

**Úřad Národní rozpočtové rady  
NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA**

-

**S T A N O V I S K O**

**Národní rozpočtové rady**

číslo 5/2024

ze dne 5. 9. 2024

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

Na základě ustanovení § 21 odst. 2, písm. c) 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 každé čtvrtletí informuje veřejnost o svých závěrečích.

**Výchozí ekonomická situace**

Hrubý domácí produkt (HDP) vzrostl ve druhém čtvrtletí meziročně o 0,6 % a ve srovnání s předchozím čtvrtletím o 0,3 %. Mezičtvrtletní dynamika HDP (+0,3 %) byla dána zejména růstem spotřeby vlády (+0,3 p. b.), růstem fixních investic (+0,5 p. b.) a nižší tvorbou zásob (-0,6 p. b.). K meziročnímu růstu ekonomiky o 0,6 % přispěly víceméně všechny hlavní poptávkové složky domácího produktu: spotřeba domácností (+1,2 p. b.), spotřeba vlády (+0,8 p. b.), tvorba hrubého fixního kapitálu (+0,4 p. b.) i zahraniční obchod (+0,3 p. b.). Pouze změna stavu zásob působila negativně (-2,1 p. b.) Hrubá přidaná hodnota (HPH) ve druhém čtvrtletí vzrostla meziročně o 0,1 % a mezičtvrtletně o 0,5 %. Přidaná hodnota ve zpracovatelském průmyslu podruhé v řadě mezikvartálně poklesla (-1,7 %) a HPH byla tažena zejména růstem v oblasti peněžnictví a pojišťovnictví (+3,4 %) a sekcí obchodu, dopravy, ubytování a pohostinství (+2,3 %).

Ve 2. čtvrtletí vzrostla meziročně průměrná mzda o 6,5 % (reálně o 3,9 %). Stejně jako v prvním čtvrtletí však medián mezd rostl pomaleji, tentokrát meziročně o 5,8 %. Nejvyšší nominální meziroční růst průměrné mzdy nastal v odvětví zdravotní a sociální péče (+11,1 %). Sezónně očištěná obecná míra nezaměstnanosti dosáhla v červenci 2,7 % a meziročně se snížila o 0,2 p. b., přičemž u mužů dosáhla 2,3 % a u žen 3,2 %. Nezaměstnanost od loňského července nevykazuje žádný trend, nýbrž pouze mírné kolísání. Z hlediska růstu cenové hladiny zůstává nadále patrný rozdíl mezi cenami zboží a cenami služeb. Červencová meziroční míra inflace činila 2,2 %, ceny zboží meziročně vzrostly o 0,6 % a ceny služeb o 4,9 %. Ve 2. čtvrtletí se tržby ve službách meziročně reálně zvýšily o 2,5 % a mezičtvrtletně vzrostly o 0,4 %. Zvýšení tržeb bylo vykázáno ve všech dílčích odvětvích sektoru služeb.

Velmi špatné druhé čtvrtletí má za sebou německá ekonomika, která jako jediná z větších světových ekonomik mezikvartálně poklesla (-0,1 %). Struktura tohoto poklesu však vyznívá ještě více nepříznivě, poněvadž silně oslabil investiční aktivita (-2,2 %) i spotřeba domácností (-0,2 %), a výrazný pokles byl mírněn pouze růstem vládní spotřeby (+1,0 %) a tvorbou zásob (+0,4 %). Vývoj v Německu se tak pravděpodobně propal do srpnových konjunkturálních průzkumů v Česku, které poukazují na další pokles důvěry spotřebitelů a podnikatelů v ekonomiku. V průmyslu zůstalo hodnocení současné poptávky výrazně pesimistické a ve službách došlo nejen ke zhoršení v hodnocení poptávky za poslední čtvrtletí, ale i ohledně očekávané poptávky v nadcházejícím kvartálu.

## Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

Situace veřejných financí v České republice je dlouhodobě charakterizována koncentrací nerovnováhy na úrovni státního rozpočtu, který na konci srpna skončil v deficitu ve výši téměř 176 mld. Kč; po očištění o příjmy a výdaje na projekty z Evropské unie byl schodek o téměř 12 mld. Kč vyšší. Příjmy státního rozpočtu vzrostly meziročně o 2 %, k čemuž dominantně přispěly výnosy daní a pojistného na sociální zabezpečení. Vysokou dynamiku vykazuje zejména daň z příjmů fyzických osob, jejíž meziroční růst celostátního inkasa<sup>1</sup> přesahuje 13 %. Jedná se nejen o důsledek dynamiky růstu nominálních mezd, ale také o efekt postupného snižování váhy sociálních slev na daňové povinnosti. Odlišnou situaci lze pozorovat u daně z příjmů právnických osob, kde byly vyplaceny poměrně značné vratky na zaplacených zálohách, což souvisí s poklesem ziskovosti firem v roce 2023 ve srovnání s rekordním rokem 2022.<sup>2</sup> Vysokou dynamiku (meziročně o téměř 10 %) vykazují výnosy selektivních spotřebních daní, což je vedle růstu spotřeby domácností způsobeno i vrácením daňové sazby u nafty na původní úroveň a růstem míry zdanění tabákových výrobků. V případě DPH dosahuje meziroční růst celostátního inkasa 4,6 %, což je důsledkem růstu spotřebních výdajů domácností.

