

**Národní
rozpočtová
rada**

**ZPRÁVA
O PLNĚNÍ PRAVIDEL
ROZPOČTOVÉ
ODPOVĚDNOSTI
ZA ROK 2023**

září 2024
Národní rozpočtová rada

Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2023

září 2024

č. j.: ÚNRR-0825/2024

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	13
4.1 VÝVOJ HOSPODAŘENÍ SUBSEKTORU MÍSTNÍCH VLÁDNÍCH INSTITUCÍ V LETECH 2020–2023	13
4.2 PRAVIDLO ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ A JEHO DODRŽOVÁNÍ V ROCE 2023	17
SHRNUTÍ	24

Úvod

V roce 2023 byly veřejné finance ovlivněny postupně doznívající vzednutou mírou inflace. V témže roce byl zároveň představen tzv. konsolidační balíček, jenž by měl napomoci navrátit veřejné finance na trajektorii dlouhodobé udržitelnosti.

Zdálo by se, že se veřejné finance vzhledem k aktuálně nízké míře inflace a konsolidačním snahám navrátí téměř ihned do rovnováhy a nastoupí na cestu dlouhodobé udržitelnosti. Avšak náprava bude trvat delší dobu a nastoupiší pozitivní kroky musí být dodržovány i nadále a nepozbývat na intenzitě. Pomyslnými břemeny, jež budou ztěžovat provádění těchto pozitivních změn, představují mj. rozhodnutí provedená nositeli fiskální politiky v reakci na dočasné negativní šoky, které v posledních letech zasáhly (nejen) českou ekonomiku. „Dědictvím“ pandemie COVID-19 je tak především zrušení zdaňování superhrubé mzdy, které vedlo k signifikantnímu poklesu příjmů sektoru veřejných institucí i v postpandemickém období. Inflační vlna z let 2021–2023 s sebou přinesla mj. další zavádění tzv. indexací, které negativně ovlivní strukturální saldo sektoru také v dalších letech. Takovýto vývoj se pak zrcadlí v nárůstu dluhu sektoru, jenž s sebou přináší zvyšující se náklady na úrokové platby. A úrokové platby představují mandatorní (povinnou) položku veřejných rozpočtů zatěžující deficit sektoru. Vymanit se z této pomyslné spirály není triviální a ani – vzhledem k dříve provedeným strukturálním změnám ve výdajích a příjmech sektoru – krátkodobá záležitost.

Aktuální Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti („Zpráva o plnění pravidel“) obsahuje vyhodnocení dodržování fiskálních pravidel za rok 2023. Vypracování této Zprávy o plnění pravidel je jedním z hlavních úkolů Národní rozpočtové rady („NRR“) daných zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů („Zákon“). Striktní dodržování jasně stanovených a stabilních fiskálních pravidel by mělo významně napomoci k nastolení rovnováhy a dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

První kapitola této Zprávy o plnění pravidel krátce seznamuje s hospodařením sektoru veřejných institucí v roce 2023 a výhledem na rok 2024. Druhá kapitola se již věnuje jednomu ze tří českých fiskálních pravidel, konkrétně dluhovému pravidlu, sledující poměr dluhu sektoru k HDP. České veřejné finance toto pravidlo sice splňují a v roce 2023 došlo dokonce k meziročnímu snížení míry zadlužení o 0,1 p. b. Tento pokles je však do značné míry virtuální. Problém nárůstu míry zadlužení byl během inflační vlny z let 2021–2023 „maskován“ vysokým růstem nominálního hrubého domácího produktu („HDP“) a navíc k tomu napomohly revize národních účtů představené Českým statistickým úřadem („ČSÚ“) v červnu 2024, které nominální HDP ještě zpětně navýšily.

Třetí kapitola se věnuje dalšímu fiskálnímu pravidlu, tzv. výdajovému pravidlu, nazývaného též pravidlo strukturálního salda, jelikož dodržení limitu tohoto salda sleduje. Pravidlo bylo sice v letech 2021 a 2022 plněno, avšak pouze formálně, nikoli fakticky. Kvůli dvojí novele Zákona z dob pandemie COVID-19 došlo totiž ke značnému rozvolnění tohoto pravidla umožňující provádění expanzivní fiskální politiky. Zároveň druhá novela Zákona vnesla do výkladu limitu pravidla pro rok 2023 nejasnosti, které skončily rozdílným názorem NRR a Ministerstva financí České republiky („MF ČR“) na aplikovanou výši limitu pravidla. V roce 2023 již toto pravidlo – dle výkladu tehdy platného znění Zákona NRR – plněno nebylo. Překročení limitu odráželo mj. výše představené „dědictví“, které se propadlo do struktury výdajů a příjmů sektoru veřejných institucí ústící v dlouhodobě vysoké strukturální deficit. Výkladové obtíže ukončila až novelizace Zákona obsažená ve zmíněném konsolidačním balíčku.

Čtvrtá kapitola se věnuje poslednímu národnímu fiskálnímu pravidlu, jež se týká územních samosprávných celků (tj. krajů a obcí). Toto pravidlo stanovuje limit míry zadlužení krajů a obcí a návrat k tomuto limitu v případě jeho překročení. Z celkového počtu 6 262 celků, které poskytly data MF ČR, jich dluhový ukazatel přesahovalo 565, a to především menších obcí. Zdánlivě se opět může jevit, že se jedná o marginální záležitost, ale i zde se – stejně jako v loňské Zprávě o plnění pravidel – objevil v textu čtvrté kapitoly popisovaný systematický problém u několika málo obcí, které neplnily požadavek snižování míry zadlužení z důvodu odložení splátek přijatých úvěrů (zápůjček) stanovené platným splátkovým kalendářem. V minulém vydání Zprávy o plnění pravidel NRR apelovala na systematické řešení tohoto problému, avšak zatím – vzhledem k opakování téže situace – bezvýsledně.

Text celé Zprávy o plnění pravidel doplňují čtyři boxy na aktuální témata. První box se věnuje změně salda sektoru veřejných institucí za rok 2023 v rámci tzv. prvních notifikací probíhajících na jaře 2024. Druhý box představuje nová fiskální pravidla na úrovni Evropské unie, na jejichž znění se intenzivně pracovalo během roku 2023 a prozatím finální podoby dosáhla v roce 2024. Třetí box seznamuje s dopady změn v rámci rozpočtového určení daní na obce a kraje, které byly součástí konsolidačního balíčku. Poslední box se zabývá neefektivním finančním managementem na úrovni obcí a krajů, které i v prostředí vysoké míry inflace akumulují své přebytky většinou na běžných účtech s nízkou mírou úročení. Tento čtvrtý box tak relativizuje unáhlené závěry o vhodnosti uchovávat co nejvyšší přebytky v co možná nejlíhvidnější formě. Rozhodování o alokaci těchto prostředků by územní samosprávné celky měly zasadit do širšího kontextu potřeb obcí a krajů (např. na investiční aktivitu).

1 Hospodaření sektoru veřejných institucí

V roce 2023 reálný HDP poklesl meziročně o 0,1 %.¹ Z pohledu jednotlivých složek HDP počítaného výdajovou metodou meziročně poklesla tvorba hrubého kapitálu o 6,5 %, tvorba hrubého fixního kapitálu sice rostla, ale subjekty redukovaly naakumulované zásoby a cennosti. Výdaje domácností na konečnou spotřebu zaznamenaly snížení o 2,8 % oproti roku 2022, dovoz zboží a služeb se také meziročně zmenšil o 0,9 %. Opačným směrem se meziročně změnil vývoz zboží a služeb (2,7 %) a výdaje veřejných institucí na konečnou spotřebu (3,5 %). Česká ekonomika v roce 2023 operovala pod svým potenciálem, záporná produkční mezera dosáhla 1,2 % potenciálního produktu. Sektor veřejných institucí zaznamenal deficit ve výši 268 mld. Kč (3,5 % HDP²) a strukturální deficit dosáhl 2,3 % HDP. Poměr dluhu sektoru k HDP meziročně poklesl o 0,1 p. b. k 42,4 % HDP. Pokles míry zadlužení, i přes deficitní hospodaření, zapříčinil mj. vysoký růst nominálního HDP zrcadlící výrazné zvýšení cenové hladiny v roce 2023. Poměr snižovala též revize národních účtů, kvůli nimž došlo mj. ke zvýšení nominálního HDP za rok 2023 a pouze mírnému zvýšení dluhu sektoru veřejných institucí vyjádřeného v peněžních jednotkách.

Na rok 2024 MF ČR predikuje³ meziroční růst reálného HDP o 1,1 % a produkční mezeru –2,1 % pot. produktu. Celkové saldo hospodaření sektoru veřejných institucí by mělo být –2,5 % a strukturální saldo –2,1 % HDP. Očekává se nárůst poměru dluhu sektoru o 1,3 p. b. na 43,7 % HDP. Zvýšení míry zadlužení i přes meziročně nižší celkové saldo hospodaření je dáno mj. očekávanou mírnou dynamikou růstu cenové hladiny v roce 2024 oproti letům 2021–2023.

2 Pravidlo limitu výše dluhu

Ustanovení § 13 až 16 Zákona definuje tzv. dluhové pravidlo.⁴ Dle § 13 Zákona se sleduje výše dluhu sektoru veřejných institucí (po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu) v poměru k HDP v procentech. Pokud takto definovaný poměr přesáhne 55% hranici (tzv. „dluhová brzda“, viz graf 1), pak se dle ustanovení § 14 aplikují Zákonem taxativně stanovená opatření. Tato opatření snižují možnost užití fiskální politiky ke stabilizaci ekonomického vývoje v rámci hospodářského cyklu a omezují činnost mnoha organizací sektoru veřejných institucí. Mimo to by růst míry zadlužení nad Zákonem stanovenou hranici mohl vysílat negativní signál finančním trhům o zhoršené situaci veřejných financí, jenž by se mohl materializovat do podoby zvýšené rizikové prémie požadované investory, a to by – za jinak stejných okolností – vedlo k dalšímu nárůstu zadlužení. Zákon v ustanovení § 16 uvádí, že pokud poměr dluhu k HDP přesáhne hranici 60 %, pak vláda navrhne opatření vedoucí ke snížení této výše.⁵

NRR ve svém sdělení z 11. dubna 2024⁶ dle údajů ČSÚ a MF ČR vyhlásila hodnotu ukazatele dluhového pravidla ke dni 31. prosince 2023 na úrovni 43,96 % HDP. Na základě revize národních účtů došlo k mírnému navýšení dluhu (o 17 mil. Kč) a také ke znatelnému zvýšení hodnoty nominálního HDP za rok 2023, což způsobilo pokles poměru dluhu sektoru veřejných institucí (snížený o rezervu peněžních prostředků při financování státního dluhu) na 42,38 % HDP. Ani změna poměru tudíž nevedla k překročení hraničních hodnot dluhového pravidla dle Zákona (viz odstavec výše a graf 1).

Závěr: NRR konstatuje, že v roce 2023 nedošlo k překročení hraničních hodnot ukazatele výše dluhu sektoru veřejných institucí definovaných v ustanovení § 14 a § 16 Zákona.

¹ MF ČR (srpen, 2024): Makroekonomická predikce České republiky.

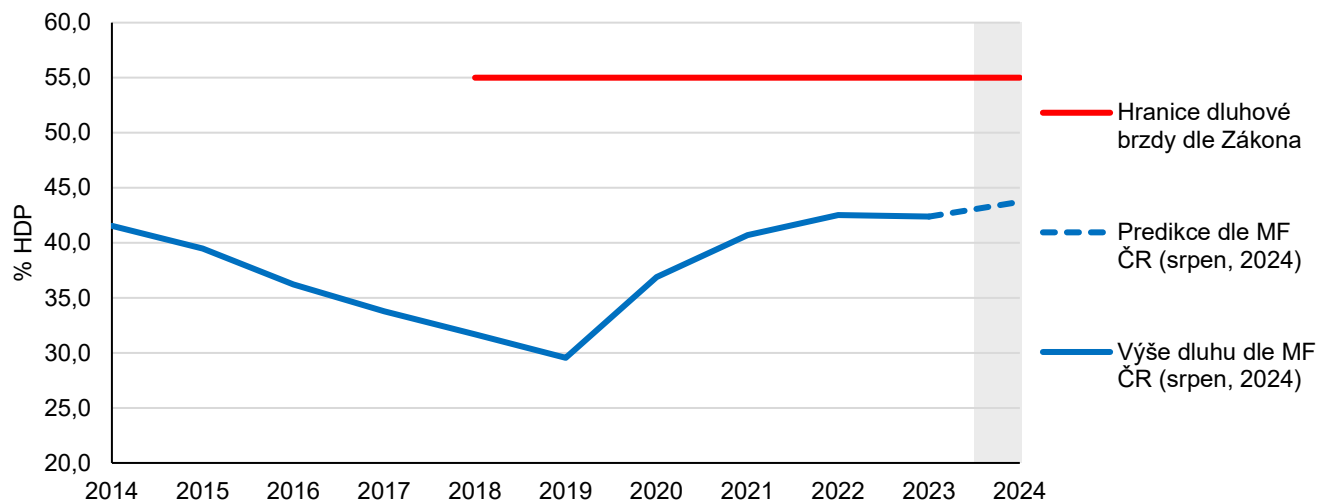
² MF ČR ve své srpnové makropredikci uvádí celkové saldo sektoru veřejných institucí ve výši –292 mld. Kč (–3,8 % HDP). Tyto údaje však ještě nebyly notifikovány Eurostatem v rámci tzv. druhých notifikací, proto v textu uvádíme údaje potvrzené Eurostatem v rámci tzv. prvních notifikací. Uváděné údaje však reflektují změny vyplývající z revizí národních účtů (<https://csu.gov.cz/produkty/vysledky-mimoradne-revize-narodnich-uctu>).

