

**Úřad
Národní
rozpočtové
rady**

**Hospodaření územních
samosprávných celků
– vč. analýzy zdrojů dat
a finančního majetku**

Úřad Národní rozpočtové rady

Hospodaření územních samosprávných celků – vč. analýzy zdrojů dat a finančního majetku

Informační studie

sekce Makroekonomických a fiskálních analýz

září 2022

Roman Kalabiška (roman.kalabiska@unrr.cz)

Úřad Národní rozpočtové rady

Holečkova 31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010

e-mail: podatelna@unrr.cz

www.unrr.cz

Úvod

Územní samospráva je forma veřejné moci, která v České Republice existuje ve dvou stupních. Základní jednotkou územní samosprávy je obec, vyšším stupněm jsou kraje. Rámec hospodaření územních samosprávných celků je vymezen v zákoně č. 367/1990 Sb. („Zákon o obcích“) a zákoně č. 129/2000 Sb. („Zákon o krajích“). Dle zákona č. 131/2000 Sb. („Zákon o hlavním městě Praze“) jsou územními samosprávnými celky také městské části hlavního města Prahy.

Z hlediska národního účetnictví patří obce a kraje do sektoru vládních institucí S.13, konkrétně do subsektoru místních vládních institucí S.1313. Subsektor místních vládních institucí zahrnuje všechny institucionální jednotky, jejichž pravomoc se obvykle vztahuje na určité vymezené území ČR. Jsou zde zahrnuty územní samosprávné celky, tedy krajské, městské a obecní úřady (případně úřady spravující větší územní celky), jejich příspěvkové organizace (zpravidla s místní působností), které jsou netržním výrobcem (například školy, sociální a zdravotnické služby, apod.). Celkem subsektor S.1313 zahrnuje 17 430 institucí¹.

Tato studie se zabývá analýzou datových zdrojů o hospodaření územních samosprávných celků (resp. všech institucionálních jednotek zařazených do subsektoru místních vládních institucí). Pozornost je dále věnována finančnímu majetku územních samosprávných celků.

První kapitola seznámí čtenáře se dvěma hlavními zdroji dat o hospodaření územních samosprávných celků. Ve druhé kapitole je porovnáme, představíme rozdíly mezi nimi a zjistíme tak jejich výhody a nevýhody. Třetí kapitola je věnována analýze finančního majetku obcí a krajů. Nakonec, ve čtvrté kapitole, se zaměříme na krátkodobý finanční majetek obcí ve vztahu k investicím.

1 Zdroje dat a metodika

Jedním z možných zdrojů dat k analýze hospodaření územních samosprávných celků je databáze národních účtů Českého statistického úřadu², která reportuje agregátní data za subsektor místních vládních institucí (subsektor S.1313). Druhým zdrojem je Monitor státní pokladny³ Ministerstva financí České republiky ve kterém najdeme data za jednotlivé obce a kraje (6 254 obcí, 4 vojenské újezdy a 13 krajů). Hlavním rozdílem mezi oběma zdroji je tak rozsah zahrnutých jednotek.

Oba zdroje se také odlišují termíny, v jakých jsou údaje zveřejňovány. Zatímco agregátní data za celý subsektor zveřejňuje ČSÚ na roční bázi, data v Monitoru státní pokladny jsou publikována s měsíční frekvencí s výjimkou ledna a července, kdy územní samosprávné celky nejsou své výkazy Ministerstvu financí České republiky povinny reportovat.⁴

Dalším rozdílem je pak způsob, jakým jsou data vykazována. Jedním způsobem je princip peněžních toků, tím druhým je akruální princip. Princip peněžních toků zachycuje hotovostní toky peněz mezi 1. lednem a 31. prosincem bez ohledu na to, k jakému období se tyto platby vztahují. Akruální princip je účetní zásada, podle níž účtování nákladů a výnosů patří do období, se kterým věcně a časově souvisí, aniž by bylo bráno v úvahu, kdy došlo ke skutečnému pohybu peněz. Proto jsou akruální data zpravidla zveřejňována s určitým zpožděním. Zatímco výkazy jednotlivých účetních jednotek v Monitoru státní pokladny MF ČR jsou zachyceny hotovostním způsobem a jsou publikovány během následujícího měsíce, data v databázi národních účtů ČSÚ jsou akruální a zveřejňována se zpožděním přibližně 3 měsíců.

2 Analýza vazeb mezi jednotlivými zdroji dat

Pro analýzu hospodaření územních samosprávných celků je nezbytné znát vazby mezi jednotlivými zdroji dat, které mají odlišnou metodiku. V této kapitole srovnáme data Českého statistického úřadu (akruální data na úrovni subsektoru místních vládních institucí) a data Ministerstva financí České republiky (hotovostní data na úrovni jednotlivých účetních jednotek). Ke srovnání vývoje a analýze vazeb mezi časovými řadami těchto zdrojů využijeme grafickou analýzu pro období 2009 až 2021.

Grafy 1 a 2 zobrazují vývoj celkových příjmů a výdajů územních samosprávných celků. Na obou grafech můžeme pozorovat, že příjmy i výdaje obcí a krajů (tj. data ze Státní pokladny MF ČR) jsou vždy nižší než ty agregované

¹ Viz <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rozpocetove-ramce-statisticke-informace/verejny-sektor/sektor-vladnich-instituci/2021/seznam-vladnich-instituci-v-cr-rijen-20-43418>.

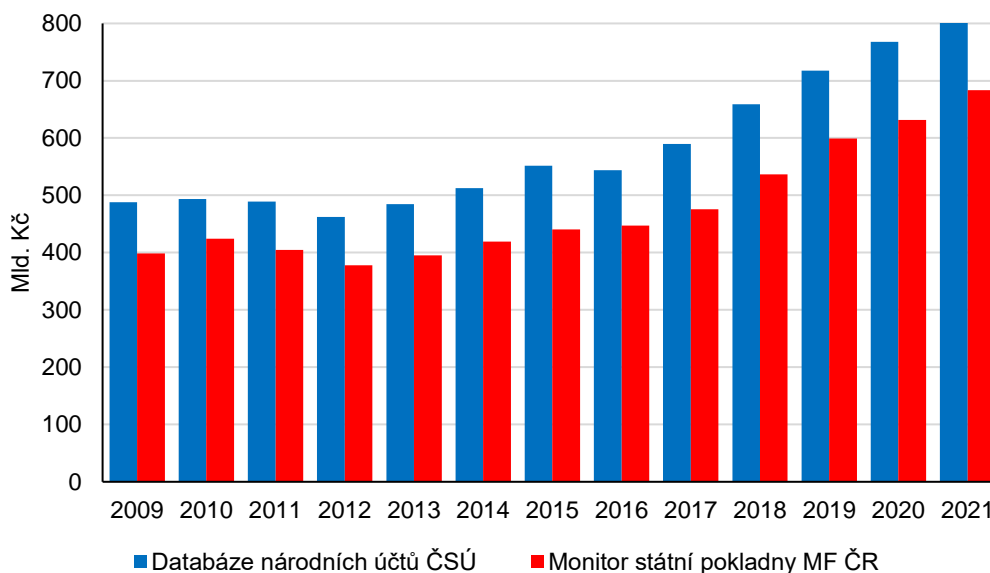
² Dostupné zde: <https://apl.czso.cz/pll/rocnka/rocnka.indexnu>.

