**Veřejné rozpočty stojí na křižovatce. Konsolidační balíček a změny v penzích mohou nastartovat návrat k udržitelnosti**

**21. září 2023, Praha – České veřejné finance se stále nacházejí ve významné nerovnováze. Jde
o důsledek minulých fiskálních kroků učiněných během covidové krize. Současnou vládou avizovaná konsolidace nabývá reálných kontur až nyní – budou-li navržené rozpočtové a penzijní úpravy beze zbytku realizovány, může dojít k obratu nepříznivých trendů a oddálení nárazu na dluhovou brzdu na začátek příští dekády. Pro skutečné zajištění dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí je však nutné tyto úpravy nejen zachovat, ale v dalších letech konsolidační úsilí ještě zvýšit. Vyplývá to ze Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, kterou dnes vydala Národní rozpočtová rada (NRR) společně se Zprávou o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2022. Ta sice pro loňský rok konstatuje splnění fiskálních pravidel, nicméně upozorňuje, že se tak stalo jen díky jejich „covidovému“ výraznému rozvolnění. NRR zároveň varuje před dalším nerespektováním principů řádného rozpočtování.**

Na nerovnováze českých veřejných financí se podle Národní rozpočtové rady i nadále podepisují fiskálně málo zodpovědné kroky učiněné během covidové krize. Nerovnováhu v roce 2022 však ještě prohloubila nová opatření, byť často jednorázová, reagující na zdražení pohonných hmot a dalších energetických komodit v důsledku vpádu ruských vojsk na Ukrajinu.

Strukturální deficit veřejných rozpočtů, který je klíčovým ukazatelem pro vyhodnocení situace českých veřejných financí ze střednědobého pohledu, se v roce 2022 mírně zlepšil, nicméně se stále pohybuje nad 2 % HDP. „*Tuto nerovnováhu nevyřeší pouze ekonomický růst, proto vítáme aktivní kroky, které vláda po schválení konsolidačního balíčku podnikne jak na příjmové, tak na výdajové straně veřejných rozpočtů. Opatření pro roky 2024 a 2025 však vnímáme jen jako dobrý začátek, v konsolidaci je nutné pokračovat i po příštích sněmovních volbách, jakkoli kalibrace těchto opatření musí brát v úvahu makroekonomickou situaci České republiky,“* uvádí předseda NRR Mojmír Hampl. Bezdalšího navazujícího konsolidačního úsilí by podle něj došlo k tak razantnímu nárůstu veřejného dluhu, že by jej vzhledem k výši dluhové služby bylo velmi obtížné ufinancovat.

Mojmír Hampl uvádí, že dosud oznámené kroky sice nebudou populární, ale z hlediska budoucnosti Česka jsou naprosto stěžejní. Navíc se ukazuje, že v této době schvalovaný konsolidační balíček fakticky nebude napravovat nerovnováhy vzniklé v minulých letech, nýbrž povede z větší části pouze k nezhoršení současného stavu veřejných financí. *„Vláda bude fakticky konsolidovat své vlastní hospodaření. Až dosud jsme totiž měli automaticky valorizovánu pouze jednu velkou výdajovou položku, a to důchody. V roce 2024 přibydou další tři: platby státu za státní pojištěnce do systému zdravotního pojištění, platy učitelů v regionálním školství a výdaje na obranu, jež mají vzrůst na úroveň dle našich závazků plynoucích z členství v NATO. Na tyto dodatečné výdaje vláda musela najít dodatečné příjmy,“* upřesnil Mojmír Hampl.

**Změny v penzích rozpočtům výrazně pomohou**

Klíčovým faktorem, který bude v příštích 50 letech ovlivňovat nerovnováhu veřejných rozpočtů, i nadále zůstává nepříznivý demografický vývoj s negativním dopadem zejména na penzijní a zdravotní systém. Národní rozpočtová rada proto kladně hodnotí představené úpravy penzijního systému, které na predikovaný nepříznivý demografický vývoj reagují. Jedná se zejména o zpřísnění podmínek pro přiznání předčasných důchodů, změny u nově přiznaných důchodů nebo úpravu řádné valorizace penzí, což fakticky znamená návrat k praxi před rokem 2018. Významné vylepšení celkového salda důchodového systému přinese také připravované svázání věku odchodu do penze se střední délkou života (nadějí dožití).

