

Národní rozpočtová rada

ZPRÁVA O PLNĚNÍ PRAVIDEL ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI ZA ROK 2021

září 2022

Národní rozpočtová rada

Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2021

září 2022

č. j.: ÚNRR - 1207/2022

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	10
4.1 VÝVOJ HOSPODAŘENÍ SUBSEKTORU MÍSTNÍCH VLÁDNÍCH INSTITUCÍ V LETECH 2018–2021	10
4.2 PRAVIDLO ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ A JEHO DODRŽOVÁNÍ V ROCE 2021	11
SHRNUTÍ	16

Úvod

V roce 2021 byla ekonomika České republiky, stejně jako většina světových ekonomik, stále ovlivňována pandemií COVID-19. Hospodaření veřejných rozpočtů opět skončilo významným deficitem, ačkoliv se již ekonomika vrátila na růstovou trajektorii. Hlavním důvodem bylo přijetí řady příjmových a výdajových opatření, která měla strukturální charakter a v několika případech s krizí COVID-19 vůbec nesouvisela. Jako velmi negativní se také ukázal nevhodný přístup k institutu fiskálních pravidel, kdy zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen Zákon), byl během roku 2020 dvakrát novelizován, z toho v druhém případě prostřednictvím poslaneckého pozměňovacího návrhu, což se bohužel negativně projevilo na aplikovatelnosti aktuálního znění. Podstatou novelizace bylo vypnutí pravidla strukturálního salda pro rok 2021 a velmi uvolněné nastavení pro rok 2022. Výsledkem je současný stav českých veřejných financí, který směřuje ke kolizi s institutem dluhové brzdy do konce tohoto desetiletí.¹ Jedná se o názornou ukázkou důsledků toho, když jsou fiskální pravidla přizpůsobována fiskální politice a nikoliv obráceně.

Poměrně významné zásahy do Zákona v roce 2020 ukazují na celkové nepochopení logiky institutu fiskálních pravidel. Pokud má jejich existence přinášet užitky, je nutná jejich dlouhodobá stabilita. Není možné přistupovat ke změnám v jakékoliv situaci, kdy by si jejich dodržování vyžadovalo provedení nepopulárních opatření. Česká republika má stále výhodu ve srovnání s většinou zemí EU v podobě relativně nízkého veřejného zadlužení. Provedené uvolnění fiskálních pravidel a z toho plynoucí nepřilíš optimistický výhled deficitů v následujících letech však činí vysoce pravděpodobným, že o tuto výhodu v dohledné době přijdeme.

Předkládaná Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti (Zpráva) obsahuje hodnocení dodržování fiskálních pravidel za rok 2021. Vypracování této Zprávy je jedním z hlavních úkolů Národní rozpočtové rady (NRR) daných Zákonem. Ačkoliv Zpráva posuzuje pouze skutečnosti vztahující se k roku 2021, ohlíží se rovněž do období před tímto rokem. Na rozdíl od Zpráv z minulých let se v této nevěnujeme očekávanému vývoji v následujících letech. Důvodem je, že v době zpracování Zprávy (začátek září 2022) nebyly základní parametry státního rozpočtu na rok 2023 ještě schváleny a příprava rozpočtu na tento rok a výhledu na léta 2024 a 2025 byla navíc zatížena dodatečnou mírou nejistoty související s řešením akutní energetické krize a zmírňováním jejich dopadů na reálnou ekonomiku.

¹ Podrobněji viz NRR (2022): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

1 Hospodaření sektoru veřejných institucí

Ekonomika České republiky zaznamenala v roce 2021 meziroční růst reálného HDP o 3,3 %, avšak HDP ve stálých cenách (5 190 mld. Kč) stále nedosáhl „předcovidové“ hodnoty roku 2019 (5 304 mld. Kč).² K růstu HDP v roce 2021 přispěla hlavně změna stavu zásob (4,8 p. b.) a výdaje domácností (1,8 p. b.), opačným směrem působil oživený mezinárodní obchod se zbožím (−3,6 p. b.). Úroveň produktu se pohybovala kolem potenciální úrovně. Deficit sektoru veřejných institucí dosáhl v roce 2021 dle Českého statistického úřadu³ (ČSÚ) 359,4 mld. Kč, což odpovídá 5,9 % HDP. Jedná se o nejhlubší deficit od roku 2003. Po očištění salda o vliv jednorázových a přechodných opatření lze hodnotu strukturálního salda odhadnout na −4,3 % HDP.⁴ Poměr dluhu k HDP vzrostl v roce 2021 o 0,4 p. b. a dosáhl 42 % HDP.

V letošním roce budou ekonomický vývoj a hospodaření veřejných financí ovlivněny zejména probíhající válkou na Ukrajině a vysokou mírou inflace. Dle srpnové predikce Ministerstva financí České republiky⁵ (MF ČR) by měl růst reálného HDP v roce 2022 dosáhnout 2,2 % a saldo hospodaření sektoru veřejných institucí by se mělo pohybovat kolem −3,8 % HDP. Poměr veřejného dluhu k HDP by měl letos vzrůst na 42,4 % HDP, což je o 0,4 p. b. vyšší hodnota než v roce 2021. To, že je meziroční zvýšení poměru takto mírné, je dáno zejména značným růstem nominálního HDP o 11,3 %, který odráží vysoký nárůst cenové hladiny. Výše uvedené odhady jsou však zatíženy silnou mírou nejistoty související zejména s podobou a rozsahem očekávané vládní intervence v oblasti cen energií.

V roce 2023 MF ČR předpokládá snížení ekonomického růstu na 1,1 % a v roce následujícím akceleraci ke 3 %. Sektor veřejných institucí by měl dle Návrhu střednědobého výhledu na roky 2024 a 2025 vykazovat strukturální deficit na úrovni kolem 3 % HDP.

