

Úřad Národní rozpočtové rady

NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA

STANOVISKO

Národní rozpočtové rady

číslo 6/2022

ze dne 8. 9. 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

Česká ekonomika ve druhém čtvrtletí letošního roku meziročně vzrostla o 3,7 %. Hlavním faktorem růstu byla tvorba hrubého kapitálu, která meziročně vzrostla o 12,6 %. Přínos investiční poptávky však byl výrazně nižší, když samotná tvorba hrubého fixního kapitálu vzrostla pouze o 6,2 %. Silný růst tvorby hrubého kapitálu tak byl z velké části tažen zvyšováním zásob. Pozitivně přispěly také výdaje na konečnou spotřebu, a to zejména výdaje na konečnou spotřebu vládních institucí, které vzrostly o 1,8 %.

Naopak saldo zahraničního obchodu se zbožím a službami skončilo již čtvrtým čtvrtletím v řadě deficitem, tentokrát ve výši 25,8 mld. Kč. Růst vývozu se meziročně zvýšil o 1,8 %, zejména díky růstu vývozu služeb. Dovozy však generovaly ještě silnější nárůst o 2,7 %, a to především zásluhou růstu dovozu ropy a zemního plynu. Zpomalení růstu zahraniční poptávky a přetrvávající nedostatek součástek a materiálů umocněný válečným konfliktem se může dále projevit ve slabé dynamice vývozu a pokračující vysoké tvorbě zásob.

Na meziročním růstu hrubé přidané hodnoty o 3,4 % se nejvíce podílela skupina odvětví obchodu, ubytování a pohostinství ve výši 1,4 p.b. Průmysl po dvou čtvrtletích poklesu generoval pozitivní příspěvek ve výši 0,2 p.b. Nadpoloviční většina firem v průmyslu a stavebnictví očekává další růst prodejních cen v následujících 3 měsících. Inflaci ve výrobní sféře táhne zejména další zdražení plynu a elektřiny. Pozitivní zprávou naopak je, že 70 % podnikatelů v sektoru služeb v následujících měsících počítá se stabilitou cen.

Za červenec dosáhl meziroční růst spotřebitelských cen 17,5 %. Na meziroční růst cenové hladiny měly největší vliv ceny bydlení a potravin, následované nárůstem cen v dopravě a pohostinství. Meziroční jádrová inflace měřená metodikou Eurostatu zůstala v červenci v ČR s hodnotou 13,4 % nejvyšší v celé EU. Z meziměsíčního pohledu však došlo k již druhému snížení inflace v řadě, a to z květnového růstu 1,8 % na červencový růst 1,3 %.

Napětí na trhu práce stále přetrvává. Dle Výběrového šetření pracovních sil (ČSÚ) došlo ve druhém čtvrtletí k růstu zaměstnanosti o 123,2 tis. osob. Celkový počet nezaměstnaných pak klesl o 28,7 tis.

osob a míra nezaměstnanosti meziročně klesla o 0,6 p.b. na hodnotu 2,4 %. Stejný trend lze najít také u statistik MPSV, kde se podíl nezaměstnaných osob meziročně snížil o 0,4 p.b. na hodnotu 3,3 %. Z pohledu mzdového vývoje v druhém čtvrtletí docházelo k nominálnímu růstu průměrné hrubé měsíční mzdy o 4,4 %, avšak kvůli vysoké inflaci zaznamenaly průměrné mzdy reálný pokles ve výši 9,8 %.

Ohledně budoucího vývoje panuje vysoká míra nejistoty. K obavám z přetrvávající vysoké míry inflace a zpříšňování měnové politiky, které má kromě utlumení ekonomické aktivity mimo jiné značný vliv např. na úrokové platby ze státního dluhu, se přidává nejistota týkající se cen a dodávek energií.

Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

Hospodaření nejvýznamnější složky systému veřejných rozpočtů – státního rozpočtu skončilo na konci srpna deficitem ve výši 231,1 mld. Kč, po očištění o příjmy a výdaje související s EU byl deficit o 13 mld. Kč nižší. Výše deficitu je zatím v souladu s celkovým deficitem navrhovaným v aktuálně projednávané novele zákona o státním rozpočtu (330 mld. Kč). Poměrně dynamicky roste jak příjmová, tak i výdajová strana. Na straně příjmové představuje hlavního tahouna DPH, jejíž výnos vykazuje meziroční nárůst kolem 18,5 %. Jedná se o logický důsledek dynamického růstu cenové hladiny. Relativně solidní meziroční nárůsty si udržují i výnosy selektivních spotřebních daní (9,9 %), pojistného na sociální zabezpečení (6,3 %) a zejména daně z příjmů právnických osob (15,5 %). V případě selektivních spotřebních daní a DPH je rizikem do budoucna možné zpomalení spotřebních výdajů domácností v souvislosti s poklesem reálných příjmů. Výdajovou stranu významně zatížily a dále zatíží zejména mimořádné valorizace dávek důchodového pojištění (28 mld. Kč) a jednorázový příspěvek na dítě ve výši 5000 Kč (7,8 mld. Kč).