³ MF ČR (srpen, 2024): Makroekonomická predikce České republiky.

⁴ Výklad dluhového pravidla dle Zákona NRR představila v: ÚNRR (2024): Výroční zpráva za rok 2023, viz podkapitulu 3.4. Problematice dluhu sektoru veřejných institucí se věnuje edukační materiál NRR (2024): Průvodce světem veřejného dluhu.

⁵ 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.

⁶ Sdělení Národní rozpočtové rady č. 100/2024 Sb., o výši dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu.

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

Zdroj: MF ČR (srpen, 2024): Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

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

Státní rozpočet na rok 2023 i rozpočty dalších relevantních subjektů sektoru veřejných institucí byly připravovány během roku 2022. Základním prvkem přípravy rozpočtu je dubnová Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí („Strategie“), v rámci které je stanoven výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů. Při přípravě rozpočtu na rok 2023 ale došlo k tomu, že NRR měla odlišný názor na maximální hodnotu strukturálního deficitu, která vstupuje do výpočtů rámců. MF ČR stanovilo maximální limit strukturálního deficitu pro rok 2023 na hodnotu 5,1 % HDP (viz tabulku 1, sloupeček 1). To však NRR nepovažovala za správnou aplikaci Zákona. Důvodem je, že druhá novela Zákona určila limit strukturálního salda jen pro rok 2022 a explicitně nestanovila limit strukturálního salda pro rok 2023 a následující roky. Dle NRR tak mělo být v roce 2023 aplikováno ustanovení § 10 stanovující limit strukturálního salda na –1 % HDP (viz tabulku 1, sloupeček 3 a černou přerušovanou čáru v grafu 2).⁷ Výše uvedená výkladová rozdílnost byla pro další roky odstraněna třetí novelizací Zákona (realizovanou zákonem č. 349/2023 Sb.) v rámci tzv. konsolidačního balíčku, která explicitně stanovuje limit pro rok 2024 ve výši –2,75 % HDP a každý další rok tuto mez zpřísňuje o 0,5 % HDP do doby, než bude dosažena 1% hranice poměru strukturálního deficitu k HDP (viz zelená přerušovaná čára v grafu 2).

Dle svého výkladu Zákona po jeho druhé novele⁸ MF ČR odvodilo ve Strategii celkové výdaje sektoru veřejných institucí na 3 225 mld. Kč a výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU) na 2 191 mld. Kč. Lepší nežli očekávaný vývoj veřejných financí a intenzivnější snahy vlády o konsolidaci vyústily v přísněji stanovené celkové výdaje sektoru veřejných institucí (3 196 mld. Kč) a výdajový rámec (2 162 mld. Kč), i oproti interpretaci Zákona zvolené MF ČR,⁹ viz tabulku 1 a sloupečky 1 a 2.

Jak již bylo zmíněno, NRR interpretovala Zákon po jeho druhé novele odlišně¹⁰, což implikuje jiné hodnoty pro výdaje sektoru vládních institucí (2 933 mld. Kč) i výdajový rámec (1 898 mld. Kč), viz tabulku 1, sloupeček 3.

⁷ Podrobněji viz box 2.1. Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí za rok 2022.

⁸ Druhá novela Zákona byla provedena zákonem č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony. Tato novela upravovala mj. ustanovení § 10a Zákona, kde v odst. 2 tohoto ustanovení explicitně stanovila, že v roce 2021 použije MF ČR pro účely stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí saldo na rok 2021, které prognózuje nejpozději v září roku 2021, zvýšené o 0,5 p. b. V srpnu 2021 MF ČR ve své makroekonomické prognóze predikovalo strukturální saldo pro rok 2021 ve výši –6,1 % HDP. Pro rok 2022 se tak při odvozování tohoto pravidla bralo v úvahu saldo ve výši –5,6 % HDP (viz graf 2, černá přerušovaná čára) a pro rok 2023, v interpretaci Zákona po jeho druhé novele MF ČR, ve výši –5,1 % HDP.

⁹ MF ČR pro stanovení celkových výdajů, resp. výdajového rámce, pro rok 2023 bralo v potaz strukturální saldo ve výši –4,7 % HDP (a nikoliv –5,1 % HDP jak uváděl Zákon dle interpretace MF ČR).

¹⁰ Viz mj. box 2.1 ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí z roku 2022.

Dle návrhu zákona o státním rozpočtu na rok 2023 ze září 2022¹¹, který byl založen především na srpnové makropredikci MF ČR¹², měl výdajový rámec činit 2 361 mld. Kč. Dle interpretace NRR to mělo být 2 089 mld. Kč, viz sloupečky 4 a 5 v tabulce 1. Navýšení výdajového rámce oproti Strategii bylo v souladu s ustanovením § 8 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.¹³ Návrh zákona stanovoval deficit státního rozpočtu na 295 mld. Kč.

Výdaje státního rozpočtu byly dle zákona č. 449/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2023, stanoveny na 2 223 mld. Kč, společně se státními fondy pak 2 321 mld. Kč, viz sloupeček 6 v tabulce 1.

Nároky z nespotřebovaných výdajů („NNV“) k počátku roku 2023 činily 210,1 mld. Kč. V průběhu roku bylo započteno do rozpočtu nebo ukončeno 167,3 mld. Kč NNV. Skutečně vyčerpano bylo 125,7 mld. Kč. K 1. lednu 2024 dosáhly NNV 212 mld. Kč.

Tabulka 1 Vývoj klíčových ukazatelů výdajového pravidla a skutečně dosažené hodnoty v roce 2023 (v mld. Kč, pokud není uvedeno jinak)

	(1) Rozpočtová strategie (květen 2022); výklad Zákona po druhé novele dle MF ČR	(2) Rozpočtová strategie (květen 2022); snaha o rychlejší konsolidaci (nad rámec Zákona)	(3) Výdaje a výdajový rámec dle interpretace Zákona po druhé novele (dle NRR)	(4) Návrh státního rozpočtu (září 2022) - upravený výdajový rámec	(5) Upravený výdajový rámec dle interpretace Zákona po druhé novele (dle NRR)	(6) Schválený státní rozpočet (listopad 2022)	(7) Skutečné hodnoty (srpen 2024)*
Výdaje sektoru veřejných institucí	3 225	3 196	2 933				3 332
Výdajový rámec SR a SF včetně EU	2 191	2 162	1 898	2 361	2 089		
Státní rozpočet						2 223	2 203
Státní fondy						234	217
Transfery ze státního rozpočtu státním fondům						136	138
Celkem státní rozpočet a státní fondy						2 321	2 282
HDP v běžných cenách	7 135	7 135	7 135	7 356	7 356	7 356	7 619
Strukturální saldo (% HDP)	-5,1	-4,7	-1,0	-3,1	-1,0	-3,1	-2,3
Produkční mezera (% pot. produktu)	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-1,2

Zdroj: MF ČR (2022): Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2023 až 2025, MF ČR (2022): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2023 včetně rozpočtové dokumentace, zákon č. 449/2022 Sb., MF ČR (2024): Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2023, Sešit C – Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu, MF ČR (2024): Monitor státní poklady, MF ČR (2024): Pokladní plnění za leden–prosinec 2023, MF ČR (srpen, 2024): Makroekonomická predikce České republiky, ČSÚ (2024): Databáze národních účtů; výpočty NRR.

Pozn.: SR = státní rozpočet, SF = státní fondy. Součty v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování. * Při výpočtu strukturálního salda bylo užito celkové saldo sektoru veřejných institucí dle ČSÚ (2024): Notifikace deficitu a dluhu vládních institucí – 2023 (První notifikace, údaje notifikované Eurostatem) publikované 22. dubna 2024. Cyklická složka salda a jednorázové a jiné přechodné operace byly převzaty z MF ČR (srpen, 2024): Makroekonomická predikce České republiky. V grafu 2 a 3 (viz níže) uvedena hodnota strukturálního salda a ostatní složky celkového salda pro roky 2023 a 2024 dle MF ČR (srpen, 2024).

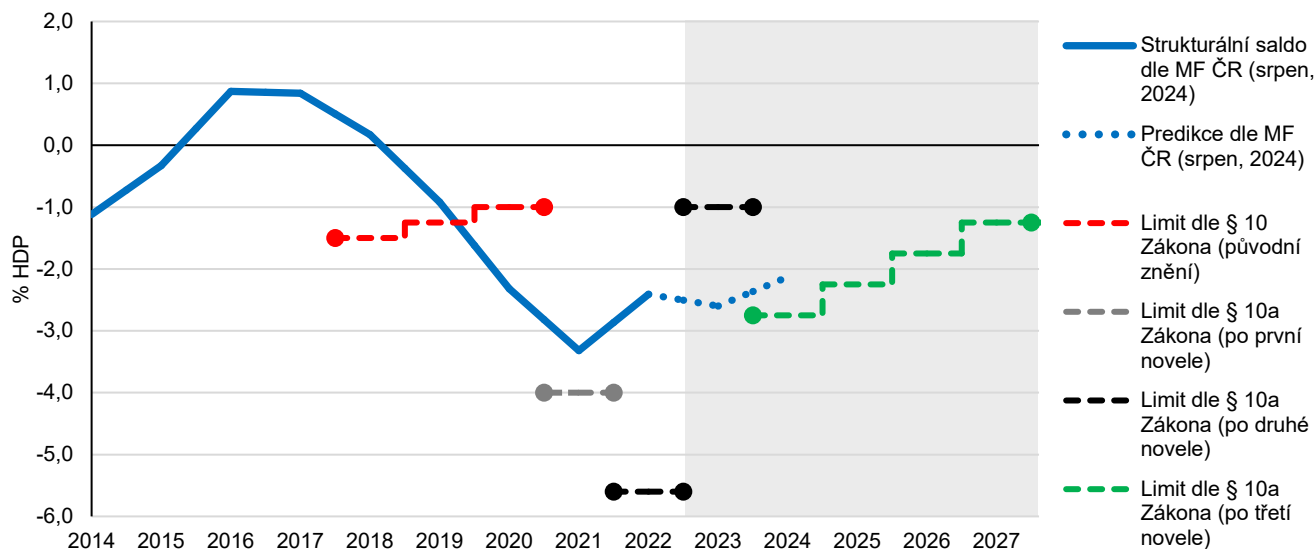
Důvodem stanovování výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů dle Zákona je zamezit překračování definované meze strukturálního deficitu. Při vyhodnocování tohoto pravidla je tudíž zásadní monitorovat kromě postupu odvození výdajového rámce také výši strukturálního salda sektoru veřejných institucí a zda nedošlo k překročení Zákonem stanoveného limitu strukturálního salda. Při pohledu na sloupec 7 tabulky 1 a grafu 2 je zřejmé, že při interpretaci NRR došlo k překročení maximální hodnoty strukturálního deficitu o cca 1,3 % HDP (zhruba 99 mld. Kč).¹⁴

¹¹ MF ČR (2022): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2023 včetně rozpočtové dokumentace.

¹² MF ČR (srpen, 2022): Makroekonomická predikce České republiky.

¹³ Na straně příjmů šlo o změny zvyšující výdajový rámec o 98,8 mld. Kč (mj. změna příjmů z Modernizačního fondu, vyšší dividendy a příjmy z prodeje emisních povolenek) a na straně výdajů byly změny navyšující výdajový rámec o 100 mld. Kč (vliv jednorázových opatření spojených s podporou subjektů v kontextu vysokých cen energií). Blíže MF ČR (2022): Zpráva k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2023.

¹⁴ Do výpočtu vstupuje nominální HDP za rok 2023 uvedený v MF ČR (srpen, 2024): Makroekonomická predikce České republiky. Jedná se tudíž o údaje po revizi dat národních účtů ČR.

