

**Úřad
Národní
rozpočtové
rady**

**Dopady koronavirové krize
na hospodaření územních
samosprávných celků
v roce 2020**

Úřad Národní rozpočtové rady

Dopady koronavirové krize na hospodaření územních samosprávných celků v roce 2020

Informační studie

sekce Makroekonomických a fiskálních analýz

září 2020

Roman Kalabiška (roman.kalabiska@unrr.cz)

Pavel Morda (pavel.morda@unrr.cz)

Úřad Národní rozpočtové rady

Holečkova 31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010

e-mail: podatelna@unrr.cz

www.rozpoctovarada.cz

Úvod

V důsledku pandemie COVID-19 došlo v roce 2020 k přerušení dlouhého období ekonomického růstu. Pokles ekonomické aktivity se ve veřejných rozpočtech projevil jednak na příjmové straně – prostřednictvím poklesu daňových i nedaňových příjmů a jednak na výdajové straně, kde došlo k aktivaci nových či stávajících výdajových programů. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem a s přihlédnutím k vývoji epidemiologické situace lze předpokládat, že koronavirová krize bude mít na veřejné rozpočty značný dopad nejen v roce 2020, ale i v letech příštích. Kromě primárních dopadů na státní rozpočet, jehož schválený deficit pro rok 2020 byl v posledních měsících několikrát navýšen až k současné hodnotě 500 mld. Kč, však zprostředkovaně dojde také k ovlivnění hospodaření místních vládních institucí.

Sektor místních vládních institucí vykazoval od roku 2015 do roku 2019 rozpočtové přebytky v průměrné výši 0,7 % HDP a každoročně tak přispíval k lepšímu hospodaření celého sektoru veřejných institucí. Vzhledem k současnému vývoji ekonomiky zasažené koronavirovou krizí je však budoucí pozitivní vývoj hospodaření sektoru místních vládních institucí nejistý.

Cílem této studie je provést kvantifikaci dopadu poklesu ekonomické aktivity na rozpočty obcí a krajů. Tato diskuze je důležitá nejen kvůli dopadu cyklického snížení příjmů v letošním roce, ale také z důvodu možného trvalého poklesu příjmů pro obecní a krajské rozpočty v příštích letech. Tento výpadek příjmů může nastat v důsledku vládou navrhovaných změn daňového systému, konkrétně především v důsledku zrušení superhrubé mzdy. Dle výpočtů ÚNRR¹ by se přímý výpadek příjmů veřejných rozpočtů pohyboval okolo 90 mld. Kč, přičemž přibližně jedna třetina této částky by dopadla na rozpočty místních samospráv.

Následující studie se v první části věnuje stručné analýze hospodaření územních samosprávných celků během posledních pěti let, zatímco druhá část přináší projekci jejich hospodaření pro rok 2020. Pro letošní rok je ve studii uvedeno několik citlivostních scénářů, jejichž cílem je nastínit možné dopady předpokládaného poklesu veřejných příjmů na rozpočty místních vládních institucí. Současně vyčíslujeme potenciální vývoj plnění pravidla rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků v roce 2020, definovaného v § 17² zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

1 Vývoj hospodaření územních samosprávných celků

Účelem této kapitoly je představit základní fakta o hospodaření územních samosprávných celků. Znalost těchto údajů následně přispěje k vytvoření projekce hospodaření územních samosprávných celků pro rok 2020. Kapitola obsahuje časové řady od roku 2015 do roku 2019. Aktuální data o hospodaření územních samosprávných celků lze nalézt ve Zprávě o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti, kterou pravidelně publikuje Národní rozpočtová rada³ či v Monitoringu hospodaření územních samosprávných celků, který pravidelně vydává Ministerstvo financí⁴.

Významnou část sektoru veřejných institucí, o kterém hovoří zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (dále jen „Zákon“), tvoří (dle § 3) územní samosprávné celky (ÚSC), kterými jsou dle Ústavy České republiky obce a kraje. V národním účetnictví dle metodiky ESA 2010 tvoří územní samosprávné celky subsektor místních vládních institucí (S.1313), který je však rozšířen o část místních příspěvkových organizací a veřejných podniků.⁵

Hospodaření subsektoru místních vládních institucí bylo v posledních pěti letech velmi příznivé a každoročně vylepšovalo hospodaření celého sektoru veřejných institucí (viz graf 1). Průměrný roční pozitivní příspěvek činil ve sledovaném období 0,7 % HDP. Přebytkové hospodaření se projevilo také ve zvýšení zůstatků na bankovních účtech (pro zjednodušení dále jen „úspory“)⁶ územních samosprávných celků. Úspory se mezi lety 2015 a 2019

¹ Stanovisko Národní rozpočtové rady ze dne 2. září 2020 č. 5/2020 k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky (viz <https://unrr.cz/nrr-vydala-nove-stanovisko-k-vyvoji-hospodareni-sektoru-verejnych-instituci-a-k-nastaveni-fiskalni-a-rozpocetove-politiky/>).

² Územní samosprávný celek hospodaří v zájmu zdravých a udržitelných veřejných financí tak, aby výše jeho dluhu nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky.

³ Viz <https://unrr.cz/vydavame/sdeleni/>.

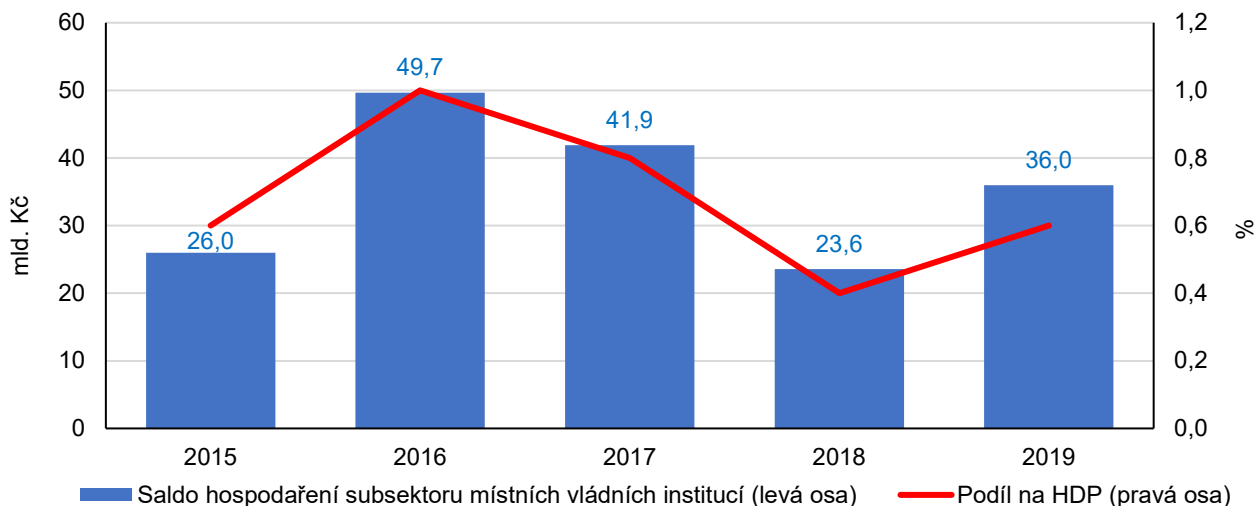
⁴ Viz <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/hospodareni-obci/monitoring-hospodareni-uzemnich-samospra>.

⁵ Místní vládní instituce (S.1313) – Tento subsektor zahrnuje takové druhy jednotek veřejné správy, jejichž pravomoc se vztahuje pouze na místně určenou část ekonomického území, s výjimkou místních orgánů fondů sociálního zabezpečení. Dále sem patří ty neziskové instituce, které jsou kontrolovány místními vládními institucemi a jejichž pravomoc se omezuje na ekonomické území ve správě místních vládních institucí. Zdroj: ČSÚ: Evropský systém účtů ESA 2010 (2015).

