

Národní rozpočtová rada

ZPRÁVA O PLNĚNÍ PRAVIDEL ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI ZA ROK 2019

říjen 2020

Národní rozpočtová rada

Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2019

říjen 2020

Úřad Národní rozpočtové rady
Holečkova 31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010

e-mail: podatelna@unrr.cz

www.rozpoctovarada.cz

Obsah

ÚVOD	5
1 HOSPODAŘENÍ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ	6
2 PRAVIDLO LIMITU VÝŠE DLUHU	6
3 PRAVIDLO STANOVENÍ CELKOVÝCH VÝDAJŮ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ A ODVOZENÍ VÝDAJOVÉHO RÁMCE STÁTNÍHO ROZPOČTU A STÁTNÍCH FONDŮ	7
4 HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	9
4.1 VÝVOJ HOSPODAŘENÍ SUBSEKTORU MÍSTNÍCH VLÁDNÍCH INSTITUCÍ V LETECH 2015–2019	9
4.2 PRAVIDLO ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ A JEHO DODRŽOVÁNÍ V ROCE 2019	11
5 SROVNÁNÍ PLNĚNÍ FISKÁLNÍCH PRAVIDEL V ČR A V ZAHRANIČÍ	16
SHRNUTÍ	19

Úvod

Pravidelná každoroční Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti (dále jen „Zpráva“) tentokrát vznikala v době, v níž se s ohledem na nepříznivý hospodářský vývoj naplno ukazuje smysl existence fiskálních pravidel. Jak se tato pravidla dařilo dodržovat během pandemie onemocnění COVID-19, však bude možné plně vyhodnotit až v roce příštím. Následující stránky tak nabízejí ohlédnutí za rokem 2019, kdy už tempo růstu české ekonomiky sice zpomalovalo, ale málokdo mohl doopravdy tušit, co rok 2020 přinese.

Hodnocení plnění fiskálních pravidel a vypracování Zprávy, jež je následně předkládána Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, patří k jedním z hlavních úkolů Národní rozpočtové rady (NRR) daných zákonem. Letošní Zpráva je již třetí svého druhu za dobu fungování NRR a z hlediska zákonného pohledu na plnění či neplnění fiskálních pravidel posuzuje výhradně skutečnosti vztahující se k roku 2019. Jako kontext však přináší jak exkurz do období před rokem 2019, tak i pohled na stávající či předpokládané budoucí dění.

Zpráva je rozdělena do pěti částí. První část seznamuje s dosavadním vývojem hospodaření sektoru veřejných institucí¹, druhá část hodnotí plnění tzv. dluhového pravidla, tedy pravidla výše dluhu sektoru veřejných institucí. Třetí část se věnuje plnění výdajového pravidla, tedy pravidla odvozování výdajového rámce státního rozpočtu včetně státních fondů a stanovení celkových výdajů sektoru všech veřejných institucí. Tato část Zprávy přibližuje rovněž změny Zákona uskutečněné v roce 2020, jejichž prostřednictvím byla pro období 2021 až 2027 pravidla rozpočtové odpovědnosti rozvolněna.

V průběhu roku 2020 se zároveň potvrdila relativně vysoká citlivost plnění výdajového pravidla na přesnost odhadu potenciálního produktu. Pokud není odhad dostatečně přesný, může být informace o plnění či neplnění pravidla zkreslená. V případě šoku do ekonomiky dochází k výrazným změnám odhadu potenciálního produktu a strukturálního deficitu a tím pádem i k pohledu na plnění výdajového pravidla. Národní rozpočtová rada proto navázala intenzivní komunikaci s Ministerstvem financí ČR (MF ČR), aby byly společnými silami tyto slabiny kvantifikace plnění jednoho ze dvou hlavních pravidel rozpočtové odpovědnosti odstraněny. Výsledkem je upravená metodika Stanovení výdajových rámců, která byla použita MF ČR v zářijové makroekonomické predikci.

Čtvrtá část Zprávy se věnuje plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků. Nově byly vytvořeny zátěžové testy obcí, které hodnotí odolnost územních samosprávných celků vůči nepříznivému hospodářskému vývoji, a které budou i v dalších letech trvalou součástí Zprávy. Zátěžové testy v aktuální Zprávě reagují především na změny a výzvy navázané na koronavirovou krizi.

Nově zařazená pátá část obsahuje plnění fiskálních pravidel ČR z pohledu mezinárodního srovnání v rámci EU. Tato část Zprávy připomíná historické kořeny vzniku fiskálních pravidel a jejich postupnou adaptaci s ohledem na plnění základního účelu – tedy udržení veřejného hospodaření na dlouhodobě udržitelné úrovni. Tato nově zařazená kapitola rovněž poskytuje oproti běžně dostupným analýzám širší a ucelenější pohled na veřejné hospodaření ČR v posledních dvou dekadách.

¹ Ústředním termínem, který v textu používáme, je „sektor veřejných institucí“. Tento termín je zaveden Zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti č. 23/2017 Sb. pro sektor vládních institucí (S.13 podle ESA 2010) a objevuje se i v oficiálních materiálech MF ČR. Termín „veřejné instituce“ podle Zákona a „vládní instituce“ podle ESA 2010 tedy vymezuje stejnou skupinu subjektů. Dle ESA 2010 se „vládní instituce“ dále dělí na „ústřední vládní instituce“ (S.1311), „národní vládní instituce“ (S.1312), „místní vládní instituce“ (S.1313; viz kapitola 4 této Zprávy) a „fondy sociálního zabezpečení“ (S.1314).

1 Hospodaření sektoru veřejných institucí

V roce 2019 pokračovala v České republice hospodářská konjunktura, byť tempo růstu ekonomiky bylo nižší než v letech předchozích (meziroční růst reálného HDP dosáhl hodnoty 2,3 %, zatímco v roce 2018 to bylo 3,2 % a v roce 2017 dokonce 5,2 %). Hlavním tahounem růstu byla spotřeba domácností a dále investiční aktivita. Příznivý ekonomický vývoj se však odrazil v hospodaření sektoru veřejných institucí jen částečně, neboť saldo tohoto sektoru se v důsledku expanzivní fiskální politiky v letech 2018 a 2019 zhoršovalo. Došlo tak k postupnému poklesu přebytku z úrovně 1,5 % HDP v roce 2017 až na 0,3 % v roce 2019. Díky vysoké dynamice růstu HDP a dosaženým přebytkům hospodaření pokračoval postupný pokles poměru dluhu veřejných institucí až na úroveň 30,2 % HDP v roce 2019.

Vzhledem k prudkému zhoršení ekonomické kondice České republiky kvůli pandemii COVID-19 je zřejmé, že hospodaření veřejných rozpočtů se v roce 2020 propadne do významných deficitů. Důvodem je jak pokles daňových a pojistných příjmů v důsledku útlumu ekonomické aktivity, tak i přijatá diskreční opatření mající za úkol stabilizaci zasažených ekonomických subjektů a stimulaci agregátní poptávky. NRR při znalosti rozsahu diskrečních opatření na konci září 2020 a při očekávaném poklesu ekonomiky o 6,6 % předpokládá, že celkové saldo sektoru veřejných institucí dosáhne v tomto roce $-6,2$ % HDP a strukturální saldo dosáhne hodnoty $-2,6$ % HDP. Obdobné hodnoty jsou prezentovány též v Makroekonomické predikci MF ČR ze září 2020.² Pokud by však byla ekonomika významně zasažena druhou vlnou pandemie na podzim 2020, výsledky by byly ještě nepříznivější.

Situace v dalších letech bude významně ovlivněna jak nejistým ekonomickým vývojem, tak i významným rozvolněním fiskálních pravidel. K tomu došlo na jaře roku 2020, kdy byla přijata novela Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti č. 23/2017 Sb. (dále jen „Zákon“) významně upravující pravidlo stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů. Hlavní změna Zákona spočívá ve zvýšení maximálně přípustné hodnoty strukturálního deficitu pro roky 2021–2027 z 1 % na 4 % HDP. V roce 2021 bude limit pro strukturální deficit činit 4 % HDP a v dalších letech by mělo docházet ke snižování strukturálního deficitu alespoň o 0,5 p.b. ročně, tj. pro rok 2022 by maximální přípustná hodnota strukturálního deficitu měla činit 3,5 % HDP, pro rok 2023 je limitem strukturální deficit na úrovni 3,0 % (viz červená přerušovaná čára v grafu 2) atd., až by v roce 2027 maximálně přípustný strukturální deficit dosáhl 1 % HDP (tj. hodnota, kterou uvádělo původní znění Zákona).