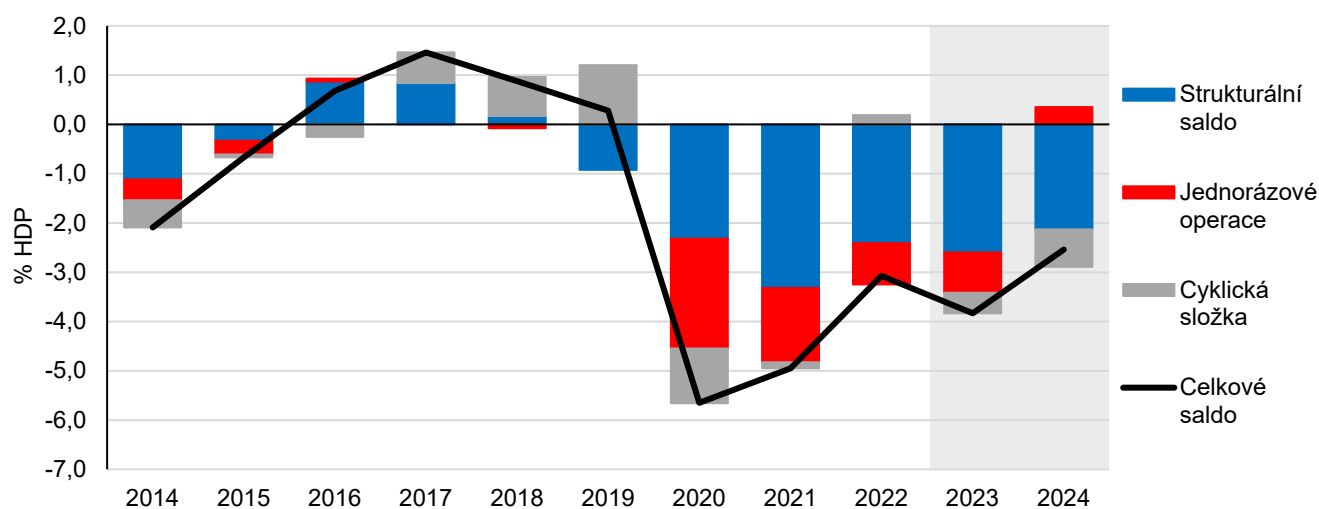
Graf 2 Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí

Zdroj: MF ČR (duben, 2024): Makroekonomická predikce České republiky, Zákon (různá znění); výpočty NRR.

Pozn.: první novela Zákona (provedená zákonem č. 207/2020 Sb.) stanovila limit strukturálního salda pro rok 2021 ve výši $-4,0$ % HDP (viz šedá přerušovaná čára) s následným meziročním zlepšováním alespoň o $0,5$ % HDP v letech 2022–2027 (trajektorie pro toto období není z důvodu přehlednosti v grafu 2 zobrazena). Strukturální saldo za rok 2023 je odvozeno z celkového salda sektoru veřejných institucí $-3,8$ % HDP dle MF ČR (srpen, 2024). Tato aktualizovaná hodnota salda pro rok 2023 ještě nebyla publikována ČSÚ v rámci tzv. druhých notifikací (říjen 2024). Proto strukturální saldo pro rok 2023 uvedené v grafech 2 a 3 považujeme za predikci a v textu Zprávy o plnění pravidel uvádíme celkové saldo sektoru pro rok 2023 ve výši $-3,5$ % HDP (dle prvních notifikací z dubna 2024), resp. z něj odvozené strukturální saldo dle úprav uvedených v poznámce pod tabulkou 1.

Dekompozici celkového salda sektoru veřejných institucí zachycuje graf 3. Z grafu lze vyčíst, že **strukturální složka salda zásadně a trvale ovlivňuje celkové saldo sektoru od roku 2020**. Z tohoto vývoje lze odvodit, že trvá mnoho let, nežli se prosadí strukturální změny v nastavení výdajů a příjmů sektoru veřejných institucí, jež vedou ke snížení vysokého strukturálního deficitu, a přispívají tak ke stabilnějšímu vývoji veřejných financí. To kontrastuje s relativně flexibilním užitím jednorázových a přechodných operací, které nedosahují takové hysterze („setrvačnosti“) jako právě změny ve struktuře příjmů a výdajů odrážející se ve strukturálním saldu, viz užití jednorázových a přechodných opatření během pandemické krize (2020–2021) a energetické krize spojené s geopolitickou nejistotou (2022–2023).

Pokud fiskální politika nezintenzivní své konsolidační snahy, pak právě setrvačný strukturální deficit může představovat značnou překážku ve splnění výdajového pravidla v následujících letech (viz též graf 2 a zpříšňování limitu pravidla dle třetí novely Zákona v letech 2024–2027).

Graf 3 Rozklad celkového salda sektoru veřejných institucí

Zdroj: MF ČR (srpen, 2024): Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

Závěr: NRR konstatuje, že při odvození výše výdajů státního rozpočtu a státních fondů na rok 2023 byl dodržen *technický postup* stanovování celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů. NRR však konstatuje, že podle tehdy platného znění Zákona měla být použita přísnější hodnota maximálního strukturálního deficitu (max. 1 % HDP). Dle názoru NRR tak pravidlo strukturálního deficitu plněno nebylo. Zároveň je však vhodné konstatovat, že skutečné výdaje státního rozpočtu a státních fondů byly díky konsolidačnímu úsilí vlády přibližně o 79 mld. Kč nižší, nežli stanovoval vládou aktualizovaný výdajový rámec v dokumentaci státního rozpočtu na rok 2023. Zároveň je nutné uvést, že interpretačním rozdílům při aplikaci Zákona by měla napříště zabránit v Zákoně explicitně stanovená trajektorie snižování strukturálního deficitu od roku 2024 dále, která byla schválena v rámci tzv. konsolidačního balíčku.

Dalším specifickým roku 2023 se stala změna celkového salda sektoru veřejných institucí provedená v rámci tzv. prvních notifikací na základě požadavku Eurostatu. Zevrubnější popis událostí vedoucí k této úpravě podává následující box 1.

Box 1 Důvod změny celkového salda hospodaření sektoru veřejných institucí za rok 2023 v rámci prvních notifikací: problematika superdividendy

Český statistický úřad (ČSÚ) zaslal na jaře 2024 Eurostatu údaje o hospodaření sektoru veřejných institucí za rok 2023¹⁵, dle nichž deficit sektoru za rok 2023 dosáhl 3,3 % HDP a dluh 44,0 % HDP. Po provedení notifikací údajů Eurostatem se však deficit za rok 2023 prohloubil na 3,7 % HDP a dluh zůstal na stejné úrovni.^{16, 17} Hlavním důvodem této změny jsou metodické odlišnosti v systému národního účetnictví¹⁸ v zachycení *dividendy* a *superdividendy* s následným rozdílným dopadem do výsledku hospodaření tohoto sektoru.

Saldo sektoru veřejných institucí je rozdíl mezi celkovými příjmy a výdaji. Dle metodické poznámky ČSÚ¹⁹ vysvětlující změnu v uváděném saldu došlo v roce 2023 ke snížení příjmů vlády, konkrétně u položky *přijatých důchodů z vlastnictví*. Do této položky se zahrnují úroky, dividendy, podíly na zisku apod. Neobsahují však tzv. superdividendy. Pro posouzení, zda se jedná o „standardní“, „obvyklou“ dividendu, nebo superdividendu, se provádí *test na superdividendu*.

Korporace má pro rozdělení dividend svým akcionářům k dispozici prostředky v podobě *rozdělitelného důchodu*²⁰. Obvyklá situace je, že v předcházejícím roce (např. rok 2022) dosáhne podnik určité výše rozdělitelného důchodu a následující rok (např. rok 2023) se tyto prostředky mohou užít na výplatu dividend. Pokud se testem na superdividendu prokáže, že celková výše oznámených dividend přesáhne poměr dividend k rozdělitelnému důchodu, který byl běžný v nedávné minulosti²¹, pak se část dividend výrazně²² převyšující tento poměr označuje

¹⁵ <https://www.czso.cz/csu/czso/cris/notifikace-deficitu-a-dluhu-vladnich-instituci-2023-prvni-notifikace-udaje-zaslane-eurostatu>.

¹⁶ <https://www.czso.cz/csu/czso/cris/notifikace-deficitu-a-dluhu-vladnich-instituci-2023-prvni-notifikace-udaje-notifikovane-eurostatem>.

¹⁷ Po prvních notifikacích došlo ke změně salda sektoru veřejných institucí za rok 2023 z –240 mld. Kč (–3,3 % HDP) na –268 mld. Kč (–3,7 % HDP). Revize národních účtů publikovaná ČSÚ koncem června 2024 mj. změnila výši HDP za rok 2023 (viz <https://csu.gov.cz/produkty/vysledky-mimoradne-revize-narodnich-uctu>). Hodnota salda sektoru sice zůstala téměř beze změny (došlo k navýšení o 10 mil. Kč), avšak poměr salda k HDP se změnil na –3,5 % HDP kvůli zvýšenému nominálnímu HDP za rok 2023. MF ČR ve své srpnové makropredikci uvádí hodnoty salda sektoru –292 mld. Kč a –3,8 % HDP. Zhoršení salda za rok 2023 ve výši 23,2 mld. Kč oproti údajům uváděným ČSÚ po revizi národních účtů nastalo vlivem nižšího výnosu daně z příjmů právnických osob a odvodu z nadměrných příjmů výrobců elektřiny. Hodnota salda uváděná v srpnovém materiálu MF ČR však dosud nebyla notifikována. ČSÚ uveřejní hodnoty salda sektoru veřejných institucí v rámci tzv. druhých notifikací až v říjnu 2024. Proto v textu pracujeme s údaji o celkovém saldu sektoru veřejných institucí (a jeho subsektorech) publikovanými ČSÚ, které byly potvrzeny Eurostatem v rámci prvních notifikací, viz ČSÚ (2024): Veřejná databáze, Deficit/přebytek vládních institucí, stav dluhu a související údaje [přístup dne 23. srpna 2024]. Dluh sektoru veřejných institucí byl revizemi ovlivněn minimálně (za rok 2023 došlo ke zvýšení o 17 mil. Kč), avšak poměr dluhu kvůli vyššímu nominálnímu HDP za rok 2023 poklesl o cca 1,6 p. b. na 42,4 % HDP.

¹⁸ Bližší např. EU (2023): Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 (2022 edition); EU (2013): European system of accounts (ESA 2010) a další aktualizované manuály na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/esa-2010/overview>; ČSÚ (2015): Evropský systém účtů ESA 2010.

¹⁹ Opět viz <https://www.czso.cz/csu/czso/cris/notifikace-deficitu-a-dluhu-vladnich-instituci-2023-prvni-notifikace-udaje-notifikovane-eurostatem>.

²⁰ Rozdělitelný důchod je roven *podnikatelskému důchodu* plus *saldo běžných transferů* (tj. veškeré příjmové běžné transfery minus veškeré výdajové běžné transfery) minus *úprava o změnu penzijních nároků*. Podnikatelský důchod je v podnikovém účetnictví označován jako *běžný zisk před rozdělením a zdaněním daní z příjmů*.

²¹ Explicitní stanovení časového období není v relevantních pasážích užitých manuálů uvedeno.

²² Explicitní stanovení „nadměrnosti“ není v relevantních pasážích užitých manuálů uvedeno.

jako superdividenda²³. Superdividenda se z pohledu národního účetnictví sektoru veřejných institucí zachycuje na finančním účtu²⁴ jako čerpání *úcastí*²⁵ vlastníků z korporace.

Důvodem zhoršení salda z $-3,3$ % HDP na $-3,7$ % HDP v rámci prvních notifikací byla právě „reklasifikace“ části dividend na superdividendy u korporace, kterou (spolu)vlastní sektor veřejných institucí. Ke změně došlo kvůli odlišnému vnímání této problematiky Eurostatem. Konkrétně se to týkalo zachycení výsledků z obchodování s deriváty. Vládním sektorem (spolu)vlastněná korporace, jejíž název v metodické poznámce ČSÚ nemohl zaznít z důvodu povinnosti mlčenlivosti a ochrany důvěrných statistických údajů, užívala komoditní deriváty²⁶ též pro „zajištění“ nákupní či prodejní ceny určitých komodit v budoucnu. Tyto komodity pak prodávala svým klientům. ČSÚ dle získaných informací od této korporace zahrnul do jejího rozdělitelného důchodu též výsledky z obchodování s komoditními deriváty, čímž došlo k navýšení tohoto důchodu, který mohl být rozdělen na výplatu dividend. Eurostat však považoval za hlavní cíl transakcí s deriváty obchodovat na cenové pohyby komodit bez nutnosti fyzického nákupu či prodeje komodit. Eurostat tak tyto výsledky z obchodování nezahrnul do rozdělitelného důchodu dané korporace, čímž se rozdělitelný důchod snížil, a část dividend tak musela být – vzhledem k výsledkům testu na superdividendu – považována právě za tzv. superdividendu.²⁷

Ačkoliv se touto změnou v rámci prvních notifikací zvýšil deficit sektoru veřejných institucí, tak poměr dluhu k HDP za rok 2023 zůstal stejný.²⁸ Je to z toho důvodu, že dluh²⁹ sestává pouze z emitovaného oběživa, přijatých vkladů, emitovaných dluhových cenných papírů a přijatých půjček. Snížením (čerpáním) položky účasti na finančním účtu vlivem výplat superdividendy se tak poměr dluhu nemění. Tato operace se však projeví v rámci položky SFA (stock-flow adjustment) zachycující rozdíl mezi změnou výše dluhu a saldem sektoru veřejných institucí za dané období. V rámci části SFA *čisté pořízení finančních aktiv* tak došlo v roce 2023 ke snížení položky *Úcasti a podíly*.³⁰

Box 2 Nová evropská fiskální pravidla

Na konci dubna letošního roku byla přijata nová evropská fiskální pravidla. Zatímco základní pravidla udávající referenční hodnotu dluhu sektoru vládních institucí na úrovni 60 % HDP a deficitu hospodaření sektoru vládních institucí na úrovni 3 % HDP zůstávají nezměněna, nová fiskální pravidla si kladou za cíl lépe zohledňovat různorodost fiskálních pozic, veřejného dluhu a hospodářských výzev jednotlivých členských států. Větší důraz je taktéž kladen na řešení střednědobých a dlouhodobých výzev.