2 Pravidlo limitu výše dluhu

Dluhové pravidlo je definováno Zákonem v ustanoveních § 13–16. Konkrétně se dle § 13 Zákona sleduje výše dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu jako poměr k HDP v procentech. Pokud tento poměr přesáhne 55 % HDP (tzv. hranice „dluhové brzdy“), pak jsou aplikována opatření uvedená v § 14 Zákona. Tato opatření by vedla k omezení aktivního používání fiskální politiky k makroekonomické stabilizaci a omezovala by činnost mnoha organizací sektoru veřejných institucí. Mimo to by překročení hranice dluhové brzdy vysílalo negativní signály na finanční trhy, což by se mohlo projevit zvýšením tzv. rizikové prémie, která by přispívala k nárůstu dluhu. Dále Zákon v § 16 stanovuje, že v případě nárůstu poměru dluhu k HDP nad 60 % HDP vláda navrhne opatření vedoucí ke snížení této výše.⁶

NRR ve svém sdělení ze dne 14. dubna 2022 na základě údajů ČSÚ a MF ČR vyhlásila hodnotu ukazatele dluhového pravidla ke dni 31. prosince 2021 na úrovni 41,93 % HDP. V důsledku revize národních účtů došlo ke snížení hodnoty nominálního HDP za rok 2021, a proto poměr dluhu sektoru veřejných institucí snížený o rezervu peněžních prostředků při financování státního dluhu vzrostl na 42,02 % HDP (viz graf 1). I přes zvýšení sledovaného poměru nedošlo k překročení hraničních hodnot definovaných Zákonem a uvedených výše.

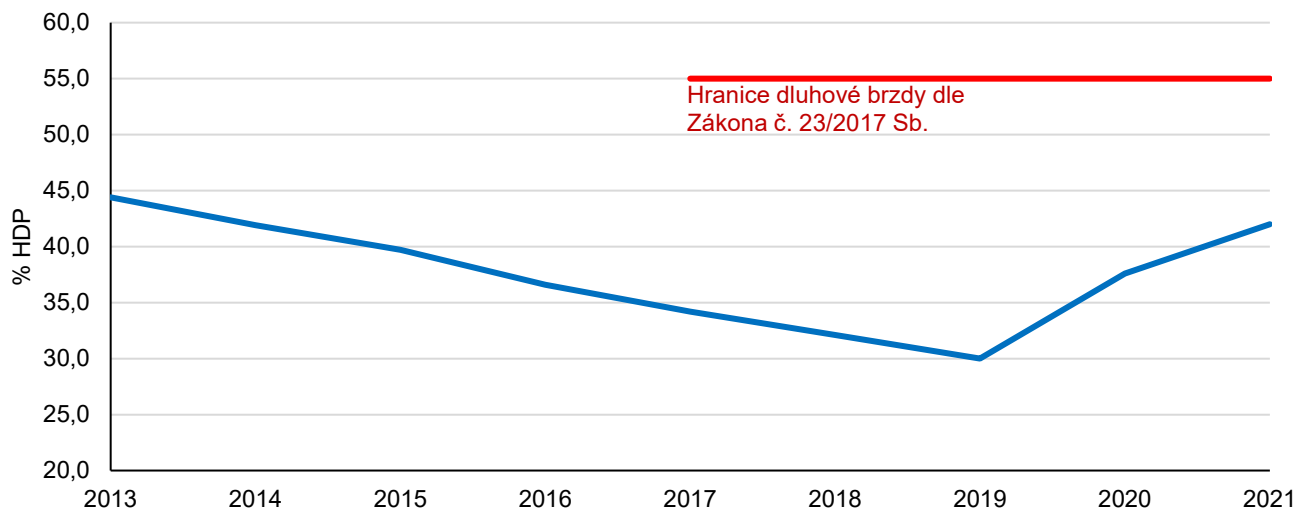
² MF ČR (srpen, 2022): Makroekonomická predikce České republiky.

³ ČSÚ (2022): Notifikace deficitu a dluhu vládních institucí - 2021 (První notifikace, údaje notifikované Eurostatem), zveřejněno 22. 4. 2022. Viz <https://www.czso.cz/csu/czso/cii/notifikace-deficitu-a-dluhu-vladnich-instituci-2021-prvni-notifikace-udaje-notifikovane-eurostatem>.

⁴ MF ČR ve své makroekonomické predikci ze srpna 2022 avizuje pravděpodobné zpětné přehodnocení této hodnoty pro rok 2021 o 0,7 % HDP. Důvodem mají být vyšší daňové příjmy. Pokud bude toto potvrzeno ze strany ČSÚ, pak by celkové saldo hospodaření sektoru veřejných institucí v roce 2021 odpovídalo −5,2 % HDP a saldo strukturální −3,6 % HDP.

⁵ MF ČR (srpen, 2022): Makroekonomická predikce České republiky.

⁶ Přesná specifikace těchto opatření jsou obsažena v článku 2 odst. 1a nařízení Rady (ES) č. 1467/1997. Opatření definují především minimální tempo snižování poměru dluhu k HDP ke stanovené hranici 60 % v případě jejího překročení.

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

Zdroj: MF ČR (srpen, 2022): Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

Závěr: NRR konstatuje, že v roce 2021 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 2021 i rozpočty dalších relevantních subjektů sektoru veřejných institucí byly připravovány během roku 2020. V dubnu 2020 MF ČR⁷ pro rok 2021 stanovilo celkové výdaje sektoru veřejných institucí ve výši 2 716 mld. Kč a výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU) v hodnotě 1 792 mld. Kč, viz tabulku 1.

V souladu s § 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, a dle § 1 zákona č. 288/2020 Sb. byla v rámci přípravy státního rozpočtu provedena v říjnu 2020 úprava výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů na úroveň 1 848 mld. Kč.⁸ Změny výdajového rámce dle § 8 zákona č. 218/2000 Sb. byly možné především z důvodu vyššího odhadu příjmů z fondů EU a finančních mechanismů (58,6 mld. Kč, včetně alokace z Nástroje na podporu oživení a odolnosti). Naopak kvůli aktualizované predikci příjmů státního rozpočtu a státních fondů, která předpokládala nižší daňové příjmy a příspěvky na sociální pojištění, bylo nutné rámec snížit o 54,7 mld. Kč. Dle § 1 zákona č. 288/2020 Sb. bylo ještě možné výdajové rámce na roky 2021–2023 upravit zohledněním změn vyplývajících z rozdílné predikce makroekonomického vývoje. Vlivem odlišného vývoje objemu mezd a platů došlo ke zhoršení predikce příjmů ze sociálního pojištění (25,5 mld. Kč) a zdravotního pojištění (11,8 mld. Kč). Obě tyto částky byly použity k dalšímu zvýšení výdajového rámce pro rok 2021.