*„Pokud všechny oznámené úpravy penzijního systému budou v této podobě rovněž schváleny, dá se očekávat, že dojde k poměrně výraznému snížení schodku penzijního systému v budoucnosti. Zatímco v základním scénáři naší projekce, tedy bez jakýchkoli změn penzijního systému, by schodek důchodového účtu dosáhl koncem 50. let tohoto století 4,5 % HDP, ve scénáři, kdy budou přijata všechna opatření se tento schodek sníží asi na 2,2 % HDP,“* uvedl člen NRR Jan Pavel.

**Vývoj veřejného dluhu a scénáře nárazu na dluhovou brzdu se odvíjí od (ne)přijetí reforem**

Přijetí či nepřijetí oznámených změn bude mít také zásadní vliv na vývoj veřejného dluhu a salda veřejných rozpočtů v projektovaném 50letém horizontu. Jestliže by nedošlo k žádným opatřením, každoroční schodek veřejných rozpočtů by na přelomu 50. a 60. let přesáhl 16 % HDP. Naopak prosazení všech současnou vládou oznámených reformních kroků prohlubování schodku zastaví přibližně na úrovni 10 % HDP. *„Dojde-li k prosazení všech opatření, zásadně se také zploští křivka zobrazující vývoj dluhu sektoru veřejných institucí. Dluh by se mohl stabilizovat začátkem 70. let kolem 187 % HDP. V základním scénáři by dluh v tomto časovém horizontu dosáhl 311 % HDP,“* dodal Jan Pavel.

Národní rozpočtová rada také monitoruje, jak se míra veřejného zadlužení vyvíjí a bude vyvíjet ve vztahu k takzvané dluhové brzdě. Ta představuje hranici, kdy relativně bezpečná úroveň dluhu sektoru veřejných institucí přechází do rizikového pásma. Dluhová brzda je nastavena zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (Zákon) na 55 % HDP. Česko se jí za poslední tři roky přiblížilo nejrychleji ve své historii. Před propuknutím pandemie koronaviru (v roce 2019) dosahoval dluh sektoru veřejných institucí asi 30 % HDP, ke konci roku 2022 už to bylo 44,2 % HDP. *„Pokud by zadlužování České republiky pokračovalo podle našeho základního scénáře, na dluhovou brzdu by veřejné finance narazily do pěti či šesti let. Ve scénáři s reformními opatřeními se dluhové brzdy dotkneme až kolem roku 2032,“* uvedl člen NRR Petr Musil.

**Plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti v roce 2022**

Národní rozpočtová rada rovněž vydala Zprávu o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2022. V ní vyhodnotila, jak se vládě společně s územními samosprávnými celky v minulém roce dařilo plnit tzv. fiskální pravidla stanovená Zákonem. NRR došla k závěru, že v roce 2022 byla zákonná pravidla dodržena, avšak do značné míry jen proto, že v průběhu předchozích let docházelo k jejich opakovaným úpravám, a to systematicky směrem k pravidlům měkčím či méně svazujícím.

**Sektor veřejných institucí:**

* Pravidlo výše dluhu sektoru veřejných institucí (§ 13 až § 16 Zákona) bylo plněno; poměr dluhu sektoru veřejných institucí činil (po revizi) 44,2 % HDP, a nepřesáhl tak hranici dluhové brzdy ukotvenou Zákonem na 55 % HDP.
* Postup stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů byl dodržen; nicméně k odvození výdajového rámce nebyla užita Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí.
* Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí za rok 2022 nepřekročilo hodnotu odvozenou na základě novelizovaného znění Zákona (§ 10a); druhá novela Zákona přijatá v roce 2020 během pandemie COVID-19 stanovila pro rok 2022 velmi rozvolněný limit, proto jeho splnění nevyžadovalo výrazné fiskální úsilí.

**Územní samosprávné celky:**

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.

* Hranici 60 % výše dluhu územního samosprávného celku (§ 17 písm. a) Zákona) překračovalo celkem 585 obcí a žádný kraj.
* Zákonnou povinnost snížit svůj dluh v roce 2022 o stanovenou minimální úroveň nesplnilo celkem deset obcí; u části z nich se jednalo o opomenutí, u části o důsledek vysokého zadlužení či možné nehospodárnosti realizace splátky přijatých úvěrů a zápůjček.

