

**Úřad Národní rozpočtové rady  
NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA**

-

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

**Národní rozpočtové rady**

číslo 5/2023

ze dne 7. 9. 2023

**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, 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 NRR každé čtvrtletí informuje veřejnost o svých závěrech.

**Výchozí ekonomická situace**

Hrubý domácí produkt (HDP) ve druhém čtvrtletí 2023 meziročně poklesl o 0,4 % a v mezičtvrtletním vyjádření vzrostl o 0,1 %, což je prakticky totožný vývoj jako ve čtvrtletí prvním. Letošní rok je však specifický kvůli intervencím na energetickém trhu, které ovlivňují saldo daní a dotací, a lze nadále pozorovat rozkol mezi vývojem hrubé přidané hodnoty (HPH) a HDP. HPH ve druhém čtvrtletí meziročně vzrostla o 0,6 % a mezičtvrtletně poklesla o 0,2 %, takže její dynamika značí oproti HDP pozitivnější vývoj tuzemského hospodářství.

Hlavními faktory mezičtvrtletního růstu HDP byla tvorba hrubého fixního kapitálu (3,4 % mezičtvrtletně), zahraniční poptávka, když za první polovinu roku dosáhla obchodní bilance přebytku 79,8 mld. Kč ve srovnání s deficitem 83,2 mld. Kč za stejné období loňského roku, a také výdaje na konečnou spotřebu domácností (0,2 % mezičtvrtletně), které vzrostly poprvé po šesti čtvrtletích. Oživení spotřebitelské poptávky ve druhém čtvrtletí dokládají i maloobchodních tržby, které meziměsíčně v květnu i v červnu reálně vzrostly, a to o 0,3 %, respektive 0,5 %.

Na meziročním růstu HPH se ve druhém čtvrtletí sice nejvíce podílel zpracovatelský průmysl, který vzrostl o 3,8 %, avšak červencová čísla již vyznívají negativně. Většina zpracovatelského průmyslu v červenci zaznamenala citelný meziměsíční i meziroční propad. Průmyslová produkce meziměsíčně poklesla o 2,6 % po sezónním očištění a hodnota nových zakázek v červenci nominálně poklesla meziročně o 3 %.

Spotřebitelské ceny byly v červenci meziročně vyšší o 8,8 %, a inflace tak v meziročním vyjádření nadále klesá. Meziměsíčně však spotřebitelské ceny vzrostly o 0,5 %, přičemž ceny zboží klesly o 0,3 % (zejména kvůli potravinám) a ceny služeb o 1,6 % vzrostly. Takový vývoj byl dán zejména vyššími cenami v oddíle rekreace a kultura, což je pro červenec typické. Trend míry nezaměstnanosti od počátku roku nenaznačuje výraznější změny.

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

Stejně jako v předchozích měsících pokračují české veřejné finance v celkově deficitním hospodaření, které je taženo nerovnováhou v části přímo podléhající vládě (státní rozpočet a státní fondy). Zatímco obce a kraje udržují přebytkové hospodaření (na konci června činil přebytek 61,3 mld. Kč v hotovostním

vyjádření) a saldo zdravotních pojišťoven osciluje kolem nuly (na konci července činil přebytek 1 mld. Kč v hotovostním vyjádření), státní rozpočet vykázal na konci září deficit ve výši 194,6 mld. Kč.<sup>1</sup> Pro hodnocení jeho stavu je však relevantní výsledek očištěný o příjmy a výdaje související s projekty EU, který byl nepříznivější a dosáhl hodnoty -230,8 mld. Kč. Od června však dochází k meziměsíčnímu snižování negativního salda státního rozpočtu, což bylo v červnu a červenci dominantně způsobeno vyššími než očekávanými doplatky daně z příjmů právnických osob za rok 2022 a v srpnu vyplacením netradičně vysoké dividendy od společnosti ČEZ.<sup>2</sup> Jednorázový pozitivní impulz na příjmové straně lze očekávat i v září, kdy budou splatné tři čtvrtiny záloh na daň z neočekávaných zisků.

Z hlediska dynamiky výdajů a příjmů není s výjimkou již zmíněné daně z příjmů právnických osob patrná významnější změna ve srovnání s předchozími měsíci. Ve srovnání s rozpočtovanými částkami se mírně lépe vyvíjí inkaso daně z příjmů fyzických osob, zatímco zaostávají příjmy z nepřímých daní, což souvisí s poklesem spotřeby domácností.

