



PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
POSLANECKÁ SNĚMOVNA

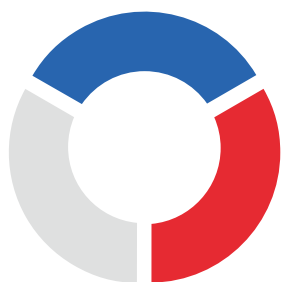
VIII. volební období

1333/0

Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2020



Předkladatel: NRR
Doručeno poslancům: 10. září 2021 v 14:22



Národní rozpočtová rada

ZPRÁVA O PLNĚNÍ PRAVIDEL ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI ZA ROK 2020

září 2021

Národní rozpočtová rada

Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2020

září 2021

č. j.: ÚNRR - 1659/2021

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 | 9 |
| 4 HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ | 14 |
| 4.1 VÝVOJ HOSPODAŘENÍ SUBSEKTORU MÍSTNÍCH VLÁDNÍCH INSTITUCÍ V LETECH 2016–2020 | 14 |
| 4.2 PRAVIDLO ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ A JEHO DODRŽOVÁNÍ V ROCE 2020 | 16 |
| SHRNUTÍ | 21 |

Úvod

V roce 2020 byla ekonomika České republiky, stejně jako většina světových ekonomik, výrazně zasažena pandemií COVID-19. Veřejné finance se dostaly do významné nerovnováhy, jejíž příčinou byl jednak ekonomický pokles a také řada příjmových a výdajových opatření, která měla negativní dopady krize tlumit. To vše ovlivnilo hodnoty ukazatelů, které jsou sledovány v rámci jednotlivých fiskálních pravidel. Nerovnováha veřejných financí však přetrvávala i v roce 2021 a dokonce se prohloubila. Podstatně k tomu přispěly změny v nastavení daňových a výdajových politik. Význam podpůrných programů, majících charakter jednorázových a přechodných opatření, se relativně snížil. Zatímco podpůrné programy po skončení pandemie odezní a nebudou již dále zatěžovat veřejné finance, ostatní přijatá opatření zůstanou a výsledná nerovnováha bude muset být v budoucnu řešena, a to ne nevýznamnou fiskální restrikcí.

Předkládaná Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti (dále jen Zpráva) obsahuje hodnocení dodržování fiskálních pravidel za rok 2020. Vypracování této Zprávy je jedním z hlavních úkolů Národní rozpočtové rady (dále jen NRR) daných Zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen Zákon). Ačkoliv Zpráva posuzuje pouze skutečnosti vztahující se k roku 2020, ohlíží se rovněž do období před rokem 2020 a nabízí pohled na aktuální a předpokládaný budoucí vývoj.

Zásadní význam pro hodnocení dodržování fiskálních pravidel má Zákon, který tato fiskální pravidla definuje. Rok 2020 přinesl jeho dvě novely, které ovlivní hodnocení fiskálních pravidel na téměř jednu dekádu. Obě novely uvolnily přípustné strukturální deficity a významně posunuly časový horizont, v němž by se měly veřejné finance vrátit na udržitelnou úroveň. Podoba těchto změn a způsob jejich projednání ukazuje na určité nepochopení logiky institutu fiskálních pravidel, pro něž je zásadní jejich stabilita a transparentnost. Důsledkem je, že fiskální pravidla jsou přizpůsobována fiskální politice a nikoliv obráceně. Zároveň to do budoucna omezuje funkčnost fiskálních pravidel v zajištění jejich hlavního cíle, kterým jsou dlouhodobě udržitelné veřejné finance.

Zpráva je rozdělena do čtyř hlavních kapitol, z nichž první stručně představuje ekonomický vývoj a hospodaření sektoru veřejných institucí,¹ další tři vyhodnocují plnění jednotlivých fiskálních pravidel. Text je doplněn třemi tematickými boxy, které se zabývají dopadem rozvolnění výdajového pravidla na očekávaný vývoj veřejného dluhu, dále mezinárodní komparací očekávaného vývoje fiskální politiky a konečně vlivem jednorázového kompenzačního příspěvku obcím na jejich hospodaření.

¹ Ústředním termínem, který v textu používáme, je „sektor veřejných institucí“. Tento termín je zaveden Zákonem 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) a „fondy sociálního zabezpečení“ (S.1314).

1 Hospodaření sektoru veřejných institucí

Vlivem pandemie COVID-19 došlo v roce 2020 k meziročnímu propadu ve vývoji reálného HDP o 5,8 % a hospodářství se dostalo do recese po předchozích letech růstu (2014–2019).² Nejvíce k poklesu přispěly výdaje na konečnou spotřebu domácností a investiční aktivita. Vládní výdaje byly jedinou položkou, která pokles HDP tlumila. Po třech letech (2017–2019) kladné produkční mezery se ekonomika dostala pod úroveň potenciálního produktu. Ekonomický pokles se projevil též ve výsledku hospodaření sektoru veřejných institucí. Sektor vykázal deficit 6,1 % HDP po předchozích přebytcích v letech 2016–2019. Strukturální saldo činilo –2,9 % a bylo tak druhý rok za sebou záporné. Rok 2020 se ve vývoji dluhu odrazil růstem jeho poměru k HDP oproti roku 2019 o 7,8 p.b. a dosáhl tak výše 37,8 % HDP.

V roce 2021 by dle predikce Ministerstva financí České republiky (dále jen MF ČR)³ mělo dojít k růstu HDP o 3,2 %. Nejvíce by k růstu měla přispět investiční aktivita a výdaje domácností. Produkční mezera by měla být záporná (–0,6 %). Saldo sektoru veřejných institucí se patrně propadne do ještě většího deficitu nežli v roce 2020 a dosáhne –7,7 % HDP; strukturální deficit je predikován na –6,1 % HDP.

Ačkoliv by pandemie měla postupně v roce 2021 odeznívat a období 2022–2024 by mělo být ve znamení dalšího hospodářského růstu, predikovaný vývoj veřejných financí tomu neodpovídá. Deficit sektoru veřejných institucí bude stále nad hranicí 4 % HDP. Strukturální saldo se bude zlepšovat nedostatečně a v roce 2024 dosáhne –4,6 % HDP. Poměr dluhu sektoru k HDP v roce 2024 dosáhne dle predikce MF ČR 51,8 % HDP.

Taková trajektorie je důsledkem dvou novel Zákona, které značně změkčily výdajové fiskální pravidlo. Jejich popisu a dopadům na očekávaný vývoj veřejného dluhu se věnuje box 1. Obecně lze konstatovat, že novely Zákona znamenají, že namísto přizpůsobování veřejných rozpočtů fiskálním pravidlům dochází k tomu, že fiskální pravidla jsou rozměňována dle aktuální potřeby vlády. Dochází tak ke snižování účinnosti samotného institutu fiskálních pravidel, což zvyšuje pravděpodobnost problémů veřejných financí ve střednědobém horizontu.

2 Pravidlo limitu výše dluhu

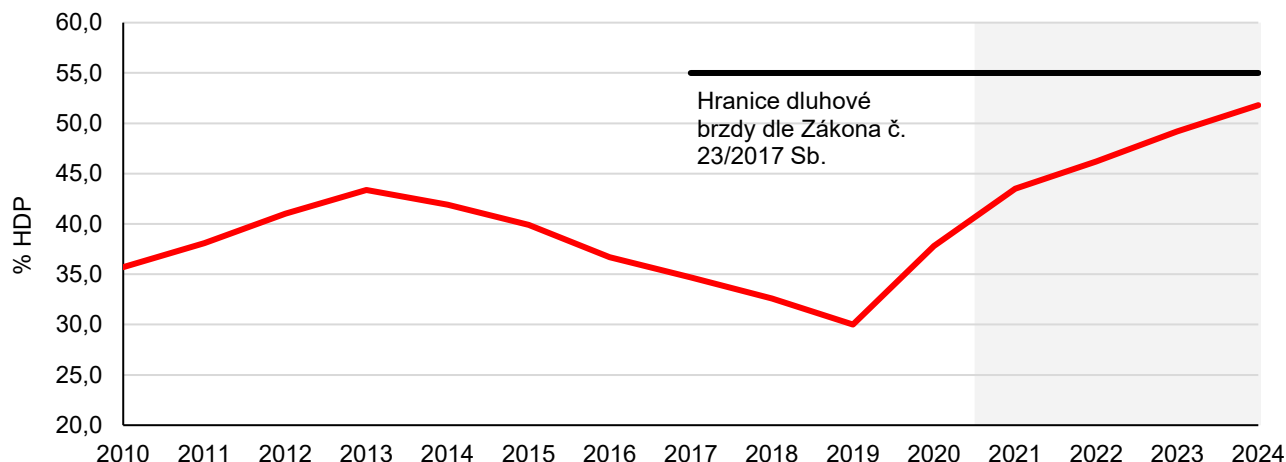
Zákon definuje dluhové pravidlo v § 13–16. Konkrétně je monitorována výše dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu vyjádřeného jako poměr na HDP v procentech. Pokud je výše takto definovaného dluhu vyšší než 55 % HDP (tzv. hranice „dluhové brzdy“), pak dochází k aplikaci opatření stanovených v § 14 Zákona. Aplikace těchto opatření by značně redukovala možnost aktivně využívat fiskální politiku pro makroekonomickou stabilizaci, omezovala by činnost řady organizací sektoru veřejných institucí a zároveň by se jednalo o negativní signál finančním trhům. Pokud výše dluhu překročí hranici 60 % HDP, pak dle § 16 Zákona vláda navrhne opatření vedoucí ke snížení této výše.⁴

Hodnota ukazatele dluhového pravidla ke dni 31. prosince 2020 byla na základě údajů Českého statistického úřadu a MF ČR vyhlášena sdělením NRR ze dne 8. dubna 2021 na úrovni 38,09 % HDP. Vlivem revize národních účtů došlo k navýšení hodnoty nominálního HDP za rok 2020. Kvůli tomu klesl poměr dluhu sektoru veřejných institucí snížený o rezervu peněžních prostředků při financování státního dluhu na úroveň 37,8 % HDP. Revize tudíž neměla vliv na překročení hraničních hodnot definovaných Zákonem uvedených výše.

