

Vyjádření Národní rozpočtové rady k vládnímu návrhu změny zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

Vláda ČR na svém mimořádném zasedání dne 1. dubna 2020 schválila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (dále jen Zákon). Podstatou návrhu je razantní zvýšení maximálně přípustných hodnot strukturálních deficitů pro roky 2021-2027 z úrovně 1 % HDP uvedené ve stávajícím znění Zákona. Konkrétně pro rok 2021 se navrhuje stanovení maximální přípustné hodnoty strukturálního deficitu na úroveň 4 % a v dalších letech má být strukturální saldo zlepšováno v rozsahu minimálně 0,5 procentního bodu. Důvodová zpráva vládního návrhu zákona uvádí, že pokud by nebyla tato úprava schválena, musela by vláda v případě nyní očekávaného prudkého propadu ekonomiky v roce 2020 nastavit fiskální politiku v roce 2021 výrazně restriktivně. To by podle důvodové zprávy s největší pravděpodobností vyvolalo opětovnou recesi.

NRR souhlasí s tím, že si stávající situace žádá mimořádná opatření jak co do rozsahu, tak co do rychlosti jejich přijímání. Je si také vědoma, že některá z těchto opatření a pravděpodobně i určitá míra fiskální stimulace ekonomiky budou nutná i v roce následujícím. Nicméně současné znění Zákona v tomto případě svým 1% limitem strukturálního salda fiskální prostor vlády neomezuje. Důvodem je existence hned několika institutů, které Zákon obsahuje a které umožňují fiskální politice vhodně reagovat na mimořádné situace spojené s významnými ekonomickými problémy, aniž by byla 1% limitem vázána.

Na prvním místě je nutné zmínit institut jednorázových a přechodných opatření, která jsou při stanovování výdajových rámců zohledňována. Znamená to, že pokud vláda potřebuje v určitém (časově ohraničeném) období ekonomiku stabilizovat snížením příjmů (např. slevy na pojistné), či zvýšením výdajů (např. časově omezený dávkový program pro OSVČ), může o předpokládaný rozsah těchto opatření překročit maximální hodnotu strukturálního salda stanovenou Zákonem. Stejně je tomu při aplikaci takzvaných únikových ustanovení. Jedná se například o výdaje vzniklé na základě nouzového stavu či výdaje související s očekávaným významným zhoršením ekonomického vývoje.

Ukotvení maximální hodnoty strukturálního deficitu pro rok 2021 na 4 % je podle Národní rozpočtové rady nadbytečné, neboť i současné znění Zákona, jakož i metodické materiály vypracované MF ČR ve spolupráci s Radou, umožňuje přijmout nezbytná fiskální opatření. Navíc ve chvíli, kdy nejsou známe kontury hospodářského vývoje ani pro rok 2020, natož pro roky následující, není z pohledu Národní rozpočtové rady rozumné stanovovat konkrétní specifické hodnoty strukturálních deficitů do Zákona.

Národní rozpočtová rada je dále toho názoru, že zákony nejen v oblasti fiskálních pravidel by měly být univerzálně platné a neměly by pokud možno zohledňovat každou specifickou situaci novými paragrafy, které se vztahují pouze k určitému období či jednomu roku. V této souvislosti Rada zároveň považuje za nevhodné, že návrh změny zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, na jejichž dodržování má Rada dohlížet, nebyl s klíčovými aktéry, mezi které dle Zákona patří mimo jiné i právě Národní rozpočtová rada, konzultován, ani jim nebyl tento záměr avizován. Členové Národní rozpočtové rady si uvědomují, že stávající situace vyžaduje především rychlost a akceschopnost, na druhou stranu ale není možné v režimu legislativní nouze přijímat za každou cenu i změny, jež nejsou nezbytně nutné k překonání krize.

Ačkoli Národní rozpočtová rada souhlasí s tím, že reakce fiskální politiky musí být v krizových situacích, jako je tato dostatečně masivní, znovu apeluje také na co nejefektivnější zacílení vynaložených prostředků. Vláda nemá neomezené prostředky a jednotlivá opatření je proto nezbytné zaměřovat tam, kde buď zabráni významným sociálním problémům spojeným například s krachy podniků, živnostníků či propouštěním, nebo přinesou značný pozitivní stimul tuzemské ekonomice. Ani v situaci, kdy je prioritou zdraví občanů, není takovéto rozvolnění fiskální politiky v následujících sedmi letech nutné. Navíc není zaručeno, že zvýšený fiskální prostor bude využit pouze pro výdajová a příjmová opatření vztahující se k eliminaci ekonomických dopadů „koronavirové“ krize a hrozí popření smyslu pravidel rozpočtové odpovědnosti a neopodstatněné otevření prostoru pro nárůst zadlužení sektoru veřejných institucí.