

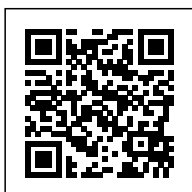


PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
POSLANECKÁ SNĚMOVNA

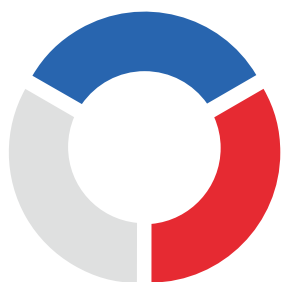
VIII. volební období

600/0

Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2018



Předkladatel: NRR
Doručeno poslancům: 25. září 2019 v 9:53



**Národní
rozpočtová
rada**

**ZPRÁVA
O PLNĚNÍ PRAVIDEL
ROZPOČTOVÉ
ODPOVĚDNOSTI ZA
ROK 2018**

září 2019

Národní rozpočtová rada

Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2018

září 2019

Úřad Národní rozpočtové rady
Holečkova 31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010

e-mail: podatelna@unrr.cz

www.rozpocetovarada.cz

Obsah

ÚVOD.....	5
1. HOSPODAŘENÍ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ.....	6
2. PRAVIDLO LIMITU VÝŠE DLUHU (DLUHOVÉ PRAVIDLO)	6
3. PRAVIDLA STANOVENÍ CELKOVÝCH VÝDAJŮ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ ODVOZENÍ VÝDAJOVÉHO RÁMCE STÁTNÍHO ROZPOČTU A STÁTNÍCH FONDŮ	7
4. HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	9
4.1. VÝVOJ HOSPODAŘENÍ SUBSEKTORU MÍSTNÍCH VLÁDNÍCH INSTITUCÍ V LETECH 2012–2018	9
4.2. PRAVIDLO ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ A JEHO DODRŽOVÁNÍ V ROCE 2018	10
SHRNUTÍ.....	14

Úvod

Národní rozpočtová rada (dále jen „NRR“) v souladu se zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (dále jen Zákon), § 21, odst. 2, písm. a) hodnotí plnění číselných fiskálních pravidel. Součástí tohoto procesu je i vypracování zprávy o plnění těchto pravidel a její předložení Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2018 je v pořadí druhou Zprávou o plnění číselných fiskálních pravidel vydanou NRR.

První zprávu předložila NRR Poslanecké sněmovně v prosinci roku 2018. V této době však ještě nebylo možné zhodnotit plnění pravidel specifikovaných v § 10 a § 12 Zákona (stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů), jelikož v roce 2016, kdy byl připravován zákon o státním rozpočtu na rok 2017, jakož i rozpočty dalších relevantních subjektů (státní mimorozpočtové fondy apod.), nebyl Zákon ještě platný. Ze stejného důvodu nebylo ve Zprávě za rok 2017 možné provést ani komplexní vyhodnocení fiskálního pravidla pro samosprávné celky, neboť aplikace jeho části týkající se snižování dluhu územních samosprávných celků dle § 17 odst. 2 Zákona, nebyla ještě aktuální.

Zpráva za rok 2018 již vyhodnocení plnění všech pravidel rozpočtové odpovědnosti definovaných v Zákoně obsahuje, neboť příprava státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů pro rok 2018 se již tímto Zákonem řídila.

Zpráva je rozdělena do čtyř částí. V první části je stručně charakterizován dosavadní vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí,¹ druhá část obsahuje informaci o hodnocení plnění pravidla výše dluhu sektoru veřejných institucí, třetí část popisuje stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů a čtvrtá část se věnuje problematice dodržování pravidla rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků.

¹ Termín „sektor veřejných institucí“ je zaveden Zákonem a vymezuje stejný okruh subjektů jako sektor vládních institucí v systému národních účtů ESA 2010.

1. Hospodaření sektoru veřejných institucí

Ekonomika České republiky vykazuje růst nepřetržitě od roku 2014 a HDP v cenách roku 2010 se od začátku roku 2014 do konce roku 2018 zvýšil o 15,9 %. Pozitivní ekonomický vývoj země ovlivnil také klíčové ukazatele hospodaření sektoru veřejných institucí. Strukturální saldo dosáhlo v roce 2018 hodnoty 0,4 % HDP a podíl dluhu veřejných institucí na HDP klesl ze 34,7 % na 32,6 %.²

Makroekonomická predikce Ministerstva financí České republiky (dále MF ČR) z července 2019 předpokládá pokračování příznivého ekonomického vývoje pro období 2019 až 2022, byť s klesající dynamikou meziročního růstu HDP (z úrovně 2,4 % v roce 2019 na 2,1 % v roce 2022)³. Konvergenční program České republiky z dubna 2019 ukazuje na expanzivní charakter fiskální politiky v letech 2019 a 2020 a na její neutrální charakter v letech 2021 a 2022. To podle MF ČR povede k postupnému snižování kladného strukturálního salda hospodaření sektoru veřejných institucí z úrovně 0,4 % HDP v roce 2018 na -0,5 % HDP v roce 2022. Nadále bude pokračovat snižování míry dluhu sektoru veřejných institucí, a to z úrovně 32,6 % HDP v roce 2018 na 29,7 % HDP v roce 2022. Tyto hodnoty jsou velmi příznivé ve srovnání s EU, kde průměrná výše dluhu sektoru veřejných institucí na konci roku 2018 dosahovala 80 % HDP.⁴