² MF ČR (srpen 2021): Makroekonomická predikce České republiky.

³ MF ČR (srpen 2021): Makroekonomická predikce České republiky.

⁴ 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 (2015): Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2014, část E. Zpráva o řízení státního dluhu, MF ČR (duben 2017–2021): Konvergenční program České republiky, MF ČR (srpen 2021): Makroekonomická predikce České republiky, ČNB (2021): Vládní finanční statistika; výpočty NRR.

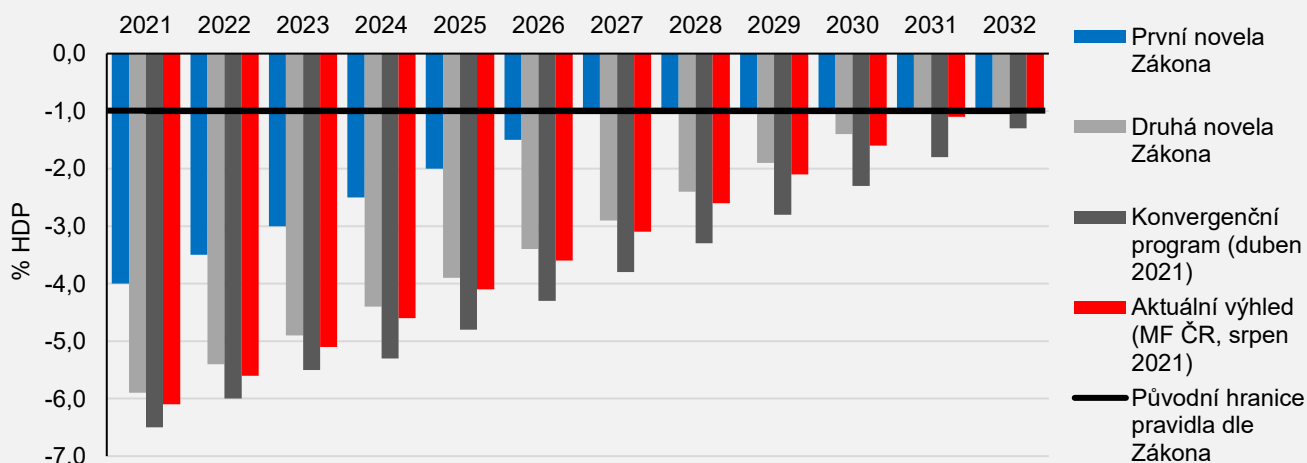
Graf 1 zachycuje vývoj tohoto ukazatele v období 2010–2024. Predikce MF ČR pro rok 2024 předpokládá údaj 51,8 % HDP.

Závěr: NRR konstatuje, že v roce 2020 nedošlo k překročení hraničních hodnot ukazatele výše dluhu sektoru veřejných institucí definovaných v § 14 a § 16 Zákona.

Box 1 Dvojí novelizace Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a dopady na vývoj zadluženosti

První novela Zákona⁵ byla schválena v dubnu 2020 současně s navýšením schodku státního rozpočtu pro rok 2020 na 300 mld. Kč. Tato novela se týkala vytvoření fiskálního prostoru pro rok 2021 – zvýšila limit strukturálního deficitu (jakožto základu pro výdajové fiskální pravidlo) z 1 % na 4 % HDP (viz graf B1.1). V následujících letech pak měly být veřejné finance prostřednictvím snižování strukturálního schodku konsolidovány tempem 0,5 % HDP ročně (tj. přibližně o 30 mld. Kč ročně; měřeno výši poměru strukturálního salda k HDP). Dle této první novely měl nastat návrat k 1% strukturálnímu deficitu v roce 2027. NRR tuto zákonnou úpravu jednorázovně odmítla s tím, že i pro rok 2021 by měl být využit institut jednorázových opatření tak, aby se nesměšovala výjimečná fiskální podpora opatření cílená na podporu ekonomiky v souvislosti s pandemií COVID-19 s těmi, která ovlivní strukturu veřejných financí dlouhodobě. Poslanecká sněmovna tuto novelu odhlasovala 22. dubna 2020 po senátním vetu.

Graf B1.1 Strukturální salda sektoru veřejných institucí (projekce 2021–2032)



Zdroj: MF ČR (duben 2021): Konvergenční program České republiky, MF ČR (leden, duben a srpen 2021): Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

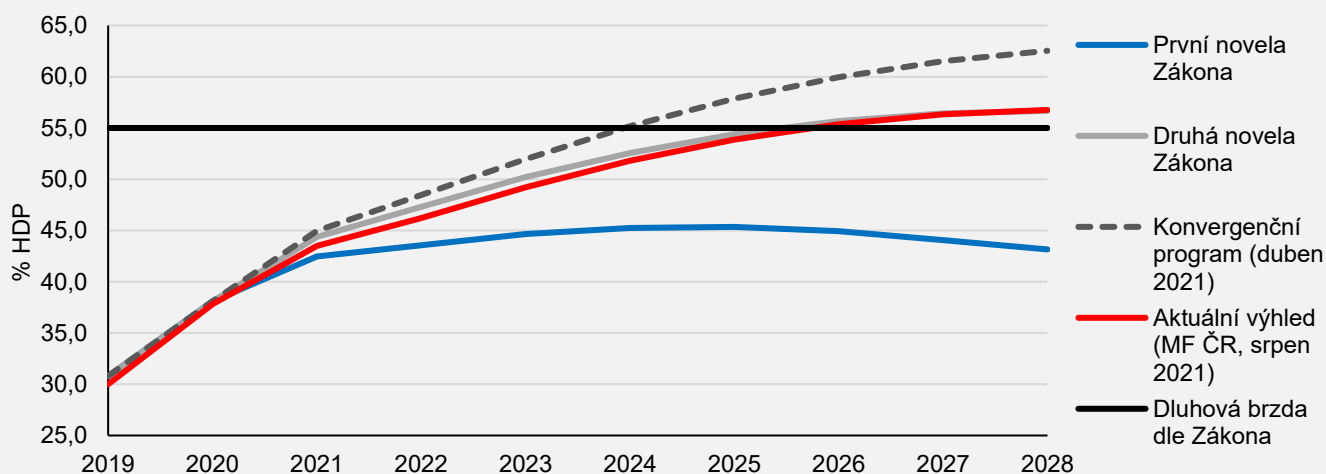
Pozn.: roky 2021–2024 predikce dle MF ČR, roky 2025–2032 projekce dle NRR.

⁵ Viz <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=207&r=2020>.

Druhá novela Zákona⁶ schválená 22. prosince 2020 byla spojena s přijetím tzv. „daňového balíčku“. Na rozdíl od první novely, druhá novela vůbec nestanovila výši přípustného strukturálního deficitu pro rok 2021. Zcela tedy vypnula jednu z pojištěk rozpočtové odpovědnosti. Výši tohoto ukazatele pro rok 2021 lze pouze pasivně odhadovat na základě efektů daňového balíčku a makroekonomického vývoje (v prosinci 2020 činil odhad výše strukturálního schodku pro rok 2021 –5,9 % HDP). V platnosti zůstalo pouze budoucí snižování strukturálního deficitu tempem 0,5 % HDP ročně. To v praxi znamená, že návrat na zákonnou hodnotu 1 % byl druhou novelou z roku 2027 posunut až na rok 2031 (viz graf B1.1).

Obě novely Zákona přirozeně změnily výhled trajektorie veřejného zadlužení ČR. První novela vedla k očekávanému postupnému zvyšování poměru veřejného dluhu k HDP na hladinu 45,3 % v roce 2024. Poté by docházelo k postupnému mírnému snižování úrovně zadlužení zpět pod hodnoty 45 %. Druhá novela zasáhla výhled veřejného zadlužení podstatně razantněji v souvislosti s tím, jak se prodloužil horizont návratu k pravidlu 1% strukturálního schodku. Zatímco první rozvolnění neavizovalo v průběhu dvacátých let náraz na dluhovou brzdu ve výši 55 % HDP, důsledkem druhého rozvolnění bylo dosažení limitu dluhového pravidla v roce 2026. Vzhledem k tomu, že druhá novela Zákona odsunula návrat k 1% strukturálnímu deficitu až na rok 2031, toto rozvolnění implikovalo další mírný růst veřejného zadlužení i po nárazu na dluhovou brzdu. Druhá novela tedy de facto vypnula nejen pravidlo strukturálního schodku pro rok 2021, ale předznamenala i budoucí rezignaci na pravidlo veřejného zadlužení ve výši 55 % HDP, viz graf B1.2.

Graf B1.2 Dluh sektoru veřejných institucí (projekce 2021–2028)



Zdroj: MF ČR (duben 2021): Konvergenční program České republiky, MF ČR (leden, duben a srpen 2021): Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

Pozn.: roky 2021–2024 predikce dle MF ČR, roky 2025–2028 projekce dle NRR.

Další změnu ve výhledu zadlužení přinesl Konvergenční program,⁷ v němž pro rok 2021 činí odhad výše strukturálního deficitu 6,5 % při nezměněném tempu konsolidační strategie pro další roky. I tento zdánlivě malý rozdíl měl poměrně významný efekt pro výši zadlužení v dalších letech – dosažení hranice 55 % HDP hrozilo již v roce 2024 a v roce 2026 by při absenci ambicióznější konsolidační strategie byla dosažena i hranice maastrichtského dluhového kritéria, tedy 60 % HDP.

Aktuální výhled veřejného zadlužení, založený na makroekonomické predikci⁸ ze srpna 2021, je pro roky 2021 až 2024 mírně příznivější nejen ve srovnání s výhledem založeným na Konvergenčním programu, ale i s výhledem založeným na druhém rozvolnění Zákona. Ve srovnání s tímto výhledem činí rozdíl výše zadlužení pro rok 2021 necelý jeden p.b. (43,5 % versus původních 44,4 %) a v dalších letech se postupně stírá. Příznivější výhled veřejného zadlužení je dán dvěma faktory. Prvním faktorem je zpětná revize dat nominálního HDP, která snížila poměr dluhu na HDP pro rok 2019 z 30,8 na 30,0 % a pro rok 2020 z 38,1 na 37,8 % při stejné absolutní výši dluhu, která je zpětně nerevidovatelná. Druhý faktor spočívá především v kombinaci vyššího očekávaného růstu HDP, vyšší míry inflace a nižší nezaměstnanosti. Pro rok 2021 by tak veřejné rozpočty měly získat na daních o 99 mld. Kč více a pro rok 2022 o 61 mld. Kč více, než činila předešlá očekávání.

