

Úřad Národní rozpočtové rady

NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA

STANOVISKO

Národní rozpočtové rady

číslo 4/2020

ze dne 3. 6. 2020

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

Výkon české ekonomiky za letošní první čtvrtletí byl ovlivněn efektem pandemie Covid-19 jen zčásti. HDP celkově meziročně klesl o 2 %, především vlivem oslabení exportu a investic, zatímco spotřeba domácností stagnovala. Vývoj ve druhé polovině roku pak bude záviset nejen na restartu ekonomiky po rozvolnění domácích opatření utlumujících hospodářskou aktivitu, ale především na vývoji poptávky po českém exportu ze strany našich hlavních obchodních partnerů.

V tuto chvíli stále ještě nejsou k dispozici relevantní data o vývoji ekonomiky během dubna a května vyjma předstihových indikátorů důvěry a údajů o pokladním plnění státního rozpočtu. Indikátory důvěry zaznamenaly v dubnu razantní propad jak na straně podnikatelů, tak i v případě spotřebitelů. Spotřebitelský sentiment se v květnu zlepšil, podnikatelé ovšem zůstávají dál skeptičtí. Spotřebitelé se ve srovnání s výsledky dubnového průzkumu méně obávali zhoršení celkové ekonomické situace, své vlastní finanční situace i růstu nezaměstnanosti pro příštích dvanáct měsíců. I s ohledem na aktuální vývoj inflace se však výrazně zvýšily jejich obavy z růstu cen.

Očekávání firem v průmyslu ohledně budoucího vývoje ekonomické situace jsou pro období příštích tří měsíců stále pesimistická, pro období příštích šesti měsíců jsou však i ona ve srovnání s dubnem optimističtější. Pozitivním květnovým výsledkem průzkumu v průmyslu je očekávaný vývoj exportu pro příští tři měsíce, kdy ještě v dubnu očekávalo pokles exportu téměř 40 % průmyslníků, zatímco v květnu to bylo už jen 28 %. Ve prospěch exportérů se mimo jiné vyvíjel také kurz koruny vůči euru, když tuzemská měna ve srovnání s obdobím před příchodem pandemie Covid-19 značně oslabila. Ani slabší měnový kurz ani pokles úrokových sazeb ČNB až na 0,25 % však za současných okolností nemůže příliš pomoci propad zahraniční poptávky zvrátit. Propouštění zaměstnanců tak nyní plánuje přibližně čtvrtina průmyslníků, finanční problémy spojené s platební neschopností pak hlásí 11,6 % z nich, obdobně jako v průběhu roku 2019.

Skepsa pak přetrvává v některých odvětvích služeb, patrně v důsledku kombinace vlivu omezujících opatření a celkové změny vyhlídek spojených především s cestovním ruchem a turistikou.

Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

Významná restriktivní opatření proti šíření onemocnění Covid-19, která paralyzovala ekonomiku, s sebou samozřejmě přinesla i propady příjmů veřejných rozpočtů a nárůst některých výdajů. Navíc byla přijata řada opatření, která mají pomoci stabilizovat ekonomickou situaci zasažených podniků. To vše vedlo k prudkému zhoršení salda hospodaření státního rozpočtu. Na konci května 2020 dosáhl jeho deficit po očištění o vliv operací s EU téměř 164 mld. Kč. V předchozím měsíci schodek činil 89 mld. Kč. Z daňových příjmů se v květnu meziročně nejvíce (o 14,4 %) propadlo inkaso daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Důvodem je mimo jiné výplata kompenzačního bonusu, který je administrován jako vratka této daně. Poklesy u dalších fiskálně významných daní byly nižší (např. daň z příjmů právnických osob -11,1 %, DPH -6,9 %), výběr pojistného na sociální zabezpečení meziročně stagnoval. Výdajová strana byla zatížena vedle původně plánovaných výdajů také prvními platbami programu Antivirus a výdaji na nákup zdravotnických pomůcek.