Na příjmové straně státního rozpočtu lze opět očekávat nenaplnění rozpočtovaných příjmů z prodeje emisních povolenek, kdy návrh rozpočtu počítal s velmi vysokou prodejní cenou a také nekalkuloval s odvodem do tržní rezervy, o kterém se rozhoduje vždy v polovině roku a který byl letos aplikován. Očekávaný výpadek by se měl pohybovat do 25 mld. Kč, avšak měl by být do značné míry kompenzován vyšším než původně rozpočtovaným příjmem z daně z neočekávaných zisků (aktuální odhady příjmů z této daně se pohybují kolem 36 mld. Kč<sup>3</sup>, zatímco schválený rozpočet počítá se 17 mld. Kč).

Na výdajové straně státního rozpočtu zatím nejsou patrná významnější rizika. Celkové výdaje státního rozpočtu dosáhly na konci srpna 65,7 % celoročního rozpočtu a nacházejí se tak o 1 p. b. pod alikvótou. Aktuální plnění rozpočtu tak zatím neindikuje riziko významnějšího překročení schváleného salda. Výsledek však může ovlivnit například to, jak významně budou zapojeny nároky z nespoteřovaných výdajů.<sup>4</sup>

Ostatní části sektoru vládních institucí se vyvíjejí podstatně odlišně než státní rozpočet. Zdravotní pojišťovny vykázaly na konci července v hotovostním vyjádření deficit mírně přesahující 2,5 mld. Kč a směřují tak k mírně deficitnímu saldu za celý rok. Naproti tomu územní samosprávné celky pokračují v generování významných přebytků. Na konci června dosáhl přebytek v hotovostním vyjádření 82,7 mld. Kč, což odpovídá více než 1 % očekávaného HDP v letošním roce. Takto vysoké přebytky nepovažuje NRR za makroekonomicky racionální. Prostředky se akumulují na účtech územních samosprávných celků a dlouhodobě nic nenasvědčuje tomu, že by mělo dojít k jejich využití v rámci růstu investiční aktivity. Za problematické také NRR považuje, že územní samosprávné celky nedostatečně využívají možnosti uložit přebytečnou likviditu na účtech státní pokladny, a to i v situaci, kdy za to mohou získat velmi příznivé zhodnocení.<sup>5</sup> Dochází tak k neoptimální situaci, kdy je nutné na finančním trhu umisťovat státní cenné papíry pro financování schodku státního rozpočtu, zatímco jiná část sektoru veřejných institucí ukládá makroekonomicky významné prostředky v komerčních bankách. Na základě výše uvedeného se NRR domnívá, že takto vysoké přebytky nejsou makroekonomicky vhodné a doporučuje zvážit diskusi o úpravě rozpočtového určení daní ve prospěch státního rozpočtu.

Ukazatele charakterizující stav veřejných financí prošly v červnu letošního roku určitou změnou, a to v souvislosti s revizí národních účtů. Ta vedla k růstu nominální hodnoty HDP, což logicky ovlivnilo

<sup>1</sup> Meziroční tempa růstu inkasa jednotlivých daní ve státním rozpočtu se mohou lišit od celostátních údajů, neboť došlo od 1. ledna ke změně koeficientů v rozpočtovém určení daní.

<sup>2</sup> Takto vysoké vratky pravděpodobně povedou na podzim k revizi hodnoty salda hospodaření sektoru vládních institucí za rok 2023 ze současné hodnoty -3,5 % HDP na -3,8 % HDP.

<sup>3</sup> Viz [Stanovisko MF k pokračování windfall tax v roce 2025](#).

<sup>4</sup> Nároky z nespoteřovaných výdajů jsou prostředky, které měly jednotlivé kapitoly přiděleny v minulých rozpočtech a které neutratily. Zjednodušeně lze uvést, že o jejich výši mohou výdaje státního rozpočtu překročit částku výdajů schválenou v rozpočtu na rok aktuální.

<sup>5</sup> Například aktuální sazba plnění nahrazující úrok je u tříměsíčního termínovaného vkladu stanovena na 4,3 % p. a.

poměrové ukazatele pozitivním směrem. Týká se to zejména ukazatele dluhové kvóty, který byl pro rok 2023 snížen z 44,0 % HDP na 42,4 % HDP. Tyto úpravy však nic nemění na trendech českých veřejných financí, které jsou charakterizovány strukturální nerovnováhou mírně přesahující 2 % HDP a trvalým, byť zpomalujícím trendem růstu dluhové kvóty.

Na konci srpna předložilo Ministerstvo financí ČR vládě návrh státního rozpočtu na rok 2025. Vzhledem k tomu, že lze během zářijového projednávání očekávat ještě určité úpravy, se zde vyjádříme jen k základním parametrům. Navrhovaný schodek ve výši 230 mld. Kč odpovídá upravenému výdajovému rámci, který byl odvozen na maximálním možném strukturálním deficitu ve výši 2,25 % HDP. Z hlediska nastavení fiskální politiky lze konstatovat, že navržený rozpočet bude mít zhruba neutrální dopady na dynamiku hospodářského růstu, neboť strukturální deficit bude stagnovat mírně nad 2 % HDP. NRR konstatuje, že stagnace strukturálního deficitu je logickým důsledkem absence kvantitativně významných změn v nastavení daňových a výdajových politik. Zejména na výdajové straně nejsou patrné rozsáhlejší změny v náročnosti jednotlivých agend a nedochází tak k redukci počtu míst placených ze státního rozpočtu. NRR upozorňuje, že omezování prostředků na odměňování zaměstnanců sektoru vládních institucí není bez redukce počtu pracovních pozic dlouhodobě udržitelným řešením.

NRR dále upozorňuje, že aktuální znění zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti předpokládá pro rok 2026 maximální strukturální saldo ve výši - 1,75 % HDP, což si vyžádá pokračování konsolidačního úsilí. Z hlediska transparentnosti rozpočtového procesu NRR hodnotí pozitivně, že v rozpočtu na rok 2025 se již nepředpokládá deficitní financování Státního fondu dopravní infrastruktury, které NRR v minulosti kritizovala. Veřejné rozpočty se tak stanou opět srozumitelnější a přehlednější.

Ve veřejném prostoru se v souvislosti s přípravou státního rozpočtu na příští rok znovu objevila otázka legitimacy a oprávněnosti trvání daně z neočekávaných zisků (tzv. windfall tax) i pro rok následující, jakkoli dle stávajícího právního pořádku je tato daň daní, kterou je stát oprávněn vybírat právě i v roce 2025. NRR se k logice a konstrukci této daně vyjadřovala ve své veřejné komunikaci již dříve, takže lze pouze pozici NRR zopakovat. Pro NRR bylo hlavním smyslem tohoto specifického a dočasného typu zdanění zajištění mimořádných výnosů od těch, kterým energetická a cenová krize let 2022-2023 přinesla neočekávané zisky, a jejich přerozdělení těm, kterým tatáž krize způsobila neočekávané náklady a ztráty, tedy v první řadě domácnostem a nefinančnímu sektoru. Šlo o to, aby náklady na energetickou krizi nešly bez dalšího k tíži veřejného dluhu ČR, což by se bez této daně stalo. V této logice NRR v první polovině roku 2024 prezentovala výpočty porovnávající klíčové položky (mimořádné výnosy sektoru vládních institucí a mimořádné náklady téhož sektoru na energetické intervence a stabilizaci trhu) a konstatovala, že s největší pravděpodobností dojde ke srovnání těchto položek v průběhu či na konci roku 2024. Jednou z nedílných položek mimořádných příjmů byla i část dividendy společnosti ČEZ vyplacená v roce 2023, a to část vyplacená akcionářům nad rámec běžného tzv. výplatního poměru.

Logika kalkulace nákladů a výnosů byla na jaře debatována také s Ministerstvem financí ČR. Za NRR je evidentní, že tento výpočet se nemůže bez dalšího striktně držet metodiky tzv. jednorázových a přechodných operací dle ustálené společné metodiky MF ČR a NRR, neboť tato standardní metodika všechny aspekty mimořádných krizí není nikdy schopna pokrýt a vzít v úvahu. Výpočty budou v ad hoc případech vždy mít ad hoc podobu. Proto NRR od počátku ve svých kalkulacích počítala s tím, že část dividendy ČEZ vyplacené v roce 2023 nad rámec dividendy „běžné“ či „obvyklé“ má zcela zjevně mimořádný, neopakovatelný charakter, který přesně odpovídá povaze krize let 2022-2023 a povaze trhu, na němž ČEZ působí. Tato mimořádnost byla ostatně takto vnímána trhem, decizní sférou i veřejným prostorem.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Mimořádné výdaje související s energokrizí měl stát i v roce 2024 (doplatky za cenové stropy na energie) a také již v roce 2022 (např. úsporný tarif), přičemž ČR na rozdíl od jiných zemí EU neaplikovala WFT retroaktivně na rok 2022. Některé náklady tak vznikly dříve, než byla WFT zavedena a některé trvaly i v roce 2024, kdy energokrise již pominula.