
Kompenzace ztráty příjmů v pandemii covid-19: vítězové a poražení¹

ČERVEN 2022

KLÁRA KALÍŠKOVÁ, LUCIE ZAPLETALOVÁ

Shrnutí klíčových skutečností

- Ve studii analyzujeme zacílení příjmově kompenzačních nástrojů, přijatých českou vládou v reakci na pandemii onemocnění covid-19, na různé skupiny domácností. Ukazujeme, jaký podíl celkových nákladů na kompenzační opatření byl zacílen na nejzasaženější skupiny obyvatel.
- I přes značné náklady státu na kompenzaci snížení příjmů domácností dopadla pandemie podstatně tíživěji na chudší vrstvy společnosti. Tento fakt se může v budoucnu projevit v prohloubení existujících problémů se zadlužeností, exekucemi, nebo postižením dětí chudobou.
- Analýza je založená na unikátních datech z průběžného šetření ve vzorku domácností v rámci projektu Život během pandemie společnosti PAQ Research ve spolupráci s IDEA při CERGE-EI a s podporou Akademie věd ČR. Data o struktuře příjmů domácností pochází ze šetření SILC Českého statistického úřadu a simulace jsou provedeny pomocí vlastního modelu TAXBEN.
- Nejvíce zasaženými skupinami domácností jsou z hlediska ekonomické činnosti domácnosti osob samostatně výdělečně činných a těch, kteří před vypuknutím pandemie využívali různé formy prekarizované práce. K významnému poklesu příjmů došlo také v domácnostech s dětmi do 12 let, v domácnostech samoživitelů a v domácnostech, které se už před vypuknutím pandemie nacházely v příjmové chudobě.

¹ Tato studie reprezentuje pouze názor autorek a nikoli oficiální stanovisko Národohospodářského ústavu AV ČR, v. v. i. či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium UK v Praze (CERGE). Poděkování patří Danielu Münichovi, Michalu Šoltésovi a Danielu Prokopovi za velmi cenné připomínky a návrhy na zlepšení studie a dále řadě kolegů za užitečné postřehy k pracovním verzím výpočtů a textu. Veškeré případné nepřesnosti a chyby jdou na vrub nás jako autorek.

Studie vznikla v rámci projektu “Mapování dopadů ekonomické krize a optimalizace systémů daní, dávek, exekucí a insolvenční pro zmírnění jejích nepříznivých vlivů” (č. TL04000332), který byl spolufinancován Technologickou agenturou ČR. Studie byla vydána i díky podpoře Akademie věd ČR v rámci programu Strategie AV21.

- Největší objem prostředků určených ke kompenzaci negativních příjmových důsledků pandemie covid-19, byl vynaložen na změny v daňovém systému (téměř 130 mld. Kč ročně). Na dočasná pandemická opatření, mířená přímo na pomoc domácnostem postiženým proti-covidovými restrikcemi, mířilo přes 63 mld. Kč. Nejmenší část nákladů byla vynaložena na posílení dávkového systému, jehož změny stály jen necelé 4 mld. Kč za rok.
- Daňové změny v době pandemie, ač nákladově pro státní rozpočet nejvýznamnější, příjmově pomohly spíše bohatším a více vydělávajícím domácnostem, které byly pandemií zasaženy méně.
- Soubor opatření přímo kompenzujících restrikce spojené s pandemií, úspěšně cílil na kompenzaci ztráty příjmů u osob se stabilním příjmem (ať už zaměstnanců, nebo OSVČ). Tato opatření ale nebyla schopna pomoci lidem s nárazovými, občasnými zdroji výdělku v prekarizovaných zaměstnáních. Naopak bylo v rámci těchto opatření vynaloženo přes 14 mld. Kč na příspěvek pro penzisty, kteří byli pandemií po příjmové stránce zasaženi minimálně.
- Změny v dávkovém systému byly svým rozsahem minimální a kapacitu zlepšit výrazně zhoršenou situaci nízkopříjmových domácností neměly.

1. Úvod

Opatření, přijímaná s cílem zpomalit šíření onemocnění covid-19, měla dramatické dopady na ekonomickou situaci domácností. V závislosti na typu ekonomické aktivity a na odvětví, ve kterém lidé pracovali, se míra negativních důsledků pandemie lišila mezi různými skupinami obyvatel. Propady příjmů postiženým skupinám obyvatel měla kompenzovat vládní pomoc, a to jak prostřednictvím adresných nástrojů pomoci určitým skupinám, tak úpravou parametrů stávajícího daňově-dávkového systému.

S časovým odstupem, od nejdramatičtějších období pandemie a hospodářských protipandemických opatření, dává smysl se ptát, do jaké míry byla kompenzační opatření úspěšná v pomoci zasaženým skupinám domácností.

Cílem této studie je poskytnout představu o zacílení příjmově kompenzačních nástrojů, přijatých kvůli pandemii onemocnění covid-19 na jednotlivé skupiny domácností. Analyzujeme dopad těch vládních opatření, která směřovala přímo k domácnostem, nevěnujeme se nástrojům na podporu zachování pracovních míst, nebo nástrojům, zaměřeným na určitá hospodářská odvětví. Studie nabízí i pohled na celkové výdaje na kompenzační nástroje pro domácnosti a ukazuje, jaký podíl celkových nákladů na kompenzační opatření byl zacílen na skupiny nejvíce zasažené pandemií covid-19. Ukazujeme, že navzdory značným nákladům, vynaloženým na kompenzace příjmových dopadů pandemie, zůstaly některé skupiny obyvatel bez možnosti na finanční kompenzace dosáhnout a velká část prostředků směřovala k osobám, které patřily k relativně méně zasaženým skupinám.

Pracujeme s daty o zasažení domácností pandemií covid-19, která od jejího počátku v pravidelných intervalech sbírá společnost PAQ Research v rámci projektu Život během pandemie ve spolupráci s IDEA při CERGE-EI a podporou Akademie věd ČR. Data o příjmové struktuře domácností získáváme z dat šetření EU-SILC. Dopady nastavení daňově-dávkových systémů na jejich příjmovou situaci simulujeme pomocí vlastního modelu TAXBEN, kde navazujeme na předchozí analýzy dopadů zrušení superhrubé mzdy a doplňujeme je o odhad dopadu této změny na další skupiny domácností podle jejich charakteristik.

V následující kapitole popisujeme dopady pandemie covid-19 na různé typy domácností. Třetí kapitola představuje typy kompenzačních opatření a obsahuje přehled těch, která se v boji s pandemií používala v zahraničí. Čtvrtá a pátá kapitola

navazuje popisem opatření přijatých v ČR a jejich nákladů. Šestá kapitola pak diskutuje zacílení opatření přijatých v ČR a jejich efektivitu ve zmírňování ekonomických důsledků pandemie. Možná doporučení pro budoucí politiku nabízíme v závěru studie.

2. Dopady pandemie na ekonomickou situaci domácností

Pandemie onemocnění covid-19 a opatření, která byla přijata proti jejímu šíření, měla dalekosáhlé dopady na trh práce, a tedy i na příjmy domácností. Poptávka po práci byla negativně ovlivněna uzavíráním celých odvětví ekonomiky a poklesem ekonomické aktivity i v oblastech, které přímo regulované nebyly. Na straně nabídky práce došlo k dlouhodobým výpadkům kvůli uzavřeným školám a nutnosti péče o děti a rozsáhlým omezením kvůli povinným karanténám a izolacím nemocných. Dělicí linií různé míry dopadu pandemie na trhu práce bylo navíc nejen odvětví, ale i typ vykonávané práce, kvůli nemožnosti mnoha profesí převést svou činnost do online prostředí.

Než přistoupíme k diskuzi kompenzačních opatření pro všechny postižené skupiny, identifikujeme nejdříve na základě dostupných dat druhy domácností, které byly pandemií, a s ní spojenými restriktivními opatřeními, zasaženy nejvíce. Nejlepší dostupná data o dopadech pandemie na české domácnosti poskytuje projekt Život během pandemie společnosti PAQ Research ve spolupráci s IDEA při CERGE-EI a podporou Akademie věd ČR. V rámci projektu byla sbírána data o panelu domácností každé 2-3 týdny od března 2020. Výzkumný dotazník obsahoval i otázky o aktuálních příjmech domácnosti, a to jednak v procentuálním vyjádření podílu současného příjmu vzhledem k období před pandemií a jednak v příjmových intervalech. Naše analýza pracuje s otázkou: *“Na kolik procent běžné částky se od 16. března (tedy od začátku opatření proti epidemii koronaviru) snížil příjem celé Vaší domácnosti?”* Tato otázka poskytuje detailní informaci o ekonomických dopadech pandemie na příjmy domácnosti. Pokud domácnost nezaznamenala v dané vlně šetření snížení příjmů, uvádí 100 %, pokud domácnosti nezůstaly žádné příjmy, uvádí 0 %. Analýza pokrývá období prvního roku pandemie, tedy od konce března 2020 do konce března 2021. V subjektivním hodnocení příjmů domácností vůči období před březnem 2020 může docházet po delší době ke zkreslení a data z pozdějších vln dotazování tak mohou být méně přesná.

Dopady pandemie analyzujeme u různých typů domácností podle jejich ekonomické aktivity, složení domácnosti a dalších charakteristik. Za každou domácnost odpovídal na dotazník pouze jeden respondent. Domácnosti tedy rozlišujeme podle charakteristik respondenta tam, kde se jedná o charakteristiku jednotlivce (ekonomická aktivita, typ pracovní smlouvy, vzdělání, věk) a podle charakteristik celé domácnosti v případech, kdy respondent odpovídal za domácnost jako celek (přítomnost a věk dětí v rodině, příjem domácnosti před pandemií, velikost obce). Tam, kde domácnosti rozlišujeme podle individuálních charakteristik respondenta samozřejmě dochází k tomu, že ač je domácnost identifikovaná podle respondenta, ne všichni členové domácnosti jeho charakteristiky sdílí. Pokud například označujeme domácnost jako důchodcovskou, neznamená to, že jsou všichni členové domácnosti důchodci. Bohužel informace o charakteristikách všech členů domácnosti v šetření nejsou zjišťovány, není tedy možné analýzu dělat v tomto směru detailněji. Vykazované změny příjmu pak v případě domácností, kde mají další členové jiné charakteristiky než respondent, odráží kombinovaný dopad změn příjmu jednotlivých členů na celkový příjem domácnosti.

Všechny používané charakteristiky domácností informují o stavu k počátku protipandemických opatření, tedy k březnu 2020.

Je pravděpodobné, že odpovědi na otázku ohledně procentuálního vyjádření výše aktuálního příjmu vůči stavu před pandemií budou odrážet nejen skutečnou výši příjmů domácností, ale také další faktory, především reálnou hodnotu příjmů (jestli si za své příjmy koupí stejný objem zboží a služeb jako dříve). Vzhledem k tomu, že je naším cílem identifikace skupin domácností, které byly nejvíce postižené epidemií, nezpůsobuje tato nepřesnost problém, pokud se neliší její velikost napříč různými typy domácností. Naopak, díky tomuto způsobu vyjádření respondentů pracujeme s širším ekonomickým dopadem pandemie na domácnosti, protože i subjektivně vnímaná reálná hodnota příjmu je zásadním faktorem při hodnocení ekonomické situace domácnosti.

Zatímco data o domácnostech, kterým příjmy ve srovnání s obdobím před březnem 2020 klesly, máme k dispozici ve všech vlnách šetření, informaci o případném nárůstu

příjmů domácností jsou velmi omezené a v naší analýze je nevyužíváme.² Závěry zkoumání, které skupiny domácností byly pandemií příjmově zasaženy nejvíce, proto níže prezentujeme ve dvou krocích.

V prvním z dvojic grafů vždy znázorňujeme kategorie domácností podle průměrné změny příjmu v prvním roce trvání protipandemických opatření. Rozlišujeme zde domácnosti, kterým se příjem v průměru nesnížil (zůstal stejný, nebo se zvýšil) a domácnosti, kterým příjem klesl v průměru o méně než 20 %, 20-40 %, nebo o více než 40 %.

Ve druhém grafu ukazujeme pokles příjmů skupin domácností v jednotlivých vlnách šetření v období březen 2020-březen 2021, kde uvedená hodnota je průměrným poklesem napříč domácnostmi v každé vlně šetření. V tomto grafu jsou již zahrnuté pouze domácnosti, u kterých příjem v dané vlně oproti období před pandemií poklesl.

První dvojice grafů zobrazuje změny příjmu domácností, rozlišených v levé části podle ekonomické aktivity respondentů a v pravé části podle typu pracovní smlouvy u respondentů-zaměstnanců.

Z **Grafu 1** je patrné, že z hlediska ekonomické aktivity poklesly příjmy nejčastěji ve skupině domácností OSVČ. Také ve skupině nezaměstnaných, studentů a osob v domácnosti je značný podíl domácností, kde došlo k poklesu příjmů, což koresponduje s informací z pravé části grafu. Ta ukazuje, že příjem klesal častěji u osob, které pracovaly jednou z prekarizovaných³ forem práce (tedy na dohodu o provedení práce - DPP - nebo dohodu o pracovní činnosti - DPČ), která je u studentů a osob v domácnosti častá.