Celkové schválené výdaje státního rozpočtu a státních fondů dosáhly 1 849 mld. Kč. Postup stanovení 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.

Zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021, ze dne 18. prosince 2020 stanovil výdaje státního rozpočtu na úroveň 1 808 mld. Kč. Poslanecká sněmovna 22. prosince 2020 schválila tzv. daňový

⁷ MF ČR (2020): Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2021 až 2023 (Strategie). Tato Strategie vycházela z první novelizace Zákona (viz zákon 207/2020 Sb. ze dne 22. dubna 2020), jejímž deklarovaným cílem bylo vytvoření fiskálního prostoru pro rok 2021 – zvýšila limit strukturálního deficitu (jakožto základu pro výdajové fiskální pravidlo) z 1 % na 4 % HDP. V následujících letech pak měly být veřejné finance prostřednictvím snižování strukturálního schodku konsolidovány tempem 0,5 % HDP ročně.

⁸ MF ČR (2020): Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2021: B – Zpráva k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2021.

balíček⁹ přinášející výrazné změny na příjmové straně státního rozpočtu. Zásadní bylo zrušení konceptu zdaňování tzv. superhrubé mzdy a zavedení klouzavě progresivní sazby se dvěma mezními sazbami 15 % a 23 %. Také došlo ke zvýšení základní slevy na poplatníka a proběhly dílčí změny v oblasti spotřebních daní. Kvůli schválení těchto změn vyvstala nutnost novely státního rozpočtu na rok 2021. Proto byl 18. února 2021 Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR schválen zákon č. 92/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021. Nový rozpočet stanovil výdaje na 1 886 mld. Kč.

Nároky z nespotřebovaných výdajů k počátku roku 2021 činily 174,7 mld. Kč. V průběhu roku 2021 bylo zapojeno nebo ukončeno 149,4 mld. Kč nároků z nespotřebovaných výdajů. Skutečně vyčerpáno bylo 106,4 mld. Kč.

Skutečné výdaje sektoru veřejných institucí v roce 2021 činily 2 839 mld. Kč a skutečné výdaje státního rozpočtu a státních fondů dosáhly 1 951 mld. Kč. To je o 103 mld. Kč více nežli hodnota aktualizovaného rámce.

Tabulka 1 Vývoj klíčových ukazatelů výdajového pravidla a skutečně dosažené hodnoty v roce 2021 (v mld. Kč, pokud není uvedeno jinak)

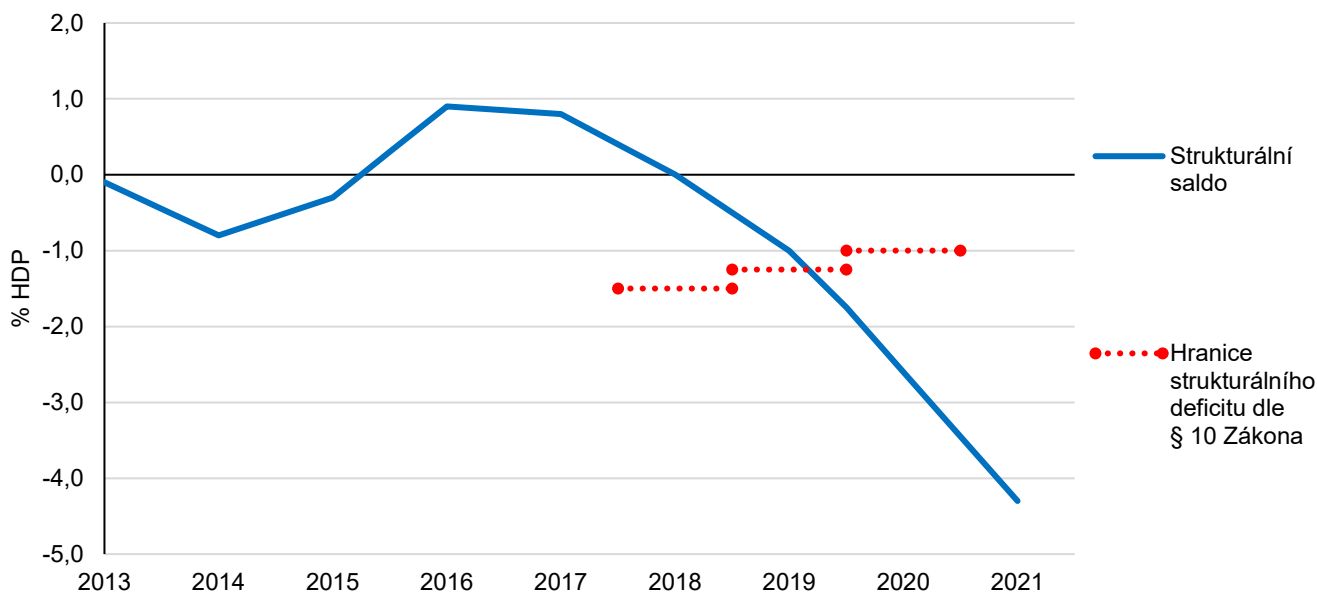
	Rozpočtová strategie (duben 2020)	Návrh státního rozpočtu (říjen 2020)	Schválený státní rozpočet (prosinec 2020)	Skutečnost (srpen 2022)
Výdaje sektoru veřejných institucí	2 716			2 839
Výdajový rámec SR a SF včetně EU	1 792	1 848		
Státní rozpočet			1 808	1 907
Státní fondy			178	183
Transfery ze státního rozpočtu státním fondům			137	139
Celkem státní rozpočet a státní fondy			1 849	1 951
HDP v běžných cenách	5 781	5 860		6 108
Strukturální saldo (% HDP)		-4,5		-4,3
Produkční mezera (% potenciálního produktu)		-1,2		0,1

Zdroj: MF ČR (2020): Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2021 až 2023, MF ČR (2020): Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2021, MF ČR (2022): Monitor státní poklady, MF ČR (2022): Pokladní plnění za leden–prosinec 2021, MF ČR (srpen, 2022): Makroekonomická predikce České republiky, ČSÚ (2022): Databáze národních účtů; výpočty NRR.