Z krátkodobého pohledu lze považovat situaci sektoru veřejných institucí v ČR za velmi dobrou, neboť celkové saldo hospodaření je v dobách kladné produkční mezery přebytkové a dluh ve vztahu k HDP klesá. Určitým problémem však je, že pozitivní vývoj v minulých letech byl částečně důsledkem nízké investiční aktivity sektoru veřejných institucí,⁵ její úroveň však v roce 2018 vykázala zlepšení na 4,1 % HDP.⁶

Dalším faktorem, který pozitivně působil na saldo hospodaření sektoru veřejných institucí, je autonomní nárůst daňové kvóty způsobený změnou důchodové struktury HDP. Podíl náhrad zaměstnancům na HDP se z úrovně 39,6 % v roce 2015 zvýšil na 43 % v roce 2018. Vzhledem k tomu, že příjmy z práce jsou zatíženy vyšším efektivním zdaněním než zisky, získávají tak veřejné rozpočty další příjmy.⁷ Určitou roli v nárůstu daňových příjmů hrála i přijatá opatření zaměřená proti daňovým únikům.

Fiskální politika by měla podle záměrů vlády mít v letech 2019 a 2020 expanzivní charakter,⁸ což povede k tomu, že strukturální saldo se propadne do záporných hodnot. Vzhledem k tomu, že se v těchto letech předpokládá zachování kladné produkční mezery a také z důvodu velmi napjaté situace na trhu práce nelze tento záměr označit za makroekonomicky optimální.

2. Pravidlo limitu výše dluhu (Dluhové pravidlo)

Dluhové pravidlo definuje Zákon v § 13 až 16. Předmětem sledování je výše dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu vyjádřená jako procentní podíl na HDP. Jako hraniční hodnoty, jejichž překročení vede k aktivaci určitých opatření vymezených Zákonem, jsou stanoveny úrovně 55 % a 60 %.

Hodnota tohoto ukazatele pro rok 2018 byla na základě údajů poskytnutých Českým statistickým úřadem a MF ČR vyhlášena sdělením Národní rozpočtové rady ze dne 18. dubna 2019 na úrovni 32,7 % HDP.

Vzhledem k tomu, že později došlo v rámci revize národních účtů k navýšení hodnoty nominálního HDP, klesla výše dluhu sektoru veřejných institucí snižená o rezervu peněžních prostředků při financování státního dluhu na hodnotu 32,6 % HDP.⁹ Tato aktualizace však nemění nic na tom, že nedošlo k překročení ani jedné z výše uvedených hraničních hodnot definovaných Zákonem. Graf 1 ukazuje vývoj tohoto ukazatele od roku 2010 do roku 2022, přičemž údaje za roky 2019–2022 jsou převzaty z predikce MF ČR. Hraniční hodnota 55 % nebyla v období 2010–2018 překročena ani jednou a také do konce roku 2022 nelze za očekávaného vývoje ekonomiky její překročení předpokládat.

² MF ČR (2019): Makroekonomická predikce České republiky – červenec 2019.

³ Aktuální předpoklad MF ČR na základě materiálů pro jednání Výboru pro rozpočtové prognózy zveřejněných 27.8.2019.

⁴ EUROSTAT (2019).

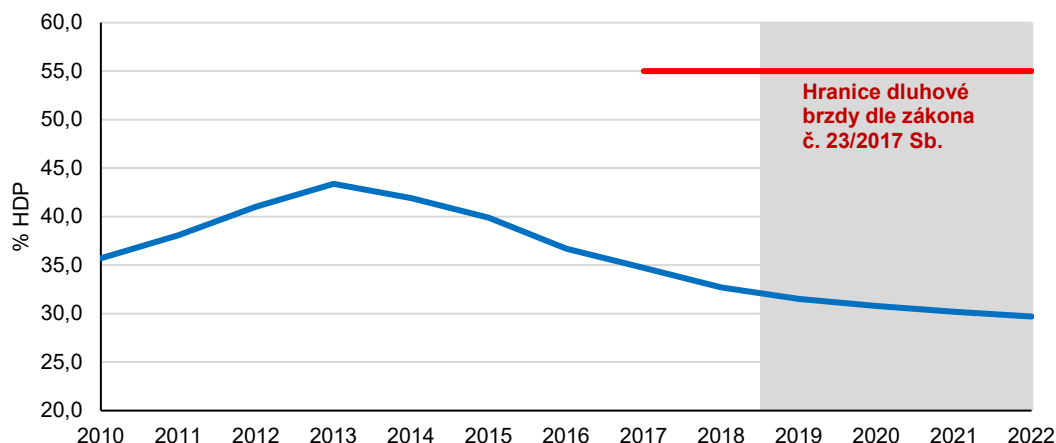
⁵ Tvorba hrubého fixního kapitálu sektoru veřejných institucí činila v letech 2016 a 2017 v průměru pouze 3,3 % HDP, zatímco průměr za období 2006–2015 byl 4,8 % HDP.

⁶ MF ČR (2019): Konvergenční program České republiky – duben 2019.