Celkové saldo hospodaření státního rozpočtu na konci roku, resp. jeho případná odchylka od salda schváleného, se bude odvíjet zejména od salda příjmových a výdajových operací souvisejících se situací na energetickém trhu (odvody z nadměrných příjmů a daň z neočekávaných zisků vs. kompenzace za zastropování cen energií a dotace provozovateli přenosové soustavy), které bude velmi pravděpodobně negativní. Bilance bude jasnější až zhruba v říjnu či listopadu. Ve směru vyššího než očekávaného deficitu také působí absence plánovaných příjmů z Modernizačního fondu (50 mld. Kč), kterou nedokáže kompenzovat ani již zmíněný vyšší než očekávaný příjem z daně z příjmů právnických osob (cca 40 mld. Kč). Třetím negativním faktorem jsou náklady na mimořádnou valorizaci dávek důchodového pojištění (od června), které nebyly obsaženy v návrhu rozpočtu (cca 14 mld. Kč). NRR tedy stejně jako v minulosti konstatuje, že bez dalších zásahů do výdajové strany nelze očekávat, že by bylo možné dodržet schválené saldo státního rozpočtu (očištěné o vliv příjmů a výdajů souvisejících s projekty EU) -295 mld. Kč. Navíc tento deficit, jak již NRR argumentovala dříve, nebere v potaz deficitní financování Státního fondu dopravní infrastruktury, které přímo negativně ovlivňuje saldo veřejných rozpočtů.

Z hlediska vývoje hospodaření sektoru veřejných institucí v dalších letech NRR očekává pokračování přebytkového hospodaření obcí a krajů a zhruba vyrovnaného hospodaření zdravotních pojišťoven. Celkové saldo hospodaření sektoru veřejných institucí tak bude opět dominantně ovlivněno podobou státního rozpočtu, jehož první verzi představilo Ministerstvo financí (MF ČR) na konci srpna. Ten pracuje s deficitem 252 mld. Kč. V případě schválení v této podobě by bylo možné očekávat dosažení strukturálního deficitu celých veřejných financí kolem 2,1 % HDP, což by znamenalo zlepšení ve srovnání s předchozím rokem o cca 0,2 % HDP.<sup>3</sup> To je méně, než bylo avizováno v dokumentaci konsolidačního balíčku.<sup>4</sup> V dalších letech MF ČR předpokládá konzervování strukturální nerovnováhy kolem 2 % HDP, což NRR nepovažuje střednědobě za dostatečné a doporučuje i v období po realizaci všech příjmových a výdajových opatření z tohoto balíčku, tedy po roce 2025, pokračovat v konsolidaci veřejných financí. Jen další konsolidace zajistí návrat k dlouhodobě udržitelnému hospodaření veřejných financí, jak jej definuje zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.<sup>5</sup>

Výše uvedený návrh rozpočtu je však zatížen relativně vysokou mírou nejistoty, neboť některé úpravy příjmové i výdajové strany stále nejsou schváleny.<sup>6</sup> Zatímco některé dílčí úpravy důchodového systému jsou již legislativně přijaty, tzv. konsolidační balíček je ještě v legislativním procesu.

<sup>1</sup> Stav hospodaření obcí a krajů a zdravotních pojišťoven je zveřejňován s větším časovým zpožděním než v případě státního rozpočtu.

<sup>2</sup> Vyšší než původně očekávané inkaso daně z příjmů právnických osob za rok 2022 pravděpodobně způsobí zlepšení celkového salda hospodaření sektoru veřejných institucí za loňský rok z -3,6 % HDP na -3,2 % HDP.

<sup>3</sup> Návrh střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta 2025 a 2026, str. 8.

<sup>4</sup> Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace uvádí jako cíl v letech 2024 a 2025 fiskální úsilí v rozsahu 1,2 % HDP.

<sup>5</sup> Jedním z návrhů obsažených v konsolidačním balíčku je i úprava zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Ta má stanovit trajektorii návratu České republiky k tzv. střednědobému rozpočtovému cíli, který nebyl v průběhu pandemie Covid-19 aplikován.

<sup>6</sup> Zejména zahrnování neschválených příjmů do státního rozpočtu není v souladu s obecnými principy rozpočtování a přináší s sebou významná rizika, jejichž příkladem může být nenaplnění rozpočtovaných příjmů z Modernizačního fondu v letošním roce.

NRR vnímá návrh státního rozpočtu na rok 2024 jako klíčový, neboť jde o první rozpočet po konsolidačním balíčku a poslední před volebním rokem 2025. Dále NRR upozorňuje, že pokud by došlo k dalšímu navyšování deficitu státního rozpočtu či státních mimorozpočtových fondů, byl by zcela anulován avizovaný pozitivní efekt celého balíčku.

Rozpočtování v následujících letech naopak zjednoduší fakt, že ČR nakonec nebude čerpat půjčku z Národního plánu obnovy v původně zvažované výši, a její čerpání tedy neovlivní výdajové rámce a deficit v původně kalkulované výši.

NRR pozitivně hodnotí snahy vlády o úpravu důchodového systému směrem k vyšší finanční udržitelnosti. Jak dílčí úpravy systému řádných valorizací, zpřísnění podmínek pro předčasné důchody, tak i zvažované navázání věku odchodu do důchodu na očekávanou dobu dožití jdou správným směrem a mají v součtu potenciál stávající systém nasměrovat na vhodnou trajektorii. NRR však i nadále upozorňuje, že vedle prvního, průběžného systému, je nutné významně upravit i fungování III. pilíře, kde vynaložené veřejné prostředky nepřinášejí žádoucí efekt směrem k posílení finanční situace důchodcovských domácností. Řada vládou navržených úprav III. pilíře jde správným směrem, ale nejsou dostatečné, navíc zatím nebyly definitivně schváleny.