Základním stavebním kamenem nových fiskálních pravidel jsou tzv. národní střednědobé fiskálně-strukturální plány (dále jen „národní plány“), které členské státy vypracovávají na dobu čtyř nebo pěti let na základě řádné délky volebního období daného členského státu. Národní plány propojují fiskální politiku, strukturální reformy a investice každého členského státu a do určité míry tak nahrazují dosud vydávané konvergenční a stabilizační programy. Národní plány obsahují nejen informace o prioritních veřejných investicích a reformách, o širších reformách a investicích (mimo jiné ve vztahu ke společným prioritám EU), ale stanovují i fiskální cestu – resp. dráhu čistých výdajů. Členské země tyto národní plány budou předkládat poprvé na podzim 2024.

²³ Superdividendy jsou financovány z akumulovaných rezerv nebo z prodeje aktiv. Pokud by se zahrnovaly do položky přijatých důchodů z vlastnictví, pak by „uměle“ zvyšovaly příjmy sektoru veřejných institucí, ačkoliv realita, tj. hospodářské výsledky státem (spolu)vlastněných korporací v dotčeném období, by tomu neodpovídala. Zároveň by se toto zvyšování salda sektoru veřejných institucí nemohlo dělat trvale z důvodu omezené výše rezerv a aktiv (spolu)vlastněné korporace.

²⁴ Finanční účet patří v rámci posloupnosti národních účtů mezi *úcty akumulace*, které mj. zachycují změnu objemu i ocenění jednotlivých složek aktiv a závazků sektorů národního hospodářství.

²⁵ Položka účasti zachycuje podíl na majetku korporací a vyjadřuje nárok na důchod z vlastnictví.

²⁶ Z ekonomického pohledu jsou deriváty instrumenty odvozené od jiných (tzv. bazických, v základě ležících, podkladových) instrumentů, tj. např. komodity či finančního instrumentu apod. Deriváty mají termínový charakter, tj. detaily derivátového kontraktu (včetně např. budoucí ceny podkladového instrumentu) jsou sjednávány „dnes“, ale k vypořádání derivátového kontraktu dojde až v přesně specifikovaném čase v budoucnu. Důvodem sjednání derivátového kontraktu může být mj. spekulace, arbitráž nebo zajištění.

²⁷ ČSÚ též argumentoval tím, že u dotčené korporace nedošlo k poklesu akumulovaných rezerv nebo prodeji aktiv, a proto se nejednalo o superdividendu.

²⁸ Avšak dluh sektoru veřejných institucí a jeho poměr k HDP byl změněn v rámci revizí národních účtů, viz text dříve.

²⁹ Dluhem sektoru veřejných institucí je myšlen dluh publikovaný v rámci notifikací, tj. v souladu s nařízením Rady (EC) N°479/2009, změněného nařízením Komise EU č. 220/2014. Tento koncept do dluhu započítává položky, které jsou uvedené v textu tohoto boxu. Dle odlišného pojetí v rámci ESA 2010 se dluh sestává ze širšího pojetí závazků. Blíže např. EU (2023): Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 (2022 edition).

³⁰ Detailní hodnoty změn poskytuje komparace příloh v Excelu na webových stránkách ČSÚ – viz tabulku 3A zaslanou Eurostatu (<https://www.czso.cz/csu/czso/cri/notifikace-deficitu-a-dluhu-vladnich-instituci-2023-prvni-notifikace-udaje-zaslane-eurostatu>) versus tabulku 3A s upravenými údaji po notifikacích Eurostatem (<https://www.czso.cz/csu/czso/cri/notifikace-deficitu-a-dluhu-vladnich-instituci-2023-prvni-notifikace-udaje-notifikovane-eurostatem>).

Jediným sledovaným ukazatelem jsou tzv. čisté výdaje, tedy veřejné výdaje očištěné o úrokové výdaje, příjmová diskreční opatření, výdaje na programy Unie, které jsou plně kompenzovány příjmy z fondů EU, vnitrostátní výdaje na spolufinancování programů EU, cyklické prvky výdajů na dávky v nezaměstnanosti a jednorázová a jiná dočasná opatření.

Dráha čistých výdajů by měla pokrývat minimálně období čtyř let. Toto takzvané období korekce lze nicméně prodloužit, a to až o tři roky v případě, že je podloženo souborem reforem a investic splňujících kritéria stanovené nařízením³¹.

Zemím, jejichž dluh sektoru vládních institucí přesahuje 60 % HDP nebo jejichž schodek veřejných financí přesahuje 3 % HDP, poskytne Evropská komise tzv. referenční trajektorii³². Ta slouží víceméně jako podklad pro vypracování dráhy čistých výdajů a měla by zajistit následující:

- a) očekávaný poměr dluhu sektoru vládních institucí k HDP musí bez dalších rozpočtových opatření být na věrohodně klesající trajektorii, anebo ve střednědobém horizontu zůstat na obezřetnostní úrovni pod 60 % HDP,
- b) očekávaný schodek veřejných financí je snížen pod 3% hranici a ve střednědobém horizontu pod touto hranicí setrvá bez dalších rozpočtových opatření,
- c) nedochází k odkládání úsilí o fiskální korekci (tj. úsilí o fiskální korekci je zpravidla lineární a přinejmenším úměrné celkovému úsilí v průběhu celého období fiskální korekce),
- d) v případě otevření postupu při nadměrném deficitu z důvodu nadměrného schodku je minimální roční strukturální korekce 0,5 % HDP.

Referenční trajektorie současně musí zajišťovat tzv. ochranné opatření pro udržitelnost dluhu a ochranné opatření pro odolnost schodku.

Ochranné opatření pro udržitelnost dluhu udává minimální roční snížení očekávaného poměru dluhu sektoru vládních institucí k HDP. Země s dluhem vyšším než 60 % HDP, ale nižším než 90 % HDP musí snižovat poměr dluhu k HDP v průměru minimálně o 0,5 p. b. HDP ročně. Země s dluhem přesahujícím 90 % HDP musí poměr dluhu k HDP snižovat v průměru alespoň o 1 p. b. HDP ročně.

Ochranné opatření pro odolnost schodku by mělo vytvořit fiskální rezervu pro případ nepříznivých šoků. Fiskální korekce by tak měla pokračovat, dokud strukturální schodek (tj. cyklicky očištěný schodek veřejných financí bez jednorázových a přechodných opatření) nebude ve výši 1,5 % HDP ve vztahu k referenční hodnotě pro celkový schodek ve výši 3 % HDP.

Ostatní země (tj. země které nepřekračují ani jednu z referenčních hodnot) mohou požádat Evropskou komisi o tzv. technické informace. Ty obsahují primární strukturální saldo (strukturální saldo očištěné o úrokové výdaje), které je nezbytné pro udržení celkového schodku veřejných financí pod referenční hodnotou ve střednědobém a dlouhodobém horizontu bez dalších rozpočtových opatření. Zároveň jsou ale v souladu s opatřeními pro odolnost schodku.

Národní plány včetně dráhy čistých výdajů předkládají členské státy Evropské komisi a Radě Evropské unie („Rada EU“), které plány posoudí. V případě, že daný národní plán odpovídá požadavkům na něj kladeným, přijme Rada EU doporučení, kterým stanoví dráhu čistých výdajů (popř. i soubor reformních a investičních závazků, které jsou podkladem pro prodloužení doby korekce).

Ke sledování dodržování Radou EU stanovené dráhy čistých výdajů slouží tzv. kontrolní účet. Ten sleduje veškeré odchylky pozorovaných čistých výdajů od stanovené dráhy. Zároveň každý členský stát předkládá tzv. výroční zprávu o pokroku, která obsahuje nejen informace o plnění dráhy čistých výdajů, ale také o provádění reforem a investic.

Odchylení od dráhy čistých výdajů není zaznamenáváno na kontrolním účtu pouze v případě, že byla aktivována některá z únikových doložek. Obecná úniková doložka může být aktivována v případě prudkého hospodářského propadu v eurozóně nebo v Unii jako celku. Obecná úniková doložka však může být stanovena jen na jeden rok; může nicméně dojít k jejímu prodloužení. Národní úniková doložka může být aktivována v případě, že výjimečné okolnosti mimo kontrolu členského státu mají významný dopad na jeho veřejné finance. I národní úniková doložka musí být časově omezena s možností prodloužení. U obou typů únikových doložek nesmí ale dojít k ohrožení udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém horizontu.

³¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1263 ze dne 29. dubna 2024 o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

³² Referenční trajektorie byla v letošním roce poskytnuta 17 členským zemím: Belgii, Estonsku, Finsku, Francii, Itálii, Kypru, Maďarsku, Maltě, Německu, Polsku, Portugalsku, Rakousku, Rumunsku, Řecku, Slovensku, Slovinsku, Španělsku.

Během příprav nových fiskálních pravidel byla hojně diskutována i role nezávislých fiskálních institucí („IFIs“). V konečném znění pravidel byla zachována poradní role IFIs s cílem postupného budování jejich kapacit. Nezávislá fiskální instituce posoudí soulad údajů o skutečných výsledných rozpočtových hodnotách vykázaných ve výroční zprávě o pokroku nebo také provede analýzu faktorů, které vedly k odchylce od stanovené dráhy čistých výdajů, pouze pokud o to daný členský stát požádá. Posouzení makroekonomické prognózy a makroekonomických předpokladů pro stanovení dráhy čistých výdajů ze strany nezávislé fiskální instituce je na žádost státu pouze do května 2032. Poté by tato stanoviska měly IFIs vydávat za předpokladu, že si vybudovaly dostatečnou kapacitu.

Změn doznala i tzv. nápravná složka pravidel (neboli corrective arm) a postup při nadměrném schodku („EDP“). Zatímco EDP pro případ porušení referenční hodnoty pro schodek zůstává beze změny, zahájení EDP pro případ porušení referenční hodnoty dluhu sektoru vládních institucí zohledňuje nové národní plány a dráhu čistých výdajů. V případě, že členský stát překročí referenční hodnotu dluhu sektoru vládních institucí (tj. 60 % HDP), stav rozpočtu není téměř vyrovnaný nebo přebytkový a odchylky od stanovené dráhy čistých výdajů na kontrolním účtu překročí 0,3 p. b. HDP ročně nebo 0,6 p. b. HDP kumulativně, může dojít k otevření EDP. V potaz se ale berou i tzv. rozhodující faktory, jako je např. míra problémů s dluhem nebo zvýšení vládních investic do obrany.

Pokud došlo k zahájení EDP s členským státem, musí členský stát přijmout účinná opatření a provést tzv. nápravnou dráhu čistých výdajů. Ta by měla v případě, že bylo EDP zahájeno z důvodu nesplnění kritéria schodku, splňovat minimální roční strukturální korekci ve výši 0,5 % HDP v letech, kdy se očekává, že schodek veřejných financí překročí referenční hodnotu 3 % HDP³³.

Upravena byla také výše pokut, které může Rada EU uložit z důvodu neplnění výzev členským státem. Nově činí výše maximálně 0,05 % HDP a platí se každých šest měsíců, dokud Rada EU nerozhodne, že členský stát přijal účinná opatření.

4 Hospodaření územních samosprávných celků

Územními samosprávnými celky („ÚSC“) jsou dle Ústavy České republiky obce a kraje, pro jejichž hospodaření definuje Zákon v ustanovení § 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 2020–2023

Subsektor místních vládních institucí³⁴ vykazoval v posledních čtyřech letech rozpočtové přebytky. Každoročně tak přispíval k lepším výsledkům hospodaření celého sektoru veřejných institucí. V roce 2023 dosáhly celkové příjmy tohoto subsektoru 987,7 mld. Kč a ve srovnání s předchozím rokem vzrostly o 81,4 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 se v roce 2023 meziročně mírně zvýšil o 5,2 mld. Kč na úroveň 70,3 mld. Kč a dosáhl výše 0,9 % HDP. Příslušné údaje obsahuje tabulka 2.

³³ Na přechodné období do roku 2027 může Evropská komise upravit minimální strukturální korekci tak, aby při stanovení nápravné dráhy čistých výdajů zohlednila růst úrokových plateb, pokud členský stát vysvětlí zajištění provádění reforem a investic.

³⁴ Subsektor místních vládních institucí je částí sektoru vládních institucí v metodice ESA 2010. Zahrnuje orgány místní veřejné správy a organizace jimi přímo řízené, tj. všechny organizace, které mají místní kompetence a jsou financovány z místních rozpočtů.

Tabulka 2 Hospodaření subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2020 až 2023

	2020		2021		2022		2023	
	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP
Příjmy	747,6	12,8	818,7	13,0	906,3	12,9	987,7	13,0
Výdaje	720,5	12,4	763,3	12,1	841,2	11,9	917,4	12,0
Saldo	27,0	0,5	55,5	0,9	65,1	0,9	70,3	0,9

Zdroj: ČSÚ (červenec 2024); výpočty NRR.