⁷ Podíl vybraných daní a pojistného na HDP vzrostl z úrovně 33,8 % v roce 2015 na 35,8 % v roce 2018. Výpočty vycházejí z dat Eurostatu.

⁸ MF ČR (2019): Konvergenční program České republiky – duben 2019.

⁹ MF ČR (2019): Makroekonomická predikce České republiky – červenec 2019.

Graf 1 Dluh sektoru veřejných institucí ČR po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu v letech 2010–2022

Zdroj: MF ČR: Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2014, část E. Zpráva o řízení státního dluhu; MF ČR: Konvergenční program České republiky (2017–2019), ČNB: Vládní finanční statistika; výpočty NRR.
 Pozn.: roky 2019–2022 predikce MF ČR.

Závěr: Národní rozpočtová rada konstatuje, že v roce 2018 nedošlo k překročení hraničních hodnot ukazatele výše dluhu sektoru veřejných institucí, definovaných v § 14 a § 16 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

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

Příprava státního rozpočtu na rok 2018 i rozpočtů dalších relevantních subjektů sektoru veřejných institucí byla prováděna v roce 2017, tedy již v době platnosti Zákona, který s výjimkou §17 odst. 3, nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2017. Ze strany MF ČR byly pro rok 2018 stanoveny následující hodnoty: celkové výdaje sektoru veřejných institucí ve výši 2 132,6 mld. Kč a výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU) v hodnotě 1 394,0 mld. Kč.¹⁰ V rámci přípravy státního rozpočtu byla v souladu s § 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, provedena úprava výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů na úroveň 1 441 mld. Kč. Celkové schválené výdaje státního rozpočtu a státních fondů dosáhly hodnoty 1 400,6 mld. Kč, a byly tedy o téměř 3 % nižší než schválený rámec. Je tedy možné konstatovat, že při schvalování výše výdajů státního rozpočtu a státních fondů byl postup stanovování celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů dodržen.

Skutečné výdaje sektoru veřejných institucí, jakož i státního rozpočtu a státních fondů se od schválených hodnot odchýlily. V prvním případě činila výsledná hodnota 2 163 mld. Kč a ve druhém 1 445 mld. Kč. Důvodem, proč skutečné čerpání přesáhlo schválené hodnoty, je zejména vysoká dynamika čerpání prostředků z nároků z ne-spotřebovaných výdajů. V roce 2018 přesáhla hodnota jejich čerpání 100 mld. Kč, a došlo tak k meziročnímu poklesu jejich hodnoty ze 167,6 mld. Kč k 1. 1. 2018 na úroveň 131,1 mld. Kč o rok později.¹¹ Jedním z důvodů tohoto vývoje byla i realizace řady opožděných projektů financovaných z fondů EU, což se mimo jiné projevilo i vyšší než očekávanou úrovní investiční aktivity.

¹⁰ MF ČR (2017): Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na roky 2018 až 2020.

¹¹ MF ČR (2019): Návrh Státního závěrečného účtu za rok 2018.

Tabulka 1: Vývoj klíčových ukazatelů výdajového pravidla a skutečně dosažené hodnoty v roce 2018 (údaje v mld. Kč)

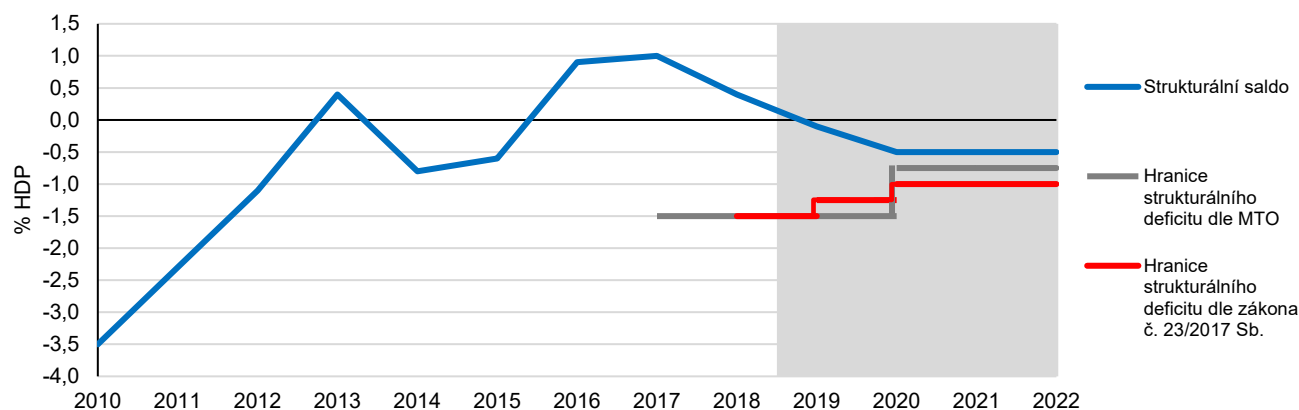
	Rozpočtová strategie	Návrh státního rozpočtu	Schválený rozpočet	Skutečnost
Výdaje sektoru veřejných institucí	2 133			2 163
Výdajový rámec SR a SF včetně EU	1 394	1 441		
Státní rozpočet			1 364	1 401
Státní fondy			112	122
Transfery ze státního rozpočtu státním fondům			76	78
Celkem státní rozpočet a státní fondy			1 401	1 445
HDP v běžných cenách	5 103*	5 311*		5 329

* předpoklad prezentovaný v daném dokumentu

Zdroj: MF ČR (2017): Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na roky 2018 až 2020, data z Monitoru státní pokladny, MF ČR (2019): Pokladní plnění za leden–prosinec 2018, ČSU (2019): Statistická ročenka za rok 2018, Návrh státního závěrečného účtu 2018 za rok 2018, vlastní výpočty.