Národní rozpočtová rada se domnívá, že v současné situaci je pomoc zasaženým ekonomickým subjektům ze strany státu nutná, a to i za cenu významného nárůstu deficitu veřejných rozpočtů. Česká republika do tohoto období naštěstí vstupuje v relativně komfortní pozici v oblasti veřejného dluhu, kdy jeho podíl na HDP na konci roku 2019 činil 30,8 %, zatímco průměr EU byl 79,3 %. V případě strukturálního salda byl fiskální prostor pro reakci bohužel výrazně snížen procyklickou fiskální politikou vlády v letech 2018 a 2019, kdy vláda v dobách velmi dobrých ekonomických růstů realizovala expanzivní fiskální politiku, což vedlo ke zhoršení strukturálního salda o 1,9 p.b. (z 0,9 % HDP v roce 2017 na -1 % HDP v roce 2019)¹.

Celkové saldo hospodaření sektoru veřejných institucí v roce 2020 bude závislé na rozsahu a délce trvání stabilizačních opatření a také na konečné míře propadu HDP, který lze nyní odhadovat jen velmi rámcově. Pokud by ekonomika letos klesla o 5,6 %, jak ve své dubnové predikci předpokládá MF, a pokud by stávající rozsah stabilizačních opatření nebyl dále navyšován, pak by deficit sektoru veřejných institucí dosáhl dle výpočtů NRR 304 mld. Kč, což by odpovídalo 5,5 % HDP². Pokud by byla naplněna predikce Mezinárodního měnového fondu, která počítá s poklesem české ekonomiky v roce 2020 o 6,5 %, pak by se deficit sektoru veřejných institucí prohloubil na 5,9 % HDP.

Nutné rozvolnění veřejných financí by však mělo být podle NRR pouze dočasné a po stabilizační fázi by měl následovat návrat na udržitelnou trajektorii. Z těchto důvodů se NRR domnívá, že uvolnění hranic strukturálního salda až do roku 2027 (schválené v rámci novely zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti) není nejen žádoucí, ale ani potřebné. Podle výpočtů NRR dosáhne dluh sektoru veřejných institucí v roce 2025 úrovně 44 % HDP, a to za předpokladu, že meziroční pokles ekonomiky letos bude činit 5,6 % a že vláda v příštích letech vyčerpá celý fiskální prostor daný novelou zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Z hlediska efektivity opatření přijímaných na podporu ekonomiky se bohužel v řadě případů ukazuje přetrvávající nepružnost některých částí veřejné správy, což se mimo jiné projevuje nevhodně nastaveným systémem žádostí, ve kterých tudíž dělají žadatelé příliš často chyby, a pomalostí jejich vyřizování.

Z aktuálně implementovaných opatření upozorňuje NRR na negativní dopady kompenzačního bonusu na rozpočty obcí a krajů. Nepříznivý vliv na rozpočty územních samospráv by měla také již

¹ MF ČR: Makroekonomická predikce, duben 2020, str. 11.

² ÚNRR: Aktualizovaný odhad dopadů COVID-19 na saldo hospodaření a vývoj dluhu sektoru veřejných institucí – stav k 5. 5. 2020.

Poslaneckou sněmovnou schválená možnost zpětného uplatnění ztráty v rámci daní z příjmů. Tento sektor veřejných rozpočtů přitom byl až dosud velmi stabilní a nebylo by dobré o tuto výhodu přijít. Rozpočty územních samospráv jsou již silně zasaženy cyklickým výpadkem veřejných příjmů a jejich další snižování může mít velmi nepříznivé dopady na jejich investiční aktivitu. Tu lze z hlediska rozsahu považovat za velmi významnou, neboť investice územních samosprávných celků v posledních letech tvořily téměř polovinu veškerých veřejných investic. NRR se proto domnívá, že takto masivní dodatečný výpadek příjmů by měl být místním rozpočtům kompenzován transferem ze státního rozpočtu v podobě nespécifických dotací. Pokud by byl výpadek řešen dotačními programy vázanými na konkrétní akce, výsledkem by byl nárůst administrativních nákladů a časové prodlevy, což by mohlo přispět k procyklickému chování veřejných investic, a tedy i k prohloubení hospodářského propadu. Kromě toho by došlo také k omezení fiskální autonomie místních samospráv.