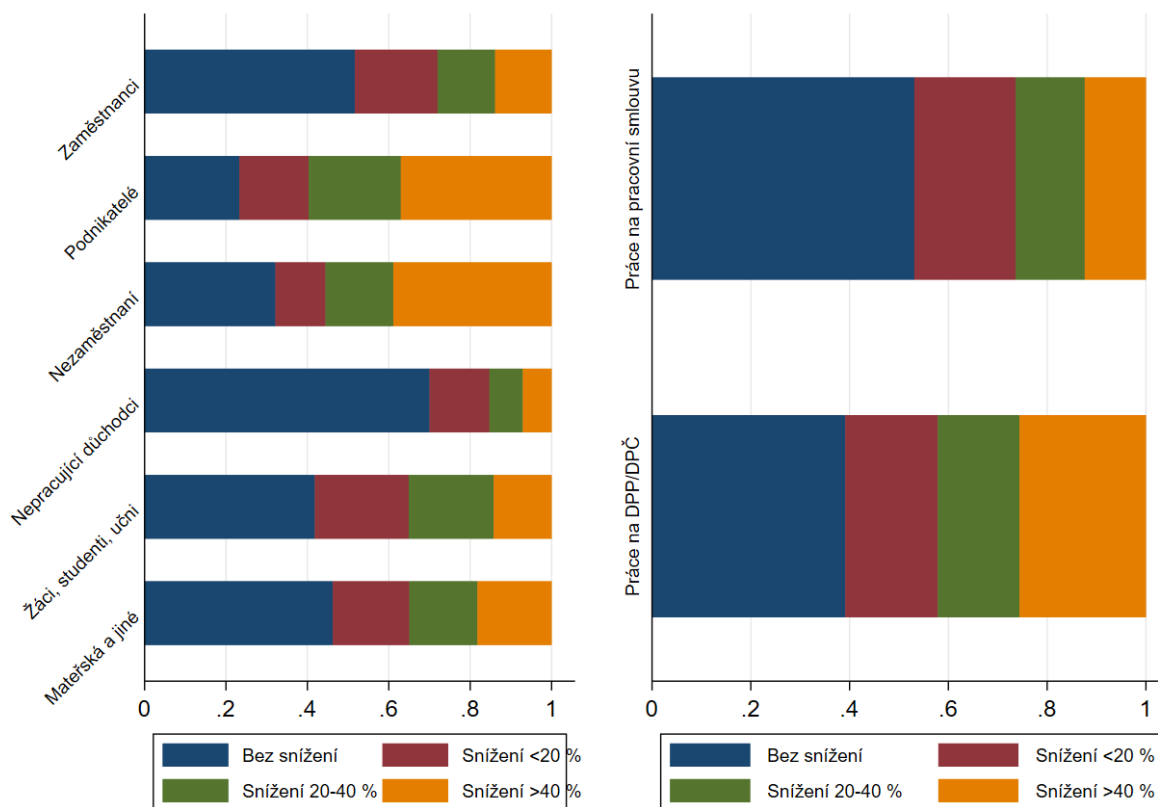
Nejméně často došlo ke snížení příjmu u domácností, kde byl respondentem nepracující důchodce. Vzhledem k tomu, že důchody se nijak neměnily, stojí

² Součástí šetření byla i otázka, zda se příjem domácností vzhledem k před-pandemickému období zvýšil a o kolik. Tato otázka byla však zařazena jen ve vybraných vlnách šetření, informace se nezjišťovala po celou dobu průzkumu. V roce 2020 na ní respondenti odpovídali pouze jednou, a to v květnu, znovu byli pak na zvýšení příjmu dotazováni až v roce 2021.

³ Prekarizované formy práce představují nestandardní druhy zaměstnání, které jsou nejisté a nechráněné. Liší se od standardního typu pracovního poměru, kde zaměstnanec práci vykonává pod dohledem zaměstnavatele, který zaměstnancům zaručuje nepřerušovaný pracovní úvazek na dobu neurčitou, se specifikovanou standardní pracovní dobou a zpravidla dalšími benefity. Naproti tomu prekérní práce je např. práce na dobu určitou, práce na částečný úvazek, samostatně výdělečná činnost, práce z domova atd. Nejde tedy o permanentní zaměstnání u jednoho zaměstnavatele. Velkou roli v rozšíření prekarizovaných forem práce hraje přesun pracovní síly z továrních provozů do sektoru služeb a fenomény globalizace.

za poklesem příjmů u malé části “důchodcovských” domácností pravděpodobně fakt, že další členové domácnosti byli ekonomicky aktivní a došlo k poklesu příjmů u nich.

Graf 1: Průměrná změna příjmu domácností v prvním roce pandemie podle ekonomické aktivity respondenta (v %)



Pozn.: Graf znázorňuje, jakému procentu domácností se průměrný příjem za rok od vypuknutí pandemie covid-19 (období březen 2020 až březen 2021) zvýšil, nebo snížil. Snížení je zobrazeno ve třech kategoriích: **(a)** snížení o více než 40 %, **(b)** snížení o 20-40 % a **(c)** snížení do 20 %. Na ose x je vyznačeno procento domácností v jednotlivých kategoriích průměrné změny příjmu. Na ose y jsou v levém grafu jednotlivé skupiny domácností podle ekonomické aktivity respondenta, v pravém grafu skupiny zaměstnanců podle toho, zda pracují na pracovní smlouvu nebo na DPP/DPČ.

Zdroj dat: Život během pandemie, PAQ Research

Zatímco v **Grafu 1** jsme viděli k jaké průměrné změně příjmu došlo u jednotlivých domácností v průběhu prvního roku pandemie, v **Grafu 2** vidíme snížení příjmů u jednotlivých skupin domácností v každé vlně dotazníkového šetření v prvním roce pandemie, přičemž zde zahrnujeme jen domácnosti, kterým se příjem snížil.

Mezi domácnostmi, které zaznamenaly pokles příjmu, zažily největší propad (z počátku až k hranici 50 % úrovně před pandemií) ty, ve kterých byl respondent v době vypuknutí pandemie nezaměstnaný nebo OSVČ (**Graf 2**). Výrazný pokles příjmů osob,

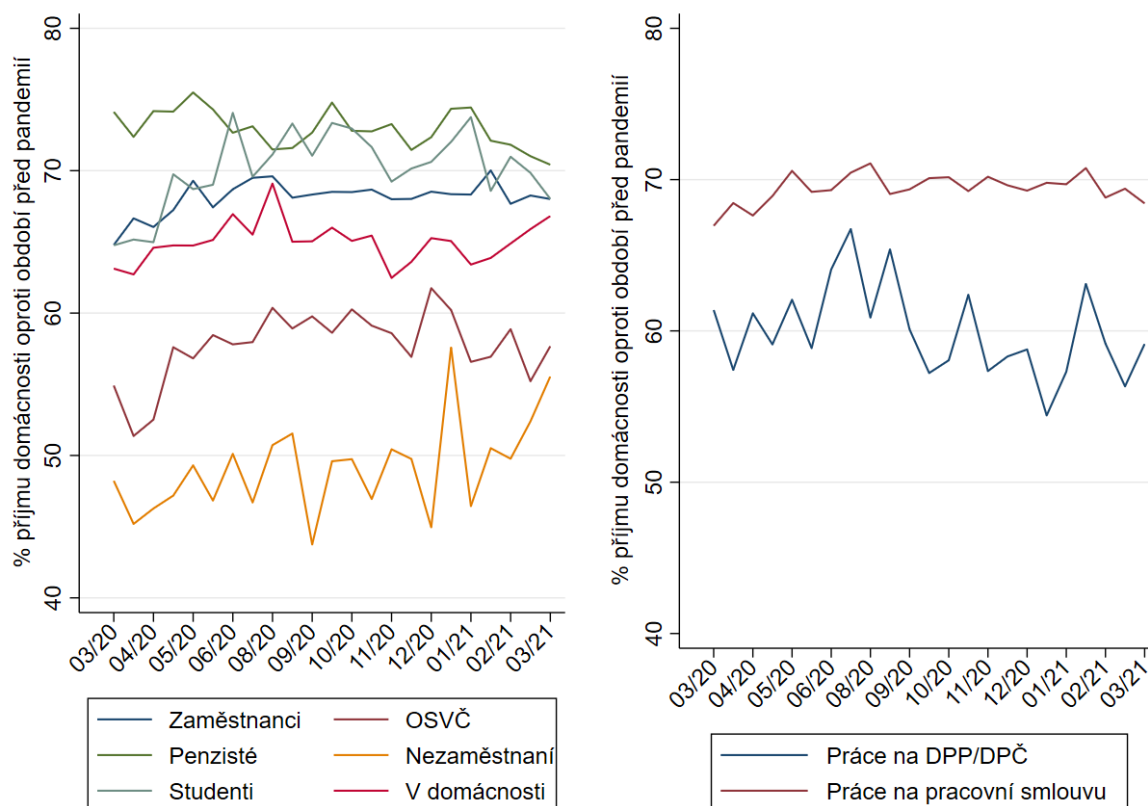
kteří byly v době vypuknutí pandemie nezaměstnané, může být dán snížením možností přivýdělku na krátkodobých brigádách, menší pravděpodobností nalezení nové práce, horší příjmovou situací ostatních členů domácnosti, ale také subjektivním pocitem zhoršení výhledu ohledně příjmů v budoucnu.

Stejně důvody mohou stát za snížením (byť nižším) příjmů u osob v domácnosti (často rodičů na mateřské a rodičovské dovolené). U zaměstnanců pozorujeme menší pokles příjmů na necelých 70 % úrovně před pandemií a nejméně zasaženou skupinou byly domácnosti nepracujících penzistů.⁴ Toto zjištění potvrzuje i pravá část **Grafu P1** v Příloze ukazující dopady pandemie na příjmy domácnosti podle věku respondenta, kde ve skupině osob nad 55 let byl nejmenší podíl těch, kteří zaznamenali pokles příjmů.

V pravé části **Grafu 2** opět vidíme rozdělení zaměstnanců podle toho, zda s příchodem pandemie pracovali na pracovní smlouvu nebo na DPP/DPČ, které jsou většinou považovány za prekarizované formy práce. Vzhledem k tomu, že tyto prekarizované formy pracovněprávního vztahu byly nejen snáze vypověditelné, ale také často nezakládaly nárok na kompenzační opatření vlády, vidíme u této skupiny zaměstnanců o více než 10 p.b. vyšší pokles příjmu domácnosti než u zaměstnanců s pracovní smlouvou.

⁴ Jak již bylo zmíněno výše, pokles příjmů u domácností, kde byli respondenty nepracující penzisté, je vzhledem k neměnné výši důchodů pravděpodobně způsoben poklesem příjmů u dalších členů domácnosti, kteří mohli být ekonomicky aktivní. Roli zde mohou hrát například i předčasné odchody do důchodu, nebo zanechání výdělečné činnosti v důchodu.

Graf 2: Procento příjmu domácností vzhledem ke stavu před pandemií podle ekonomické aktivity respondenta (v %)