³ Dostupné zde: <https://monitor.statnipokladna.cz>.

⁴ Viz vyhlášku č. 5/2014 Sb., Příloha č. 2, bod 7.4.

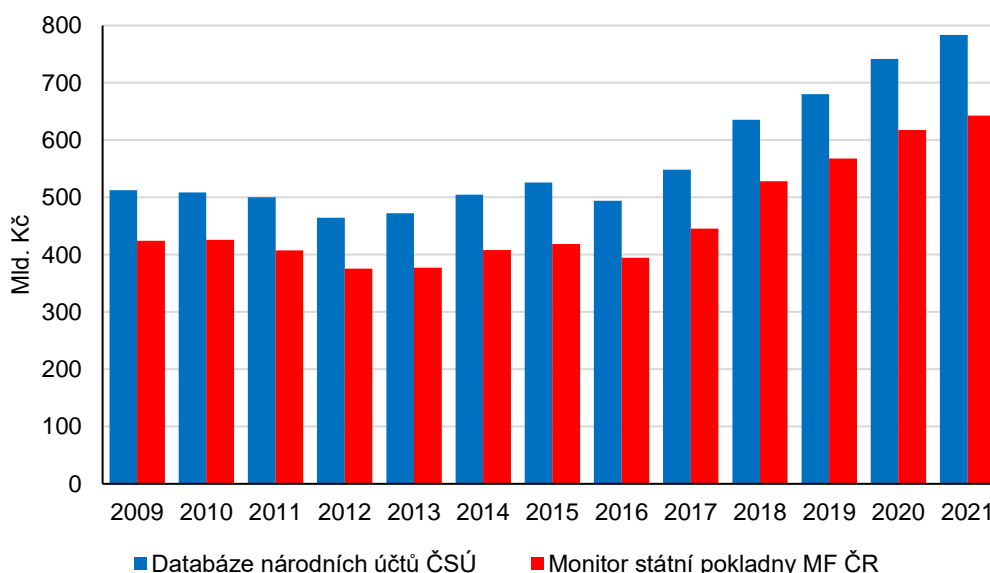
na úrovni subsektoru místních vládních institucí, se kterými pracuje Český statistický úřad v národním účetnictví. Je to z toho důvodu, že data z národního účetnictví pokrývají více jednotek, především sdružení obcí, příspěvkových organizací a jiných neziskových institucí, které jsou financovány z více než 50 % z místních rozpočtů. Obecně je však možné konstatovat, že trendy jsou v obou datasetech obdobné.

Graf 1: Příjmy obcí a krajů (státní pokladna) a příjmy subsektoru místních vládních institucí (databáze národních účtů) v letech 2009–2021 v mld. Kč



Zdroj: MFČR, ČSÚ.

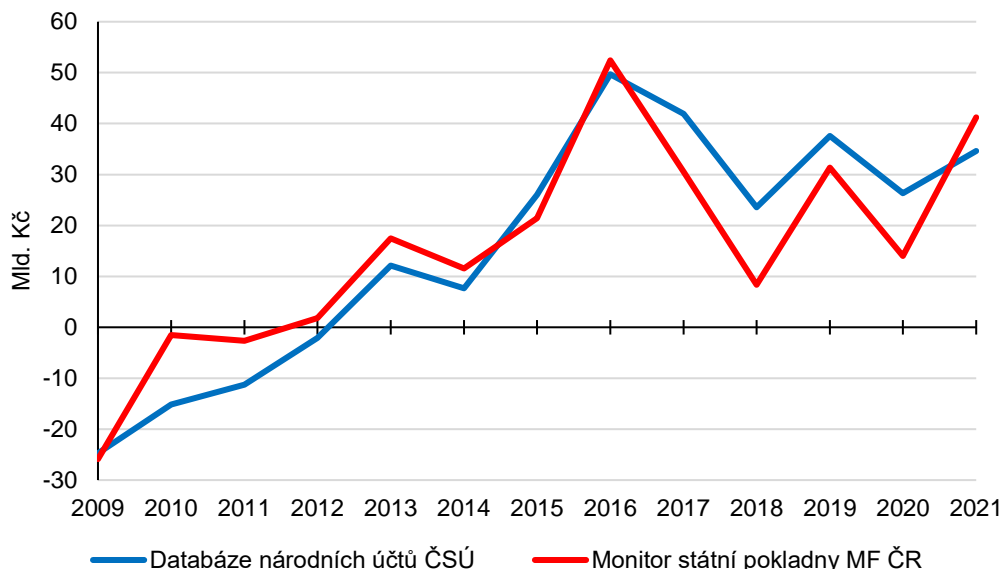
Graf 2: Výdaje obcí a krajů (státní pokladna) a výdaje subsektoru místních vládních institucí (databáze národních účtů) v letech 2009–2021 v mld. Kč



Zdroj: MFČR, ČSÚ.

Graf 3 porovnává vývoj salda hospodaření obcí a krajů (červená křivka) a subsektoru místních vládních institucí (modrá křivka).

Graf 3: Porovnání salda hospodaření obcí a krajů (státní pokladna) a salda subsektoru místních vládních institucí (databáze národních účtů) v letech 2009–2021 v mld. Kč



Zdroj: MFČR, ČSÚ.

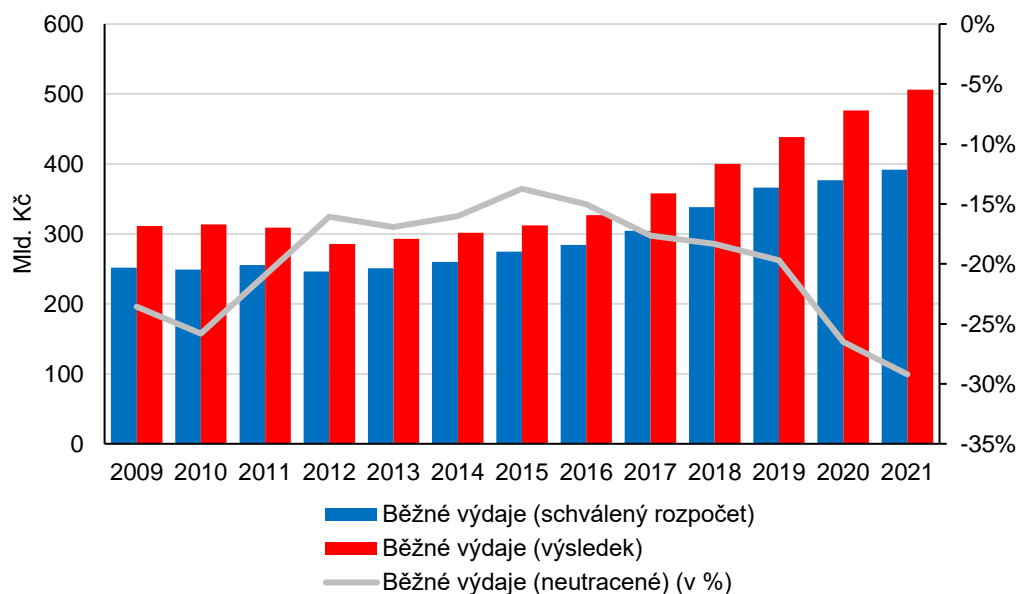
Mimo výsledné hospodářské výsledky obcí a krajů můžeme v Monitoru státní pokladny také najít informaci o jejich plánovaných rozpočtech. První informace o schválených rozpočtech územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí je dostupná ve finančních výkazech sestavených nejpozději ke dni 30. dubna příslušného rozpočtového roku.⁵ Následně je v průběhu roku aktualizují o přijaté změny.

