

**Úřad
Národní
rozpočtové
rady**

VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2023

Kapitola 359 – Úřad Národní rozpočtové rady

V Praze dne 21. března 2024

č. j. ÚNRR-245/2024

VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2023
Kapitola 359 – Úřad Národní rozpočtové rady

Předkládá: Ing. Mojmír Hampl, MSc., Ph.D.

předseda Národní rozpočtové rady

Obsah

ÚVODNÍ SLOVO PŘEDSEDY NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY	5
1 PROFIL INSTITUCE A JEJÍ POSLÁNÍ	7
1.1 SLOŽENÍ NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY	7
1.2 ÚŘAD NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY.....	8
2 VÝBOR PRO ROZPOČTOVÉ PROGNÓZY	9
3 VEŘEJNÉ FINANCE V ROCE 2023	11
3.1 PŮVODNÍ ZÁMĚRY	11
3.2 HOSPODAŘENÍ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ.....	11
3.3 KONSOLIDAČNÍ BALÍČEK.....	14
3.4 VÝKLAD DLUHOVÉ BRZDY.....	15
3.5 NASTAVENÍ FISKÁLNÍ POLITIKY V ROCE 2024	17
4 FISKÁLNÍ RÁMCE	19
4.1 ZMĚNY V NÁRODNÍCH FISKÁLNÍCH PRAVIDLECH V ROCE 2023	19
4.2 ZMĚNY FISKÁLNÍHO RÁMCE V EU V ROCE 2023	20
5 DŮCHODOVÝ SYSTÉM V ROCE 2023	23
5.1 VLIV MIMOŘÁDNÝCH VALORIZACÍ NA VÝDAJE DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU	23
5.2 NOVELY ZÁKONA O DŮCHODOVÉM POJIŠTĚNÍ.....	24
6 PŘEHLED ČINNOSTI ZA ROK 2023	27
7 PERSONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ ÚŘADU	30
7.1 ORGANIZAČNÍ SCHÉMA	30
8 ZAHRANIČNÍ CESTY A MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE	32
9 KOMUNIKACE S VEŘEJNOSTÍ A MÉDII	33
9.1 POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ PODLE ZÁKONA Č. 106/1999 SB., O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM	35
10 HOSPODAŘENÍ S ROZPOČTOVÝMI PROSTŘEDKY	37
11 KONTROLNÍ ČINNOST	40
11.1 VNITŘNÍ KONTROLY	40
11.2 VNĚJŠÍ KONTROLY.....	40
11.3 AUDIT ÚČETNÍ ZÁVĚRKY.....	40
12 ZÁMĚRY A PŘEDPOKLÁDANÝ VÝVOJ DO BUDOUCNA	41

Úvodní slovo předsedy Národní rozpočtové rady

Vážené dámy, vážení pánové,

Národní rozpočtová rada (dále také „NRR“ nebo „Rada“) má uplynutím roku 2023 za sebou již šestý rok svého plodného a aktivního života. A podobně jako jsem učinil ve Výroční zprávě za rok 2022, musím říci i nyní, že uplynulý rok byl ve znamení zásadních momentů z hlediska rozpočtové politiky, a tedy i z hlediska hlavní náplně činnosti NRR. Kvalitativně však došlo ke zřetelnému posunu. Pokud bylo rok 2022 možné charakterizovat jako období významně zasažené a zjitřené válečným konfliktem na Ukrajině a související energetickou krizí, loňský rok přinesl přece jen jisté uklidnění a mírnou stabilizaci v řadě pro veřejné finance důležitých oblastí.

Především došlo ve srovnání s rokem 2022 k postupnému zvolňování tempa inflace. Průměrná míra inflace za rok 2022 dosáhla 15,1 % a v roce 2023 klesla na 10,7 %. I tak jde však o hodnoty z historického pohledu bezprecedentně vysoké a inflační perioda let 2021–2023 zůstane nepochybně temnou skvrnou na moderních makroekonomických dějinách našeho státu, který byl vždy vnímán jako země ekonomické stability a hospodářsko-politické uměřenosti. Makroekonomický obrázek byl vlani též poznamenán pokračováním období anemického růstu či dokonce poklesu ekonomiky. Vývoj české ekonomiky v období pandemie COVID-19 a po něm se dostal do stádia jisté apatie. To sice do jisté míry kopíruje vývoj v Německu, jako hospodářsky zdaleka nejvýznamnější sousední zemi Česka, ale i tak ukazuje na silnější strukturální problémy, kterými naše země chronicky trpí.