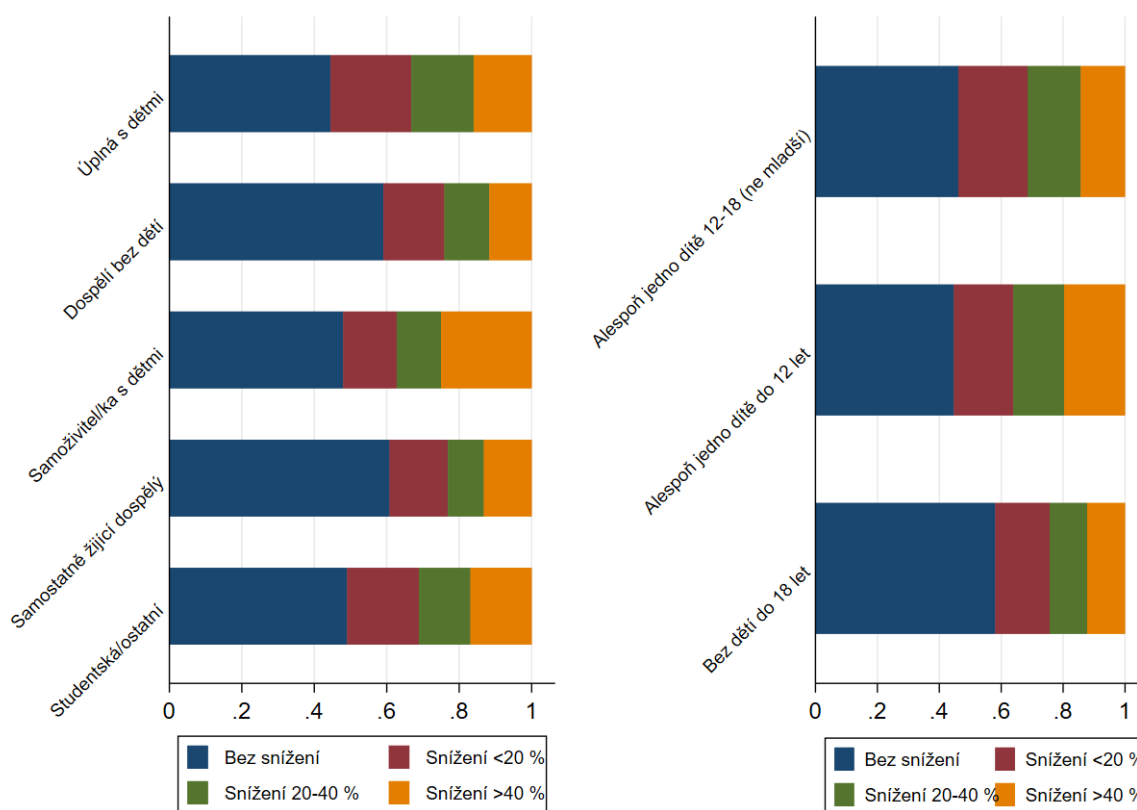
Pozn.: Graf znázorňuje, na jaké procento příjmu domácnosti před pandemií covid-19 poklesl její příjem v jednotlivých měsících období březen 2020 až březen 2021. Na ose x je vyznačena časová osa sběru dat, na ose y procento příjmů vzhledem k předcovidovému období (14. 3. 2020), které domácnost v daném okamžiku sběru dat deklarovala. Levý graf sleduje šest skupin domácností podle ekonomické aktivity respondenta, který mohl být buď zaměstnanec, OSVČ, nepracující penzista, nezaměstnaný, student, nebo v domácnosti. Pravý graf rozděluje skupinu zaměstnanců podle toho, zda pracují na pracovní smlouvu nebo na DPP/DPČ. V grafech jsou zahrnuty pouze domácnosti, u kterých došlo v období březen 2020–březen 2021 ke snížení příjmu. Domácnosti, kterým zůstal příjem stejný, nebo se zvýšil, v těchto výpočtech zahrnuty nejsou.

Zdroj dat: Život během pandemie, PAQ Research

Grafy 3 a 4 znázorňují stejné informace pro skupiny domácností, definované na základě složení domácnosti a věku dětí. V **Grafu 3** vidíme, že mezi domácnostmi s dětmi došlo častěji ke snížení příjmu domácnosti než v domácnostech bezdětných. Zatímco u více než poloviny domácností s dětmi (a to jak úplných, tak i domácností samoživitelů) došlo k poklesu příjmu, mezi bezdětnými poklesly příjmy jen ve 40 % domácností. Nejvýrazněji byly pandemií zasaženy domácnosti samoživitelů s dětmi, kde celá čtvrtina reportuje pokles příjmů o více než 40 % v prvním roce pandemie. Když se zaměříme jen na domácnosti, u kterých ke snížení příjmů došlo, domácnosti

samoživitelů s dětmi zaznamenaly propad příjmů až na 50-60 % stavu před pandemií (levá část **Grafu 4**).

Graf 3: Průměrná změna příjmu domácností v prvním roce pandemie podle složení domácnosti



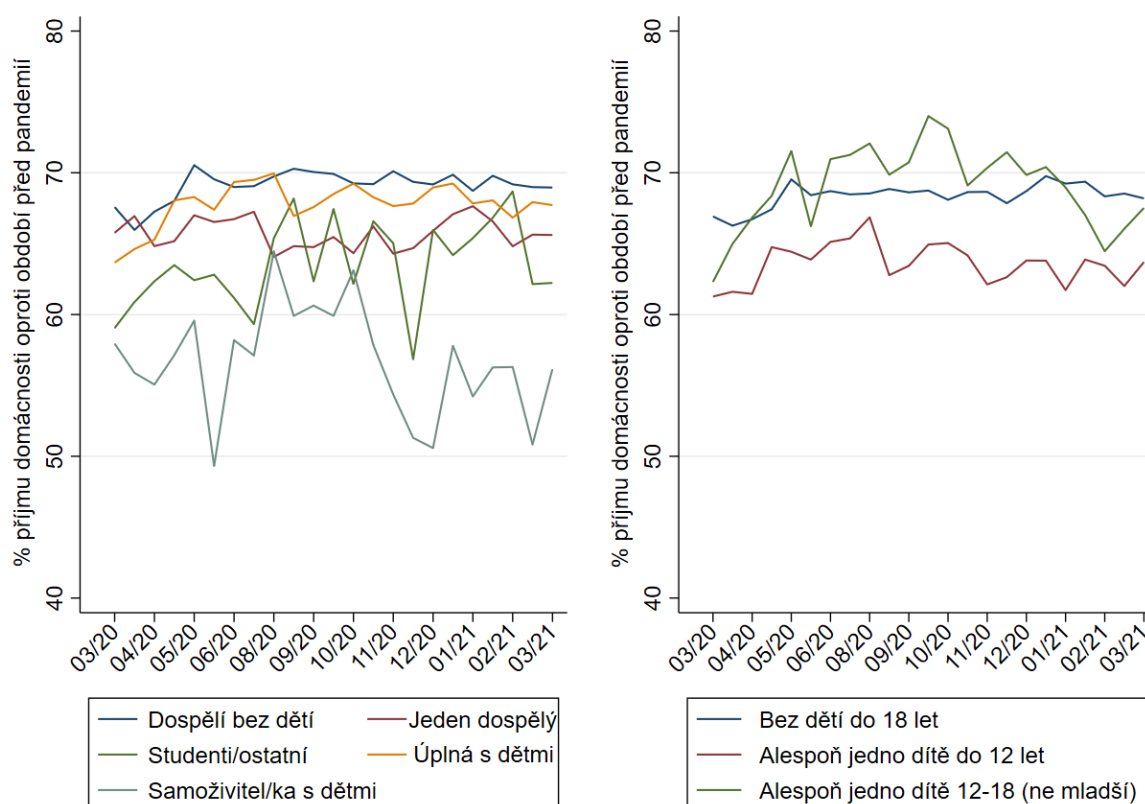
Pozn.: Graf znázorňuje, jakému procentu domácností se průměrný příjem za rok od vypuknutí pandemie covid-19 (období březen 2020 až březen 2021) zvýšil, nebo snížil. Snížení je zobrazeno ve třech kategoriích - snížení o více než 40 %, snížení o 20-40 % a snížení do 20 %. Na ose x je vyznačeno procento domácností v jednotlivých kategoriích průměrné změny příjmu. Na ose y jsou v levém grafu jednotlivé skupiny domácností podle jejího složení, v pravém grafu skupiny domácností podle přítomnosti a věku dětí.

Zdroj dat: Život během pandemie, PAQ Research

Pohled na pravou stranu **Grafu 3 a 4** pak odhaluje, že nejvíce byly zasaženy domácnosti s dětmi do 12 let věku – u 55 % z nich došlo ke snížení příjmu a průměrný pokles byl u těchto domácností asi na 60 % příjmu před pandemií. Mezi domácnostmi se staršími dětmi byla skupina, které příjmy klesly, o něco menší a pokles o něco nižší - asi na 70 % předchozího příjmu.

Důvodem může být to, že mnoho rodičů, kteří se snaží skloubit práci a péči o malé děti, využívá prekarizovaných forem zaměstnání a byli tak vůči ekonomickým dopadům pandemie zranitelnější. Dalším důvodem bude samozřejmě i fakt, že ČR byla svědkem nejdelších uzávěr škol (v některých obdobích včetně mateřských škol) v Evropě. Přítomnost dětí v domácnosti také i v dobách otevřených škol zvyšovala pravděpodobnost, že se někdo v domácnosti ocitne v karanténě.

Graf 4: Procento příjmu domácností vzhledem ke stavu před pandemií podle typu domácnosti a přítomnosti dětí (v %)



Pozn.: Graf znázorňuje, na jaké procento příjmu domácnosti před pandemií covid-19 poklesl její příjem v jednotlivých měsících období březen 2020 až březen 2021. Na ose x je vyznačena časová osa sběru dat, na ose y procento příjmů vzhledem k předcovidovému období (14.3.2020), které domácnost v daném okamžiku sběru dat deklarovala. V levém grafu jsou domácnosti rozděleny podle svého složení, v pravém grafu vidíme rozdělení na domácnosti bez dětí, s dětmi do 12 let a s dětmi pouze staršími než 12 let. V grafech jsou zahrnuty pouze domácnosti, u kterých došlo v období březen 2020-březen 2021 ke snížení příjmu. Domácnosti, kterým zůstal příjem stejný, nebo se zvýšil, v těchto výpočtech zahrnuty nejsou.

Zdroj dat: Život během pandemie, PAQ Research

Domácnosti s dětmi do 12 lety byly zasaženy pandemií opravdu výrazně a dlouhodobě. Tato skupina je ale stále velmi heterogenní, zahrnuje domácnosti s předškolními

děťmi, novorozenci i školáky. Bohužel věk nejmladšího dítěte v datech nevidíme, můžeme však domácnosti dále rozdělit podle toho, zda mají dítě školou povinné nebo předškolní. Levá část **Grafu P1** v Příloze ukazuje, že více byly zasaženy domácnosti s dětmi předškolními, kde 55 % domácností zaznamenalo nějaký pokles příjmu a téměř 30 % domácností zaznamenalo pokles o více než 40 % příjmu oproti situaci před pandemií.

Grafy 5 a 6 se věnují změnám příjmu v rozdělení domácností podle výše příjmu před vypuknutím pandemie a podle kombinace kritérií výše příjmu a přítomnosti dětí v domácnosti. V levé části **Grafu 5** vidíme, že s rostoucí výší příjmu před pandemií se snižuje podíl domácností, u kterých došlo po březnu 2020 k poklesu příjmů. Zatímco u domácností, které se již před pandemií nacházely pod hranicí chudoby,⁵ došlo k poklesu příjmu u více než poloviny z nich (a téměř čtvrtině klesl příjem v průměru o více než 40 %), u domácností s vyšším, než mediánovým příjmem klesl po vypuknutí pandemie příjem zhruba 40 % z nich a jen desetina těchto domácností čelila poklesu vyššímu než 40 %.

Znovu se zde také potvrzuje větší dopad pandemie na příjmy domácností s dětmi. Nejvíce zasažené jsou pak domácnosti s příjmy nižšími než medián a s dětmi, kdy příjem klesl téměř 60 % z nich.

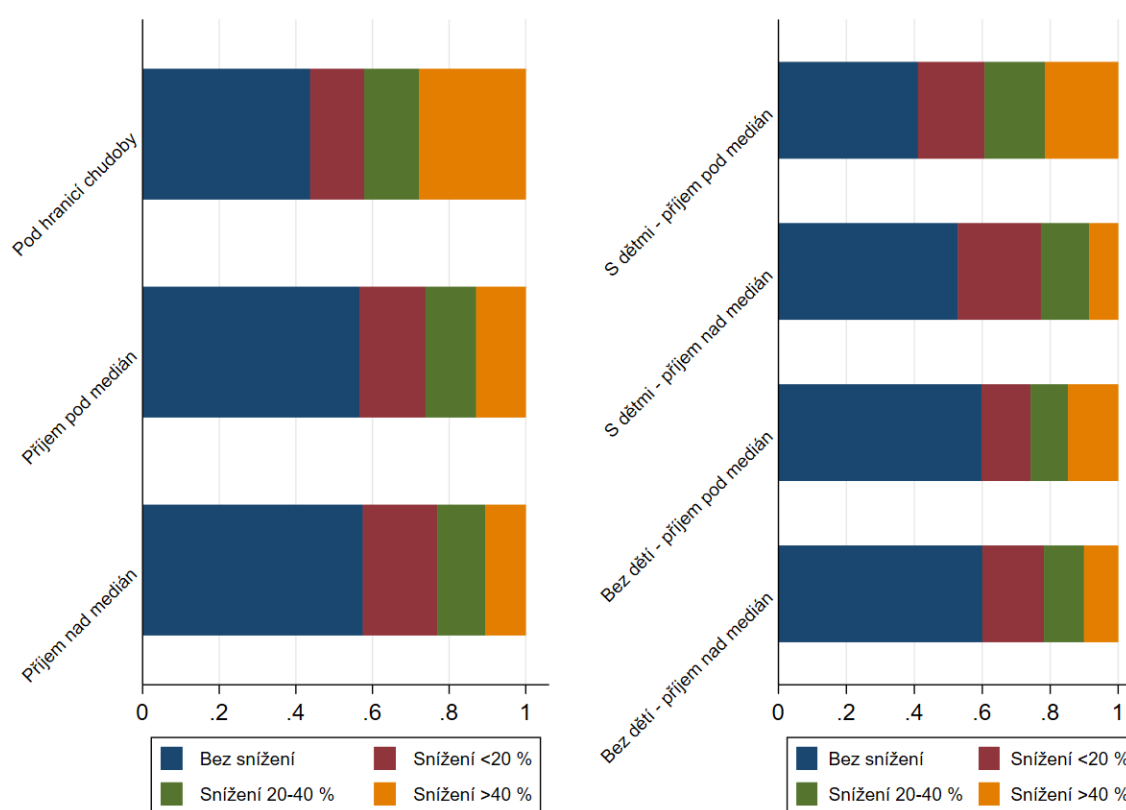
Větší dopad pandemie na příjmy chudších domácností a domácností s dětmi vidíme i při pohledu na vývoj průměrného poklesu příjmů v jednotlivých skupinách v **Grafu 6**. Průměrný příjem domácností, které byly už před pandemií pod hranicí příjmové chudoby a došlo u nich k dalšímu snížení příjmu, se ve všech vlnách sběru dat ve sledovaném období pohyboval pod 60 % úrovně příjmu před pandemií. K nejnižšímu snížení příjmu došlo u domácností, jejichž příjem před pandemií se pohyboval nad celorepublikovým mediánem.