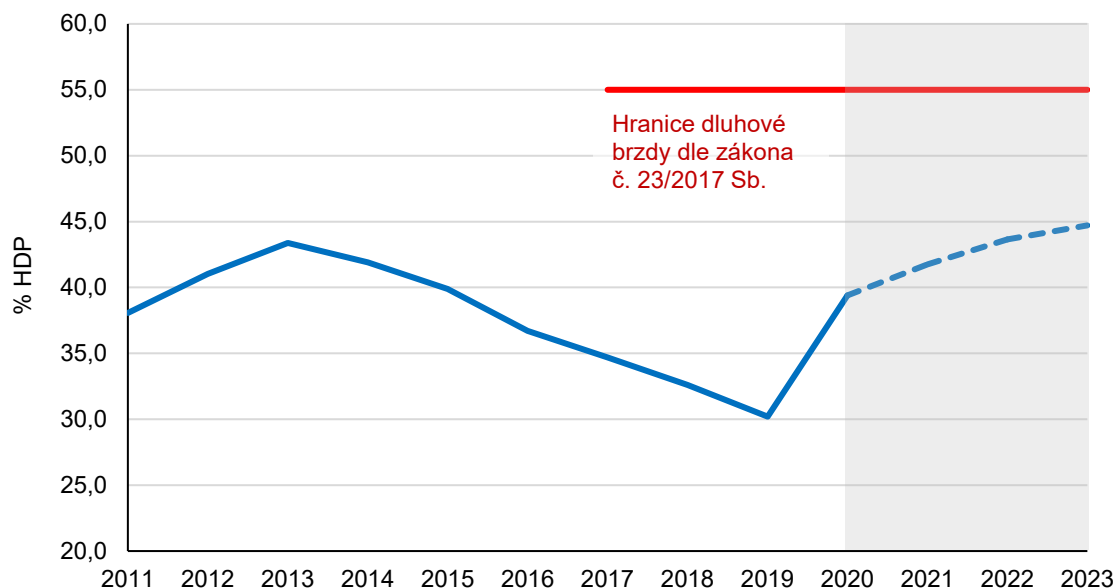
2 Pravidlo limitu výše dluhu

Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti definuje dluhové pravidlo v § 13–16. Předmětem sledování je výše dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu vyjádřená jako procentní podíl na HDP. Činí-li takto definovaná výše dluhu více než 55 % HDP („hranice dluhové brzdy“), dochází k aktivaci opatření vymezených v § 14 (výjimky uvádí § 15). Pokud výše dluhu překročí hranici 60 % HDP, pak dle § 16 Zákona vláda navrhne opatření vedoucí ke snížení této výše.

Hodnota ukazatele dluhového pravidla pro rok 2019 byla na základě údajů poskytnutých Českým statistickým úřadem a Ministerstvem financí České republiky vyhlášena sdělením Národní rozpočtové rady ze dne 9. dubna 2020 na úrovni 30,79 % HDP.

Vzhledem k tomu, že později došlo v rámci revize národních účtů k navýšení hodnoty nominálního HDP, klesla výše dluhu sektoru veřejných institucí snížená o rezervu peněžních prostředků při financování státního dluhu na úroveň 30,2 % HDP. Tato aktualizace však nezměnila nic na tom, že nedošlo k překročení ani jedné z výše uvedených hraničních hodnot definovaných Zákonem.

² MF ČR: Makroekonomická predikce České republiky (září 2020).

Graf 1 Dluh sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu

Zdroj: MF ČR: Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2014, část E. Zpráva o řízení státního dluhu; MF ČR: Konvergenční program České republiky (2017–2020), MF ČR: Makroekonomická predikce České republiky (září 2020), ČNB: Vládní finanční statistika; výpočty NRR.

Pozn.: Rok 2020 projekce NRR. Roky 2021–2023 projekce NRR předpokládající plné vyčerpání rozvolněných limitů strukturálního salda.

Graf 1 ukazuje vývoj tohoto ukazatele od roku 2011 do roku 2023, přičemž pro roky 2021 až 2023 se jedná o projekci vývoje, ke kterému by došlo, pokud by byl vyčerpán veškerý prostor, který fiskální politika získala rozvolněním limitu strukturálního salda. Z grafu je patrné, že sice bude pokračovat zvyšování podílu dluhu sektoru veřejných institucí na HDP (přibližně na úroveň let 2012 a 2013), avšak hraniční hodnota 55 % nebude dosažena. Pokud by vláda celý prostor nevyčerpala, nárůst dluhu by byl samozřejmě nižší.

Závěr: NRR konstatuje, že v roce 2019 nedošlo k překročení hraničních hodnot ukazatele výše dluhu sektoru veřejných institucí definovaných v § 14 a § 16 Zákona.

3 Pravidlo stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů

Státní rozpočet na rok 2019 i rozpočty dalších relevantních subjektů sektoru veřejných institucí byly připravovány během roku 2018. V dubnu 2018 MF ČR pro rok 2019 stanovilo celkové výdaje sektoru veřejných institucí ve výši 2 291,4 mld. Kč a výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU) v hodnotě 1 496,0 mld. Kč.³ V souladu s § 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, byla v rámci přípravy státního rozpočtu provedena v září 2018 úprava výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů (zejména z důvodu navýšení očekávaných daňových příjmů) na úroveň 1 583 mld. Kč. Celkové schválené výdaje státního rozpočtu a státních fondů dosáhly hodnoty 1 542 mld. Kč a byly přibližně o 2,6 % nižší než aktualizovaný rámec. Postup stanovování celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů byl při schvalování výše výdajů státního rozpočtu a státních fondů dodržen.

Během rozpočtového období došlo ke zvýšení plánovaných výdajů státního rozpočtu o 30,5 mld. Kč, a to v souvislosti s financováním projektů v rámci operačních programů EU. Dále došlo k dodatečnému původně nerozpočtovanému výdaji v rozsahu 18,6 mld. Kč z kapitoly Všeobecné pokladní správy do státních finančních aktiv na zvláštní účet rezervy důchodového pojištění v souvislosti s přebytkem systému důchodového pojištění vykázaným v roce 2018. Na rozdíl od předešlého roku nebylo celkové hospodaření státního rozpočtu významně ovlivněno čerpáním nároků z nespotebovaných výdajů (NNV), neboť jejich čerpání v roce 2019 v rozsahu

³ MF ČR: Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na roky 2019 až 2021 (2018).

78,9 mld. Kč bylo kompenzováno nevyčerpáním obdobné částky z plánovaných výdajů, takže se hodnota nároků z nespotebovaných výdajů meziročně téměř nezměnila.⁴

Skutečné výdaje sektoru veřejných institucí v roce 2019 činily 2 375 mld. Kč a skutečné výdaje státního rozpočtu a státních fondů dosáhly 1 593 mld. Kč, což je o 10 mld. Kč více, než činila hodnota aktualizovaného rámce. Překročení stanovené hodnoty však neohrozilo splnění limitu strukturálního salda, neboť bylo způsobeno výdaji s nulovým dopadem na akruální saldo hospodaření (převod přebytku důchodového účtu představuje transakci v rámci sektoru veřejných institucí; navýšení výdajů na projekty EU je souvztažně kryto zvýšením příjmů).

Tabulka 1 Vývoj klíčových ukazatelů výdajového pravidla a skutečně dosažené hodnoty v roce 2019 (v mld. Kč)

	Rozpočtová strategie (duben 2018)	Návrh státního rozpočtu (září 2018)	Schválený státní rozpočet (prosinec 2018)	Skutečnost (říjen 2020)
Výdaje sektoru veřejných institucí	2 291			2 375
Výdajový rámec SR a SF včetně EU	1 496	1 583		
Státní rozpočet			1 505	1 552
Státní fondy			132	143
Transfery ze státního rozpočtu státním fondům			95	102
Celkem státní rozpočet a státní fondy			1 542	1 593
HDP v běžných cenách	5 596	5 589		5 749
Strukturální saldo (% HDP)		0,3		-1,1
Produkční mezera (% potenciálního produktu)		1,9		3,7

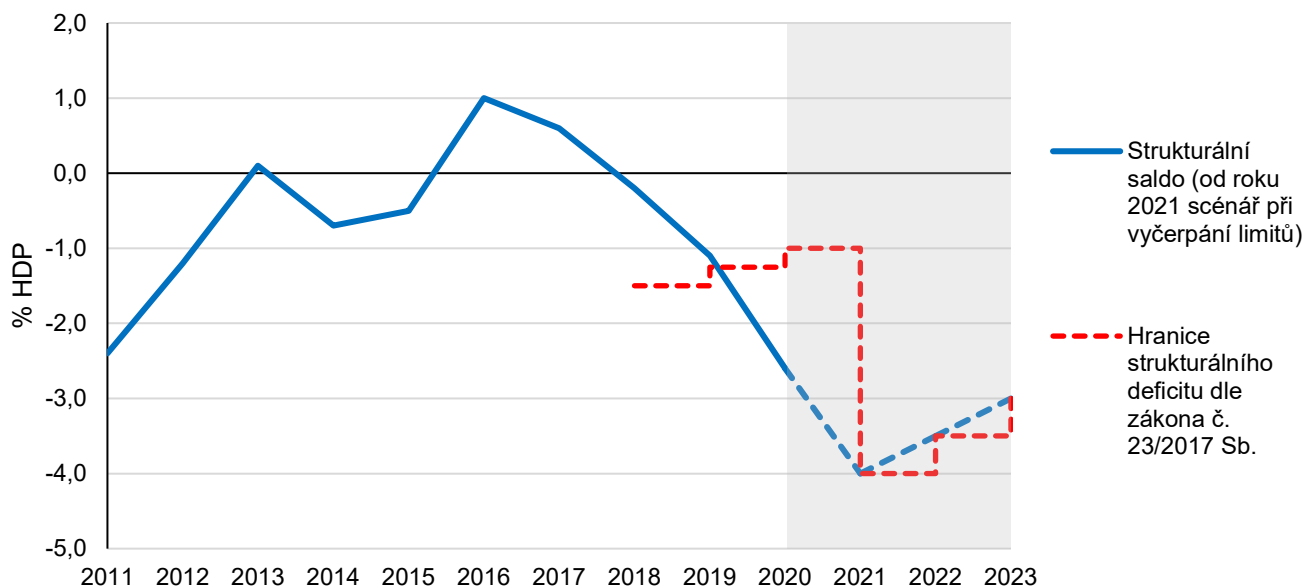
Zdroj: MF ČR: Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na roky 2019 až 2021 (2018); MF ČR: Střednědobý výhled státního rozpočtu České republiky na léta 2020 a 2021 (2018); MF ČR: Monitor státní poklady (2020); MF ČR: Pokladní plnění za leden–prosinec 2019 (2020), MF ČR: Makroekonomická predikce České republiky (září 2020); Český statistický úřad: Databáze národních účtů (2020); výpočty NRR.