Pozn.: SR = státní rozpočet, SF = státní fondy. Součty v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.

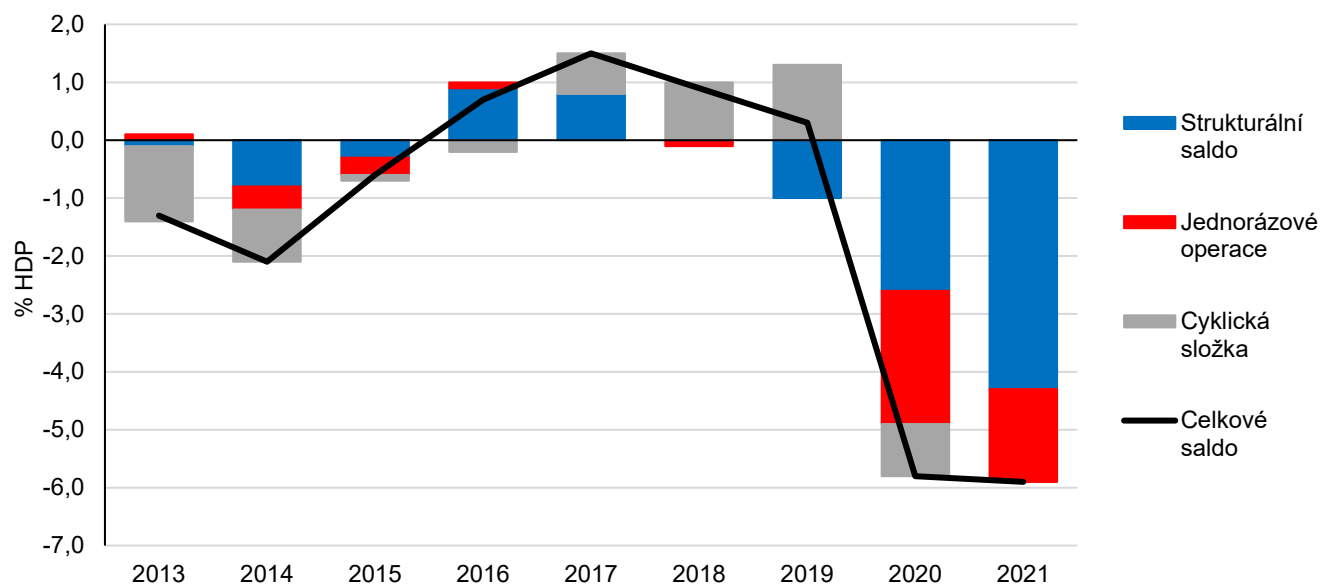
Důvodem stanovování výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů dle Zákona je zamezit překračování definované meze strukturálního deficitu. Při posuzování dodržování tohoto pravidla je tudíž nutné sledovat nejen vlastní postup odvození výdajového rámce, ale také zda nedošlo k překročení limitu strukturálního salda sektoru veřejných institucí. Během roku 2020 však došlo k postupnému uvolňování výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů, jež vyvrcholilo přijetím druhé novely Zákona, která pro rok 2021 specifickou hodnotu strukturálního salda vůbec nestanovuje (viz absenci hraniční hodnoty pro rok 2021 v grafu 2, která je v letech 2018–2020 vyznačena červenou tečkovanou čarou). Není tedy možné porovnat dosažené strukturální saldo s hraniční hodnotou a vyhodnotit tak splnění základního účelu pravidla.

⁹ Zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony. Tento zákon mj. vedl k druhé novele Zákona, která umožnila ještě větší rozvolnění fiskálního pravidla diskutovaného v této kapitole textu. Tato novela vůbec nestanovila výši přípustného strukturálního deficitu pro rok 2021. Zcela tedy vypula jednu z pojistek rozpočtové odpovědnosti. Výše tohoto ukazatele pro rok 2022 se odvíjela od prognózy jeho hodnoty uvedené nejpozději v září 2021. V platnosti zůstalo budoucí snižování strukturálního deficitu tempem 0,5 % HDP ročně. Již původní znění Zákona před oběma novelami však obsahovalo např. institut jednorázových opatření, který mohl být využit v době pandemie namísto ad hoc změn Zákona. Díky tomu by se nemísila výjimečná fiskální podpůrná opatření s těmi, která se do struktury veřejných financí promítnou dlouhodobě. Detailněji jsme se novelám Zákona věnovali v minulém vydání Zprávy, viz NRR (2021): Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2020.

Graf 2 Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí

Zdroj: ČSÚ (2022), MF ČR (srpen, 2022): Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

Rozklad celkového salda sektoru veřejných institucí nabízí graf 3. Ukazuje se, že dominantní část deficitů od roku 2021 netvoří jednorázová a přechodná opatření přijatá v souvislosti s pandemií, ale že se jedná o trvalou změnu ve výši daní a výdajů, kterou nelze prokazatelně objasnit pandemií COVID-19. V případě pozitivních sald v letech 2018 a 2019 je patrné, že přebytků bylo dosaženo především díky cyklické složce salda, která nastala z důvodu pozitivního ekonomického vývoje. Naopak, strukturální saldo vykazovalo od roku 2017 klesající trend.

Graf 3 Rozklad celkového salda sektoru veřejných institucí

Zdroj: ČSÚ (2022), MF ČR (srpen, 2022): Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

Závěr: NRR konstatuje, že při schvalování výše výdajů státního rozpočtu a státních fondů na rok 2021 byl dodržen postup stanovování celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů. Vyhodnocení plnění pravidla je však znemožněno druhou novelizací Zákona, která pro rok 2021 nestanovila specifickou hodnotu strukturálního salda a také zrušila aplikaci nápravné složky.

