

Úřad Národní rozpočtové rady

NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA

STANOVISKO

Národní rozpočtové rady

číslo 2/2022

ze dne 10. 3. 2022

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), v platném znění, sleduje Národní rozpočtová rada 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

Výkon české ekonomiky měřený ukazatelem HDP stoupl v roce 2021 o 3,3 %, po propadu o 5,8 % v roce 2020. V samotném posledním čtvrtletí ekonomika meziročně vzrostla o 3,6 %. Hospodářský růst podporovala v celém roce 2021 domácí poptávka, zatímco export byl stále ve znamení problémů s finalizací výroby, souvisejících s narušením dodavatelských řetězců. To se projevilo v poklesu výkonu zpracovatelského průmyslu o 1,6 % ve druhé polovině roku. Export ve druhém pololetí 2021 klesl o 3,9 %, zatímco spotřeba domácností stoupla o 7,9 %.

Druhá polovina roku 2021 byla zásadně poznamenána nečekaným vzestupem inflace. Meziroční růst spotřebitelských cen překročil v červenci 2021 horní hranici tolerančního pásma ČNB. Výhled sílících inflačních tlaků vedl centrální banku ke zvýšení hlavní dvoutýdenní repo sazby na 3,75 % v prosinci 2021. Průměrná inflace ve druhé polovině roku 2021 přesáhla 5 %, meziroční inflace v lednu 2022 atakovala 10% hranici, a proto počátkem února 2022 ČNB zvýšila dvoutýdenní repo sazbu na 4,5 %.

Vyhlídky české ekonomiky pro rok 2022 byly přesto ještě v lednu 2022 relativně pozitivní, odhady hospodářského růstu pro rok 2022 z dílny MF i ČNB se pohybovaly kolem 3 % a odhady průměrné inflace se přibližně shodovaly na hladině 8,5 %. Vpád vojsk Ruské federace na území Ukrajiny ale budoucnost zatížil obrovskou mírou rizika a nejistoty. Hlavním scénářem je riziko pro hospodářský růst směrem dolů, a naopak pro inflaci směrem nahoru.

Tlak na inflaci může být vedle prudce rostoucích cen paliv a energií dále zesílen nervozitou na devizovém trhu, který v souladu s krátkodobými predikcemi způsobuje minimálně dočasné oslabování kurzu koruny a nefunguje tak jako tlumič cenových šoků ze zahraničí, ale spíše jako jejich akcelerator. Za účelem tlumení nadměrných výkyvů kurzu a oslabování koruny proto ČNB zahájila intervence na devizovém trhu.

Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

Dosavadní hospodaření veřejných rozpočtů je významně ovlivňováno faktem, že dosud nebyl schválen zákon o státním rozpočtu na letošní rok, což znamená aplikaci rozpočtového provizoria. To sice

zabezpečuje základní fungování státu, ale přináší omezení v oblasti spouštění velkých investičních akcí, vypisování nových dotačních programů a čerpání nároků z nespotřebovaných výdajů. To vše rozsah veřejných výdajů dosud částečně omezovalo.

Na konci února dosáhlo saldo hospodaření státního rozpočtu deficitu ve výši mírně přesahující 45 mld. Kč (po očištění o vliv příjmů a výdajů souvisejících s projekty podporovanými EU byl deficit mírně příznivější – 44,5 mld. Kč). S výjimkou daně z příjmů fyzických osob, kde je srovnání (resp. meziroční pokles) ovlivněno úpravami daňového základu a zvyšováním slevy na poplatníka v letech 2021 a 2022, došlo k růstu výnosu všech významných daní a pojistného.

V únoru předložila vláda návrh státního rozpočtu s deficitem 280 mld. Kč, což je o 97 mld. Kč nižší hodnota, než tomu bylo u návrhu předchozí vlády. Rada považuje tento návrh za první krok v procesu konsolidace veřejných financí, které se dostaly na střednědobě neudržitelnou úroveň. Zároveň Rada vnímá i rizika, která mohou způsobit, že skutečný rozsah změny meziročního zlepšení salda hospodaření bude méně příznivý, než předpokládá plán (míra kompenzace snížených rozpočtových výdajů čerpáním nároků z nespotřebovaných výdajů, možné přesunutí nerovnováhy do subsystému veřejného zdravotního pojištění a zejména pak válečný konflikt na Ukrajině – viz dále). Rada se domnívá, že by rozpočet měl být schválen v nejkratším možném termínu (samozřejmě při respektování všech náležitostí legislativního procesu), aby bylo rozpočtové provizorium co nejdříve ukončeno.