Pozn.: SR = státní rozpočet, SF = státní fondy.

Cílem stanovování výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů dle Zákona je zamezit překračování stanovené meze strukturálního deficitu. Z hlediska plnění tohoto pravidla je tedy nutné nejen posuzovat, zda byl postup odvození dodržen, ale také jestli nedošlo k překročení limitu strukturálního salda. V roce 2019 dosáhlo strukturální saldo sektoru veřejných institucí hodnoty -1,1 % HDP, čímž došlo ke splnění účelu pravidla, neboť hraniční hodnotu pro rok 2019 stanovoval Zákon na -1,25 % HDP. I přes formální splnění pravidla nicméně došlo k výraznému zhoršení strukturálního salda, na němž se vedle rozvolnění fiskální politiky podílelo také přehodnocení odhadu produkční mezery.⁵

⁴ K 1. lednu 2019 činila výše NNV 131,1 mld. Kč a k 1. lednu 2020 130,1 mld. Kč. Viz MF ČR: Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2019 – C. Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu (2020).

⁵ Viz např. Box 2.1 Volatilita odhadů mezery výstupu v NRR (2020): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

Graf 2 Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí

Zdroj: MF ČR: Makroekonomická predikce České republiky (září 2020); MF ČR: Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2021 až 2023 (2020); výpočty NRR.
Pozn.: Roky 2020–2023 projekce NRR.

Graf 2 zachycuje vývoj strukturálního salda sektoru veřejných institucí v letech 2011–2019. Pro rok 2020 je uveden odhad NRR a pro roky 2021 až 2023 jsou zobrazeny hodnoty strukturálního salda v situaci, pokud by byly zcela vyčerpány uvolněné limity pro toto období.

Závěr: NRR konstatuje, že při schvalování výše výdajů státního rozpočtu a státních fondů na rok 2019 byl dodržen postup stanovování celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů. Skutečný výsledek hospodaření sektoru veřejných institucí za rok 2019 odpovídal strukturálnímu deficitu 1,1 % HDP. Nedošlo tudíž k překročení limitní hodnoty platné pro rok 2019 (–1,25 % HDP).

4 Hospodaření územních samosprávných celků

Územními samosprávnými celky jsou dle Ústavy České republiky obce a kraje, pro jejichž hospodaření definuje Zákon v § 17 speciální pravidlo rozpočtové odpovědnosti. V rámci tohoto pravidla je sledováno kritérium výše dluhu a v případě jeho překročení dále tempo jeho snižování. Územní samosprávné celky dále zřizují velké množství dalších (zejména příspěvkových) organizací, jejichž hospodaření ovlivňuje celkové výsledky hospodaření sektoru veřejných institucí. V rámci této kapitoly jsou nejprve prezentovány celkové výsledky hospodaření subsektoru místních vládních institucí a následně je zhodnocena četnost a významnost porušování fiskálního pravidla.

4.1 Vývoj hospodaření subsektoru místních vládních institucí v letech 2015–2019

Subsektor místních vládních institucí⁶ vykazoval v posledních pěti letech rozpočtové přebytky a každoročně tak přispíval k lepším výsledkům hospodaření celého sektoru veřejných institucí. V roce 2019 dosáhly celkové příjmy tohoto subsektoru 710,5 mld. Kč a ve srovnání s předchozím rokem vzrostly o 51,4 mld. Kč. Příjmy subsektoru místních vládních institucí tvořily 29,8 % celkových příjmů sektoru vládních institucí. Výdaje pak dosahovaly 28,5 % z celkových výdajů sektoru vládních institucí. Přebytek subsektoru místních vládních institucí v roce 2019 meziročně vzrostl o 12,4 mld. Kč na úroveň 36 mld. Kč a dosáhl výše 0,6 % HDP. Příslušné údaje obsahuje tabulka 2.

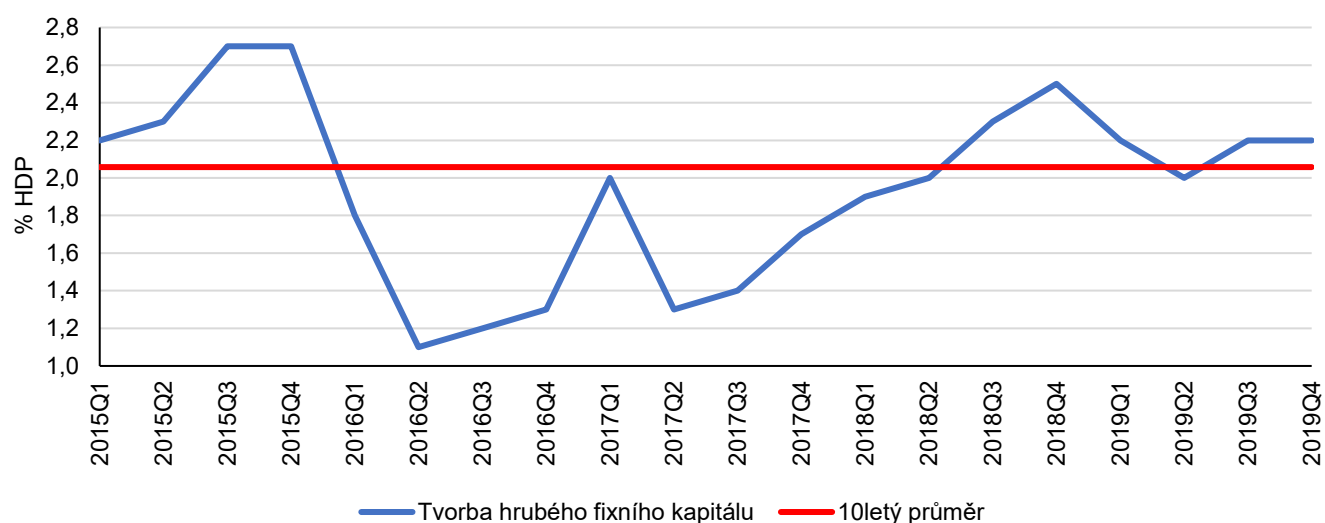
⁶ Subsektor místních vládních institucí je částí sektoru vládních institucí v metodice ESA 2010. Zahnuje orgány místní veřejné správy a organizace jimi přímo řízené, tj. všechny organizace, které mají místní kompetence a jsou financovány z místních rozpočtů.

Tabulka 2 Hospodaření subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2015 až 2019

	2015		2016		2017		2018		2019	
	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP
Příjmy	551,7	11,8	543,9	11,4	589,9	11,7	659,1	12,4	710,5	12,6
Výdaje	525,8	11,3	494,2	10,4	548,0	10,9	635,5	11,9	674,5	11,9
Saldo	26,0	0,6	49,7	1,0	41,9	0,8	23,6	0,4	36,0	0,6

Zdroj: ČSÚ (červenec 2020); výpočty NRR.

Kladné výsledky hospodaření územních samosprávných celků byly způsobeny především vyššími daňovými příjmy vyplývajícími jak z pokračující změny důchodové struktury HDP (zvyšování podílu náhrad zaměstnancům na HDP), tak i z pozice v hospodářském cyklu (kladná produkční mezera). Ke zvýšení příjmů rovněž přispěla změna rozpočtového určení daní platná od 1. ledna 2017. V roce 2019 ovlivnil hospodaření rovněž meziroční pokles investiční aktivity, která přibližně odpovídala desetiletému průměru za roky 2010–2019 (viz graf 3).⁷

Graf 3 Investice subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2015 až 2019

Zdroj: Eurostat (červenec 2020); výpočty NRR.

S přebytkem hospodaření místních vládních institucí zpravidla koresponduje i klesající trend jejich relativního zadlužení, což je patrné z tabulky 3. Oproti předchozímu roku se však dluh subsektoru místních vládních institucí v roce 2019 téměř nezměnil a činil 84,2 mld. Kč, což představovalo jen necelých 5 % z celkového dluhu sektoru vládních institucí.

Tabulka 3 Dluh subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2015 až 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Dluh (mld. Kč)	110,7	89,5	84,9	84,0	84,2
Podíl z celkového dluhu sektoru vládních institucí (%)	6,0	5,1	4,9	4,8	4,8

Zdroj: ČSÚ (duben 2020); výpočty NRR.

Závěr: Hospodaření územních samosprávných celků (a jejich podřízených organizací) nepřináší významná rizika pro celkové výsledky hospodaření sektoru veřejných institucí. Naopak již delší dobu přispívá k jejich stabilizaci. Také úroveň zadlužení územních samosprávných celků je velmi nízká a jako celek nepředstavuje významný rizikový faktor růstu zadlužení sektoru veřejných institucí. Investiční aktivita územních samosprávných celků v roce 2019 mírně klesla a ustálila se poblíž hodnoty průměru za období 2010–2019.

⁷ Tvorba hrubého fixního kapitálu subsektoru místních vládních institucí postupně narostla z 1,4 % HDP v roce 2016 až na 2,2 % HDP v roce 2019.