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 2018–2021

Subsektor místních vládních institucí¹⁰ vykazoval v posledních čtyřech letech rozpočtové přebytky, a každoročně tak přispíval k lepším výsledkům hospodaření celého sektoru veřejných institucí. V roce 2021 dosáhly celkové příjmy tohoto subsektoru 817,9 mld. Kč a ve srovnání s předchozím rokem vzrostly o téměř 50 mld. Kč. Příjmy subsektoru místních vládních institucí tvořily 33 % celkových příjmů sektoru veřejných institucí. Výdaje pak dosahovaly 27,6 % z celkových výdajů sektoru veřejných institucí. Přbytek subsektoru místních vládních institucí se v roce 2021 meziročně zvýšil o 8,3 mld. Kč na úroveň 34,6 mld. Kč a dosáhl výše 0,6 % HDP. Příslušné údaje obsahuje tabulka 2.

Tabulka 2 Hospodaření subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2018 až 2021

	2018		2019		2020		2021	
	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP
Příjmy	659,1	12,2	717,6	12,4	768,0	13,5	817,9	13,4
Výdaje	635,5	11,7	680,0	11,7	741,7	13,0	783,3	12,8
Saldo	23,6	0,4	37,6	0,6	26,3	0,5	34,6	0,6

Zdroj: ČSÚ (2022); výpočty NRR.

Pozn.: součty v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.

Kladné výsledky hospodaření územních samosprávných celků byly způsobeny především vyššími daňovými příjmy vyplývajícími ze změny rozpočtového určení daní platné od 1. ledna 2021, kdy došlo ke zvýšení podílu z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů fyzických i právnických osob.¹¹

S přebytkem hospodaření místních vládních institucí zpravidla koresponduje i klesající trend jejich podílu na celkovém dluhu sektoru veřejných institucí, což je patrné z tabulky 3. Oproti předchozím rokům se však v roce 2021 mírně zvýšil nominální dluh subsektoru místních vládních institucí a činil 87 mld. Kč (přibližně 1,4 % HDP), což představovalo jen 3,4 % z celkového dluhu sektoru veřejných institucí.

Tabulka 3 Dluh subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2018 až 2021

	2018	2019	2020	2021
Dluh (mld. Kč)	84,0	84,4	86,7	87,0
Poměr k HDP (%)	1,6	1,5	1,5	1,4
Podíl z celkového dluhu sektoru veřejných institucí (%)	4,8	4,9	4,0	3,4

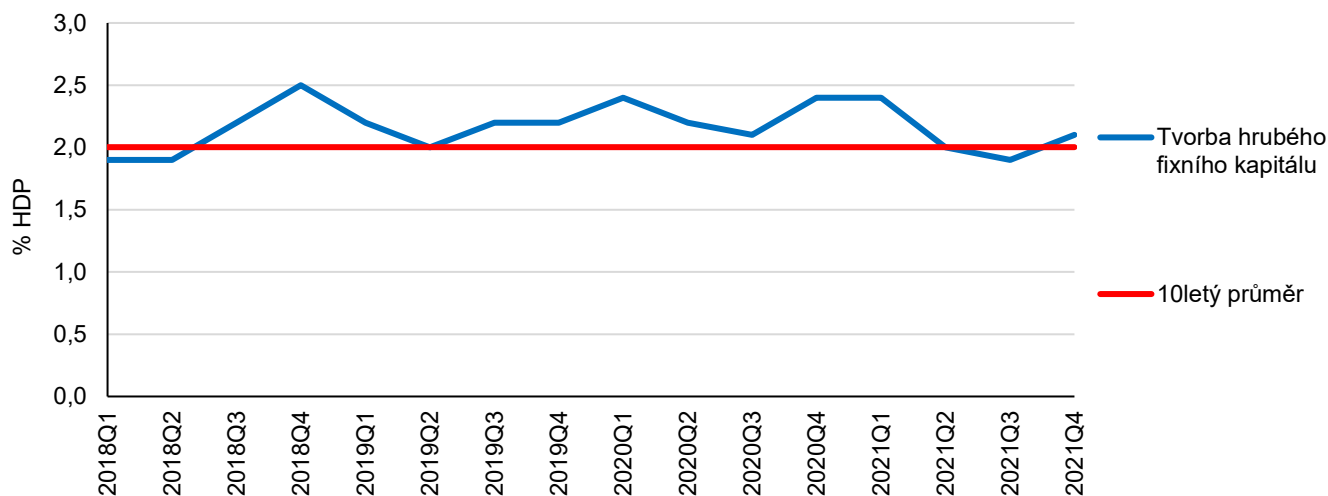
Zdroj: ČSÚ (2022); výpočty NRR.

V roce 2021 subsektor místních vládních institucí zaznamenal mírný pokles investiční aktivity, která přibližně odpovídala 127,7 mld. Kč, což je o 26,6 mld. Kč více než desetiletý průměr za roky 2012–2021 (viz graf 4).¹²

¹⁰ 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.

¹¹ Viz novely zákona 540/2020 Sb. a 609/2020 Sb.

¹² Tvorba hrubého fixního kapitálu subsektoru místních vládních institucí postupně narostla z 1,3 % HDP v roce 2016 až na 2,1 % HDP v roce 2021.

Graf 4 Investice subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2018 až 2021

Zdroj: Eurostat (2022); 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 tak nepředstavuje významný rizikový faktor růstu zadlužení sektoru veřejných institucí. Investiční aktivita územních samosprávných celků v roce 2021 mírně poklesla na úroveň přibližně 2 % HDP.

4.2 Pravidlo rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků a jeho dodržování v roce 2021

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 dluhu¹³ nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru jeho ročních příjmů¹⁴ za poslední 4 rozpočtové roky (dále jen 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 jen pravidlo snižování dluhu).

MF ČR provádí na základě finančních údajů a účetních záznamů předkládaných obcemi monitoring hospodaření územních samosprávných celků. Za rok 2021 bylo do monitoringu zahrnuto 6 264 územních samosprávných celků České republiky, tj. 6 251 obcí¹⁵ vč. hl. m. Prahy a 13 krajů.