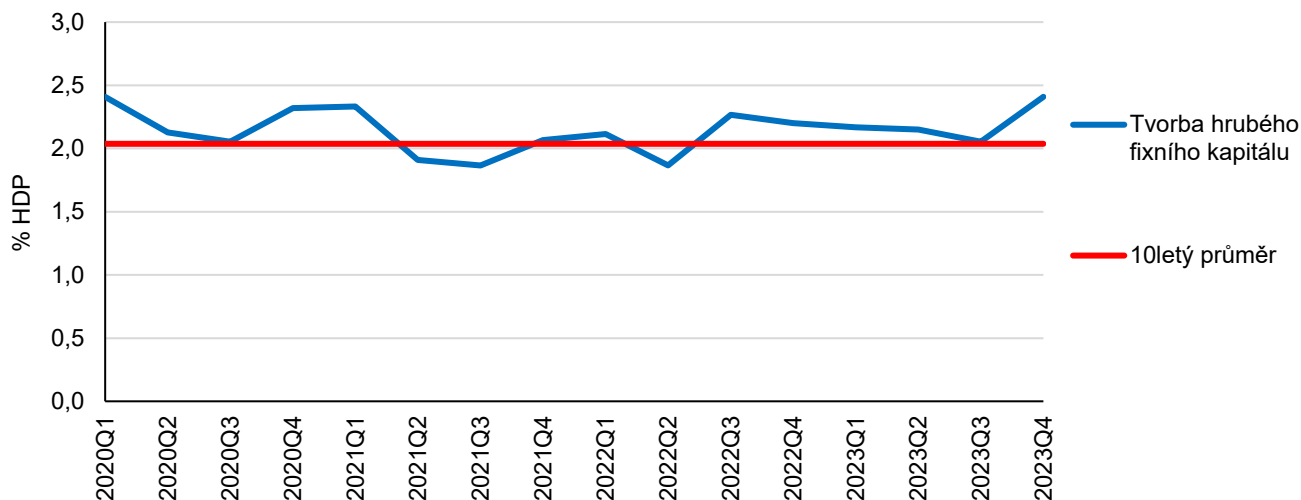
S přebytkem hospodaření místních vládních institucí zpravidla koresponduje i klesající trend jejich podílu na celkovém dluhu sektoru veřejných institucí. Nicméně, v posledních několika letech toto neplatí a dluh subsektoru místních vládních institucí se navzdory přebytkům pohybuje v rozmezí 85 až 90 mld. Kč, což je patrné z tabulky 3. V roce 2023 činil dluh subsektoru místních vládních institucí 85,4 mld. Kč (přibližně 1,1 % HDP), což představovalo 2,6 % z celkového dluhu sektoru vládních institucí.

Tabulka 3 Dluh subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2020 až 2023

	2020	2021	2022	2023
Dluh (mld. Kč)	87,1	87,0	89,1	85,4
Poměr na HDP (%)	1,5	1,4	1,3	1,1
Podíl z celkového dluhu sektoru veřejných institucí (%)	4,1	3,4	3,0	2,6

Zdroj: ČSÚ (červenec 2024), Eurostat (červenec 2024); výpočty NRR.

V roce 2023 subsektor místních vládních institucí zaznamenal nárůst investiční aktivity, která přibližně odpovídala 167,4 mld. Kč, což je o 18,3 mld. Kč více než v předchozím roce a o 50,3 mld. Kč více než desetiletý průměr za roky 2014–2023 (viz graf 4).³⁵

Graf 4 Investice subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2020 až 2023

Zdroj: ČSÚ (červenec 2024); výpočty NRR.

Závěr: Hospodaření územních samosprávných celků (a jejich podřízených organizací) nepřináší významná rizika pro celkové výsledky hospodaření sektoru veřejných institucí. Naopak již delší dobu přispívá k jejich stabilizaci. Také úroveň zadlužení územních samosprávných celků je velmi nízká, a jako celek nepředstavuje významný rizikový faktor růstu zadlužení sektoru veřejných institucí. Investiční aktivita územních samosprávných celků v roce 2023 narostla na úroveň přibližně 2,2 % HDP, a mírně tak překročila desetiletý průměr.

³⁵ Tvorba hrubého fixního kapitálu subsektoru místních vládních institucí postupně narostla z 1,3 % HDP v roce 2016 až na 2,3 % HDP v roce 2023.

BOX 3 Dopad změn rozpočtového určení daní na daňové příjmy ÚSC v roce 2024

Celkové příjmy ÚSC plynoucí z rozpočtového určení daní („RUD“) v roce 2023 dosáhly 422,2 mld. Kč, z toho téměř polovinu tvoří příjem daně z přidané hodnoty (201,5 mld. Kč; 47,7 %), dále více než čtvrtinu příjem z daně z příjmů právnických osob (122 mld. Kč; 28,9 %), přibližně pětinu příjem z daně z příjmů fyzických osob (86,2 mld. Kč; 20,4 %) a nejmenší částí je příjem z daně z nemovitých věcí (12,5 mld. Kč; 3 %), jenž je výhradně příjmem obcí. Podobný poměr můžeme sledovat i u příjemců těchto daňových příjmů. Více než polovinu dostávají obce kromě Prahy (225,1 mld. Kč; 53,3 %), přibližně čtvrtinu kraje (106,2 mld. Kč; 25,1 %) a přibližně pětinu hlavní město Praha (91 mld. Kč; 21,6 %), viz tabulku B3.1.

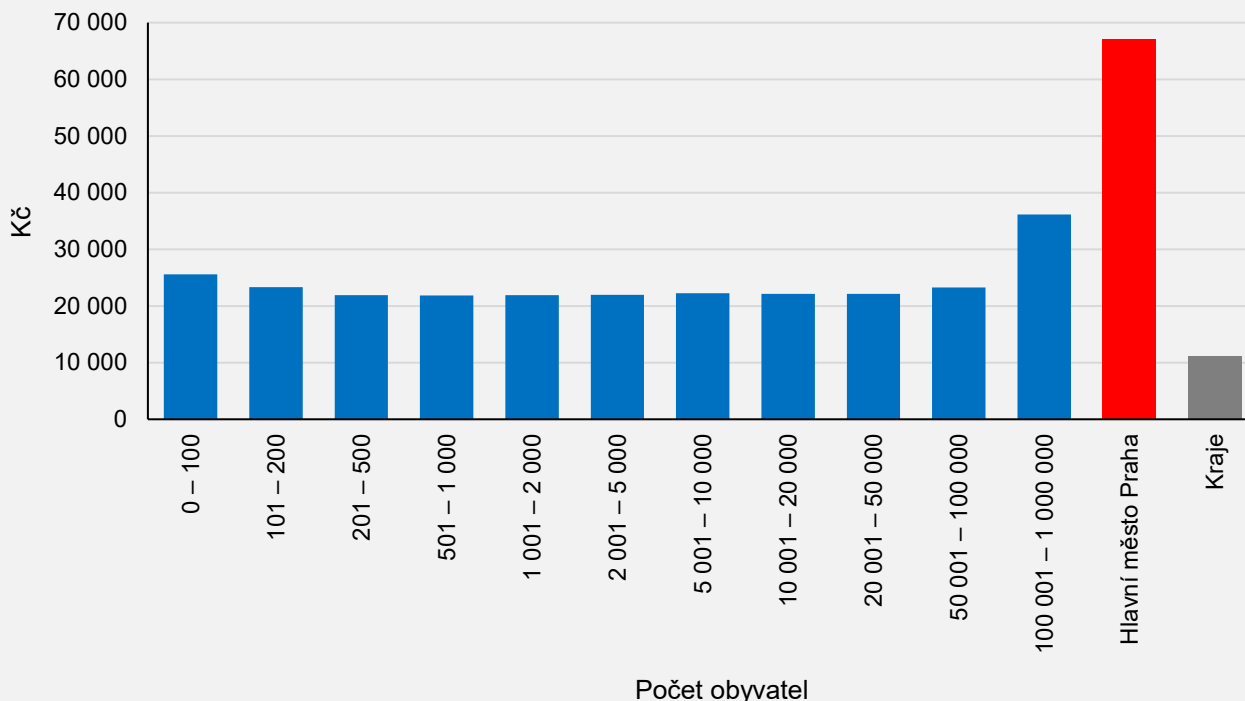
Tabulka B3.1 Příjmy ÚSC plynoucí z RUD v roce 2023

Územní jednotka	Počet územních jednotek	Počet obyvatel	Příjem z DPH	Příjem z DPFO	Příjem z DPPO	Příjem z daně z nemovitých věcí	Celkem	Celkem na obyvatele
Hlavní město Praha	1	1 357 326	44,1	18,9	26,5	1,5	91,0	67 021
Obce	6 253	9 470 203	103,8	45,1	65,1	11,0	225,1	23 768
Kraje	13	9 470 203	53,6	22,2	30,4	0,0	106,2	11 209
Celkem	6 267	10 827 529	201,5	86,2	122,0	12,5	422,2	38 994

Zdroj: Státní pokladna MF ČR (srpen 2024); výpočty NRR.

Pozn.: DPH = daň z přidané hodnoty, DPFO = daň z příjmů fyzických osob, DPPO = daň z příjmů právnických osob.

Zatímco příjmy krajů plynoucí z RUD dosahují výše přibližně 11 209 Kč na jednoho obyvatele, u obcí je toto číslo výrazně vyšší, v průměru přibližně 29 190 Kč, z toho 67 021 Kč u hlavního města Prahy a 23 768 Kč u ostatních obcí. Výrazně nad tímto průměrem jsou však velké obce s více než 100 000 obyvateli, které dosahují příjmů plynoucích z RUD 36 142 Kč na jednoho obyvatele. Mírně vyšší je tento ukazatel daňových příjmů také u nejmenších obcí s méně než 100 obyvateli (25 595 Kč), viz graf B3.1.

Graf B3.1 Příjmy obcí a krajů plynoucí z RUD na jednoho obyvatele v roce 2023

Zdroj: Státní pokladna MF ČR (srpen 2024); výpočty NRR.

V rámci konsolidačního balíčku v průběhu roku 2023 vláda schválila mimo jiné změnu rozpočtového určení daní³⁶, které obcím i krajům snižuje podíl na celostátním výběru daně z přidané hodnoty, daně z příjmů fyzických osob a daně z příjmů právnických osob, a také změnu zákona o dani z nemovitých věcí, která má naopak obcím a krajům přispět. Konkrétní změny jsou zobrazeny v tabulce B3.2.

Tabulka B3.2 Změny v RUD v roce 2024 (v %)

	Příjemce	2023	2024
Daň z přidané hodnoty	Kraje	9,78	9,76
	Obce	25,84	24,92
	Státní rozpočet	64,38	65,32
Daň z příjmů fyzických osob (vybíraná srážkou dle zvláštní sazby; ze samostatné výdělečné činnosti)	Kraje	9,78	9,76
	Obce	25,84	24,92
	Státní rozpočet	64,38	65,32
Daň z příjmů fyzických osob (ze závislé činnosti)	Kraje	9,78	9,76
	Obce	27,34	26,42
	Státní rozpočet	62,88	63,82
Daň z příjmů právnických osob	Kraje	9,78	9,76
	Obce	25,84	24,92
	Státní rozpočet	64,38	65,32
Daň z nemovitých věcí	Obce	100	100

Zdroj: Finanční správa (2024); NRR.

Pozn.: od roku 2025 dojde ke změně podílu krajů na sdílených daních z 9,76 % na 9,95 %, viz sněmovní tisk 701 (novela zákona o rozpočtovém určení daní).

Na základě těchto změn a pomocí rozpočtů jednotlivých obcí na rok 2024 jsme provedli odhad daňových příjmů ÚSC v roce 2024. Tabulka B3.3 ukazuje, že efekt růstu celkového výběru daní v součtu převyšuje snížení podílu obcí a krajů na něm. V roce 2024 tak projektujeme příjmy ÚSC plynoucí z RUD ve výši 438,8 mld. Kč, tedy o 16,6 mld. Kč (přibližně 3,9 %) více než v roce 2023. Největší nárůst projektujeme u příjmů z daně z přidané hodnoty (7 mld. Kč), dále u příjmů z daně z nemovitých věcí (6,8 mld. Kč) a u daně z příjmů právnických osob (3,3 mld. Kč). Naopak příjmy z daně z příjmů fyzických osob se mírně snížily (–0,5 mld. Kč).