Jedním ze specifík plánovaných rozpočtů územních samosprávných celků je fakt, že zpravidla počítají s nižšími výdaji, než jaké později skutečně utratí⁶. V pozorovaném období je rozdíl mezi rozpočtovanými a skutečnými běžnými výdaji v rozmezí 15–30 % (viz Graf 4); plánované rozpočty počítají od roku 2016 s vyššími kapitálovými výdaji o 5–15 %, než byl později skutečný výsledek (viz Graf 5).

⁵ Viz vyhlášku č. 5/2014 Sb., Příloha č. 2, bod 7.5.

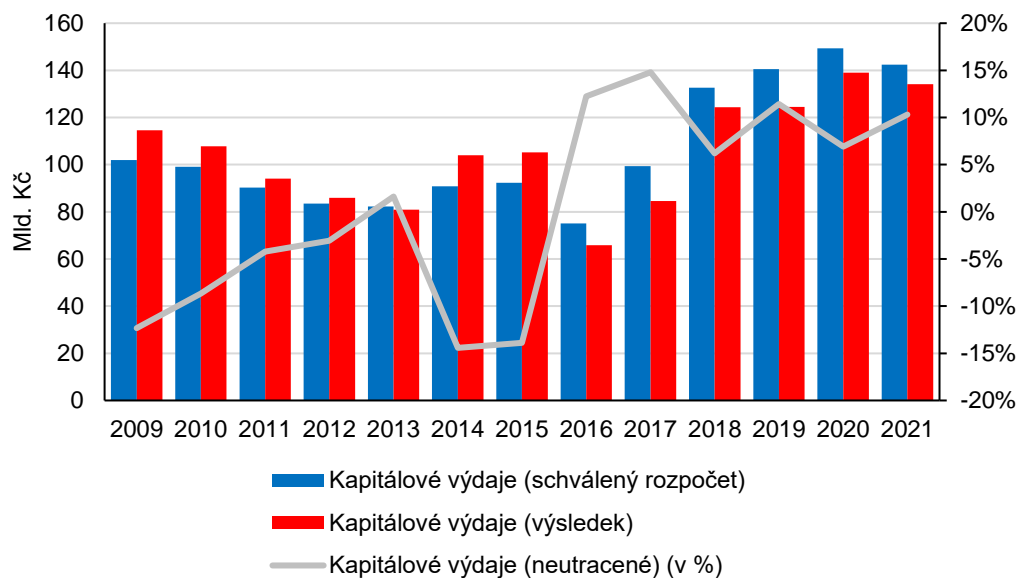
⁶ Tato skutečnost vychází ze způsobu, jakým je rozpočet stanoven. V době schvalování rozpočtu na následující kalendářní rok nemají ÚSC informace o příjmech ze všech dotací, které jim budou přiřazené, a proto s nimi při schvalování rozpočtu nepočítají. Výsledkem jsou tak vyšší skutečné příjmy, ale také vyšší skutečné výdaje, které si obce a kraje mohou dovolit po obdržení těchto dotací.

Graf 4: Běžné výdaje obcí a krajů (státní pokladna) v letech 2009–2021 v mld. Kč



Zdroj: MFČR, výpočty ÚNRR.

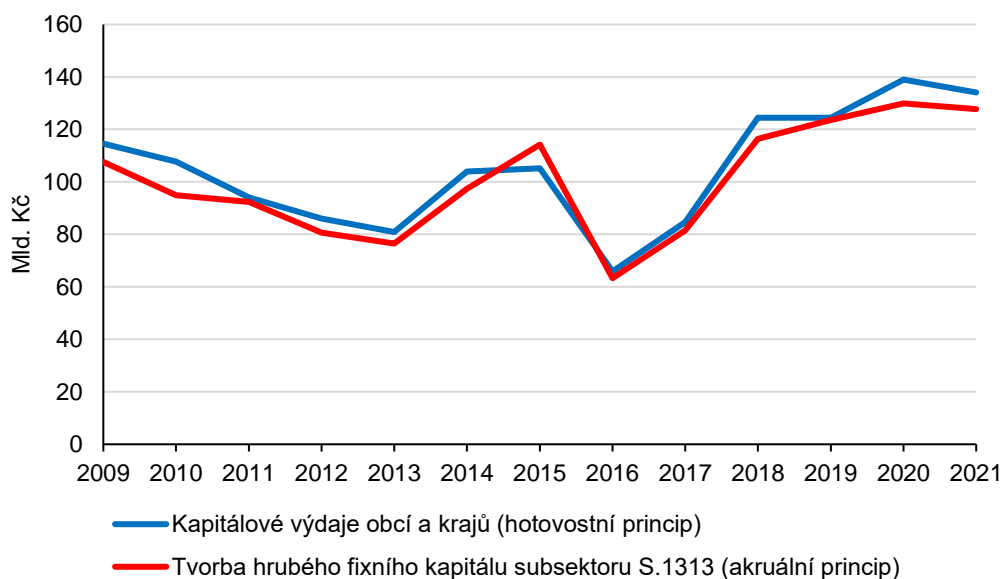
Graf 5: Kapitálové výdaje obcí a krajů (státní pokladna) v letech 2009–2021 v mld. Kč



Zdroj: MFČR, výpočty ÚNRR.

Kapitálové výdaje jsou nejvíce volatilní položkou výdajů územních samosprávných celků. Od roku 2016, kdy došlo k výraznému meziročnímu propadu investiční aktivity, je její trend rostoucí a v současnosti se pohybuje okolo 2 % HDP. Kapitálové výdaje obcí a krajů se významně podílejí na tvorbě hrubého fixního kapitálu vládního sektoru (v roce 2021 přibližně 47 %). Pro ilustraci rozdílu mezi aktuálními a hotovostními daty přidáváme Graf 6, který porovnává vývoj kapitálových výdajů obcí a krajů (modrá křivka) a tvorby hrubého fixního kapitálu subsektoru místních vládních institucí (červená křivka).

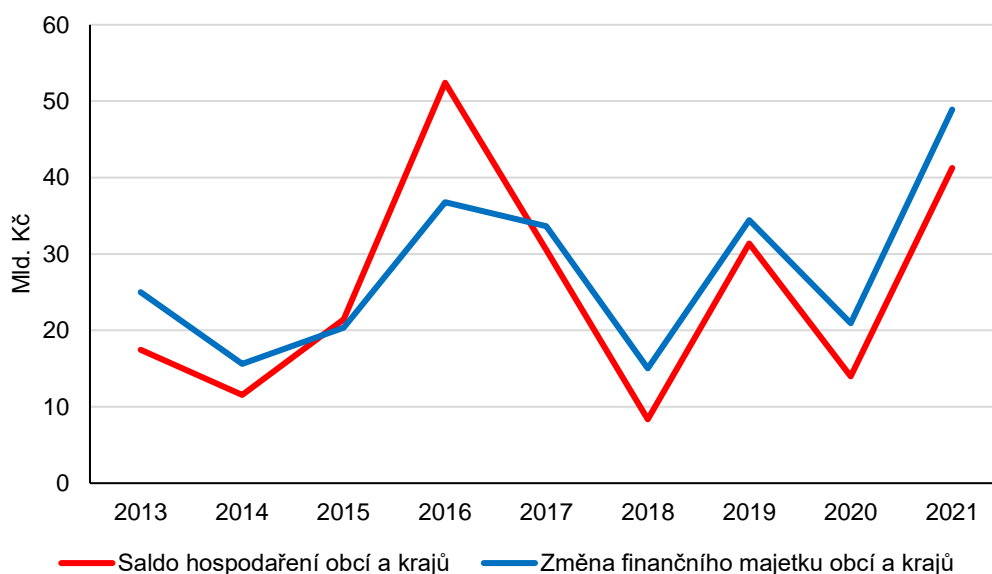
Graf 6: Porovnání kapitálových výdajů obcí a krajů (státní pokladna) a tvorby hrubého fixního kapitálu subsektoru místních vládních institucí (databáze národních účtů) v letech 2009–2021 v mld. Kč



Zdroj: MFČR, ČSÚ.

