

Úřad Národní rozpočtové rady

NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA

STANOVISKO

Národní rozpočtové rady

číslo 5/2020

ze dne 2. 9. 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

Zpřesněný odhad HDP za druhé čtvrtletí letošního roku ukázal, že česká ekonomika v tomto období meziročně klesla o 11 %. Dominantní příčinou propadu byl pokles vývozu o 23,3 %, na němž se podílelo nejen oslabení zahraniční poptávky, ale i domácí opatření související s pandemií COVID-19. Dle statistiky zahraničního obchodu byl pokles vývozu razantní během dubna a května, zatímco červen již přinesl pozitivní obrat. Třetí čtvrtletí by pak mělo tuto tendenci potvrdit.

Spotřeba domácností klesla v období mezi dubnem a červnem o 7,6 % a přispěla tak k poklesu HDP dvěma procentními body. Dle ČSÚ oslabila především spotřeba předmětů s dlouhodobou a střednědobou trvanlivostí a výdaje za služby, což je přirozeným odrazem epidemiologických opatření a vytváří to prostor pro odloženou spotřebu. Data z maloobchodu za červen i srpnové údaje o spotřebitelské důvěře již naznačují mírné oživení. Spotřeba domácností i spotřebitelská důvěra je ale současně pod vlivem obav z inflace, budoucí finanční situace obyvatel i z nezaměstnanosti.

Investice jako celek během druhého čtvrtletí meziročně klesly o 4,8 %, vývoj se však napříč jednotlivými sektory lišil. Zatímco se investice do strojů a dopravních prostředků snižovaly, v případě budov a staveb naopak statistici zaznamenali růst. Důvodem je mimo jiné skutečnost, že stavebnictví nebylo zasaženo epidemiologickými opatřeními tak silně jako zbytek ekonomiky. Většina dříve zahájených projektů pokračovala, bariérou pro další rozvoj tohoto segmentu však může být i nadále nedostatek pracovní síly. U investic je celkově predikce vývoje ve zbytku roku méně jistá než u spotřeby či vývozu, bude záležet především na vývoji podnikatelské důvěry i schopnosti státu zvýšit své investiční výdaje.

Trh práce je v současné době rovněž ve znamení silné nejistoty. Aktuální data o nezaměstnanosti však prozatím nevzbuzují výraznější obavy. Podíl nezaměstnaných osob ke konci července dosáhl 3,8 %, což je stejná hodnota, která představovala historické předkrizové minimum z května 2008. Vzestup počtu i podílu nezaměstnaných osob lze pravděpodobně očekávat po ukončení vládních

podpůrných programů Antivirus, ovšem pokud bude současně do pracovního práva zapracován i tzv. kurzarbeit, neměla by nezaměstnanost v budoucích měsících výrazněji přesáhnout 5 %.

Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

Ke konci srpna vykázal státní rozpočet rekordní schodek 230,3 mld. Kč. Během července a srpna se však deficit prohluboval výrazně pomaleji než v období od března do června a je zřejmé, že hospodaření státu odráží tendence viditelné v reálné ekonomice. Potvrdilo se také, že třetí novela zákona o státním rozpočtu na rok 2020, jež navýšila schválený schodek ze 300 na 500 mld. Kč, byla předčasná, neopodstatněná a nadměrná.

V souvislosti s hospodářským propadem vláda v červnu navrhla zvýšení deficitu státního rozpočtu na půl bilionu korun s argumentem, že je nutné mít dostatek prostředků na boj s ekonomickými důsledky pandemie. Původně bylo toto navýšení deficitu rozděleno na 63 mld. Kč poklesu daňových příjmů a 137 mld. Kč zvýšení vládní rozpočtové rezervy. Takovýto objem nespécifikovaných rezerv NRR od začátku považovala za značné snižování transparentnosti veřejných financí a omezování parlamentní kontroly. Vláda nakonec prostřednictvím pozměňovacího návrhu výdaje alespoň částečně přidělila jednotlivým kapitolám, v rozpočtové rezervě však nadále zůstalo 36 mld. Kč.