⁶ Jedná se o modelové zjednodušení. Je zřejmé, že územní samosprávné celky mohou mít alokované uspořené peněžní prostředky v termínovaných vkladech, cenných papírech či jiných dlouhodobých aktivech.

téměř zdvojnásobily a ke konci roku 2019 jejich objem přesáhl 230 mld. Kč. Je nutné poznamenat, že více než čtvrtina celkové částky (téměř 67 mld. Kč) je alokována na bankovních účtech Hlavního města Prahy.

Graf 1 Saldo hospodaření subsektoru místních vládních institucí

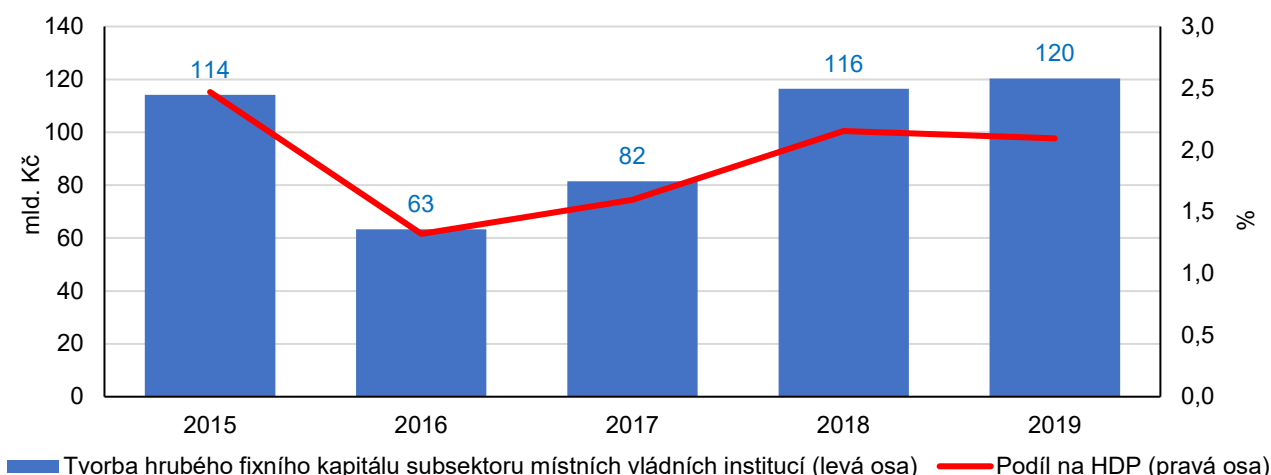


Zdroj: Eurostat (2020).

Nejvíce volatilní položkou výdajů subsektoru místních vládních institucí tvoří investice. Z makroekonomického hlediska není příliš žádoucí, aby v situaci, kdy dochází k cyklickému poklesu veřejných příjmů, byly ve snaze o dosažení vyrovnaného rozpočtu investice vytěsňovány. Tento přístup by přispíval k nežádoucímu prohlubování ekonomického cyklu.

Vývoj investiční aktivity sektoru místních vládních institucí byl v posledních pěti letech převážně příznivý. V roce 2016 sice došlo k výraznému meziročnímu propadu⁷, avšak od následujícího roku objem investic každým rokem rostl. Jejich průměrná výše za celé období činila 1,9 % HDP (viz graf 2). Ve stejném období dosahoval průměr investic místních vládních institucí v zemích EU 1,2 % HDP. Lepšího průměrného výsledku dosáhly ve sledovaném období pouze čtyři státy EU – Francie (2 %), Polsko (2 %), Finsko (2,4 %) a Švédsko (2,5 %).⁸

Graf 2 Investice subsektoru místních vládních institucí



Zdroj: ČSÚ (2020).

⁷ Vysoká investiční aktivita v roce 2015 byla ovlivněna mimořádně vysokým čerpáním finančních prostředků z fondů Evropské unie.

⁸ Mezinárodní srovnání je však problematické z důvodu různého nastavení fiskálního federalismu v uvedených státech.

Ve vztahu k následujícím zátěžovým testům je nutné konstatovat, že v důsledku výpadku části daňových příjmů a místních poplatků, které by jinak místní vládní instituce obdržely, se letos dá očekávat snížení investiční aktivity v tomto sektoru. Zároveň je třeba podotknout, že pro rok 2020 jsou k dispozici data pouze pro plánované investiční výdaje, které však byly od roku 2016 přibližně o třetinu vyšší než jejich skutečný stav na konci roku. Je tedy nutné poznamenat, že i přes plánovaný deficit sektoru místních vládních institucí může skutečné saldo hospodaření skončit stejně jako v minulých letech výrazně lépe.⁹

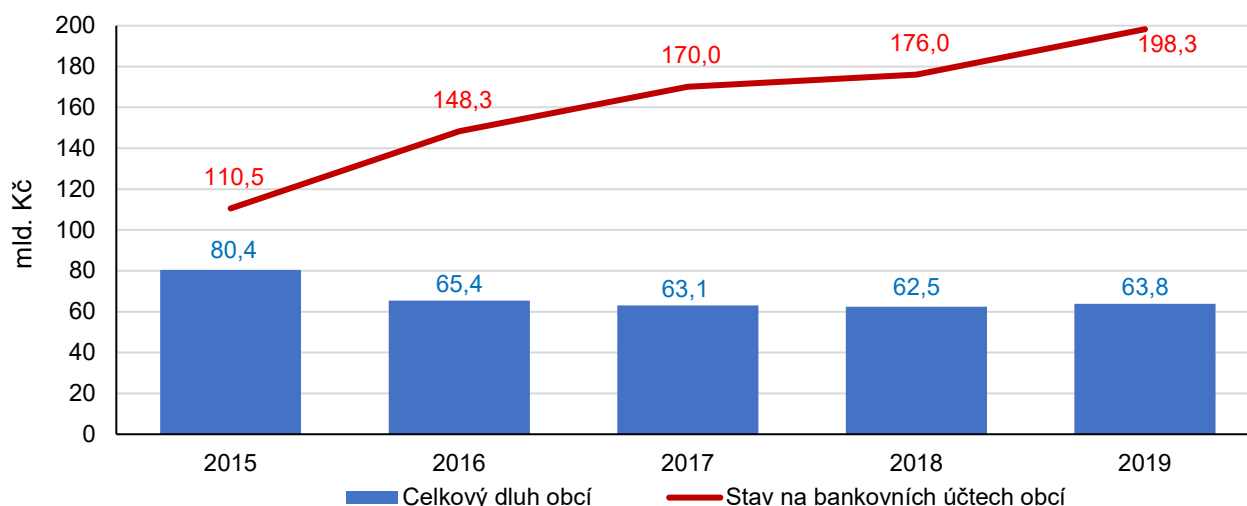
Ve zbylé části studie je v souladu se Zákonem metodicky pracováno pouze s územními samosprávnými celky.

1.1 Obce

Od roku 2015 až do roku 2018 každoročně docházelo k poklesu celkového dluhu obcí (viz graf 3), přičemž k největšímu meziročnímu poklesu téměř o pětinu došlo v roce 2016. Na konci roku 2019 činila celková výše dluhu obcí 63,8 mld. Kč a meziročně tak došlo k mírnému nárůstu. Souhrnná částka dluhu těch obcí, kde dluh převyšoval limit 60 % průměru příjmů¹⁰ a neodpovídal tak pravidlu rozpočtové odpovědnosti, dosáhla 3,8 mld. Kč a ve srovnání s rokem 2018 vzrostla o 190 mil. Kč.

Průměrná výše zadlužení obcí v roce 2019 činila 16,1 % průměru jejich příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky, a došlo tedy k meziročnímu nárůstu o téměř 0,5 p.b. Zcela bez dluhu pak hospodařilo 3 613 obcí, tj. více než polovina všech obcí v ČR. V meziročním srovnání došlo v tomto případě k nárůstu o 21 obcí. Počet obcí, u nichž ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti přesáhl 200 %, meziročně klesl ze 17 na 16 obcí v roce 2019. Mezi lety 2015 a 2019 zároveň docházelo k pravidelným meziročním nárůstům úspor obcí. Přírůstek v kumulované výši činil téměř 90 mld. Kč.

