

**Úřad Národní rozpočtové rady
NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA**

-

S T A N O V I S K O

Národní rozpočtové rady

číslo 1/2023

ze dne 9. 3. 2023

k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky

Na základě ustanovení § 21 odst. 2, písm. a) zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, Národní rozpočtová rada sleduje vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí. V rámci této činnosti se snaží též o identifikaci rizik, která mohou negativně ovlivnit stabilitu veřejných rozpočtů v krátkodobém, střednědobém i dlouhodobém horizontu. Od září 2018 Národní rozpočtová rada pravidelně, každé čtvrtletí, informuje veřejnost o svých závěrech.

Výchozí ekonomická situace

Český hrubý domácí produkt v roce 2022 reálně vzrostl o 2,4 %. Tahounem meziročního růstu byla tvorba hrubého fixního kapitálu (+ 6,2 %), zatímco spotřeba domácností klesla o 0,9 %, a to i kvůli meziročnímu propadu reálných příjmů o 7,5 %. Ve 4. čtvrtletí 2022 se ekonomika dostala do technické recese, jelikož po reálném mezičtvrtletním poklesu o 0,3 % ve třetím čtvrtletí, poklesla mezičtvrtletně i v posledním kvartále, a to o 0,4 %. Ve 4. čtvrtletí poklesla meziročně spotřeba domácností o 5,5 %, kde významný je zejména meziroční pokles výdajů na potraviny o 10 %. Ve službách tržby ve 4. kvartále reálně mezičtvrtletně klesly o 0,8 %, a to zejména kvůli poklesu v odvětví doprava a skladování, a v maloobchodě se tržby meziročně reálně snížily o 8,7 %.

Ekonomika se tak na konci roku dostala do fáze očekávaného útlumu, a to při nadále poměrně napjaté situaci na trhu práce. Nezaměstnanost totiž zůstává velmi nízká. Podíl nezaměstnaných osob vzrostl v lednu z 3,7 % na 3,9 %. Obecná míra nezaměstnanosti vycházející z výběrového šetření pracovních sil se z prosincových 2,2 % zvýšila na lednových 2,6 %. Podniky v některých segmentech průmyslu však očekávají výrazný útlum tempa růstu výroby i pokles zaměstnanosti a jejich důvěra v únoru klesla na nejnižší hodnotu od léta 2020. Mezi spotřebiteli se naopak důvěra v ekonomiku v únoru podruhé v řadě zvýšila, nicméně i tak zůstává spotřebitelský sentiment stále hluboko pod svým dlouhodobým průměrem. Částečnou normalizaci na trhu práce může značit skutečnost, že v lednu 2023 bylo poprvé od dubna 2018 registrováno na úřadech práce více uchazečů o zaměstnání, než je volných pracovních pozic.

České hospodářství vykazuje poměrně výrazné a v historickém kontextu ojedinělé nerovnováhy, a to jak nerovnováhu vnitřní (vysoká a zatím neklesající inflace), tak vnější (výrazný nárůst schodku běžného účtu). V roce 2022 bylo po 19 letech poprvé záporné saldo zboží a služeb (-8,3 mld. Kč), což bylo zapříčiněno i vysokými dovozními cenami energetických komodit. Tato skutečnost společně s rekordně záporným saldem prvotních důchodů (-4,9 % HDP) zapříčinila historicky neobvykle silný propad běžného účtu platební bilance k -5,6 % HDP. Průměrná roční míra inflace za rok 2022 dosáhla 15,1 %. V lednu 2023 se pak meziroční inflace vyšplhala na 17,5 %. Meziměsíční růst cenové hladiny v lednu dosáhl historických 6,0 %, avšak toto číslo je do značné míry ovlivněno zvolenou metodikou ČSÚ, který v říjnu, listopadu a prosinci 2022 správně započítával vládní opatření (tzv. úsporný tarif a prominutí poplatku za OZE) do výpočtu indexu spotřebitelských cen.

Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

Hospodaření sektoru vládních institucí skončilo v roce 2022 podle odhadů Ministerstva financí ČR¹ lépe, než se původně předpokládalo (-3,6 % HDP vs. -4,6 % HDP), přičemž důvodem byly zejména nižší než plánované kompenzace za vysoké ceny energií velkým firmám, nižší sociální transfery, vyšší přebytky obcí a krajů a rychlejší vypořádání pohledávek Garančního systému finančního trhu vzniklých kvůli insolvenční Sberbank. Také odhad strukturálního deficitu je aktuálně mírně příznivější (2,6 % HDP) než v minulosti, avšak hodnota je i nadále vysoká.