Ačkoliv bylo uváděno, že důvodem navýšení deficitu je zejména potřeba proinvestovat se z krize, nárůst kapitálových výdajů činil pouze 30 mld. Kč. Reálné dopady na investiční aktivitu budou však pravděpodobně ještě nižší, neboť část prostředků je určena Státnímu fondu dopravní infrastruktury jako kompenzace za výpadek jeho vlastních příjmů z důvodu ekonomického poklesu. Tudíž se nejedná o zdroje na nové investice, ale pokrytí již plánovaných akcí. Navíc lze předpokládat, že se část předpokládaných investičních akcí nepodaří do konce roku ani zahájit z důvodu nedostatečné projektové přípravy, absence potřebných povolení, jakož i možného prodloužení zadávacích řízení z důvodu odvolávání neúspěšných uchazečů.

Z dodatečně získaných prostředků při výše zmíněném navýšení deficitu nyní vláda vedle pokračování některých stabilizačních opatření hodlá financovat i jednorázový příspěvek 5 000 Kč ke všem důchodům. Výsledkem tak budou dodatečné výdaje v rozsahu 15 mld. Kč. NRR se domnívá, že v současné ekonomické situaci by měly být realizovány pouze takové výdaje, které budou co nejvíce stimulovat agregátní poptávku nebo alespoň částečně zmírní negativní dopady krize na příjmy zasažených domácností. Příjem důchodcovských domácností však toto kritérium nespĺňuje, neboť nebyl krizí ovlivněn¹. Na druhou stranu je nutné zmínit, že zvolené řešení ve formě jednorázového příspěvku je z hlediska vlivu na udržitelnost veřejných financí vhodnější než původně rovněž zvažovaná nadstandardní valorizace penzí, neboť se nebude přenášet do dalších let.

V souvislosti s výše uvedeným opatřením se NRR domnívá, že by se vláda měla dominantně soustředit na úpravu stávajícího penzijního systému, aby byl schopen zajistit dostatečnou životní úroveň starobním důchodcům i po roce 2030, kdy se začne významně měnit věková struktura populace v neprospěch ekonomicky aktivních osob.

¹ Argumentace mírou stresu je zejména v kontextu toho, že výzkumy (viz např.: <https://idea.cerge-ei.cz/vystupy/dopady-pandemie-koronaviru-na-dusevni-zdravi>) ukazují podstatně vyšší míru stresu u jiných typů domácností, velmi problematická. Také další z argumentů pro mimořádné zvýšení důchodů, kterým je vyšší inflace důchodcovských domácností než inflace obecná, není relevantní. Současný valorizační mechanismus na tuto situaci již pamatuje, neboť do výpočtu tempa růstu důchodů vstupuje vždy jen vyšší z obou hodnot.

Dalším navrhovaným opatřením, které by od příštího roku významně ovlivnilo veřejné rozpočty, je bezesporu opuštění konceptu zdaňování superhrubé mzdy a současné nastavení dvou pásem daně z příjmů fyzických osob se sazbami 15 a 23 %. Výpočty NRR ukazují, že pokud by byl daňový základ u zaměstnanců redukován na hrubou mzdu a byly aplikovány výše uvedené sazby (a ostatní parametry by zůstaly zachovány ve stávající podobě), přímý výpadek na straně příjmů veřejných rozpočtů by se pohyboval kolem 92 mld. Kč. Dvě třetiny této částky by připadaly na státní rozpočet a zbytek na rozpočty místních samospráv. Skutečné dopady na veřejné rozpočty by však zřejmě byly mírně nižší, neboť by se o část dodatečných příjmů zvýšily spotřební výdaje domácností, a tedy i výběr DPH a selektivních spotřebních daní. Odhady, které jsou prezentovány zástupci vlády, pracují s přibližně 15 mld. Kč dodatečných příjmů.

Navrhovanou úpravu zdanění příjmů fyzických osob považuje NRR v současné ekonomické situaci za nevhodnou, a to z několika důvodů. Z hlediska stabilizační funkce veřejných financí, jejímž cílem by v současné ekonomické situaci měla být maximální stimulace agregátní poptávky, se jako vhodnější jeví její podpora přímými vládními výdaji (například investičními) a nikoliv zvyšováním disponibilního důchodu domácností. Existuje reálná možnost, že domácnosti v očekávání nepříznivého vývoje ekonomiky značnou část „nových“ příjmů uspoří a hodnota multiplikátoru² tak bude velmi nízká³. Tím bude ohrožen rovněž očekávaný dodatečný výnos DPH a spotřebních daní, se kterým navrhovatelé argumentují.