Tabulka B3.3 Příjmy ÚSC plynoucí z RUD v letech 2020 až 2024 (v mld. Kč)

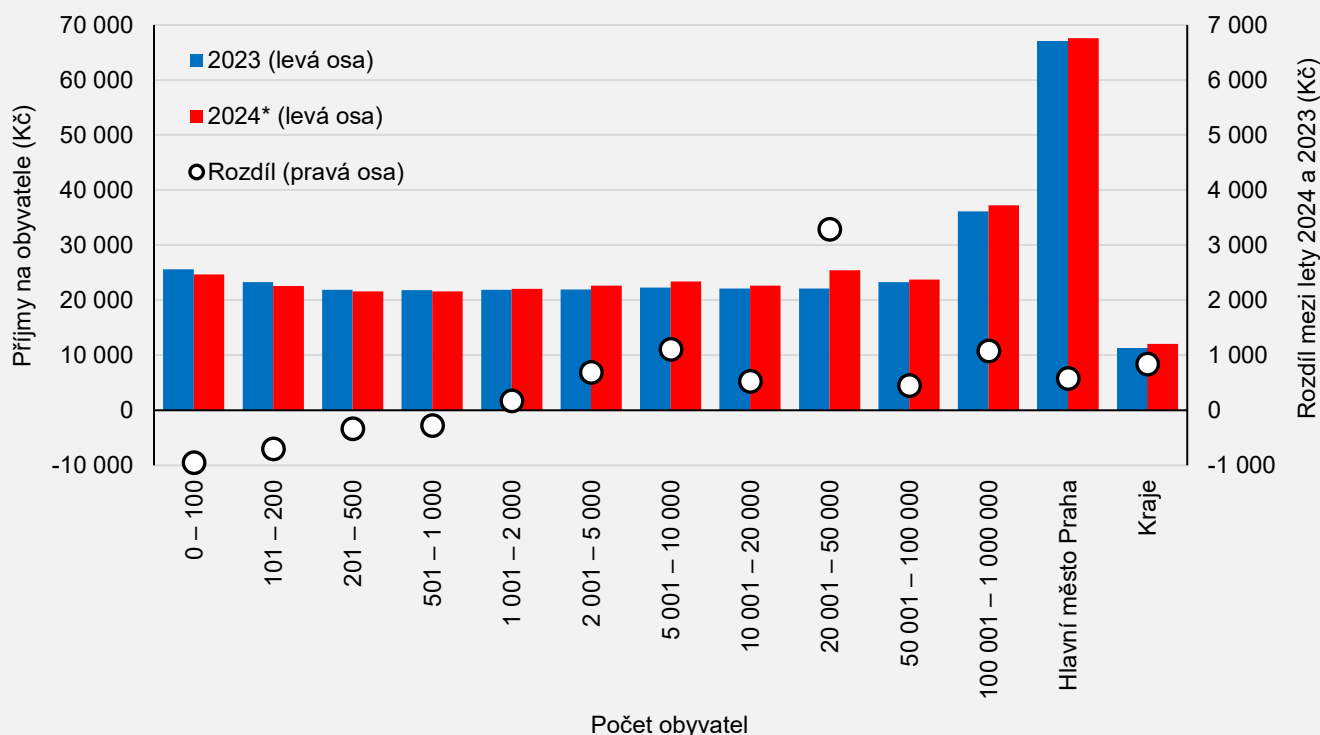
	2020	2021	2022	2023	2024*
Daň z přidané hodnoty	138,5	162,7	189,1	201,5	208,5
Daň z příjmů fyzických osob	77,6	63,9	71,3	86,2	85,7
Daň z příjmů právnických osob	57,3	79,8	91,3	122,0	125,4
Daň z nemovitých věcí	11,6	11,9	12,4	12,5	19,2
Celkem	284,9	318,3	364,0	422,2	438,8

Zdroj: Státní pokladna MF ČR (srpen 2024); výpočty NRR.

Pozn.: *odhad NRR.

Graf B3.2 ukazuje, že změna RUD v roce 2024 bude mít asymetrický dopad na jednotlivé obce, podle jejich velikosti. Zatímco příjmy vycházející z RUD malých obcí s méně než 1 000 obyvateli budou dle naší analýzy v roce 2024 nižší než v předchozím roce, větší obce a kraje si dle stejného měřítka v průměru polepší. Nejvíce z nich si polepší všechny kraje (celkem o 7,9 mld. Kč) a obce s počtem obyvatel mezi 20 a 50 tisíci (celkem o 4,2 mld. Kč). Nominálně nejvyšší meziroční nárůst příjmů plynoucí z RUD v naší analýze zaznamenalo hlavní město Praha (o 780,8 mil. Kč více než v roce 2023), naopak největší propad příjmů plynoucích z RUD zaznamenalo město Náchod (o 63,9 mil. Kč méně než v roce 2023). Celkem 3 054 obcí (48,8 % všech obcí) v roce 2024 dosáhne na vyšší příjmy plynoucí z RUD než v roce 2023.

³⁶ Změna rozpočtového určení daní schválená v rámci konsolidačního balíčku se týká let 2024 a 2025. V tomto boxu se však věnujeme pouze roku 2024, jelikož rozpočet na rok 2025 používaný k odhadu daňových příjmů není v době psaní této Zprávy o plnění pravidel dostupný.

Graf B3.2 Příjmy ÚSC plynoucí z RUD na jednoho obyvatele v letech 2023 a 2024

Zdroj: Státní pokladna MF ČR (srpen 2024); výpočty NRR.
Pozn.: *odhad NRR.

4.2 Pravidlo rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků a jeho dodržování v roce 2023

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

- Územní samosprávný celek hospodaří v zájmu zdravých a udržitelných veřejných financí tak, aby výše jeho dluhu³⁷ nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru jeho ročních příjmů³⁸ za poslední 4 rozpočtové roky („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 2023 bylo do monitoringu zahrnuto 6 262 územních samosprávných celků České republiky, tj. 6 249 obcí³⁹ vč. hl. m. Prahy a 13 krajů.

Z celkového počtu 585 obcí, jejichž dluh byl k 31. prosinci 2022 vyšší než 60 % průměru jejich příjmů za předešlé čtyři roky, nesplnilo pravidlo snižování dluhu celkem osm obcí.⁴⁰ Důvodem pro nesplnění povinnosti během roku 2023 bylo odložení splátek přijatých úvěrů nebo zápůjček, které bylo stanoveno platným splátkovým kalendářem. MF ČR ani v jednom případě nerozhodlo o pozastavení převodu výnosu daní příslušným obcím, a to

³⁷ 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, vystavených směnec a od roku 2023 také veřejnoprávních a soukromoprávních vztahů s dobou splatnosti delší než jeden rok, s výjimkou závazků z transferů a závazků, jejichž cílem nebylo odložení splácení dluhů (syntetický účet 459). Z důvodu změny Zákona tak může být meziroční srovnání zavádějící.

³⁸ 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.

³⁹ Města Vejprty, Výsluní, Trmice a obce Bohuslavice a Hnačov nejsou v monitoringu zahrnuty z důvodu nepředání finančních výkazů do Centrálního systému účetních informací státu (CSÚIS).

⁴⁰ U čtyř z těchto osmi obcí jde o úvěry na výstavbu kanalizace a čističky odpadních vod, se kterými jsou spojené dotace ze Státního fondu životního prostředí ČR v celkové výši 138,7 mil. Kč v roce 2023. Jde o obce Svojetín, Hnojník, Cheznovice a Mutějovice.

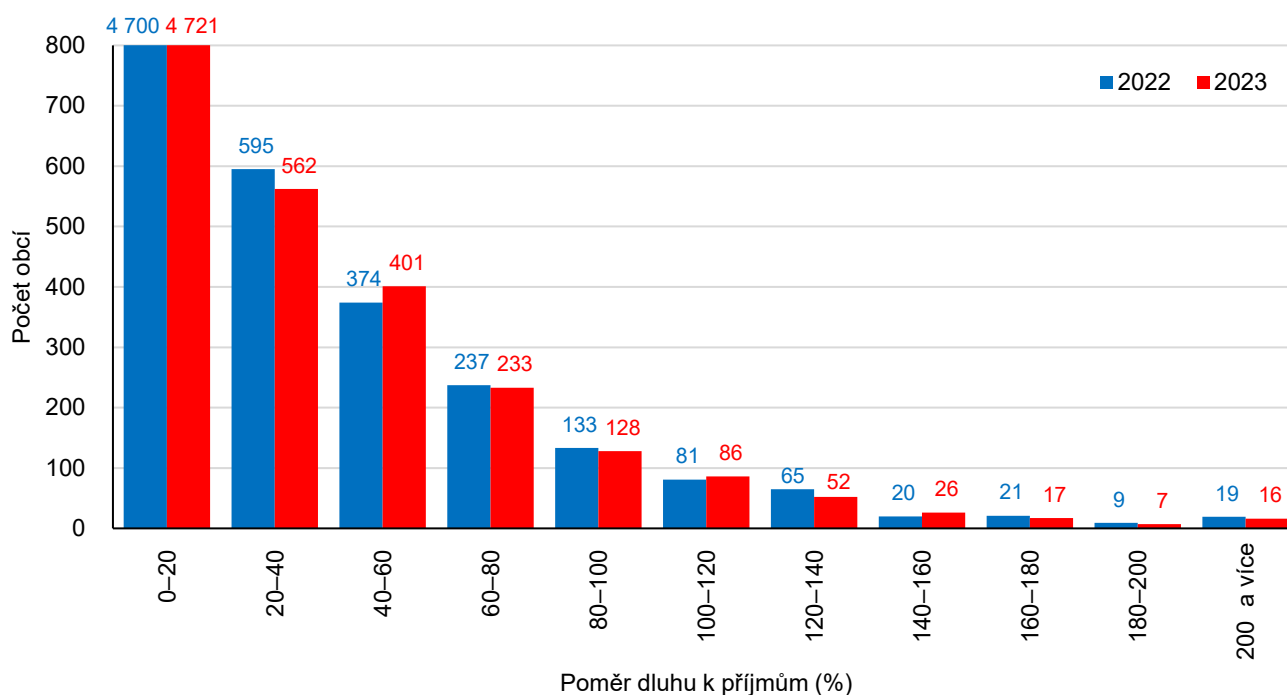
s argumentem, že zde nehrozí riziko neudržitelnosti finanční situace a mimořádné splátky by vzhledem ke své nákladovosti byly v protikladu s principem hospodárnosti (viz ustanovení § 2 odst. 2 Zákona).

NRR upozorňuje, že výše uvedený postup je sice logický a srozumitelný, avšak ze samotného znění zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů, není zcela zřejmé, zda může být tímto způsobem konzistentně aplikován. NRR v tomto případě postrádá jednoznačná kritéria pro rozhodování MF ČR ve výše uvedených situacích, kdy dochází ke kolizi plnění pravidla rozpočtové odpovědnosti a principu hospodárnosti. Vzhledem k tomu, že je nutné poskytnout ÚSC jasné a předvídatelné prostředí, domnívá se NRR, že by buď mělo dojít k novelizaci příslušných právních norem, nebo alespoň ke zpracování a zveřejnění jednoznačné metodiky pro posuzování výše uvedených případů. Zároveň by měly být ÚSC preventivně informovány, aby při sjednávání úvěrů a zápůjček pečlivě analyzovaly i podmínky splácení a nedostávaly se kvůli nim do kolize s pravidlem snižování dluhu.

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 2023 vyšší než 60 % u 565 obcí z celkových 6 249 (tj. u 9 % všech obcí). Jedná se o meziroční pokles o 20 obcí. V těchto obcích žije 528 752 obyvatel, tedy přibližně 4,9 % české populace (v roce 2022 v obcích překračujících ukazatel žily přibližně 4,1 % české populace).⁴¹ Údaje jsou k dispozici také v grafu 5.

Graf 5 Počty obcí v intervalech dle procentní výše ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti, srovnání let 2022 a 2023



Zdroj: MF ČR (2023): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2022, MF ČR (2024): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2023; výpočty NRR.

Celková výše dluhu obcí v roce 2023 činila 62,8 mld. Kč, tedy o 3 mld. Kč méně než v roce 2022. Průměrná výše zadlužení obcí činila 16,5 % (v roce 2022 to bylo 16,7 %). Zcela bez dluhu hospodařilo 3 168 obcí, tj. 50,7 % všech obcí, o 521 obcí méně než v roce 2022. Počet obcí, u nichž ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti přesáhl 200 %, se snížil z 19 na 16 obcí.⁴²

⁴¹ V obcích, kde hodnota ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti překračuje 100 % (204, tj. 3,3 % obcí), žije 123 909 obyvatel, což je přibližně 1,14 % populace ČR (v roce 2022 to bylo 129 488 obyvatel, což bylo 1,23 % populace ČR).