V případě již zmíněné změny u daní z příjmů založené na možnosti zpětného uplatnění daňové ztráty NRR konstatuje, že se jedná o nástroj s potenciálně velmi významnými dopady do veřejných rozpočtů. Jeho efektivnost ve smyslu udržení zaměstnanosti a stabilizace firem je navíc ve srovnání s již existujícími nástroji velmi nízká; kromě toho dochází k dalšímu znehodnocování daňových zákonů. V případě přijetí tohoto opatření bude zcela klíčové zastropování maximální hodnoty zpětně uplatněné ztráty. Pokud by k němu nedošlo, reálně hrozí, že podniky vlastněné zahraničními subjekty budou mít tendenci v rámci daňové optimalizace přesouvat do České republiky daňové ztráty. Navíc je obecně vhodné, aby byla pomoc ze strany veřejných rozpočtů dominantně zaměřena na malé a střední podniky, u kterých lze očekávat menší rozsah rezerv než u podniků velkých.

NRR se zároveň domnívá, že v současné době, kdy jsou v rychlém tempu zaváděna a dále upravována různá opatření pro stabilizaci ekonomiky, a kdy není dostatek prostoru pro diskusi jiných opatření, by neměly být přijímány kroky, které s koronavirovou krizí ne zcela souvisí, a které mají potenciálně významný dopad na transparentnost a udržitelnost veřejných financí. V prvním případě se jedná například o změnu zákona o zadávání veřejných zakázek, kdy vláda navrhuje několik úprav směřujících ke snížení transparentnosti jednacích řízení bez uveřejnění a ke zrušení povinnosti zřizovat u významných zakázek hodnotící komisi. NRR se domnívá, že zejména v případě jednacích řízení bez uveřejnění je nutné zachovat alespoň stávající minimalistické procesní požadavky, neboť se jedná o nesoutěžní metodu s vysokým rizikem neohospodárnosti. Výdaje na zakázky zadávané v rámci této zadávací metody ze strany veřejných zadavatelů se přitom ročně pohybují mezi 12 a 20 mld. Kč³.

V případě opatření, která mohou v budoucnu ovlivnit udržitelnost veřejných financí, se aktuálně jedná například o způsob financování výstavby dalších bloků jaderné elektrárny Dukovany. NRR z hlediska své působnosti nehodlá vstupovat do debaty o energetickém mixu České republiky, považuje nicméně za nutné se vyjádřit k jeho aspektům významně ovlivňujícím veřejné rozpočty. V květnu 2020 představila vláda návrh na poskytnutí půjčky společnosti ČEZ pokrývající až 70 % financí potřebných pro dostavbu jaderné elektrárny Dukovany, přičemž náklady na realizaci projektu se mají pohybovat kolem 160 mld. Kč. Je zřejmé, že takovouto částku by si stát musel zajistit na kapitálových trzích a došlo by tak k nárůstu podílu veřejného zadlužení na HDP, což je ukazatel dluhového pravidla zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Zkušenosti z výstavby jaderných elektráren v zahraničí v posledních letech navíc ukazují, že rozpočtované částky jsou zpravidla významně překračovány. Fiskální náklady dostavby jaderné elektrárny tak mohou být nakonec podstatně vyšší, než uvádějí aktuální odhady. Rozhodnutí obdobného významu proto mají být dle názoru NRR přijímána na základě pečlivých analýz a po podrobnější diskusi.

³ MMR: Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2018.

Vzhledem k postupnému zlepšování epidemiologické situace a navracení ekonomiky k normálu se NRR dále domnívá, že by mělo dojít k obnovení diskuse nad úpravou hlavních výdajových oblastí, které budou v budoucnu v souvislosti se změnou demografické struktury čelit významným tlakům. Jedná se zejména o systémy důchodového zabezpečení a dlouhodobé péče.