Graf 3 Vývoj celkového dluhu a stavu na bankovních účtech obcí

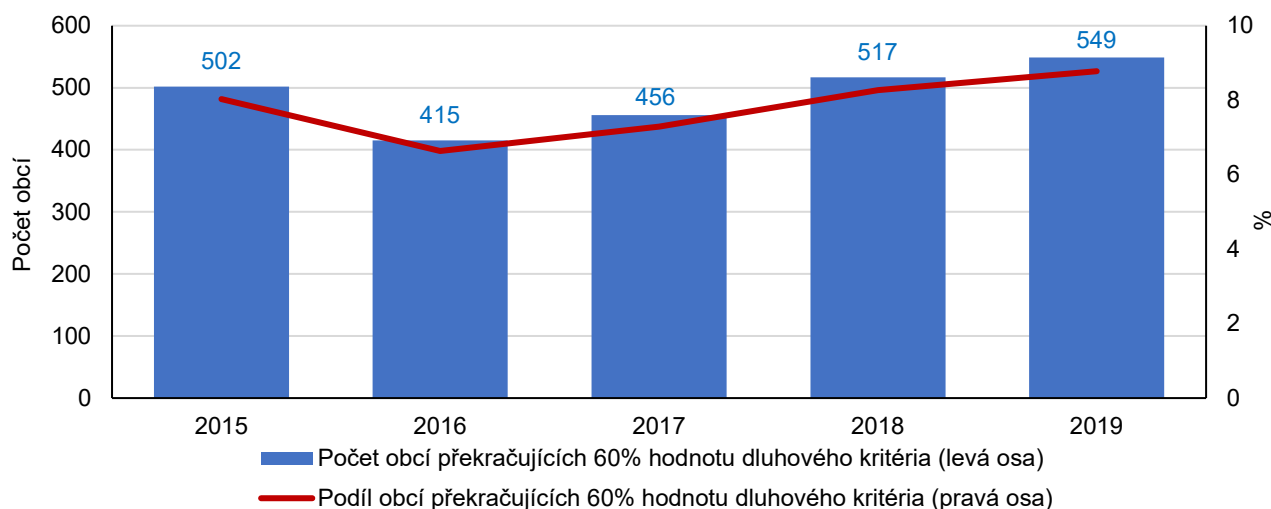


Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020).

V grafu 4 je uveden vývoj počtu obcí, jejichž výše dluhu překročila 60% hranici průměru jejich příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky. Jde tedy o počet obcí překračujících pravidlo hospodaření územních samosprávných celků. Ačkoliv celkový dluh obcí mezi lety 2016 a 2019 mírně klesl, počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria se zvýšil o více než 30 % ze 415 na 549 obcí.

⁹ Skutečné saldo hospodaření sektoru místních vládních institucí skončilo v posledních pěti letech v průměru o 90 mld. Kč lépe než rozpočtový plán po změnách, který ve stejném období vždy vykazoval deficit.

¹⁰ Podle Zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti § 17.

Graf 4 Vývoj počtu a podílu obcí překračujících hodnotu dluhového kritéria

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

Z tabulky 1 vyplývá¹¹, že hodnotu dluhového kritéria překračují nejčastěji obce s 201–500 obyvateli. Ačkoliv ve všech velikostních skupinách obcí došlo od roku 2015 k nárůstu počtu obcí neplnících dluhové kritérium, nejvýraznější je tento nárůst u obcí s 1–100 obyvateli, u kterých se počet předlužených obcí více než z dvojnásobil, přičemž celkový počet obcí s 1–100 obyvateli klesl ze 467 na 438.

Tabulka 1 Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria pravidla rozpočtové odpovědnosti podle počtu obyvatel

Počet obyvatel obce	Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria					Podíl obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria (v %)				
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
1–100	11	13	14	18	24	2,36	2,87	3,13	4,03	5,48
101–200	69	59	65	71	75	6,98	5,92	6,53	7,21	7,55
201–500	177	151	182	193	184	8,86	7,59	9,14	9,71	9,26
501–1000	123	108	113	124	140	9,04	7,85	8,24	9,01	10,26
1001–2000	79	53	57	71	80	10,62	7,11	7,62	9,42	10,40
2001 a více	43	31	25	40	46	6,26	4,50	3,60	5,73	6,55
Celkem	502	415	456	517	549	8,04	6,64	7,30	8,27	8,78

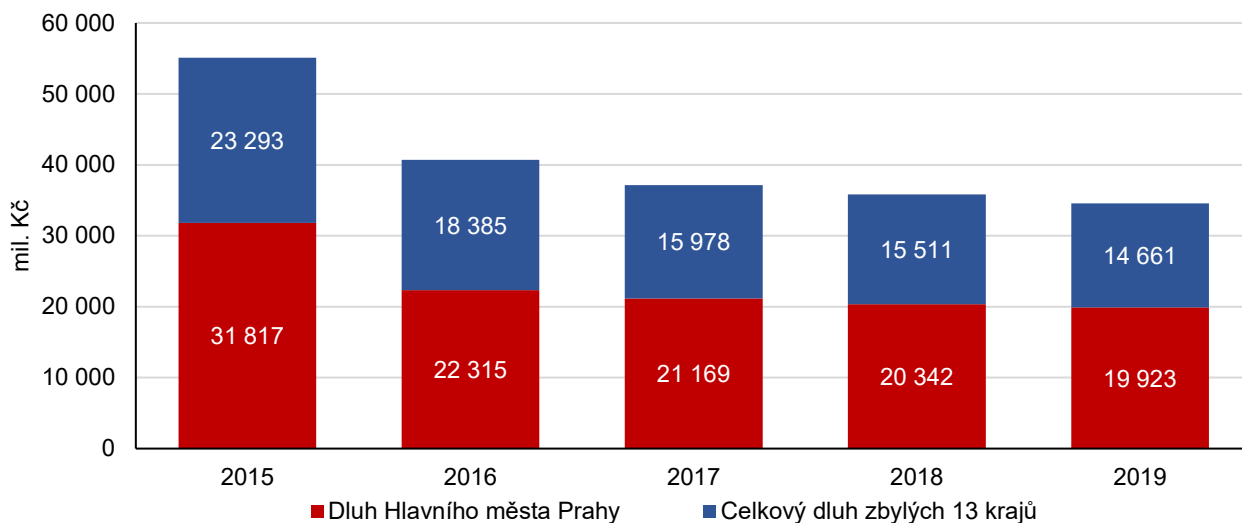
Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020); výpočty ÚNRR.

1.2 Kraje

Na úrovni krajů je dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti nadále plněno s rezervou. Současně v roce 2019 pokračoval klesající trend výše celkového dluhu krajů (viz graf 5). Celková výše dluhu krajů v roce 2019 činila 34,6 mld. Kč, tedy o 1,3 mld. Kč méně než v roce 2018. Od roku 2015 tak došlo k poklesu celkového dluhu krajů o 37,2 %. Je ale nutné poznamenat, že více než polovinu celkového objemu dluhu krajů tvoří dluh Hlavního města Prahy.¹²

¹¹ V této části analýzy nejsou zahrnuty obce Bražec (Karlovarský kraj), Doupovské Hradiště (Karlovarský kraj), Kozlov (Moravskoslezský kraj), Město Libavá (Moravskoslezský kraj), Luboměř pod Strážnou (Moravskoslezský kraj), Polná na Šumavě (Jihočeský kraj), které vznikly k 1.1.2016 a také obce Krhová (Zlínský kraj) a Poličná (Zlínský kraj). Pro uvedené obce jsou dostupná data pouze pro část sledovaného období. Zahnutí těchto obcí by však výsledky analýzy prakticky nezměnilo.