Dle aktuálního výhledu by tak měl strukturální schodek veřejných financí v roce 2021 dosáhnout 6,1 % HDP s návratem na zákonnou hodnotu v roce 2031. Náraz na dluhovou brzdu se posouvá na rok 2026.

⁶ Viz <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=609&r=2020>.

⁷ MF ČR (duben 2021): Konvergenční program České republiky.

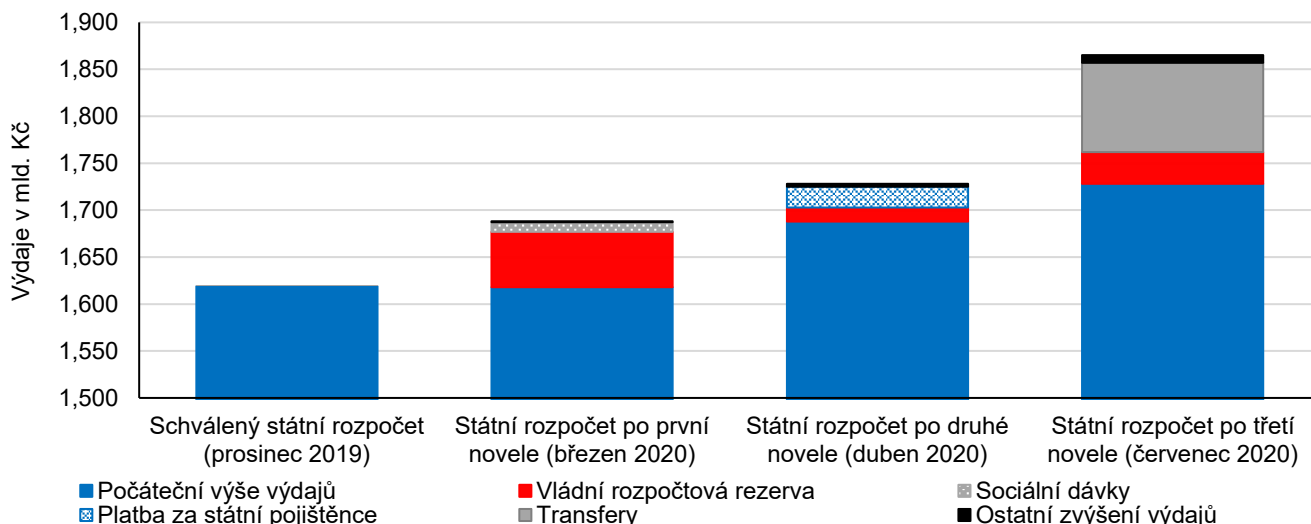
⁸ MF ČR (srpen 2021): Makroekonomická predikce České republiky.

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

Státní rozpočet na rok 2020 i rozpočty dalších relevantních subjektů sektoru veřejných institucí byly připravovány během roku 2019. V dubnu 2019 MF ČR pro rok 2020 stanovilo celkové výdaje sektoru veřejných institucí ve výši 2 436 mld. Kč a výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU) v hodnotě 1 598 mld. Kč, viz tabulku 1.⁹ V souladu s § 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, byla v rámci přípravy státního rozpočtu provedena v září 2019 úprava výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů na úroveň 1 658 mld. Kč. Navýšení bylo možné především z důvodu vyšších očekávaných daňových příjmů včetně sociálního pojištění, ostatních příjmů a změny odhadu příjmů z fondů Evropské unie a finančních mechanismů.¹⁰ Celkové schválené výdaje státního rozpočtu a státních fondů dosáhly hodnoty 1 634 mld. Kč a byly přibližně o 1,5 % nižší než aktualizovaný rámec. 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. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020, ze dne 4. prosince 2019 stanovil výdaje státního rozpočtu na úroveň 1 618 mld. Kč.¹¹ Během rozpočtového období došlo ke třem novelám tohoto zákona. Postupně tak byly výdaje navýšeny až na hodnotu 1 865 mld. Kč. Navyšování výdajů probíhalo především v neinvestiční oblasti. Strukturu postupného navyšování výdajů zachycuje graf 2.

Graf 2 Dopady novel zákona o státním rozpočtu na zvýšení výdajů



Zdroj: MF ČR (2021): Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2020: Sešit C – Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu; výpočty NRR.

Pozn.: graf nezahrnuje snížení výdajů v rámci první novely rozpočtu o přibližně 4,4 mld. Kč (především snížení investičních nákupů a snížení výdajů souvisejících se slevou na jízdné). *Počáteční výše výdajů* vždy ukazuje předpokládané výdaje podle předchozí právní úpravy/novely. Položka *Transfery* zahrnuje neinvestiční a v menší míře též investiční transfery pro podnikatelské subjekty, prostředky určené státním fondům, prostředky obcím a krajům apod. Položka *Ostatní zvýšení výdajů* zahrnuje např. zvýšení výdajů na obsluhu dluhu (první a druhá novela) a ostatní kapitálové výdaje (třetí novela).

Nároky z nespotřebovaných výdajů k počátku roku 2020 činily 130 mld. Kč. V průběhu roku 2020 bylo zapojeno nebo ukončeno 109 mld. Kč nároků z nespotřebovaných výdajů. Skutečně vyčerpano bylo 81 mld. Kč. Objem nevyčerpaných výdajů roku 2020, které byly převedeny do nároků z nespotřebovaných výdajů, byl však vyšší, takže hodnota nároků z nespotřebovaných výdajů vzrostla k 1. lednu 2021 na 175 mld. Kč.

Skutečné výdaje sektoru veřejných institucí v roce 2020 činily 2 685 mld. Kč a skutečné výdaje státního rozpočtu a státních fondů dosáhly 1 877 mld. Kč. To je o 219 mld. Kč více nežli hodnota aktualizovaného rámce.

⁹ MF ČR (2019): Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2020 až 2022.

¹⁰ MF ČR (2019): Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2020: B – Zpráva ke státnímu rozpočtu České republiky na rok 2020.

¹¹ MF ČR (2021): Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2020 – Sešit C. Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu.

Tabulka 1 Vývoj klíčových ukazatelů výdajového pravidla a skutečně dosažené hodnoty v roce 2020 (v mld. Kč, pokud není uvedeno jinak)

| | Rozpočtová strategie (duben 2019) | Návrh státního rozpočtu (září 2019) | Schválený státní rozpočet (prosinec 2019) | Skutečnost (srpen 2021) |
|---|-----------------------------------|-------------------------------------|---|-------------------------|
| Výdaje sektoru veřejných institucí | 2 436 | | | 2 685 |
| Výdajový rámec SR a SF včetně EU | 1 598 | 1 658 | | |
| Státní rozpočet | | | 1 618 | 1 843 |
| Státní fondy | | | 137 | 170 |
| Transfery ze státního rozpočtu státním fondům | | | 121 | 136 |
| Celkem státní rozpočet a státní fondy | | | 1 634 | 1 877 |
| HDP v běžných cenách | 5 839 | 5 880 | | 5 695 |
| Strukturální saldo (% HDP) | | -0,2 | | -2,9 |
| Produkční mezera (%) | | 0,6 | | -3,1 |

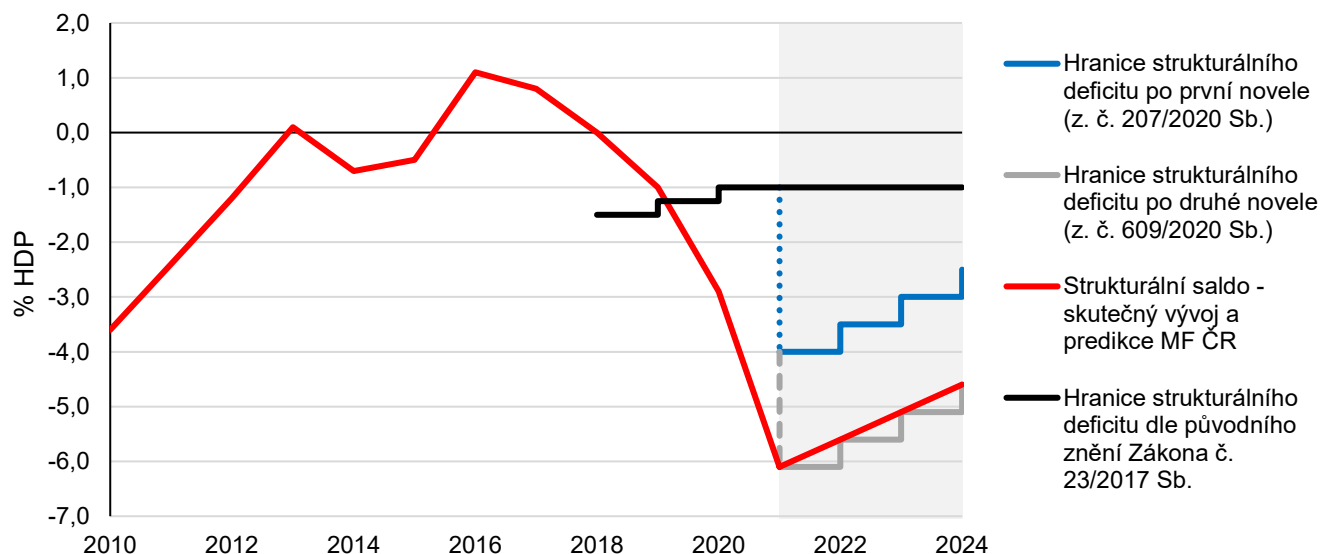
Zdroj: MF ČR (2019): Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na roky 2020 až 2022, MF ČR (2019): Zpráva ke státnímu rozpočtu České republiky na rok 2020 a Střednědobý výhled státního rozpočtu České republiky na léta 2021 a 2022, MF ČR (2021): Monitor státní poklady, MF ČR (2021): Pokladní plnění za leden–prosinec 2020, MF ČR (srpen 2021): Makroekonomická predikce České republiky, Český statistický úřad (2021): Databáze národních účtů; výpočty NRR.