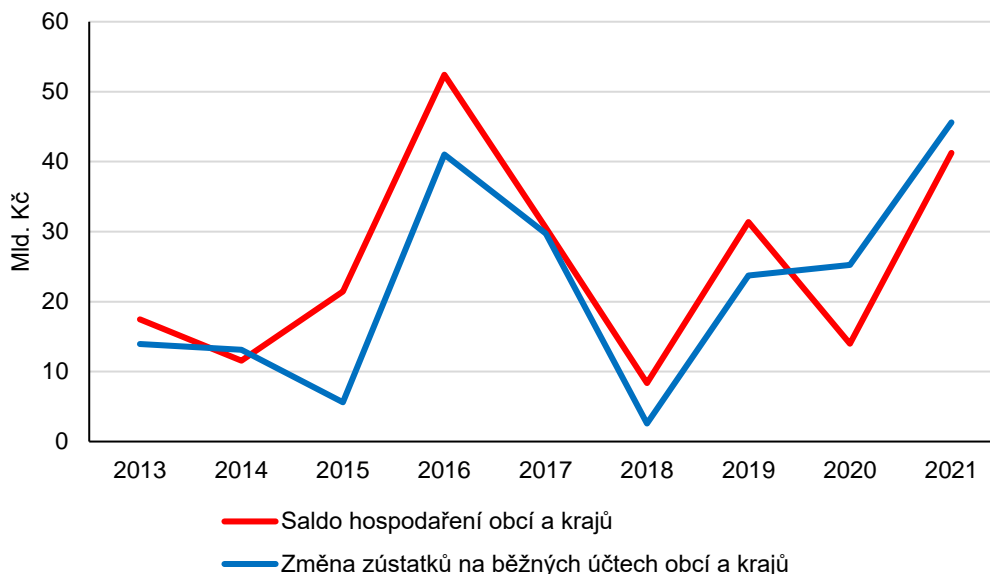
S kladným saldem hospodaření, které obce a kraje vykazují pravidelně od roku 2012, se váže také rostoucí trend navyšování finančního majetku. Grafy 7 a 8 ukazují roční změny stavu finančního majetku a stavu na běžných účtech obcí a krajů, které vyplývají z výsledků jejich hospodaření. Zde můžeme konstatovat, že křivka salda hospodaření se pohybuje podobně jako křivka změny finančního majetku obcí a krajů a rozdíly mezi nimi jsou vyváženy rozdíly v následujících obdobích.

Graf 7: Vývoj salda hospodaření obcí a krajů a meziroční změny finančního majetku obcí a krajů (státní pokladna) v letech 2013–2021 v mld. Kč



Zdroj: MFČR, výpočty ÚNRR.

Graf 8: Vývoj salda hospodaření obcí a krajů a meziroční změny zůstatků na běžných účtech obcí (státní pokladna) a krajů v letech 2013–2021 v mld. Kč



Zdroj: MFČR, výpočty ÚNRR.

3 Analýza finančního majetku obcí a krajů uloženého na bankovních účtech

V této kapitole si přiblížíme strukturu vkladů na bankovních účtech územních samosprávných celků. Pro účely této analýzy byly použity pouze vklady na běžných a termínovaných účtech. Seznam příslušných syntetických účtů rozvahy ukážeme v Tabulce 1.

Tabulka 1: Syntetické účty rozvahy územních samosprávných celků použité k analýze

Syntetický účet	Položka
068	Termínované vklady dlouhodobé
244	Termínované vklady krátkodobé
231	Základní běžný účet územních samosprávných celků
236	Běžné účty fondů územních samosprávných celků
241	Běžný účet
245	Jiné běžné účty

Zdroj: Státní pokladna MF ČR

Informace o protistranách jednotlivých syntetických účtů najdeme v pomocném analytickém přehledu, který předávají čtvrtletně mimo jiné všechny kraje a obce, jejichž počet obyvatel k 1. lednu bezprostředně předcházejícího účetního období je 3000 a více. Jedná se tedy o všech 13 krajů a 454 obcí. Jejich celkový zůstatek k 31. 12. 2021 na bankovních účtech (podle metodiky popsané výše) byl 225,5 mld. Kč⁷. To je přibližně 73 % vkladů všech územních samosprávných celků.

⁷ Při zahrnutí dlouhodobého finančního majetku, jako jsou cenné papíry, majetkové účasti a ostatní dlouhodobé účty, jde celkem o 502,1 mld. Kč. Viz <https://unrr.cz/wp-content/uploads/2022/02/Studie-Uspory-USC.pdf>.

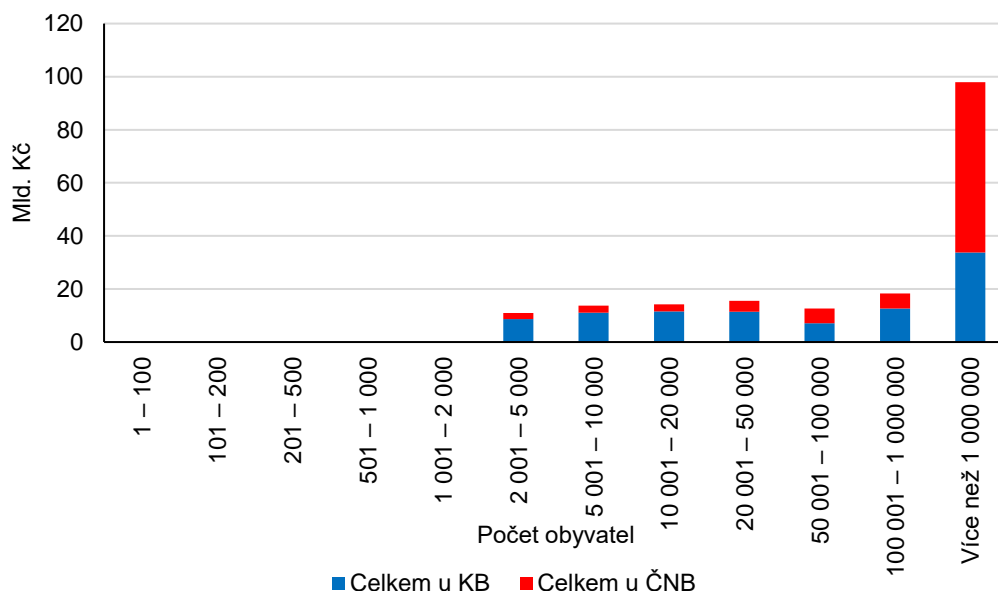
Tabulka 2: Úspory obcí na bankovních účtech podle počtu obyvatel (v mld. Kč)

