

Úřad Národní rozpočtové rady

NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA

STANOVISKO

Národní rozpočtové rady

číslo 8/2020

ze dne 2. 12. 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

Ve třetím čtvrtletí 2020 klesl český HDP dle zpřesněných údajů ČSÚ meziročně o rovných 5 %. Za poklesem stála výhradně domácí poptávka, zejména investiční, zatímco vývoz zboží meziročně stagnoval (růst o 0,2 %, y/y) a čistý vývoz působil na dynamiku HDP mírně pozitivně (v rozsahu 0,4 p. b.). Relativně příznivý obrázek čistého vývozu je ale poznamenán tím, že k němu přispěly relativně nízké dovozy, které jsou odrazem slabé investiční aktivity. Ta byla hlavním faktorem poklesu hospodářského výkonu, kdy tvorba hrubého fixního kapitálu meziročně propadla o 10,7 %, což se odrazilo v negativním příspěvku pro HDP v rozsahu 2,6 p. b. Spotřeba domácností meziročně klesla o 3,9 %, s negativním dopadem 1,3 p. b. na dynamiku HDP.

Mezičtvrtletní oživení vývozu o 26,4 % doprovázené dvouciferným růstem hrubé přidané hodnoty ve zpracovatelském průmyslu dává relativně solidní šanci na postpandemické oživení české ekonomiky. Obdobně jako v minulé recesi bude zřejmě nejpomaleji oživovat investiční poptávka. Propad investic v roce 2020 bude patrně přibližně odpovídat listopadovému konjunkturálnímu průzkumu ve spotřebitelském průmyslu, který naznačuje desetiprocentní pokles, s následným oživením kolem 2 % pro rok 2021. Spotřebitelé se obávají především nezaměstnanosti, přesto však listopadový průzkum nenaznačuje vyšší obavy z vlastní finanční situace.

Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

Vzhledem k probíhající pandemii a souvisejícím restriktivním opatřením je jasné, že veřejné rozpočty zakončí letošní rok ve významné nerovnováze. Státní rozpočet vykázal na konci listopadu deficit v rozsahu 341,5 mld. Kč, což představuje 68,3 % schváleného deficitu, který byl poslední novelou zákona o státním rozpočtu stanoven na úrovni 500 mld. Kč. Z aktuálních čísel je zřejmé, že skutečnost bude významně příznivější. Ukazuje se, že poslední novelizace deficit zvýšila nadměrně, na což Národní rozpočtová rada opakovaně upozorňovala.

Na příjmové straně veřejných rozpočtů dochází k poklesu daňových a pojistných příjmů, což je částečně způsobeno ekonomickým propadem a částečně ad hoc stabilizačními opatřeními (např.

odpuštění části záloh na pojistné OSVČ nebo program Antivirus C). Také výdajová strana je těmito opatřeními významně ovlivněna (např. programy Antivirus A a B). Rozsah stabilizačních opatření lze nicméně považovat za adekvátní situaci a z hlediska střednědobé udržitelnosti veřejných financí nepředstavují tato opatření problém, neboť po odeznění epidemie zaniknou.

Nastavení fiskální politiky pro rok 2021 prošlo od jarních měsíců významnými změnami ve smyslu dalšího a dalšího rozvolňování. Zatímco jarní novela zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti¹ stanovila pro rok 2021 limit strukturálního salda ve výši -4 % HDP, návrh zákona o státním rozpočtu již předpokládal strukturální saldo ve výši -4,5 % HDP a po schválení změn v daních (viz dále) by se jednalo až o -6,4 % HDP. Národní rozpočtová rada se však domnívá, že po předpokládaném odstranění restriktivních opatření během roku 2021 (což by měly umožnit mimo jiné pozitivní efekty předpokládaného očkování proti onemocnění COVID-19) dojde k eliminaci hlavních bariér pro obnovení ekonomického růstu. Prohloubení strukturálního salda významně nad rámec 4 % HDP tak není makroekonomicky potřebné. Vzhledem k tomu, že se odhadovaná výše strukturálního salda pro rok 2020 pohybuje kolem 3,1 % HDP², by navíc dodržení 4% limitu nepředstavovalo nutnost provádět fiskální restriktci, ale stále by poskytovalo prostor pro fiskální stimulaci v rozsahu cca 0,9 % HDP.

