

Úřad Národní rozpočtové rady

NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA

STANOVISKO

Národní rozpočtové rady

číslo 6/2021

ze dne 2. 12. 2021

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

Ekonomika ve třetím čtvrtletí sice pokračovala v oživení, nicméně podrobnější pohled přináší smíšené signály. Zpřesněný odhad meziročního růstu HDP činil 3,1 %. Ekonomiku táhla především spotřeba domácností s vysokým meziročním vzestupem o 6,4 %, což byl téměř dvojnásobek oproti aktuálnímu očekávání Ministerstva financí ČR. Investiční poptávka ožívá pomalu, její růst o 0,7 % byl vysoce pod očekáváním. Vývoz meziročně poklesl o 2,3 %, naopak dovoz stoupl o 8,3 %. S tím souvisí extrémně vysoký vzestup zásob a je otázkou, jak rychle a do jaké míry se zásoby přetaví do vyváženého zboží, případně do investic.

Z pohledu vývoje hrubé přidané hodnoty v jednotlivých odvětvích dominoval nepříznivý výkon průmyslu, kde po vysokém meziročním růstu ve druhém čtvrtletí přešla HPH ve třetím čtvrtletí do stagnace. Silný vliv na výkon průmyslu měl pokles produkce automobilového průmyslu – meziročně o více než 20 %, mezičtvrtletně o více než 10 %.

V příštích šesti měsících čeká čtvrtina podnikatelů v průmyslu zlepšení poptávky a pouze 10 % průmyslníků se obává dalšího poklesu exportu. Průmyslové podniky neplánují rozsáhlejší propouštění – stabilně ho očekává pouze 10 % podnikatelů, ve službách je ale situace horší, počet zaměstnanců hodlá snižovat více než čtvrtina oslovených podnikatelů.

Nebývale razantně se počínají měnit očekávání podnikatelů v průmyslu, službách i v obchodě ohledně vlastního zvyšování cen. Zdražování plánuje nejen 42 % průmyslníků a čtvrtina poskytovatelů služeb, ale i polovina obchodníků, což jsou rekordně vysoká čísla od počátku zveřejňování průzkumů, které se datuje do roku 1993.

Inflační tlaky nabíraly v posledních měsících na intenzitě. V říjnu dosáhl meziroční růst spotřebitelských cen 5,8 %. Podle ČNB by inflace měla kulminovat počátkem příštího roku, poté by se měl růst cen stabilizovat. U domácností se historicky rekordní očekávání dalšího růstu cen propisuje do obav ze zhoršení vlastní finanční situace, rostou i obavy ze ztráty zaměstnání, což by ve výsledku mohlo oslabit aktuálně robustní spotřebitelskou poptávku.

Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

Situace veřejných rozpočtů je aktuálně ovlivňována jak pandemickou situací, která se od září kontinuálně zhoršuje, tak i expanzivním nastavením fiskální politiky.¹ Obojí se dominantně projevuje v saldu státního rozpočtu, neboť ten nese hlavní zátěž jednorázových opatření a je také nejvíce zasažen razantním snížením daně z příjmů fyzických osob, které je účinné od ledna letošního roku.

V průběhu listopadu došlo k dalšímu prohloubení deficitu státního rozpočtu, který k 30. 11. dosáhl hodnoty 401,5 mld. Kč. Při vyloučení transakcí z EU je hodnota deficitu o 11,6 mld. Kč příznivější (389,9 mld. Kč). Listopadové prohloubení bylo dominantně způsobeno zvýšením transferů směřujících do jiných částí soustavy veřejných rozpočtů (územní samosprávné celky, státní účelové fondy).

Vzhledem k tomu, že během prosince nelze očekávat pokles výdajových tlaků na státní rozpočet ani významnější akceleraci příjmů, přesáhne jeho saldo s vysokou mírou pravděpodobnosti 400 mld. Kč. Původně plánovaný deficit ve výši 500 mld. Kč, který však byl jen velmi hrubě odhadnut, nebude naštěstí naplněn. V případě dalších složek systému veřejných rozpočtů NRR očekává, že rozpočty místních vládních institucí vykážou mírný přebytek, který však bude kompenzován deficitem systému veřejného zdravotního pojištění zhruba v obdobné výši.