¹² Praze se přiznává postavení a pravomocí obce a zároveň kraje, viz Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Graf 5 Vývoj celkového dluhu krajů a Hlavního města Prahy

Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020); výpočty ÚNRR.

Zcela bez dluhu v roce 2019 hospodařily tři kraje – Plzeňský, Jihočeský a Královéhradecký. Hlavní město Praha vykázalo v roce 2019 dluh ve výši 19,9 mld. Kč (tj. 23,7% podíl dluhu k příjmům). Průměrná výše dluhu zbylých 10 krajů v roce 2019 činila 1,47 mld. Kč. Z těchto krajů měl nejvyšší dluh Olomoucký kraj (3,4 mld. Kč), který současně vykazoval nejvyšší podíl dluhu k průměrným příjmům (23,5 %). Kraj s druhou nejvyšší hodnotou dluhového kritéria byl Zlínský kraj (14,7 %). U obou krajů však již od roku 2015 dochází k pravidelnému meziročnímu snižování dluhu. Ostatní kraje vykazují hodnotu dluhového kritéria nižší než 10 %.

Je vhodné zmínit, že u vykazovaného dluhu se jedná o takzvaný hrubý dluh, tedy celkový objem závazků každého subjektu. Čistý finanční dluh¹³ tak u některých obcí a krajů může být výrazně nižší. Důvodem mohou být pohledávky ve formě zůstatků na bankovních účtech, dlouhodobé termínované vklady, držené dluhové cenné papíry, majetkové účasti a další. Přestože tedy například Hlavní město Praha v roce 2019 vykazovalo hrubé zadlužení ve výši téměř 20 mld. Kč, jeho zůstatky na bankovních účtech ke stejnému datu dosahovaly více než 60 mld. Kč a jeho čistá pozice je tedy značně přebytková.

SHRNUTÍ

Hospodaření subsektoru místních vládních institucí vykazovalo v posledních pěti letech rozpočtové přebytky, a pozitivně tak ovlivňovalo hospodaření celého sektoru veřejných institucí. Současně místní vládní instituce přispívaly k tvorbě hrubého fixního kapitálu, a to v průměrné roční výši téměř 2 % HDP. Celkový dluh obcí ve sledovaném období klesl o více než pětinu, zatímco úspory se zvýšily téměř o 80 %. I přesto však došlo k mírnému nárůstu počtu obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria. Na krajské úrovni bylo kritérium plněno s rezervou, přičemž tři kraje v roce 2019 hospodařily zcela bez dluhu.

¹³ Čistý finanční dluh je rozdílem mezi celkovým hrubým dluhem a likvidními finančními aktivy.

2 Předpoklady a metodika projekce a zátěžových testů

V následující kapitole představujeme projekci hospodaření obcí a krajů na rok 2020. Vzhledem k faktu, že Hlavní město Praha prakticky vykonává funkci obce i kraje zároveň, bude v této studii zahrnuta v celkových počtech obcí i krajů, ale bude vždy jmenována zvlášť. Jelikož současná pandemie onemocnění COVID-19 vyvolala šok pro veřejné rozpočty, jaký v posledním desetiletí česká ekonomika nepamatuje, může stávající situace sloužit také jako základní scénář pro zátěžové testy rozpočtů ÚSC. Tato informační studie slouží především k ilustraci problému vytvořeného touto krizí a k zavedení metodiky pro budoucí zátěžové testy.

Studie používá data ze Státní pokladny Ministerstva financí. Konkrétně jde o konsolidované příjmy, výdaje, dluh a stav bankovních účtů ÚSC do roku 2019 (vždy k 31. 12.). Pro rok 2020 předpokládáme pokles daňových příjmů obcí a krajů na základě rozdílů predikcí fiskálních příjmů ČR mezi srpnem 2019 a dubnem 2020, které byly podkladem pro jednání Výboru pro rozpočtové prognózy¹⁴. Konkrétně se jedná o pokles o 20,27 % u daně z příjmů fyzických osob, 26,86 % u daně z příjmů právnických osob a 3,71 % u daně z přidané hodnoty. Mimo to na základě odborného odhadu ÚNRR počítáme s poklesem příjmů z místních poplatků. Jde o 50% pokles u místních poplatků z pobytu a místních poplatků za užívání veřejného prostranství a 5% pokles u místních poplatků za odpad. Ostatní příjmy jsou zahrnuty ve výši předpokládaných příjmů na rok 2020.¹⁵ Zároveň je zahrnut mimořádný kompenzační bonus¹⁶ obcím za výpadek daňových příjmů ve výši 1 250 Kč na obyvatele.¹⁷ Dále zjednodušeně předpokládáme výdaje v roce 2020 ve výši plánovaných výdajů po změnách, i když se dá očekávat, že skutečné výdaje obcí budou nižší než plánované z důvodů diskutovaných v kapitole 1, tedy zejména v důsledku možného nadhodnocení plánované investiční aktivity. Pro zjednodušení analýzy v této studii nezahrnujeme další možné výpadky příjmů, které by však ovlivnily jen malou část obcí, například parkovné či výpadek příjmů z prodeje jízdenek dopravních podniků apod. Výpočty dluhového ukazatele byly provedeny dle Zákona jako výše dluhu ÚSC k 31. 12. daného roku vydělená průměrem jeho příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky.

V této informační studii jsou použity následující **dvě projekce**:

Dluhová projekce, která předpokládá, že ÚSC budou výpadek příjmů financovat výhradně nárůstem dluhu i v případě, kdy mají dostatečné úspory na pokrytí deficitu. Tato projekce je pouze teoretická a je uvedena především pro ilustraci rozsahu problému a možných dopadů poklesu daňových příjmů a příjmů z poplatků na místní rozpočty. Na jejím základě budeme schopni odhadnout, které obce a které kraje budou zasaženy výpadkem příjmů více a které méně, popř. zda jim hrozí překročení 60% hranice dluhového pravidla rozpočtové odpovědnosti. Takové obce a kraje budeme dále ve studii označovat jako „ohrožené“.¹⁸

Mírnější **realistická projekce** předpokládá, že ÚSC budou kombinovat zdroje financování výpadku příjmů. Na základě odborného odhadu ÚNRR předpokládáme, že obce a kraje budou držet úspory ve výši alespoň 20 % výdajů v roce 2020 a tu část úspor, která převyšuje tuto hranici, použijí na financování vzniklého deficitu. Jinými slovy, v první fázi pokrývání výpadku příjmů budou použity úspory ÚSC až do výše, kdy jim na bankovních účtech zbydou prostředky jen ve výši 20 % plánovaných výdajů na rok 2020.¹⁹ 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.

¹⁴ Viz <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/vybor-pro-rozpocetove-prognozy/jednani-vyboru-pro-rozpocetove-prognozy>.

¹⁵ Z důvodu chybějících dat u následujících obcí jsme použili příjmy stejné jako v roce 2019: Kostelec nad Černými lesy (Středočeský kraj), Hlincová Hora (Jihočeský kraj), Kostelní Radouň (Jihočeský kraj), Neprobylice (Středočeský kraj), Prameny (Karlovarský kraj), Rybník (Plzeňský kraj).

¹⁶ 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. Účelem příspěvku je kompenzace propadu daňových příjmů obcí v souvislosti s vyplácením státní pomoci pro živnostníky a společníky malých s.r.o.

¹⁷ U 26 obcí je tato kompenzace vyšší než celkový výpadek příjmů.

¹⁸ Jedná se o obce ohrožené tím, že v případě nevhodně zvolené kombinace financování deficitu mohou překročit 60% hranici pravidla rozpočtové odpovědnosti.

¹⁹ Celkem mají obce k dispozici 115,6 mld. Kč na pokrytí poklesu příjmů, což představuje 58,3 % stavu úspor obcí k 31. 12. 2019, zatímco kraje mají k dispozici 45 mld. Kč na pokrytí poklesu příjmů, což představuje 44 % stavu úspor krajů k 31. 12. 2019.

