

STANOVISKO NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY

ze dne 6. 3. 2019 č. 1/2019

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

Česká ekonomika loni vzrostla o 3 %, počínaje druhým čtvrtletím se ale hospodářský růst pohyboval pod touto hranicí. V průběhu roku setrvale zpomalovala spotřeba domácností, až na 2,2 % v posledním čtvrtletí, což je v kontrastu s rychle rostoucími mzdami a zaměstnaností. Zpomalení dynamiky spotřeby domácností je částečně způsobeno rostoucí inflací, částečně i obavami ze zhoršené hospodářské situace, což potvrdil i únorový konjunkturální průzkum. Zároveň bylo v letech 2017 a 2018 možné sledovat mírné zpomalování tempa růstu tržeb v maloobchodě. Ve druhé polovině roku 2018 se udržela silná investiční aktivita, která byla do značné míry tažena napětím na trhu práce, v jehož důsledku se firmy ve větší míře snaží nahrazovat lidskou práci stroji. Investiční aktivitu loni podpořily také vládní výdaje.

Samotný růst HDP za poslední čtvrtletí ve výši 2,8 % byl o něco příznivější než očekávání trhu, MF ČR i ČNB. Důvodem je zejména udržení solidní dynamiky exportu kolem 5 % související s oživením zpracovatelského průmyslu v závěru roku. V kontextu oslabeného výkonu německé ekonomiky ve druhé polovině roku 2018 lze tyto výsledky vnímat pozitivně.

Ve světle vývoje v posledním čtvrtletí roku 2018 se růst kolem 2,5 % pro rok 2019 očekávaný MF ČR jeví jako reálný. Výhled je ale zatížen nebývale vysokou mírou nejistoty. Většina rizik pramení z vnějšího prostředí a jsou koncentrována na zahraniční poptávku po produkci českého zpracovatelského průmyslu, především automobilového. V návaznosti na exportní výkonnost se bude dále vyvíjet i potenciál pro investiční aktivitu. Domácím zdrojem nejistot je především trh práce, a to zejména s ohledem na vývoj mezd a inflace. Zaměstnanost v závěru roku 2018 stoupla o 1,5 % a objem mezd a platů se zvýšil o 8,2 %.

Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

Stávající makroekonomické predikce ukazují, že ekonomika letos poroste pomaleji, než se čekalo při schvalování státního rozpočtu na rok 2019. Je ale nutné podotknout, že očekávané meziroční růsty reálného HDP kolem 2,5 % v letech 2019 a 2020 pravděpodobně zajistí, že se ekonomika bude i nadále nacházet nad úrovní potenciálního produktu, byť se kladná produkční mezera bude zmenšovat. Z hlediska dopadů na veřejné rozpočty dojde proti původním předpokladům pravděpodobně ke zpomalení tempa růstu daňových příjmů. Veřejné rozpočty nicméně budou i nadále těžit z vysokého tempa růstu mezd, tedy základny s nejvyšším zatížením daněmi a pojistným. V důsledku

toho dál poroste podíl daňových a pojistných příjmů na HDP¹. Postupně však bude docházet k redukcí cyklického bonusu v oblasti veřejných příjmů, který přinášela ekonomická konjunktura, a který v roce 2018 na úrovni státního rozpočtu dosáhl zhruba 20 mld. Kč, čímž významně zlepšil výsledné saldo státního rozpočtu.

Na základě výše uvedeného se NRR domnívá, že ekonomická situace nevyžaduje v dohledné době významnější fiskální stimulaci, neboť postupné zpomalování růstu HDP ukazuje na pozvolný návrat na úroveň potenciálního produktu, a nikoliv na prudký propad vyvolaný radikálním poklesem agregátní poptávky. NRR se ale zároveň domnívá, že by vláda neměla přistupovat ani k výrazné fiskální restrikci a fiskální politika by tak měla v letech 2020 a 2021 působit neutrálně. Významnější zapojení fiskální politiky by bylo potřebné pouze v případě, že by došlo k materializaci některých vnějších rizik (neřízený brexit, propuknutí obchodních válek apod.), které by významně ovlivnily tempo růstu klíčových exportních partnerů ČR.

Z hlediska střednědobé stability veřejných rozpočtů se nicméně jeví jako nutné snížení tempa růstu některých výdajových položek (proti plánům z minulého roku) a omezení rozsahu nově zvažovaných opatření zejména v oblasti běžných výdajů, aby tak byla dodržena plánovaná salda státního rozpočtu v letech 2020 a 2021. NRR se domnívá, že cestu k tomu představuje audit jednotlivých činností veřejného sektoru a jejich redukce v těch případech, kde se jejich efekt ukáže jako nedostatečný. Tato činnost by však měla být prováděna průběžně, a nikoliv pouze nárazově v souvislosti se zpomalováním hospodářského růstu.

Dle názoru NRR by se snižování tempa růstu nemělo dotýkat těch výdajů, které vedou k vyššímu růstu potenciálního produktu. Jedná se zejména o investice, jejichž objem se stále nachází pod dlouhodobým průměrem² a jejichž nárůst na vyšší úroveň je nezbytným předpokladem pro uzavření infrastrukturní mezery mezi Českou republikou a starými členskými státy EU. Na druhou stranu NRR upozorňuje, že růst investičních výdajů by měl být pozvolný, neboť situace ve stavebnictví v současné době vzhledem k napjaté situaci na trhu práce významnější nárůst objemu produkce neumožňuje.

Z hlediska budoucího růstu investičních výdajů by bylo vhodné stimulovat k vyšší aktivitě také obce a kraje, neboť i jejich investiční aktivita se již několik let nachází pod dlouhodobým průměrem. Zároveň tyto jednotky veřejných rozpočtů vykazují trvalý nárůst prostředků na svých peněžních účtech³. Nízká investiční aktivita tedy pravděpodobně není důsledkem nedostatku finančních prostředků, ale je spíše způsobena jinými faktory, jako například administrativními překážkami při realizaci jednotlivých projektů.

NRR se dále domnívá, že na úrovni centrální vlády by neměla být přijímána taková opatření ve formě snižování daňové zátěže a nárůstu výdajů, která by ohrozila dodržení plánovaných deficitů státního rozpočtu v letech 2020 a 2021. Ačkoliv ani tuto trajektorii nepovažuje NRR za dostatečně ambiciózní, dodržení deficitů v rozsahu 40 mld. Kč představuje minimum pro zachování střednědobé udržitelnosti veřejných financí České republiky.

¹ V roce 2016 činil tento podíl 34,6 %, za rok 2018 MF ČR předpokládá nárůst na 36,2 %. MF ČR: Fiskální výhled (listopad 2018). Vzhledem k očekávané vysoké dynamice mezd i v letech 2019 a 2020 lze očekávat, že tento ukazatel bude i nadále narůstat.

² Celková úroveň investic sektoru veřejných institucí by měla dle předpokladů MF ČR uvedených ve Fiskálním výhledu z listopadu 2018 dosáhnout v roce 2019 přibližně 3,9 % HDP. Dlouhodobý průměr za období 2008 až 2017 činil 4,5 % HDP.

³ Objem prostředků na základních běžných účtech obcí a krajů se zvýšil z hodnoty 87,7 mld. Kč na konci roku 2014 na 156,7 mld. Kč na konci roku 2018.