

Úřad Národní rozpočtové rady

NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA

STANOVISKO

Národní rozpočtové rady

číslo 5/2022

ze dne 9. 6. 2022

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

Na základě ustanovení § 21 odst. 2, písm. a) zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, v platném znění, 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 měřený ukazatelem HDP v prvním čtvrtletí 2022 zrychlil na 4,8 % (byť jde o srovnání s relativně nevysokou základnou roku 2021). Hlavním zdrojem růstu byla spotřeba domácností, která meziročně vzrostla o 8,5 %. Zásoby se začaly přetavovat do investic, meziroční vzestup hrubé tvorby fixního kapitálu dosáhl 7,4 %. Zahraniční obchod zůstal i v prvním čtvrtletí 2022 slabým místem české ekonomiky. Export meziročně stagnoval, dovoz vzrostl o 3,7 %, což vyústilo v negativní příspěvek zahraničního obchodu k dynamice HDP, a to v rozsahu 2 p.b.

Problémy vývozu zboží dokládají i výsledky zpracovatelského průmyslu, jehož hrubá přidaná hodnota v prvním čtvrtletí klesla o 0,7 %. Do role tahouna ekonomiky se tak jednoznačně posunuly služby, u nichž rostl objem hrubé přidané hodnoty napříč všemi odvětvími. Nejvýrazněji stoupla hrubá přidaná hodnota v odvětví obchodu, dopravy, pohostinství a ubytování. Vzestup o 14,1 % souvisel se stále silnou spotřebou domácností. Růst reálných výdajů domácností ale postupně začne omezovat vysoká inflace.

Meziroční růst spotřebitelských cen v prvním čtvrtletí dosáhl 11,2 %, dubnová inflace akcelerovala na 14,2 %. Jádrová inflace měřená metodikou Eurostatu byla v dubnu s hodnotou 11,2 % v Česku nejvyšší v celé EU. Nákladové inflační tlaky související s válkou na Ukrajině v ČR padly na mimořádně úrodnou půdu, živenou tlaky z trhu práce a velmi uvolněnou fiskální politikou. Míra nezaměstnanosti v dubnu klesla na 3,3 % a počet uchazečů o práci (244 tis. osob) byl o 100 tis. nižší než počet nabízených pracovních míst.

Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

Vývoj ekonomiky, jakožto i dodatečné výdaje související s uprchlickou krizí, se projevují na hospodaření veřejných rozpočtů. Nejvýznamnější z nich, státní rozpočet, skončil na konci května deficitem ve výši 189,3 mld. Kč (po očištění o příjmy a výdaje související s EU byl tento deficit o 1,1 mld. Kč vyšší), což představuje téměř 68 % schváleného deficitu. Zatímco objem vyplacených výdajů (vyjádřený jako %

rozpočtovaných výdajů) je mírně nižší než v minulých letech, příjmy státního rozpočtu se začínají ve srovnání s minulými roky opožďovat.

Z dosavadního vývoje příjmů není zatím patrné, že by vyšší míra inflace přinášela významnější dodatečné příjmy ve srovnání se schváleným rozpočtem. Naproti tomu lze očekávat, že se postupně projeví dodatečné výdaje související s řešením uprchlické a také energetické krize, což bude tlačit na prohlubování deficitu. Je tedy zřejmé, že je nutné provést novelizaci zákona o státním rozpočtu, aby tak byla zajištěna jeho reálnost.

V průběhu předchozích dvou měsíců vláda projednala několik materiálů, ve kterých odhalila své plány v oblasti fiskální politiky. Zatímco Konvergenční program představený v dubnu 2022 ještě předpokládal, že se deficit veřejných rozpočtů dostanou pod hranici 3 % HDP v roce 2024, materiál „Příprava státního rozpočtu České republiky na rok 2023 a střednědobého výhledu na léta 2024 a 2025“ projednaný 1. června 2022 již pracuje s předpoklady takových deficitů státního rozpočtu, že je dosažení této hranice nepravděpodobné. Vláda v tomto materiálu totiž předpokládá, že deficit státního rozpočtu bude v letech 2023 až 2025 stagnovat těsně pod hranicí 300 mld. Kč, což i při zachování stávajícího přebytkového hospodaření subsektoru místních veřejných institucí (kolem 0,5 % HDP) a vyrovnaném hospodaření zdravotních pojišťoven bude znamenat meziroční fiskální konsolidaci v rozsahu pouze 0,2 % HDP ročně. To je vzhledem k hloubce stávajících deficitů naprosto nedostatečné. Navíc nelze vyloučit, že v důsledku růstu cen ve stavebnictví a dalších inflačních tlaků dojde k prodražování investičních projektů realizovaných obcemi a kraji, což povede k poklesu jejich přebytků.

Navrhovaná trajektorie deficitu státního rozpočtu bohužel ukazuje na významnou strukturální nerovnováhu, kterou se nedaří dostatečně snižovat. Rozsah strukturálního deficitu veřejných rozpočtů, který není ovlivněn pozicí v ekonomickém cyklu, se aktuálně pohybuje kolem 3 % HDP, což představuje cca 220 mld. Kč. Projevuje se tak fakt, že příjmová strana veřejných rozpočtů není dostatečná pro pokrytí veřejných výdajů.