Že pandemie zasáhla velmi rozdílně domácnosti z různých společenských vrstev potvrzuje **Graf P2** v Příloze, kde v levé části vidíme dopady pandemie podle vzdělání respondenta. Je zde naprosto jasný vztah mezi výší vzdělání a velikostí poklesu příjmu

⁵ Hranice příjmové chudoby je definována jako 60 % mediánu disponibilního příjmu na spotřební jednotku domácností v ČR. Spotřební jednotky jsou definované jako 1 pro první dospělou osobu v domácnosti, 0,5 pro každou další dospělou osobu a 0,3 pro každé dítě do 13 let věku. V roce 2020 činila tato hranice 13 640 Kč měsíčně. Pokud měla domácnost příjmy přepočtené na spotřební jednotku nižší než tato hranice, nacházela se pod hranicí příjmové chudoby.

- osoby se základním vzděláním byly zasaženy jednoznačně nejvíce, osoby bez maturity na tom byly o něco lépe, osoby s maturitou ještě lépe a nejmenší pokles příjmu domácnosti zaznamenali vysokoškolsky vzdělaní (jen 8 % vysokoškoláků zaznamenalo pokles příjmů o více než 40 %). Důvodů je pravděpodobně několik. První je vyšší stabilita zaměstnání u osob s vyšším vzděláním, častější zaměstnávání osob s nižším vzděláním v některých zasažených odvětvích (např. pohostinství), ale i možnosti transformace práce do online prostředí pro osoby s vyšším vzděláním. Zdá se také, že domácnosti žijící v malých obcích do 5000 obyvatel byly pandemií zasaženy více (pravá část **Grafu P2**).

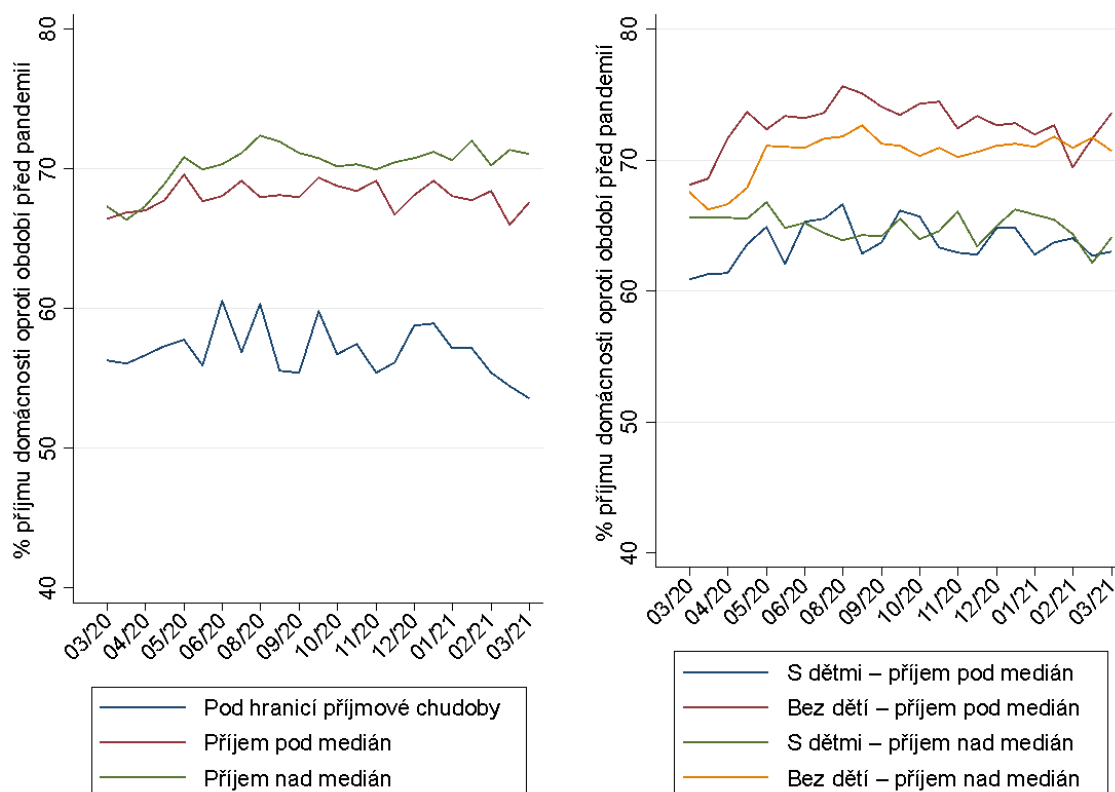
Graf 5: Průměrná změna příjmu domácností v prvním roce pandemie podle výše příjmu a přítomnosti dětí (v %)



Pozn.: Graf znázorňuje, jakému procentu domácností se průměrný příjem za rok od vypuknutí pandemie covid-19 (období březen 2020 až březen 2021) zvýšil, nebo snížil. Snížení je zobrazeno ve třech kategoriích - snížení o více než 40 %, snížení o 20-40 % a snížení do 20 %. Na ose x je vyznačeno procento domácností v jednotlivých kategoriích průměrné změny příjmu. Na ose y jsou v levém grafu jednotlivé skupiny domácností podle toho, zda před pandemií jejich příjmy dosahovaly hranice příjmové chudoby a mediánového příjmu. Pravý graf rozlišuje domácnosti podle kombinace příjmové úrovně před pandemií a přítomnosti dětí v domácnosti na čtyři skupiny.

Zdroj dat: Život během pandemie, PAQ Research

Graf 6: Procento příjmu domácností vzhledem ke stavu před pandemií podle výše příjmu a přítomnosti dětí (v %)



Pozn.: Graf znázorňuje, na jaké procento příjmu domácnosti před pandemií covid-19 poklesl její příjem v jednotlivých měsících období březen 2020 až březen 2021. Na ose x je vyznačena časová osa sběru dat, na ose y procento příjmů vzhledem k předcovidovému období (14.3.2020), které domácnost v daném okamžiku sběru dat deklarovala. Levý graf sleduje domácnosti rozdělené podle toho, zda před pandemií jejich příjmy dosahovaly hranice příjmové chudoby a mediánového příjmu. Pravý graf rozlišuje domácnosti podle kombinace příjmové úrovně před pandemií a přítomnosti dětí v domácnosti na čtyři skupiny. V grafech jsou zahrnuty pouze domácnosti, u kterých došlo v období březen 2020–březen 2021 ke snížení příjmu. Domácnosti, kterým zůstal příjem stejný, nebo se zvýšil, v těchto výpočtech zahrnuty nejsou.

Zdroj dat: Život během pandemie, PAQ Research

3. Opatření zmírňující dopady pandemie

V této části studie nabízíme přehled různých typů opatření zaměřených na boj s negativními dopady pandemie a diskutujeme jejich využití a účinnost v mezinárodním kontextu.

Politiky zaměřené na snižování negativních dopadů pandemie covid-19 se dělí na dvě skupiny: dočasná pandemická opatření a automatické stabilizátory (Almeida a kol., 2021). **Dočasná pandemická opatření** jsou ad hoc opatření přijatá v souvislosti s pandemií s cílem stabilizovat ekonomiku a utlumit negativní dopady pandemie. Ve většině zemí mezi nejdůležitější dočasná pandemická opatření přijatá v boji s pandemií covid-19 patřily dotace mezd zaměstnanců pracujících v odvětvích zasažených pandemií, půjčky a jiná podpůrná opatření (např. daňové úlevy) pro zasažené firmy a podnikatele a opatření cílená na domácnosti (např. jednorázové příspěvky nízkopříjmovým domácnostem).⁶

Automatické stabilizátory jsou standardní součástí sociální politiky státu, která by měla zabraňovat propadu domácností do chudoby, nebo reagovat na složité životní situace. Do této skupiny patří především systém sociální podpory, ale také systém přímých daní, který pokud je vhodně nastaven, reaguje na pokles příjmů domácností snížením jejich daňového zatížení. V mnoha zemích byl tento automatický stabilizační systém v reakci na pandemii dále posílen – mnoho zemí zvýšilo pokrytí a/nebo výši různých sociálních dávek,⁷ případně reagovalo změnami v daňovém systému.⁸ Přehled všech opatření přijatých v souvislosti s pandemií covid-19 ve státech EU lze najít v online appendixu studie Almeida a kol. (2021).

V boji s negativními důsledky pandemie se ukazuje být velmi důležité zapojení obou typů politik – dočasných pandemických opatření i automatických stabilizátorů. Analýza opatření přijatých v zemích EU ukazuje, že pokud by nebyla přijata žádná dočasná pandemická opatření, disponibilní příjem v EU by klesl v průměru o 9,3 % v roce 2020 v důsledku krize covid-19 (Almeida a kol., 2021). Díky politickému zásahu, namířenému proti těmto negativním dopadům došlo k poklesu jen o 4,3 %, což ukazuje na významný tlumící účinek dočasných pandemických opatření chránících domácnosti před ztrátou příjmů (Almeida a kol., 2021). Kromě dočasných pandemických opatření se ale také ukazuje důležitá role automatického stabilizačního

⁶ Např. tzv. CARES Act, který poskytl jednorázové příspěvky 160 milionům nízkopříjmových domácností v USA (Chetty a kol., 2020) nebo jednorázové příspěvky pro nízkopříjmové domácnosti v Austrálii (Li a kol., 2020).

⁷ Například ve Velké Británii byl výrazně posílen systém podpory nízkopříjmových domácností. Došlo k navýšení tzv. Universal Credit a zvýšena byla také podpora u jiných dávek, u kterých se testuje příjem domácnosti (Brewer a Gardiner, 2020). Ve Španělsku byly navýšeny dávky v nezaměstnanosti a podpora pro zaměstnance pracující v odvětvích zasažených pandemií (Aspachs a kol., 2021). V Austrálii byl dočasně navýšen příspěvek na péči o dítě a zdvojnásobena výše dávek v nezaměstnanosti a dalších vybraných sociálních dávek (Li a kol., 2020).

⁸ Např. v Irsku byla snížena daň z přidané hodnoty (Doorley a kol., 2020).

systému, který dokáže pokrýt i další nepřímo zasažené skupiny domácností a je tedy v boji s negativními důsledky pandemie nezastupitelný (Brewer a Tasseva, 2021).

4. Přehled opatření přijatých v ČR

Tato část nabízí přehled příjmově kompenzačních nástrojů, přijatých kvůli pandemii onemocnění covid-19 s cílem zmírnění ekonomických dopadů na domácnosti v ČR. V souladu s přehledem zahraničních zkušeností je zde rozdělujeme na dočasná pandemická opatření a opatření, která cílila na posílení automatických stabilizátorů - tedy dávkového a daňového systému. V přehledu níže poskytujeme pouze základní informace o přijatých opatřeních, detaily týkající se přesných podmínek a termínů platnosti těchto opatření je možné najít například na stránkách Hospodářské komory České republiky.⁹ Rovněž zde zmiňujeme pouze politiky, cílené přímo na domácnosti a nezahrnujeme opatření, zaměřená na podporu zaměstnanosti na úrovni firem. V textu níže jsou shrnuty základní parametry přijatých opatření, časový vývoj jejich platnosti je znázorněn v **Tabulce P1** v Příloze.

4.1 Dočasná pandemická opatření zaměřená na domácnosti

Kompenzační bonus

Těm OSVČ, kterým v důsledku restriktivních opatření výrazně poklesly příjmy z činnosti, byl od 12. března 2020 vyplácen kompenzační bonus. V prvním období měl formu jednorázové pomoci, později byl vyplácen měsíčně. Kompenzační bonus byl nejdříve 500 Kč/den za období 12.3.-8.6. a 5.10.-31.12.2020. Od prvního února 2021 bylo možné dosáhnout na kompenzační bonus až do maxima 1000 Kč/den při splnění řady podmínek.¹⁰

Samostatný kompenzační bonus byl k dispozici i pro osoby pracující na dohodu o provedení práce (DPP) nebo dohodu o pracovní činnosti (DPČ), a to ve výši 500 Kč/den. Pro přiznání kompenzačního bonusu bylo ale nutné splnit několik podmínek,

⁹ Hospodářská komora České republiky: <https://komora.cz/sledujte-vyvoj-udalosti-z-predeslych-dnu/>

¹⁰ Více informací o detailních podmínkách získání kompenzačního bonusu viz finanční správa: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/dane/kompenzacni-bonus/novy-kompenzacni-bonus-2021/zakladni-informace/cast-a-podminky-vzniku-naroku-na>

především nutnost být účasten nemocenského pojištění po dobu alespoň 3 měsíců a prokázat výrazný (alespoň 50 %) pokles příjmů vzhledem ke srovnávacímu období.¹¹

Zrušení minimálních záloh na sociální pojištění

Pro OSVČ schválila vláda v roce 2020 další kompenzační opatření, spočívající v odpuštění plateb sociálního pojištění za šest měsíců roku 2020 do výše minimálních záloh. Pokud byla povinnost OSVČ platit sociální pojištění vyšší, než byla výše minimální zálohy, doplácel se při vyúčtování pouze rozdíl mezi vypočítaným pojistným a minimální zálohou. Toto opatření se vztahovalo na období březen až srpen 2020.