4.2 Pravidlo rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků a jeho dodržování v roce 2019

Zákon (§ 17) stanovuje pro územní samosprávné celky toto pravidlo:

- Územní samosprávný celek (dále ÚSC) hospodaří v zájmu zdravých a udržitelných veřejných financí tak, aby výše jeho dluhu⁸ nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru jeho ročních příjmů⁹ za poslední 4 rozpočtové roky (dále označeno jako dluhové kritérium).
- Překročí-li dluh územního samosprávného celku k rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, územní samosprávný celek je povinen jej v následujícím kalendářním roce snížit nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru jeho příjmů v posledních čtyřech rozpočtových letech (dále označeno jako pravidlo snižování dluhu).

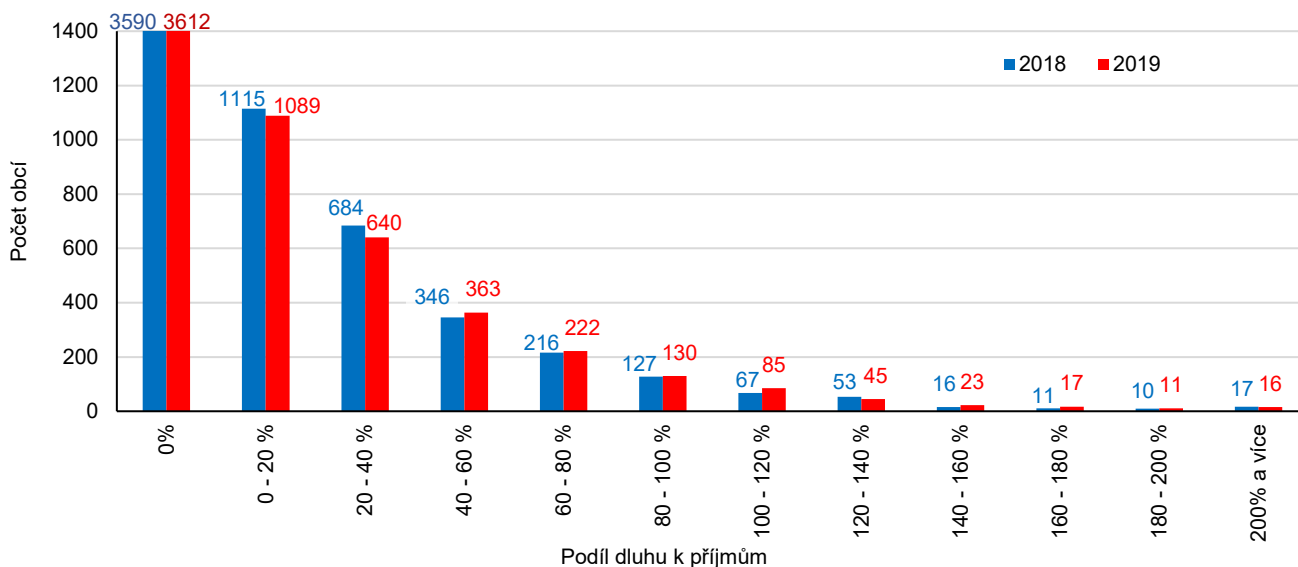
MF ČR provádí na základě finančních údajů a účetních záznamů předkládaných obcemi monitoring hospodaření územních samosprávných celků. Za rok 2019 bylo do monitoringu zahrnuto 6 266 územních samosprávných celků České republiky, tj. 6 253 obcí¹⁰ vč. hl. m. Prahy a 13 krajů.

Z celkového počtu 517 obcí, jejichž dluh byl k 31. 12. 2018 vyšší než 60 % průměru jejich příjmů za poslední čtyři roky, nesplnily povinnost snížit svůj dluh v roce 2019 nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru svých příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky celkem tři obce. Všechny tyto obce však na výzvu MF ČR provedly nápravná opatření, tudíž ministerstvo nemuselo přistoupit k pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

Míra zadlužení ve vztahu k dluhovému ukazateli

Ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti (tedy podíl dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky) byl k 31. 12. 2019 vyšší než 60 % u 549 obcí z celkových 6 253 (tj. u 8,78 % všech obcí). V těchto obcích žije 637 230 obyvatel, tedy necelých 5,96 % české populace (v roce 2018 v obcích překračujících ukazatel žilo 5,6 % české populace).¹¹ Údaje jsou k dispozici také v grafu 4.

Graf 4 Počty obcí v intervalech dle procentní výše ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti, srovnání let 2018 a 2019



Zdroj: MF ČR (2019): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2018, MF ČR (2020) Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2019; výpočty NRR.

⁸ Dluhem územního samosprávného celku se pro účely Zákona rozumí hodnota nesplacených závazků z vydaných dluhopisů, přijatých úvěrů, zápůjček a návratných finančních výpomocí, realizace plnění ze záruk a vystavených směnec.

⁹ Příjmy územního samosprávného celku se pro účely Zákona rozumí souhrn všech peněžitých plnění přijatých do rozpočtu v průběhu rozpočtového roku konsolidovaných podle jiného právního předpisu.

¹⁰ Obec Staré Hutě ve Zlínském kraji není v monitoringu zahrnuta z důvodu nepředání finančních výkazů do Centrálního systému účetních informací státu (CSÚIS).

¹¹ V obcích, kde hodnota ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti překračuje 100 % (197, tj. 3,15 % obcí), žije jen 135 325 obyvatel, což je pouze 1,27 % populace ČR (v roce 2018 to bylo 109 558 obyvatel, což bylo 1,03 % populace ČR).

Celková výše dluhu obcí v roce 2019 činila 63,8 mld. Kč., tedy o 1,3 mld. Kč více než v roce 2018. Souhrnná částka dluhu obcí převyšující limit 60 % průměru příjmů dosáhla výše 3,8 mld. Kč, tj. o 0,2 mld. Kč více než v roce 2018. Průměrná výše zadlužení obcí činila 16,1 % (v roce 2018 to bylo 15,7 %). Zcela bez dluhu hospodařilo 3 612 obcí, tj. 58 % všech obcí.¹² V roce 2018 hospodařilo bez dluhu o 22 obcí méně.¹³ Počet obcí, u nichž ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti přesáhl 200 %, se snížil ze 17 na 16 obcí.

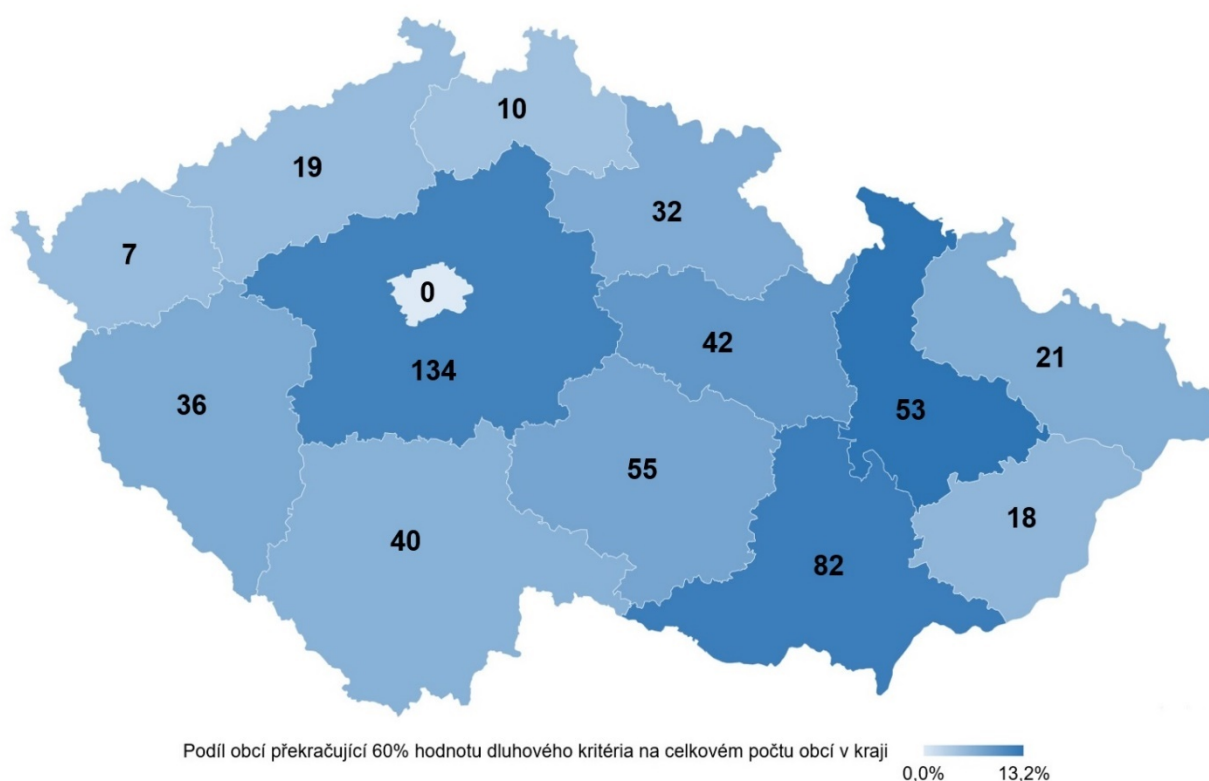
Tabulka 4 Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria pravidla rozpočtové odpovědnosti

Počet obyvatel obce	Počet obcí		Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria		Podíl obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria (%)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
1–100	447	438	18	24	4,03	5,48
101–200	987	993	71	75	7,19	7,55
201–500	1990	1987	193	184	9,70	9,26
501–1000	1377	1364	124	140	9,01	10,26
1001–2000	753	769	71	80	9,43	10,40
2001 a více	698	702	40	46	5,73	6,55
Celkem	6 252	6 253	517	549	8,27	8,78

Zdroj: MF ČR (2019): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2018, MF ČR (2020) Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2019; výpočty NRR.