Počet obyvatel obce	Počet obcí	Počet obyvatel	Celkem na BÚ	Celkem na BÚ v ČNB	Podíl úspor na BÚ v ČNB
3 000–5 000	182	698 384	11,0	2,3	21,0 %
5 001–10 000	143	985 982	13,7	2,6	19,0 %
10 001–20 000	68	963 747	14,2	2,6	18,0 %
20 001–50 000	43	1 282 905	15,6	4,2	26,7 %
50 001–100 000	12	862 558	12,7	5,6	43,8 %
100 001–1 000 000	5	1 047 381	18,3	5,6	30,9 %
1 000 001 a více	1	1 335 084	97,9	64,2	65,6 %
Celkem obce	454	7 176 041	183,3	87,0	47,5 %
Celkem kraje	13	9 369 662	42,2	19,5	46,1 %
Celkem ÚSC	467		225,5	106,5	47,2 %

Poznámka: Údaje pro obce s méně než 3 000 obyvateli nejsou k dispozici

Zdroj: Státní pokladna MF ČR, výpočty ÚNRR

Tabulka 2 ukazuje úspory obcí na bankovních účtech podle velikosti obce. Hranice počtu obyvatel pro jednotlivé skupiny byly vybrány tak, aby celkový počet obyvatel v každé skupině byl přibližně jeden milion a obce v těchto skupinách byly co nejlépe porovnatelné. Celkový objem vkladů obcí a krajů vedených u ČNB k 31. 12. 2021 dosahuje 106,5 mld. Kč⁸, z toho 87 mld. Kč patří obcím a 19,5 mld. Kč krajům. Jde tedy o 47,2 % všech bankovních vkladů obcí a krajů, které jsou zde zahrnuty, a přibližně 34,5 % všech bankovních vkladů všech obcí a krajů.⁹ Současně se jedná o 21 % veškerého finančního majetku územních samosprávných celků. Při bližším pohledu na jednotlivé skupiny obcí můžeme pozorovat, že zatímco podíl úspor na bankovních účtech vedených u ČNB hlavního města Prahy je téměř 65,6 %, u menších obcí je tento podíl značně menší. Obcí s méně než 20 000 obyvateli, tedy většina obcí v naší databázi, drží jen přibližně pětinu svých bankovních vkladů na účtech vedených v ČNB.

Graf 9: Zůstatky obcí na bankovních účtech u komerčních bank (KB) a u České národní banky (ČNB) podle počtu obyvatel

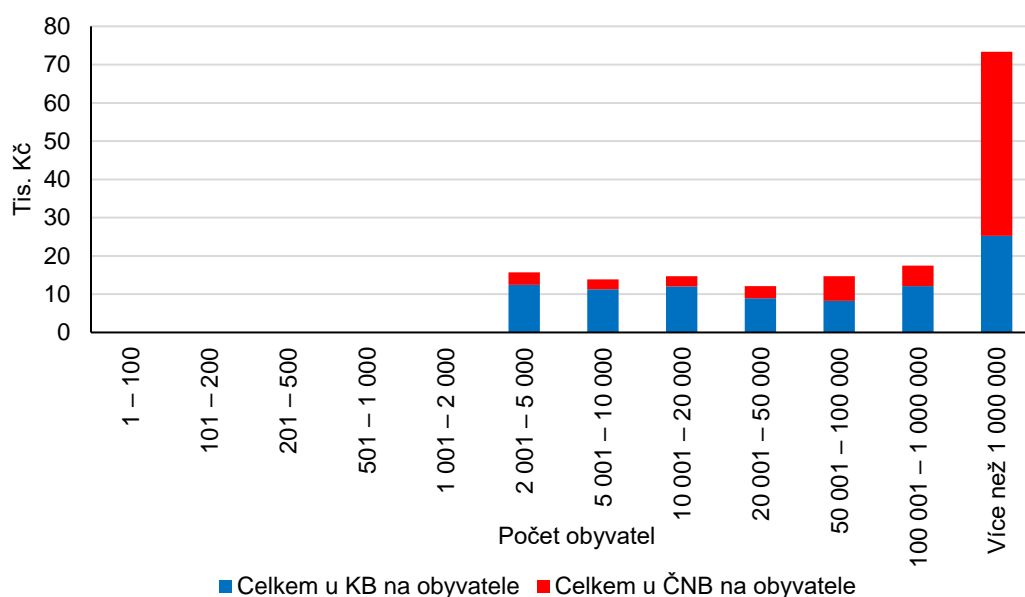
Zdroj: Státní pokladna MF ČR, výpočty ÚNRR

⁸ Pokud se omezíme pouze na běžné účty, tedy syntetické účty 231, 236, 241 a 245, zjistíme, že na těchto typech účtů vedených v ČNB drží obce a kraje necelých 106,4 mld. Kč, což je přibližně 36,4 % všech bankovních vkladů všech obcí a krajů.

⁹ Pokud bychom předpokládali, že stejné procento, tedy 47,2 %, svých vkladů drží na účtech vedených v ČNB i všechny ostatní obce, pro které nemáme dostupná data, znamenalo by to, že celkové vklady územních samosprávných celků v ČNB by dosahovaly 264,8 mld. Kč, což odpovídá přibližně 52,3 % veškerého finančního majetku územních samosprávných celků.

Celkové úspory obcí v jednotlivých skupinách jsou také graficky vyobrazeny v Grafu 9. Na první pohled si můžeme všimnout, že největší sumu úspor na bankovních účtech ze všech obcí má Hlavní město Praha, která je v naší tabulce jako jediná zařazena ve skupině obcí s 1 000 001 a více obyvateli, konkrétně 97,9 mld. Kč, což představuje přibližně 53,4 % vkladů všech obcí a 43,4 % úspor územních samosprávných celků, a to ačkoliv v Praze žije "jen" přibližně 12,5 % obyvatel České republiky. Přidáváme proto Graf 10, abychom si mohli lépe představit úspory obcí na jednoho obyvatele. I z tohoto pohledu drží největší úspory na bankovních účtech Praha, přibližně 73 334 Kč na jednoho obyvatele. Všechny ostatní skupiny obcí drží méně než čtvrtinu z toho. Průměrně obce drží přibližně 25 544 Kč na obyvatele na bankovních účtech, z toho přibližně 12 123 Kč na obyvatele na účtech vedených u ČNB.

Graf 10: Zůstatky obcí na bankovních účtech u komerčních bank (KB) a u České národní banky (ČNB) na jednoho obyvatele podle počtu obyvatel



Zdroj: Státní pokladna MF ČR, výpočty ÚNRR

4 Analýza krátkodobého finančního majetku obcí ve vztahu k investicím

Následující kapitola se zabývá vývojem krátkodobých úspor obcí v čase ve vztahu k investicím. V analýze budeme zkoumat hypotézu, že k akumulaci krátkodobých úspor obcí (v této kapitole neuvažujeme ostatní samosprávné celky) dochází při vytváření finančních rezerv na investiční nákupy či investiční transfery. Seznam příslušných syntetických účtů rozvahy je zobrazen v Tabulce 3. Pro účely této analýzy budeme mluvit o úsporách, tj. syntetické účty 231, 236, 241 a 244, a o investicích, tj. syntetické účty 63, 611, 612, 613.

