

Úřad Národní rozpočtové rady

NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA

STANOVISKO

Národní rozpočtové rady

číslo 1/2020

ze dne 4. 3. 2020

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

V posledním čtvrtletí 2019 meziroční růst české ekonomiky zpomalil na 1,8 %, což bylo pod původním odhadem trhu i Ministerstva financí ČR. Za odhady zaostal také celoroční růst, který dosáhl 2,4 %. Růst ekonomiky byl tažen pouze domácí poptávkou. Spotřeba domácností opírající se o dosud silný trh práce udržela ve 4. čtvrtletí 2019 solidní tempo a stoupla v meziročním srovnání o 2,9 %. Pozitivně překvapila investiční poptávka, jejíž dynamika oživila na 3,6 %. Vývoz pod vlivem slabé zahraniční poptávky naopak meziročně klesl o 1,6 %.

Průmyslová výroba se ve čtvrtém čtvrtletí 2019 snížila meziročně o 2,3 %, za celý rok pak její pokles činil 0,5 %. V posledním čtvrtletí se mírně (o 0,7 %) snížily i tržby ve službách. Únorová očekávání průmyslníků se nepatrně zlepšila, nicméně jsou stále slabá a nacházejí se zhruba na hladině druhé poloviny roku 2013. Zhoršují se rovněž očekávání podnikatelů v oblasti služeb. A i dosud relativně optimistické domácnosti během ledna a února silněji vyjádřily obavy ze zhoršení celkové ekonomické situace i jejich vlastní finanční situace. Riziko nezaměstnanosti zatím domácnosti nevnímají intenzivněji, na rozdíl od obav z dalšího růstu cen, což přirozeně navazuje na vyšší než tříprocentní meziroční míru inflace naměřenou v posledních dvou měsících roku 2019 a na hodnotu 3,6 % za leden 2020.

Ekonomika tak jasně pokračuje ve zpomalování taženém oslabenou zahraniční poptávkou, byť se v oborech navázaných na část ekonomiky dosud nezasaženou oslabením exportu (například IT a další služby) nepříznivý trend zatím výrazně neprojevil. Rozsah zpomalení pro celý rok 2020 je nyní silnou nejistotou. Rozhodující pro celoroční vývoj bude, zda se v příštích čtvrtletích zahraniční poptávka zotaví. Dosud očekávaný růst kolem 2 % byl nicméně zatížen řadou nejistot a rizik už před vypuknutím epidemie koronaviru, která dosud intenzivně zasáhla zejména průmyslové oblasti Číny a nyní se rozšiřuje i v Evropě.

Problémy v čínské ekonomice budou mít dopady na českou ekonomiku minimálně ve dvou rovinách, především však prostřednictvím obchodních a výrobních vazeb. Oslabení čínské ekonomiky zasahuje

český vývoz zprostředkovaně přes slabší poptávku evropských zemí vyvázejících do Číny. Zejména se pak jedná o Německo, jež je pro Čínu druhým nejvýznamnějším vývozním partnerem.

S ohledem na význam Číny ve světových výrobních řetězcích mohou českou ekonomiku poškodit také výpadky v dodávkách subkomponent pro domácí výrobu bez ohledu na to, zda je určena pro domácí trh či pro vývoz. Nahrazování těchto subdodávek bude pravděpodobně oproti dováženým čínským komponentám dražší, nehledě na to, že růst jejich cen může být způsoben také jejich omezenou dostupností. Zvýšení nákladů domácích producentů proto může vést k dalšímu růstu domácích cen i ke zhoršení konkurenceschopnosti tuzemských výrobců na zahraničních trzích.

Čínské dovozy mají na celkovém českém dovozu podíl 11 % s dominujícím vlivem spotřebního zboží. Tento faktor se může přidat k již existujícím domácím inflačním tlakům, protože stejně jako v případě výrobních subdodávek bude především náhrada z dražších destinací opět umocněná tím, že v obdobné situaci se nachází velká část vyspělého světa. Čím dříve epidemie v Číně a dalších zemích skončí, tím slaběji se popsaná rizika promítnou do domácího hospodářství. I při zotavení Číny už během druhého až třetího čtvrtletí 2020 ale nelze čekat, že celoroční růst českého HDP dosáhne v současnosti odhadované úrovně 2 %. V případě dlouhodobějších a silnějších dopadů na ekonomiku bude v příštích měsících potřeba odhady nadále revidovat.

