

**Úřad
Národní
rozpočtové rady**

NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA

-

STANOVISKO

Národní rozpočtové rady

číslo 1/2025

ze dne 13. 3. 2025

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

Na základě ustanovení § 21 odst. 2, písm. c) zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, Národní rozpočtová rada sleduje vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí. V rámci této činnosti se snaží též o identifikaci rizik, která mohou negativně ovlivnit stabilitu veřejných rozpočtů v krátkodobém, střednědobém i dlouhodobém horizontu. Od září 2018 Národní rozpočtová rada každé čtvrtletí informuje veřejnost o svých závěrech.

Výchozí ekonomická situace

Hrubý domácí produkt (HDP) Česka vzrostl v posledním kvartálu minulého roku mezičtvrtletně o 0,7 %. Růst byl tažen výlučně oživenou spotřebou domácností (1,5 %), naopak tvorba hrubého fixního kapitálu tlačila ekonomický výkon dolů (-1,5 %). V meziročním vyjádření pak HDP vzrostl o 1,8 %. Odlišný obrázek ohledně výkonu ekonomiky nabízí hrubá přidaná hodnota (HPH). Ta na konci minulého roku mezičtvrtletně stagnovala (0,0 %) a meziročně vzrostla pouze o 1,1 %. Současně byl zřejmý rozdílný vývoj expandujícího sektoru služeb a naproti tomu zpracovatelského průmyslu, který zažívá útlum (-1,5 %). Odlišná dynamika HDP a HPH naznačuje, že v letech 2022 a 2023 nebyl propad ekonomické aktivity tak významný, a zároveň, že v roce 2024 nedocházelo k tak výraznému oživení¹.

Průměrná hrubá mzda dosáhla v loňském roce 46 165 Kč. Nominálně tak meziročně stoupla o 7,1 %, reálně o 4,6 %. Trh práce zůstává i nadále stabilizovaný. Sezónně očištěná obecná míra nezaměstnanosti zůstala v lednu na 2,7 % a meziročně se snížila o 0,3 p. b.

Lednové přecenění se drželo dlouhodobého průměru a spotřebitelské ceny meziměsíčně vzrostly o 1,3 %, přičemž ceny zboží stouply o 1,5 %, ceny služeb o 1,0 %. Dynamiku cenám zboží do velké míry určily ceny potravin, které meziměsíčně vzrostly o 3,0 %. Ceny zemědělských výrobců navíc v lednu meziměsíčně vzrostly o 1,5 % a svůj meziroční růst zrychlily na 9,1 %. Meziroční míra inflace činila v prvním měsíci letošního roku 2,8 %.

Velmi varovný poslední kvartál roku 2024 má za sebou opět německá ekonomika. Ta meziročně (i mezičtvrtletně) poklesla o 0,2 %. Většímu propadu zabraňoval jen růst spotřeby vládního sektoru (meziročně o 4,0 %). Hrubá přidaná hodnota německé ekonomiky však ve čtvrtém čtvrtletí meziročně klesla dokonce o 1,4 %. Nejvíce k poklesu přispěl propad v sektoru stavebnictví (-3,2 %) a zpracovatelském průmyslu (-2,8 %).

¹ Rozdílovou položkou mezi HDP a HPH je dynamika nepřímých daní a dotací.

Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

Situace českých veřejných financí se zatím vyvíjí obdobně jako v loňském roce. Nerovnováha je dominantně koncentrována do státního rozpočtu, který za první dva měsíce skončil v hotovostním deficitu 68,6 mld. Kč. Saldo po očištění o vliv příjmů a výdajů spojených s projekty EU, které jediné je relevantní pro komparaci se schválených saldem, bylo však o 8,1 mld. Kč horší a dosáhlo -76,7 mld. Kč. Na příjmové straně vykazuje v důsledku růstu mezd solidní meziroční dynamiku výnos daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z pojistného na sociální zabezpečení, a to ve výši 11,8 % a 7,7 % na celostátní úrovni. Také v případě daní ze spotřeby je patrné oživení spotřební poptávky domácností, kdy například výnos DPH na celorepublikové úrovni meziročně vzrostl o 6,4 %, u selektivních spotřebních daní dokonce o 14,3 %.² Na výdajové straně zatím nelze identifikovat významnější odchylky od schválených hodnot.

Vývoj v posledních několika týdnech však ukazuje na naplnění některých rizik souvisejících s nerespektováním principů řádného rozpočtování, na což NRR upozornila ve svém vyjádření k návrhu státního rozpočtu.³ Na příjmové straně se zvyšuje pravděpodobnost nenaplnění výnosů z prodeje emisních povolenek, kde státní rozpočet počítá s celkovou částkou 30 mld. Kč. Jak již NRR dříve konstatovala, této částky by bylo možné dosáhnout jen za situace, pokud by průměrná cena emisní povolenky činila zhruba 104 EUR. Po růstu na začátku letošního roku, kdy cena povolenky na primárním trhu přesáhla 80 EUR, dochází nyní k jejímu poklesu, a to až pod 70 EUR. Pravděpodobnost dosažení očekávaných příjmů může dále negativně ovlivnit možné převedení povolenek do rezervy tržní stability (MSR) od srpna tohoto roku. I když stažení povolenek do MSR může mít za následek růst ceny povolenky, na příjmy má výraznější dopad snížení množství povolenek, které může Česká republika v průběhu roku vydražit.