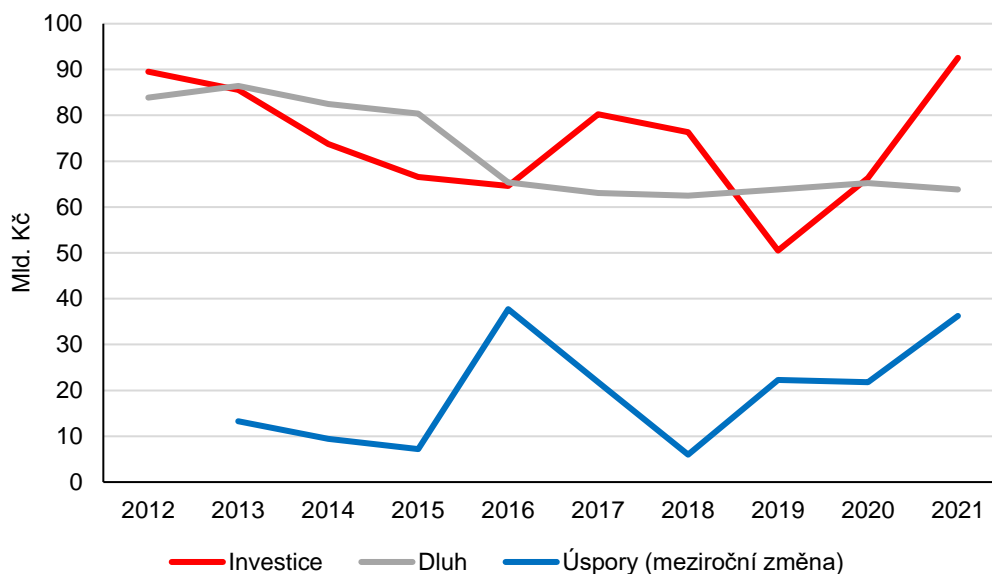
Tabulka 3: Syntetické účty rozvahy územních samosprávných celků použité k analýze

Syntetický účet	Položka
231	Základní běžný účet územních samosprávných celků
236	Běžné účty fondů územních samosprávných celků
241	Běžný účet
244	Termínované vklady krátkodobé
63	Investiční transfery
611	Pořízení dlouhodobého nehmotného majetku
612	Pořízení dlouhodobého hmotného majetku
613	Pozemky

Zdroj: Státní pokladna MF ČR

Celková hodnota investic všech obcí v roce 2021 dosáhla 92,5 mld. Kč. Oproti roku 2020 jde přibližně o 40% nárůst (cca. o 26,2 mld. Kč). Zajímavější je však jejich dlouhodobý vývoj, viz Graf 11a. Zatímco finanční majetek obcí se za posledních 10 let více než ztrojnásobil tempem nejvýše 40 mld. Kč ročně, investice se s určitými výkyvy vždy pohybovaly v rozmezí od 50 do 100 mld. Kč.

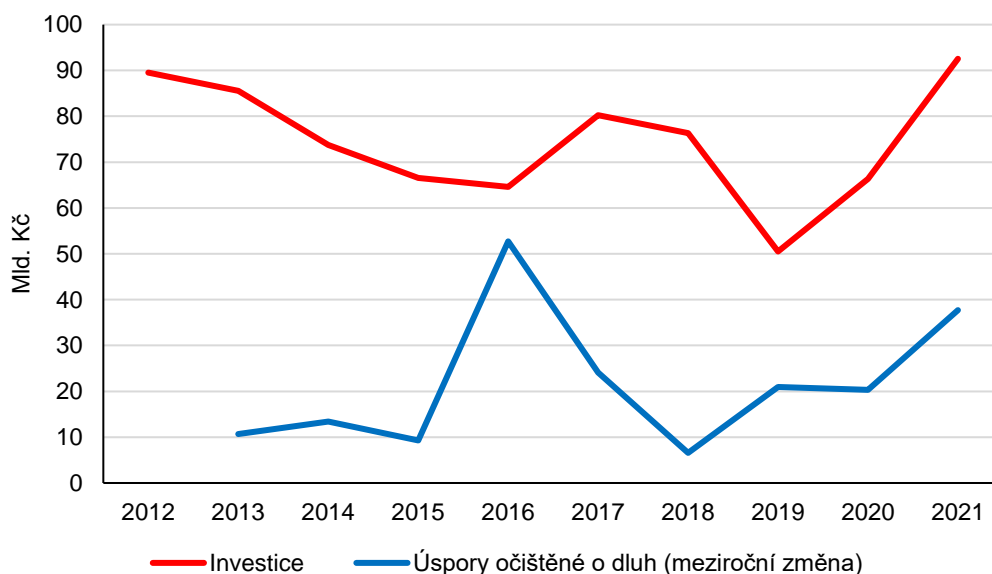
Graf 11a: Celkové úspory a investice obcí v letech 2012–2021



Zdroj: Státní pokladna MF ČR, výpočty ÚNRR

Při analýze finančního majetku obcí musíme mít na paměti také jejich zadlužení. To mělo v posledních 10 letech spíše sestupnou tendenci, přesto je nasnadě růst úspor vysvětlovat také tím, že si obce spoří na úhradu svých dluhů. Z tohoto důvodu jsme vytvořili Graf 11b, který zachycuje úspory obcí očištěné o jejich dluh. Jinými slovy – jde o tu část finančního majetku, která by obcím zbyla po úhradě veškerých dluhů.

Graf 11b: Celkové úspory očištěné o dluh a investice obcí v letech 2012–2021

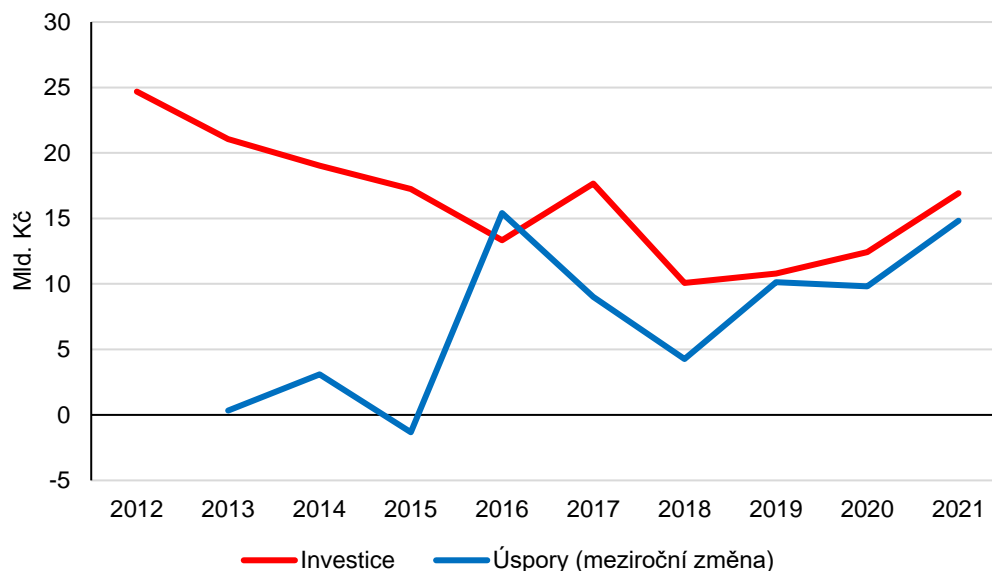


Zdroj: Státní pokladna MF ČR, výpočty ÚNRR

Z pohledu objemu úspor i investic se vymyká Hlavní město Praha, kterému připadá přibližně 18,3 % všech investic obcí a více než třetina všech úspor obcí v roce 2021. Hodnota jeho úspor se od roku 2012 více než ztrojnásobila z 25,9 mld. Kč v roce 2012 na 91,5 mld. Kč v roce 2021. Naopak jeho investice měli do roku 2018 spíše sestupnou