Trh práce reaguje na oslabení hospodářského výkonu se zpožděním a je stále ve znamení převisu volných pracovních míst nad počtem nezaměstnaných, což i nadále přináší výrazné tlaky na růst mezd. Je však jen otázkou času, kdy se zpomalení ekonomiky promítne i na trh práce a dynamiku mezd oslabí. Pro rok 2020 lze nicméně stále ještě čekat růst mezd kolem 5 %. Reálná spotřeba bude ale omezena pokračujícím růstem cen, kdy míra inflace zůstane blízko 3 % v průběhu celého roku 2020.

Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

Postupné zpomalování ekonomického růstu České republiky na 2 % již bylo zohledněno v odhadech daňových příjmů, ze kterých vychází letošní státní rozpočet. Inkaso fiskálně nejvýznamnějších daní a pojistného na sociální zabezpečení se za první dva měsíce roku 2020 vyvíjelo buď stejně, nebo mírně příznivěji než ve stejném období předchozího roku. Ve srovnání s roky 2017 a 2018, kdy česká ekonomika vykazovala vysoké růsty, je však míra plnění nižší. Velmi vysoké meziroční tempo růstu, přes 10 %, si udržuje i nadále daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti.

Lze však předpokládat, že výsledek hospodaření sektoru veřejných institucí bude v roce 2020 nepříznivě ovlivněn zpomalením ekonomiky. Zpomalení zahraniční poptávky a exportu se postupně může přelít i do domácí poptávky a následně oslabit meziroční tempo růstu daňových příjmů. Na příjmovou stranu státního rozpočtu bude v letošním roce negativně působit také pravděpodobný výpadek příjmů z digitální daně (cca 2 mld. Kč), jejíž podoba a datum zahájení výběru se bude pravděpodobně lišit od předpokladů, které vstupovaly do parametrů státního rozpočtu. Potvrzuje se tak potřebnost dodržování principu, že návrh rozpočtu má respektovat pouze platné zákony¹. Další výpadek příjmů státního rozpočtu, a to v rozsahu kolem 7 mld. Kč², může přinést i posunutí termínu aukcí kmitočtů k sítím 5G.

¹ Viz Stanovisko Národní rozpočtové rady ze dne 4. prosince 2019 č. 8/2019 k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky.

² <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2019/statni-rozpocet-na-rok-2020-miri-do-druh-36438>

Nastavení fiskální politiky je pro rok 2020 neutrální, což lze vzhledem k aktuální pozici v hospodářském cyklu, situaci na trhu práce i vývoji míry inflace považovat za vhodné. NRR se však domnívá, že by měla být pečlivě monitorována situace v zahraničí, zejména dopady epidemie koronaviru na ekonomický růst českých obchodních partnerů. V rámci předběžné opatrnosti by vláda měla mít k dispozici sadu opatření, která by bylo možné použít ke stabilizaci agregátní poptávky, pokud by se situace v zahraničí nebo v tuzemsku významně zkomplikovala. Tato opatření by měla splňovat několik kritérií. Především by jejich případná implementace měla být relativně rychlá a dále by měla směřovat do posílení poptávky v odvětvích náročných na pracovní sílu. NRR se nedomnívá, že by příprava těchto stimulačních opatření byla aktem paniky a že by mohla negativně ovlivnit očekávání ekonomických subjektů. NRR je naopak toho názoru, že by se ve stávajícím velmi nejistém prostředí jednalo o zodpovědný přístup, který by mohl přispět ke stabilizaci očekávání a budoucího ekonomického vývoje.

NRR se dále domnívá, že řešení krátkodobých problémů by nemělo překrýt přetrvávající dlouhodobé nerovnováhy veřejných financí vyplývající z probíhající demografické změny. Diskuse o úpravách penzijního systému by měla pokračovat. Je však potřebné, aby vedle změny struktury výpočtu důchodů byla intenzivněji řešena i další témata, zejména pak otázka budoucích příjmů průběžného systému a reforma třetího pilíře směřující k jeho vyšší účinnosti. NRR považuje v této souvislosti za nutné opět upozornit na spojitost mezi dlouhodobou nerovnováhou veřejných financí a hodnotou střednědobého rozpočtového cíle (MTO)³. Pokud nedojde k úpravě důchodového systému a tempo valorizací důchodů bude i v budoucích letech vyšší, než by odpovídalo základnímu vzorci ze zákona o důchodovém pojištění, je vysoká pravděpodobnost zpřísnění střednědobého rozpočtového cíle ze současné úrovně -0,75 % HDP na úroveň -0,25 % HDP od roku 2023. Tím by došlo k významnému omezení prostoru pro případnou fiskální stimulaci v budoucnu.

³ MTO stanovuje limit strukturálního deficitu sektoru veřejných institucí.