Z tabulky 4 vyplývá, že dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti v roce 2019 nejčastěji překračovaly obce s 501–1000 a 1001–2000 obyvateli, zatímco v roce 2018 to byly menší obce s 201–500 obyvateli.

Graf 5 Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria pravidla rozpočtové odpovědnosti



Zdroj: MF ČR (2020): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2019; výpočty NRR.

¹² MF ČR (2020): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2019.

¹³ MF ČR (2019): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2018.

Z grafu 5 vyplývá, že absolutně nejvíce obcí, které překračují dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti, se nachází ve Středočeském kraji, na jehož území se však rovněž nachází největší počet obcí ze všech krajů. Největší podíl obcí, které překračují dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti, se tak nachází v Olomouckém kraji (13,2 % obcí). Více než 10 % obcí přesahujících dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti dále zaznamenal Jihomoravský kraj (12,2 %) a Středočeský kraj (11,7 %). Nejlépe se v tomto ohledu daří obcím v Libereckém kraji (4,7 %).

Vedle pravidla rozpočtové odpovědnosti daného Zákonem sleduje MF ČR u obcí další dva ukazatele, u kterých stanovuje jejich doporučenou úroveň. Jedná se o ukazatel podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům a o ukazatel celkové likvidity. Tyto ukazatele jsou MF ČR pokládány za důležité proto, že na rozdíl od pravidla rozpočtové odpovědnosti obsahují údaje o majetku a veškerých závazcích obcí a krajů. Přesto, že tyto ukazatele nesouvisí přímo se Zákonem, rozhodla se NRR brát je také v potaz, jelikož dokreslují kontext hospodaření obcí a krajů.

Ukazatel podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům, který vyjadřuje, jaký podíl aktiv je kryt cizími zdroji, by podle doporučení MF ČR neměl být u obcí a krajů vyšší než 25 %. Tuto hranici v roce 2019 překračovalo celkem 139 ÚSC, z toho 132 obcí (2,11 % všech obcí) a sedm krajů. Jedná se o meziroční nárůst o 33 ÚSC. Z obcí překračujících dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti nespĺňuje požadavek podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům 99 obcí, tj. 18 % obcí překračujících dluhové kritérium, resp. 1,58 % všech obcí. V obcích překračujících hodnoty obou kritérií žije 0,55 % obyvatel ČR. Nejvyšší hodnoty ukazatele podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům vykazují obce Turovice (658 %) a Prameny (260 %).¹⁴

Ukazatel celkové likvidity vyjadřující podíl oběžných aktiv k objemu krátkodobých závazků ukazuje, nakolik je obec schopna plnit své krátkodobé závazky. Ze strany MF ČR je doporučeno, aby jeho hodnoty byly v intervalu <0;1>. Toto doporučení nedodrzuje celkem 104 (tj. 1,66 %) obcí, jedná se o meziroční pokles o 21 obcí.

Do kategorie ÚSC, které vykázaly překročení hraničních hodnot všech tří monitorovaných ukazatelů současně, a byly tak ze strany MF ČR vyhodnoceny jako ÚSC s vysokou mírou rizika hospodaření, bylo v roce 2019 zařazeno šest obcí (tj. 0,10 % všech obcí). Jedná se o meziroční pokles o čtyři obce. Celkový počet obyvatel žijících v těchto obcích je 2 395, což je 0,022 % z celkové populace ČR (v roce 2018 to bylo 6 103 obyvatel). Jedná se o obce Naloučany a Ocmanice v kraji Vysočina, dále obce Olešnice a Čestice v Královéhradeckém kraji, obec Doubek ve Středočeském kraji a obec Pnětluky v Ústeckém kraji. Příčinou překročení monitorovaných ukazatelů byla především realizace investičních akcí financovaných zejména z návratných zdrojů (úvěry). Dotčené obce často disponují pouze nízkými bezprostředně použitelnými finančními rezervami a jejich hospodaření tak může být ohroženo těmito riziky:

- a) nedostatek prostředků pro správu a opravy pořizovaného dlouhodobého hmotného majetku,
- b) potřeba řešení náhlých výdajových potřeb,
- c) nedodržení podmínek přijaté (přislíbené) dotace (vč. zajištění udržitelnosti projektu po stanovenou dobu).

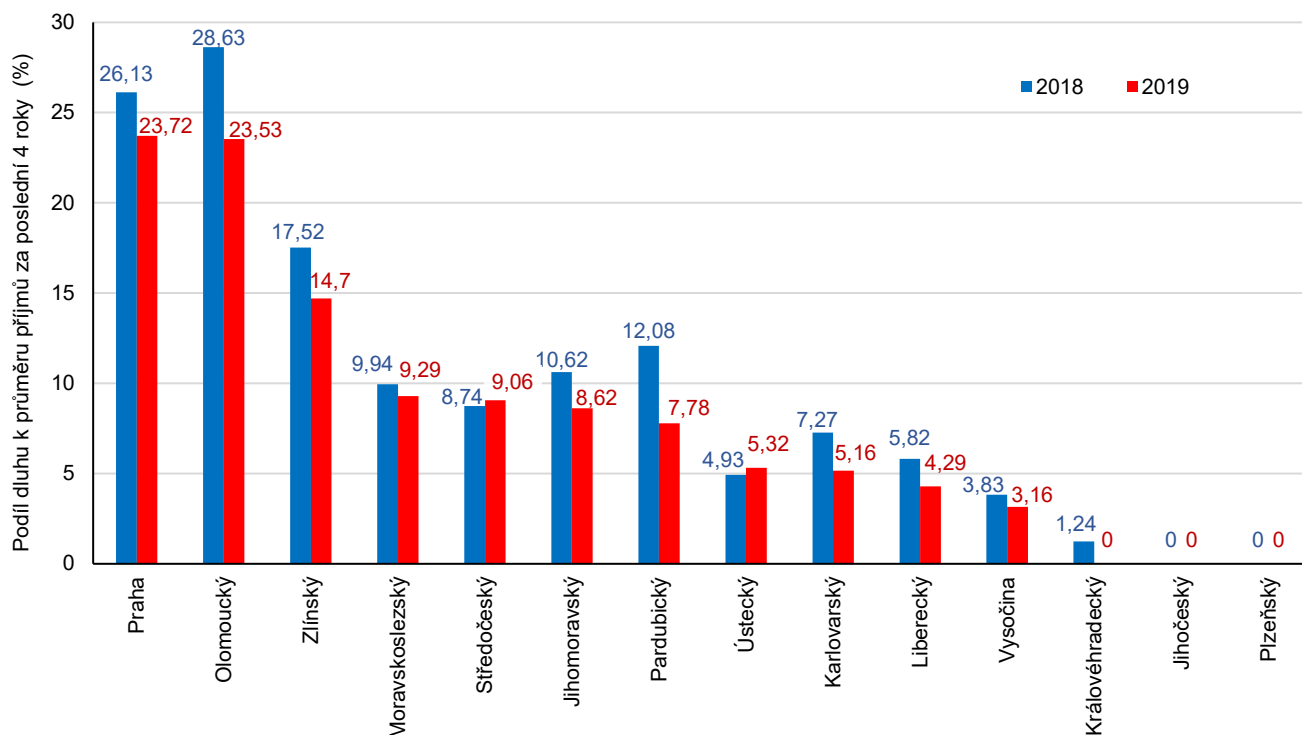
Kromě obcí překračujících hraniční hodnoty všech tří výše uvedených ukazatelů se potýkají s vážnými hospodářskými problémy ještě obce Prameny a Turovice, které sice nepřekračují hraniční hodnoty všech tří monitorovaných ukazatelů současně, ale vykazují ze všech obcí ČR nejvyšší hodnoty ukazatele podílu cizích zdrojů na celkových aktivech.

Na úrovni krajů je dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti plněno s rezervou. Nejvyšší hodnoty podílu dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky vykazují Hlavní město Praha¹⁵ a Olomoucký kraj. Naopak Jihočeský, Plzeňský a Královéhradecký kraj hospodařily v roce 2019 zcela bez dluhu.¹⁶ V porovnání s rokem 2018 vykázala většina krajů pokles podílu dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky. Mírný nárůst zaznamenaly pouze Ústecký kraj (o 0,39 p.b.) a Středočeský kraj (o 0,32 p.b.). Údaje jsou v grafu 6.

¹⁴ Pokud ukazatel podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům překračuje 100 %, znamená to, že tato obec vykazuje záporné vlastní jmění.

¹⁵ Praze se přiznává postavení a pravomoci obce a zároveň kraje, viz Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

¹⁶ Viz MF ČR (2020): Informace o monitoringu územních samosprávných celků za rok 2019.

Graf 6 Kraje dle podílu dluhu k průměru příjmů za poslední 4 roky; v %, srovnání let 2018 a 2019

Zdroj: MF ČR (2019, 2020): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2018, Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2019; výpočty NRR.