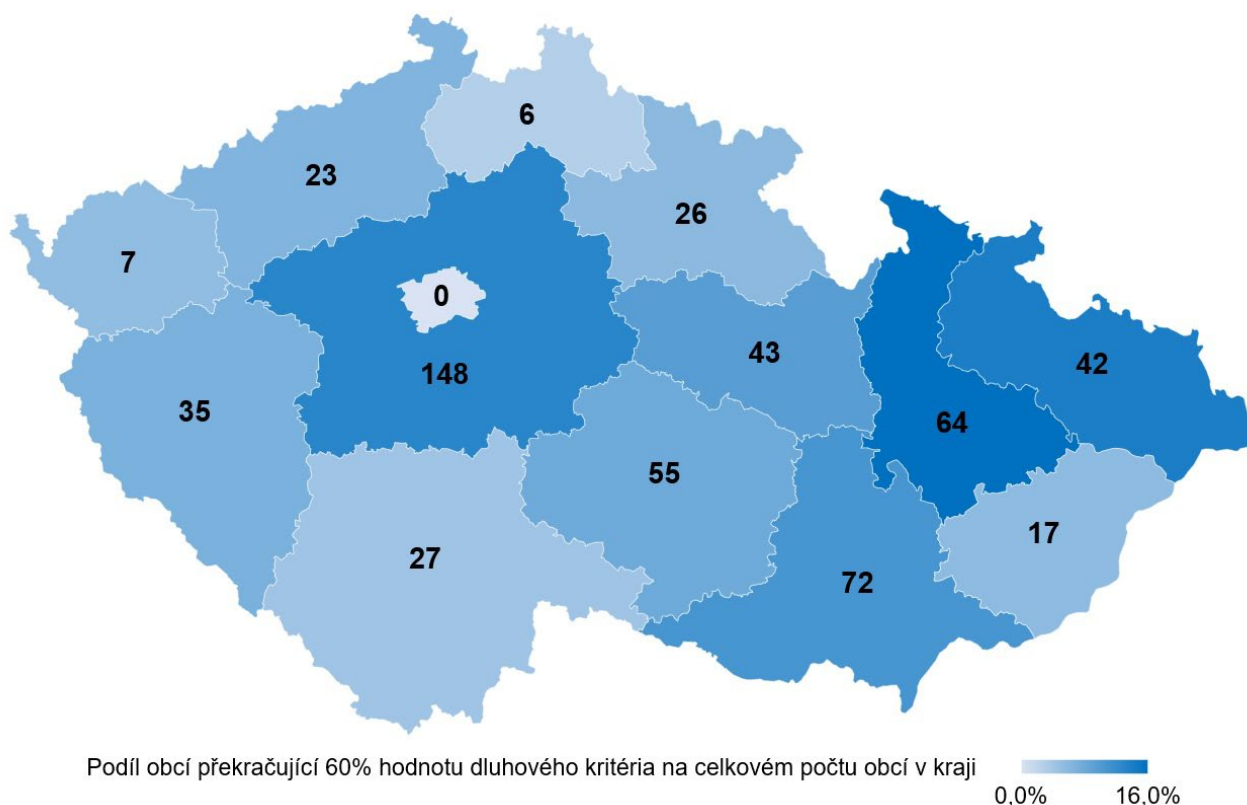
⁴² MF ČR (2024): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2023.

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 (%)	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
1 – 100	414	397	9	11	2,2	2,8
101 – 200	985	969	65	65	6,6	6,7
201 – 500	1 998	1 988	232	203	11,6	10,2
501 – 1 000	1 370	1 380	173	166	12,6	12,0
1 001 – 2 000	776	793	73	84	9,4	10,5
2001 a více	711	727	33	37	4,6	5,1
Celkem	6 254	6 254	585	565	9,4	9,0

Zdroj: MF ČR (2022): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2021, MF ČR (2023) Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2022; výpočty NRR.

Z tabulky 4 vyplývá, že dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti v roce 2023 nejčastěji překračovaly obce s 501 – 1 000 obyvateli. Oproti roku 2022 klesl podíl obcí s 201–500 obyvateli, které překračovaly dluhové kritérium. Největší obcí, která v roce 2022 překračovala dluhové kritérium, bylo statutární město Kladno s 68 436 obyvateli. Meziročně se jeho poměr dluhu k průměrným příjmům zvýšil z hodnoty 53,2 % v roce 2022 na 63 % v roce 2023. Z krajských měst měla v roce 2023 nejvyšší poměr dluhu k průměrným příjmům Olomouc (51,1 %). Nejlépe si z krajských měst v tomto ohledu vede Jihlava, jejíž poměr dluhu k průměrným příjmům v roce 2023 dosahoval pouhých 3,5 %.

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

Zdroj: MF ČR (2024): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2023; 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 (16 % obcí). Více než 10 % obcí přesahujících dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti dále zaznamenal Moravskoslezský kraj (14 %), Středočeský kraj (12,9 %) a Jihomoravský kraj (10,7 %). Nejlépe se v tomto ohledu daří obcím v Libereckém kraji (2,8 %) a v Jihočeském kraji (4,3 %).

Vedle pravidla rozpočtové odpovědnosti daného Zákonem sleduje MF ČR u obcí 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 podíl aktiv je kryt cizími zdroji, by podle doporučení MF ČR neměl být u obcí a krajů vyšší než 25 %. Tuto hranici v roce 2022 překračovalo celkem 263 ÚSC, z toho 262 obcí (4,2 % všech obcí) a jeden kraj (Olomoucký kraj). Jedná se o meziroční pokles o 22 ÚSC. Z obcí překračujících dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti nespĺňuje požadavek poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům 163 obcí, tj. 28,8 % obcí překračujících dluhové kritérium, resp. 2,6 % všech obcí. V obcích překračujících hodnoty obou kritérií žije 104 796 obyvatel (tedy 1 % všech obyvatel ČR). Nejvyšší hodnoty ukazatele poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům vykazují obce Turovice (601,5 %) a Prameny (266,9 %). Žádná další obec nepřekročila hranici 100 % poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům.⁴³

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 nedodrhuje celkem 65 (tj. 1 %) obcí, jedná se o meziroční pokles o 5 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 2023 zařazeno 10 obcí (stejný počet jako v roce 2022).

Celkový počet obyvatel žijících v těchto obcích je 3 964, což je necelých 0,04 % z celkové populace ČR (v roce 2022 to bylo 4 939 obyvatel). Příčinou překročení monitorovaných ukazatelů bylo především odložení splátek 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) riziko likvidity – obec nedokáže dostát svým dluhům v době jejich splatnosti nebo nezvládne financovat svá aktiva,
- b) legislativní riziko – nedodržení požadavků dle konkrétních podmínek přijaté dotace, dále nařízení EU, zákonů, předpisů a norem obecné platnosti, jejichž plnění je vyžadováno pro úhradu příslušné částky dotace dle ustanovení právního aktu ze strany obce,
- c) úvěrové riziko – nedodržení závazku, resp. riziko nesplacení přijatého úvěru obcí.

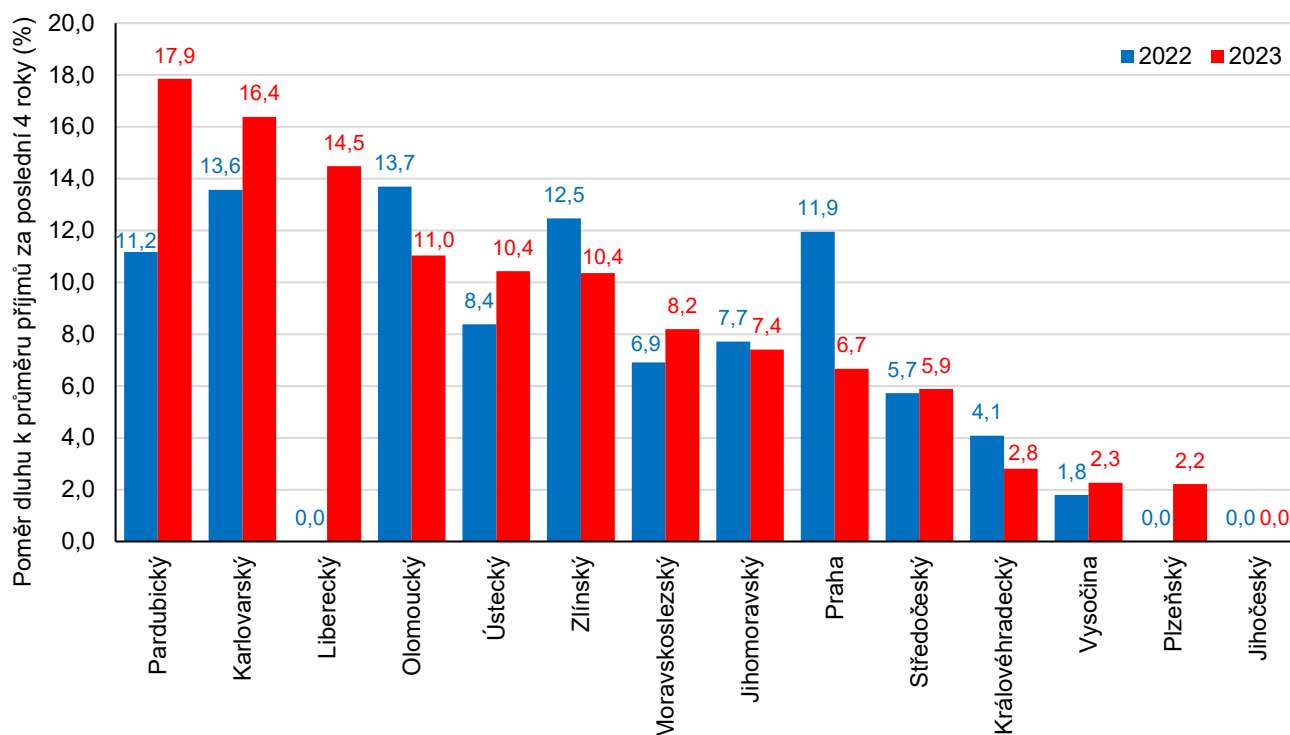
Kromě obcí překračujících hraniční hodnoty všech tří výše uvedených ukazatelů se potýkají s vážnými hospodářskými problémy ještě obce Prameny a Turovice, které sice nepřekračují hraniční hodnoty všech tří monitorovaných ukazatelů současně, ale vykazují ze všech obcí ČR nejvyšší hodnoty ukazatele poměru cizích zdrojů na celkových aktivech. Hlavní příčinou jejich problematického financování jsou nezdařené investiční projekty.

Na úrovni krajů je dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti plněno s rezervou. Nejvyšší hodnoty poměru dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky vykazuje Karlovarský kraj (16,4 %). Po něm následují Liberecký kraj (14,5 %), Olomoucký kraj (11 %), Ústecký kraj (10,4 %) a Zlínský kraj (10,4 %). Naopak Jihočeský kraj hospodařil v roce 2023 zcela bez dluhu.⁴⁴ V porovnání s rokem 2022 vykázalo pět krajů pokles poměru dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky. Největší nárůst, který je však způsoben změnou metodiky výpočtu dluhu, zaznamenal Liberecký kraj, který v roce 2023 hospodařil s poměrem dluhu k celkovým příjmům ve výši 14,5 %. Celková výše dluhu krajů v roce 2023 činila 21,9 mld. Kč, což značí meziroční nárůst o 4,2 mld. Kč. Údaje jsou v grafu 7.⁴⁵

⁴³ Pokud ukazatel poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům překračuje 100 %, znamená to, že tato obec vykazuje záporné vlastní jmění.

⁴⁴ Viz MF ČR (2024): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2023.

⁴⁵ Součty v grafu mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.

Graf 7 Kraje dle poměru dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky, srovnání let 2022 a 2023

Zdroj: MF ČR (2023): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2022, MF ČR (2024): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2023; výpočty NRR.

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

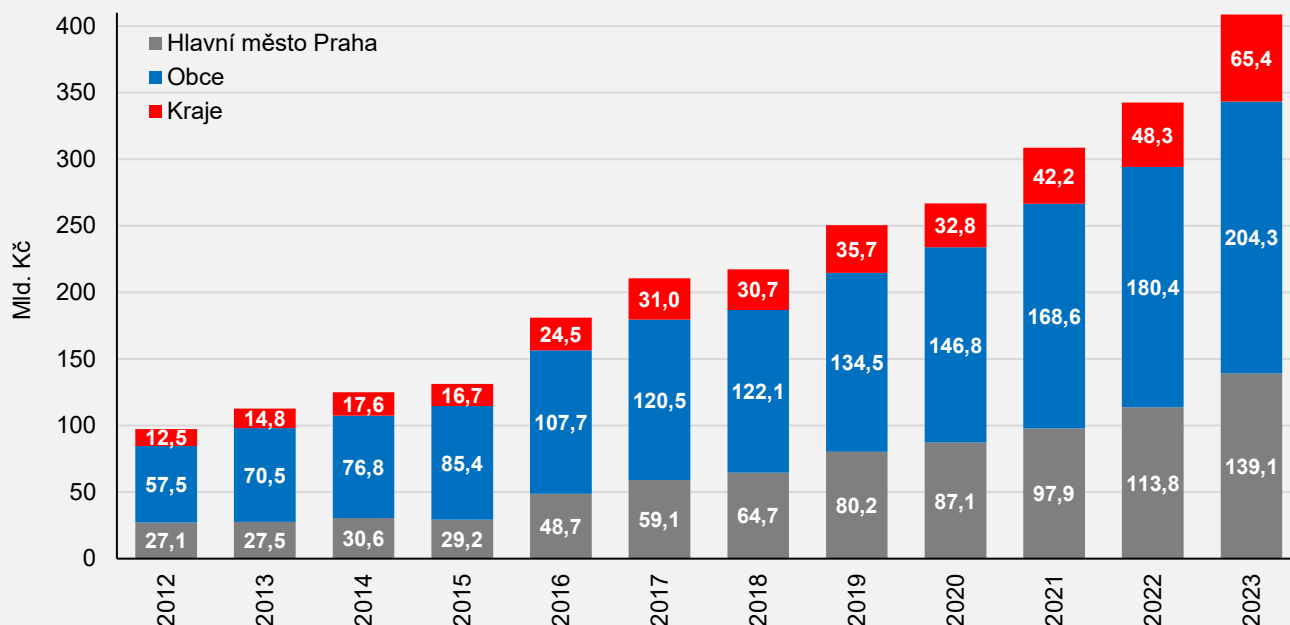
Závěr: K 31. prosinci 2023 překračovalo dluhové kritérium definované v ustanovení § 17 odst. 1 Zákona celkem 565 obcí a žádný kraj. V roce 2023 nesplnilo svou povinnost snížit dluh o Zákonem definovanou minimální úroveň celkem osm obcí. Ministerstvo financí České republiky nepřistoupilo u žádného územního samosprávného celku k pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