Právě zmíněná mimořádně vysoká inflace si vybrala hned na začátku roku 2023 svou „daň“, když zveřejněním hodnot o lednové celkové i tzv. „dúchodcovské“ inflaci došlo k překročení číselného prahu pro spuštění administrativních mechanismů souvisejících s další mimořádnou valorizací důchodů. Tato mimořádná valorizace – od té doby poslední – však díky mimořádně vysoké a překvapivé hodnotě obou inflačních údajů a nečekané výši krátkodobých i střednědobých nákladů očekávané valorizace spustila i procesy politické, které v důsledku vedly k úpravě valorizačního mechanismu pro mimořádné valorizace ze strany vlády a vzápětí ke zpochybnění této úpravy ze strany parlamentní opozice. Tento spor rozřešil svým judikátem až Ústavní soud ČR na začátku roku 2024, když konstatoval, že úprava valorizací byla v souladu s ústavním pořádkem.

Události týkající se fiskální politiky nabývaly dalšího rychlého spádu na jaře loňského roku, když vláda avizovala, že hodlá připravit balíček opatření směřujících ke konsolidaci, tedy upevnění a stabilizaci veřejných rozpočtů. Že byla tato konsolidace nezbytná a žádoucí, jsem vysvětloval na tomto místě vlani.

Nicméně fakt, že politická jednání o ozdravení veřejných financí – objektivně obtížná – probíhala celé jaro, měl některé procedurální rozpočtové důsledky. Především vláda neschválila včas, tedy do 30. dubna 2023, tzv. Rozpočtovou strategii sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2024 až 2026 (dále též „Rozpočtová strategie“), jak jí ukládá zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále též „Zákon“), tedy Zákon, jímž byla zřízena i NRR. Vláda odůvodňovala nesplnění tohoto milníku právě tím, že by Rozpočtová strategie nemohla vzít v úvahu konsolidační úsilí oznámené až v květnu. Nicméně tato obhajoba se neukázala jako udržitelná, protože výhled tzv. strukturálního salda veřejných financí pro rok 2024 v Rozpočtové strategii zveřejněné se zpožděním až v červnu 2023 byl nakonec horší než předběžné odhady tohoto salda z doby, než byl konsolidační balíček vůbec politicky schválen a prezentován veřejnosti. Tuto skutečnost také NRR vládě opakovaně vytkla. Zároveň se tak objektivně zkrátil čas na ukotvení rozpočtového procesu související s přípravou státního rozpočtu na rok 2024 právě okolo schválené Rozpočtové strategie, což nakonec vedlo k politickým turbulencím v některých klíčových výdajových resortech ve druhé půli loňského roku.

Nicméně, vcelku došlo nakonec k tomu, k čemu NRR vyzývala již delší dobu, tedy k přijetí sady opatření, které mají za cíl stabilizovat veřejné finance nejen krátkodobě, ale i střednědobě a NRR v tomto naopak vyslovila vládě uznání, jakkoli bylo jasné, že zvolená sada příjmových a výdajových opatření je kompromisem, který nemusí být brán z mnoha úhlů pohledu jako nejoptimálnější. NRR pak speciálně ocenila fakt, že součástí balíčku je i pevně daná numerická trajektorie snižování strukturálního salda až do roku 2027, která tak k uměřenosti zavazuje nejen stávající, ale i budoucí vládu.

Tato krátkodobá opatření, pokud budou důsledně naplňována a nebudou rozměňována novou rozpočtovou nezodpovědností, mají vést k tomu, že se schodek veřejných financí vrátí udržitelně pod úroveň 3 % HDP, jež je definována jako mezní ve společných evropských pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Ovšem zásadní změny vláda nejen navrhla, ale i schválila či již schvaluje také v oblasti největší výdajové položky veřejných rozpočtů, tedy v oblasti důchodů. Dopadům těchto změn se jako NRR ve svých výstupech detailně věnujeme, a proto všechny vzácné čtenáře této Výroční zprávy tímto vyzývám, aby v případě zájmu prostudovali naše pravidelné zprávy a stanoviska, kde kvantitativní dopady všech těchto úprav detailně analyzujeme a přibližujeme.