Důvody, které vedly ke vzniku této nerovnováhy, popsala NRR již několikrát v minulosti. Jedná se o důsledky kroků, které byly v minulých letech přijímány často s odkazem na pandemii COVID-19, ačkoliv s ní věcně nesouvisely. Na příjmové straně se jedná zejména o značnou redukci zdanění příjmů fyzických osob (cca 120 mld. Kč), zrušení daně z nabytí nemovitých věcí (cca 13-14 mld. Kč), jakož i další dílčí úpravy u spotřebních daní z nafty (cca 6 mld. Kč). Na výdajové straně jsou to vyšší než zákonné valorizace dávek důchodového pojištění či zvyšování některých dalších sociálních dávek. To vše spolu s růstem platů významné části zaměstnanců vládního sektoru (zejména učitelé) vedlo ke značně expanzivní fiskální politice v letech 2020 a 2021. Zejména mohutný fiskální impuls¹ z loňského roku byl však makroekonomicky nevhodný, neboť vzhledem k situaci na trhu práce významně nepřispěl k ekonomickému zotavení. Naopak, velmi negativně posílil inflační tlaky v ekonomice, které se zde objevily jako důsledek nárůstu ochoty utrácet po uvolnění restrikcí na nabídkové straně a značného růstu cen energetických komodit.

NRR se domnívá, že i přes složitou situaci způsobenou útokem Ruské federace na Ukrajinu, není možné rezignovat na snahu o vrácení veřejných rozpočtů na udržitelnou úroveň. Je zřejmé, že pokud vláda nechce omezovat výdaje na důchody, zdravotnictví a vzdělávání (které představují hlavní výdajové bloky veřejných rozpočtů) a navíc hodlá ještě zvyšovat výdaje na obranu, bez posílení příjmů veřejných rozpočtů to nebude možné. Zmírnění deficitních tlaků by sice mohla přinést redukce některých vládních agend a snižování počtu zaměstnanců vládního sektoru, avšak potenciální úspory lze

¹ Fiskální úsilí dosáhlo hodnoty -1,5 % HDP.

odhadovat spíše v řádech jednotek miliard korun. V té souvislosti je nutné připomenout, že vzhledem k situaci na domácím trhu práce a nadále klesající míře nezaměstnanosti (dlouhodobě nejvyšší v EU) zřejmě neexistuje jiná evropská země, která by měla tolik prostoru pro zeštíhlování veřejného sektoru bez negativních dopadů na míru nezaměstnanosti. Zároveň je ale nutné uvést, že výše zmíněný materiál „Příprava státního rozpočtu České republiky na rok 2023 a střednědobého výhledu na léta 2024 a 2025“ redukci počtu míst placených ze státního rozpočtu nepředpokládá.

NRR se dále domnívá, že je nutná větší snaha o uvedení veřejných rozpočtů na udržitelnou úroveň, a to z důvodu toho, aby byl vytvořen prostor pro případnou reakci fiskální politiky na další krizi v budoucnosti. Bohužel právě argumentace o atypičnosti a výjimečnosti krize COVID-19 vedla k tomu, že došlo k téměř všeobecnému akceptování extrémně vysokých schodků veřejných financí. Avšak tato krize byla vzápětí vystřídána krizí novou. NRR se domnívá, že je nutné v rámci předběžné opatrnosti i v této době udržet veřejné rozpočty v říditelné podobě.

Dále je nutné zmínit, že se s každým rokem, ve kterém dojde k odsouvání kroků vedoucích k nápravě situace, blížíme k začátku 30. let, kdy se začne projevovat efekt stárnutí populace. NRR varuje před bagatelizací tohoto tématu a zjednodušením v podobě tvrzení, že migrace z Ukrajiny tento problém vyřeší. I pokud zde významná část utečenců zůstane, výpočty NRR ukazují, že pozitivní dopady na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí budou omezené.

Vysoká míra inflace s sebou přináší velmi významné negativní dopady na společnost, které jsou vychýleny v neprospěch nižších a středně příjmových skupin obyvatelstva. Je tedy zřejmé, že tento fenomén si vyžaduje zásahy vlády. NRR se domnívá, že tyto zásahy by měly být relativně úsporné, neboť jejich případný plošný rozsah a velký fiskální záběr by mohly přispět k trvalejšímu charakteru inflace. Dále se NRR domnívá, že by měl být maximálně využit současný systém sociálních dávek, který je možné parametricky upravovat. Podmínkou je však jeho administrativní zjednodušení. Pokud budou přijímána další opatření, jako například navrhovaný příspěvek na dítě ve výši 5 000 Kč, či snižování některých daní (silniční daň, daň z minerálních paliv), měly by mít jednorázový a časově omezený rozsah. Je nutné se co nejvíce vyvarovat toho, aby se tato opatření stala permanentními, neboť to by dále prohlubovalo výše uvedenou strukturální nerovnováhu a oddalovalo tak návrat veřejných financí na udržitelnou úroveň.