Národní rozpočtová rada dále posuzuje, zda bylo dosažené saldo sektoru veřejných institucí v souladu s účelem tohoto pravidla, kterým je omezení hodnoty strukturálních deficitů. Za rok 2018 dosáhlo strukturální saldo sektoru veřejných institucí hodnoty 0,4 % HDP, což znamená, že se značnou rezervou nedošlo k překročení hraniční hodnoty, jejíž výše byla pro rok 2018 stanovena na –1,5 % HDP. Následující dva roky bude hranice každoročně zpřísnována o 0,25 p.b. a od roku 2020 zůstane konstantní na hodnotě –1 % HDP. Zároveň však pro Českou republiku dochází ke zpřísnění úrovně střednědobého rozpočtového cíle tzv. MTO (Medium-Term Budgetary Objective) z úrovně –1,5 % HDP na –0,75 % HDP, což je přísnější úroveň než hodnota definovaná Zákonem. Pokud tedy strukturální saldo sektoru veřejných institucí dosáhne v roce 2020 očekávaných –0,5 % HDP, zůstane pro případnou fiskální expanzi prostor o rozsahu pouze 0,25 % HDP.

Graf 2 zachycuje vývoj strukturálního salda hospodaření sektoru veřejných institucí v letech 2010–2022, přičemž pro roky 2019–2022 se jedná o predikci MF ČR. Z grafu je patrné, že od roku 2013 byly s výjimkou dvou let dosahovány strukturální přebytky a ani v letech 2014 a 2015, kdy bylo dosaženo strukturálních deficitů, nedošlo k prolomení hranice –1 % HDP.

Graf 2 Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí ČR v letech 2010 až 2022

Zdroj: MF ČR (2019): Makroekonomická predikce České republiky – duben 2019, MF ČR (2019): Konvergenční program České republiky – duben 2019, ČSU (2019); výpočty NRR.

Pozn.: roky 2020–2022 výhled (strukturální saldo) dle MF ČR

Závěr: Národní rozpočtová rada konstatuje, že při schvalování výše výdajů státního rozpočtu a státních fondů na rok 2018 byl postup stanovování celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů dodržen. Zároveň dosáhlo skutečné hospodaření sektoru veřejných institucí za rok 2018 strukturálního přebytku ve výši 0,4 % HDP, a tak nebyla překročena limitní hodnota platná pro rok 2018 (−1,5 % HDP).

4. Hospodaření územních samosprávných celků

Územními samosprávnými celky jsou dle Ústavy České republiky obce a kraje, pro jejichž hospodaření definuje Zákon v § 17 speciální pravidlo rozpočtové odpovědnosti. V rámci tohoto pravidla je sledováno kritérium výše dluhu a v případě jeho překročení dále tempo jeho snižování. Územní samosprávné celky dále zřizují velké množství dalších (zejména příspěvkových) organizací, jejichž hospodaření ovlivňuje celkové výsledky 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 2012–2018

Hospodaření místních vládních institucí¹² vykazuje od roku 2013 kladné saldo. V roce 2018 dosáhly celkové příjmy tohoto subsektoru 640,2 mld. Kč a ve srovnání s předchozím rokem vzrostly o 59 mld. Kč. Příjmy subsektoru místních vládních institucí tvořily 28,9 % celkových příjmů sektoru vládních institucí. Výdaje pak dosahovaly 28,7 % z celkových výdajů sektoru vládních institucí. Přebytek subsektoru místních vládních institucí v roce 2018 meziročně klesl oproti předchozímu roku o 22,8 mld. Kč na úroveň 19,1 mld. Kč. Saldo místních vládních institucí v roce 2018 činilo 0,4 % HDP a tvořilo 40,1 % z celkového salda vládních institucí.¹³ Údaje jsou uvedeny v tabulce 2.

Kladné výsledky hospodaření územních samosprávných celků jsou způsobeny především vyššími daňovými příjmy vyplývajícími jak ze změny důchodové struktury HDP (zvyšování podílu náhrad zaměstnancům na HDP), tak i z pozice v hospodářském cyklu (kladná produkční mezera). Ke zvýšení příjmů rovněž přispělo nové rozpočtové určení daní (RUD) platné od 1. 1. 2017. Dalším faktorem, který ovlivnil vývoj jejich hospodaření tentokrát však směrem k nižším přebytkům, byl návrat investiční aktivity zhruba na úroveň, na které byla před jejím poklesem v roce 2016 (viz graf 3).¹⁴

Tabulka 2 Hospodaření subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2014 až 2018