V každém případě mohu na tomto místě říci následující: pokud jsem vloni varoval, že bez zahájení kroků směřujících k ozdravení veřejných financí se budeme dále pohybovat na neudržitelné fiskální dráze, pak rok 2023 znamenal první naději na obrat tohoto trendu a přes všechnu klopotnost konsolidačních snah vlády také naději na lepší makroekonomickou budoucnost země v časech příštích. To považuji za klíčovou dobrou zprávu loňského roku.

Samozřejmě bych mohl na tomto místě dlouze hovořit o dalších pro NRR relevantních otázkách a událostech uplynulých dvanácti měsíců. O zásadním rozšíření výdajových položek, u nichž je aplikována automatická indexace výdajů, což je proces indukovaný vysokou inflací, který je ale bohužel procesem jednosměrným, a tím pádem pro budoucnost veřejných financí též procesem riskantním. O fiskálních nákladech a výdajích souvisejících s energetickou krizí a kompenzacích za vysoké ceny energií pro reálnou ekonomiku. O úspěšnosti konceptu windfall tax, jejíž zavedení jsme jako NRR podporovali. O tendenci veřejných financí k tzv. dekoncentraci, tedy k přesouvání výdajů z centrálního rozpočtu do rozpočtů parafiskálních institucí, což pak v součtu zatemňuje pohled na schodkovost státního rozpočtu jako takového a zároveň i pravděpodobně prodražuje budoucí financování veřejného dluhu. O nerovnováze v přebytcích a schodcích mezi jednotlivými částmi veřejného sektoru, tedy mezi centrální vládou, kraji a obcemi. O nedodržování některých pravidel řádného a zodpovědného rozpočtování, jež v součtu vedou ke zbytečným překvapením v průběhu roku. O rostoucím objemu příjmů, které jsou vázány na konkrétní výdajové účely (např. příjmy

z emisních povolenek) a které pak snižují manévrovací prostor vlád u financování jiných běžných výdajů. O tom, že schválený návrh státního rozpočtu na rok 2023 byl přes turbulence víceméně splněn na hotovostní bázi, jakkoli tu nepovažujeme za podstatnou (a k vysvětlení toho, proč ji nepovažujeme za klíčovou jsme dokonce vydali v loňském roce osvětovou studii). Ale ke každé jedné z těchto otázek jsme se snažili sdělit široké veřejnosti svá stanoviska v průběhu celého loňského roku, pokoušeli jsme se o osvětu, vysvětlování a edukaci, což považujeme za součást naší práce. A budeme tak činit i nadále, to mohu garantovat.

Vážené dámy, vážení pánové, vzhledem k popsanému minulému i očekávanému budoucímu vývoji v tomto a dalších letech je Národní rozpočtová rada nadále připravena v souladu se svým zákonným mandátem přispívat ke stabilizaci veřejných financí a vymáhat dodržování pravidel řádného rozpočtování, dbát o kultivaci debaty o veřejných financích a zasazovat se o tvorbu a šíření idejí, které pomohou udržet naši zemi dlouhodobě v kategorii států fiskálně a makroekonomicky stabilních a klidných. Nadále to cítíme jako povinnost a závazek vůči budoucnosti České republiky.

Ing. Mojmír Hampl, MSc., Ph.D.

předseda Národní rozpočtové rady

1 Profil instituce a její poslání

NRR je nezávislý odborný orgán, který vznikl v lednu 2018 na základě Zákona. Hlavním posláním Rady je vyhodnocovat, zda stát a další veřejné instituce dodržují pravidla rozpočtové odpovědnosti daná Zákonem. Činnost Rady se však neomezuje jen na tento úkol. Rozsah jejích aktivit, kterými mimo jiné přispívá k udržitelnosti veřejných financí České republiky a snižuje riziko nadměrného zadlužování státu, je mnohem širší. Rada především:

- hodnotí plnění číselných fiskálních pravidel, kterými jsou zejména pravidlo limitu výše dluhu, stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí¹ podle ustanovení § 10 Zákona, odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů podle ustanovení § 12 Zákona a hospodaření územního samosprávného celku, a vypracovává a předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (dále jen „Poslanecká sněmovna“ nebo též „PSP ČR“) zprávu o jejich plnění;
- zjišťuje výši dluhu a vyhláší ji stejným způsobem, jakým se vyhláší zákony, do jednoho měsíce ode dne prvního zveřejnění výše dluhu sektoru veřejných institucí za předchozí kalendářní rok Českým statistickým úřadem (dále též „ČSÚ“);
- sleduje vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí;
- s přihlédnutím k hospodářskému a společenskému rozvoji, zaměstnanosti a mezigenerační

soudržnosti vypracovává a předkládá PSP ČR zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, která obsahuje hodnocení, jakým způsobem mohou plánované vládní politiky svými přímými dlouhodobými dopady pravděpodobně ovlivnit udržitelnost veřejných financí;

- vypracovává stanovisko k výpočtu hodnoty nápravné složky podle ustanovení § 11 Zákona;
- schvaluje návrh rozpočtu Úřadu Národní rozpočtové rady (dále také „Úřad“ nebo „ÚNRR“) a střednědobý výhled rozpočtu Úřadu na další dva roky a předkládá je Ministerstvu financí České republiky (dále také „MF ČR“) a Rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny;
- schvaluje výroční zprávu Úřadu a zprávu o plnění rozpočtu Úřadu a předkládá je MF ČR a Rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny;
- schvaluje závěrečný účet své kapitoly státního rozpočtu.

Stanoviska a zprávy vydávané Radou slouží jako podklady pro vládu ČR (dále také „vláda“), Poslaneckou sněmovnu a územní samosprávy mimo jiné k tomu, aby mohly co nejpřesněji a nejodpovědněji plánovat a provádět fiskální a rozpočtovou politiku. Kromě toho jsou výstupy Rady, jež zahrnují i výzkumné, informační a podkladové studie, užitečné pro širokou veřejnost. Každý občan díky nim může získat lepší povědomí o tom, v jakém stavu veřejné finance jsou a kterým směrem se ubírají.

1.1 Složení Národní rozpočtové rady

Rada je dle Zákona tříčlenná. Skládá se z předsedy a dvou členů. Předsedu Rady volí Poslanecká sněmovna na návrh vlády. Další dva členové jsou rovněž voleni Poslaneckou sněmovnou, po jednom na návrh Senátu Parlamentu České republiky (dále též „Senát“) a na návrh České národní banky (dále také „ČNB“). Standardní délka funkčního období člena Rady činí 6 let. První funkční období po vzniku Rady (v roce 2018) nicméně Zákon dvěma členům zkracuje – jednomu z členů o 2 roky, druhému o 4 roky tak, aby v budoucnu nedocházelo k obměně celé Rady najednou po 6 letech, ale aby se každé 2 roky volil jeden člen, a byla tak zachována kontinuita orgánu.

Předsedkyně Rady doc. Ing. Eva Zamrazilová, CSc. byla zvolena do funkce v lednu roku 2018 na šesti-leté funkční období. Po jmenování viceguvernérkou ČNB Eva Zamrazilová na svůj post k 30. červnu

2022 rezignovala. Na uvolněné místo v čele Rady vláda navrhla jednoho ze stávajících členů Rady Ing. Mojmíra Hampla, MSc., Ph.D. Poslanecká sněmovna vládní návrh schválila a Mojmír Hampl se stal složením slibu do rukou předsedkyně Poslanecké sněmovny dne 14. července 2022 historicky druhým předsedou NRR. Na základě právní analogie s postupem při jmenování členů bankovní rady ČNB tak zahájil své druhé (poslední) funkční období v Radě a zároveň ukončil (po šesti měsících) svůj první mandát řadového člena Rady. Na toto místo byl na podzim 2022 navržen Senátem Ing. Petr Musil, Ph.D., který se po schválení návrhu Poslaneckou sněmovnou a složení slibu do rukou předsedkyně Poslanecké sněmovny ujal funkce 25. listopadu 2022. Jeho funkční období bude trvat do listopadu 2028. Třetím členem Rady je prof. Ing. Jan Pavel, Ph.D., který nastoupil do svého druhého funkčního období na návrh ČNB již v lednu 2020.

¹ Termín „sektor veřejných institucí“ je zaveden Zákonem pro sektor vládních institucí (S.13 podle ESA 2010) a objevuje se i v oficiálních materiálech Ministerstva financí ČR. Termín „veřejné instituce“ podle Zákona a „vládní instituce“ podle ESA 2010 tedy vymezuje stejnou skupinu subjektů, a lze je považovat za shodné.