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

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. Zákon pro rok 2020 stanovuje přípustnou hranici salda -1 % HDP, zároveň byla však při odvozování výdajového rámce použita hodnota $-0,75$ % HDP, což odpovídalo aktuální hodnotě Střednědobého rozpočtového cíle.¹² Skutečné strukturální saldo dosáhlo hodnoty $-2,9$ % HDP (viz graf 3) a překročilo tak výše uvedenou hodnotu použitou při odvozování rámců.

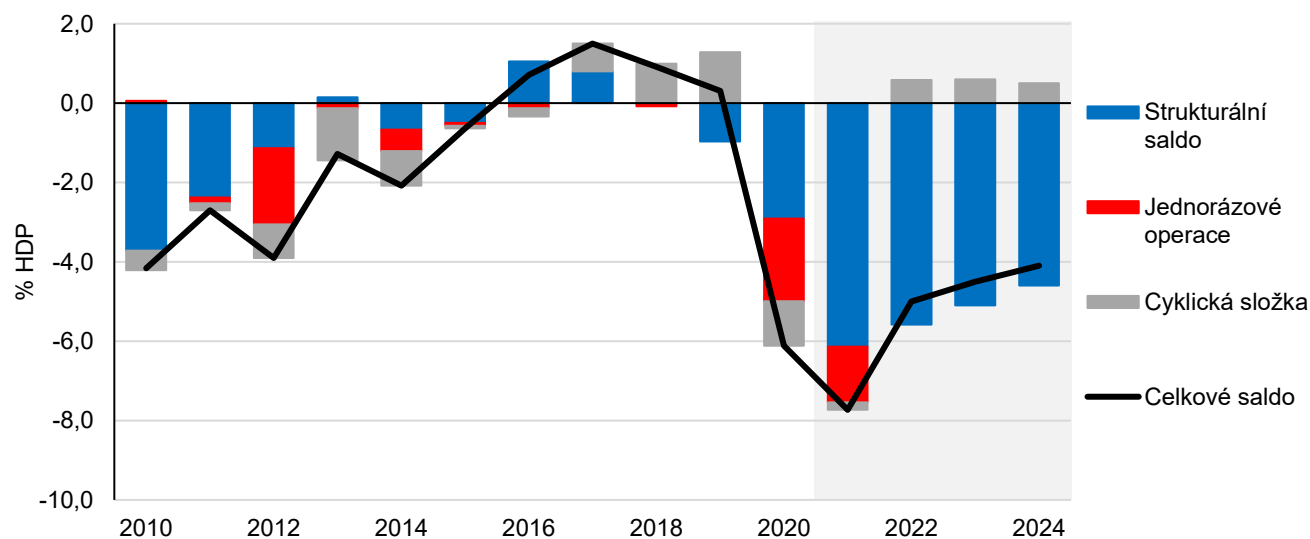
I v dalších letech jsou předpokládány vysoké strukturální deficity, což je patrné z grafu 3. Jejich výše a pomalá dynamika snižování je patrná i z mezinárodního srovnání (viz box 2).

¹² Viz prováděcí dokument Hospodářského a finančního výboru Rady EU k Paktu o stabilitě a růstu EFC: Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes.

Graf 3 Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí

Zdroj: MF ČR (červenec 2019, září 2020, srpen 2021): Makroekonomická predikce České republiky; MF ČR (duben 2021): Konvergenční program České republiky; výpočty NRR.

Rozklad celkového salda sektoru nabízí graf 4. Ukazuje se, že dominantní část deficitů (jak minulých, tak i očekávaných) netvoří jednorázová a přechodná opatření přijatá v souvislosti s pandemií COVID-19 a cyklická část, ale že se jedná o trvalou změnu ve výši daní a výdajů, kterou nelze prokazatelně objasnit pandemií COVID-19.

Graf 4 Rozklad celkového salda sektoru veřejných institucí

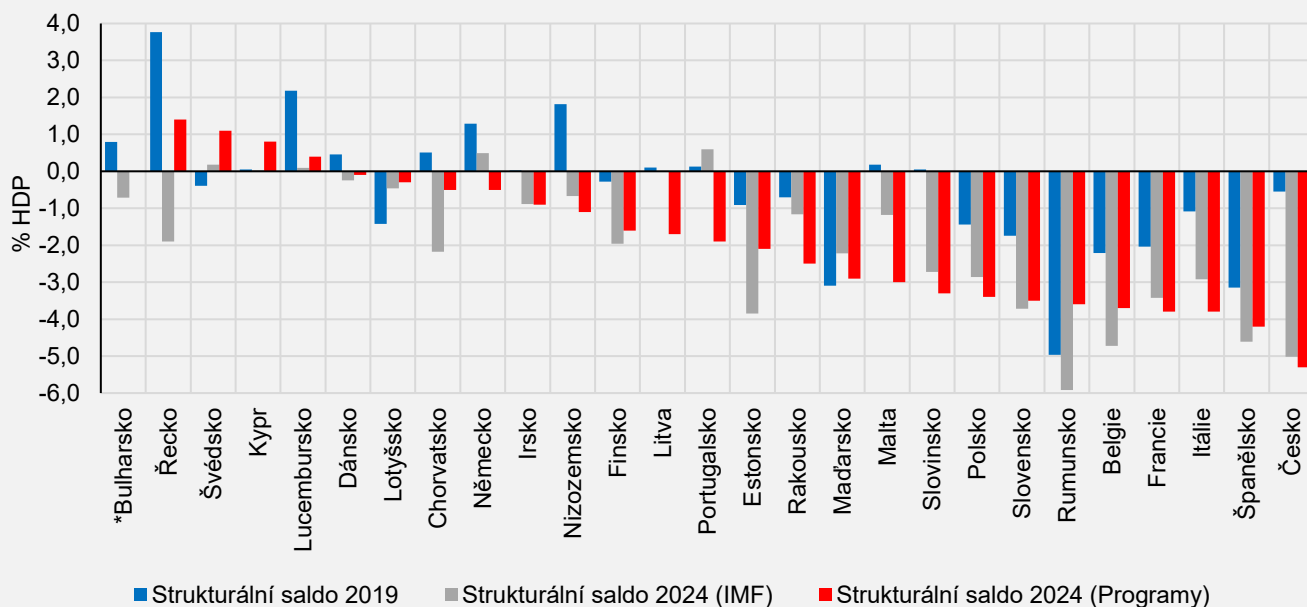
Zdroj: MF ČR (září 2020, leden a srpen 2021): Makroekonomická predikce České republiky.

Závěr: NRR konstatuje, že při schvalování výše výdajů státního rozpočtu a státních fondů na rok 2020 byl dodržen postup stanovování celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů. V důsledku pandemie COVID-19 však skutečné výdaje státního rozpočtu a státních fondů významně překročily schválený rámec a také strukturální deficit byl vyšší než limit použitý při odvozování. Překročení výdajového rámce se však neprojeví na hodnotě nápravné složky, která může ovlivnit výdajový rámec v dalších letech, neboť aktuální znění zákona její aplikaci v letech 2021 a 2022 zrušilo.

Box 2 Mezinárodní srovnání výhledu strukturálního salda a veřejného dluhu (2021–2024)

Box 1 představil výhled dvou hlavních domácích fiskálních pravidel v kontextu dvojího rozvolnění Zákona. Box 2 se věnuje oběma hlavním ukazatelům veřejného hospodaření z pohledu mezinárodního srovnání v rámci let 2021–2024. Srovnání vychází ze dvou zdrojů dat – prvním je pololetní výhled Mezinárodního měnového fondu (dále jen IMF) z dubna 2021, druhým jsou Konvergenční a Stabilizační programy jednotlivých zemí EU, předložené Evropské komisi v dubnu 2021.¹³ Data z Konvergenčních a Stabilizačních programů (dále jen Programy) pokrývají roky 2021 až 2024 včetně aktualizované skutečnosti let 2019 a 2020. Data IMF jsou k dispozici až na horizont výhledu 2026, nicméně tento box v rámci srovnatelnosti obou zdrojů dat cílí na období 2021 až 2024 (a to i s ohledem na skutečnost, že s delším horizontem výhledu se zvyšuje nejistota, a tedy i možná nepřesnost mezinárodního srovnání).

Strukturální saldo veřejných financí ČR se z pohledu Konvergenčního programu téměř přesně shoduje s výhledem IMF. Rozdíl mezi odhadem IMF a daty z Konvergenčního programu ČR se liší pouze pro rok 2024, kdy IMF predikuje pro ČR strukturální deficit ve výši 5 % HDP, zatímco český Konvergenční program předpokládá schodek ještě vyšší (5,3 % HDP). Dle výhledu IMF bude strukturální deficit ČR druhý nejhorší po Rumunsku (5 % HDP pro ČR versus 5,9 % HDP pro Rumunsko). Dle srovnání Programů bude plánovaná výše českého strukturálního deficitu 5,3 % s výrazným předstihem nejvyšší v celé EU (viz graf B2.1). Druhý nejvyšší strukturální schodek, který je ve srovnání s českou hodnotou nižší o více než jeden p.b., očekává Španělsko (4,2 % HDP).

Graf B2.1 Strukturální saldo v zemích EU v roce 2019 a jeho projektovaná výše v roce 2024

Zdroj: IMF (duben 2021): World Economic Outlook, Konvergenční a Stabilizační programy (duben 2021); výpočty NRR.

Pozn.: státy jsou řazeny podle výše odhadovaného strukturálního salda v roce 2024 dle Programů. *Data z Konvergenčního programu pro rok 2024 pro Bulharsko nejsou dostupná.