3 Výsledky analýzy

Mezi lety 2015 a 2019 se podíl obcí s deficitním hospodařením pohyboval mezi 20 a 32 %. Vlivem výpadku daňových příjmů a místních poplatků ÚNRR odhaduje, že v roce 2020 může podíl takových obcí skokově vzrůst až na 86,5 %. Patřilo by mezi ně mimo jiné i Hlavní město Praha, které od roku 2012 hospodařilo s přebytkem. Ačkoliv jsou rozdíly podle počtu obyvatel i podle kraje, v němž se obce nacházejí, nevýrazné, obecně můžeme konstatovat, že největší nárůst podílu obcí s deficitem se dá očekávat u nejmenších obcí s 1–100 obyvateli (60,8 p.b.). Příslušné údaje obsahuje tabulka 2.

Tabulka 2 Počet obcí v deficitu podle počtu obyvatel

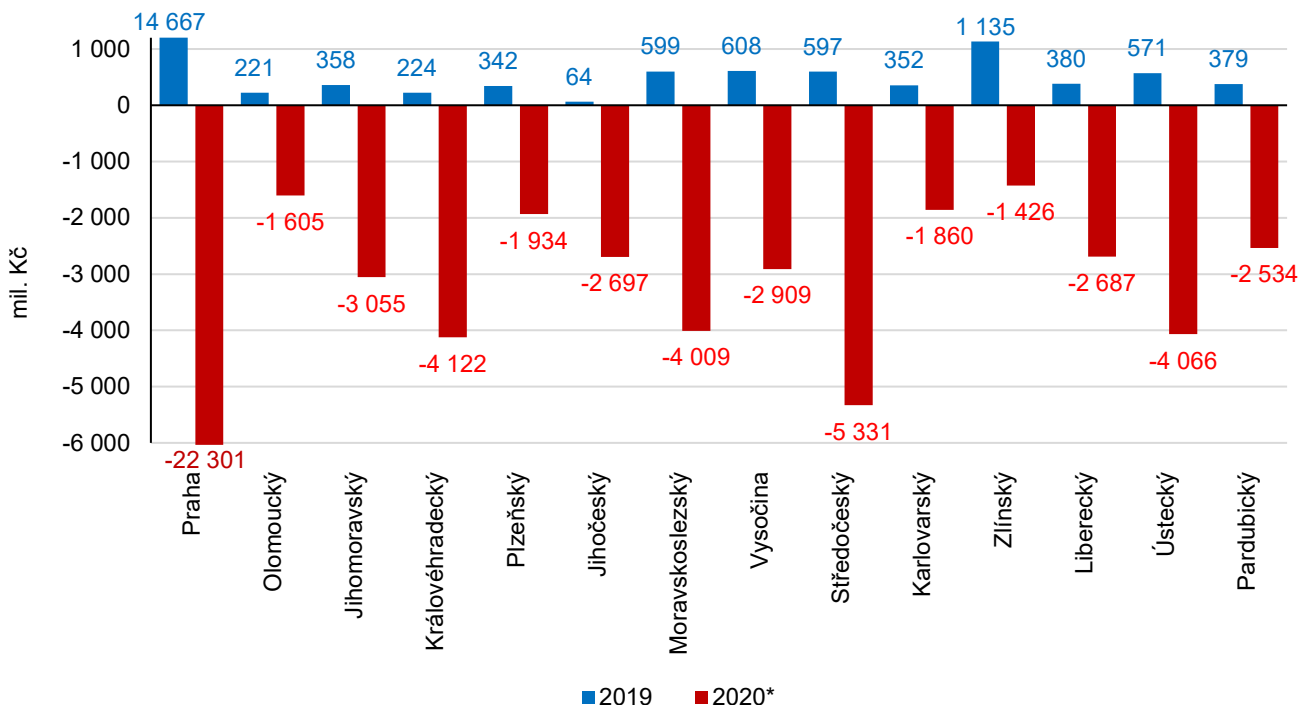
Počet obyvatel obce	Počet obcí v deficitu		Podíl obcí v deficitu (v %)	
	2019	2020*	2019	2020*
1–100	100	366	22,8	83,6
101–200	217	793	21,8	81,3
201–500	496	1 689	25,0	84,5
501–1000	382	1 203	28,0	88,5
1001–2000	234	685	30,4	88,3
2001 a více	285	673	40,6	95,3
Celkem	1 714	5 409	27,4	86,5

Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020); výpočty ÚNRR.

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

Zatímco v roce 2019 všechny kraje hospodařily s přebytkem, v roce 2020 jsou všechny vlivem výpadku příjmů ohroženy propadem do deficitu (viz graf 6). Je však nutné dodat, že výdaje krajů v roce 2020 mohou být nižší než původně plánované. Deficit krajských rozpočtů by byl v takovém případě nadhodnocený.

Graf 6 Saldo krajských rozpočtů



Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020); výpočty ÚNRR.

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

3.1 Dluhová projekce

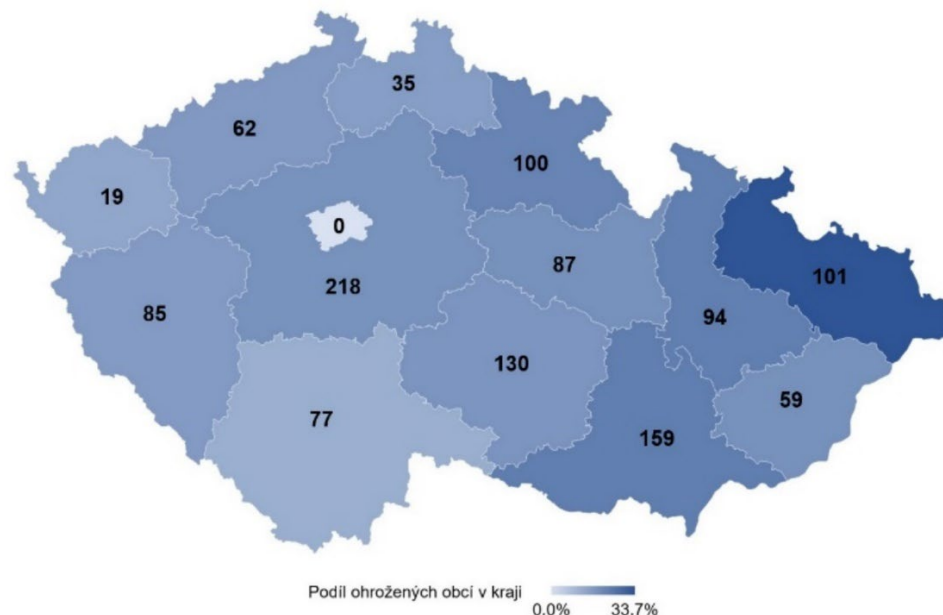
Pro lepší ilustraci rozsahu důsledků výpadku příjmů ÚSC a následného zhoršení salda obecních a krajských rozpočtů se zaměříme nejprve na dluhovou projekci pro rok 2020. Tabulka 3 a graf 7 ukazují počty obcí podle počtu obyvatel a podle kraje, které v roce 2019 nepřekračovaly 60% hranici dluhového kritéria, ale dle dluhové projekce ÚNRR v roce 2020 již tuto hranici překročí, pokud budou financovat deficit pouze dluhem bez použití úspor. Celkem jde o 1 226 obcí, z nichž více než polovina (679 obcí) v roce 2019 hospodařila bez dluhu. Nejvíce ohrožené jsou obce s 1001–2000 obyvateli a obce v Moravskoslezském kraji. Nejpříznivěji projekce vychází pro nejmenší obce do 100 obyvatel a pro obce v Jihočeském kraji, kde je ohrožených pouze 12,4 % obcí. Navzdory očekávanému deficitu krajských rozpočtů ÚNRR nepovažuje žádný z krajů za ohrožený, zejména z důvodu dostatečných úspor a nízkého současného zadlužení. Pouze tři kraje měly v roce 2019 vyšší než 10% podíl dluhu k příjmům, konkrétně Hlavní město Praha (23,7 %), Olomoucký kraj (23,5 %) a Zlínský kraj (14,7 %).

