

# Úřad Národní rozpočtové rady

## NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA

### STANOVISKO

Národní rozpočtové rady

číslo 3/2021

ze dne 2. 9. 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**

Zpřesněná data ČSÚ zlepšila odhad meziročního růstu reálného HDP ve druhém čtvrtletí 2021 na 8,2 %. Hlavním faktorem růstu HDP byla spotřeba domácností, jejíž vzestup akceleroval na 7,4 %. Výrazný vzestup zaznamenala hrubá tvorba kapitálu s růstem o rovných 13 %. Přínos investiční poptávky byl přitom podstatně nižší vzhledem k tomu, že samotná tvorba fixního kapitálu vzrostla pouze o 1,5 %, protože růst tvorby kapitálu byl dominantně tažen zvyšováním zásob. Vysoká tvorba zásob je způsobena nedostatkem komponent a materiálů potřebných pro finalizaci produkce a také narušením odběratelsko dodavatelských řetězců. Oba faktory by měly být pouze dočasné, nicméně delší horizont nápravy by představoval riziko pro budoucí růst.

Mohutný vzestup vývozu o 30,6 % byl doprovázen ještě vyšším růstem dovozu o 31,3 %. Dovozy narostly nejen kvůli stále vysoké dovozní náročnosti vývozu, ale také kvůli vysoké dovozní náročnosti oživujících investic. Zahraniční obchod celkově přispěl k meziročnímu vývoji HDP zhruba neutrálně.

Výrazná akcelerace vývozu koresponduje zejména s výkonem průmyslu. Hrubá přidaná hodnota ve zpracovatelském průmyslu stoupla ve druhém čtvrtletí 2021 meziročně o 23,2 %. Celková průmyslová výroba zaznamenala vzestup o rekordních 33 %, ve zpracovatelském průmyslu dokonce o 37 %. Dle vyjádření ČSÚ byla produkce českého průmyslu v prvním pololetí roku 2021 o 15 % vyšší než před rokem a dosáhla již předcovidové úrovně. Nové zakázky ze zahraničí se v červnu zvýšily o 20,5 %, zatímco tuzemské nové zakázky vzrostly o 27,9 %. Aktuální srpnový konjunkturální průzkum navíc vyznívá stále relativně pozitivně – důvěra průmyslníků se v srpnu proti červenci sice mírně snížila, nicméně se stále pohybuje na předcovidových hodnotách – na těch se pohybuje i důvěra obchodníků.

Nejen průmyslníci, ale i podnikatelé ve službách vnímají situaci příznivěji než před rokem. V souladu s tím, že je velmi nízký podíl podnikatelů, kteří plánují propouštění, se snížily obavy spotřebitelů ze ztráty zaměstnání. Podíl nezaměstnaných osob v červenci činil 3,7 %, což znamená, že proti své historicky minimální hodnotě dosažené na podzim roku 2019 stoupl pouze o 1,1 pb. Dle dostupných statistik MPSV se v ekonomice opět rozevírají nůžky mezi počtem volných pracovních míst (358 tis.)

a počtem dosažitelných uchazečů o práci (272 tis). Nerovnováha na trhu práce tedy bude i nadále vytvářet inflační tlaky. Mezi spotřebiteli tak setrvale panují oprávněné obavy z inflace, která v červenci – měřeno mezioččním růstem spotřebitelských cen o 3,4 % - opět značně překročila horní hranici cílového pásma centrální banky.

### **Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky**

Vývoj hospodaření nejvýznamnější složky soustavy veřejných rozpočtů – státního rozpočtu potvrzuje zpomalování růstu deficitu ve srovnání s jarními měsíci. Na konci srpna vykázal státní rozpočet deficit ve výši 298 mld. Kč (po očištění o transakce s EU 302 mld. Kč). Meziměsíčně došlo k jeho prohloubení o 21 mld. Kč (bez transakcí s EU).

V srpnu Ministerstvo financí ČR v odhadu daňových a pojistných příjmů<sup>1</sup> poměrně významně zvýšilo očekávané příjmy v letošním (+99 mld. Kč) i příštím roce (+61 mld. Kč). Důvodem tohoto kroku je mimo jiné vyšší než původně předpokládaný růst objemu mezd a platů v ekonomice, což má pozitivní dopady na očekávané příjmy z pojistného na sociální zabezpečení a daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Lépe, než ukazovaly původní odhady, se vyvinuly i platby této daně od osob podávajících daňové přiznání, jakož i výnos daně z příjmů právnických osob. Ukazuje se tak, že dopad krize COVID-19 na daňové základy podnikatelských subjektů byl menší, než se původně předpokládalo.

Důsledkem výše uvedeného je zlepšení očekávaného salda hospodaření sektoru veřejných institucí za letošní rok z -8,8 % HDP na -7,7 %. Lze tedy předpokládat, že deficit státního rozpočtu by měl být nižší, než schválených 500 mld. Kč.