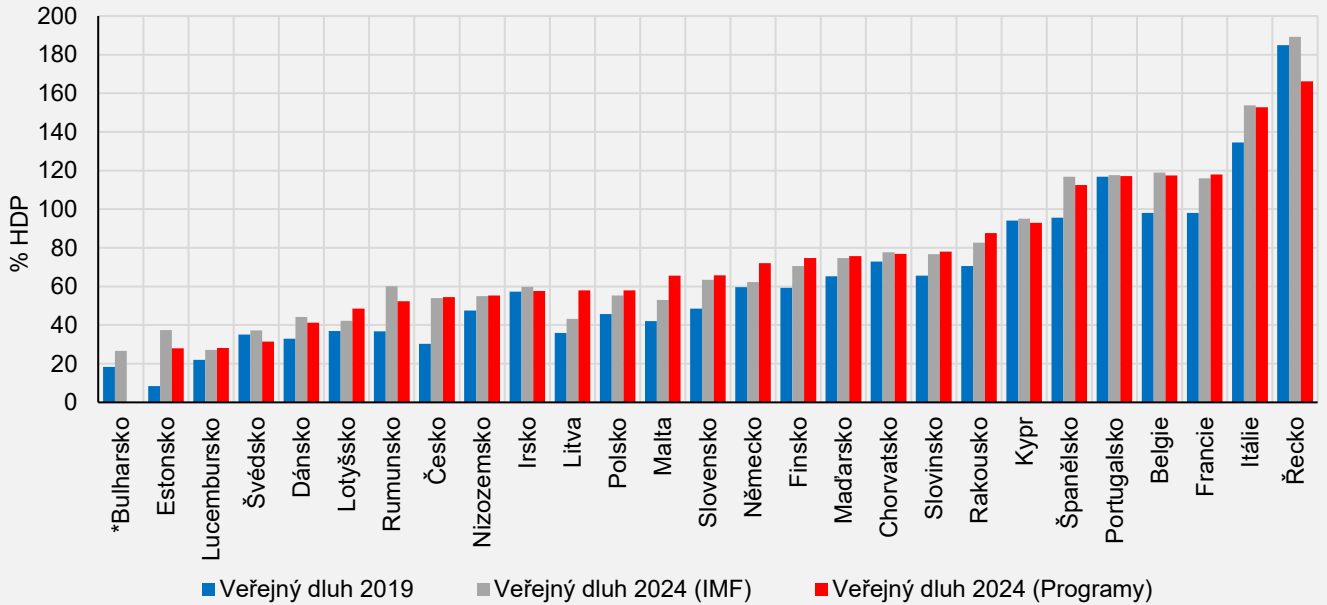
Ze srovnání též vyplývá vazba budoucích strukturálních sald na předkrizové hospodaření. Ze 13 zemí EU, které v roce 2019 vykázaly strukturální přebytek veřejných financí, jich devět plánuje v roce 2024 strukturální deficit maximálně do výše 1 % HDP. Tři země (Řecko, Kypr a Lucembursko) očekávají dokonce již strukturální přebytky. Odkaz minulého nevyrovnaného strukturálního hospodaření ČR, na který NRR upozorňovala již od svého vzniku, je tedy důležitým faktorem extrémní očekávané výše strukturálního deficitu pro rok 2024.

Z pohledu očekávaného vývoje veřejného dluhu v % HDP jsou v datech IMF a Programech již viditelné větší rozdíly. Pro ČR je ale tento rozdíl nepatrný: v roce 2024 očekává IMF výši zadlužení 53,9 %, zatímco Konvergenční program 54,5 % (viz graf B2.2). Z obou zdrojů mezinárodního srovnání však jasně plyne, že zatímco přírůstek dluhu v ČR v letech 2020 a 2021 je v rámci EU průměrný, jeho nárůst v dalších letech je extrémně vysoký (viz graf B2.4). Ve srovnání s rokem 2019, v němž zadluženost dosáhla 30,2 % HDP, předpokládá IMF nárůst zadlužení o 23,7 p.b., což je druhý nejvyšší vzestup po Estonsku (28,9 p.b.). V rámci srovnání Programů je vzestup české zadluženosti o 24,3 p.b. napříč zeměmi EU zcela nejvyšší (viz graf B2.3).

¹³ Údaje pro ČR se tak mohou odlišovat od dat z kapitol 1–3, kde jsou použity novější údaje podle MF ČR (srpen 2021): Makroekonomická predikce České republiky.

V roce 2024 již 11 zemí z EU 27 očekává pokles zadlužení proti roku 2020. U zemí, které očekávají vzestup zadlužení mezi lety 2020 a 2024, je průměrná hodnota vzestupu 5,7 p.b. Česká dluhová trajektorie se tedy ze všech úhlů pohledu jeví jako extrémní a v rámci mezinárodního srovnání se zcela vymyká.

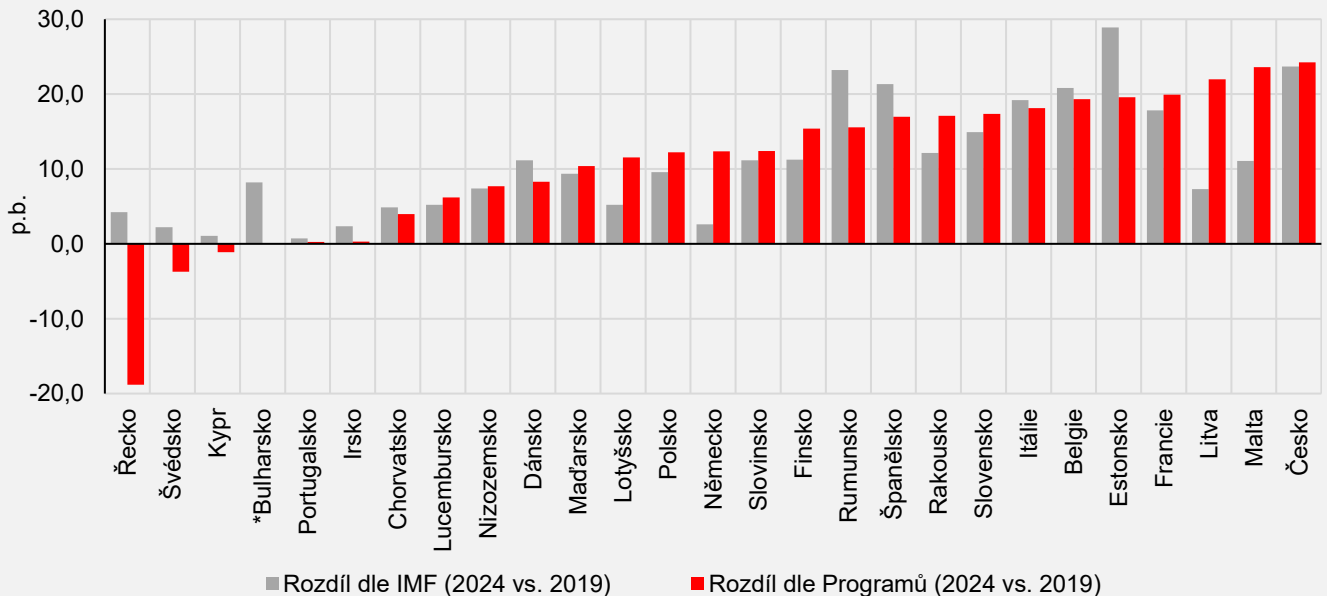
Graf B2.2 Veřejný dluh v zemích EU v roce 2019 a jeho projektovaná výše v roce 2024



Zdroj: IMF (duben 2021): World Economic Outlook, Konvergenční a Stabilizační programy (duben 2021); výpočty NRR.

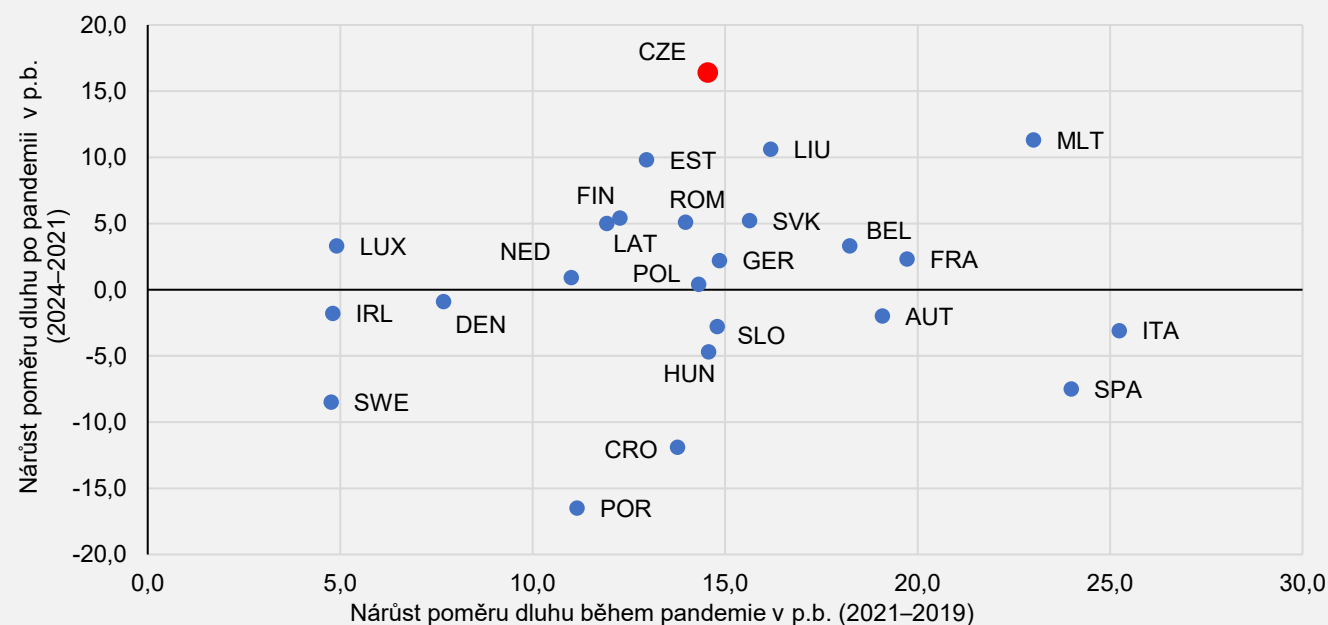
Pozn.: státy jsou řazeny podle výše odhadovaného veřejného dluhu v roce 2024 dle Programů. *Data z Konvergenčního programu pro rok 2024 pro Bulharsko nejsou dostupná.