Dalším významným problémem zvoleného řešení jsou dopady na rozpočty územních samosprávných celků, které by tak přišly až o 30 mld. Kč (případně cca 25 mld. Kč, pokud by došlo k vyššímu výběru u DPH a spotřebních daní dle předpokladu vlády). To by byl velmi významný zásah do jejich rozpočtů a lze předpokládat, že by obce a kraje musely přistoupit k redukci investičních výdajů

Z makroekonomického hlediska by tak došlo k podpoře procyklického chování, což nelze považovat za vhodné. Navíc je nutné připomenout, že veřejné investice místních rozpočtů tvoří téměř polovinu všech veřejných investic. Aby k výše uvedenému efektu nedošlo, bylo by nutné místní rozpočty kompenzovat prostřednictvím úpravy rozpočtového určení daní na úkor rozpočtu státního. Cestu zvýšení rozsahu specifických dotačních programů nelze doporučit, neboť se jedná o proces nákladný a časově náročný. Kromě toho by došlo i k omezení rozhodování na místní úrovni. Je tedy zřejmé, že případný daňový výpadek z titulu snížení daně z příjmů fyzických osob by dominantně nesl státní rozpočet.

NRR dále upozorňuje, že pokud nebude při změně daně z příjmů fyzických osob přistoupeno k úpravě slev a odpočtů, dojde také ke snížení progresivity českého daňového systému, tj. více by čisté příjmy vzrostly domácnostem s vyššími příjmy než domácnostem nízkopříjmovým⁴.

Problémem výrazného snižování daně z příjmů fyzických osob je i to, že se nevhodně snaží redukovat vysoké zdanění práce. Jeho pokles je v České republice jistě žádoucí, avšak hlavním problémem zdanění práce je zde zákonné pojistné a nikoliv daň z příjmů. Ta je v mezinárodním srovnání již nyní poměrně nízká, naopak význam pojistného je nadprůměrný⁵. Je tedy zřejmé, že reforma zdaňování

² Multiplikátor vyjadřuje poměr změny HDP k hodnotě fiskálního impulzu, kterým může být jak zvýšení veřejných výdajů, tak i snižování daní. Jeho hodnotu při fiskální expanzi tak lze považovat za ukazatel účinnosti fiskální politiky.

³ Empirické studie zpravidla potvrzují, že hodnoty výdajových multiplikátorů jsou vyšší než daňových.

⁴ Podle výpočtů NRR by Giniho koeficient vypočtený z dat čistých disponibilních příjmů vzrostl z hodnoty 0,2314 na 0,2384.

⁵ Podíl zákonného pojistného na HDP se v ČR pohybuje kolem 16 % (po očištění o vliv platby za státní pojištění 14,6 %), zatímco v EU je to 13,3 %; naproti tomu podíl výnosu daně z příjmů fyzických osob na HDP je v ČR kolem 4,6 %, zatímco v EU 8 %.

práce se má soustředit na pojistné⁶ a nikoliv daň z příjmů. Navíc by bylo vhodné tuto úpravu provést v rámci komplexní modifikace příjmové strany důchodového systému, aby byl lépe připraven na důsledky demografické změny.

NRR dále upozorňuje, že takováto úprava daně z příjmů fyzických osob bez významného zvýšení jiných veřejných příjmů nebo redukce veřejných výdajů ohrožuje střednědobou i dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Již nyní se veřejné rozpočty nachází ve strukturální nerovnováze v rozsahu kolem -2 % HDP a tímto opatřením by i po určité kompenzaci v podobě navýšení příjmů ze spotřebních daní došlo k jejímu prohloubení o zhruba 1,4 p.b. Další negativní dopady na strukturální saldo bude mít navíc projednávané zrušení daně z nabytí nemovitých věcí (cca 0,2 p.b.)⁷, takže hodnotu strukturálního deficitu pro rok 2021 lze jen z titulu těchto dvou opatření odhadnout na 3,6 %. Takovéto zhoršení strukturální bilance však není udržitelné ani po rozvolnění limitů fiskální politiky na následujících 7 let provedené v roce 2020 novelou zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Již v roce 2022 je tato hranice stanovena na -3,5 % HDP a každý další rok se má o 0,5 p.b. zpříšňovat. Z výše uvedených údajů je tedy patrné, že takovýto zásah je udržitelný maximálně po dobu jednoho roku, přičemž navíc téměř vymaže prostor pro nárůst investičních výdajů krytých z národních zdrojů, či jiná opatření pro stimulaci ekonomiky. Obecně se NRR domnívá, že v současné ekonomické situaci a stavu veřejných rozpočtů je navržený způsob úpravy daně z příjmů fyzických osob nevhodný a nese s sebou velmi významná rizika.