Navzdory výše uvedeným porušením Ministerstvo financí České republiky nepřistoupilo u žádného územního samosprávného celku k pozastavení převodu podílu na výnosu daní. *„V tomto případě Národní rozpočtová rada upozorňuje na nejasnost právní úpravy a vzájemnou kolizi některých principů obsažených v relevantních právních normách. NRR se domnívá, že by bylo vhodné situaci zpřehlednit buď novelizací příslušných ustanovení, nebo alespoň zpracováním a zveřejněním jednoznačné metodiky pro posuzování výše uvedených případů ze strany Ministerstva financí ČR, která by vytvářela předvídatelné prostředí pro hospodaření územních samosprávných celků v ČR,“* apeluje Jan Pavel.

Národní rozpočtová rada si také všímá trendu, kdy samosprávám výrazně narůstají úspory. Ačkoli může být tento jev na první pohled vnímán pozitivně – obce a kraje si vytváří „hotovostní rezervy“ – ve skutečnosti jde spíše o projev jejich omezené schopnosti efektivně tyto prostředky využít, např. investovat. *„Zatímco úspory územně samosprávných celků vzrostly za posledních 10 let o více než 250 %, investice pouze o 92,9 % a od roku 2018 povážlivě stagnují. V roce 2022 obce a kraje investovaly jen necelých 40 % výše svých úspor a tento podíl má spíše klesající tendenci,"* vysvětluje Petr Musil.

Rok 2022 znovu potvrdil naléhavost dodržování principů řádného rozpočtování a nutnost obecného respektu k pravidlům fiskální odpovědnosti a k nezbytné posloupnosti legislativou vyžadovaných kroků, které vedou k sestavení věrohodného a zodpovědného rozpočtového rámce a pak i samotného rozpočtu v systému veřejných financí. *„Je třeba si uvědomit, že arbitrární změkčování pravidel, jejich opakované a rychlé úpravy a často nestandardní aplikace vedou v dlouhém období k erozi jejich srozumitelnosti, a tím i k poklesu ochoty tato pravidla dodržovat a udržet tím celé veřejné finance v mezích dlouhodobé udržitelnosti. V letech fiskální konsolidace, následujících po roce 2022, je tato obecná zákonitost platná nikoli méně, ale naopak o to více,“* uzavírá Mojmír Hampl.

**---**

**O Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí**

Jedním ze stěžejních úkolů Národní rozpočtové rady (NRR) dle zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů (Zákon), je každoroční vypracování Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a její předložení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (PSP ČR). NRR v této zprávě vyhodnocuje situaci českých veřejných financí ze střednědobého i dlouhodobého hlediska. V prvním případě je klíčovým ukazatelem aktuální výše strukturálního salda, v druhém projektovaný vývoj veřejného dluhu v horizontu 50 let, který modelově ukazuje rozsah dlouhodobé nerovnováhy. Míru naléhavosti řešení obou nerovnováh je pak demonstrován na odhadu roku, kdy při nezměněných příjmových a výdajových politikách hrozí náraz do tzv. dluhové brzdy (55 % HDP).

**O Zprávě o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti**

V souladu se Zákonem NRR rovněž každoročně vyhodnocuje, jak se vládě společně s územními samosprávnými celky dařilo plnit tzv. fiskální pravidla, a to prostřednictvím Zprávy o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti (již taktéž předkládá PSP ČR). NRR v této zprávě hodnotí plnění číselných fiskálních pravidel, a to zejména pravidla limitu výše dluhu (tzv. pravidlo dluhové brzdy) a výdajového pravidla (tzv. pravidlo strukturálního salda) a hospodaření územních samosprávných celků, jímž Zákon definuje dále speciální dluhové pravidlo.

**O Národní rozpočtové radě**

Národní rozpočtová rada je nezávislý odborný orgán, jehož hlavním posláním je vyhodnocovat, zda stát a další veřejné instituce dodržují pravidla rozpočtové odpovědnosti daná zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů. Činnost Národní rozpočtové rady zároveň přispívá k udržitelnosti veřejných financí České republiky a snižuje riziko nadměrného zadlužování státu. Členy Národní rozpočtové rady jsou Ing. Mojmír Hampl, MSc., Ph.D. (předseda), prof. Ing. Jan Pavel, Ph.D. a Ing. Petr Musil, Ph.D. Více informací naleznete na [rozpoctovarada.cz](http://www.rozpoctovarada.cz).

**Kontakt pro média:**
Anna Urbanová MBA, vedoucí Úřadu NRR
+420 774 370 366
media@unrr.cz