Ošetřovné

Česká republika patří k jedné ze zemí EU s nejdelší uzávěrou škol kvůli pandemii onemocnění covid-19.¹² Jednotlivé stupně škol byly uzavírány v různých obdobích, nejdelší uzávěra se týkala vysokých škol, nejkratší dobu byly zavřené mateřské školy. Uzavírání škol dopadalo nejvíce na domácnosti s mladšími dětmi v mateřských a základních školách. Vzhledem k velmi variabilní kvalitě online výuky na prvním i druhém stupni základních škol museli rodiče zajistit dětem kromě osobní péče a stravování často i samotné vzdělávání. První stupně základních školy byly plošně uzavřeny po dobu 19 týdnů¹³ v průběhu let 2020 a 2021, k tomu bylo prodlouženo trvání některých prázdnin a docházelo k uzavírání jednotlivých škol nebo tříd kvůli karanténním opatřením. Z důvodu nemožnosti vykonávat povolání rodiči dětí byl vládou upraven nárok na čerpání dávek ošetřovného v době uzavření škol.

V roce 2020 bylo možné čerpat ošetřovné na péči o děti do 13 let. Zaměstnanci čerpali 70 % vyměřovacího základu, minimálně 400 Kč/den, v rámci svého nemocenského pojištění. OSVČ získaly právo na čerpání ošetřovného v době uzavření škol rozhodnutím vlády, zpočátku ve výši 424 Kč/na den, od dubna 2020 byla částka zvýšena na 500 Kč/den (viz **Tabulka P1** v Příloze). Nárok měly pouze OSVČ, které provozovaly živnost jako hlavní výdělečnou činnost. Lidé pracující na DPP nebo DPČ

¹¹ Více informací o detailních podmínkách získání kompenzačního bonusu viz finanční správa: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/dane/kompenzacni-bonus/novy-kompenzacni-bonus-2021/zakladni-informace/cast-c-podminky-vzniku-naroku-na>

¹² Informace o počtu týdnů zcela uzavřených a částečně uzavřených škol v jednotlivých zemích je k dispozici na stránkách organizace UNESCO, viz <https://covid19.uis.unesco.org/global-monitoring-school-closures-covid19/country-dashboard/>.

¹³ 11. března - 25. května a 14. října až 30. listopadu 2020, 1. března - 12. dubna 2021

mohli v případě alespoň 3měsíčního trvání nemocenského pojištění čerpat 60 % vyměřovacího základu v březnu 2020 a 80 % základu od dubna 2020.

V roce 2021 došlo k důležité změně poskytování ošetřovného, kdy se věkový limit dětí snížil ze 13 let na 10 let, nepokrýval tedy ani všechny žáky prvního stupně ZŠ. U zaměstnanců byla zvýšena částka ošetřovného na 80 % vyměřovacího základu, se zachovaným minimem ve výši 400 Kč/den. U OSVČ a lidí pracujících na DPP nebo DPČ bylo poskytování ošetřovného ukončeno v květnu 2021. Pokud došlo k pozdějšímu uzavření školy v důsledku epidemie covid-19, měly OSVČ i lidé pracující na dohody nárok na kompenzační bonus (viz výše).

Jednorázový příspěvek pro penzisty

Ke konci roku 2020 bylo osobám pobírajícím starobní, invalidní a pozůstalostní penze vyplacen jednorázový příspěvek ve výši 5000 Kč, pro který se vžilo označení „rouškovné“. Měl sloužit ke kompenzaci nákladů spojených s pandemií covid-19.

4.2 Posílení automatických stabilizátorů – sociální systém

Zvýšení životního a existenčního minima

V dubnu 2020 došlo ke zvýšení životního a existenčního minima o 13,2 %. Toto navýšení přišlo po 8 letech, kdy se částky životního a existenčního minima nevalorizovaly, a toto navýšení mělo pokrýt nárůst indexu spotřebitelských cen vykázaný Českým statistickým úřadem za toto období. Částky životního a existenčního minima vstupují do výpočtu nároku a výše řady dávek státní sociální podpory (přídavky na dítě, porodné, pohřebné) a dávek pomoci v hmotné nouzi. Tyto úpravy tedy měly za cíl zvýšit počet osob s nárokem na tyto dávky a/nebo jejich výši.

Zvýšení přídavků na děti

Od 1. 7. 2021 došlo ke zvýšení částek přídavku na dítě o 26 % a zvýšení hranice pro nárok na přídavek na dítě z 2,7 na 3,4násobek životního minima. Touto změnou se tedy rozšířil jak okruh rodin s nárokem, tak i výše měsíční dávky pro rodiny pobírající přídavky na děti. K navýšení částek přídavků na děti došlo po 13 letech,¹⁴ jednalo se tedy podobně jako u životního a existenčního minima spíše o dorovnání inflace než o zvýšení nad rámec nárůstu spotřebitelských cen.

¹⁴ V roce 2018 byly navýšeny částky přídavků na děti, ale pouze u pracujících rodičů. Přídavky na dítě rodičů nezaměstnaných, studujících nebo jinak ekonomicky neaktivních nebyly valorizovány od roku 2008.

4.3 Posílení automatických stabilizátorů – daňový systém

Zrušení superhrubé mzdy a další změny v dani z příjmu

V prosinci 2020 a v červenci 2021 byly přijaty daňové zákony cílené na snížení daňové zátěže u pracovních příjmů, a to především příjmů ze zaměstnání. Hlavní změnou bylo zrušení superhrubé mzdy jako základu daně z příjmů, které vedlo k faktickému snížení daňové sazby pro příjmy ze zaměstnání z 20,1 na 15 %. Dále byla zavedena druhá daňová sazba pro příjmy od 48násobku průměrné měsíční mzdy ve výši 23 %. Zároveň byla však zrušena solidární přírážka, zavedení druhé daňové sazby byl tedy spíše formální krok, který faktickou výši zdanění nezměnil. Došlo také k postupnému navýšení roční slevy na poplatníka z 24 840 Kč v roce 2020 až na 30 840 Kč v roce 2022. A konečně byly zvýšeny daňové slevy na druhé dítě (z 19 404 Kč na 22 320 Kč ročně) a každé další dítě (z 24 204 Kč na 27 840 Kč) a zrušen maximální daňový bonus na dítě.

Zrušení daně z nabytí nemovitých věcí

V roce 2020 došlo také ke zrušení daně z nabytí nemovitých věcí, která činila 4 % z ceny nemovitosti. Zrušení bylo přijato se zpětnou účinností pro všechny případy, kdy byl vklad práva do katastru nemovitostí proveden 1. 12. 2019 a později.

Zavedení paušální daně pro OSVČ

Od ledna 2021 byl zaveden nový institut paušální daně. Tohoto institutu mohou využít poplatníci, kteří mají příjmy ze samostatné činnosti do 1 mil. Kč ročně, a zároveň nejsou plátcí DPH, ani nemají příjmy ze zaměstnání. Pokud se rozhodnou využít paušální daň, nemusí dále platit standardní zálohy na daň z příjmů, zálohy na pojistné na důchodové pojištění a zálohy na veřejné zdravotní pojištění. Místo těchto tří plateb platí jen jednu platbu (ve výši 5 469 Kč měsíčně v roce 2021, 5 994 Kč v roce 2022). Cílem tohoto opatření bylo především významně snížit administrativní náročnost spojenou s daňovou a pojistnou povinností u OSVČ s nízkými příjmy (v režimu paušální daně odpadá nutnost podávat daňové přiznání a pojistné přehledy a posílat platby záloh na tři různé instituce).

5. Náklady na opatření přijatá v ČR

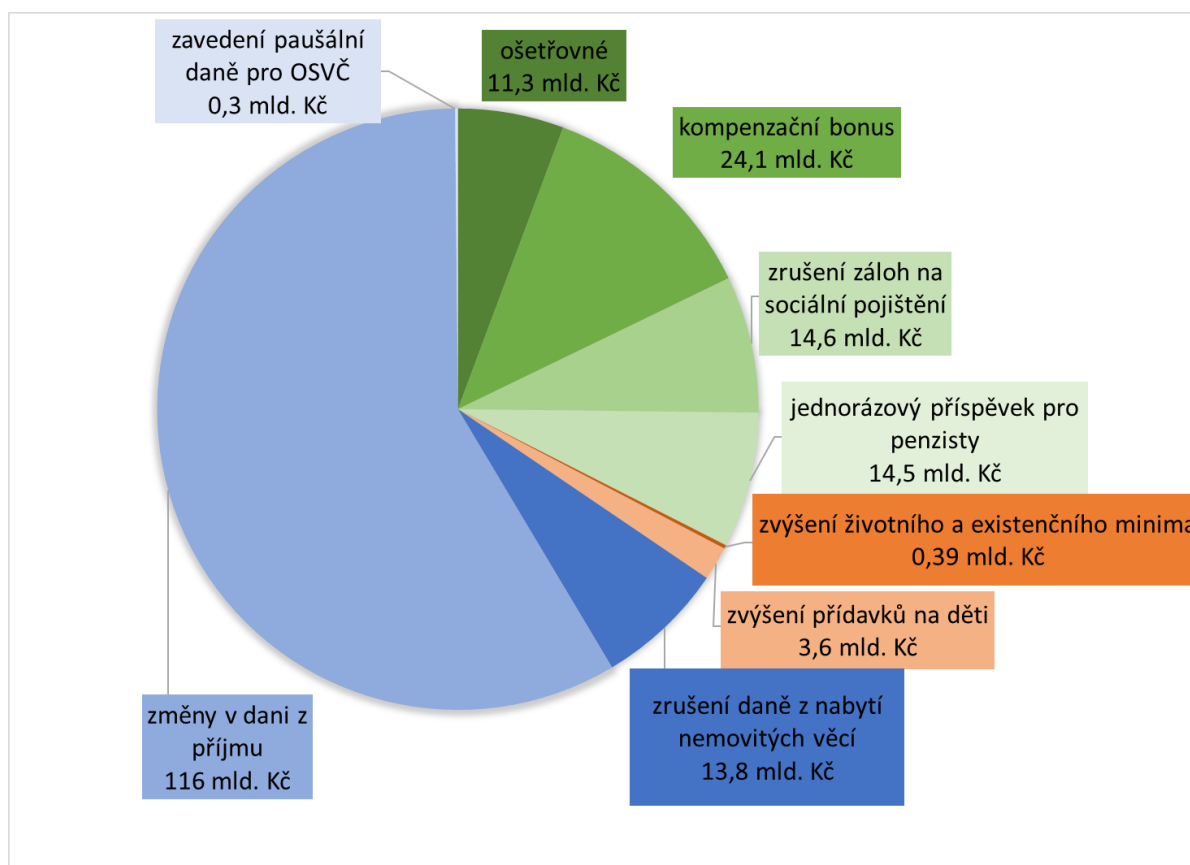
Všechna opatření, popsaná v předchozí kapitole, ovlivňují buď výdajovou, nebo příjmovou stránku státního rozpočtu, a to v různé míře. V této kapitole se zaměříme na rozpočtové dopady jednotlivých opatření.

U každého opatření uvádíme jeho rozpočtové náklady za jeden rok. Pro lepší srovnatelnost uvádíme náklady vždy v prvním roce platnosti daného opatření. U dočasných pandemických opatření tak zpravidla uvádíme celkové náklady v roce 2020 (i když byla opatření v platnosti jen ve vybraných měsících), zatímco u opatření posilujících automatický stabilizační systém se jedná o odhad nákladů v prvním roce po zavedení daného opatření.

Rozpočtové náklady dočasných pandemických opatření jsme převzali ze studie Úřadu Národní rozpočtové rady (Hlaváček a Pavel, 2020), zatímco náklady na opatření posilující stabilizační roli dávkového a daňového systému čerpáme z Důvodových zpráv k přijatým opatřením nebo z našich vlastních odhadů a předchozích studií.

Náklady na všechna diskutovaná opatření jsou znázorněny v **Grafu 7**. Náklady jsou rozděleny barevně podle toho, zda se jedná o dočasná pandemická opatření, změny v automatických stabilizátorech v dávkovém systému, nebo změny v daňovém systému.