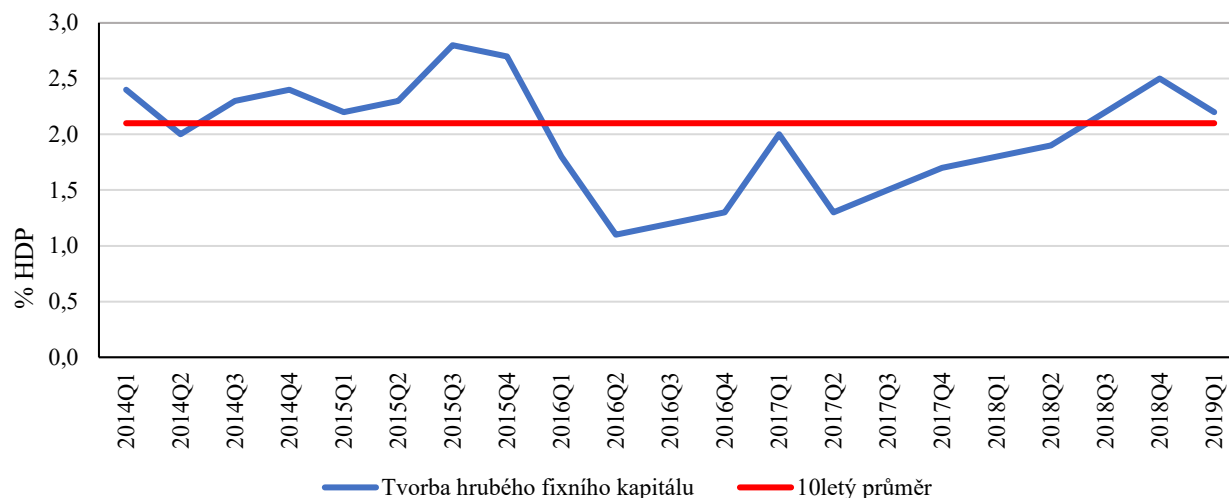
	2014		2015		2016		2017		2018	
	mld. Kč.	% HDP	mld. Kč.	% HDP	mld. Kč.	% HDP	mld. Kč.	% HDP	mld. Kč.	% HDP
Příjmy	505,7	11,7	544,2	11,8	535,4	11,2	581,2	11,5	640,2	12,1
Výdaje	498,0	11,5	518,2	11,3	485,7	10,2	539,3	10,7	621,1	11,7
Saldo	7,7	0,2	26,0	0,5	49,7	1,0	41,9	0,8	19,1	0,4

Zdroj: Eurostat (červenec 2019)

¹² Subsektor místních vládních institucí je částí sektoru vládních institucí v metodice ESA2010. Zahrnuje orgány místní veřejné správy a organizace jimi přímo řízené, tj. všechny organizace, které mají místní kompetence a jsou financovány z místních rozpočtů.

¹³ Eurostat (červenec 2019).

¹⁴ Tvorba hrubého fixního kapitálu subsektoru místních vládních institucí narostla z 1,6 % HDP v roce 2017 na 2,1 % HDP v roce 2018, přiblížila se tedy průměru za období 2006–2015 (2,2 % HDP).

Graf 3 Investice subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2009 až 2018

Zdroj: Eurostat (červenec 2019), vlastní výpočty

S přebytkem hospodaření místních vládních institucí koresponduje i pokračující pokles jejich zadlužení, což je patrné z tabulky 3. Dluh subsektoru místních vládních institucí v roce 2018 činil 84 mld. Kč, což představovalo jen necelých 5 % z celkového dluhu sektoru vládních institucí.

Tabulka 3 Dluh subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2014 až 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
mld. Kč	116	111	89	85	84
% z celkového dluhu sektoru vládních institucí	6,4	6,0	5,0	4,9	4,8

Zdroj: Eurostat (červenec 2019), vlastní výpočty.

Závěr: Hospodaření územních samosprávných celků (a jejich podřízených organizací) nepřináší významná rizika pro celkové výsledky hospodaření sektoru veřejných institucí. Naopak, od roku 2013 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. Pozitivním faktem je nárůst investiční aktivity územních samosprávných celků v roce 2018, která se přiblížila průměru za období 2006–2015.

4.2. Pravidlo rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků a jeho dodržování v roce 2018

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

- Územní samosprávný celek (dále ÚSC) hospodaří v zájmu zdravých a udržitelných veřejných financí tak, aby výše jeho dluhu¹⁵ nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru jeho ročních příjmů¹⁶ za poslední 4 rozpočtové roky (dále označeno jako dluhové pravidlo).

¹⁵ 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 směn.

¹⁶ 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.

- b) Překročil-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 označeno jako pravidlo snižování dluhu).