Z celkového počtu 575 obcí, jejichž dluh byl k 31. prosinci 2020 vyšší než 60 % průměru jejich příjmů za předešlé čtyři roky, nesplnilo pravidlo snižování dluhu celkem 10 obcí. Důvodem pro nesplnění povinnosti během roku 2021 byla odložená splatnost úvěrů či zápůjček. V roce 2022 tyto obce již realizovaly splátky v souladu se splátkovými kalendáři. U žádné obce tak nedojde k pozastavení podílu na výnosu daní.

Míra zadlužení ve vztahu k dluhovému ukazateli

Ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti (tedy poměr dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky vyjádřený v procentech) byl k 31. prosinci 2021 vyšší než 60 % u 578 obcí z celkových 6 254 (tj. u 9,2 % všech obcí).

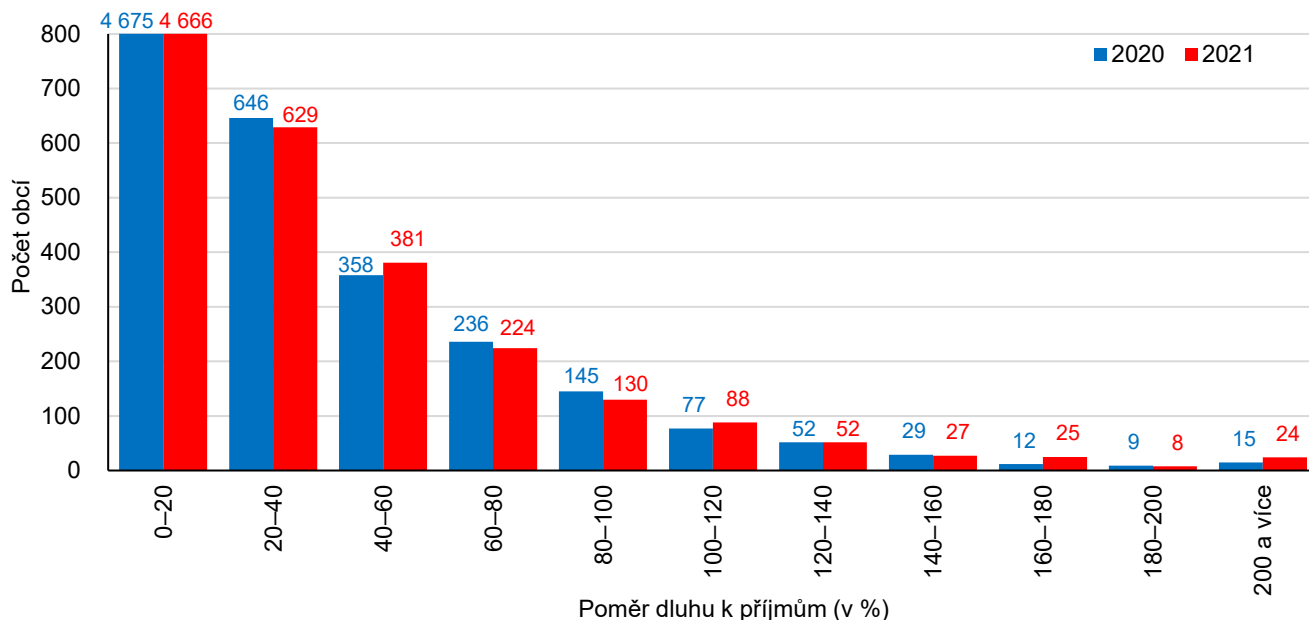
¹³ Dluhem územního samosprávného celku se pro účely Zákona rozumí hodnota nesplacených závazků z vydaných dluhopisů, přijatých úvěrů, zápůjček a návratných finančních výpomocí, realizace plnění ze záruk a vystavených směnec.

¹⁴ 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.

¹⁵ Obce Bohuslavice, Vlachovice a Fryšták nejsou v monitoringu zahrnuty z důvodu nepředání finančních výkazů do Centrálního systému účetních informací státu (CSÚIS).

V těchto obcích žije 427 170 obyvatel, tedy přibližně 4 % české populace (v roce 2020 v obcích překračujících ukazatel žilo přibližně 5,1 % české populace).¹⁶ Údaje jsou k dispozici také v grafu 5.

Graf 5 Počty obcí v intervalech dle procentní výše ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti, srovnání let 2020 a 2021



Zdroj: MF ČR (2021): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2020, MF ČR (2022) Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2021; výpočty NRR.

Celková výše dluhu obcí v roce 2021 činila 63,8 mld. Kč, tedy o 1,5 mld. Kč méně než v roce 2020. Průměrná výše zadlužení obcí činila 17,6 % čtyřletého průměru ročních příjmů (v roce 2020 to bylo 16,4 %). Zcela bez dluhu hospodařilo 3 555 obcí, tj. 57 % všech obcí, stejně jako v roce 2020.¹⁷ Počet obcí, u nichž ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti přesáhl 200 %, se však zvýšil z 15 na 24 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 (%)	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
1 – 100	438	425	18	17	4,1	4,0
101 – 200	976	982	81	71	8,3	7,2
201 – 500	1 998	1 984	206	221	10,3	11,1
501 – 1 000	1 360	1 370	153	166	11,3	12,1
1 001 – 2 000	776	781	80	70	10,3	9,0
2 001 a více	706	712	37	33	5,2	4,6
Celkem	6 254	6 254	575	578	9,2	9,2

Zdroj: MF ČR (2021): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2020, MF ČR (2022) Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2021; výpočty NRR.