Závěr: K 31. 12. 2019 překračovalo dluhové kritérium definované v § 17 odst. 1 Zákona celkem 549 obcí a žádný kraj. V roce 2019 nesplnily svou povinnost snížit dluh o zákonem definovanou minimální úroveň celkem tři obce. Všechny však ve stanovené lhůtě provedly nápravná opatření, takže nebylo nutné přikročit k pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

Box 1 Zátěžový test obcí 2020

Za účelem kvantifikace dopadu koronavirové krize na zadlužení územních samosprávných celků vytvořil ÚNRR projekci, která odhaduje stav hospodaření obcí a krajů ke konci roku 2020. Metodika vychází z realistické varianty projekce popsané v publikaci „Dopady koronavirové krize na hospodaření územních samosprávných celků v roce 2020“.¹⁷

Tato studie v realistické variantě projekce předpokládá, že územní samosprávné celky (dále také „ÚSC“) budou kombinovat zdroje financování výpadku příjmů. Na základě modelového předpokladu ÚNRR počítáme s tím, že obce budou držet zůstatky na bankovních účtech ve výši alespoň 20 % plánovaných výdajů pro rok 2020 a na financování vzniklého deficitu použijí pouze část finančních prostředků převyšující tuto hranici. Jinými slovy, v první fázi pokrývání výpadku příjmů budou použity úspory ÚSC až do výše, kdy jim na bankovních účtech zbydou prostředky ve výši 20 % plánovaných výdajů na rok 2020.¹⁸ Pro zbylou část výpadku příjmů bude případně opět využito dluhové financování. U obcí, jejichž úspory nedosahují ani 20 % plánovaných výdajů na rok 2020, tedy implicitně předpokládáme financování deficitu pouze dluhem.

Graf B1 ukazuje vývoj celkového zadlužení územních samosprávných celků mezi lety 2015–2019, včetně projekce NRR na rok 2020. V ní očekáváme, že se celkové zadlužení obcí v roce 2020 meziročně zvýší přibližně o pětinu a bude se blížit stavu v roce 2015. Bez kompenzačního bonusu obcím za výpadek daňových příjmů by jejich celkový dluh v roce 2020 mohl dosahovat až 88 mld. Kč.¹⁹ U krajů odhadujeme výrazný meziroční nárůst

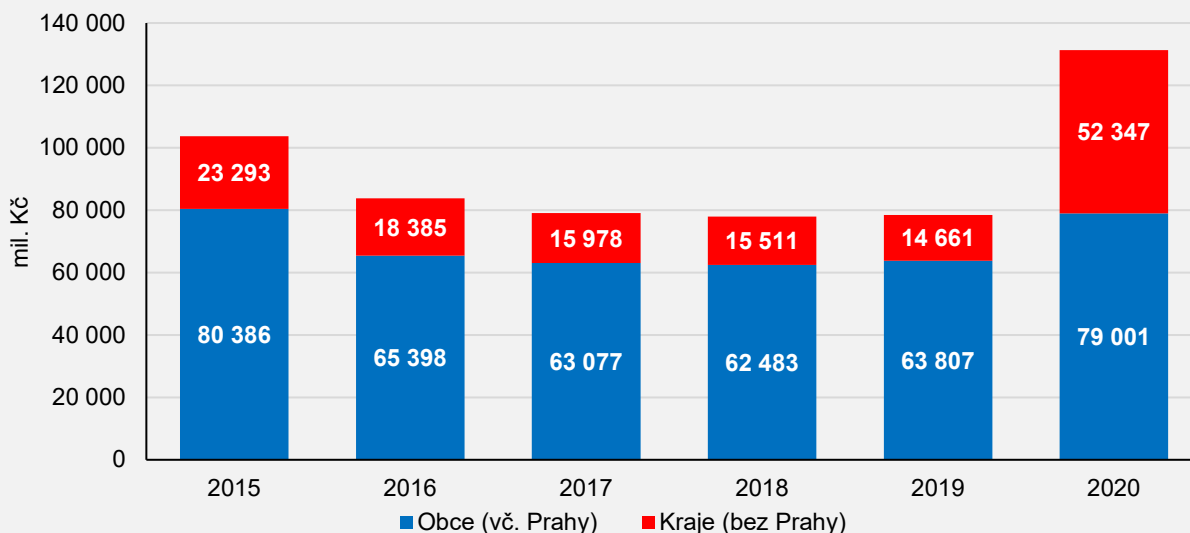
¹⁷ Kalabiška R., Morda P. (2020): Dopady koronavirové krize na hospodaření územních samosprávných celků v roce 2020. Informační studie ÚNRR.

¹⁸ Celkem jde o 115,6 mld. Kč (tj. 58,3 %) z úspor obcí a o 45 mld. Kč (tj. 44 %) z úspor krajů.

¹⁹ Jednorázový příspěvek ve výši 1 250 Kč na obyvatele byl obcím poskytnut na základě novely zákona č. 159/2020 Sb. o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, která nabyla účinnosti v pátek 7. srpna 2020.

celkového dluhu. Na vině jsou především vysoké plánované výdaje krajů pro rok 2020, které celkově dosahují 386,5 mld. Kč oproti 313,4 mld. Kč v roce 2019. Z důvodů diskutovaných v první kapitole studie Kalabiška, Morda (2020) však očekáváme, že skutečné výdaje budou nižší. Projekce NRR dále odhaduje zvýšení hodnoty dluhového ukazatele u všech 13 krajů (s výjimkou Hlavního města Prahy), přičemž žádný z krajů se výrazně nepřiblíží k 60% hranici dluhového kritéria. Proto se dále podrobněji zaměřujeme pouze na analýzu dluhového ukazatele obcí.

Graf B1 Zadlužení územních samosprávných celků (mil. Kč)



Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020), výpočty NRR

Pozn.: *Pro rok 2020 se jedná o projekci NRR

Z tabulky B1 vyplývá, že podle realistické varianty projekce se počet obcí, které překračují 60% hranici dluhového pravidla, zvýší v roce 2020 na 660 obcí. Počet obcí překračujících dluhové kritérium podle projekce klesne pouze v kategorii do 200 obyvatel.²⁰ V případě větších obcí nad 2 000 obyvatel se počet obcí překračujících dluhové pravidlo naopak dokonce více než zdvojnásobí. Můžeme tedy konstatovat, že výpadek příjmů bude mít výraznější dopad na větší obce, zejména kvůli faktu, že mají obecně nižší poměr úspor na pokrytí tohoto výpadku.

Tabulka B1 Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria podle počtu obyvatel

Počet obyvatel obce	Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria				Podíl obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria (%)			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
1-100	14	18	24	16	3,13	4,03	5,48	3,65
101-200	65	71	75	57	6,53	7,21	7,55	5,84
201-500	182	193	184	195	9,14	9,71	9,26	9,76
501-1000	113	124	140	183	8,24	9,01	10,26	13,46
1001-2000	57	71	80	113	7,62	9,42	10,40	14,56
2001 a více	25	40	46	96	3,60	5,73	6,55	13,60
Celkem	456	517	549	660	7,30	8,27	8,78	10,55

Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020), výpočty NRR

Pozn.: *Pro rok 2020 se jedná o projekci

Nejvyšší počet obcí, které dle projekce překročí 60% hranici dluhového pravidla, se nachází ve Středočeském kraji (131, tj. 11,5 % obcí daného kraje). Z hlediska podílu počtu obcí na tom budou hůře další tři kraje – Moravskoslezský (19 %), Olomoucký (16,5 %) a Jihomoravský (14,6 %). V těchto čtyřech krajích se tak nachází většina obcí, jejichž dluh převyšuje 60 % příjmů. Naopak pouze čtyři obce překračující dluhové kritérium registruje

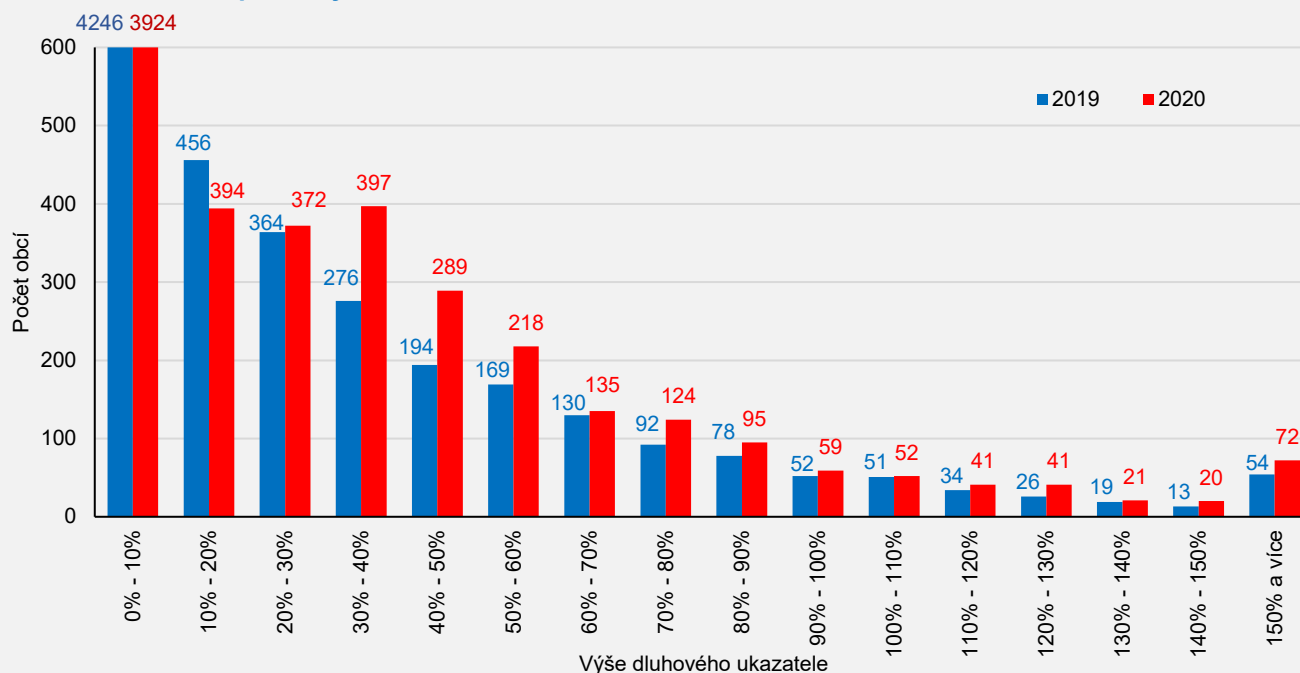
Účelem příspěvku je kompenzace propadu daňových příjmů obcí v souvislosti s vyplácením státní pomoci pro živnostníky a společníky malých s.r.o.