Předseda Národní rozpočtové rady **Mojmír Hampl**



Členové Národní rozpočtové rady: **Jan Pavel (vlevo) a Petr Musil (vpravo)**



1.2 Úřad Národní rozpočtové rady

Spolu s Radou vznikl na základě Zákona také Úřad Národní rozpočtové rady, který zajišťuje úkoly spojené s odborným, organizačním, administrativním, personálním a technickým zabezpečením činnosti Rady. Úřad je organizační složkou státu, účetní jednotkou a je samostatnou rozpočtovou kapitolou státního rozpočtu České republiky (kapitola 359 – Úřad Národní rozpočtové rady). V čele Úřadu stojí vedoucí Úřadu, jehož jmenuje a odvolává Rada a jenž

je podřízen předsedovi Rady. Vedoucím Úřadu byl od roku 2018 až do 30. června 2022 Mgr. Jakub Holas. Po rezignaci Jakuba Holase funkci vedoucího Úřadu vykonával od 1. července 2022 Ing. Jan Kubíček, Ph.D., který byl jmenován radním ČNB 12. února 2023. Na pozici vedoucí Úřadu se rozhodla Rada jmenovat dlouholetou zaměstnankyni Annu Urbanovou, MBA, která se ujímá Úřadu od 13. února 2023.

2 Výbor pro rozpočtové prognózy

Výbor pro rozpočtové prognózy (dále jen „Výbor“) je nezávislý orgán založený na základě Zákona. Zákon Výboru ukládá pro účely přípravy státního rozpočtu, rozpočtu státních fondů a rozpočtů zdravotních pojišťoven a jejich střednědobých výhledů pravidelně a souhrnně předem posuzovat makroekonomické a fiskální prognózy sektoru veřejných institucí zpracované MF ČR zejména z hlediska pravděpodobnosti jejich naplnění. Výbor vypracovává stanoviska s kvalitativním hodnocením za použití hodnotících stupňů: optimistická, realistická či obezřetnostní prognóza, a to včetně odůvodnění stanoviska. MF ČR je pak povinno výsledek posouzení Výborem zveřejnit a zohlednit při svých prognózách.

Podle Zákona členy Výboru jmenuje vláda na návrh Rady. Výbor vznikl v roce 2018, kdy byla za jeho členy vybrána desítka předních českých ekonomů a analytiků ze soukromé, veřejné i akademické sféry. Funkční období členů Výboru je tříleté, takže ke konci dubna 2021 vypršel mandát všem členům Výboru. Vláda na návrh Rady obměnila složení Výboru a s účinností od 1. května 2021 bylo složení Výboru osmičlenné. Během roku 2022 na své členství rezignovala Ing. Karina Kubelková, Ph.D., MBA. Z důvodu nízkého počtu členů byli 1. dubna 2023 nominováni noví členové výboru Ing. Radomír Jáč a Mgr. Michal Skořepa, Ph.D.

Ke konci roku 2023 bylo složení Výboru následující:

Předseda:

- RNDr. Pavel Sobišek, hlavní ekonom UniCredit Bank.

Místopředseda:

- PhDr. Jakub Seidler, Ph.D., hlavní ekonom České bankovní asociace.

Členové (v abecedním pořadí):

- Ing. Bohuslav Čížek, Ph.D., MBA, ředitel Sekce hospodářské politiky a zástupce generálního ředitele Svazu průmyslu a dopravy České republiky;
- Ing. Radomír Jáč, hlavní ekonom Generali Investments CEE, investiční společnosti, a.s.;
- Ing. Petr Král, ředitel sekce měnové České národní banky;
- Ing. Martin Kupka, CSc., hlavní ekonom Československé obchodní banky, a.s.;
- doc. Ing. Tomáš Pavelka, Ph.D., makroekonomický analytik Českomoravské konfederace odborových svazů;
- Mgr. Michal Skořepa, Ph.D., makroekonomický analytik České spořitelny, a.s.;
- Ing. Jan Vejmělek, Ph.D., CFA, hlavní ekonom a vedoucí ekonomického a strategického výzkumu Komerční banky, a.s.