Na konci srpna předložilo Ministerstvo financí vládě návrh státního rozpočtu na rok 2023, který počítá s deficitem 270 mld. Kč. Ve srovnání s aktuálním rokem, kdy se předpokládá deficit 330 mld. Kč, se jedná o opticky významný posun. Bohužel při podrobnějším pohledu nelze o významnějším zlepšení situace hovořit. Je nutné také zdůraznit, že návrh neobsahuje všechny očekávané výdaje (úsporný energetický tarif, růst platů státních zaměstnanců), což představuje významné riziko dalšího navýšení deficitu. Předložený materiál také dále ukazuje, že celkový deficit sektoru veřejných institucí s takto schváleným rozpočtem se ve srovnání s očekávaným výsledkem letošního roku téměř nezmění a bude stagnovat kolem hodnoty 3,8 % HDP. Také zlepšení v klíčovém ukazateli strukturálního salda bude dle predikce MF ČR spíše kosmetické (z -3,1 % HDP na -3,0 % HDP). Co je však alarmující, je fakt, že rozpočtový výhled na roky 2024 a 2025 nepřináší žádnou významnější redukci nerovnováhy veřejných financí, neboť strukturální deficit konzervuje na úrovni 2,9 % HDP.

Z výše uvedeného je patrné, že vláda nepředpokládá přijetí zásadnějších změn vedoucích k návratu veřejných financí na udržitelnou úroveň. Úroveň strukturálního salda kolem 3 % HDP bude také znamenat, že při jakýchkoliv jednorázových výdajích či záporné produkční mezeře nebude dodrženo ani Maastrichtské konvergenční kritérium, tedy že celkový deficit nepřesáhne 3 % HDP. Opětovně nedochází ke snaze vytvořit si prostor pro reakci fiskální politiky na budoucí krizi, za což NRR kritizovala i minulou vládu.

NRR se domnívá, že i přes složitou mezinárodní situaci by měla konsolidace veřejných rozpočtů být jednou z vládních priorit. Je zřejmé, že si energetická krize a související aspekty vyžadují intervenci ze strany veřejných rozpočtů, nicméně je nutné, aby se vždy jednalo o jednorázová a přechodná opatření, která nebudou směřovat k dalšímu prohlubování strukturálního deficitu. Zároveň se NRR domnívá, že by měly být k těmto jednorázovým opatřením hledány v maximální možné míře i jednorázové příjmy,

což by vedlo ke snížení dynamiky růstu vládního dluhu. Zde je možné zmínit již diskutovanou daň z neočekávaných zisků, kterou NRR považuje v současné ekonomické situaci za vhodné řešení, neboť nemá při správném nastavení významnější tlumící efekt na ekonomický výkon.

NRR opět upozorňuje, že ozdravení veřejných financí nelze v současné době udělat jednoduchými a bezbolestnými opatřeními. Je buď nutné si přiznat, že při stávající úrovni veřejných výdajů nemají veřejné rozpočty dostatečnou příjmovou kapacitu a tedy přistoupit ke zvýšení daní, nebo provést úpravu výdajové strany v oblasti mandatorních a kvazimandatorních výdajů. To však je možné realizovat pouze změnou příslušných zákonů, které buď upravují rozsah sociálních dávek, nebo definují činnosti, které vládní sektor vykonává. To již tedy téměř není možné z časových důvodů stihnout v rozpočtu na rok 2023. Pouze pokud dojde k redukci agend, je možné přistoupit k omezování počtu zaměstnanců ve vládních sektoru a tedy i získat dlouhodobě udržitelnou úsporu. Výše uvedená cesta však vyžaduje určitý čas a je tedy nutné k ní přistoupit co nejdříve. Naopak se NRR domnívá, že snižování strukturálního deficitu by nemělo být prováděno prostřednictvím redukce investiční aktivity, neboť Česká republika stále vykazuje významnou infrastrukturní mezeru, kterou je třeba uzavřít.

Ozdravení veřejných rozpočtů se také jeví jako velmi důležité v kontextu silných inflačních tlaků v ekonomice. Je zřejmé, že masivní rozvolnění fiskální politiky v letech 2020 a zejména 2021 významně přispělo k poptávkové složce inflace a fiskální restrikce tak může přispět k jejímu utlumení.

Na základě výše uvedeného se NRR domnívá, že by vedle řešení aktuálních problémů souvisejících s energetickou krizí měly být zahájeny nejen práce na důkladné revizi agend, ale také zpracovány návrhy na posílení příjmové strany veřejných rozpočtů. Stále platí již několikrát NRR deklarovaná teze, že konsolidace českých veřejných financí si vyžádá navýšení daňové zátěže, neboť dlouhodobější výpadek příjmů v rozsahu daňového balíčku z podzimu 2020 (zrušení zdaňování superhrubé mzdy a růst slevy na poplatníka) 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).

Stejně jako v případě střednědobé udržitelnosti nelze také bohužel dosud hovořit o zlepšení udržitelnosti dlouhodobé. Jedná se zejména o důchodový systém, který se začne v 30. letech propadat do významných deficitů. Zatím však nebyly specifikovány opatření vedoucí k řešení této nerovnováhy. Změny v důchodovém systému projednáváné v Poradním týmu pro důchodovou reformu mají spíše charakter dílčích úprav, které udržitelnost systému často snižují (buď redukují příjmy či zvyšují výdaje). Nedostatečná pozornost je dle názoru NRR věnována i reformě 3. pilíře, který i přes významnou přímou i nepřímou podporu z veřejných rozpočtů neplní svůj hlavní účel, kterým je posílení pravidelných příjmů důchodcovských domácností.