Graf B2.3 Projektovaný rozdíl výše veřejného dluhu v poměru k HDP mezi roky 2024 a 2019



Zdroj: IMF (duben 2021): World Economic Outlook, Konvergenční a Stabilizační programy (duben 2021); výpočty NRR.

Pozn.: státy jsou řazeny podle odhadované výše změny veřejného dluhu v roce 2024 dle Programů. *Data z Konvergenčního programu pro rok 2024 pro Bulharsko nejsou dostupná.

Graf B2.4 Komparace nárůstu poměru veřejného dluhu k HDP v období během a po pandemii COVID-19

Zdroj: Konvergenční a Stabilizační programy (duben 2021); výpočty NRR.

4 Hospodaření územních samosprávných celků

Územními samosprávnými celky (dále ÚSC) 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 také tempo jeho snižování. ÚSC 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 2016–2020

Subsektor místních vládních institucí¹⁴ vykazoval v posledních pěti letech rozpočtové přebytky a každoročně tak přispíval k lepším výsledkům hospodaření celého sektoru veřejných institucí. V roce 2020 dosáhly celkové příjmy tohoto subsektoru 752,1 mld. Kč a ve srovnání s předchozím rokem vzrostly o 34,5 mld. Kč. Příjmy subsektoru místních vládních institucí tvořily 32,2 % celkových příjmů sektoru veřejných institucí. Výdaje pak dosahovaly 27,5 % z celkových výdajů sektoru veřejných institucí. Přebytek subsektoru místních vládních institucí v roce 2020 meziročně poklesl o 23,1 mld. Kč na úroveň 14,5 mld. Kč a dosáhl výše 0,3 % HDP. Příslušné údaje obsahuje tabulka 2.

Tabulka 2 Hospodaření subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2016 až 2020

| | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|---------------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|
| | mld. Kč | % HDP | mld. Kč | % HDP | mld. Kč | % HDP | mld. Kč | % HDP | mld. Kč | % HDP |
| Příjmy | 543,9 | 11,3 | 589,9 | 11,5 | 659,1 | 12,2 | 717,6 | 12,5 | 752,1 | 13,3 |
| Výdaje | 494,2 | 10,3 | 548,0 | 10,7 | 635,5 | 11,7 | 680,0 | 11,8 | 737,6 | 13,0 |
| Saldo | 49,7 | 1,0 | 41,9 | 0,8 | 23,6 | 0,4 | 37,6 | 0,7 | 14,5 | 0,3 |

Zdroj: ČSÚ (2021); výpočty NRR.

¹⁴ 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.

Stejně jako ostatní jednotky sektoru veřejných institucí byly i územní samosprávy negativně zasaženy ekonomickými dopady pandemie COVID-19. Pokles ekonomiky ovlivnil hodnotu obdržených daňových příjmů. Navíc i konstrukce některých stabilizačních programů, zejména kompenzačního bonusu, příjmy snížila. Tento výpadek byl v případě obcí kompenzován transferem ze státního rozpočtu ve výši 13,4 mld. Kč (jednorázový nevratný příspěvek dle novely zákona č. 159/2020 Sb. za účelem náhrady propadu daňových příjmů v důsledku pandemie COVID-19; dále jen Příspěvek). Bez této kompenzace by celkové saldo subsektoru dosahovalo jen 1,1 mld. Kč. Podrobněji vliv Příspěvku na hospodaření obcí analyzuje box 3.

V roce 2020 došlo k mírnému nárůstu dluhu subsektoru místních vládních institucí o 2,2 mld. Kč (viz tabulku 3). Celková výše dluhu však na konci roku 2020 dosáhla 86,8 mld. Kč, což představovalo jen 4 % z celkového dluhu sektoru veřejných institucí.

Tabulka 3 Dluh subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2016 až 2020

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|------|------|------|------|------|
| Dluh (mld. Kč) | 89,5 | 84,9 | 84,0 | 84,4 | 86,8 |
| Poměr k HDP (%) | 1,9 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,5 |
| Podíl z celkového dluhu sektoru veřejných institucí (%) | 5,1 | 4,9 | 4,8 | 4,8 | 4,0 |

Zdroj: ČSÚ (2021); výpočty NRR.

Za pozitivní lze označit, že se v roce 2020 podařilo udržet vysokou úroveň investiční aktivity, jejíž výše 129 mld. Kč byla o 31,3 mld. Kč vyšší než desetiletý průměr za roky 2011–2020 (viz graf 5).¹⁵ V případě, kdy by obce neobdržely příspěvek, investiční aktivita v roce 2020 by teoreticky mohla být nižší až o 10,4 %, tedy zhruba 115,4 mld. Kč.

Graf 5 Investice subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2016 až 2020



Zdroj: Eurostat (2021); 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.

¹⁵ Tvorba hrubého fixního kapitálu subsektoru místních vládních institucí postupně narostla z 1,3 % HDP v roce 2016 až na 2,3 % HDP v roce 2020.

4.2 Pravidlo rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků a jeho dodržování v roce 2020

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

- Územní samosprávný celek hospodaří v zájmu zdravých a udržitelných veřejných financí tak, aby výše jeho dluhu¹⁶ nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru jeho ročních příjmů¹⁷ 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 4 rozpočtových letech (dále jen pravidlo snižování dluhu).

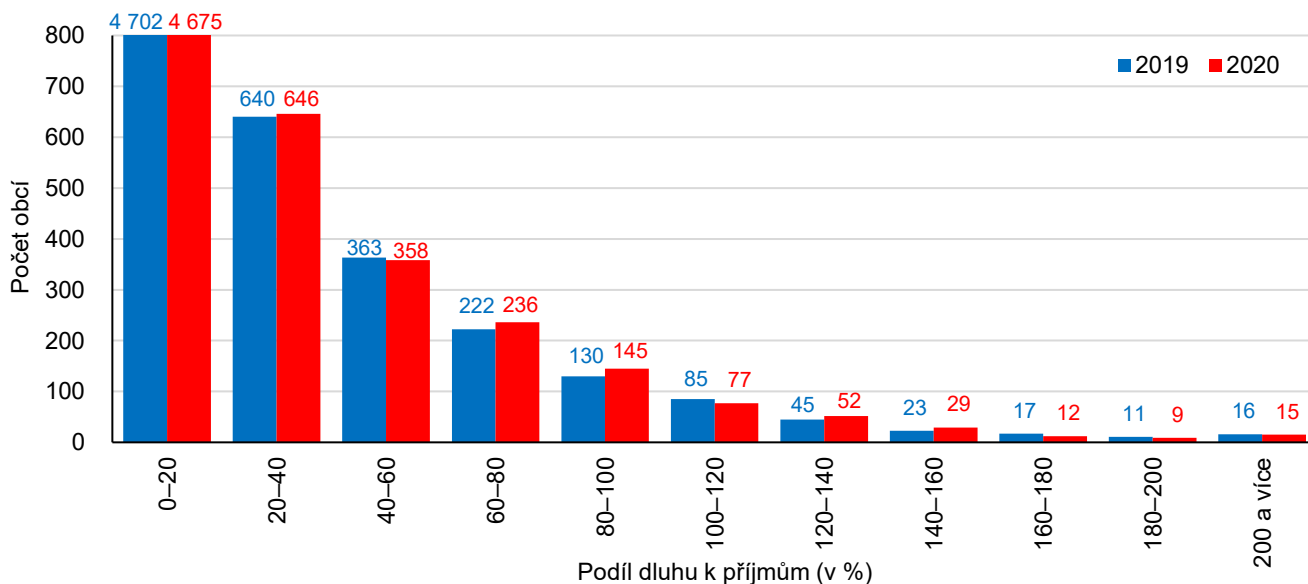
MF ČR provádí na základě finančních údajů a účetních záznamů předkládaných obcemi monitoring hospodaření územních samosprávných celků. Za rok 2020 bylo do monitoringu zahrnuto 6 263 územních samosprávných celků České republiky, tj. 6 250 obcí¹⁸ včetně hl. m. Prahy a 13 krajů.

Z celkového počtu 549 obcí, jejichž dluh byl k 31. prosinci 2019 vyšší než 60 % průměru jejich příjmů za předešlé čtyři roky, nesplnilo pravidlo snižování dluhu celkem šest obcí. 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 vyjádřený v procentech) byl k 31. prosinci 2020 vyšší než 60 % u 575 obcí z celkových 6 254 (tj. u 9,2 % všech obcí). V těchto obcích žije 545 438 obyvatel, tedy přibližně 5,1 % české populace (v roce 2019 v obcích překračujících ukazatel žilo přibližně 6 % české populace).¹⁹ Údaje jsou k dispozici také v grafu 6.

Graf 6 Počty obcí v intervalech dle procentní výše ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti, srovnání let 2019 a 2020



Zdroj: MF ČR (2020): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2019, MF ČR (2021): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2020; výpočty NRR.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ Obce Šestajovice, Bratřejov, Bohuslavice a Jablůnka nejsou v monitoringu zahrnuty z důvodu nepředání finančních výkazů do Centrálního systému účetních informací státu (CSÚIS).

¹⁹ V obcích, kde hodnota ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti překračuje 100 % (194, tj. 3,1 % obcí), žije jen 109 756 obyvatel, což je pouze 1,03 % populace ČR (v roce 2019 to bylo 135 325 obyvatel, což bylo 1,27 % populace ČR).