Nejen vývoj ekonomiky, ale i vývoj veřejných financí je a bude významně ovlivněn vpádem vojsk Ruské federace na území Ukrajiny. Rada si samozřejmě uvědomuje, že dramaticky se měnící bezpečnostní a geopolitická situace vyvolaná tímto útokem představuje dodatečné výzvy i pro domácí fiskální politiku. Nejde jen o dopad konfliktu na ceny energetických surovin, a tudíž i celkovou inflaci v České republice, která může vyvolat potřebu dodatečných kompenzací pro domácnosti či podnikatelský sektor. Důsledkem zmíněného konfliktu mohou být pohyby na domácím již tak přehřátém trhu práce, které jej nemusí stabilizovat, ale minimálně dočasně jej mohou vychylovat naopak ještě dále od rovnováhy. Případná silnější uprchlická vlna může znamenat nečekanou a nepredikovatelnou zátěž pro veřejné rozpočty v krátkém a možná i střednědobém horizontu. Navíc se po delší době, z pohledu Rady poměrně logicky, změni řazení strategických priorit veřejného sektoru na úrovni centrální vlády. Vyšší prioritu bude mít oblast bezpečnosti a obrany, u níž Rada rozumí argumentu, že jde o oblast podfinancovanou dlouhodobě a dlouhodobě nenaplňující spojenecké závazky (výdaje ve výši 2 % HDP), které přitom jako jediné efektivně zajišťují bezpečnost a obranyschopnost země.

Rada také upozorňuje, že je potřebné změnit i způsob financování investičních vojenských nákupů, které se svým charakterem významně odlišují od investičních nákupů ostatních organizačních složek státu. Současný způsob financování prostřednictvím kapitoly Ministerstvo obrany nepřináší dostatečnou stabilitu a predikovatelnost zdrojů, což je v této oblasti klíčové. Jako vhodné řešení se jeví zřízení speciálního fondu pro strategické nákupy, jehož příjem by byl zajištěn pravidelným a zákonem stanovených přídělem prostředků ze státního rozpočtu ve výši odvozené od velikosti HDP. V tomto případě je možné se inspirovat systémem fungujícím za 1. republiky dle zákona č. 240/1926 Sb. z. a n.

Změna prioritizace se bude také týkat oblasti energetické bezpečnosti, kde je nutné jednoznačně snížit závislost na dosavadním dominantní dodavateli plynu – Rusku. Rada naopak varuje před tím, aby zhoršená geopolitická situace byla využívána pro neřiditelný proud ad-hoc kompenzací z veřejných rozpočtů pro všechny, kteří budou deklarovat, že byli konfliktem ekonomicky tím či oním způsobem zasaženi. Žádný veřejný rozpočet není schopen plně kompenzovat dopady takto rozsáhlého bezpečnostního a geopolitického šoku a není to nejen myslitelné, ale ani žádoucí. Navíc rizika spojená s podnikáním v Ruské federaci či s obchodováním se subjekty s vlastníky z této země byla minimálně od okupace Krymu v roce 2014 zřejmá. Je nutné zdůraznit, že veřejné rozpočty by si měly i v takto

obtížné situaci udržet elementární říditelnost a udržitelnost, která bude základem prosperity celé ekonomiky v okamžiku, kdy tento konflikt skončí.

Rada dále konstatuje, že rozsah dopadů probíhajícího konfliktu na veřejné rozpočty nelze nyní seriózně vyčíslit, neboť vše bude ovlivněno zejména jeho délkou a intenzitou, výsledkem, počtem uprchlíků, rozsahem uvalených sankcí či mírou participace evropských prostředků. Otázka do jaké míry bude nutné upravovat právě schvalovaný státní rozpočet a zejména parametr salda se tak nyní jeví jako předčasná.