Kvalita rozpočtového procesu byla v letošním roce významně narušena nerespektováním základních zásad, především pak zásady úplnosti a reálnosti rozpočtové dokumentace. Důvodem je mimo jiné to, že současně s projednáváním návrhu státního rozpočtu na rok 2021 s plánovaným deficitem 320 mld. Kč došlo v Poslanecké sněmovně ke schválení významné úpravy v daních. Zejména šlo o značné snížení daně z příjmů fyzických osob (zrušení zdaňování superhrubé mzdy a zvýšení základní slevy na poplatníka). Tyto úpravy byly navíc uskutečněny prostřednictvím poslaneckých pozměňovacích návrhů, přičemž fiskálně nejvýznamnější z nich³ byl doprovázen kladným stanoviskem Ministerstva financí. Podpora takto významné změny ve zdanění však zároveň přinesla změnu základních parametrů zákona o státním rozpočtu. Poslanecká sněmovna tak byla nucena hlasovat o státním rozpočtu, jehož ukazatele byly nereálné. Důsledkem přístupu Ministerstva financí ve smyslu legitimizace změn daňových zákonů prostřednictvím poslaneckých pozměňovacích návrhů v období projednávání zákona o státním rozpočtu je bohužel schválení podstatně většího výpadku daňových příjmů, než bylo původně očekáváno. Na základě výše uvedeného tedy Národní rozpočtová rada apeluje na to, aby nebyla podceňována role neformálních, ale dlouhodobě osvědčených pravidel.

Výše uvedený přístup se bohužel odráží i v dalším rozvolnění zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Poslanecká sněmovna schválila jeho další úpravu na základě již zmíněného poslaneckého pozměňovacího návrhu. Nedošlo tak, stejně jako na jaře, k projednání navrhované úpravy s relevantními subjekty, ani ke zpracování širší analýzy dopadů. Bohužel tak přetrvává přístup, kdy místo přizpůsobování veřejných rozpočtů fiskálním pravidlům, jsou fiskální pravidla naopak rozměňována dle aktuální potřeby vlády. Dochází tak ke snižování účinnosti samotného institutu fiskálních pravidel, což zvyšuje pravděpodobnost problémů veřejných financí ve střednědobém horizontu.

Národní rozpočtová rada se navíc i nadále domnívá, že zvolený koncept stimulace ekonomiky prostřednictvím výrazného snižování daně z příjmů fyzických osob je v současné situaci makroekonomicky nevhodný. Je založen na předpokladu, že zvýšení disponibilních příjmů domácností povede k nárůstu spotřebních výdajů, a tedy i posílení ekonomického růstu. Účinnost tohoto přístupu je však velmi sporná, neboť ochota domácností utrácet je výrazně ovlivňována pozicí v ekonomickém

¹ Zákon č. 207/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

² Viz MF ČR (2020): Střednědobý výhled státního rozpočtu České republiky na léta 2022 a 2023, str. 9.

³ Pozměňovací návrh poslance Andreje Babiše.

cyklu. Existuje značné riziko, že domácnosti v očekávání negativního ekonomického vývoje zvýší míru úspor a spotřební výdaje se změní jen omezeně. Lze také očekávat, že domácnosti mohou odsouvat spotřebu z období s vyššími příjmy na období s příjmy nízkými kvůli dosažení větší stability a předvídatelnosti výdajů.

Ke snížení účinnosti takto nastaveného stimulu navíc přispívá i samotná podoba snižování daní, kdy je daňová úspora vychýlena ve prospěch domácností s vyššími příjmy. Dodatečné prostředky, které tyto domácnosti získají, se však významně neprojeví ve spotřebních výdajích, ale dojde buď k nárůstu vkladů v bankách, nebo ke zvýšení poptávky po finančních investicích či nemovitostech. To však nebude mít v krátkodobém horizontu pozitivní dopady na ekonomický růst a spíše to může zvýšit pravděpodobnost vzniku cenových bublin na těchto trzích.

Národní rozpočtová rada se tedy domnívá, že takto rozsáhlé snižování daní není v současné ekonomické situaci vhodné. Pokud by nicméně mělo dojít ke snižování zdanění práce, což je z hlediska konkurenceschopnosti ekonomiky dlouhodobě žádoucí, podstatně lepší cestu představuje snižování zatížení zákonným pojistným, které je v České republice v mezinárodním srovnání nadprůměrné. Naproti tomu u daně z příjmů fyzických osob je tomu naopak.

Také způsob projednávání daňových změn a zmatky způsobené nerespektováním zásad rozpočtového procesu vedou ke snižování stability očekávání, což je v současné ekonomické situaci velmi nežádoucí. Významným problémem je rovněž to, že takto masivní snižování daní bez významnější kompenzace na výdajové straně přiblíží datum kolize s tzv. dluhovou brzdou, která stanovuje maximální přípustný poměr dluhu sektoru veřejných institucí k HDP na 55 %. Celkové dopady aktuální podoby schváleného daňového balíčku na veřejné rozpočty lze i po započtení dodatečného výnosu DPH a selektivních spotřebních daní, který by mohl nastat v důsledku zvýšení spotřebních výdajů domácností, odhadovat na 1,9 % HDP. Strukturální saldo by se tak pro rok 2021 prohloubilo až na úroveň 6,4 % HDP. Pokud by byla následně prováděna konsolidace v rozsahu 0,5 % HDP ročně, jak předpokládá schválená úprava zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, došlo by k nárazu na dluhovou brzdu již kolem roku 2025.