Dočasná pandemická opatření představovala téměř třetinu nákladů kompenzačních opatření vůči domácnostem v období pandemie covid-19 (zelené výseky v **Grafu 7**). Zavedení vyššího ošetrovného pro rodiče stálo veřejné rozpočty v roce 2020 asi 11,3 mld. Kč a bylo tak nejlevnějším dočasným pandemickým opatřením, zaměřeným na domácnosti. O něco větší rozpočtové náklady (asi 14 mld. Kč) způsobilo odpuštění plateb sociálního pojištění OSVČ. Zhruba stejně nákladný byl také jednorázový příspěvek pro penzisty. Kompenzační bonus pro OSVČ a osoby pracující na dohody stál veřejné rozpočty v roce 2020 asi 24 mld. Kč.

Graf 7: Odhad ročních rozpočtových nákladů kompenzačních opatření

Poznámka: Všechny údaje odpovídají ročním nákladům na dané opatření. U ošetřovného, kompenzačního bonusu a zrušení záloh na sociální pojištění uvádíme údaje k roku 2020 podle Hlaváček a Pavel (2020). Náklady na příspěvek pro penzisty jsou pouze jednorázové a vznikly na základě vlastních výpočtů. Rozpočtové dopady zvýšení existenčního a životního minima, zvýšení přídavků na děti, zrušení daně z nabytí nemovitých věcí a zavedení paušální daně pro OSVČ pochází z důvodových zpráv k daným změnám zákona a odpovídají odhadovaným nákladům v prvním roce platnosti (tedy v roce 2020 u životního a existenčního minima a v roce 2021 u přídavků na děti, daně z nemovitých věcí a paušální daně). Rozpočtové dopady změn přijatých v oblasti dani z příjmu pochází z našich vlastních výpočtů a odpovídají odhadovaným nákladům pro rok 2022 (vypočteno na základě dat EU-SILC 2020 a modelu TAXBEN).¹⁵

Oproti tomu *náklady na posílení automatických stabilizátorů v dávkovém systému* byly výrazně nižší, představovaly jen 2 % celkových nákladů (oranžové výseky). Nárůst výdajů státního rozpočtu v souvislosti se zvýšením životního a existenčního minima byl odhadnut na 0,39 mld. Kč ročně¹⁶ a v souvislosti se zvýšením přídavků na děti na 3,6 mld. Kč ročně.

¹⁵ Daňové změny v oblasti daně z příjmu prošly v poslanecké sněmovně mnoha pozměňovacími návrhy, a tudíž rozpočtové dopady uvedené v důvodové zprávě k původnímu návrhu zákona nelze použít.

¹⁶ Důvodová zpráva odhaduje, že vyšší částky životního a existenčního minima povedou ke zvýšení nákladů na dávky pomoci v hmotné nouzi o 310 milionů a na dávky státní sociální podpory o 80 milionů Kč ročně.

Náklady daňových změn představují jednoznačně největší část koláče celkových rozpočtových nákladů přijatých opatření. Tyto náklady navíc nejsou jednorázové, ale budou vynakládány každoročně. Změny v dani z příjmu (zrušení superhrubé mzdy jakožto daňového základu a další opatření snižující daňovou zátěž) stojí státní rozpočet asi 116 mld. Kč ročně a zrušení daně z nabytí nemovitých věcí asi 13,8 mld. Kč ročně (**Graf 7**). Pouze zavedení paušální daně pro OSVČ s nižšími příjmy má rozpočtové dopady velmi nízké, odhadované v Důvodové zprávě asi na 0,3 mld. Kč ročně.

6. **Zacílení opatření přijatých v ČR**

Ve druhé kapitole této studie jsme identifikovali skupiny domácností, které byly z hlediska příjmů nejvážněji zasaženy restriktivními opatřeními vlády. V této kapitole analyzujeme, zda a jakým způsobem byla jednotlivá kompenzační opatření vlády zacílena na tyto nejpostiženější skupiny domácností.

6.1 Cílové skupiny z hlediska ekonomické aktivity

Pokud domácnosti rozlišujeme z hlediska ekonomické aktivity respondenta, měla pandemie největší průměrný dopad na OSVČ a osoby, pracující v prekarizovaných formách práce (na DPP a DPČ), dále pak osoby, které byly před začátkem pandemie ekonomicky neaktivní (studenti a rodiče na mateřské/rodičovské dovolené) či nezaměstnaní. Relativně méně byli zasaženi zaměstnanci, kteří byli chráněni v rámci běžné ochrany zaměstnanců a v rámci speciálních opatření na ochranu pracovních míst (směřujících k zaměstnavatelům) v době pandemie. Nejméně zasaženou skupinou byli penzisté – lidé, pobírající starobní, invalidní, nebo pozůstalostní důchody.

OSVČ

Na skupinu OSVČ bylo zacíleno několik dočasných pandemických politik, i změn v daňovém systému. V rámci dočasných pandemických politik mohly OSVČ využít čerpání kompenzačních bonusů při snížení příjmů a byly jim odpuštěny platby záloh na sociální pojištění ve výši minimálních záloh po dobu šesti měsíců. V rámci daňových změn byla zavedena možnost uplatnění paušální daně. Ta měla přinést především administrativní úlevu, ale zejména pro OSVČ, které se příjmově nachází blízko

maximální hranice pro uplatnění paušální daně, znamenala i nižší daňové zatížení.¹⁷ Další daňové změny v oblasti daně z příjmu (zrušení superhrubé mzdy a navýšení daňových slev) měly na OSVČ oproti zaměstnanců spíše zanedbatelný vliv, jejich daňová zátěž klesla ve srovnání se zaměstnanci jen málo (viz **Graf P3** v Příloze), protože faktické snížení daňové sazby, které nastalo u zaměstnanců díky zrušení superhrubé mzdy jako základu daně, se OSVČ netýkalo.

Prekarizovaná zaměstnání

Skupina lidí v prekarizovaných formách zaměstnání byla částečně zahrnuta do opatření, která se vztahovala na OSVČ a měla možnost čerpat kompenzační bonus. Vzhledem k nastavení podmínek nároku a charakteru práce, kterou lidé na dohody vykonávají, ale lze předpokládat, že část těchto lidí na podporu nedosáhla. Limitující byla zejména podmínka tříměsíční doby trvání nemocenského pojištění před vznikem nároku na kompenzační bonus. Vzhledem k tomu, že lidé, pracující na dohodu, jsou často zaměstnáváni nárazově, nebo sezónně, mohlo být pro řadu z nich těžké tuto podmínku splnit. Zároveň se v době pandemie výrazně snížila možnost získat tento typ prací. Dočasná pandemická opatření se tedy na osoby v prekarizovaných formách zaměstnání vztahovala, ale jen částečně. Co se týče dopadů daňových změn v oblasti daní z příjmu, lidé v prekarizovaných formách zaměstnání z nich benefitovali podstatně méně než lidé se standardní pracovní smlouvou (viz **Graf P3** v Příloze). Tento rozdíl je dán jednak tím, že výše zdanění výdělků z DPP do výše 10 000 Kč měsíčně se nezměnila, a jednak rozdílnou úrovní příjmů, kdy lidé v prekarizovaných zaměstnáních vydělávají v průměru podstatně méně než lidé zaměstnaní. Daňové změny ale přinesly úlevu zejména více vydělávajícím (Kalíšková a Šoltés, 2022).

Penzisté

Celá pětina nákladů, vynaložená na dočasná pandemická opatření ke kompenzaci ztráty příjmů při pandemii covid-19 byla vynaložena na tzv. rouškovné, tedy jednorázovou platbu cílenou na penzisty. Ti však zároveň se značným předstihem představují nejméně příjmově zasaženou skupinu respondentů. Implementace tohoto

¹⁷ Jak moc zavedení paušální daně snížilo daňovou zátěž OSVČ s různými příjmy bohužel nevíme. V šetření EU-SILC, na kterém je postaven náš model TAXBEN, nejsou informace o příjmech OSVČ, ale pouze o jejich zisku. Důvodová zpráva k zavedení paušální daně pak obsahuje pouze odhad o rozpočtových dopadech tohoto opatření, které jsou podle MF ČR velmi nízké – pouze 0,3 mld. Kč ročně (Graf 4).

opatření se jeví spíše jako populistický krok vlády než snaha o kompenzaci ztráty příjmů kvůli pandemii.¹⁸

6.2 Cílové skupiny z hlediska přítomnosti dětí v domácnosti

Vzhledem k plošnému uzavírání škol i pro malé děti bylo od počátku pandemie zřejmé, že domácnosti s dětmi, které vyžadují osobní péči, budou mít velmi ztížené možnosti vykonávání zaměstnání. Ke kompenzaci ušlých příjmů byla zaprvé navýšena standardní částka ošetřovného, zadruhé bylo zavedeno ošetřovné i pro OSVČ a osoby zaměstnané na dohody (později bylo ošetřovné vypláceno v rámci kompenzačního bonusu). Stejně jako v případě kompenzačního bonusu bylo i vyplácení ošetřovného pro osoby pracující na DPP/DPČ podmíněno tím, že bylo nutné ve třech měsících, předcházejících uzavření škol, platit nemocenské pojištění. I v případě ošetřovného se tedy mohlo snadno stát, že lidé v nestabilních a nárazových zaměstnáních neměli možnost o tuto pomoc žádat.

V dubnu 2020 došlo ke zvýšení životního a existenčního minima a ke zvýšení částek přídatků na děti. To vedlo k nárůstu počtu domácností, oprávněných k čerpání některých dávek státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi a zároveň k vyšší vyplácené částce především u přídatků na děti. Vzhledem k tomu, že valorizace těchto dávek však neproběhla celou řadu let, byla tato opatření v oblasti dávek spíše dorovnáním nárůstu cen než skutečným navýšením nad rámec inflace.

Zrušení superhrubé mzdy a další změny v daních z příjmu měly velmi podobný dopad na rodiny s dětmi do 12 let a na domácnosti bezdětné, nebo se staršími dětmi (viz **Graf P3** v Příloze).

6.3 Cílové skupiny z hlediska příjmové úrovně a ohrožení chudobou

U domácností, které již před pandemií covid-19 patřily k příjmově nejchudším, došlo v důsledku pandemie k největšímu procentuálnímu poklesu příjmů. Důvodem je pravděpodobně vykonávání nekvalifikovaných, a tedy nejzranitelnějších zaměstnání, různé formy prekarizované práce, nebo práce načerno. Nestabilní zdroje příjmů zároveň často nezakládaly nárok na kompenzační dávky, a to včetně dávek ošetřovného. Dočasná pandemická opatření byla primárně zaměřená na standardně

¹⁸ Toto opatření bylo také odůvodňováno zvýšenou psychickou zátěží spojenou s pandemií covid-19 u starších osob. Studie však prokázaly, že lidé starší 65 let byly naopak skupinou, která zaznamenala nejmenší nárůst příznaků deprese nebo úzkosti v celé populaci (Bartoš a kol., 2020).

pracující a nebyla přímo cílena na domácnosti s nízkými příjmy, jak tomu bylo v některých zemích (viz kapitola 3).

Ani daňové změny, které byly ve snaze ulehčit domácnostem postiženým pandemickou situací přijaty, chudým domácnostem nepomohly. Jak ukazuje studie autorů Kalíšková a Šoltés (2022), nejnižší příjmový kvintil zaměstnanců získal jen 4 % z celkových výdajů na daňové změny. Vzhledem k tomu, že nejnižší příjmové skupiny platily už před změnami nulové daně z příjmu, nemělo snížení této daně na jejich příjmovou situaci žádný vliv. Podobně zrušení daně z nabytí nemovitosti mělo na nízkopříjmové domácnosti zanedbatelný vliv a bylo opatřením jednoznačně cíleným na movitější skupiny obyvatel.

Potenciál pomoci chudým domácnostem mělo zvýšení přídavků na děti a opatření, která navyšovala částky životního a existenčního minima. Jejich zvýšením došlo zaprvé k nárůstu částky některých sociálních dávek, které jsou od nich odvozené, a zadruhé se rozšířil okruh domácností, které mají na dávky nárok. Úprava těchto automatických stabilizátorů v oblasti dávek tak cílila přímo na nejpostiženější domácnosti. Vzhledem k tomu, že k růstu částek těchto dávek však došlo po mnoha letech stagnace, kompenzovalo jejich navýšení spíše jen změnu jejich reálné hodnoty a nemohlo vyrovnat i ztrátu příjmů, způsobenou restriktivními opatřeními při pandemii covid-19.