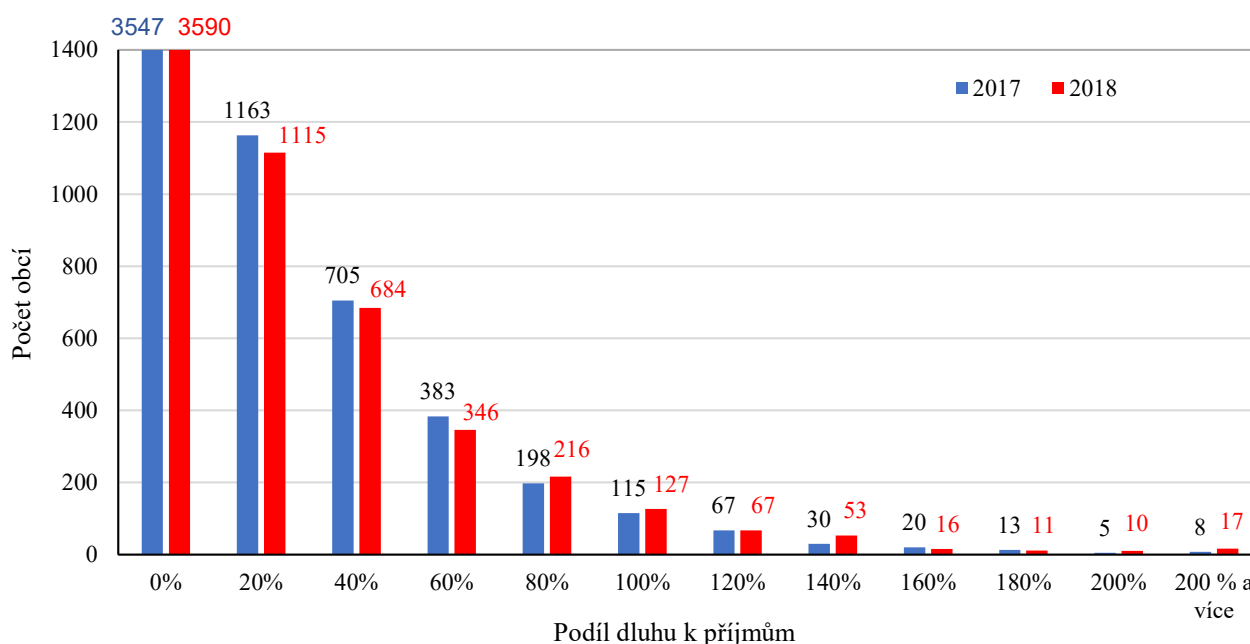
MF ČR provádí na základě finančních údajů a účetních záznamů předkládaných obcemi monitoring hospodaření územních samosprávných celků. Za rok 2018 bylo do monitoringu zahrnuto 6 265 územních samosprávných celků České republiky, tj. 6 252 obcí¹⁷ vč. hl. m. Prahy a 13 krajů.

V 1. polovině roku 2019 MF ČR provedlo poprvé hodnocení plnění pravidla k 31. 12. 2018. Z celkového počtu 456 obcí, jejichž dluh byl k 31. 12. 2017 vyšší než 60 % průměru jejich příjmů za poslední 4 roky, nesplnily povinnost snížit svůj dluh v roce 2018 nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru svých příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky celkem 3 obce. Šlo o obce Felbabka (Středočeský kraj), Starosedlský Hrádek (Středočeský kraj) a Prameny (Karlovarský kraj). Ministerstvo financí zahájilo v dubnu 2019 správní řízení s těmito obcemi ve věci pozastavení převodu podílu na výnosu daní dle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. V rámci předmětného řízení ministerstvo stanovilo dotčeným obcím 30denní lhůtu ke snížení dluhu zákonem stanoveným způsobem, což obce splnily, tudíž s nimi bylo následně správní řízení ukončeno. V případě žádné obce tak 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) byl vyšší než 60 % u 517 obcí z celkových 6 252 (tj. u 8,27 % všech obcí). V těchto obcích žije 590 418 obyvatel, tedy necelých 5,6 % české populace (loni to bylo 4,9 % české populace).¹⁸ Údaje jsou k dispozici také v grafu 4.

Graf 4 Počty obcí v intervalech dle procentní výše ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti, srovnání let 2017 a 2018



Zdroj: MF ČR (2017, 2018): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2017, Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2018.

¹⁷ Dvě obce nejsou v monitoringu zahrnuty z důvodu nepředání finančních výkazů do Centrálního systému účetních informací státu (CSÚIS). Jde o obec Přehvozdí (Středočeský kraj) a obec Bystřička (Zlínský kraj).

¹⁸ V obcích, kde tento hodnota ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti překračuje 100 % (143, tj. 2,3 % obcí) žije jen 109 558 obyvatel, což je pouze 1,03 % populace ČR (loni to bylo 66 939 obyvatel, což bylo 0,63 % populace ČR).

Celková výše dluhu obcí v roce 2018 činila 62,5 mld. Kč., tedy o 0,6 mld. Kč méně než v roce 2017. Souhrnná částka dluhu obcí převyšující limit 60 % průměru příjmů dosáhla výše 3,6 mld. Kč a ve srovnání s rokem 2017 tak zůstala nezměněna. Průměrná výše zadlužení obcí činila 15,7 % (v roce 2017 to bylo 14,96 %). Zcela bez dluhu hospodařilo 3 590 obcí, tj. 57,4 % všech obcí.¹⁹ V roce 2017 hospodařilo bez dluhu o 43 obcí méně.²⁰ Naopak se téměř zdvojnásobil počet obcí, u nichž ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti přesáhl 200 % (navýšení z 8 na 17 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		%	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
1–100	448	447	14	18	3,13	4,03
101–200	998	987	65	71	6,51	7,19
201–500	1 993	1990	182	193	9,13	9,70
501–1000	1 372	1377	113	124	8,24	9,01
1001–2000	748	753	57	71	7,62	9,43
2001 a více	695	698	25	40	3,60	5,73
celkem	6 254	6 252	456	517	7,29	8,27

Zdroj: MF ČR (2017, 2018): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2017, Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2018

Z tabulky 4 vyplývá, že dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti překračují nejčastěji menší obce s 201–500 obyvateli a dále obce s 1001–2000 obyvateli.