Box 4 Akumulace finančních prostředků územních samosprávných celků a jejich nízké úročení

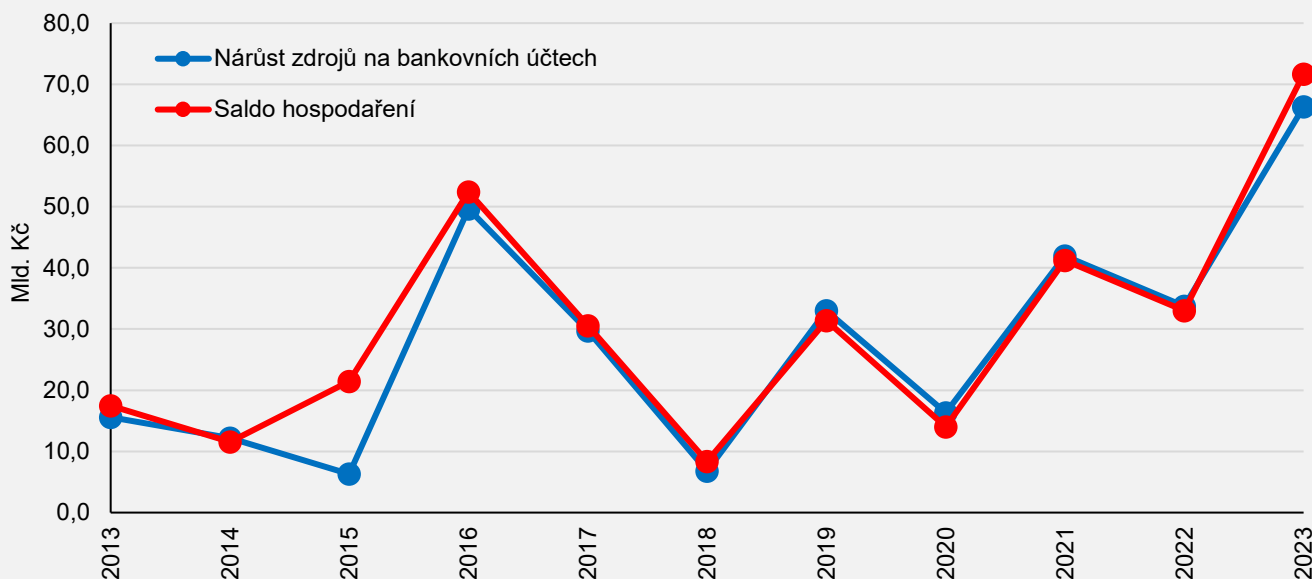
V tomto boxu budeme diskutovat hromadění finančních prostředků územních samosprávných celků a jejich úročení. K 31. prosinci 2023 měly obce a kraje na svých bankovních účtech uloženo 408,8 mld. Kč⁴⁶ (obce 343,4 mld. Kč – z toho 139,1 mld. Kč hlavní město Praha a kraje 65,4 mld. Kč). Dlouhodobé dosahování významných přebytků způsobilo, že za posledních 10 let toto číslo narostlo téměř čtyřnásobně. Harmonizovaný index spotřebitelských cen vzrostl za stejné období jen přibližně o 51 %. Jedná se přitom o prostředky daňových poplatníků, které takto „leží“ bez využití na bankovních účtech a jejich kupní síla je ohrožována inflací.

Častým argumentem zastupitelů, kterým obhajují hromadění úspor, je, že tyto prostředky potřebují k financování investičních projektů. Pokud by toto tvrzení bylo pravdivé, tak by roky akumulace úspor byly střídány roky, ve kterých jsou využívány k financování investic. Z údajů v grafu B4.2 však vyplývá, že od roku 2013 jsou přírůstky úspor obcí a krajů pravidelně kladné a přibližně odpovídají jejich celkovému saldu hospodaření v daném roce, a tedy jen naprosté minimum přebytků je samosprávami používáno na investice do místní infrastruktury. Konkrétně v námi sledovaném období mezi lety 2013 a 2023 dosáhly obce a kraje kumulativního přebytku hospodaření 333 mld. Kč. Z této částky šlo 311,5 mld. Kč na bankovní účty. To znamená, že pouhých 21,5 mld. Kč (přibližně 6,5 % všech přebytků) bylo použito jiným způsobem než k navýšení bankovního konta, a to zejména ke splácení půjček. Výsledkem je fakt, že se drtivá většina přebytků obcí a krajů akumuluje na bankovních účtech, kde ztrácí svou hodnotu, jak ukážeme níže.

⁴⁶ Jedná se o hotovostní plnění rozpočtu.

Graf B4.1 Úspory územních samosprávných celků v letech 2012–2023

Zdroj: Státní pokladna MF ČR (2024); výpočty NRR.

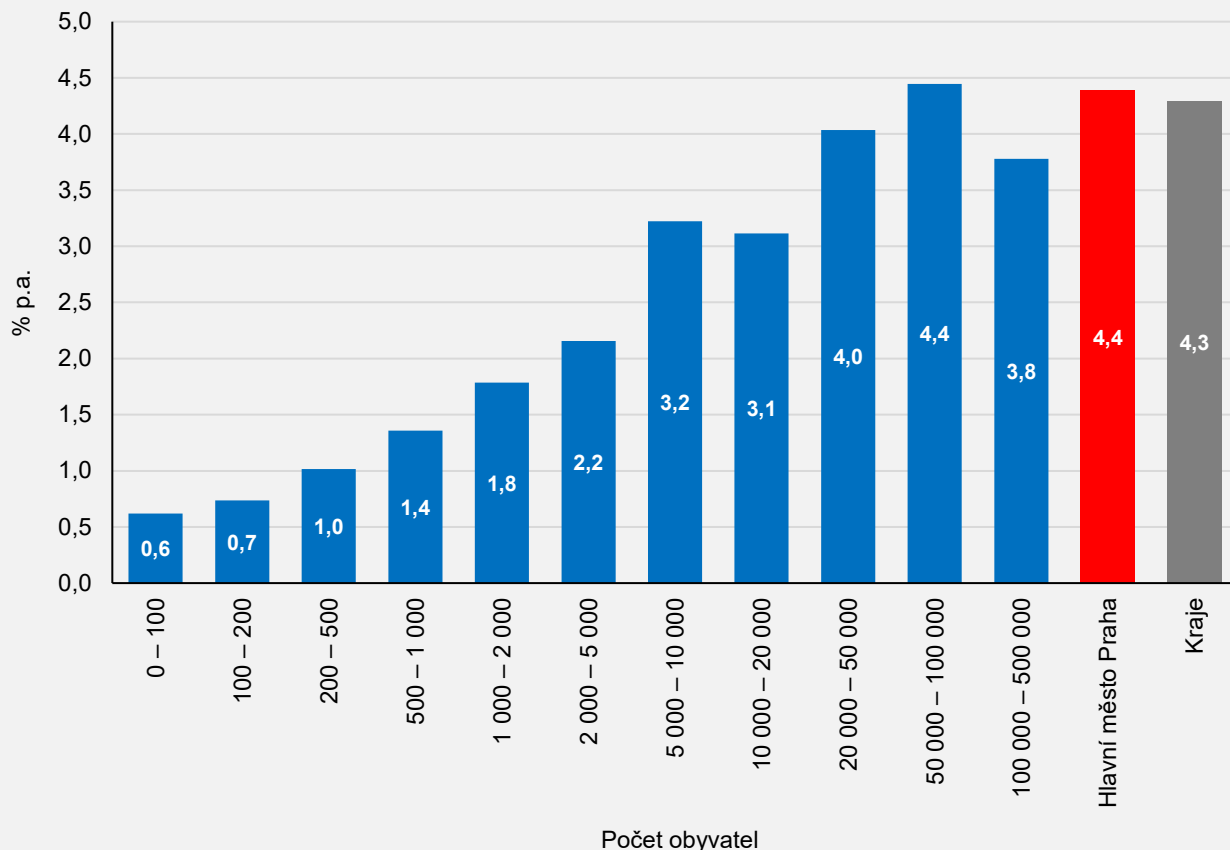
Graf B4.2 Porovnání salda hospodaření a meziroční změny úspor územních samosprávných celků v letech 2013–2023

Zdroj: Státní pokladna MF ČR (2024); výpočty NRR.

Více než celkový objem úspor samospráv je však závažnější to, jak je s těmito penězi nakládáno. Ze 462 obcí a 13 krajů, které vyplnily pomocný analytický přehled („PAP“) k 31. prosinci 2023, drželo celkem 453 obcí a 12 krajů nějakou část svých volných prostředků na běžném účtu ČNB (celkem 128,6 mld. Kč) a pouhých 6 obcí na termínovaném účtu ČNB (celkem 0,2 mld. Kč). Těchto 475 samospráv dohromady disponovalo 306,6 mld. Kč, což představuje přibližně tři čtvrtiny celkového objemu bankovních zůstatků všech obcí a krajů. Zůstatky na běžných účtech však nejsou nijak úročeny, zatímco na nejkratším (3měsíčním) termínovaném vkladu ČNB bylo zhodnocení po celou dobu roku 2023 ve výši 5 % p. a. Tuto sazbu stanovuje MF ČR prostřednictvím tzv. peněžního plnění nahrazujícím úrok. V tomtéž roce dokázalo tuto hranici překonat pouze 175 ÚSC, tedy jen 2,8 % všech 6 267 ÚSC, viz graf B4.3. V hypotetickém případě, že by všechny zbylé ÚSC přesunuly své volné zdroje na

termínované účty u ČNB, a dosáhly tak na efektivní úrokovou míru⁴⁷ 5 % p. a. po dobu celého kalendářního roku 2023, vzrostl by celkový příjem z úroků všech ÚSC za rok 2023 z 14 mld. Kč na 20,3 mld. Kč. Jedná se tedy o potenciální dodatečné příjmy ve výši 6,3 mld. Kč, z toho 0,5 mld. Kč pro kraje, 0,9 mld. Kč pro Prahu a 4,9 mld. Kč pro ostatní obce. S ohledem na průměrnou inflaci v roce 2023 ve výši 10,7 % znamená průměrná efektivní úroková míra obcí a krajů 3,4 % p. a. snížení jejich kupní síly, a tedy i znehodnocení jejich úspor, o 6,6 % meziročně.

Graf B4.3 Efektivní úroková míra krajů a obcí podle počtu obyvatel v roce 2023



Zdroj: Státní pokladna MF ČR; výpočty NRR.

ÚSC stále pokračují v trendu akumulace úspor na bankovních účtech, které kvůli vysoké inflaci a nízkému zhodnocení ztrácí svou hodnotu. To je i částečně důsledek neefektivního finančního managementu zejména v případě menších obcí. Takto vysokou akumulaci prostředků nelze považovat za makroekonomicky optimální, protože není využívána k investiční aktivitě.

⁴⁷ Efektivní úroková míra je vypočítána jako podíl příjmu z úroků (položka 2414) a zůstatků na bankovních účtech (syntetické účty 068, 231, 236, 241, 244, 245).

Shrnutí

Národní rozpočtová rada konstatuje, že v roce 2023:

- a) Pravidlo výše dluhu sektoru veřejných institucí (§ 14 a § 16 Zákona) bylo plněno.
- b) Při odvození výše výdajů státního rozpočtu a státních fondů pro rok 2023 byl dodržen *technický postup* stanovování celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů.
- c) Při sestavování výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů pro rok 2023 měla být dle tehdy platného znění ustanovení § 10 Zákona užitá přísnější hodnota maximálního strukturálního deficitu (tj. 1 % HDP namísto 5,1 % HDP, resp. 4,7 % HDP dle výkladu MF ČR). Dle názoru NRR tak pravidlo strukturálního deficitu plněno nebylo.
- d) Hranici 60 % výše dluhu územního samosprávného celku (ustanovení § 17 písm. a) Zákona) překračovalo celkem 565 obcí a žádný kraj.
- e) V roce 2023 nesplnilo svou povinnost snížit dluh o Zákonem definovanou minimální úroveň celkem osm obcí. Důvodem pro neplnění povinnosti bylo většinou odložení splátek přijatých úvěrů nebo zápůjček, které bylo stanoveno platným splátkovým kalendářem.
- f) Ministerstvo financí České republiky nepřistoupilo u žádného územního samosprávného celku k pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

V roce 2023 byla dvě ze tří pravidel plněna (u pravidla výše dluhu pro ÚSC s výjimkou osmi obcí). V případě pravidla strukturálního deficitu došlo dle NRR a jejího výkladu tehdy platného znění Zákona k jeho nedodržení. Nicméně novelizace Zákona provedená v rámci schvalování konsolidačního balíčku přinesla jasné stanovení maximálních limitů strukturálních deficitů, když explicitně uvedla jejich hodnoty.