Celková výše dluhu obcí v roce 2020 činila 65,3 mld. Kč, tedy o 1,4 mld. Kč více než v roce 2019. Souhrnná částka dluhu obcí převyšující limit 60 % průměru příjmů dosáhla výše 3,8 mld. Kč, tj. stejně jako v roce 2019. Průměrná výše zadlužení obcí činila 16,4 % (v roce 2019 to bylo 16,1 %). Zcela bez dluhu hospodařilo 3 555 obcí, tj. 57 % všech obcí.²⁰ V roce 2019 hospodařilo bez dluhu o 55 obcí více.²¹ Počet obcí, u nichž ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti přesáhl 200 %, se snížil ze 16 na 15 obcí.

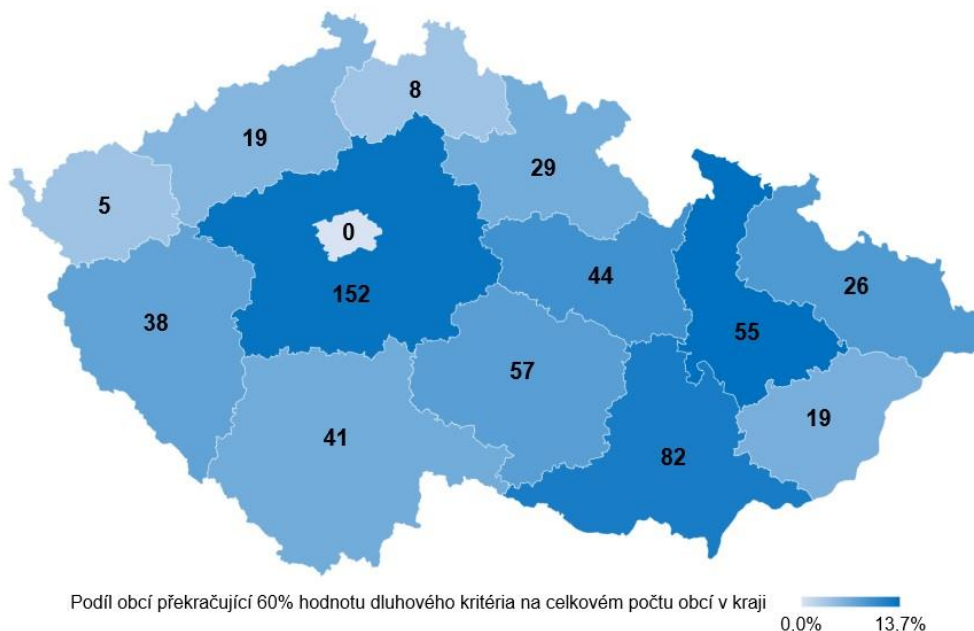
Tabulka 4 Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria pravidla rozpočtové odpovědnosti

| Počet obyvatel obce | Počet obcí | | Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria | | Podíl obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria (%) | |
|---------------------|------------|-------|--|------|--|------|
| | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 |
| 0 – 100 | 438 | 438 | 24 | 17 | 5,5 | 3,9 |
| 101 – 200 | 994 | 976 | 75 | 84 | 7,5 | 8,6 |
| 201 – 500 | 1 987 | 1 998 | 184 | 207 | 9,3 | 10,4 |
| 501 – 1 000 | 1 364 | 1 360 | 140 | 153 | 10,3 | 11,3 |
| 1 001 – 2 000 | 769 | 776 | 80 | 78 | 10,4 | 10,1 |
| 2 001 a více | 702 | 706 | 46 | 36 | 6,6 | 5,1 |
| Celkem | 6 254 | 6 254 | 549 | 575 | 8,8 | 9,2 |

Zdroj: MF ČR (2020): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2019, MF ČR (2021): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2020; výpočty NRR.

Z tabulky 4 vyplývá, že dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti v roce 2020 nejčastěji překračovaly obce s 201–500 a 501 – 1 000 obyvateli, zatímco v roce 2019 to byly větší obce s 501 – 1 000 a 1 001 – 2 000 obyvateli.

Graf 7 Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria pravidla rozpočtové odpovědnosti



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

Z grafu 7 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 (13,7 % obcí). Více než 10 % obcí přesahujících dluhové kritérium pravidla rozpočtové

²⁰ MF ČR (2021): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2020.

²¹ MF ČR (2020): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2019.

odpovědnosti dále zaznamenal Středočeský kraj (13,3 %) a Jihomoravský kraj (12,2 %). Nejlépe se v tomto ohledu daří obcím v Libereckém kraji (3,7 %) a v Karlovarském kraji (3,8 %).

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 2020 překračovalo celkem 165 ÚSC, z toho 155 obcí (2,5 % všech obcí) a 10 krajů. Jedná se o meziroční nárůst o 26 ÚSC. Z obcí překračujících dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti nespĺňuje požadavek podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům 111 obcí, tj. 19,3 % obcí překračujících dluhové kritérium, resp. 1,8 % všech obcí. V obcích překračujících hodnoty obou kritérií žije 0,6 % obyvatel ČR. Nejvyšší hodnoty ukazatele podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům vykazují obce Turovice (714,7 %) a Prameny (230,2 %).²²

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 mezi 0 a 1. Toto doporučení nedodrжуje celkem 84 (tj. 1,3 %) obcí, jedná se o meziroční pokles o 20 obcí.

Do kategorie ÚSC, které vykazaly 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 2020 zařazeno sedm obcí (oproti šesti obcím v roce 2019). Celkový počet obyvatel žijících v těchto obcích je 3 409, což je 0,03 % z celkové populace ČR (v roce 2019 to bylo 2 395 obyvatel). 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) nutnost řešení náhlých výdajových potřeb,
- c) nedodržení podmínek přijaté (přislíbené) dotace (vč. zajištění udržitelnosti projektu po stanovenou dobu).

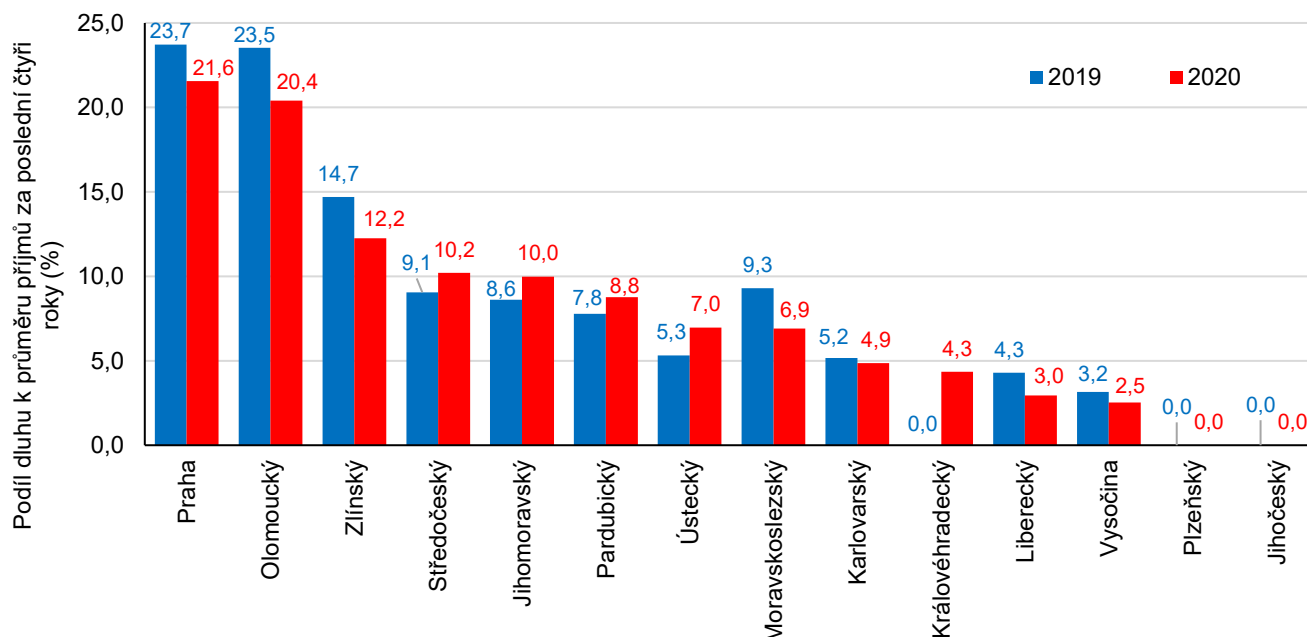
Kromě obcí překračujících hraniční hodnoty všech tří výše uvedených ukazatelů se potýkají s vážnými hospodářskými problémy ještě obce Prameny a Turovice, které sice nepřekračují hraniční hodnoty všech tří monitorovaných ukazatelů současně, ale vykazují ze všech obcí ČR nejvyšší hodnoty ukazatele podílu 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 Praha²³ a Olomoucký kraj. Naopak Jihočeský a Plzeňský kraj hospodařily v roce 2020 zcela bez dluhu.²⁴ V porovnání s rokem 2019 vykazalo devět krajů pokles podílu dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky. Nárůst pak zaznamenaly Královéhradecký kraj (o 4,3 p.b.), Ústecký kraj (o 1,7 p.b.), Jihomoravský kraj (o 1,4 p.b.), Středočeský kraj (o 1,1 p.b.) a Pardubický kraj (o 1 p.b.). Údaje jsou v grafu 8.

²² Pokud ukazatel podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům překračuje 100 %, znamená to, že tato obec vykazuje záporné vlastní jmění.

²³ Praze se přiznává postavení a pravomoci obce a zároveň kraje, viz Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

²⁴ Viz MF ČR (2021): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2020.