Tabulka 3 Počet ohrožených obcí v roce 2020 a počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria v letech 2019 a 2020 podle počtu obyvatel

Počet obyvatel obce	Počet ohrožených obcí	Podíl ohrožených obcí (v %)	Počet obcí překračující 60% hodnotu dluhového kritéria	
	2020*	2020*	2019	2020*
1–100	52	11,9	24	76
101–200	150	15,4	75	214
201–500	388	19,4	184	558
501–1000	290	21,3	140	416
1001–2000	203	26,2	80	275
2001 a více	143	20,3	46	183
Celkem	1 226	19,6	549	1 722

Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020); výpočty ÚNRR.
Pozn.: *Pro rok 2020 se jedná o projekci.

Graf 7 Počet ohrožených obcí podle kraje



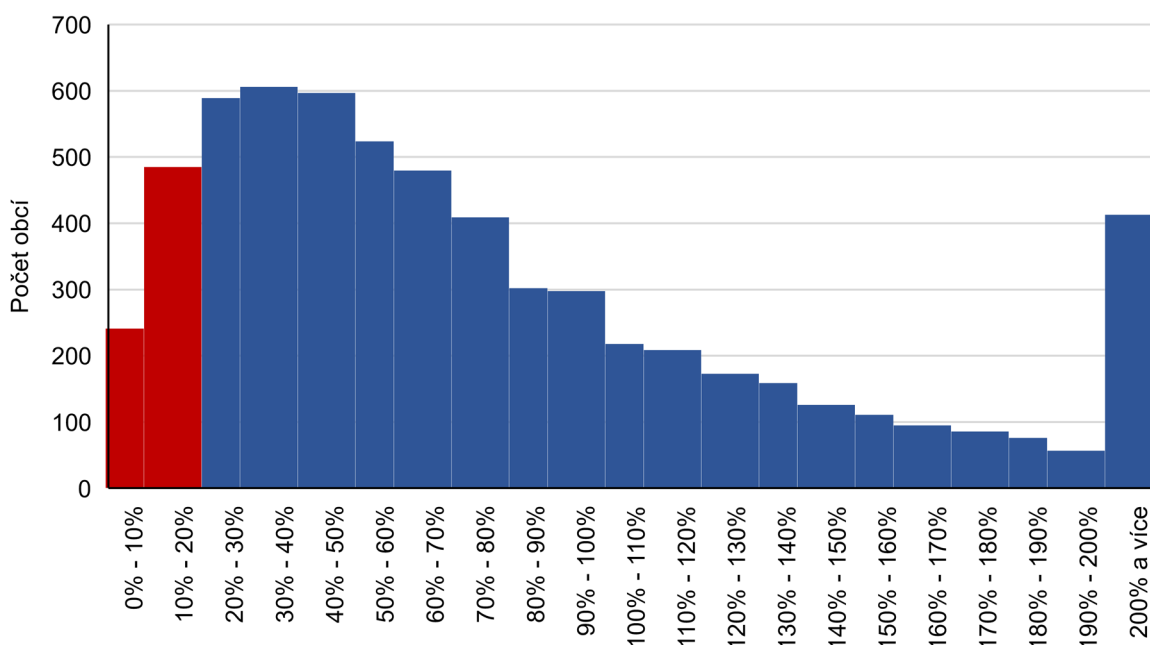
Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020); výpočty ÚNRR.

V roce 2019 překračovalo 60% hranici dluhového kritéria 549 obcí. Na to, aby se jejich počet v roce 2020 nezvýšil, by musely obce vydat v průměru alespoň 49 % ze svých úspor. Téměř třetině z ohrožených obcí však jejich úspory na pokrytí očekávaného deficitu nestačí. U 114 ohrožených obcí je jejich očekávaný deficit dokonce dvakrát či vícekrát vyšší než jejich úspory.

3.2 Realistická projekce

V této části studie se zabýváme realistickou projekcí, která předpokládá kombinované financování deficitu obcí a krajů. Nejprve počítáme s financováním deficitu úsporami až do chvíle, kdy ÚSC na bankovních účtech zbyde 20% rezerva na pokrytí výdajů, pak bude využito financování dluhem. Z grafu 8 vyplývá, že celkem 726 obcí disponovalo ke konci roku 2019 hotovostí nižší než 20 % jejich plánovaných výdajů na rok 2020. V realistickém scénáři tak tyto obce nemají možnost financovat deficit úsporami, ale pouze dluhem. V těchto obcích, mezi kterými najdeme i dvě krajská města, žijí přibližně dva miliony obyvatel. Naopak počet obcí, jejichž zůstatek na bankovních účtech je vyšší než 100 % jejich plánovaných výdajů na rok 2020, je 1 723. V těchto obcích žije 669 700 obyvatel (tj. 6,3 % obyvatel ČR). Zpravidla se jedná o menší obce, z nichž pouze dvě mají více než 5 000 obyvatel.

Graf 8 Počet obcí podle podílu hotovosti k 31. 12. 2019 na plánovaných výdajích na rok 2020



Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020); výpočty ÚNRR.

Tabulka 4 ukazuje vývoj celkového zadlužení územních samosprávných celků mezi lety 2015–2019, včetně realistické projekce ÚNRR na rok 2020. Očekáváme, že celkové zadlužení obcí se v roce 2020 bude blížit stavu v roce 2015 a meziročně se zvýší přibližně o pětinu.²⁰ U krajů odhadujeme výrazné zvýšení zadlužení. Na vině jsou především vysoké plánované výdaje krajů na rok 2020, které celkově dosahují 386,5 mld. Kč oproti loňským 313,4 mld. Kč. Z důvodů diskutovaných v kapitole 1 však očekáváme, že skutečné výdaje krajů budou nižší. Realistická projekce současně 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 v této kapitole podrobněji zaměříme na analýzu dluhového ukazatele obcí.

²⁰ Bez kompenzačního bonusu (podrobněji popsán v kapitole 2) by celkový dluh obcí v roce 2020 mohl dosáhnout až 88 mld. Kč.

Tabulka 4 Zadlužení územních samosprávních celků (mil. Kč)

ÚSC	Celkový dluh					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Obce (vč. Prahy)	80 386	65 398	63 077	62 483	63 807	79 001
Kraje (bez Prahy)	23 293	18 385	15 978	15 511	14 661	52 347
Celkem	103 679	83 783	79 055	77 995	78 468	131 348

Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020); výpočty ÚNRR.

Pozn.: *Pro rok 2020 se jedná o projekci. Součty v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.

Z tabulky 5 vyplývá, že podle realistické projekce se počet obcí, které překračují 60% hranici dluhového pravidla, zvýší v roce 2020 z 549 na 660 obcí. Počet obcí překračujících dluhové kritérium podle projekce klesne pouze v kategorii do 200 obyvatel.²¹ V případě větších obcí nad 2 000 obyvatel se počet obcí překračujících dluhové pravidlo dokonce více než zdvojnásobí. Můžeme tedy konstatovat, že výpadek příjmů bude mít silnější vliv na větší obce, zejména kvůli faktu, že mají obecně nižší poměr úspor na pokrytí tohoto výpadku.

V porovnání s předchozími lety můžeme současně pozorovat změnu podílu obcí překračujících dluhové kritérium v závislosti na jejich velikosti. Zatímco průměrná velikost takových obcí v roce 2019 dosahovala 1 161 obyvatel (medián byl 483 obyvatel), v roce 2020 je to 1 922 obyvatel (medián je 601 obyvatel).