Tabulka 1 Stanoviska Výboru pro rozpočtové prognózy a počet členů hlasujících pro stanovisko

Zasedání	Makroekonomická prognóza	Predikce příjmů sektoru veřejných institucí
01.02.2023	-	-
18.04.2023	Realistická (pro 7 ze 7)	Realistická (pro 7 ze 7)
31.08.2023	Realistická (pro 6 ze 7)	Realistická (pro 6 ze 7)
06.10.2023 (per rollam)	-	Realistická (pro 8 z 9)
22.11.2023	-	-

Zdroj: stanoviska Výboru pro rozpočtové prognózy (<https://www.rozpocetvarada.cz/vrp/stanoviska-a-sdeleni-vrp/>).

Pozn.: predikce příjmů sektoru veřejných institucí není součástí prvního jednání Výboru v daném roce. Stanovisko z 6. října 2023 bylo pouze k aktualizované predikci příjmů sektoru veřejných institucí, tj. bez makroekonomické predikce. Na zasedání 1. února a 22. listopadu 2023 Výbor jen hodnotil situaci, ale nevydal stanovisko.

Výbor v roce 2023 vydal celkem pět stanovisek, přičemž jedno (z 6. října) zasedání formou per rollam se týkalo pouze predikce fiskálních příjmů, protože hodnotilo aktualizovanou predikci příjmů ze září roku 2023. Zpravidla hodnotil Výbor jak makroekonomickou prognózu, tak i predikci příjmů většinou jako realistickou (viz tabulku 1).

V říjnovém stanovisku však Výbor upozornil, že hodnotil pouze predikci daňových příjmů sektoru veřejných institucí, nikoli celkových příjmů. Výbor dále

konstatoval, že pro rok 2024 nadále trvají nejistoty plynoucí z nedokončeného legislativního procesu vládního úsporného balíčku, „...*takže je hodnocení členů Výboru podmíněno tím, že v daňových položkách nedojde při dokončování legislativního procesu k podstatným změnám proti verzi schválené vládou*“.

Výbor v říjnovém stanovisku rovněž upozornil: „*Za uvedených omezujících podmínek necítil žádný ze členů potřebu měnit své hodnocení ze dne 31. 8. 2023, i když někteří z nich upozorňovali na*

dvě okolnosti, které vychylují hodnocení směrem k větším rizikům nenaplnění rozpočtových příjmů. Těmito okolnostmi jsou 1. zvýšení daňových příjmů v prognóze, a 2. známky či rizika zhoršování makroekonomického výhledu.“²

Den 22. listopadu 2023 Výbor vyhodnotil makroekonomické prognózy a výhledy MF ČR pro rok 2022. Stanovisko však Výbor k tomuto hodnocení nevydal.

² <https://www.rozpocetvarada.cz/tiskove-sdeleni-vrp/hodnoceni-fiskalni-predikce-mf-cr-rijen-2023/>.

3 Veřejné finance v roce 2023

3.1 Původní záměry

Veřejné finance České republiky byly i v roce 2023 nadále pod výrazným tlakem, zejména kvůli kompenzacím vysokých cen energií firmám a domácnostem, což se zrcadlilo ve státním rozpočtu (dále také „SR“). Na straně výdajů bylo rozpočtováno 100 mld. Kč na zastropování cen energií a související opatření. Na straně příjmů bylo proti tomu uvažováno s dodatečnými 100 mld. Kč díky zavedení daně z neočekávaných zisků a odvodu

z nadměrných příjmů výrobců elektřiny. Energetické intervence tak předpokládaly nulovou bilanci. Schválený návrh státního rozpočtu na rok 2023 původně počítal s výdaji ve výši 2 223,0 mld. Kč, příjmy 1 928,0 mld. Kč a deficitem 295 mld. Kč.³ Mimo státní rozpočet měl dosáhnout nově deficitu i Státní fond dopravní infrastruktury, a to až ve výši 30 mld. Kč.⁴ Celkové saldo sektoru veřejných institucí bylo předpokládáno ve výši –3,5 % HDP.⁵