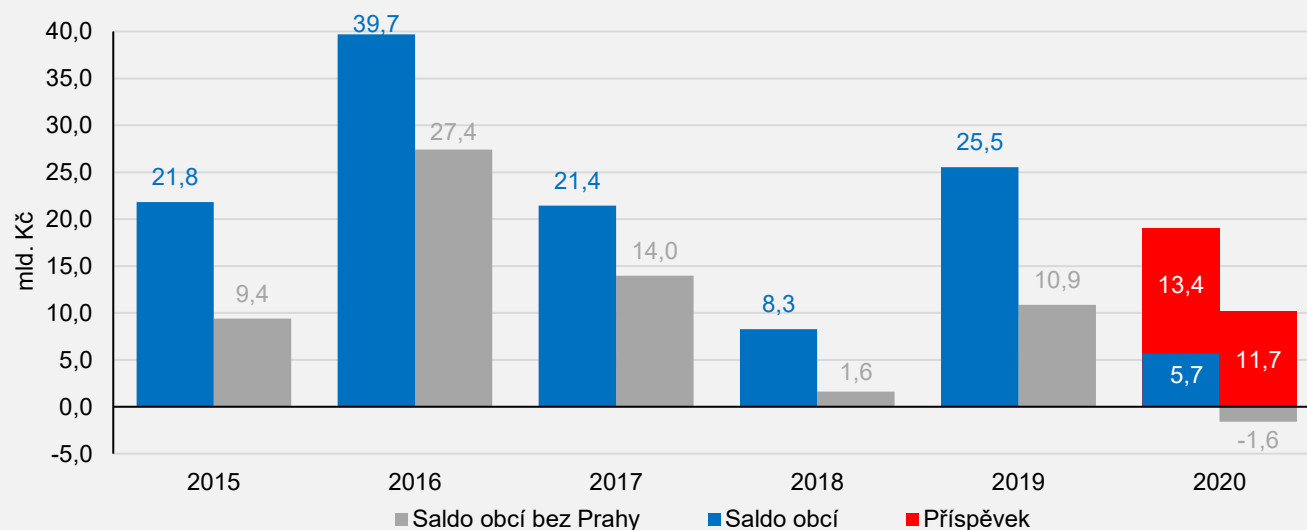
Graf 8 Kraje dle podílu dluhu k průměru příjmů za poslední 4 roky, srovnání let 2019 a 2020

Zdroj: MF ČR (2020): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2019, MF ČR (2021): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2020; výpočty NRR.

Závěr: K 31. 12. 2020 překračovalo dluhové kritérium definované v § 17 odst. 1 Zákona celkem 575 obcí a žádný kraj. V roce 2020 nesplnilo svou povinnost snížit dluh o Zákonem definovanou minimální úroveň celkem šest obcí. Všechny však ve stanovené lhůtě provedly nápravná opatření, takže nebylo nutné přikročit k pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

Box 3 Vliv jednorázového nevratného Příspěvku na hospodaření obcí v roce 2020

Dnem 7. srpna 2020 nabyla účinnosti novela zákona č. 159/2020 Sb. o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, která obcím přiznává jednorázový nevratný Příspěvek ve výši 1 250 Kč na obyvatele za účelem náhrady propadu daňových příjmů ve spojitosti s vyplácením státní pomoci pro živnostníky a společníky malých s.r.o. Celková výše tohoto Příspěvku byla necelých 13,4 mld. Kč. Bez něj by obce v roce 2020 dosáhly přebytku 5,7 mld. Kč, což by byl nejhorší výsledek ve sledovaném období (viz graf B3.1). Pokud bychom však uvažovali obce bez Prahy, výsledkem by byl deficit v hodnotě 1,6 mld. Kč.

Graf B3.1 Výsledek hospodaření obcí v letech 2015 až 2020

Zdroj: Státní pokladna (2021): Centrální systém účetních informací státu; výpočty NRR.

Tabulka B3.1 ukazuje počet obcí, které v roce 2020 vykazovaly deficit. Zatímco na konci roku bylo takových obcí 1 770 (tedy 28,3 % všech obcí) tak v případě, že by obce neobdržely Příspěvek, by se jejich počet zvýšil na 2 293 (přibližně 36,7 % všech obcí). Nejvýraznější je tento rozdíl u obcí s více než 2 000 obyvateli, z nichž bylo v deficitu méně než 30 %, zatímco bez Příspěvku by jich bylo téměř 42,9 %. Většina obcí všech velikostí však vykazovala přebytek.

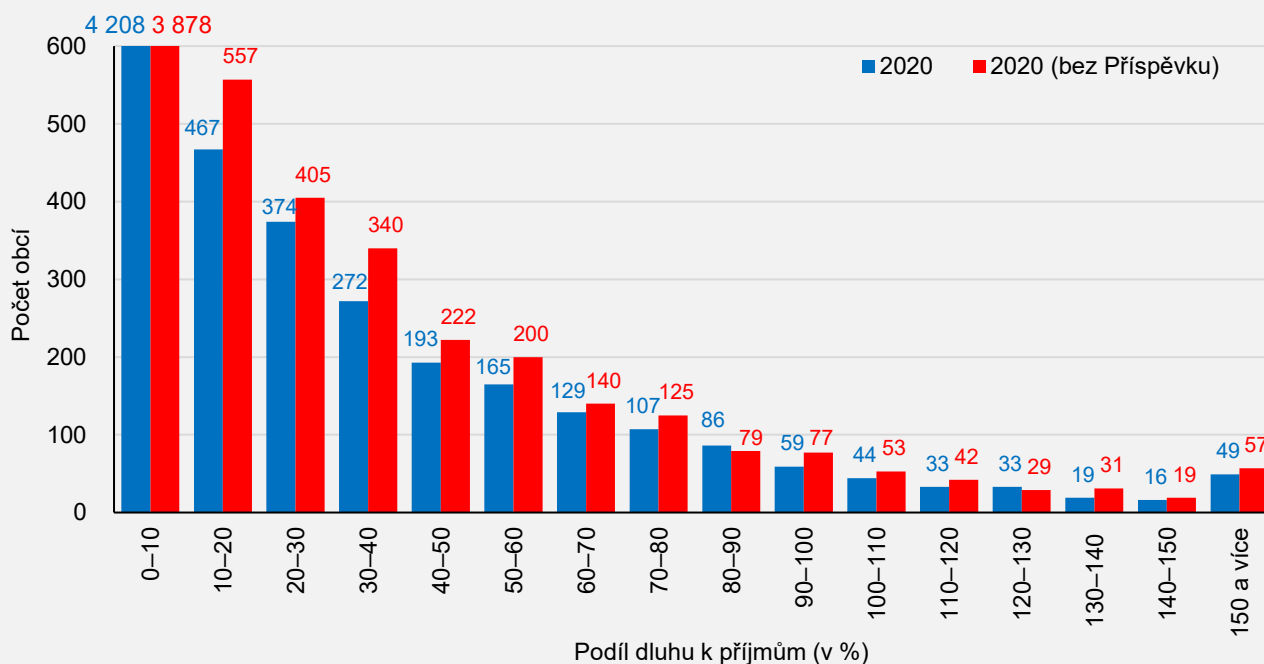
Tabulka B3.1 Počet obcí se záporným výsledkem hospodaření v roce 2020 podle počtu obyvatel

| Počet obyvatel obce | Počet obcí | Počet obcí se záporným saldem hospodaření | | Podíl obcí se záporným saldem hospodaření (%) | | Průměrný výsledek hospodaření obcí (tis. Kč) | |
|---------------------|--------------|---|---------------|---|---------------|--|---------------|
| | | s Příspěvkem | bez Příspěvku | s Příspěvkem | bez Příspěvku | s Příspěvkem | bez Příspěvku |
| 0 – 100 | 438 | 91 | 116 | 21 | 26 | 413 | 322 |
| 101 – 200 | 976 | 249 | 317 | 25 | 32 | 410 | 222 |
| 201 – 500 | 1 998 | 544 | 691 | 27 | 35 | 716 | 301 |
| 501 – 1 000 | 1 360 | 426 | 552 | 31 | 41 | 1 091 | 200 |
| 1 001 – 2 000 | 776 | 251 | 314 | 33 | 40 | 1 817 | 60 |
| 2 001 a více | 706 | 209 | 303 | 30 | 43 | 20 140 | 6 254 |
| Celkem | 6 254 | 1 770 | 2 293 | 28 | 37 | 3 044 | 906 |

Zdroj: Státní pokladna (2021): Centrální systém účetních informací státu; výpočty NRR.

Graf B3.2 projektuje dluh obcí za předpokladu, že by Příspěvek nebyl vyplacen a že by zadlužené obce tento příjem použily na snížení svého dluhu.²⁵ V takovém případě by celková výše dluhu obcí přesáhla 78,6 mld. Kč a 652 obcí by porušilo dluhové pravidlo Zákona, tedy o 77 obcí více než po obdržení tohoto Příspěvku.

Graf B3.2: Dopad jednorázového nevratného Příspěvku na dluhové pravidlo



Zdroj: Státní pokladna (2021): Centrální systém účetních informací státu; výpočty NRR.

Závěr: Projekce NRR ukazuje, že obecní rozpočty vykazovaly přebytek v roce 2020 i bez Příspěvku poskytnutého státem na základě novely zákona č. 159/2020 Sb. Tento Příspěvek však zajistil zvýšení přebytku obcí na úroveň 19 mld. Kč a především zmínil očekávané zvyšování dluhu územních samosprávných celků.

²⁵ Takový předpoklad však není zcela reálný, protože část Příspěvku obce uspoří.

Shrnutí

Národní rozpočtová rada konstatuje, že v roce 2020:

- 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) skutečné výdaje státního rozpočtu a státních fondů překročily schválený výdajový rámec a strukturální saldo hospodaření sektoru vládních institucí překročilo limitní hodnotu (−0,75 % HDP) použitou při postupu odvozování výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů,
- d) hranici 60% výše dluhu územního samosprávného celku (§ 17 písm. a) Zákona) překračovalo celkem 575 obcí,
- e) povinnost snížit svůj dluh v roce 2020 o stanovenou minimální úroveň nesplnilo celkem šest 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 veřejné rozpočty byly v roce 2020 pod silným vlivem ekonomických dopadů pandemie COVID-19, což přispělo k odchýlení skutečně vynaložených výdajů od schváleného rámce, jakož i překročení hodnoty strukturálního salda. Rozvolňování fiskálních pravidel dvojitou novelizací Zákona zároveň výrazně zvýšilo riziko kolize s dluhovým pravidlem v poměrně blízkém časovém horizontu. Proto se jeví jako více než nutné, aby tempo fiskální konsolidace bylo v dalších letech vyšší než uvažovaných 0,5 % HDP ročně.