

**Úřad Národní rozpočtové rady  
NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA**

-

**S T A N O V I S K O**

**Národní rozpočtové rady**

číslo 2/2023

ze dne 8. 6. 2023

**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, 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**

Česká ekonomika v prvním čtvrtletí roku 2023 mezičtvrtletně stagnovala a meziročně zaznamenala pokles o 0,4 %. Jednalo se o první meziroční pokles od prvního čtvrtletí 2021. Hospodářský výkon tak nadále zůstává poměrně slabý a zaostává za většinou zemí v rámci Evropské unie. Saldo zahraničního obchodu se zbožím a službami skončilo v prvním čtvrtletí v přebytku 93,7 mld. Kč. Za první čtvrtletí dosáhla obchodní bilance přebytku 39,6 mld. Kč. To je výrazný rozdíl oproti deficitu 12 mld. Kč za stejné období předchozího roku. Zahraniční obchod se zbožím je pozitivně ovlivňován zejména vývozem motorových vozidel, naopak nižší světové ceny netlačí bilanci zahraničního obchodu do předchozích deficitů. Rozsah vnější nerovnováhy ekonomiky se tak podstatně snížil.

Naopak nadále přetrvává silná vnitřní nerovnováha projevující se jednak v pokračující vysoké inflaci (meziročně 12,7 % v dubnu) a také v neustálém napětí na přehřátém trhu práce. Zaměstnanost v prvním kvartále oproti stejnému čtvrtletí loňského roku vzrostla o 1,4 % a mezičtvrtletně vzrostla o 0,4 %. Obecná očištěná míra nezaměstnanosti v dubnu činila 2,8 %. Reálné mzdy zaznamenaly v prvním čtvrtletí kvůli vysoké inflaci meziroční pokles o 6,7 %.

**Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky**

Vnitřní nerovnováha ekonomiky je nadále patrná i na vývoji hospodaření veřejných rozpočtů. Na konci května dosáhl deficit státního rozpočtu hodnoty 271,4 mld. Kč (263,7 mld. Kč po očištění o příjmy a výdaje související s projekty EU) a přiblížil se tak schválenému saldu pro celý rok 2023 (-295 mld. Kč). Tento negativní vývoj je způsoben hned několika faktory: 1) významně negativní saldo intervencí na energetickém trhu, kdy příjmy z odvodů výrobců elektřiny jsou zatím podstatně nižší než vyplacené kompenzace, a další s energetickou krizí související výdajové programy (dotace teplárenství či provozovateli přenosové soustavy), 2) absence příjmů z Modernizačního fondu, 3) pomalejší tempo výběru nepřímých daní, což souvisí s poklesem reálné spotřeby domácností.

Jasněji o dalším vývoji státního rozpočtu bude v červenci, kdy budou inkasovány doplatky na dani z příjmů právnických osob od velkých subjektů, a z podaných daňových přiznání také bude možné kvalifikovaně odhadnout výnos daně z neočekávaných zisků (tzv. windfall tax). Na podzim by pak příjmovou stranu měla posílit letos rekordní dividenda společnosti ČEZ. Na druhou stranu však od června začnou být vypláceny důchody zvýšené v rámci mimořádné valorizace, která nebyla v původním rozpočtu předpokládána.

Již nyní je ale zřejmé, že dosažení plánovaného deficitu je zásadně ohroženo, resp. je krajně nepravděpodobné, že by plánovaný deficit mohl být vůbec dosažen. Hlavním rizikem je nejasnost ohledně využití prostředků Modernizačního fondu na běžné výdaje a pravděpodobné negativní saldo intervencí na energetickém trhu. Možnosti kompenzovat tyto negativní trendy úsporami v aktuálním rozpočtu jsou omezené, neboť v případě mandatorních výdajů by byla nutná rychlá změna zákonů a u řady investičních, ale i provozních výdajů došlo již k jejich zasloužení.

Z hlediska dalšího vývoje veřejných financí je podstatné, do jaké míry a v jaké konečné podobě se vládě podaří prosadit tzv. konsolidační balíček, který vláda představila v květnu. Klíčové však je, aby zároveň s jeho implementací nedošlo k přijímání dodatečných opatření, která budou mít negativní dopady na strukturální saldo.

V případě konsolidačního balíčku NRR oceňuje, že vláda přichází s konkrétními návrhy na snížení veřejných výdajů a zvýšení veřejných příjmů. Je to zcela v souladu se stanovisky NRR z minulosti, která upozorňovala na dlouhodobou neudržitelnost současné výše strukturálního deficitu. Navrhovaný rozsah konsolidace považuje v souladu se svými předchozími vyjádřeními NRR za přijatelný; svým objemem by neměl ohrozit ekonomické oživení a zároveň má potenciál nastolit pozitivní rozpočtové trendy do budoucna, pokud bude balíček skutečně implementován a nastoupená konsolidační trajektorie bude udržena.

V této souvislosti NRR ovšem upozorňuje na následující skutečnosti:

1. Konsolidační balíček nabyde své reálné podoby teprve v okamžiku sestavení a schválení zákona o státním rozpočtu na rok 2024. A až parametry rozpočtu závazně určí konsolidační úsilí vlády v oblasti veřejných financí. Zároveň se toto tempo bude nakonec odpočítávat nikoli od očekávané skutečnosti roku 2023, která byla obsahem návrhu rozpočtu na letošní rok, ale od jeho skutečného plnění, které bude téměř s jistotou horší, než jaký je schválený zákon o státním rozpočtu (viz výše).

NRR proto znovu apeluje na dodržování pravidel řádného rozpočtování a dobré rozpočtové praxe, aby údaje v rozpočtu na rok 2024 co nejdříve odrážely všechny známé skutečnosti při přípravě rozpočtu, a naopak se neopíraly o skutečnosti nejisté či nepravděpodobné.

2. I z tohoto důvodu je z fiskálního hlediska vysoce problematické, že v tuto chvíli není ještě stanoven celkový rámec výdajů veřejných rozpočtů na rok 2024 a léta 2025 a 2026, tedy tzv. Rozpočtová strategie, která by dle zákona měla být k dispozici již od konce dubna letošního roku. Nelze tedy s přiměřenou jistotou určit bod, od něhož se bude konsolidace odvíjet. Teprve po opožděném schválení Rozpočtové strategie vládou dostane konsolidační úsilí vlády konkrétní kvantitativní obrysy. Je přitom zřejmé, že právě tyto obrysy budou ještě předmětem zásadního politického vyjednávání.

Do tohoto celkového rámce se navíc může promítnout též případné přijetí půjčky z tzv. Národního plánu obnovy, o němž politická reprezentace právě jedná. Její možné přijetí ovlivní deficit a dluh veřejného sektoru na horizontu Rozpočtové strategie i za ním.

3. NRR tedy bude připravena hodnotit realističnost konsolidační trajektorie právě až po splnění podmínek výše, v každém případě však v souladu se zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů, vydá své stanovisko k Rozpočtové strategii, která bude pro celou trajektorii základním vodítkem a zároveň bude vytvářet její mantinely.

Vedle opatření směřujících ke snižování strukturální nerovnováhy vláda také představila připravované změny v důchodovém systému. NRR se domnívá, že ve své většině jdou správným směrem a jsou nutné pro zvýšení finanční udržitelnosti systému. Za systémově rizikové považuje NRR opět problematiku tzv. náročných povolání, které mohou při neudržitelné expanzi tohoto institutu snížit spravedlnost a ufinancovatelnost důchodového systému.