Na výdajové straně bude nutné pokrýt výdaje na financování nepedagogických pracovníků a ostatních neinvestičních výdajů v regionálním školství po celý rok, a nikoliv pouze do srpna, jak předpokládá podoba státního rozpočtu. Důvodem je, že záměr změny způsobu financování a související úpravy rozpočtového určení daní byl posunut. K úpravě by mělo dojít až od 1. ledna 2026. Pro státní rozpočet to znamená dodatečné výdaje ve výši 10,5 mld. Kč, se kterými příslušný výdajový ukazatel nepočítá. Tato skutečnost potvrzuje potřebnost respektování principu rozpočtování pouze na základě již platné legislativy, nikoliv na základě návrhů, či dokonce pouhých záměrů.

Obdobný problém s nedostatečně vysokou hodnotou narozpočtovaných výdajů se rýsuje také v případě výdajů na podporu obnovitelných zdrojů energie. Redukce objemu prostředků ve státním rozpočtu na 8,5 mld. Kč z původně požadované hodnoty přesahující 30 mld. Kč byla zdůvodňována tím, že budou schválena čtyři opatření směřující k omezení podpory fotovoltaických elektráren zprovozněných v letech 2009-2010. Ve výsledné podobě novely zákona o podporovaných zdrojích energie však zůstala zachována pouze dvě z nich (individuální posuzování vnitřního výnosového procenta a prodloužení doby, pro kterou je výpočet prováděn), dle názoru NRR navíc ty, které nemají největší potenciální fiskální dopad. Bohužel však stále nejsou k dispozici přesnější odhady možných fiskálních dopadů jednotlivých změn ze strany vlády. Je tedy vysoce pravděpodobné, že objem prostředků rozpočtovaných na tuto podporu bude muset být významně navýšen.

V případě ostatních složek systému veřejných rozpočtů lze očekávat pokračování přebytkového hospodaření obcí a krajů, jako tomu bylo v minulých letech. Na úrovni systému veřejného zdravotního pojištění pokračuje trend mírného deficitního financování, kdy zdravotně pojistné plány předpokládají deficit ve výši okolo 12 mld. Kč (cca 0,15 % HDP). Schodek budou zdravotní pojišťovny krýt z finančních rezerv minulých let, které však postupně docházejí. Největší problémy lze podle zdravotně pojistných plánů na rok 2025 očekávat u Vojenské zdravotní pojišťovny, u které se předpokládá navýšení hodnoty

² Meziroční nárůsty inkasa DPFO a DPH jsou na úrovni státního rozpočtu vyšší, což je důsledkem změn v rozpočtovém určení daní.

³ <https://www.rozpocetovara.cz/publikace/vyjadreni-nrr-k-navrhu-statniho-rozpocetu-na-rok-2025/>

závazků po splatnosti na 2,9 mld. Kč. NRR proto zdůrazňuje, že pro dosažení udržitelnosti systému veřejného zdravotního pojištění bude nezbytné snížit tempo růstu výdajů.⁴

Významným tématem, které fundamentálně ovlivní veřejné finance v krátkodobém i střednědobém horizontu, je očekávané zvyšování výdajů na obranu a potřeba jejich zohlednění v rámci fiskálních pravidel. NRR se domnívá, že růst těchto výdajů v důsledku zhoršování geopolitické situace, a také v důsledku podfinancování armády v minulých desetiletích vzniklé nedodržováním našich závazků⁵, nebude možné realizovat bez úpravy jak národních, tak evropských pravidel. Na národní úrovni považuje NRR za vhodné řešení takovou úpravu zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, která by umožnila zvýšení výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů o výdaje na obranu přesahující 2 % HDP, tedy nad úroveň, která je v klidných dobách považována za optimální. Vzhledem k nutnosti bezprostřední reakce totiž není realistické předpokládat, že by bylo možné provést rychlou kompenzaci zvýšených vojenských výdajů redukcí jiných významných výdajových položek, a vše tedy zvládnout v rámci aktuálních pravidel. NRR se nicméně domnívá, že ve střednědobém horizontu nelze vzhledem k fiskálnímu prostoru souběžně realizovat všechny hlavní výdajové programy (zvyšování obranyschopnosti, dekarbonizace, energetika, dopravní infrastruktura apod.) a bude nutné omezit, případně alespoň snížit meziroční tempo růstu objemu prostředků plynoucích do nevojenských aktivit.⁶

⁴ V této souvislosti je přitom nutné zmínit, že usnesení vlády č. 267 ze dne 24. 4. 2024 k Rozpočtové strategii sektoru veřejných institucí ČR na léta 2025-2027 uložilo ministromi zdravotnictví vydat vyhlášku o stanovení hodnoty bodu výše úhrad za hrazené služby a regulačních omezení pro rok 2025 v takovém znění, které umožní vyrovnané hospodaření systému veřejného zdravotního pojištění v roce 2025.

⁵ Desetiletý (2014-2023) průměr podílu výdajů na obranu na HDP činí pouze 1,2 %, což je o 40 % méně, než je hodnota závazku vyplývajícího z členství v NATO.

⁶ V souvislosti s vojenskými výdaji NRR také upozorňuje na nutnost neodkládat potřebné nákupy, neboť termíny dodání jsou jak vzhledem k omezené kapacitě nabídkové strany, tak vzhledem k charakteru výrobního cyklu pokročilých zbraňových systémů velmi dlouhé.