

Úřad Národní rozpočtové rady

NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA

STANOVISKO

Národní rozpočtové rady

číslo 7/2022

ze dne 8. 12. 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, sleduje Národní rozpočtová rada (NRR) 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 ve třetím čtvrtletí dle zpřesněného odhadu ČSÚ meziročně vzrostl o 1,7 %. Tento výsledek byl tažen zejména vývojem zahraničního obchodu, kde došlo k reálnému růstu exportu o více než 10 %. Dále k růstu pozitivně přispěla tvorba hrubého fixního kapitálu, a to zejména prostřednictvím investic do staveb a dopravních prostředků. Naopak negativní příspěvek měly výdaje na konečnou spotřebu, které meziročně poklesly o 4,4 %. K tomuto snížení nejvíce přispěla spotřeba domácností, která klesla o 5,9 %, což je jeden z nejhorších výsledků v novodobé historii. Na spotřebě domácností se projevuje propad reálných příjmů i zhoršený sentiment. Tyto faktory se již projevily také na mezičtvrtletním poklesu ekonomiky o 0,2 %. Stejný výsledek, který byl ovlivněn zejména odvětvím obchodu, dopravy, pohostinství a stavebnictví, zaznamenala také hrubá přidaná hodnota.

V listopadu se také snížila důvěra v ekonomiku mezi podnikateli, a to již po šesté v řadě. Z jednotlivých sektorů byl pokles nejvíce tažen průmyslem, naopak u obchodu a služeb docházelo spíše ke stagnaci. Ke zlepšení došlo u indikátoru spotřebitelské důvěry, která však i tak zůstává stále velmi nízko. Vysoké obavy panují z růstu nezaměstnanosti, naopak obavy z očekávaného růstu cen v následujících dvanácti měsících jsou na nejnižších hodnotách od konce roku 2020.

Meziroční růst indexu spotřebitelských cen v říjnu dosáhl 15,1 %, což bylo o téměř 3 procentní body méně než v září. U meziměsíčního vyjádření došlo k poklesu o 1,4 %. Největší vliv na tento vývoj cenové hladiny však v říjnu měla vládní opatření v podobě časově omezeného prominutí příspěvku na obnovitelné zdroje energie (POZE) a tzv. úsporného tarifu. Pokud by tato opatření nebyla zavedena, meziroční index by dosáhl hodnoty 18,6 %. Jádřová inflace, měřená metodikou Eurostatu, pak společně s Maďarskem s hodnotou 14 % zůstává nejvyšší v celé EU¹.

¹ V případě inflace je třeba upozornit na hrozbu ztráty ukotvenosti inflačních očekávání a související riziko mzdově-inflační spirály, což by znamenalo setrvání tempa růstu cenové hladiny na zvýšených úrovních déle, než se doposud předpokládalo.

Podíl nezaměstnaných osob v říjnu podle Ministerstva práce a sociálních věcí stagnuje na hodnotě 3,5 %. Dle Výběrového šetření pracovních sil zůstává trh práce ve třetím čtvrtletí stále napjatý. Celková zaměstnanost se meziročně zvýšila o 1,1 procentního bodu na 75,9 %. V odvětvovém třídění došlo k růstu celkové zaměstnanosti zejména v terciárním sektoru. Míra nezaměstnanosti pak meziročně klesla o 0,5 procentního bodu na 2,3 %. Průměrná mzda se meziročně zvýšila o 6,1 %, avšak v důsledku silného růstu cenové hladiny došlo k poklesu reálných mezd o 9,8 %.

Na přelomu roku je očekáván další pokles ekonomické aktivity. K tomuto ochlazení přispěje v důsledku propadu reálných příjmů již zmiňovaná spotřeba domácností, zhoršený sentiment nebo oslabení zahraniční poptávky.

Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

Ekonomická situace charakterizována zpomalováním meziročního ekonomického růstu a vysokou mírou inflace se zásadně promítá do hospodaření veřejných rozpočtů a v kombinaci s významnou strukturální nerovnováhou je tlačí do hlubokých deficitů. Tato nerovnováha se koncentruje do nejvýznamnější složky soustavy veřejných rozpočtů – státního rozpočtu, který vykázal na konci listopadu deficit ve výši 337,1 mld. Kč (po očištění o příjmy a výdaje související s financováním projektů podpořených z fondů EU byl schodek o něco příznivější, konkrétně 302,5 mld. Kč). V listopadu také vstoupila v platnost novela letošního rozpočtu, která prohlubuje jeho plánované saldo na -375 mld. Kč.

Výdajová strana státního rozpočtu je v letošním roce dodatečně zatěžována dvojitou mimořádnou valorizací důchodů a výdaji souvisejícími s vysokými cenami energií (tzv. úsporný tarif). Na příjmové straně sice vyšší inflace generuje nárůst příjmů z DPH, avšak propad reálných spotřebních výdajů domácností přináší možné riziko nenaplnění předpokladů o výši příjmů z této daně.

Ostatní části soustavy veřejných rozpočtů jsou zasaženy podstatně méně. Územní samosprávné celky (obce a kraje) pokračují ve vytváření poměrně významných přebytků. Na konci září dosáhlo kladné hospodaření územních samosprávných celků po očištění o přímé náklady na vzdělávání a dotace pro soukromé školy částky 47,6 mld. Kč². Přebytkové hospodaření se projevilo dalším růstem vkladů územních samosprávných celků na běžných a termínovaných účtech, jejichž hodnota dosáhla 351 mld. Kč, což odpovídá 57,6 % celkových rozpočtovaných výdajů územních samospráv na letošní rok.

