální prostor pochopitelně vyvolává potřebu obezřetnosti při navrhování výdajových programů. Postoj k této otázce může být řešen kombinací například těchto postupů:

- Expenditure switching, tedy utlumení výdajů s nízkými multiplikátory a přesunutí do výdajů ekonomicky příznivějších
- Využití emisních povolenek (viz text studie)
- Možnost použití EU fondů

Příčemž platí, že programy musí být nastaveny jako fiskálně co nejvíce finančně „šetrné“.

V některých oblastech by však měla tato politika být kombinována s dalšími opatření – v případě státu zejména revizí vlastněných nemovitostí a odprodeje majetků zbytných (což by mj. mohlo presentovat další zdroj na financování projektů).

⁴ Tato úvaha je podobné té, že z ekonomického hlediska si zasluhuje stejnou podporu jako oblast exportů také oblast importní substituce. V praxi tomu ovšem tak z pohledu politiky státu není.

⁵ O možné razanci tohoto procesu vypovídá rychlost posunu v kancelářské výstavbě směrem k šetrným budovám a také mnohem vyšší péče energetickému hospodářství u řady podniků

Investice do nemovitostí, které stát nepotřebuje, nejsou i přes pozitivní fiskální multiplikátor, vhodnou politikou.

3. Volba mechanismů státní podpory předmětných aktivit

Mám za to, že správné nastavení parametrů programů, které budou fiskálně ze státního rozpočtu či jiných centrálních zdrojů podporovat vybrané aktivity není možné bez podrobné a kvalitní analýzy ekonomiky aktivity pro jejího zadavatele (zohledňující pro něj reflektovatelné parametry, zejména úspory energií ev. další zhodnocení nemovitosti).

Nastavení programů by mělo skloubit zejména tyto aspekty:

- Prediktabilitu a stabilitu podpory
- Flexibilitu programu ke změně podmínek
- Minimalitu veřejné podpory

První dva požadavky si do jisté míry odporují, neboť možnost zadavatele programu měnit jeho parametry (flexibilita) podkopává stabilitu prostředí pro potenciální uživatele programů. Přesto však je třeba zohlednit oba aspekty. Transparence a prediktabilita podpory je potřebná pro rozhodnutí žadatelů o přípravu svého zapojení do programu (která má své náklady). Proto je třeba, aby v přiměřeném časovém horizontu byly podmínky podpory garantovány a při splnění jejich požadavků byla podpora žadateli přiznána, zatím co flexibilita musí být využívána v horizontu delším, a to transparentním způsobem.

Vzhledem k měnící se ekonomické situaci se rentabilita aktivity mění⁶. Proto je třeba, aby zadavatel periodicky obnovoval analýzu určující podpory a v případě podstatných diskrepancí podmínky určeným způsobem, v určeném časovém sledu změnil. Z důvodů popsaných výše je navíc žádoucí, aby program běžel řadu let i jeho ukončení probíhalo postupně a plánovaně (ideálně vyprcháním potřeby podpory spojeným s tím, že aktivita bude výnosná i bez státní podpory).

Minimalita podpory je třeba z ohledu k potřebě efektivního vynakládání státních prostředků a také z důvodu, aby nedošlo k „přestimulování“ poptávky⁷. Ideálním výsledkem je, když nastavená výše podpory spolu s kvalitní marketingovou podporou programu a přiměřenými náklady na vstup do programu vytvoří právě

⁶ Hlavními proměnnými je vývoj ceny energií a poměr nákladů a úspor realizovaných opatření.

⁷ Dalším faktorem, který paradoxně zhoršuje situaci na trhu poptávky po těchto projektech, jsou i případy, kdyby stát dočasně poskytoval na aktivitu míru podpory, která výrazně přesahuje podporu potřebnou. Tyto programy jsou jednak neudržitelné a mění neudržitelně očekávání možných zájemců o programy o vyšší podpory, jakou od státu obdrží.

predikovanou či cílenou poptávku⁸, nikoliv však vyšší či zásadně nižší. Zřejmé tedy je, že je třeba

- Nepodporovat aktivity, které finanční podporu nepotřebují
- Dosáhnout tímto způsobem nejvyšší možné páky potřebné k realizaci stanoveného objemu a tím fiskálně i růstově nejvyšších multiplikátorů

Specifickým případem je ve studii zmíněný problém podpory aktivit ve veřejném sektoru, který využití pákového efektu vylučuje. V této souvislosti stojí za zmínku zvážení v těchto případech využití kontraktů typu EPC (Energy Performance Contracting), které by tento problém mohly částečně řešit⁹ a tímto zvýšit hodnotu multiplikátorů.

Dalším z aspektů, který by mělo nastavení podpory reflektovat, je směřování podporované "aktivity" udržitelným směrem – tedy například zajistit, aby součástí provedených činností nebyly jen opatření zaměřená přímo na spory energií, ale také kroky nutné pro zajištění adekvátní životnosti nemovitosti a obdobné faktory (adekvátní standardy atd.). Jejich kalibrace by měla být podložena odbornou analýzou, která zohlední jak potřebu skutečně efektivního vynaložení prostředků nejen státu ale i příjemce podpory, a také respektuje situaci příjemce přiměřenou bilanci nákladů a výnosů provedených opatření.

Závěr

Studie představuje dle mého názoru přesvědčivé argumenty pro využití projektů k oblasti snížení energetické náročnosti budov nejen pro názvem deklarovaný cíl, ale i v širších souvislostech, zejména dnes jako nástroj pro podporu ekonomického růstu. Mám za to, že lze obtížně hledat programy, které by slibovaly tak vysokou fiskální i společenskou efektivitu. Podstatné však je, i v tomto případě, nastavit programy tak, aby očekávaný efekt byl co nejvyšší a negativní vedlejší důsledky státního vlivu do ekonomiky, byly naopak udrženy v co nejmenším rozsahu. Právě na upozornění na tento problém je směřována část stanoviska.

⁸ Určení této by mělo vycházet z analýzy absorpční kapacity.

⁹ Způsob promítnutí těchto postupů je třeba projednat s ČSÚ, nicméně by mohl být obdobný jako u projektů typu PPP (tedy s možností postupovat bez navýšení dluhu).