²⁰ Obec překračující dluhové kritérium může snížit svůj dluhový ukazatel pod hranici 60 % v případě, že jsou její úspory dostatečně vysoké na pokrytí výpadku příjmů a současně na snížení již existujícího dluhu.

Karlovarský kraj. Mezi obcemi, jejichž podíl dluhu k průměrným příjmům dle projekce překročí 60 %, figurují také čtyři krajská města.

Graf B2 ukazuje počet obcí podle hodnoty dluhového ukazatele v realistické variantě projekce. Ta odhaduje snížení počtu obcí s podílem dluhu k příjmům nižším než 20 % z loňských 4 702 na 4 318. Celkem 384 obcí se tedy dle projekce přesune do některé ze skupin s vyšším dluhovým ukazatelem. Ve skupinách obcí, které překročí jeho 60% hodnotu, projektujeme nárůst o 111 obcí z loňských 549 na letošních 660 (tj. nárůst o 20,2 %). Nejvyšší nárůst (30,2 %) můžeme vidět ve skupinách obcí s hodnotami dluhového ukazatele mezi 40 a 60 %. Počet obcí, u nichž ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti přesáhne 200 %, dle projekce vzroste z loňských 16 na letošních 24 obcí.

Graf B2 Počet obcí podle výše dluhového ukazatele



Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020), výpočty NRR.

Pozn.: *Pro rok 2020 se jedná o projekci.

Závěr: Projekce NRR ukazuje, že v roce 2020 dojde ke zvýšení dluhu územních samosprávných celků. Zároveň se zvýší počet obcí překračujících 60% hranici pravidla rozpočtové odpovědnosti o 111 na celkem 660 (přibližně 10 % všech obcí), přičemž nejvíce ohrožené jsou obce s více než 2 000 obyvateli a také obce v Moravskoslezském kraji.

5 Srovnání plnění fiskálních pravidel v ČR a v zahraničí

Úlohou fiskálních pravidel je udržovat veřejné hospodaření na dlouhodobě udržitelné trajektorii. Fiskální pravidla zemí Evropské unie jsou součástí Paktu stability a růstu a souhlas s fiskálními pravidly vyjádřily všechny členské země EU. Celoevropský konsensus je důležitý především proto, že při silné vzájemné propojenosti jednotlivých zemí řadou obchodních a finančních kanálů má stav veřejných financí jednotlivých zemí dopady i na ostatní státy.

Koncem devadesátých let bylo zavedeno základní fiskální pravidlo, které stanovilo limit pro schodek sektoru veřejných institucí ve výši 3 % HDP. Další fiskální pravidlo vyžaduje udržování veřejného dluhu pod 60 % HDP – či při vyšší míře zadlužení alespoň směřování k této hodnotě přijatelným tempem.

Realita ovšem ukázala, že původní pravidla nedostatečně refletovala stabilizační úlohu fiskální politiky. Bylo totiž možné je plnit i při nadměrně expanzivní fiskální politice v období vyššího hospodářského růstu. V období hospodářského útlumu pak automaticky následovalo neplnění pravidel. Tato pravidla tedy vykazovala procyklickou strukturu plnění (resp. neplnění). Proto byl Pakt stability a růstu reformován a rozšířen o pravidlo strukturálního salda a výdajové pravidlo.

Po dvou dekádách hledání vhodných fiskálních pravidel tak v současné době Pakt stability a růstu zahrnuje čtyři fiskální pravidla, a to:

- a) **dluhové pravidlo**²¹ – země plní toto pravidlo, pokud (i) dluh v poměru k HDP nepřekročí hranici 60 % HDP nebo pokud (ii) je tato hranice překročena, ale hodnota poměru dluhu na HDP v posledních třech letech klesá v průměru alespoň o 1/20;
- b) **deficitní pravidlo** – země plní toto pravidlo, pokud (i) je celkový rozpočtový deficit sektoru vládních institucí nižší nebo roven 3 % HDP, anebo v případě, kdy (ii) je tato tříprocentní hranice sice překročena, odchylka překročení ale zůstává malá (maximálně do 0,5 % HDP) a je limitovaná na jeden rok;
- c) **pravidlo strukturálního salda** – země plní toto pravidlo, pokud (i) je strukturální saldo sektoru vládních institucí stejné, případně vyšší, než střednědobý rozpočtový cíl (medium-term objective, MTO²²), anebo v případě, že (ii) střednědobý rozpočtový cíl sice nebyl ještě dosažen, ale roční pozitivní změna strukturální bilance je vyšší než 0,5 % HDP;
- d) **výdajové pravidlo** – země plní toto pravidlo, pokud (i) je roční tempo růstu reálných upravených výdajů sektoru vládních institucí²³ stejné nebo nižší než úroveň desetiletého průměru nominálního tempa růstu potenciálního produktu sníženého o konvergenční doložku.

Z pohledu na dodržování pravidel fiskální udržitelnosti v České republice v období 1998 až 2019 vyplývá, že byla tato pravidla plněna přibližně ze dvou třetin, což ČR řadí k průměru Evropské unie.²⁴ (Larch, Santacrose, 2020) Míra dodržování jednotlivých fiskálních pravidel se nicméně v ČR liší. Zatímco dluhové pravidlo bylo v České republice dodržováno po celé sledované období, deficitní pravidlo bylo plněno jen v 59 % fiskálních období, tj. celkem ve 13 obdobích. Výše jmenovaná pravidla se těší značnému mediálnímu zájmu a jejich plnění či neplnění bývá poměrně často diskutováno. Naopak pravidlo strukturálního salda a výdajové pravidlo nejsou tak často předmětem veřejné diskuze, ačkoli právě ona představují těžiště stabilizační funkce fiskální politiky.

Současný relativně nízký dluh sektoru veřejných institucí je třeba posuzovat v kontextu předcházejících fiskálních období. Tradice historické ukázněnosti fiskální politiky v České republice existuje již od dob první republiky.²⁵ Ostatní tři pravidla odkazují především na aktuálně prováděnou hospodářskou politiku a jejich souvislost s fiskální odpovědností minulých let je méně významná.

Míra dodržování pravidla strukturálního salda činí 59 % s tím, že i v letech, kdy toto pravidlo Česká republika dodržovala, plnila pravidlo jen těsně (vyjma roku 2004).

Míra dodržování výdajového pravidla je pak v Česku ze všech pravidel nejnižší (50 %). Opět je přitom možné konstatovat, že i v časech nadprůměrně vysokého hospodářského růstu bylo toto pravidlo dodržováno jen na dolní hranici. Plnění výdajového pravidla tak bylo obdobné, jako v zemích eurozóny.

Následující grafy zobrazují odchylky od limitů definovaných jednotlivými pravidly. Pravidla však nelze interpretovat jako doporučenou hranici či cíl, ale jen jako pouhý minimální základ pro dlouhodobě udržitelné veřejné finance. Kladnou hodnotu odchylky je zjednodušeně možné interpretovat tak, že Česká republika (resp. země eurozóny) dané fiskální pravidlo dodržovala. Prostor nad nulou tvořil rezervu k hranici samotného plnění pravidla. Záporná hodnota odchylky naopak znamená, že Česká republika (resp. země eurozóny) dané pravidlo nedodržovala. Nedodržování těchto pravidel (nebo jejich jen těsné dodržování pouze v dobách hospodářského růstu) může vést k zásadnímu zvýšení celkové zadluženosti veřejného sektoru. Ta pak může v důsledku zvýšení nákladů na obsluhu rostoucího dluhu a v důsledku nepříznivého demografického vývoje vést k neudržitelnosti veřejných financí. Vzhledem ke značné otevřenosti české ekonomiky k tomu navíc může dojít v relativně krátkém čase.

²¹ Dluhové pravidlo v této kapitole označuje dluhové pravidlo podle Paktu stability a růstu, a není tak zcela shodné s pravidlem podle § 13–16 Zákona, diskutovaného v kapitole 2 této Zprávy. Obdobně platí pro další pravidla uvedená v kapitole 5 této Zprávy.

²² Střednědobý rozpočtový cíl může být pro jednotlivé země různý, např. v závislosti na výši jejich dluhu, nebo na rozsahu stárnutí populace. Způsob výpočtu MTO viz například Box 2.1 Stanovení střednědobého rozpočtového cíle pro ČR v NRR (2019): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

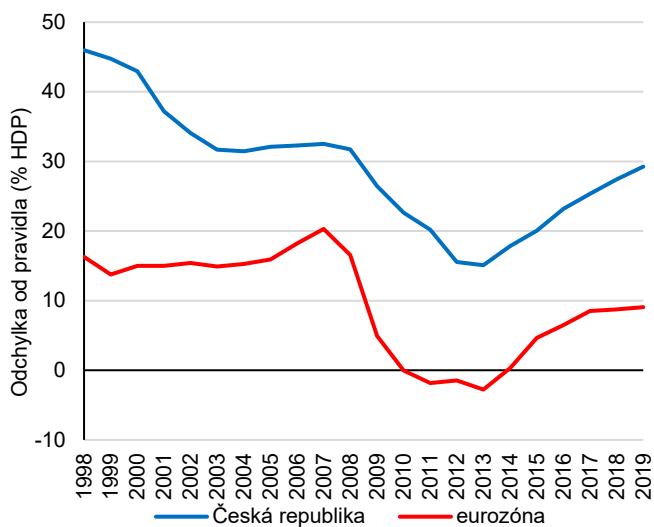
²³ Reálné upravené výdaje sektoru vládních institucí představují výdaje sektoru vládních institucí očištěné o hrubou tvorbu fixního kapitálu, volatilitu investic, úrokové výdaje, transfery z EU v rámci běžné mezinárodní spolupráce a investiční dotace, dávky v nezaměstnanosti a diskreční příjmová opatření.