Že byla tato opatření v oblasti dávek spíše nedostatečná v boji s dopady pandemie na nejchudší domácnosti dokazuje i vývoj počtu vyplacených dávek státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi v **Grafu P4** v Příloze. U přídavků na děti tento počet setrvale klesá od roku 2010 a k ačkoli došlo v roce 2021 k jeho mírnému nárůstu, nevyrovnal se počet vyplacených dávek pro rok 2021 ani situaci před covidem-19, tedy v roce 2019. U příspěvku na bydlení je situace podobná, počet příjemců je rok od roku nižší a ani ve složité covidové době se nezvýšil.¹⁹ Dávky pomoci v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc) zaznamenaly mírný nárůst počtu vyplacených dávek v roce 2021, opět však nešlo o markantní zvýšení. Vláda tedy navýšením životního minima v roce 2020 a přídavků

¹⁹ Z dávek státní sociální podpory došlo v roce 2020 k navýšení počtu vyplacených dávek pouze u rodičovského příspěvku, který byl valorizován ještě před vypuknutím pandemie v lednu 2020.

na děti v roce 2021 žádného výrazného nárůstu počtu příjemců dávek státní sociální podpory nebo pomoci v hmotné nouzi nedosáhla.²⁰

7. Závěry

V reakci na dopady restriktivních ekonomických opatření kvůli pandemii onemocnění covid-19 na české domácnosti přijala vláda ČR v průběhu let 2020-2021 řadu opatření, která měla kompenzovat ztráty příjmů. Tato opatření spadala buď do kategorie dočasných pandemických politik, které reagovaly přímo na konkrétní dopady pandemie, nebo do kategorie úprav standardních automatických stabilizátorů v ekonomice, tedy dávkových a daňových systémů.

Analýzy z dalších zemí EU ukazují, že dočasná pandemická opatření hrají důležitou roli v tlumení dopadů restriktivních protipandemických opatření (Almeida a kol., 2021), ale zásadní je i posílení automatických stabilizátorů, které dokáží pokrýt i nepřímo zasažené skupiny domácností, nebo takové domácnosti, které dočasnými pandemickými opatřeními nejsou pokryty (Brewer a Tasseva, 2021).

Soubor *dočasných pandemických politik* úspěšně cílil na kompenzaci ztráty příjmů u osob ve stabilních zaměstnáních, OSVČ a na kompenzaci ztráty příjmů u rodičů, kteří kvůli zavření škol museli pečovat o děti. Pouze jednorázový příspěvek pro starobní, invalidní a pozůstalostní důchodce cílil na skupinu obyvatel, jejichž příjmy nebyly pandemií výrazně ovlivněny. Dočasná pandemická opatření ale kvůli nastavení podmínek nároku pravděpodobně nepokryla všechny osoby pracující v prekarizovaných formách zaměstnání, kteří se často nachází v nejnižších příjmových kategoriích obyvatel.

Změny v dávkovém systému byly správně zacíleny na poskytnutí větší podpory příjmově chudým domácnostem a chudým domácnostem s dětmi. Míra navýšení dávek ale kompenzovala pouze rozdíl v jejich reálné hodnotě od předchozího navýšení. Tomu odpovídá i nejnižší rozpočtový výdaj na tato opatření. Úprava v dávkovém systému také rozšířila okruh domácností, které na dávky mají nárok. Toto rozšíření

²⁰ Jedním z důvodů, proč se počet příjemců sociálních dávek výrazněji nezvýšil, může být nepobírání dávek domácnostmi, které mají na dávky nárok. Tento fenomén je v ČR celkem rozšířený (viz např. Mareš, 2001; Dušek, Kalíšková a Münich, 2015) a zdá se, že v pandemii se míra nepobírání (podíl domácností, které nečerpají, ačkoli mají na dávku nárok) dávek spíše zvýšila.

oprávněných domácností se však promítlo do vyššího počtu příjemců jen velmi málo, u většiny dávek se počet příjemců nevyrovnal ani před-covidové situaci. V tomto směru tedy úpravy dávkového systému nebyly příliš úspěšné.

Změny v daňovém systému, které z hlediska objemu nákladů představovaly největší část výdajů státního rozpočtu na kompenzační opatření pro domácnosti, pomohly paradoxně spíše bohatším a více vydělávajícím domácnostem, které byly pandemií příjmově zasaženy méně.

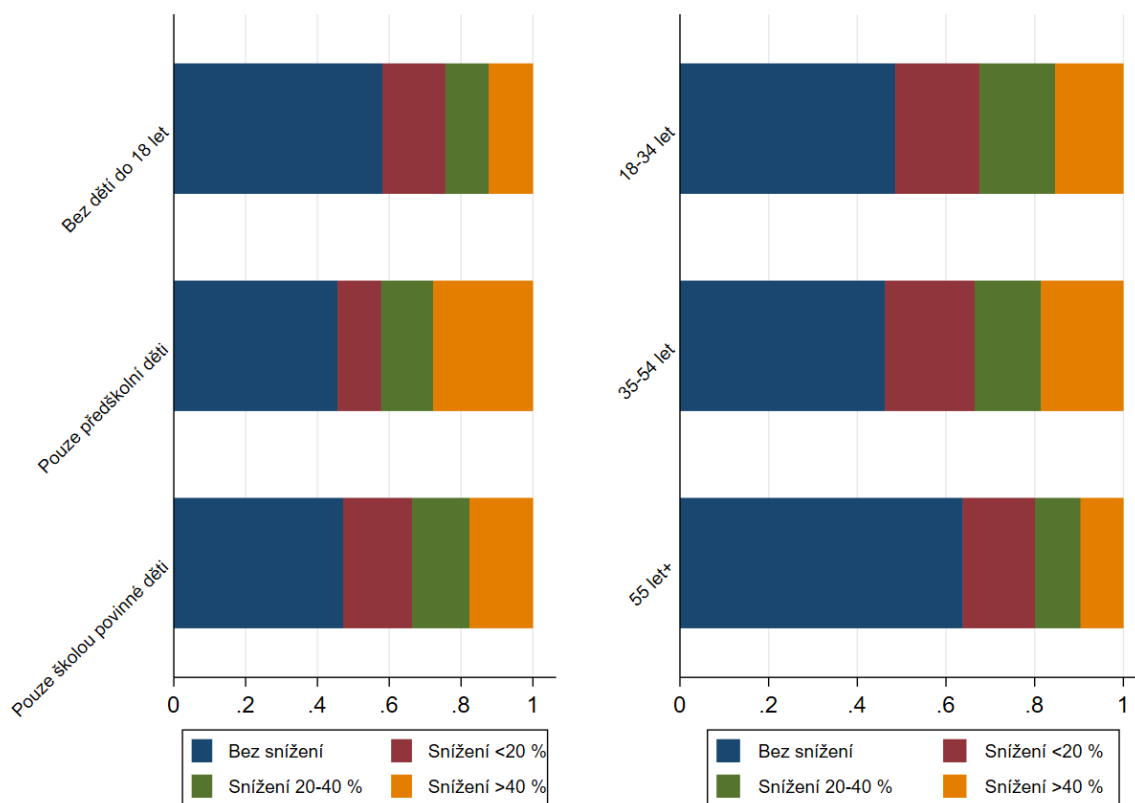
Zaměstnanci a osoby samostatně výdělečně činné, které přišly o možnost výdělku a měly před pandemií stabilní příjmy, byli vládními kompenzačními opatřeními relativně pokryti v rámci dočasných pandemických politik a daňových změn. Naopak domácnosti, jejichž příjmy byly už před pandemií nízké a pocházely častěji z prekarizovaných forem zaměstnání, mohly často vypadnout z pravidel pro nárok na dočasná kompenzační opatření a měly minimální výhody, plynoucí ze změn daňového systému. Ani úpravy dávkového systému neměly kvůli svému rozsahu kapacitu jejich situací významně zlepšit. Na chudé tedy i přes značné náklady kompenzačních opatření státu dopadla pandemie podstatně tíživěji než na bohatší vrstvy společnosti a je otázka, jak se toto zhoršení jejich situace projeví v budoucnu z hlediska problematiky zadluženosti, exekucí, sociální situace v postižených regionech, nebo postižení dětí chudobou.

Literatura

- Almeida, V., Barrios, S., Christl, M., De Poli, S., Tumino, A., & van der Wielen, W. (2021). The impact of COVID-19 on households income in the EU. *The Journal of Economic Inequality*, 19(3), 413-431.
- Aspachs, O., Durante, R., Graziano, A., Mestres, J., Reynal-Querol, M., & Montalvo, J. G. (2021). Tracking the impact of COVID-19 on economic inequality at high frequency. *PloS one*, 16(3), e0249121.
- Bartoš, V., Cahlíková, J., Bauer, M. a Chytilová, J. (2020). Dopady pandemie koronaviru na duševní zdraví. Studie anti COVID-19 # 22 / 2020. Národohospodářský ústav AV ČR, v. v. i.
- Brewer, M., & Gardiner, L. (2020). The initial impact of COVID-19 and policy responses on household incomes. *Oxford Review of Economic Policy*, 36(Supplement_1), S187-S199.
- Brewer, M., & Tasseva, I. V. (2021). Did the UK policy response to Covid-19 protect household incomes?. *The Journal of Economic Inequality*, 19(3), 433-458.
- Chetty, R., Friedman, J. N., Hendren, N., Stepner, M., & The Opportunity Insights Team. (2020). *How did COVID-19 and stabilization policies affect spending and employment? A new real-time economic tracker based on private sector data* (Vol. 27431). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Doorley, K., Keane, C., McTague, A., O'Malley, S., Regan, M., Roantree, B., & Tuda, D. (2020). Distributional impact of tax and welfare policies: COVID-related policies and Budget 2021. *Quarterly Economic Commentary*, 47.
- Dušek, L., Kalíšková, K., and München, D. (2015). The Poor or the Kids? Distributional Impacts of Taxes and Benefits Among Czech Households. *Prague Economic Papers*, 24(5), 602-617.
- Hlaváček, M., & Pavel, J. (2020). Fiskální náklady pandemie Covid-19 v České republice. Praha: Úřad Národní rozpočtové rady vlády. A aktualizace této studie z 6. října 2020. Dostupné online: <https://unrr.cz/vydavame/studie/>
- Kalíšková, K. a Šoltés, M. (2022). Spočítali jsme za vás: Dopady zrušení superhrubé mzdy, snížení odvodů na sociální pojištění a zavedení daňových prázdnin. IDEA studie 4 / 2022. Národohospodářský ústav AV ČR, v. v. i.
- Li, J., Vidyattama, Y., La, H. A., Miranti, R., & Sologon, D. M. (2020). The Impact of COVID-19 and Policy Responses on Australian Income Distribution and Poverty. *arXiv e-prints*, arXiv-2009. Dostupné online: <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/2009/2009.04037.pdf>
- Mareš, P. (2001). *Problém nečerpání sociálních dávek*. VÚPSV, v. v. i., Praha.

Přílohy

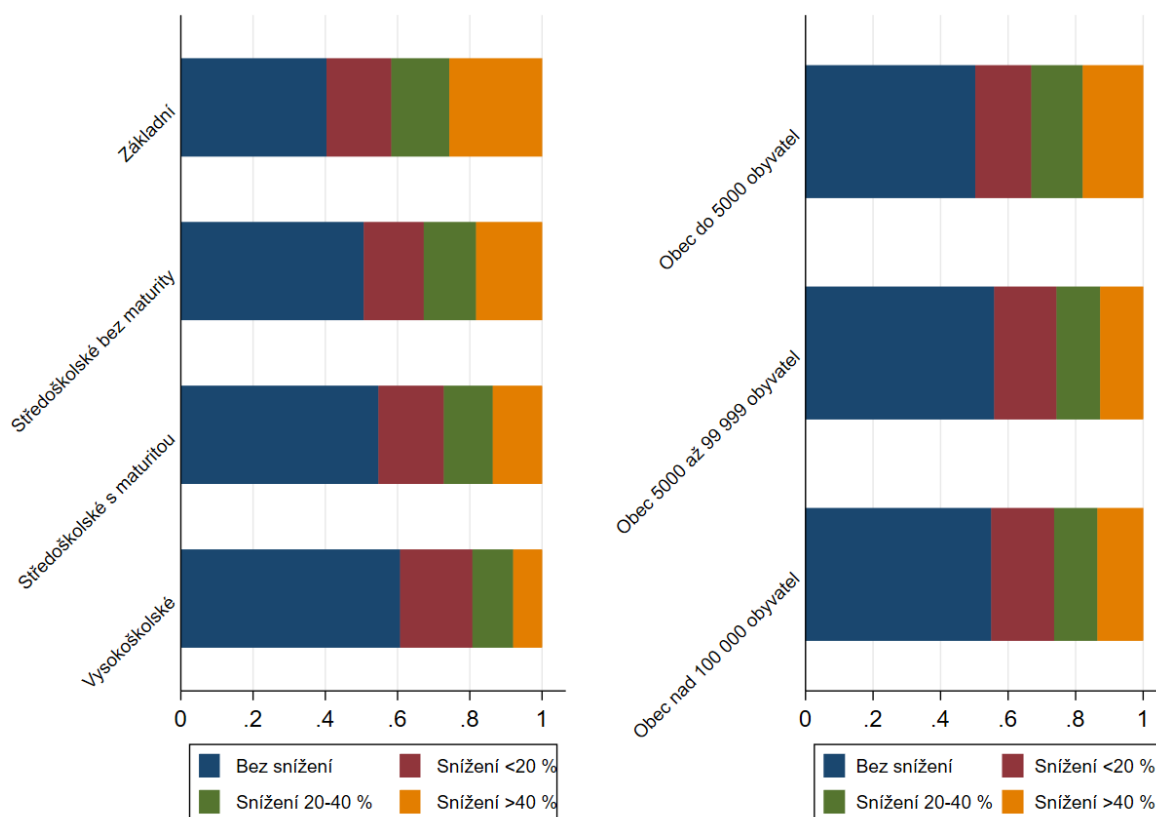
Graf P1: Průměrná změna příjmu domácností v prvním roce pandemie podle věku dětí a věku respondenta



Pozn.: Graf znázorňuje, jakému procentu domácností se průměrný příjem za rok od vypuknutí pandemie covid-19 (období březen 2020 až březen 2021) zvýšil, nebo snížil. Snížení je zobrazeno ve třech kategoriích - snížení o více než 40 %, snížení o 20-40 % a snížení do 20 %. Na ose x je vyznačeno procento domácností v jednotlivých kategoriích průměrné změny příjmu. Na ose y jsou v levém grafu jednotlivé skupiny domácností podle věku dětí v domácnosti a v pravém grafu podle věku respondenta.