Obě navrhovaná opatření (jednorázový příspěvek příjemcům dávek důchodového pojištění a snížení daně z příjmů fyzických osob) bohužel ukazují na negativní dopady rozvolnění fiskální politiky, které bylo provedeno změnou zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a schválením deficitu ve výši 500 mld. Kč. V obou případech NRR upozorňovala, že se jedná o opatření předčasná a nadměrná a že by bylo vhodnější vyčkat na první data o vývoji ekonomiky ve druhém čtvrtletí.

Takto pojatá fiskální politika bohužel nezajistí využití veřejných prostředků, které budou vypůjčeny na kapitálových trzích, s maximálním efektem na agregátní poptávku, ale spíše naplňuje znaky účelových opatření, která nesouvisí s pandemií COVID-19 a bojem proti jejím ekonomickým dopadům, což byl hlavní argument pro rozvolnění fiskálních pravidel. Za velmi problematický NRR považuje také fakt, že jsou tato opatření projednávána samostatně a nejsou posuzována v kontextu střednědobé strategie konsolidace veřejných rozpočtů, kterou má vláda předložit Poslanecké sněmovně do 30. září 2020.

NRR se domnívá, že by vláda měla k zadlužování přistupovat daleko uměřeněji a mít k dispozici u všech zvažovaných opatření analýzu dopadů na ekonomiku. Základním kritériem při přijímání změn v daňových a výdajových politikách by měla být cílená snaha stabilizovat příjmy subjektů zasažených poklesem ekonomiky a zaměřením na ty oblasti, kde je nejvyšší potenciál pro stimulaci agregátní poptávky.

Při pohledu na stávající situaci, kdy je trh práce zatím relativně stabilní (částečně i díky přijatým stabilizačním opatřením), se tak jeví jako racionálnější a udržitelnější cesta podpory agregátní poptávky postupným zvyšováním investičních výdajů, které tak může zejména v odvětví stavebnictví vytvořit poptávku po pracovních silách postupně uvolňovaných ze zasažených odvětví. Dále lze doporučit vytvořit v daňových a výdajových politikách takové stimuly, které by přiměly ekonomické subjekty uspořádat realizaci některých výdajů (například dočasně zrychlené odpisy atd.).

⁶ Snížení pojistného by také umožnilo významně lépe zvýšit příjmy nízkopříjmových domácností, u kterých lze očekávat vyšší sklon ke spotřebě. To by přineslo větší stimulaci agregátní poptávky, než navrhované řešení ve formě snížení daně z příjmů fyzických osob.

⁷ To navíc opět snižuje progresivitu českého daňového systému.

Při přípravě rozpočtu na rok 2021 NRR doporučuje nevyčerpat celkový limit výdajů státního rozpočtu a státních fondů odvozený podle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti⁸. Pokud vláda limit vyčerpá, bude muset být rozpočet na rok 2022 sestaven jako fiskálně restriktivní (tedy bude muset zahrnovat buď zvýšení daní, nebo redukci některých výdajů, případně kombinaci obojího), což může být při neznalosti budoucího ekonomického vývoje potenciálně makroekonomicky nevhodné. Zatím bohužel nikdo přesně neví, jak rychlé bude zotavení z dopadů současné krize a zda nebude potřeba ponechat si prostor pro fiskální stimulaci ekonomiky i v roce 2022.

⁸ Úplné vyčerpání limitu by znamenalo cílit strukturální saldo na hodnotu -4 % HDP.