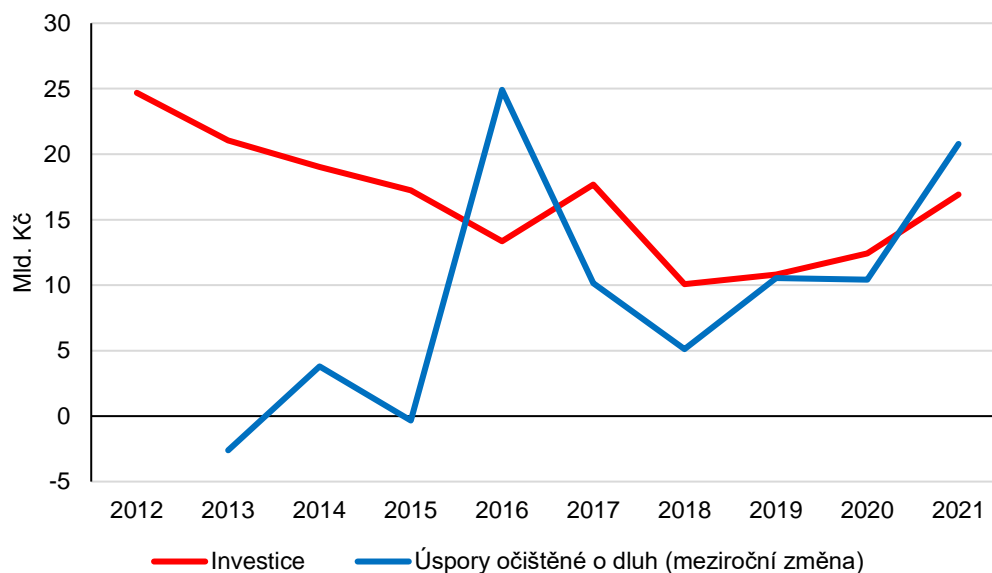
tendenci a až od roku 2019 se objem investic zvyšuje. Grafy 12a a 12b ukazují podobný trend meziročních změn úspor a investic, právě především od roku 2019. Můžeme tedy konstatovat, že meziroční změny úspor obcí není vykompenzován náhlými investicemi, jak jsme předpokládali.

Graf 12a: Celkové úspory a investice hlavního města Prahy v letech 2012–2021



Zdroj: Státní pokladna MF ČR, výpočty ÚNRR

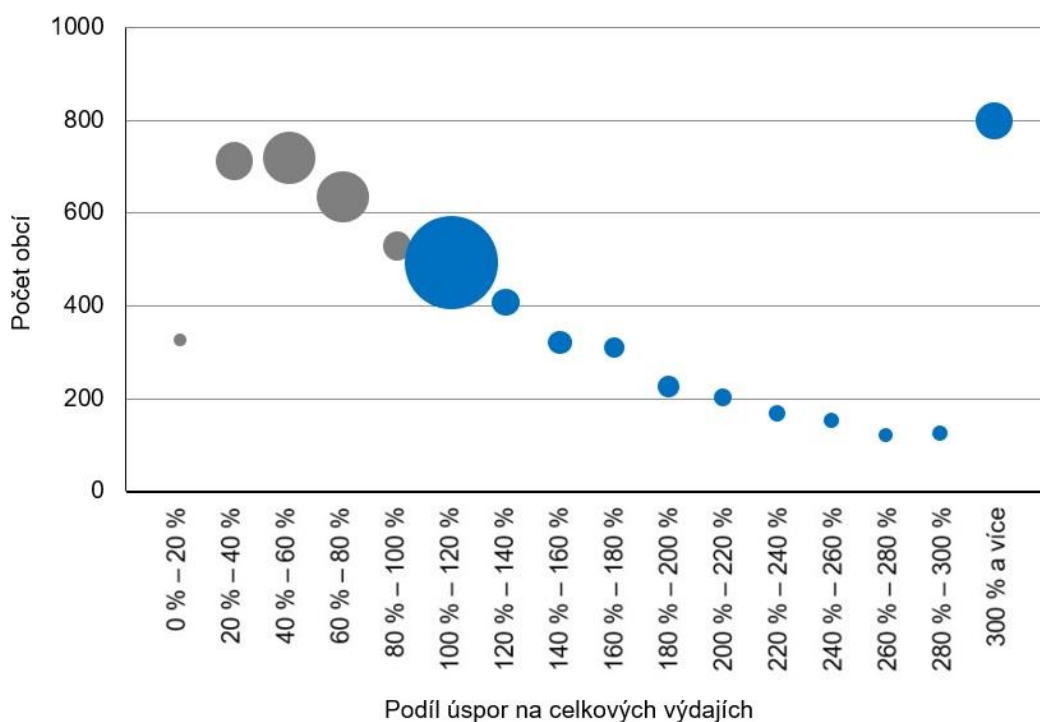
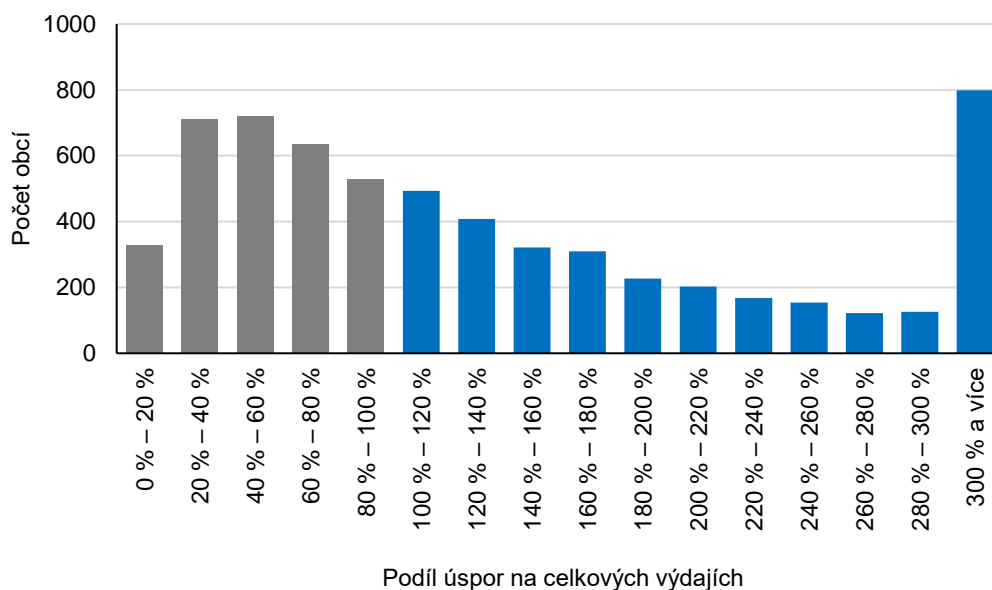
Graf 12b: Celkové úspory očištěné o dluh a investice hlavního města Prahy v letech 2012–2021