Zdroj dat: Život během pandemie, PAQ Research

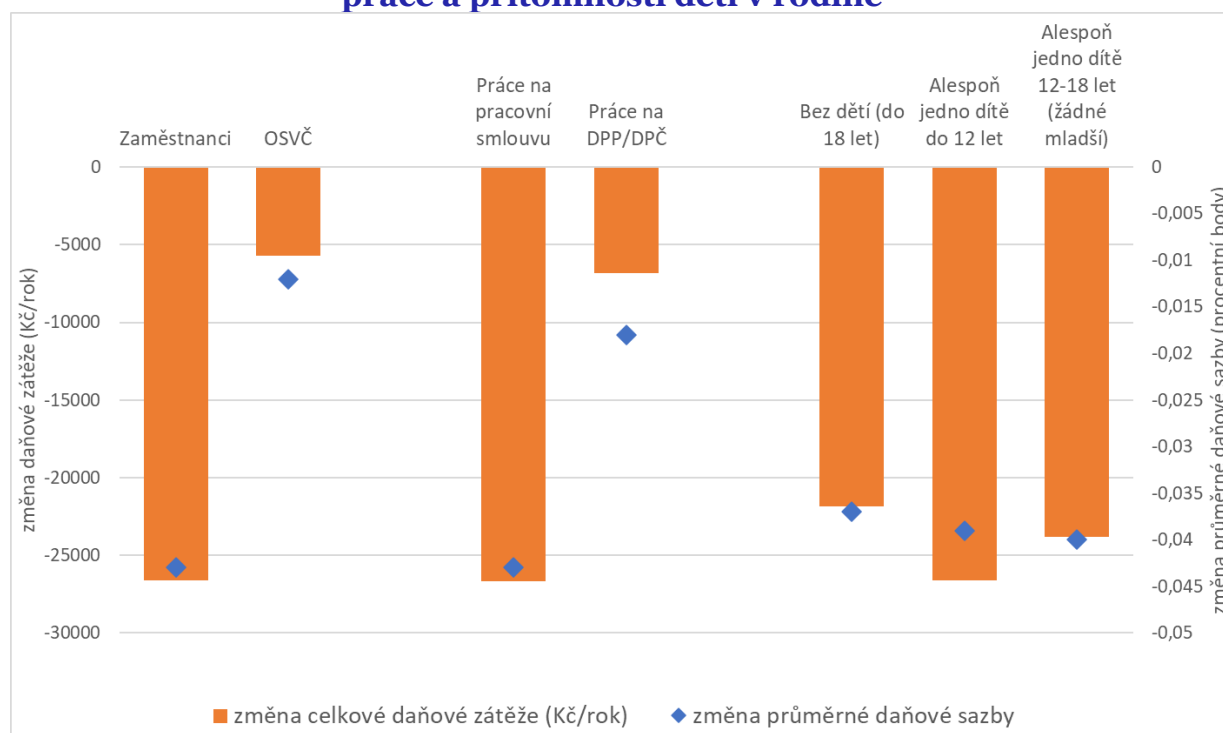
Graf P2: Průměrná změna příjmu domácností v prvním roce pandemie podle vzdělání respondenta a velikosti obce



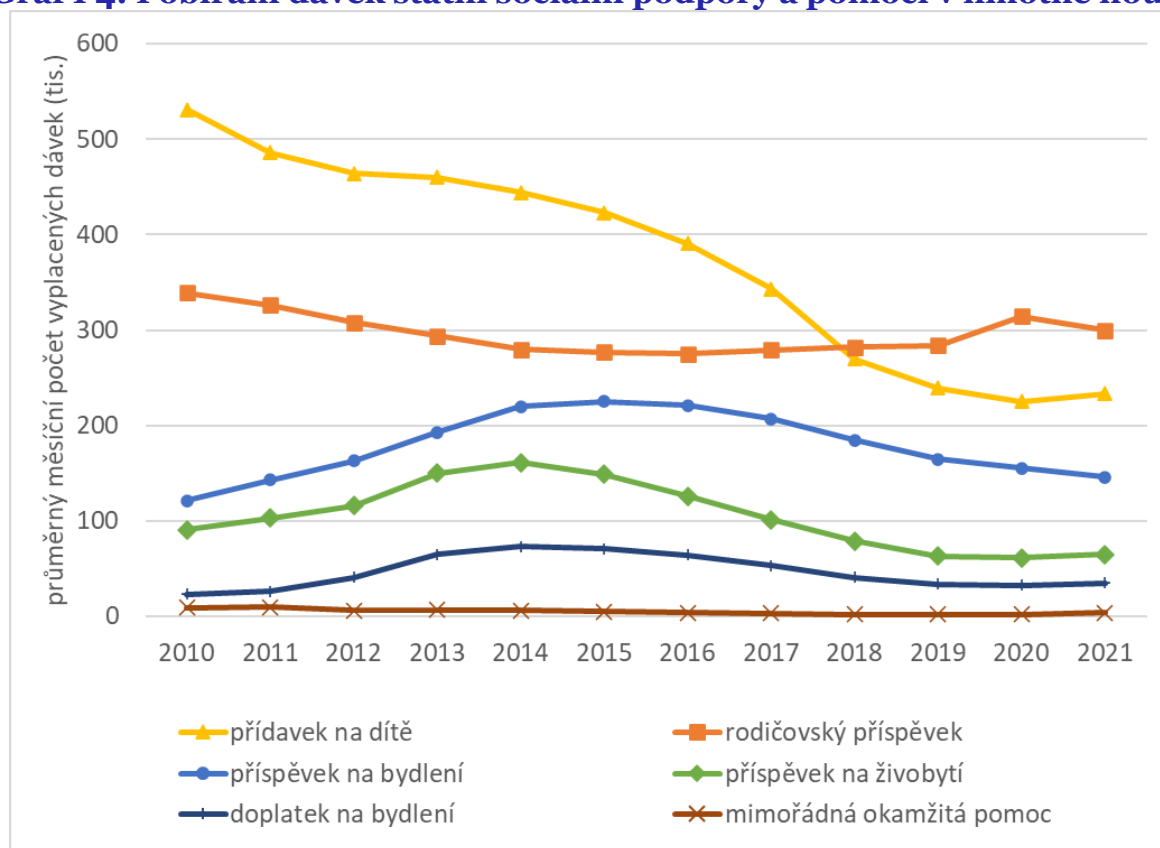
Pozn.: Graf znázorňuje, jakému procentu domácností se průměrný příjem za rok od vypuknutí pandemie covid-19 (období březen 2020 až březen 2021) zvýšil, nebo snížil. Snížení je zobrazeno ve třech kategoriích - snížení o více než 40 %, snížení o 20-40 % a snížení do 20 %. Na ose x je vyznačeno procento domácností v jednotlivých kategoriích průměrné změny příjmu. Na ose y jsou v levém grafu jednotlivé skupiny domácností podle nejvyššího dosaženého vzdělání respondenta a v pravém grafu podle velikosti obce bydliště.

Zdroj dat: Život během pandemie, PAQ Research

Graf P3: Dopad změn v dani z příjmu na skupiny poplatníků podle typu práce a přítomnosti dětí v rodině



Pozn.: Graf ilustruje dopady přijatých změn v dani z příjmu (zrušení superhrubé mzdy jako základu daně z příjmu a navýšení daňových slev) v prosinci 2020 a červenci 2021 na daňovou zátěž (celkovou výši odvedených daní z příjmu a plateb na sociální a zdravotní pojištění) a na průměrnou daňovou sazbu (podíl celkové daňové zátěže na nákladech práce) pro různé skupiny poplatníků podle typu ekonomické aktivity a přítomnosti dětí v rodině. Simulováno na základě modelu TAXBEN na datech EU-SILC 2020.

Graf P4: Pobírání dávek státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi

Pozn.: Graf ilustruje průměrný měsíční počet vyplacených dávek státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi (v tisících). Zdroj: MPSV, Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v ČR, Tabulka 4.2 a 4.3 (<https://www.mpsv.cz/web/cz/zakladni-ukazatele-z-oblasti-prace-a-socialniho-zabezpeceni-v-cr>)

Tabulka P1: Časový vývoj dočasných pandemických opatření zacílených na domácnosti

	Kompenzační bonus		Ošetřovné - v případě zavřených škol			Zrušení minimálních záloh	Rouškovné
	OSVČ	DPP/DPČ	OSVČ	DPP/DPČ	zaměstnanci		
03.2020	od 12.3. 500 Kč/den	od 12.3. 500 Kč/den	424 Kč/den	60 % základu	70 % základu, min 400 Kč/den	neplatí se sociální pojištění do výše min záloh	0
04.2020	500 Kč/den	500 Kč/den	500 Kč/den	80 % základu	70 % základu, min 400 Kč/den		0
05.2020	500 Kč/den	500 Kč/den	500 Kč/den	80 % základu	70 % základu, min 400 Kč/den		0
06.2020	8.6. zrušen	8.6. zrušen	500 Kč/den	80 % základu	70 % základu, min 400 Kč/den		0
07.2020	0	0	500 Kč/den	80 % základu	70 % základu, min 400 Kč/den		0
08.2020	0	0	500 Kč/den	80 % základu	70 % základu, min 400 Kč/den	0	0
09.2020	0	0	500 Kč/den	80 % základu	70 % základu, min 400 Kč/den		0
10.2020	od 5.10. 500 Kč/den	od 5.10. 500 Kč/den	500 Kč/den	80 % základu	70 % základu, min 400 Kč/den	0	0
11.2020	do 21.11 500 Kč/den	do 21.11 500 Kč/den	500 Kč/den	80 % základu	70 % základu, min 400 Kč/den	0	0
12.2020	0	0	500 Kč/den	80 % základu	70 % základu, min 400 Kč/den	0	5000 Kč
01.2021	0	0	snížení věku dětí ze 13 na 10 let, 500 Kč/den	snížení věku dětí ze 13 na 10 let	snížení věku dětí ze 13 na 10 let, 80 % základu, min 400 Kč/den	0	0
02.2021	až 1000 Kč/den	500 Kč/den	500 Kč/den	80 % základu	80 % základu, min 400 Kč/den	0	0
03.2021	až 1000 Kč/den	500 Kč/den	500 Kč/den	80 % základu	80 % základu, min 400 Kč/den	0	0
04.2021	až 1000 Kč/den	500 Kč/den	500 Kč/den	80 % základu	80 % základu, min 400 Kč/den	0	0
05.2021	až 1000 Kč/den	500 Kč/den	500 Kč/den	80 % základu	80 % základu, min 400 Kč/den	0	0
06.2021	0	0	0	0	0	0	0
07.2021	0	0	0	0	0	0	0
08.2021	0	0	0	0	0	0	0
09.2021	0	0	0	0	0	0	0
10.2021	0	0	0	0	0	0	0
11.2021	od 22.11. až 1000 Kč/den	500 Kč/den	0	0	0	0	0
12.2021	až 1000 Kč/den	500 Kč/den	0	0	0	0	0

Pozn.: Tabulka uvádí časovou osu platnosti dočasných pandemických opatření cílených na domácnosti a také základní parametry těchto opatření a jejich změny v čase v období březen 2020 až prosinec 2021. Každý řádek tabulky odpovídá jednomu měsíci. Nuly značí, že dané opatření nebylo v daném časovém okamžiku v platnosti.

Upozornění: Tato studie reprezentuje pouze názory autorů, a nikoli oficiální stanovisko Národohospodářského ústavu AV ČR, v. v. i. či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium Univerzity Karlovy, CERGE.

Warning: This study represents only the views of the authors and not the official position of the Economics Institute of the Czech Academy of Sciences, v. v. i. as well as the Charles University, Center for Economic Research and Graduate Education.

Kompensace ztráty příjmů v pandemii covid-19: vítězové a poražení

Discussion Paper

© Klára Kalíšková, Lucie Zapletalová

Národohospodářský ústav AV ČR, v. v. i., 2022