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.

Pokud jde o ukazatel podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům, který vyjadřuje, jaký podíl aktiv je kryt cizími zdroji, je jeho doporučenou hranicí 25 %. Tuto hranici překračuje celkem 106 ÚSC, z toho 98 obcí (1,57 %) a 8 krajů (tj. 61,54 %). Jedná se o meziroční nárůst o 5 obcí. Z obcí překračujících dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti nesplňuje tento požadavek 68 obcí (tj. 1,08 % všech obcí), ve kterých žije 0,32 % obyvatel ČR. Nejvyšší hodnoty tohoto ukazatele vykazují obce Turovice (686 %) a Prameny (204 %).

Co se týče ukazatele celkové likvidity, který vyjadřuje podíl oběžných aktiv k objemu krátkodobých závazků a ukazuje, nakolik je obec schopna plnit své krátkodobé závazky, je ze strany MF ČR doporučeno, aby jeho hodnoty byly v intervalu (0;1). Tento interval nedodrжуje celkem 125 (tj. 2 %) obcí, jedná se o meziroční nárůst o 18 obcí.

Do kategorie ÚSC, které vykázaly překročení hraničních hodnot všech tří monitorovaných ukazatelů současně, a byly ze strany MF ČR vyhodnoceny jako ÚSC s vysokou mírou rizika hospodaření, bylo v roce 2018 zařazeno 10 obcí (tj. 0,16 % všech obcí). Jedná se o meziroční nárůst o 4 obce. Celkový počet obyvatel žijících v těchto obcích je 6 103, což je 0,057 % z celkové populace ČR (loni to bylo 1 495 obyvatel, což je méně než jedna desetitisícina populace ČR). Na rozdíl od roku 2017, kdy žádný z krajů neměl více než jednu takovou obec, je situace v roce 2018 odlišná. Ve Středočeském kraji jsou 4 obce překračující hraniční hodnoty všech tří monitorovaných

¹⁹ MF ČR (2019): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2018.

²⁰ MF ČR (2018): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2017.

ukazatelů, v Ústeckém kraji jsou tyto obce 2, ostatní kraje mají maximálně jednu takovou obec. Problém hospodaření obcí přesto není systémový. Jedná se spíše o jednotlivá selhání velmi nízkého počtu subjektů. Příčinou překročení monitorovaných ukazatelů těmito obcemi byla především realizace investičních akcí financovaných zejména z návratných zdrojů (úvěry), nebo u těchto obcí dosud nedošlo k finančnímu vypořádání poskytnutých dotací (krátkodobé přijaté zálohy na transfery). Dotčené obce často disponují pouze nízkými bezprostředně použitelnými finančními rezervami, a jejich hospodaření tak může být ohroženo těmito riziky:

- nedostatek prostředků pro správu a opravy pořízovaného dlouhodobého hmotného majetku,
- nedostatek prostředků pro řešení náhlých výdajových potřeb,
- nedodržení podmínek poskytnuté (přislíbené) dotace (vč. zajištění tzv. udržitelnosti projektu po stanovenou dobu).

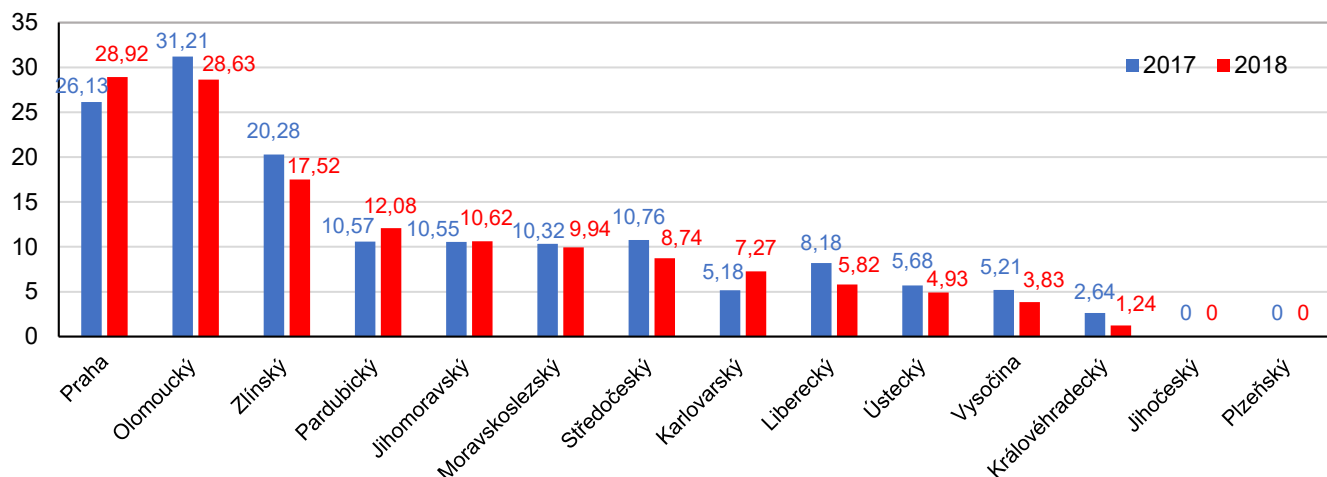
Kromě obcí překračujících hraniční hodnoty všech tří výše uvedených ukazatelů se potýkají s vážnými hospodářskými problémy ještě obce Prameny a Turovice, které sice nepřekračují hraniční hodnoty všech tří monitorovaných ukazatelů současně, ale vykazují ze všech obcí ČR nejvyšší hodnoty ukazatele podílu cizích zdrojů na celkových aktivech.