²⁴ Všechna pravidla sice nebyla závazná v celém období, nicméně i přesto dávají zajímavou informaci o fiskální disciplíně jednotlivých vlád.

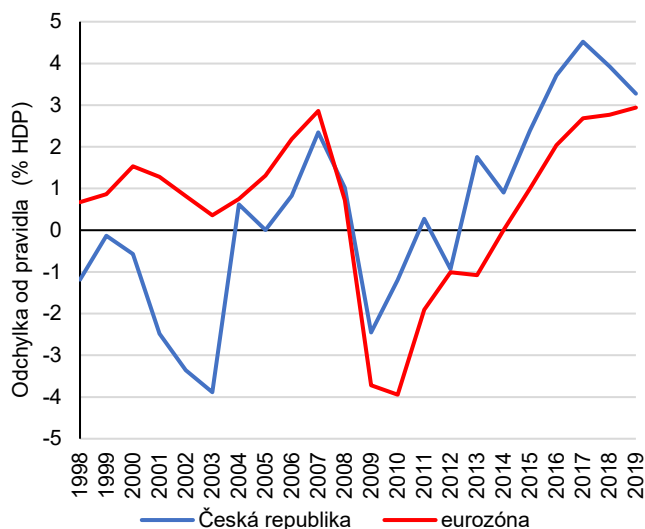
²⁵ Po celé zkoumané období dodržovaly kromě Česka dluhové pravidlo také tyto státy: Bulharsko, Dánsko, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Polsko, Rumunsko, Slovensko a Švédsko. Země, které toto pravidlo dodržují, mají buď relativně vysokou míru zdanění, jako například Dánsko a Švédsko, nebo se jedná o nové členské země EU. Lucembursko je pak nutné kvůli jeho velikosti a struktuře jeho ekonomiky brát jako velmi specifický případ.

Graf 7 Pravidla rozpočtové odpovědnosti a jejich dodržování

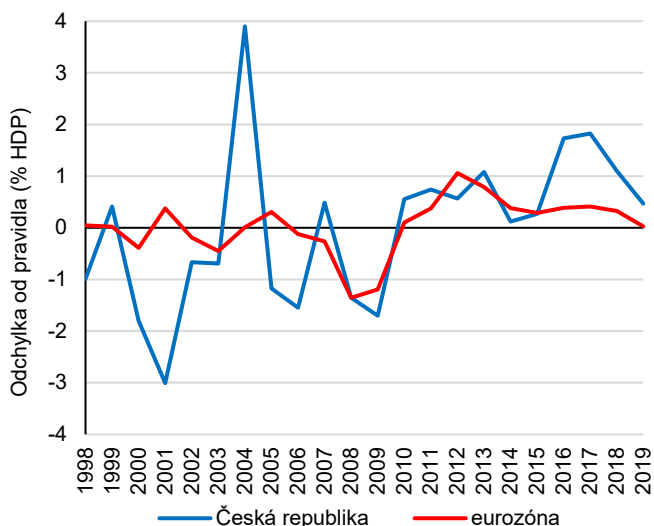
a) Dluhové pravidlo ^a



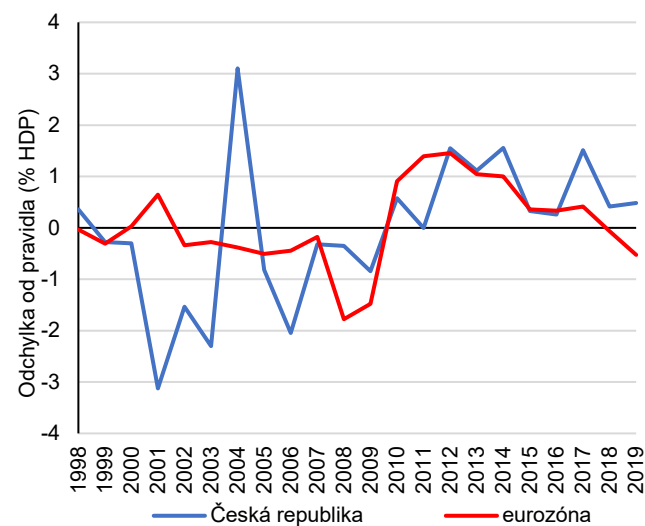
b) Deficitní pravidlo



c) Pravidlo strukturálního salda ^b



d) Výdajové pravidlo



Zdroj: Larch, M., Santacroce, S. (2020). Numerical compliance with EU fiscal rules: The compliance database of the Secretariat of the European Fiscal Board. May 2020.²⁶

Pozn.: Hodnotu nad nulou je zjednodušeně možné interpretovat tak, že Česká republika/země eurozóny dané fiskální pravidlo dodržovala. Pro dluhové pravidlo jde tak o rozdíl mezi limitní hodnotou pravidla a skutečným poměrem dluhu k HDP, u zbylých pravidel jde o rozdíl skutečně realizovaného salda (výdajů) a limitní hodnoty pravidla.

^a Pro země s dluhem pod 60 % HDP je úroveň dluhového pravidla nastavena na 60 %. Pro země, které překračovaly 60% hranici dluhu k HDP, je dluhové pravidlo uvažováno s ohledem na požadované snížení dluhu. Jeho hodnota se tak rovná hodnotě dluhu z minulého roku snížené o 1/20 rozdílu mezi touto hodnotou a 60 %.

^b Pro pravidlo strukturálního deficitu kladné znaménko znamená, že je země nad svým střednědobým rozpočtovým cílem (MTO), nebo je její fiskální úsilí (tj. změna strukturálního salda) vyšší než 0,5 % HDP.

²⁶ Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/files/efb-compliance-tracker-dataset_en.

Shrnutí

Národní rozpočtová rada konstatuje, že v roce 2019:

- a) pravidlo výše dluhu sektoru veřejných institucí (§ 14 a § 16 Zákona) bylo plněno,
- b) postup stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů byl dodržen,
- c) strukturální saldo hospodaření sektoru vládních institucí za rok 2019 nepřekročilo limitní hodnotu (-1,25 % HDP) vyplývající z postupu odvozování výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů,
- d) hranici 60% výše dluhu územního samosprávného celku (§ 17 písm. a) Zákona) překračovalo celkem 549 obcí,
- e) povinnost snížit svůj dluh v roce 2019 o stanovenou minimální úroveň nesplnily celkem tři obce, avšak následně ve stanovené lhůtě přijaly nápravná opatření,
- f) Ministerstvo financí České republiky nemuselo u žádného územního samosprávného celku přistoupit k pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

Národní rozpočtová rada dále konstatuje, že i když byla pravidla rozpočtové odpovědnosti v roce 2019 plněna, došlo k výraznému zhoršení předpokládaného strukturálního salda z původně plánovaného přebytku 0,3 % HDP k deficitu 1,1 % HDP. K tomuto zhoršení přispělo vedle rozvolnění fiskální politiky také přehodnocení odhadu produkční mezery. Fiskální politika vlády v roce 2019 se tak jeví jako výrazně procyklická, což snižuje fiskální prostor pro reakci v následujících letech.

Na jaře roku 2020 došlo k významnému rozvolnění limitu strukturálního salda, když byla přijata novela Zákona upravující pravidlo stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů. Pokud bude dodatečný prostor daný novelou plně využit, bude pokračovat zvyšování podílu dluhu sektoru veřejných institucí na HDP přibližně na úroveň let 2012 a 2013, avšak hraniční hodnota 55 % HDP nebude v nejbližší době dosažena.

Hospodaření územních samosprávných celků i v roce 2019 přispívalo ke stabilizaci hospodaření sektoru veřejných institucí. V roce 2020 nicméně dojde v důsledku koronavirové krize a souvisejícího výpadku příjmů ke zhoršení hospodaření územních samosprávných celků. V případě, že územní samosprávné celky utratí rozpočtované výdaje v plné výši, pak by se dle projekce NRR celkové zadlužení obcí v roce 2020 meziročně zvýšilo přibližně o pětinu a přiblížilo by se stavu z roku 2015. Počet obcí, které by překročily 60% hranici dluhového kritéria, by se zvýšil také zhruba o pětinu. Ke zhoršení by došlo hlavně u větších obcí. Výrazným způsobem by narostlo také zadlužení krajů, žádný z krajů by se ale výrazně nepřiblížil 60% hranici dluhového kritéria.

V případě územních samosprávných celků Národní rozpočtová rada dále upozorňuje, že stále neexistuje systémový mechanismus, který by umožnil vyřešit situaci nejzadluženějších obcí, jež se dlouhodobě nachází v bezvýchodném stavu. Stávající preventivní opatření definovaná v Zákoně nejsou řešením v minulosti vzniklé platební neschopnosti. U dotčených obcí tak dochází k významné redukci úrovně služeb poskytovaných jejich občanům. Na základě výše uvedeného se Národní rozpočtová rada domnívá, že by takovýto mechanismus měl být vytvořen.