Ministerstvo financí sice v Konsolidační strategii uvádí, že snížení daně z příjmů fyzických osob bude platné pouze dva roky, avšak schválený zákon takový závazek neobsahuje, jde pouze o deklaraci v odůvodnění příslušného poslaneckého návrhu. Navíc samotný koncept takto razantního snížení daní pouze na dva roky s sebou přináší hned několik problémů. Především se jedná o určitou formu nepřilíh korektního přístupu k veřejným financím, kdy vláda realizuje populární opatření, zatímco opatření nepopulární, tedy opětovné zvýšení daní, přenáší na budoucí politickou reprezentaci. Omezená časová platnost dále zvyšuje pravděpodobnost, že nedojde k výraznějšímu zvýšení spotřebních výdajů domácností, neboť ty mohou preferovat stabilitu svých výdajů v delším horizontu. Také z makroekonomického hlediska by prudké zvýšení daní v roce 2023 nedávalo větší smysl, neboť by znamenalo velmi razantní fiskální restrikcí s potenciálním negativním dopadem na ekonomický růst.⁴

Na základě výše uvedeného se Národní rozpočtová rada domnívá, že úprava daně z příjmů fyzických osob není v současné ekonomické situaci vhodná a ani potřebná. Zrušení zdaňování superhrubé mzdy by sice přispělo k větší srozumitelnosti konstrukce daně, ale vzhledem k tomu, že s její aktuální podobou byla česká ekonomika schopna existovat již více než deset let, není nutné k této změně

⁴ Pokud by však domácnosti preferovaly stabilní úroveň spotřebních výdajů, pak by se jak snížení daní v roce 2021, tak i jejich následné zvýšení o dva roky později, projevilo na ekonomickém růstu jen minimálně.

přístupovat ve stávající složité ekonomické situaci a také v nedostatečném časovém odstupu od začátku nového zdaňovacího období.

Uvolňování fiskální politiky v podobě masivního snižování příjmových daní má významné negativní dopady také na příjmy rozpočtů územních samosprávných celků. Aktuálně schválené snížení daní by znamenalo, i po započtení potenciálního dodatečného nárůstu výnosu DPH, výpadek příjmů ve výši 27 mld. Kč v případě obcí a výpadek téměř 10 mld. Kč u krajů. Tak masivní výpadek příjmů nejsou obce a kraje schopny vyřešit snižováním běžných výdajů. Lze tedy očekávat, že reakcí obcí a krajů na pokles daňových příjmů bude významné omezení investičních výdajů, což by mělo makroekonomicky negativní dopady a působilo by to procyklicky.

Navíc je nutné zdůraznit, že stabilizační funkce veřejných financí by měla být prováděna na úrovni centrální vlády, a nikoliv na úrovni obcí a krajů, které naopak hrají dominantní roli při poskytování veřejných služeb. Národní rozpočtová rada se proto domnívá, že při takto razantním snižování daní by měly místní rozpočty obdržet kompenzaci v podobě nespécifické dotace ze státního rozpočtu, nebo změny rozpočtového určení daní.

Z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí přetrvává oprávněná nejistota ohledně přípravy a dokončení důchodové reformy, kterou vláda ve svém programovém prohlášení řadí mezi hlavní priority. Po zveřejnění dokumentu vypracovaného OECD sice Ministerstvo práce a sociálních věcí uvedlo, že návrh důchodové reformy bude představen do konce letošního roku, avšak ministryně financí i předseda vlády již dříve v průběhu tohoto roku opakovaně uváděli, že nynější vláda penzijní reformu do konce svého volebního období připraví nestihně.

Národní rozpočtová rada považuje studii OECD za vhodný podkladový dokument pro úpravu českého důchodového systému. Upozorňuje nicméně na to, že tyto úpravy musí být prováděny komplexně a musí vždy brát v potaz dopady na finanční stabilitu systému, a to i v dlouhém časovém horizontu. Vytržení jednotlivých obecně správných doporučení OECD z širšího rámce finanční udržitelnosti důchodového systému může totiž v konečném důsledku vést naopak ke zhoršení této udržitelnosti. Příkladem může být doporučení snížit minimální počet let potřebných k získání nároku na důchod při dosažení důchodového věku. Úprava důchodového systému by se tak neměla vyhýbat ani nepopulárním opatřením, mezi které patří prodlužování věku odchodu do důchodu či úpravy daňové a pojistné zátěže. Případné fázování úprav systému, kdy budou nejprve přijímána ta opatření, která povedou k dodatečným fiskálním nákladům, a zajištění dodatečných příjmů bude odsouváno do budoucna (například odkazem na blíže nespécifikovanou daňovou reformu), je z hlediska budoucí udržitelnosti velmi nebezpečné.