Výhled fiskální politiky prochází v současné době významným předělem, neboť po říjnových volbách do poslanecké sněmovny se formuje vláda, která klade větší důraz na rychlejší tempo konsolidace veřejných financí. NRR toto hodnotí pozitivně, avšak dokud není představena konkrétní konsolidační strategie a jednotlivé kroky, které mají ke zlepšení veřejných financí přispět, nelze vyhodnotit realističnost tohoto záměru. Rychlejší konsolidaci veřejných rozpočtů může mírně prospět vyšší než původně očekávané tempo růstu objemu mezd a platů v ekonomice, což by generovalo dodatečné příjmy z titulu dodatečného výnosu zákonného pojistného a daně z příjmů fyzických osob.² Naopak negativním směrem bude působit zhoršení epidemie COVID-19, které zpomalí hospodářské oživení a které si již vynutilo opětovnou aktivaci některých podpůrných programů. Další riziko představuje prudký nárůst cen energií, který si zřejmě vyžádá další veřejné výdaje ke stabilizaci finanční situace zasažených domácností.

Akcelerující míra inflace bude ovlivňovat jak výdajovou, tak i příjmovou stránku veřejných rozpočtů. Pokud domácnosti nezačnou i přes vyšší ceny snižovat reálnou spotřebu, DPH bude generovat vyšší výnosy. Proti tomuto (pro veřejné rozpočty) pozitivnímu vývoji bude však působit autonomní nárůst dávek důchodového pojištění, kde míra inflace vstupuje do valorizačního vzorce. Vysoká dynamika růstu cen může zároveň zpomalit očekávané tempo růstu dluhové kvóty, a to v situaci, pokud by výnosové míry nově emitovaných státních dluhopisu na tento růst významně nezareagovaly. Zde však NRR upozorňuje, že tento způsob „řešení“ dluhového problému nelze považovat za vhodný, neboť se jedná o důsledek poklesu hodnoty peněz.

NRR dále upozorňuje, že i přes případné pozitivní dopady vyšší daňových příjmů v budoucnosti, zůstává hlavním problémem českých veřejných financí vysoká strukturální nerovnováha. Strukturální deficit za letošní rok se bude pohybovat kolem 5,3 % HDP, což odpovídá 320 mld. Kč. Je nutné

¹ Meziroční zhoršení strukturálního salda mezi roky 2020 a 2021 se bude dle odhadu Ministerstva financí ČR pohybovat kolem hodnoty 2,8 % HDP. MF ČR (2021): Makroekonomická predikce České republiky, listopad 2021, str. 12.

² Ministerstvo financí v listopadu zvýšilo ve srovnání se srpnovým odhadem očekávané příjmy veřejných rozpočtů na rok 2022 u daně z příjmů fyzických osob o 7 mld. Kč a obou zákonných pojistných o 30 mld. Kč. <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/vybor-pro-rozpocetove-prognozy/jednani-vyboru-pro-rozpocetove-prognozy>

zdůraznit, že tento typ deficitu se nebude významně snižovat ekonomickým růstem, ale k jeho eliminaci bude nutné přijmout diskreční opatření, tj. změny ve výši veřejných příjmů a výdajů. Vzhledem k rozsahu nerovnováhy se NRR i nadále domnívá, že její redukci nebude možné realizovat jen úpravou výdajové strany, ale bude nutné přistoupit i ke zvýšení veřejných příjmů.

V souvislosti se snahou o rychlejší konsolidaci veřejných financí představitelé nové vládní koalice deklarují, že aktuálně navržený rozpočet s plánovaným deficitem 376,6 mld. Kč je neakceptovatelný a že bude nutné jej přepracovat. Cílem má být redukce navrhovaného deficitu zejména prostřednictvím snížení veřejných výdajů. NRR hodnotí tuto snahu pozitivně. Zároveň je však nutné připomenout, že přepracování návrhu rozpočtu bude znamenat rozpočtové provizorium. NRR se domnívá, že pokud bude doba využití tohoto institutu krátká, do dvou (maximálně tří) měsíců, převáží pozitiva z rychlejší konsolidace nad negativy. Jako největší negativa lze uvést jednak komplikace hospodaření jednotlivých kapitol, jakož i nejistotu o rozsahu dotačních vztahů k dalším veřejným rozpočtům (především územně samosprávných celků a státního fondu dopravní infrastruktury) a v neposlední řadě také omezenou možnost zahajovat rozsáhlejší investice. Použití rozpočtového provizoria je také nutné transparentně komunikovat, aby nedošlo například ze strany zahraničních investorů k jeho interpretaci jako důsledku politické nestability.

NRR dále v souladu se svým mandátem upozorňuje, že kroky budoucí vlády v oblasti veřejných financí by se neměly koncentrovat pouze na eliminaci střednědobé nerovnováhy, ale je nutné věnovat pozornost i nerovnováze dlouhodobé. Ta je spojena s efektem stárnutí populace, který na české veřejné finance začne doléhat od začátku 30. let. Je tedy nutné začít připravovat takové úpravy hlavních výdajových oblastí, zejména pak systému důchodového pojištění, aby byla do budoucna zajištěna jejich finanční udržitelnost.