



STANOVISKO NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY

ze dne 4. 12. 2019 č. 8/2019

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 2019 česká ekonomika meziročně vzrostla o 2,5 %, což bylo v zásadě v souladu s očekáváním Ministerstva financí ČR i trhu. Struktura meziročního růstu zůstala obdobná jako v první polovině roku s dominantním vlivem spotřeby domácností podpořeným vládními výdaji. Investiční poptávka klesla o 0,3 %, celkové tvorbě kapitálu však pomohl od meziročního poklesu růst zásob, což je v této fázi hospodářského cyklu spíše varovným signálem, svědčícím o slabší domácí i zahraniční absorpci. Investice jsou navíc taženy oblastí staveb a obydlí, zatímco meziroční pokles investic do strojů a zařízení se dále prohloubil. Dynamika vývozu zpomaluje od počátku roku a v samotném třetím čtvrtletí reálný vývoz meziročně stoupl o necelá 2 %. Příspěvek zahraničního obchodu pro růst zůstal sice kladný, ovšem stalo se tak především kvůli stagnaci dovozu zboží odrážející slabou investiční poptávku v domácí ekonomice.

Celkový obrázek zpomalující ekonomiky dokresluje mezičtvrtletní dynamika. Spotřeba domácností v mezičtvrtletním srovnání stagnovala, vývoz oproti druhému čtvrtletí v reálném vyjádření klesl. Vývoz je zjevně zasažen slabou zahraniční poptávkou, jejíž nejistý výhled se promítá i do zhoršujících se očekávání nejen domácích podnikatelů, ale potažmo také spotřebitelů. Očekávání průmyslníků jsou nejslabší od poloviny roku 2013, čemuž odpovídá i šest čtvrtletí trvající oslabení tempa růstu průmyslu – hrubá přidaná hodnota zpracovatelského průmyslu ve třetím čtvrtletí stoupla o rovné 1 %. Ve službách a stavebnictví je situace o něco lepší. Růst ekonomiky tak byl tažen zejména službami, kde zůstává poptávka domácností opřena o silný trh práce, zatímco v podnikatelském sektoru je znatelný efekt digitalizace. Celkově růstu ve službách napomáhá i dosud relativně silný trh nemovitostí.

Lze očekávat, že poslední čtvrtletí roku 2019 přinese obdobný vývoj a celoročně tak HDP stoupne o 2,5 %. V příštím roce ekonomika dle očekávání Ministerstva financí ČR i trhu dále zpomalí na přibližně 2 %, což bude v evropském kontextu stále velmi dobrý výsledek. Tento výhled je ovšem zatížen nejistotou. Negativní překvapení přinesla především nová data o spotřebě domácností, která ale pouze stvrdila již řadu měsíců trvající oslabování spotřebitelského sentimentu. Na druhé straně se přes pokračující zahraniční rizika aktuálně mírně zlepšují předstihové indikátory v zahraničí, které se ale dosud nepromítly do očekávání českých podnikatelů.

Trh práce reaguje na oslabení hospodářského výkonu se zpožděním a je stále ve znamení převisu volných pracovních míst nad počtem uchazečů o práci, což i nadále přináší výrazné tlaky na růst mezd. V mezičtvrtletním





srovnání nicméně rostla zaměstnanost už jen ve veřejné správě, informatice a nemovitostním trhu. Je pouze otázkou času, kdy se zpomalující výkon ekonomiky promítne i na trh práce a oslabí dynamiku mezd. Pro rok 2020 však lze stále ještě čekat růst mezd kolem 5 %. Reálná spotřeba bude ale omezena pokračujícím růstem cen, kdy inflace zůstane nad 2 % i v průběhu roku 2020.

Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

V oblasti veřejných financí se postupné zpomalování ekonomického růstu v roce 2019 začalo projevovat na tempech růstu některých daňových příjmů, která nejsou tak vysoká, jako v předešlých letech. Výsledky plnění státního rozpočtu na konci listopadu 2019 naznačují, že plánované hodnoty nebudou dosaženy zřejmě u DPH a pojistného na sociální zabezpečení, avšak bude se jednat jen o jednotky miliard korun. Lze očekávat, že celkový rozdíl mezi vybranými daněmi a plánovanými hodnotami na konci roku nepřesáhne 1 % plánovaných daňových příjmů. Celkové saldo hospodaření státního rozpočtu pak bude závislé především na rozsahu čerpání kapitálových výdajů, které může přesáhnout plánované hodnoty, pokud budou stejně jako v předešlém roce výrazně zapojeny nároky z nespotřebovaných výdajů.

Ministerstvo financí ve své listopadové makroekonomické predikci předpokládá, že fiskální politika bude mít v roce 2020 neutrální charakter¹, což NRR považuje za makroekonomicky optimální. NRR se totiž i nadále domnívá, že ačkoliv dochází k postupnému zpomalování tempa růstu HDP a tento trend bude podle většiny makroekonomických predikcí pokračovat i v roce 2020, bude se česká ekonomika stále nacházet mírně nad úrovní potenciálního produktu. Případná fiskální stimulace by tak narazila na nedostatek disponibilních zdrojů zejména na trhu práce, kde míra nezaměstnanosti dosahuje extrémně nízkých hodnot. Hodnota fiskálních multiplikátorů je tak pravděpodobně nízká a případný fiskální stimul by měl jen omezené dopady na tempo růstu HDP a spíše by přispěl k posílení inflačních tlaků. Na druhou stranu ale není dle názoru NRR vhodné v současné době provádět ani fiskální restriktci, která by mohla mít negativní dopady na očekávání ekonomických subjektů.

Udržení dynamiky ekonomického růstu kolem 2 % je však závislé na nenaplnění zahraničních rizik (zejména zavádění bariér omezujících mezinárodní obchod), kterými by byl zasažen především tuzemský průmyslový sektor. NRR se proto (stejně jako ve svém stanovisku ze září 2019) domnívá, že by vláda měla mít připravenou konkrétní podobu fiskální stimulace ekonomiky, pokud by došlo k naplnění externích rizik a další ztrátě dynamiky ekonomického růstu.

NRR také považuje za nutné poukázat na problematické aspekty při schvalování státního rozpočtu na rok 2020, kdy návrh zákona o státním rozpočtu počítá s některými příjmy, jejichž realizace je vázána na schválení jiných zákonů (tzv. daňový balíček). Ty však nejsou v době projednávání státního rozpočtu ještě schváleny a vzhledem k délce legislativního procesu existuje riziko, že nenabudou účinnosti od 1. ledna 2020. Státní rozpočet tak může být schválen s příjmy, které nebudou inkasovány, neboť příslušné zákony nemusí být vůbec schváleny, či dojde během jejich projednávání ke změnám se záporným dopadem na očekávané inkaso. Důležité je zmínit i negativní efekty na daňové poplatníky, kteří jsou vystavováni nejistotě ohledně jejich povinností od 1. ledna 2020 a nemají dostatečný časový prostor se na nové podmínky připravit.

NRR upozorňuje, že letošní rok není prvním, kdy k obdobným problémům došlo. Proto se z jejího pohledu jeví jako vhodné přistoupit k takové úpravě této části rozpočtového procesu, která by zajistila, aby návrh rozpočtu pracoval

¹ Viz MF ČR: Makroekonomická predikce, listopad 2019, údaje o fiskálním úsilí na str. 11, nebo MF ČR: Fiskální výhled, listopad 2019, str. 11.





pouze s daňovými příjmy vycházejícími z platných zákonů. Inspiraci je možné hledat v jiných státech EU, kdy je tento problém řešen například schvalováním daňových změn spolu s projednáváním návrhu státního rozpočtu (Švédsko), nebo předkládáním daňových změn v dostatečném časovém předstihu (Velká Británie).