Pro hodnocení a predikci letošního vývoje hospodaření sektoru vládních institucí jsou po dvou měsících k dispozici dosud velmi omezené informace. Ministerstvo financí očekává pro letošní rok deficit odpovídající 4,2 % HDP, zatímco ČNB o 0,3 p. b. nepříznivější.

Nejvýznamnější složka veřejných rozpočtů – státní rozpočet – vykázala v hotovostním vyjádření za období leden – únor 2023 poměrně vysoký deficit 119,7 mld. Kč. Tato hodnota je však částečně zkreslena předfinancováním některých výdajových titulů, a pro korektní vyhodnocení situace je tak důležitý především pohled na dynamiku nejvýznamnějších výdajových a příjmových položek.

Čerpání výdajů jako celek se zatím významně neodchýlilo od procentuální části rozpočtu připadající na první dva měsíce (16,4 % vs. 16,7 %). Z nejdůležitějších příjmů vykazují dobrou dynamiku daň z příjmů fyzických osob a sociální pojistné. Naopak dochází k mírně pomalejšímu výběru u DPH a některých selektivních spotřebních daní. Vývoj u daně z příjmů právnických osob nelze vzhledem ke čtvrtletní frekvenci placení zatím korektně vyhodnotit.

Celkové hospodaření za rok 2023, resp. odchylku od schváleného salda státního rozpočtu, významně ovlivní saldo příjmů a výdajů vyplývajících z titulu intervencí na trhu dodávek energií. Dynamika výdajů na kompenzace obchodníkům je poměrně vysoká (cca 7,5 mld. Kč měsíčně), avšak jedná se zatím pouze o zálohové platby. Na příjmové straně výnosy z odvodů výrobců elektrické energie dosáhly 5,7 mld. Kč, přičemž se jedná o souhrn plateb za prosinec 2022 a leden 2023². Příjem ze záloh na daň z neočekávaných zisků bude znám až v druhé polovině letošního roku. Na základě výše uvedených informací je tak nyní velmi obtížné usuzovat na celkové saldo všech opatření, a to i s ohledem na uklidňující se situaci na energetických trzích.

Dalším rizikem ve směru vyššího než schváleného deficitu jsou výdaje na mimořádnou valorizaci důchodů (ať již v původní, nebo v redukované výši). Její výsledná podoba navíc velmi výrazně ovlivní i rozpočty v dalších letech.³

I přesto, že je nutné únorový deficit hodnotit opatrně, jeho výše potvrzuje významnou nerovnováhu českých veřejných financí. Ta s sebou přináší i širší negativní dopady na ekonomiku, zejména pak posilování inflačních tlaků.

Letošní rok by měl být rokem, kdy bude představena a z větší části též realizována konsolidační strategie veřejných rozpočtů, která je má posunout blíže udržitelnějším úrovním. Aby byla vůbec realizovatelná, má NRR za to, že se musí projevit již v rozpočtu na rok 2024, který se začne připravovat v první polovině roku 2023. Diskutovaný rozsah 70 mld. Kč představuje dle názoru NRR adekvátní hodnotu. NRR však upozorňuje, že se jedná pouze o první krok a další konsolidace bude muset proběhnout i v letech následujících.

NRR dále upozorňuje, že se během posledních několika měsíců objevilo hned několik návrhů, které mohou do budoucna významně negativně ovlivnit systémové nastavení veřejných financí. Prvním z nich je snaha o přesun části deficitu ze státního rozpočtu do parafiskálních jednotek. Jde především o návrh na možnost emitování dluhopisů Státním fondem dopravní infrastruktury, který je předmětem

¹ MF ČR (2023): Makroekonomická predikce – leden 2023.

² Na účet státního rozpočtu bude tato částka připsána až v březnu.

³ V absolutním vyjádření znamená snížení mimořádné valorizace projednané Parlamentem České republiky redukcí výdajů veřejných rozpočtů zhruba o 250 mld. korun mezi lety 2023-2030 a v relativním vyjádření zhruba o 0,36 % HDP každý rok.

poslaneckého návrhu⁴ a souvisí s tím, že letošní dotace ze státního rozpočtu nekryje všechny schválené výdajové položky tohoto fondu. Jak již NRR několikrát uvedla, jedná se o bezprecedentní opatření, které povede ke snížení transparentnosti veřejných financí, nárůstu administrativních nákladů a s vysokou mírou pravděpodobnosti i k vyšším úrokovým nákladům z těchto půjček. (To vše platí i bez ohledu na skutečnost, že zmíněný poslanecký návrh obsahuje alespoň pojistku v podobě nutného souhlasu ministerstva financí s tímto mimorozpočtovým financováním). Navíc může tento krok znamenat zvýšený zájem o tento typ financování i u jiných vládních institucí.