Tabulka 5 Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria podle počtu obyvatel

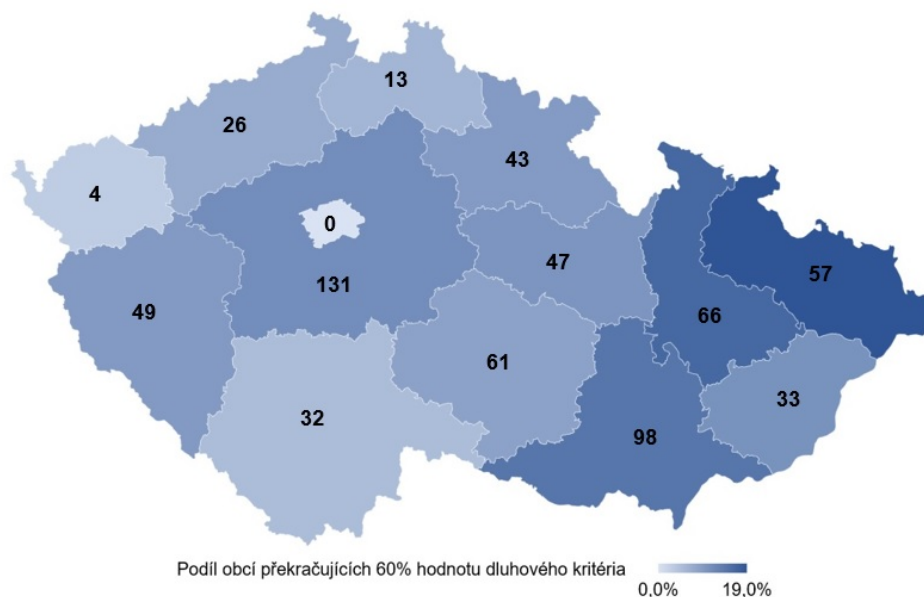
Počet obyvatel obce	Počet obcí překračující 60% hodnotu dluhového kritéria						Podíl obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria (v %)					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
1–100	11	13	14	18	24	16	2,36	2,87	3,13	4,03	5,48	3,65
101–200	69	59	65	71	75	57	6,98	5,92	6,53	7,21	7,55	5,84
201–500	177	151	182	193	184	195	8,86	7,59	9,14	9,71	9,26	9,76
501–1000	123	108	113	124	140	183	9,04	7,85	8,24	9,01	10,26	13,46
1001–2000	79	53	57	71	80	113	10,62	7,11	7,62	9,42	10,40	14,56
2001 a více	43	31	25	40	46	96	6,26	4,50	3,60	5,73	6,55	13,60
Celkem	502	415	456	517	549	660	8,04	6,64	7,30	8,27	8,78	10,55

Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020); výpočty ÚNRR.

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

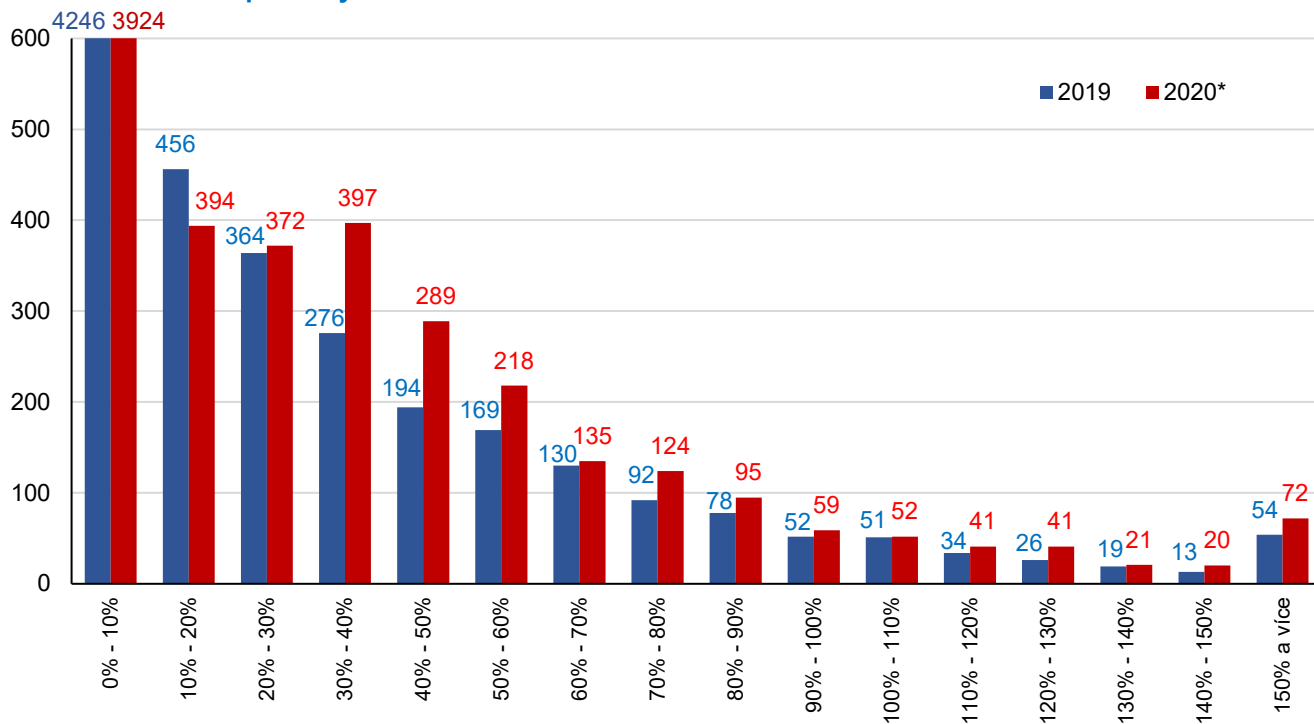
Graf 9 ukazuje, že nejvyšší počet obcí, které v realistické projekci překračují 60% hranici dluhového pravidla, se nachází ve Středočeském kraji (131, tj. 11,5 % obcí daného kraje). Z hlediska podílu obcí jsou však na tom hůře ještě další tři kraje – Moravskoslezský (19 %), Olomoucký (16,5 %) a Jihomoravský (14,6 %). V těchto čtyřech krajích se tak nachází většina obcí, jejichž dluh dle projekce převyšuje 60 % příjmů. Naopak pouze čtyři obce překračující dluhové kritérium registruje Karlovarský kraj. Mezi obcemi, jejichž podíl dluhu k průměrným příjmům překračuje 60 %, figurují čtyři krajská města.

²¹ 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 na snížení již existujícího dluhu současně.

Graf 9 Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria pravidla rozpočtové odpovědnosti podle kraje

Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020); výpočty ÚNRR.

Graf 10 ukazuje počet obcí podle hodnoty dluhového ukazatele v realistické projekci. Můžeme pozorovat snížení počtu obcí, jejichž podíl dluhu k příjmům nedosahuje ani 20 %, z loňských 4 702 na 4 318. Zmíněných 384 obcí se tedy přesunulo do některé ze skupin s vyšším dluhovým ukazatelem. Ve skupinách obcí, které překročily jeho 60% hodnotu, projektujeme nárůst o 111 obcí z loňských 549 na letošních 660 (tj. nárůst o 20,2 %). Nejvyšší nárůst (30,2 %) je patrný ve skupinách obcí s hodnotami dluhového ukazatele mezi 40 a 60 %. Počet obcí, u nichž ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti přesahuje 200 % vzrostl z loňských 16 na letošních 24 obcí.

Graf 10 Počet obcí podle výše dluhového ukazatele

Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020); výpočty ÚNRR.
Pozn.: *Pro rok 2020 se jedná o projekci.

Podle projekce dojde také ke snížení počtu obcí bez dluhu z loňských 3 613 na letošních 3 496 (viz tabulku 6). I s využitím velké části úspor na pokrytí výpadku příjmů tak realistická projekce odhaduje, že 812 obcí, které v roce 2019 hospodařily bez dluhu, se letos bude nuceno zadlužit. Jde především o větší obce s více než 2 000 obyvateli.