Obec Prameny je zatížena dlouhodobými závazky ve výši 52,2 mil. Kč, přičemž průměrné roční příjmy obce činí 9 mil. Kč. Prameny se do tíživé situace dostaly z důvodu neúspěšné investice do projektu stáčení minerálních vod.

Obec Turovice je zatížena dlouhodobými závazky ve výši 76 mil. Kč, přičemž průměrné roční příjmy obce činí 2,7 mil. Kč. Obec se zadlužila především kvůli problematické stavbě domova pro seniory zahájené před deseti lety.

Na úrovni krajů je dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti plněno s rezervou. Nejvyšší hodnoty podílu dluhu k průměru příjmů za poslední 4 roky vykazují Hlavní město Praha²¹ a Olomoucký kraj. Jihočeský a Plzeňský kraj hospodařily v roce 2018 zcela bez dluhu.²² V porovnání s rokem 2017 vykazovala většina krajů pokles podílu dluhu k průměru příjmů za poslední 4 roky. Nárůst zaznamenala Praha (o 2,8 procentního bodu), Karlovarský kraj (o 2,09 procentního bodu), Pardubický kraj (o 1,51 procentního bodu) a Jihomoravský kraj (o 0,07 procentního bodu). Údaje jsou v grafu 5.

Graf 5 Kraje dle podílu dluhu k průměru příjmů za poslední 4 roky; v %, srovnání let 2017 a 2018



Zdroj: MF ČR (2018): Informace o monitoringu územních samosprávních celků za rok 2017, MF ČR (2019): Informace o monitoringu územních samosprávních celků za rok 2018.

Závěr: K 31. 12. 2018 překračovalo dluhové kritérium definované v § 17 odst. 1 Zákona celkem 517 obcí a žádný kraj.

V roce 2019 bylo zahájeno správní řízení s třemi obcemi, které v roce 2018 nesplnily svou povinnost snížit dluh o zákonem definovanou minimální úroveň. Všechny však ve stanovené lhůtě dluh dostatečně snížily, takže nebylo nutné přikročit k pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

²¹ Praze se přiznává postavení a pravomoci obce a zároveň kraje viz Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

²² Viz MF ČR (2019): Informace o monitoringu územních samosprávních celků za rok 2018.

Shrnutí

Letošní rok byl prvním rokem, kdy bylo možné plnohodnotně posoudit všechna pravidla plnění rozpočtové odpovědnosti.

Národní rozpočtová rada konstatuje, že v roce 2018:

- **pravidlo výše dluhu sektoru veřejných institucí (§ 14 a § 16 Zákona) bylo plněno,**
- **postup stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů byl dodržen,**
- **strukturální saldo hospodaření sektoru vládních institucí za rok 2018 nepřekročilo limitní hodnotu (−1,5 % HDP) vyplývající z postupu odvozování výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů,**
- **hranici 60% výše dluhu územního samosprávného celku (§ 17 písm. a) Zákona) překračovalo celkem 517 obcí,**
- **povinnost snížit svůj dluh v roce 2018 o stanovenou minimální úroveň nesplnily celkem 3 obce, avšak následně ve stanovené lhůtě provedly nápravu,**
- **Ministerstvo financí České republiky nemuselo u žádného územního samosprávného celku přistoupit k pozastavení převodu podílu na výnosu daní.**

Národní rozpočtová rada dále konstatuje, že saldo hospodaření sektoru veřejných institucí je v posledních letech významně kladné, a to jak v běžném vyjádření, tak i po očištění o vliv hospodářského cyklu. Saldo hospodaření ani zdaleka nedosahuje hraniční hodnoty strukturálního deficitu vyplývající z postupu pro stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů. Pro období střednědobého výhledu, tj. pro roky 2019–2022 lze však předpokládat přesun od přebytků k deficitům, což v souvislosti se zpřísněním hodnoty MTO povede k výraznému snížení prostoru pro aktivní fiskální politiku v budoucnu.

V případě územních samosprávných celků Národní rozpočtová rada upozorňuje, že stále neexistuje systémový mechanismus, který by umožnil vyřešit situaci nejzadluženějších obcí, které se dlouhodobě nachází v bezvýchodném stavu. Stávající preventivní opatření definovaná v Zákoně nejsou řešením v minulosti vzniklé platební neschopnosti. U dotčených obcí tak dochází k významné redukci úrovně služeb poskytovaných jejich občanům. Na základě výše uvedeného se Národní rozpočtová rada domnívá, že by takovýto mechanismus měl být vytvořen.