Dále je nutné zmínit množící se návrhy na automatické valorizace různých výdajových položek. Již v účinnosti je tento systém pro platby za státní pojištění; v různé fázi schvalování jsou návrhy na automatické valorizace příspěvku na péči, či garance 130 % průměrné mzdy pro učitele v regionálním školství. Výše uvedený přístup považuje NRR za silně rizikový, neboť snižuje řiditelnost veřejných financí a omezuje rozhodovací prostor vlády pro diskreční zásahy. Zejména v situaci, kdy jsou veřejné finance nastaveny nevyrovnaně, povede tento systém k pokračování a prohlubování negativních trendů. Vše může přinést i neočekávané efekty při specifických makroekonomických podmínkách, jak jsme v loňském a letošním roce viděli na příkladu valorizací dávek důchodového pojištění.

Zřejmě nejaktuálnějším problémem českých veřejných financí je nerovnováha důchodového systému, kdy jeho deficit v letošním roce i při snížené mimořádné valorizaci přesáhne 70 mld. Kč a bude se pohybovat kolem 1 % HDP. Při valorizaci v původní výši půjde o schodek přes 90 mld. Kč. Tato nerovnováha vzniká i přes relativně příznivou demografickou strukturu a je dominantně způsobena nastavením valorizačního mechanismu, který v podmínkách vysoké inflace a propadu reálných mezd vede ke značným deficitům důchodového účtu a k motivaci lidí v předdůchodovém věku k odchodům do předčasných důchodů či žádostem o ně. NRR se domnívá, že podoba valorizací (mimořádných i řádných) by měla být upravena, a to nikoliv pouze jednorázově, ale systémově.

Vzhledem k tomu, že se již v relativně blízké době dostane důchodový systém pod další tlak, tentokrát z důvodu růstu podílu osob důchodového věku na celkové populaci, se NRR dlouhodobě domnívá, že je nutné již nyní přistoupit k jeho úpravám. Tu však nelze provést bez přijetí nepopulárních změn, mezi které patří zejména postupné zvyšování věku odchodu do důchodu nad hranici 65 let a úpravy parametrů vyměřování a valorizací důchodů, které v delším časovém horizontu povedou k dílčímu snížení náhradových poměrů. Dále je nutné implementovat opatření, která zvýší participaci na trhu práce, a to včetně omezování možnosti pro vstup do předčasného důchodu. Tyto změny je ale nutné provázat s významnou úpravou III. pilíře, který musí v budoucnu alespoň částečně kompenzovat výše uvedený pokles náhradového poměru.

Stávající podoba III. pilíře je do značné míry nefunkční, neboť vysoké náklady vládního sektoru spojené s přímou i nepřímou podporou se nijak neprojeví v nárůstu počtu osob, které používají naspořené prostředky jako pravidelný dodatečný zdroj příjmů ke státnímu důchodu.

Dosud představené návrhy na úpravu III. pilíře bohužel dle názoru NRR většinu hlavních problémů neřeší (zejména sklon k jednorázovým výběrům naspořených prostředků a nedostatečný podíl mladších účastníků, kteří by si měli spořit po podstatnou část aktivního života). Za výjimečně rizikové NRR považuje uvažované zavedení investičního penzijního účtu. V navrhované podobě se bez dalšího jedná o vytvoření nového státem podporovaného spořicího produktu, který využijí především nadprůměrně vydělávající domácnosti. A vzhledem k tomu, že naspořené prostředky bude možné jednorázově vybrat, bude mít jeho zavedení mizivý dopad na příjmovou situaci důchodcovských domácností. Navíc nemusí jít vždy o produkty, které budou regulačním nastavením, dohledem a dalšími klíčovými parametry porovnatelné s jinými státem podporovanými produkty zajištění na stáří, zejména pak doplňkovým penzijním spořením.

⁴ Sněmovní tisk č. 376. Návrh poslanců Ivana Adamce, Martina Kupky, Ondřeje Lochmana, Antonína Tesaříka, Jiřího Slavíka a Jakuba Michálka na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů.