

Úřad Národní rozpočtové rady

NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA

STANOVISKO

Národní rozpočtové rady

číslo 1/2021

ze dne 4. 3. 2021

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

Na základě zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, § 21 odst. 2, písm. a) Národní rozpočtová rada sleduje vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí. V rámci této činnosti se snaží též o identifikaci rizik a hrozeb, které 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

Zpřesněná data ČSÚ ze 2. března 2021 potvrdila celoroční pokles HDP v roce 2020 o 5,6 %. Nejvyšší propad zaznamenala investiční poptávka, která oproti roku 2019 klesla o 8,5 % a k celkovému poklesu hospodářství tak přispěla více než polovinou. V samotném čtvrtém čtvrtletí investice klesly o 12,3 %. Naopak oživil vývoz, který zaznamenal růst o 4,7 %, samotný vývoz zboží pak vzrostl dokonce o 8,9 %. Spotřeba domácností se v posledním čtvrtletí navzdory předvánočnímu otevření obchodů propadla o 8,3 %, což byl obdobný rozsah propadu, jaký nastal už ve druhém čtvrtletí, kdy ale byly nákupní možnosti omezenější. Vládní spotřeba v závěru roku stoupla o 4,9 % a celkový propad spotřeby v ekonomice tak zmírnila na 4,3 %.

Průmysl v závěru roku potvrdil oživení, když po mohutném čtvrtletním vzestupu o 18 % ve třetím čtvrtletí zaznamenala hrubá přidaná hodnota v průmyslu mírný mezičtvrtletní růst o 2,3 % ve čtvrtletí čtvrtém. Souvislost s oživením vývozu je evidentní, průmysl a export představují pro ekonomiku hlavní stabilizační prvky.

Navzdory tomu, že začátek roku 2021 přinesl zhoršení pandemie včetně zpřísnění příslušných opatření, únorová očekávání podnikatelů v průmyslu byla nad očekávání příznivá. Více než pětina z nich čeká zvýšení výrobní činnosti, naopak jen desetina průmyslníků se obává snížení zahraniční poptávky a přibližně stejná část zvažuje propouštění.

V o poznání horší situaci než průmysl se nacházejí služby – v posledním čtvrtletí klesla hrubá přidaná hodnota v tomto segmentu v naprosté většině oborů. Pomineme-li mírný vzestup ve službách hrazených dominantně z veřejných zdrojů (veřejná správa, školství a zdravotnictví), odolaly tlaku pandemie pouze služby spojené s informačními a komunikačními technologiemi, kde přidaná hodnota stoupla meziročně o 1,5 %. Naopak obchod, doprava a skladování utrpěly pokles o téměř 15 %. V souvislosti s pandemií přitom v prvním čtvrtletí 2021 pokračovalo uzavření většiny služeb s nejasnými vyhlídkami pro druhé čtvrtletí.

Na tuto situaci reagují spotřebitelé, kteří dle únorových průzkumů ČSÚ očekávají ve stále vyšší míře zhoršení ekonomické situace a obávají se růstu nezaměstnanosti a inflace. Meziroční růst spotřebitelských cen sice v průběhu posledního čtvrtletí 2020 zpomalil pod 3 %, nicméně v lednu 2021 stále dosahoval 2,2 %. Inflace se tak nad středem inflačního cíle centrální banky pohybuje s krátkodobými výjimkami již pátým rokem. Vývoj na trhu práce neodpovídá hloubce hospodářského propadu, a to ani s přihlédnutím k obvyklému několikaměsíčnímu zpoždění. Počet dosažitelných uchazečů o zaměstnání ve věku 15-64 let činil dle údajů MPSV ke konci ledna 2021 celkem 291 tisíc osob, což bylo meziročně o 81 tisíc více. Podíl nezaměstnaných osob vzrostl na 4,3 % ze 3,1 % o rok dříve.

Zarážející je zejména vývoj počtu volných pracovních míst – ke konci ledna 2021 (325 tisíc) byl pouze o 16 tisíc nižší než před rokem a je stále vyšší než počet dosažitelných uchazečů. Vysvětlením může být jednak výrazný pokles počtu zahraničních pracovníků saturujících český trh práce v normálních podmínkách, případně nepřesné ukazatele MPSV, vycházející z údajů Úřadu práce.

Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

Vývoj hospodaření veřejných financí v prvních dvou měsících letošního roku byl i nadále pod vlivem restriktivních opatření přijatých v souvislosti s probíhající pandemií COVID-19 a významně zasahujících zejména sektor služeb. Státní rozpočet vykazoval ke konci února deficit ve výši 86,1 mld. Kč. Příjmy rozpočtu jsou nad rámec vlivu ekonomického vývoje a jednorázových opatření oslabovány razantním snížením výběru daně z příjmů fyzických osob způsobeného zejména zrušením zdaňování superhrubé mzdy a zvýšením základní slevy na poplatníka¹. Negativní dopady této změny na státní rozpočet jsou dále prohloubeny úpravou rozpočtového určení daní ve prospěch obecních a krajských rozpočtů². Naopak jako stabilizující prvek působí mírně rostoucí výnosy pojistného na sociální zabezpečení, což ukazuje na dobrou odolnost českého trhu práce a pozitivní roli vládních podpůrných programů (zejména Antivirus).

Dne 18. února 2021 schválila Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR razantní navýšení deficitu státního rozpočtu na rok 2021 z původních 320 mld. Kč na 500 mld. Kč. Důvodem této změny bylo zohlednění dopadů daňového balíčku³ a také uvolnění dalších finančních prostředků v souvislosti s pandemií COVID-19. Zatímco první důvod je vysoce relevantní a částečně napravuje nevhodný přístup k rozpočtovému procesu z podzimu loňského roku⁴, ve druhém případě se NRR domnívá, že se jedná o krok předčasný. S úpravou rozpočtu by bylo vhodnější vyčkat na výsledky hospodářství v prvním čtvrtletí, kdy bude již zřejmý dopad prohloubené březnové epidemické uzávěry a kdy budou ujasněny parametry nového podpůrného programu pracovně nazvaného COVID 21.

Neustálé prohlubování nerovnováhy veřejných financí v letech 2020 a 2021, které je v řadě případů i důsledkem kroků přímo nesouvisejících s pandemií COVID-19 (např. snížení daně z příjmů fyzických osob, zrušení daně z nabytí nemovitých věcí), bohužel přibližuje termín kolize s tzv. dluhovou brzdou.

¹ Meziroční pokles celkového výnosu daně z příjmů fyzických osob za první dva měsíce roku 2021 dosáhl hodnoty 10 mld. Kč. Zčásti se jedná o důsledek výplaty kompenzačního bonusu, který je administrován jako vratka této daně.

² Koeficienty vyjadřující podíl státního rozpočtu na dani z příjmů fyzických osob, dani z příjmů právnických osob a dani z přidané hodnoty byly od 1. ledna 2021 sníženy o 3,12 p.b.

³ Zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.

⁴ Viz Stanovisko Národní rozpočtové rady číslo 8/2020, https://unrr.cz/wp-content/uploads/2020/12/Stanovisko-8_2020_Fisk%C3%A1ln%C3%AD-a-rozpo%C4%8Dtov%C3%A1-politika_A.pdf

Ta nastane při dosažení úrovně veřejného dluhu ve výši 55 % HDP. Při konsolidačním úsilí v dalších letech v rozsahu 0,5 % HDP ročně (což předpokládá aktuální znění zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti), a ještě nižším růstu ekonomiky v letošním roce (ve srovnání s dosavadními odhady) by mohlo ke kolizi s touto brzdou dojít již v roce 2024. Aplikace opatření vyvolaných jejím dosažením, jež jsou specifikována v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti⁵, by značně redukovala možnost aktivně využívat fiskální politiku pro makroekonomickou stabilizaci, omezovala by činnost řady organizací sektoru vládních institucí a zároveň by se jednalo o negativní signál finančním trhům. NRR se proto domnívá, že by měly být již nyní připravovány a přijímány kroky, které zabrání dosažení této hranice (viz dále).

NRR se dále domnívá, že současná krize je odlišná od předchozích, neboť se nejedná o propad agregátní poptávky, ale o její umělé snížení způsobené znemožněním provádět nákupy ve vybraných odvětvích. Tomu by měla být přizpůsobena i fiskální politika, která by se měla spíše než na stimulaci agregátní poptávky jako celku soustředit na zajištění adekvátních příjmů osobám zasaženým restriktivními opatřeními, zachování produkčních kapacit v uzavřených či omezených odvětvích a na pozitivní stimuly vedoucí k dodržování vyhlášených omezení. Částečně tyto cíle sledují již probíhající vládní programy (např. kompenzační bonus, Antivirus atd.). Výdaje realizované v rámci těchto programů nepředstavují ze střednědobého a dlouhodobého pohledu významnější problém, neboť budou po skončení pandemie ukončeny a nebudou dále zatěžovat strukturální bilanci veřejných rozpočtů. Počet těchto programů by však měl být omezen, protože jejich přílišná roztržitost přináší znehlednění systému a vyšší transakční náklady.

NRR také upozorňuje na to, že by mělo dojít k úpravě příjmové i výdajové strany veřejných rozpočtů. Je potřebné vyhodnotit, jestli jsou všechny výdaje z veřejných rozpočtů skutečně v současné situaci nezbytně nutné a zda není načase některé z nich utlumit a ušetřené prostředky využít v potřebnějších oblastech. Obdobný přístup by měl být aplikován i na příjmovou stranu veřejných rozpočtů. Není možné dlouhodobě přistupovat k veřejným rozpočtům, jako kdyby krize nebyla, a snažit se realizovat všechny záměry formulované v minulých letech, kdy makroekonomické prognózy předpokládaly solidní ekonomický růst. Důsledkem je vysoká dynamika prohlubování strukturálních deficitů⁶, kterou by bylo vhodné alespoň zpomalit. Nejedná se tedy o doporučení provádět fiskálně restriktivní politiku, což by nebylo vzhledem ke stavu ekonomiky vhodné, ale o omezení rozsahu nových i existujících opatření prohlubujících strukturální deficit.

Na základě výše uvedeného a zejména pak s ohledem na blížící se termín kolize s dluhovou brzdou NRR doporučuje, aby vláda připravila realistickou konsolidační strategii. Je zřejmé, že rozsah konsolidačního úsilí v letech 2022 až 2024 bude muset být vyšší než 0,5 % HDP ročně. Zároveň je patrné, že tato konsolidace si vyžádá významné navýšení daňové zátěže, neboť dlouhodobější výpadek příjmů v rozsahu daňového balíčku není možné zcela pokrýt redukcí výdajů (pokud by tedy nemělo dojít k výrazné redukci výdajů v největších výdajových blocích, kterými jsou sociální zabezpečení, zdravotnictví a školství, což NRR nepředpokládá). Argumentaci ve smyslu, že toto bude úkolem budoucí vlády, považuje NRR za nesprávnou a nevhodnou, neboť v této logice by pak nemělo smysl zpracovávat jakékoliv strategické dokumenty s přesahem jednoho volebního období. Navíc je

⁵ Viz § 14 zákona Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

⁶ MF ČR předpokládá zhoršení strukturálního salda mezi roky 2020 a 2021 v rozsahu 3,9 % HDP. Tento odhad by však proveden ještě před novelou zákona o státním rozpočtu na rok 2021. Viz MF ČR (2021): Makroekonomická predikce České republiky, leden 2021, str. 12.

nutné uvést, že např. ratingová agentura Moody's při potvrzení ratingu České republiky na úrovni Aa3 uvádí jako podmínku jeho zachování v dalších letech právě implementaci takové strategie⁷.

Potřeba realistické konsolidační strategie je nutná i z toho důvodu, že po roce 2030 začnou na veřejné finance působit silné tlaky vyplývající z pokračujícího stárnutí populace. Je tedy v zájmu České republiky, aby do této etapy vstupovala s co nejnižším zadlužením. V souvislosti s tím je také zřejmé, že bude muset dojít k úpravě důchodového systému, jehož současná podoba při stávající úrovni příjmů povede po roce 2030 k prohlubování deficitů až na neudržitelnou úroveň. Dosud prezentované návrhy na úpravu důchodového systému bohužel problematiku zajištění finanční udržitelnosti neřeší.

⁷ https://www.moody.com/research/Moodys-affirms-the-Czech-Republics-Aa3-ratings-and-maintains-stable--PR_439412