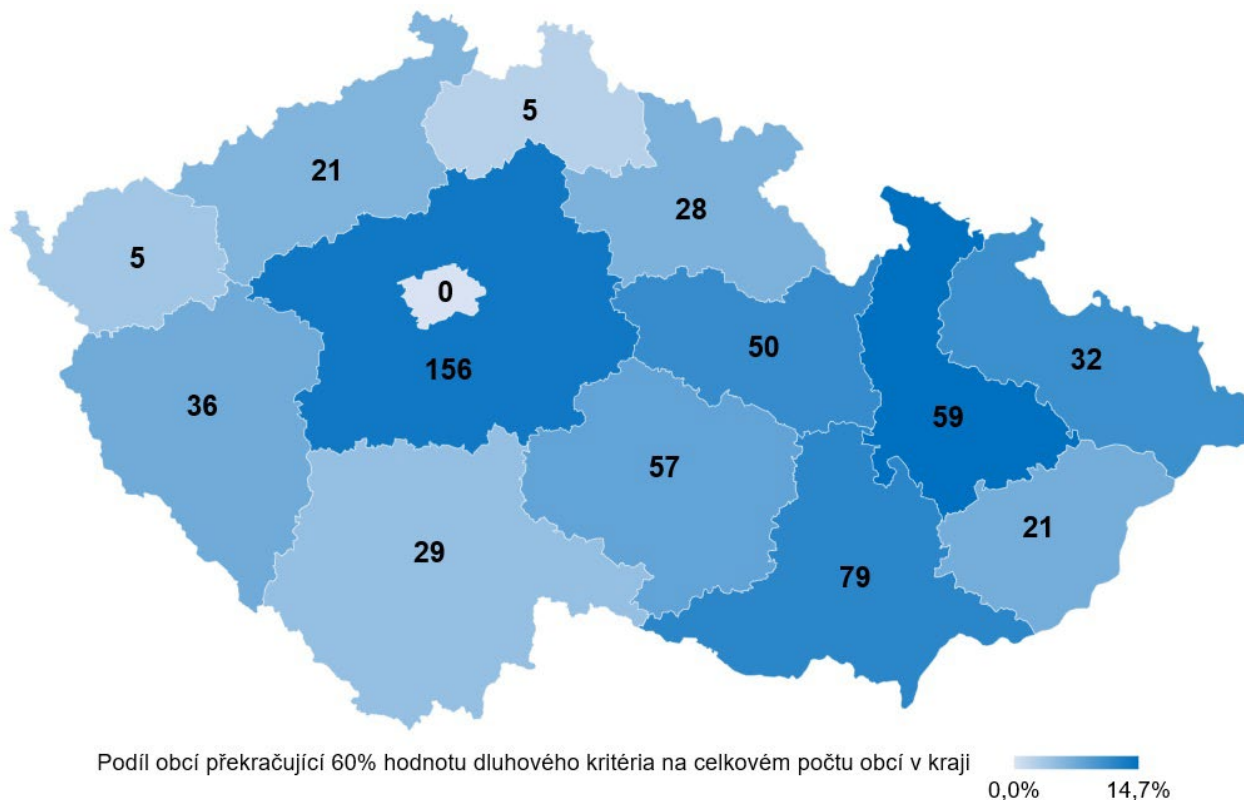
Z tabulky 4 vyplývá, že dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti v roce 2021 nejčastěji překračovaly obce s 201 – 500 a 501 – 1 000 obyvateli. Oproti roku 2020 klesl podíl obcí s více než 1 000 obyvateli, které překračovaly dluhové kritérium. Největší obcí, která v roce 2021 překračovala dluhové kritérium, byl Český Krumlov s 12 788 obyvateli. Meziročně se však jeho poměr dluhu k průměrným příjmům snížil o 2,2 p. b. na

¹⁶ V obcích, kde hodnota ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti překračuje 100 % (224, tj. 3,6 % obcí), žije 123 781 obyvatel, což je přibližně 1,16 % populace ČR (v roce 2020 to bylo pouze 109 756 obyvatel, což bylo 1,03 % populace ČR).

¹⁷ MF ČR (2022): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2021.

62,1 %. Podobně si vedla také Olomouc, která snížila svůj poměr dluhu k příjmům ze 64,2 % v roce 2020 na 59,1 % v roce 2021. Nejlépe si z krajských měst v tomto ohledu vede Jihlava, jejíž poměr dluhu k průměrným příjmům v roce 2021 dosahoval pouhých 5,4 %. Naopak blízko 60% hranice dluhu k průměrným příjmům se kromě Olomouce nachází také Liberec s 59% poměrem dluhu k průměrným příjmům v roce 2021.

Graf 6 Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria pravidla rozpočtové odpovědnosti



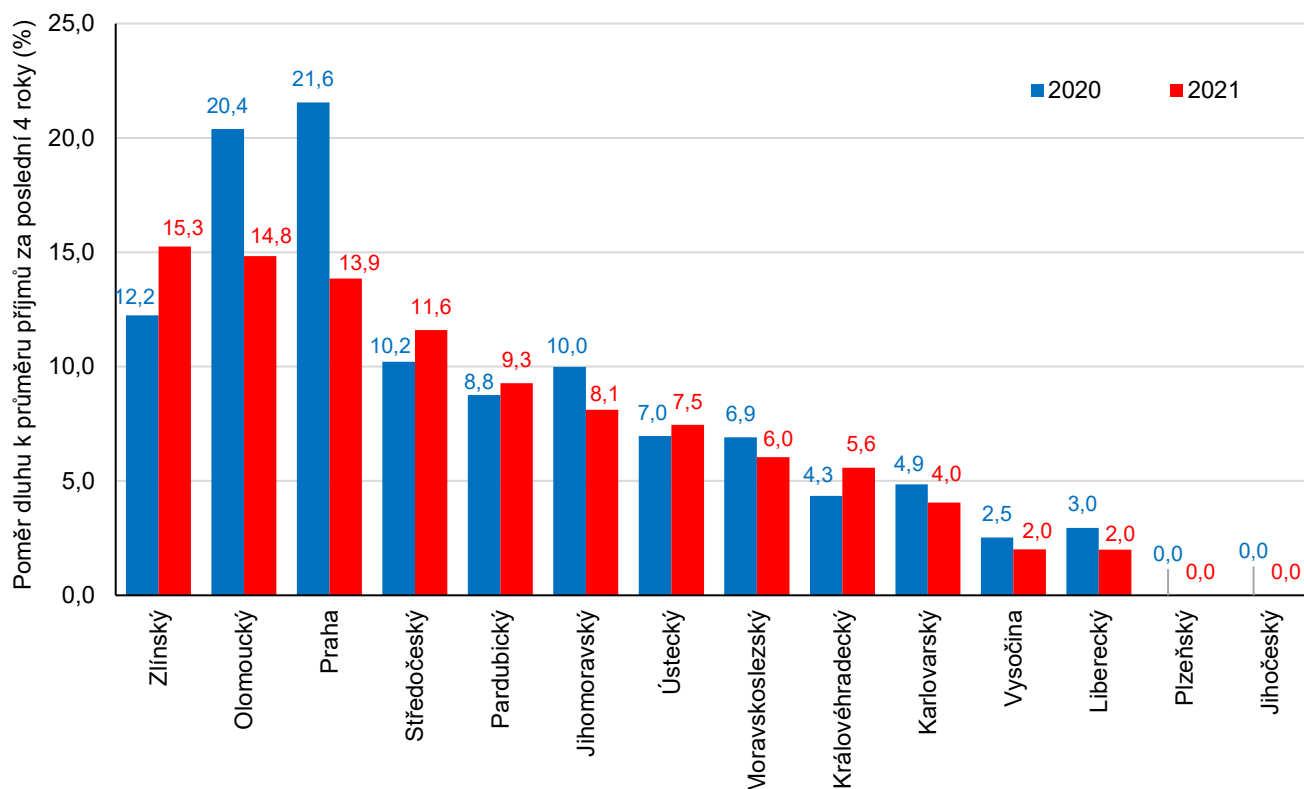
Zdroj: MF ČR (2022): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2021; výpočty NRR.