Zdroj: Státní pokladna MF ČR, výpočty ÚNRR

Nadpoloviční většina, tedy 3 331 obcí (cca. 53,3 % všech obcí) disponovala ke konci roku 2021 krátkodobými úsporami, které by dokázaly pokrýt jejich celkové výdaje v daném roce z více než 100 %. V roce 2020 bylo takových obcí ještě o 38 více. Tyto obce disponují krátkodobými úsporami ve výši cca. 163 mld. Kč, o necelých 20 mld. Kč více než v roce 2020. Z nich 799 obcím by jejich úspory stačily na trojnásobek jejich celkových výdajů roku 2021. Tyto obce mají naspořeno 19,9 mld. Kč (cca. 6,6 % úspor všech obcí). Naopak obcí, které mají pouze minimální úspory, které by nestačily pokrýt ani pětinu jejich celkových výdajů v roce 2021, bylo 327. Viz Graf 13a.

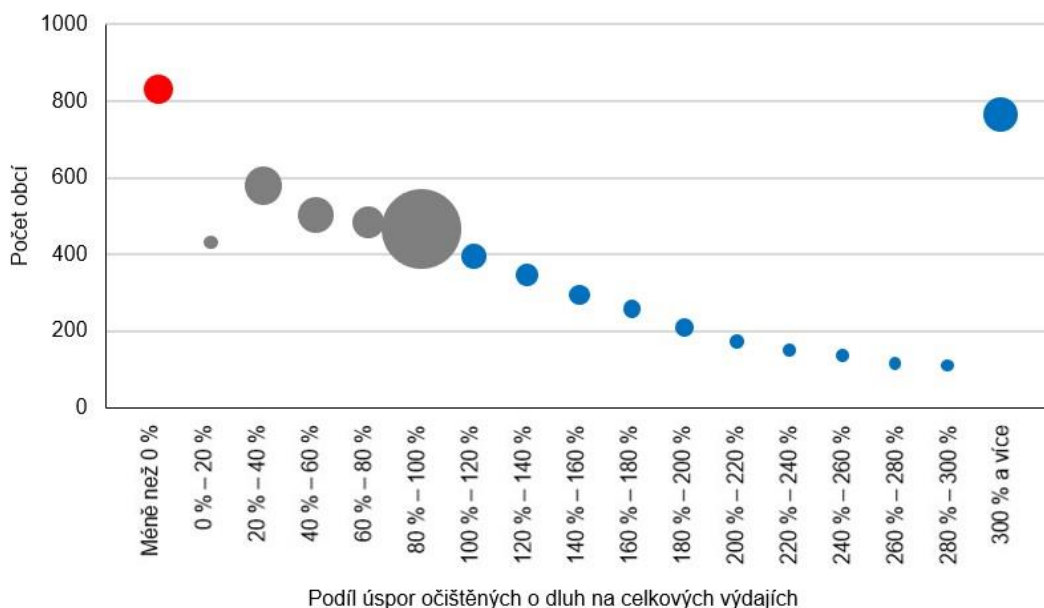
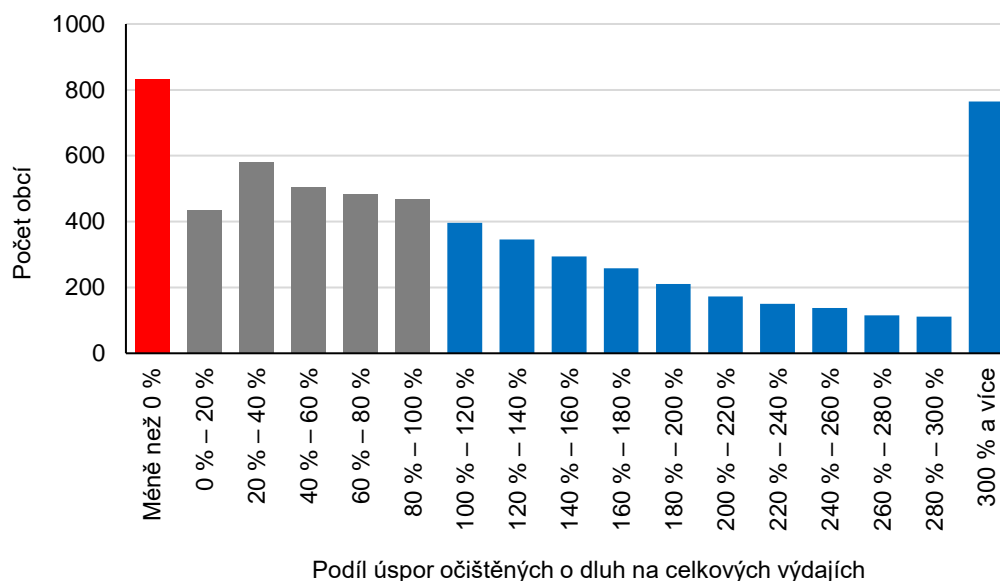
Graf 13a: Podíl úspor na celkových výdajích



Poznámka: Velikost každé bubliny ukazuje celkový objem úspor všech obcí v dané kategorii podle osy x.
Zdroj: Státní pokladna MF ČR, výpočty ÚNRR

Pokud i zde očistíme úspory obcí o jejich dluh, zjistíme, že celkem 831 obcí má záporný podíl úspor na celkových výdajích. Jinými slovy, jejich nominální úspory jsou nižší než je výše jejich zadlužení, a to o téměř 11,2 mld. Kč. Tyto obce jsou v Grafu 13b označeny červeně. Můžeme také pozorovat, že se mírně změnila struktura obcí podle podílu úspor očištěných o dluh. Největší objem úspor by tak měly ty obce, jejichž podíl úspor k celkovým výdajům roku 2021 byla mezi 80 a 100 %, přibližně 87,5 mld. Kč. Tyto posuny jsou způsobeny tím, že největšími úsporami disponují převážně ty obce, které mají současně největší objem zadlužení. Z toho můžeme vyvodit, že tyto obce si spoří především na to, aby byly schopny splatit své závazky.

Graf 13b: Podíl úspor očištěných o dluh na celkových výdajích



Poznámka: Velikost každé bubliny ukazuje celkový objem úspor všech obcí v dané kategorii podle osy x.
Zdroj: Státní pokladna MF ČR, výpočty ÚNRR

Závěr

Územní samosprávné celky hospodaří již 10 let s přebytkem, který v minulém roce (2021) dosáhl 41,2 mld. Kč. Z toho přebytek krajů dosáhl 17,3 mld. Kč, dále 16 mld. Kč Hlavního města Prahy a 7,9 mld. Kč ostatních obcí. S tím je spojený také růst krátkodobého finančního majetku, který u obcí a krajů dosáhl 298 mld. Kč v roce 2021, z toho 256,3 mld. Kč disponují obce. Výše aktiv obcí pak dosáhla 2 580 mld. Kč. Celkem 799 obcí (cca. 12,8 % všech obcí) disponovalo s krátkodobými úsporami ve výši větší, než je trojnásobek jejich ročních celkových výdajů. Provedená analýza ukázala, že zvyšování úspor nepředstavuje příslib nárůstu budoucí investiční aktivity.