Strukturální saldo by mělo v letošním roce dosáhnout hodnoty -6,1 % HDP, oproti původně předpokládaným -6,4 % HDP. Vzhledem k tomu, že strukturální salda v dalších letech se podle aktuálního znění Zákona odvozuji od odhadu salda pro letošní rok (každoroční zlepšení o 0,5 % HDP), lze toto vnímat mírně pozitivně. Nicméně i tak NRR upozorňuje, že dosažení hodnoty -1 % HDP<sup>2</sup>, by se při dodržení minimálního konsolidačního úsilí protáhlo až do roku 2032. NRR se stejně jako v minulosti domnívá, že tempo konsolidace by mělo být podstatně rychlejší a úroveň 1% strukturálního salda by mělo být dosaženo podstatně dřív. Je nutné si vytvořit prostor pro aktivní reakci fiskální politiky v budoucnu a stabilizovat a následně snižovat relativní dluhové zatížení. Případné negativní dopady vyšší fiskální konsolidace na ekonomický růst budou mírněny poměrně rychlým návratem ekonomiky nad úroveň potenciálního produktu.<sup>3</sup>

Mírné zlepšení očekávaných strukturálních sald, jakož i zvýšení hodnoty nominálního HDP<sup>4</sup> oddaluje možný rok kolize ukazatele dluhové kvóty s institutem dluhové brzdy (55 % HDP). Zatímco na základě minulých projekcí hrozilo, že k tomu dojde již v roce 2024, nyní by to bylo o dva až tři roky později. NRR to samozřejmě považuje za pozitivní, neboť se tak otevírá delší časový prostor pro konsolidační úsilí. Dle provedených výpočtů je možné zabránit kolizi s dluhovou brzdou v budoucnu velmi mírným

<sup>1</sup> <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/vybor-pro-rozpocetove-prognozy/jednani-vyboru-pro-rozpocetove-prognozy>

<sup>2</sup> Hranice strukturálního salda definovaná v původním znění Zákona.

<sup>3</sup> Dle odhadu MF ČR v aktuální Makroekonomické predikci by již v roce 2022 měla ekonomika České republiky vykázat kladnou produkční mezeru ve výši téměř 2 %. Pokud se ekonomika nachází významně nad úrovní potenciálního produktu, dochází k poklesu hodnot fiskálních multiplikátorů, takže negativní dopady omezování agregátní poptávky fiskální restrikcí na hospodářský růst jsou omezené.

<sup>4</sup> Vlivem revize národních účtů. Důsledkem je mírné snížení ukazatele dluhové kvóty (dluh sektoru veřejných institucí vyjádřeným jako % HDP).

zvýšením každoročního konsolidačního úsilí, a to o přibližně 0,15 % HDP (tedy z 0,5 % HDP na 0,65 % HDP). NRR k tomuto doporučuje využít i zvýšené očekávané příjmy v roce 2022. Bohužel aktuální verze návrhu státního rozpočtu na rok 2022 počítá s deficitem ve výši 377 mld. Kč, kdy významný přírůstek očekávaných příjmů byl kompenzován dalším růstem výdajů. Zároveň zvolená výše deficitu znamená vyčerpání výdajového limitu odvozeného dle Zákona a že tedy rozsah konsolidace vyjádřený meziroční změnou strukturálního salda dosahuje pouze zákonem stanovené minimální úrovně 0,5 % HDP (tedy 32 mld. Kč).

I přes výše uvedené mírné zlepšení výhledu však NRR i nadále upozorňuje, že se české veřejné finance nachází ve významné strukturální nerovnováze, která není dominantně způsobena stabilizačními opatřeními přijatými v souvislosti s epidemií COVID-19, ale trvalými změnami v nastavení daňových (zejména zrušení zdaňování superhrubé mzdy, nárůst slevy na poplatníka, zrušení daně z nabytí nemovitých věcí)<sup>5</sup> a výdajových politik (např. zvyšování důchodů nad valorizačním vzorcem stanovené tempo). Očekávané strukturální saldo v roce 2022 by mělo dosáhnout -5,6 % HDP, což odpovídá 360 mld. Kč. NRR upozorňuje, že se jedná o nerovnováhu, kterou nevyřeší hospodářský růst. Bude nutné provést významné úpravy jak na příjmové, tak i výdajové straně. Bohužel v současné debatě ve veřejném prostoru se objevují pouze kosmetické návrhy s fiskálním dopadem v rozsahu jednotek, maximálně desítek mld. Kč, případně se jedná o návrhy značně nekonkrétní.<sup>6</sup>

Z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí opět nedošlo ani k omezenému pokroku v systémové úpravě důchodového systému, který se po roce 2030 ocitne v souvislosti s demografickou změnou pod významným tlakem. V srpnu byly sice schváleny jeho dílčí úpravy (vyšší než zákonem definovaná valorizace důchodů v roce 2022, zavedení tzv. výchovného, tedy 500 Kč za každé vychované dítě, a možnost odchodu do předčasného důchodu bez krácení pro zaměstnance integrovaného záchranného systému), ty však nerovnováhu mezi příjmy a výdaji systému naopak prohlubují, od roku 2023 o cca 0,4 % HDP ročně. Úpravy důchodového systému se tak opětovně soustřeďují na populární část a jsou zanedbávány kroky, které by vedly ke zlepšení jeho finanční udržitelnosti. NRR toto považuje za krátkozraké a domnívá se, že úprava výdajové stránky by měla být vždy spojena s takovou modifikací jiných parametrů, která by zajistila její udržitelnost alespoň ve střednědobém horizontu.

---

<sup>5</sup> Jen pro ilustraci je možné uvést, že pokud by například nedošlo k razantnímu snížení daně z příjmů fyzických osob a zrušení daně z nabytí nemovitých věcí, pak by při minimálním konsolidačním úsilí 0,5 % HDP ročně dosáhla dluhová kvóta maximální hodnoty kolem 43,5 % v roce 2025 a následně by začala klesat.

<sup>6</sup> Pro ilustraci, jak by musely být upraveny hlavní parametry nejvýznamnějších daní, aby došlo k významné redukci deficitu, je možné využít „Kalkulačku daňových příjmů“ viz [https://unrr.cz/wp-content/uploads/2021/09/KVP\\_UNRR\\_2021.xlsx](https://unrr.cz/wp-content/uploads/2021/09/KVP_UNRR_2021.xlsx)