Z grafu 6 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 (14,7 % obcí). Více než 10 % obcí přesahujících dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti dále zaznamenal Středočeský kraj (13,6 %), Jihomoravský kraj (11,8 %), Pardubický kraj (11,1 %) a Moravskoslezský kraj (10,7 %). Nejlépe se v tomto ohledu daří obcím v Libereckém kraji (2,3 %) a v Karlovarském kraji (3,8 %).

Na úrovni krajů je dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti plněno s rezervou. Nejvyšší hodnoty poměru dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky vykazuje Zlínský kraj (15,3 %, nárůst o 3 p. b. oproti roku 2020). Po něm následují Olomoucký kraj (14,8 %) a Hlavní město Praha¹⁸ (13,9 %), které své zadlužení oproti předchozímu roku snížily. Naopak Jihočeský a Plzeňský kraj hospodařily v roce 2021 zcela bez dluhu.¹⁹ V porovnání s rokem 2020 vykázalo sedm krajů pokles poměru dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky. Největší nárůst pak zaznamenal Středočeský kraj (o 1,4 p. b.). Údaje jsou v grafu 7.

¹⁸ Praze se přiznává postavení a pravomoci obce a zároveň kraje, viz zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

¹⁹ Viz MF ČR (2022): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2021.

Graf 7 Kraje dle poměru dluhu k průměru příjmů za poslední 4 roky, srovnání let 2020 a 2021

Zdroj: MF ČR (2021): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2020, MF ČR (2022): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2021; výpočty NRR.

Pozn.: výpočty v grafu mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.

Vedle pravidla rozpočtové odpovědnosti daného Zákonem sleduje MF ČR u obcí a krajů další dva ukazatele, u kterých stanovuje jejich doporučenou úroveň. Jedná se o ukazatel poměru 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 poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům, který vyjadřuje, jaký poměr aktiv je kryt cizími zdroji, by podle doporučení MF ČR neměl být u obcí a krajů vyšší než 25 %. Tuto hranici v roce 2021 překračovalo celkem 190 ÚSC, z toho 181 obcí (2,9 % všech obcí) a 9 krajů. Jedná se o meziroční nárůst o 25 ÚSC. Z obcí překračujících dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti nespĺňuje požadavek poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům 126 obcí, tj. 21,8 % obcí překračujících dluhové kritérium, resp. 2 % všech obcí. V obcích překračujících hodnoty obou kritérií žije 0,7 % obyvatel ČR. Nejvyšší hodnoty ukazatele poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům vykazují obce Turovice (574,1 %) a Prameny (232,1 %). Žádná další obec nepřekročila hranici 100 % poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům.²⁰

Ukazatel celkové likvidity vyjadřující poměr 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 mezi 0 a 1. Toto doporučení nedodržuje celkem 72 (tj. 1,2 %) obcí, jedná se o meziroční pokles o 12 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 2021 zařazeno pět obcí (oproti sedmi obcím v roce 2020).

Celkový počet obyvatel žijících v těchto obcích je 1 925, což je necelých 0,02 % z celkové populace ČR (v roce 2020 to bylo 3 409 obyvatel). Příčinou překročení monitorovaných ukazatelů bylo především odložení splátek

²⁰ Pokud ukazatel poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům překračuje 100 %, znamená to, že tato obec vykazuje záporné vlastní jmění.

přijatých úvěrů nebo zápůjček v souladu se splátkovým kalendářem. 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 pořízovaného dlouhodobého hmotného majetku,
- b) nutnost 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 poměru cizích zdrojů na celkových aktivech.

Závěr: K 31. prosinci 2021 překračovalo dluhové kritérium definované v § 17 odst. 1 Zákona celkem 578 obcí a žádný kraj. V roce 2021 nesplnilo svou povinnost snížit dluh o Zákonem definovanou minimální úroveň celkem 10 obcí. Všechny tyto obce však v roce 2022 provedly nápravná opatření.

Shrnutí

Národní rozpočtová rada konstatuje, že v roce 2021:

- 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) nelze vyhodnotit dodržení hranice strukturálního deficitu, neboť druhá novela Zákona tuto hranici pro rok 2021 nestanovila,
- d) hranici 60% výše dluhu územního samosprávného celku (§ 17 písm. a) Zákona) překračovalo celkem 578 obcí,
- e) povinnost snížit svůj dluh v roce 2021 o stanovenou minimální úroveň nesplnilo celkem deset obcí, avšak následně ve stanovené lhůtě tyto obce 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 rozvolnění pravidla strukturálního salda provedené druhou novelou Zákona významně snižuje účinnost fiskálních pravidel a vzdaluje veřejné rozpočty od návratu na udržitelnou úroveň.