Současně však tato projekce bere v úvahu obce, jejichž úspory dosahují takové výše, která stačí jak na pokrytí výpadku příjmů, tak i na úhradu současného dluhu.²² Takových obcí, které disponují dostatečným množstvím úspor na úhradu případného deficitu a zároveň splacení veškerého existujícího dluhu, je 695.

Po zahrnutí výše uvedeného by se ve výsledku snížil počet obcí bez dluhu pouze o 117, přičemž většina z nich (61 obcí) má více než 2 000 obyvatel. Nejmenší podíl obcí bez dluhu se nadále bude nacházet v Moravskoslezském kraji (28,7 % obcí).

Tabulka 6 Počet obcí bez dluhu podle počtu obyvatel

Počet obyvatel obce	Počet obcí bez dluhu		Podíl obcí bez dluhu (v %)	
	2019	2020*	2019	2020*
1–100	370	357	84,5	81,5
101–200	760	732	76,5	75,0
201–500	1 241	1 252	62,5	62,7
501–1000	699	689	51,2	50,7
1001–2000	341	325	44,3	41,9
2001 a více	202	141	28,8	20,0
Celkem	3 613	3 496	57,8	55,9

Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020); výpočty ÚNRR.

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

3.3 Citlivost dluhového ukazatele na způsob financování deficitu

Na závěr přidáváme přehled několika citlivostních scénářů a jejich dopadu na dluhový ukazatel obcí. Výsledky jednotlivých scénářů jsou zachyceny v tabulce 7.

Výchozím scénářem, se kterým jsou všechny alternativy srovnávány, je realistická projekce použitá v předchozích částech této informační studie. Její podrobnější popis je uveden v kapitole 2.

Na výchozí scénář navazuje první alternativní scénář 2020 (alternativní 1), který předpokládá, že v první fázi pokrývání výpadku příjmů budou použity úspory obcí a krajů až do výše, kdy jim na bankovních účtech zbydou prostředky na úrovni 30 % plánovaných výdajů na rok 2020. Zbývající část deficitu pak bude financována dluhem. Jelikož oproti realistické projekci mají obce v tomto alternativním scénáři k dispozici menší část úspor na pokrytí deficitu, je v tomto scénáři patrné vyšší zadlužení obcí i vyšší počet obcí s větším než 60% podílem dluhu k příjmům (871 obcí oproti 660 v realistické projekci). Celkový dluh obcí pak dosahuje 102,2 mld. Kč oproti 79 mld. Kč v realistické projekci. Rozdíl v zadlužení krajů je pak přibližně 550 mil. Kč v neprospěch prvního alternativního scénáře.

Další alternativní scénář 2020 (alternativní 2) promítá situaci, kdy by obce vydaly na pokrytí deficitu nanejvýš polovinu svých úspor (stav k 31. 12. 2019). Způsob financování deficitu by se v takovém případě napříč obcemi značně lišil dle výše jejich úspor. Pokud například není deficit obce vyšší než polovina objemu úspor na bankovních účtech ke konci roku 2019, může být taková obec schopna financovat celý svůj deficit úsporami a zároveň snížit celkovou výši dluhu. Díky tomu, že je tento scénář flexibilnější oproti předchozím scénářům, odhaduje i nižší celkové zadlužení ve výši 76,9 mld. Kč. Nevýhodou tohoto scénáře však je to, že není nastavena minimální úroveň úspor potřebných na pokrytí výdajů v roce 2020. Přestože na bankovních účtech obcí po pokrytí deficitu zůstane vždy alespoň polovina úspor, může jít o částku zanedbatelnou v porovnání s plánovanými výdaji. U 687 obcí (tj. 11 %) by zůstatek na bankovních účtech nestačil ani na 10 % plánovaných výdajů na rok 2020.

Poslední citlivostní scénář 2020 (alternativní 3) předpokládá, že přesně polovina deficitu bude hrazená úsporami a druhá polovina dluhem. U ÚSC s kladným saldem hospodaření v roce 2020 bude výše tohoto přebytku použita na snížení současného dluhu. Tento scénář však nepočítá s tím, že na bankovních účtech musí po uhrazení

²² Projekce je v tomto předpokladu velmi optimistická a potenciální počet obcí hospodařících v roce 2020 s dluhem tak může být v realitě výrazně vyšší.

výpadku příjmů kromě případných úspor zůstat také určitá částka na úhradu výdajů. Jde tedy o nejméně realistický scénář. Celkový dluh zde činí 113,3 mld. Kč.

Tabulka 7 Citlivostní scénáře – Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria podle počtu obyvatel

Počet obyvatel obce	Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria				
	2019	2020* (realistická)	2020* (alternativní 1)	2020* (alternativní 2)	2020* (alternativní 3)
1–100	24	16	25	18	37
101–200	75	57	81	75	118
201–500	184	195	252	225	309
501–1000	140	183	239	200	233
1001–2000	80	113	152	120	138
2001 a více	46	96	122	75	70
Celkem	549	660	871	713	905

Zdroj: Státní pokladna: Centrální systém účetních informací státu (2020); výpočty ÚNRR.

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

Závěr

Rozpočtové přebytky sektoru místních vládních institucí měly v posledních letech příznivý dopad na hospodaření sektoru veřejných institucí, tedy na veřejné finance jako celek. Územní samosprávné celky byly současně schopné generovat úspory na bankovních účtech, jejichž celkový objem se během posledních pěti let téměř zdvojnásobil a ke konci roku 2019 převyšoval 233 mld. Kč. Příznivý vývoj zaznamenalo také celkové zadlužení obcí, u něhož ve stejném období došlo k poklesu o více než 20 %.

Počet obcí překračujících pravidlo rozpočtové odpovědnosti se mezi lety 2016 a 2019 zvýšil ze 415 na 549. K největšímu relativnímu růstu došlo u nejmenších obcí do 100 obyvatel. Na úrovni krajů je pravidlo rozpočtové odpovědnosti plněno se značnou rezervou. Nejvyššího zadlužení k průměrným příjmům v roce 2019 dosahovalo Hlavní město Praha, přičemž relativní výše jeho zadlužení činila 23,7 %. Naopak kraje Plzeňský, Jihočeský, Královohradecký hospodařily v roce 2019 zcela bez dluhu.

Tento pozitivní vývoj však bude vzhledem k vypuknutí koronavirové krize v letošním roce podle projekce ÚNRR přerušeno. Pokles ekonomické aktivity dopadne nejen na státní rozpočet, ale zprostředkovaně také na rozpočty územních samosprávných celků. Zatímco v roce 2019 hospodařilo s deficitem 1 714 obcí, dle předpokladů ÚNRR popsaných v kapitole 2 by mohl v roce 2020 tento počet vzrůst až na 5 409, tedy více než 86 % všech obcí v ČR. V případě krajů by tento dopad mohl být ještě výraznější, protože by se do deficitu propadlo všech 13 krajů (Praha je zahrnuta mezi obcemi). Pokud by obce financovaly deficit pouze prostřednictvím navýšení svého dluhu, překročilo by v roce 2020 dluhové pravidlo rozpočtové odpovědnosti dalších 1 226 obcí. Celkově by tedy jejich počet dosáhl 1 775. Tento scénář však není pravděpodobný. V případě, že obce k financování deficitu využijí kombinaci dluhového financování a čerpání úspor, zvýšil by se počet obcí překračujících 60% hranici pravidla rozpočtové odpovědnosti meziročně o 111, celkově by tedy pravidlo neplnilo 660 obcí (přibližně 10 % celkového počtu obcí). Citlivostní scénáře v závěru studie pak prezentují další možnosti, přičemž hlavním rozdílem mezi jednotlivými scénáři je poměrná část úspor použitá na úhradu deficitu. Všechny alternativní scénáře jsou oproti základnímu scénáři vychýlené směrem nahoru a ukazují na větší potenciální počet obcí překračujících dluhové pravidlo rozpočtové odpovědnosti.