V listopadu Poslanecká sněmovna schválila zákon o státním rozpočtu na rok 2023, který počítá s deficitem ve výši 295 mld. Kč. Celková plánovaná nerovnováha je však vyšší, neboť rozsah dotace ze státního rozpočtu do Státního fondu dopravní infrastruktury neumožňuje pokrýt všechny jeho plánované výdaje. Hospodaření tohoto fondu v roce 2023 je tak předpokládáno s deficitem ve výši 30,7 mld. Kč³.

Schválený rozpočet je také zatížen vysokou mírou nejistoty. Rizikem ve směru vyššího deficitu jsou výdaje na mimořádnou valorizaci důchodů v roce 2023. Na základě očekávaného vývoje inflace lze odhadovat, že k překročení pětiprocentní hranice nárůstu spotřebitelských cen (od data relevantního pro stanovení výše řádné valorizace) dojde v lednu 2023, což bude znamenat spuštění mimořádné valorizace dávek důchodového pojištění v červnu. To si vyžádá dodatečné výdaje okolo 20 mld. Kč,

² MF ČR (2022): Zpráva o vývoji rozpočtového hospodaření obcí, dobrovolných svazků obcí a krajů k 30. 9. 2022, <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/hospodareni-obci/mesicni-zpravy-o-hospodareni-uzemnich-ro/2022/zprava-o-vyvoji-rozpocetoveho-hospodareni-49412>

³ Podrobněji k této problematice viz NRR (2022): Vyjádření Národní rozpočtové rady k návrhu státního rozpočtu na rok 2023, <https://unrr.cz/vyjadreni-nrr-k-navrhu-statniho-rozpocetu-na-rok-2023/>

kteří nejsou v aktuálním rozpočtu předpokládány. Vzhledem k vysoké částce nelze rozumně předpokládat, že ji bude možné pokrýt z úspor v jiných položkách státního rozpočtu.

Dalším rizikem na výdajové straně jsou kompenzace vyplývající z regulace cen energií pro domácnosti a malé a střední podniky. Jejich konkrétní výše se totiž bude odvíjet od cen energií v roce 2023, jakož i od konkrétní podoby kompenzačního mechanismu. Na příjmové straně lze pak očekávaný zhruba stamilardový příjem z odvodů výrobců elektřiny a daně z neočekávaných zisků považovat pouze za kvalifikovaný odhad. Skutečný výsledek může být významně ovlivněn ekonomickým chováním jednotlivých daňových subjektů a opět také cenou elektrické energie v roce 2023.

Z hlediska střednědobé udržitelnosti veřejných financí se jeví jako potřebné předložení konsolidační strategie na roky 2024 a 2025, která bude opřena o konkrétní legislativní návrhy upravující jak příjmovou, tak i výdajovou stranu rozpočtu. Dosud představený střednědobý výhled počítá se zakonzervováním strukturálního deficitu na hodnotách kolem 3 % HDP, což NRR nepovažuje za udržitelnou hodnotu. V posledních týdnech se však na vládní úrovni rozbíhá diskuse o opatřeních vedoucích ke zlepšení tohoto salda, přičemž jejich konkrétní podoba by měla být známá v prvním pololetí roku 2023. NRR oceňuje, že tato debata byla otevřena, a že jsou diskutována opatření nejen na výdajové, ale i na příjmové straně. I nadále totiž platí teze NRR, že za předpokladu, že nedojde k úpravě tří hlavních výdajových bloků - důchody, zdravotnictví a školství, nelze snížení aktuální strukturální nerovnováhy realizovat pouze redukcí výdajů, a že tedy bude nutné přistoupit ke zvýšení příjmů veřejných rozpočtů.

Z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí i nadále platí doporučení NRR pracovat na úpravě stávajícího důchodového systému tak, aby byl schopen lépe čelit demografické změně, která začne velmi významně ovlivňovat veřejné finance od 30. let tohoto století. NRR oceňuje, že v rámci Poradního týmu ministra práce a sociálních věcí byly představeny první modelové výpočty možných parametrických úprav průběžného systému vedoucích ke snížení budoucí finanční nerovnováhy. Zároveň se ale NRR domnívá, že nedílnou součástí reformních kroků musí být významná úprava tzv. třetího pilíře, který ve své současné podobě v převážné míře neplní svůj účel. Mezi hlavní problémy současného stavu lze označit zejména velmi nízkou míru výnosnosti uložených prostředků a fakt, že většina lidí si uspořené prostředky vybírá jednorázově a nepoužívá je pro pravidelnou měsíční výplatu v důchodovém věku. Zároveň je přitom úroveň poplatků ve třetím pilíři vyšší, než by odpovídalo jejich konzervativní strategii a výnosnosti. Zatím bohužel nebyly představeny žádné významnější úpravy tohoto pilíře vedoucí k odstranění výše uvedených zásadních defektů. Doposud navržené úpravy třetího pilíře – tzv. investiční penzijní účet – by spíše prohloubily jeho existující problémy.