3.2 Hospodaření sektoru veřejných institucí

Na saldo státního rozpočtu v roce 2023 mělo zásadní vliv několik aspektů. Tyto faktory byly způsobené jak vnějšími, tj. obtížně odhaditelnými a de facto vládou neovlivnitelnými jevy, tak faktory, které vláda mohla usměrnit nebo je očekávat. Od ledna 2023 byly vypláceny kompenzace v kontextu zastropování cen energií, avšak splatnost prvních záloh na dani z neočekávaných zisků byla stanovena až na září téhož roku. Došlo tak k významnému (dočasněmu) časovému nesouladu mezi příjmy a výdaji. Již v první polovině roku bylo zřejmé, že rozpočtované příjmy státního rozpočtu z emisních povolenek ve výši 50 mld. Kč nemohou být součástí příjmů státního rozpočtu (kapitoly Ministerstvo životního prostředí), nýbrž musí dle evropské legislativy náležet Státnímu fondu životního prostředí v rámci tzv. Modernizačního fondu. V rozpočtu nebylo uvažováno ani s prostředky na mimořádnou červnovou valorizaci dávek důchodového pojištění v očekávané výši

téměř 20 mld. Kč.⁶ Proto již v květnu dosáhl hotovostní schodek výše 271 mld. Kč.

Od 1. srpna došlo ke zvýšení⁷ sazby spotřební daně na naftu o 1,5 Kč/l s očekávaným dopadem 4 mld. Kč do konce kalendářního roku. Zároveň byla ze společnosti ČEZ inkasována o 10 mld. Kč vyšší dividendy oproti původnímu plánu. V oblasti energetických intervencí byl zcela zrušen program dotací pro zákazníky v teplárenství ve výši 17 mld. Kč.⁸

Státní rozpočet nakonec skončil v hotovostním vyjádření v deficitu 288,5 mld. Kč (viz graf 1a), respektive 299,4 mld. Kč po očištění vlivu prostředků z Evropské unie a finančních mechanismů (viz graf 1b). Plánovaný deficit 295 mld. Kč, který předpokládal nulovou bilanci příjmů a výdajů souvisejících s projekty EU, se tak ve své podstatě podařilo splnit.

³ Zákon č. 449/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2023.

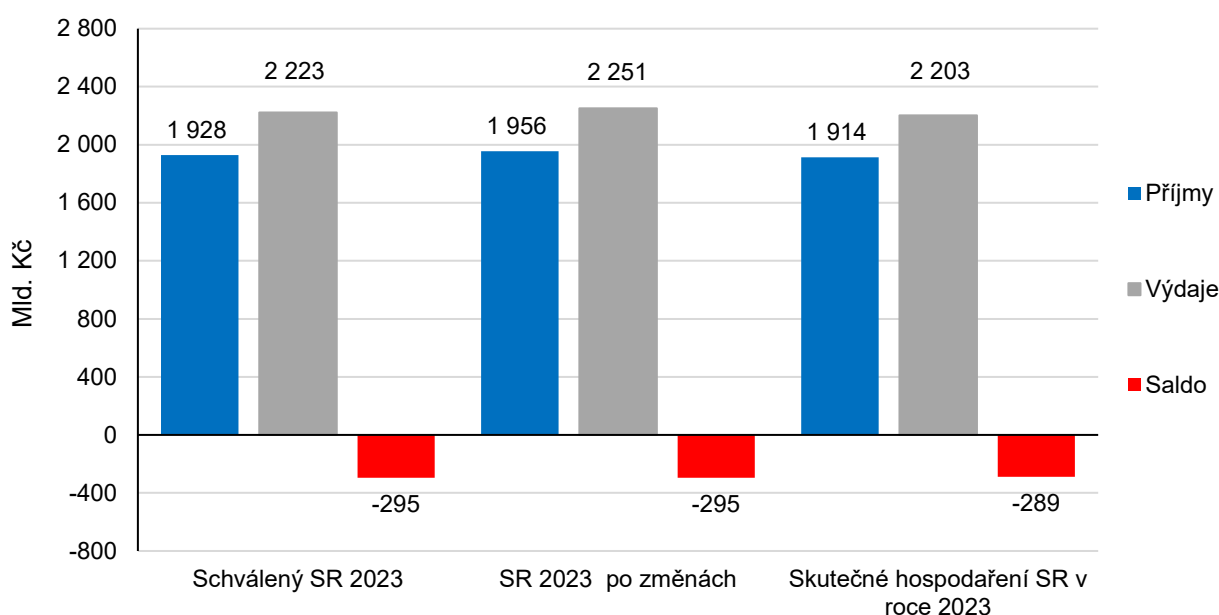
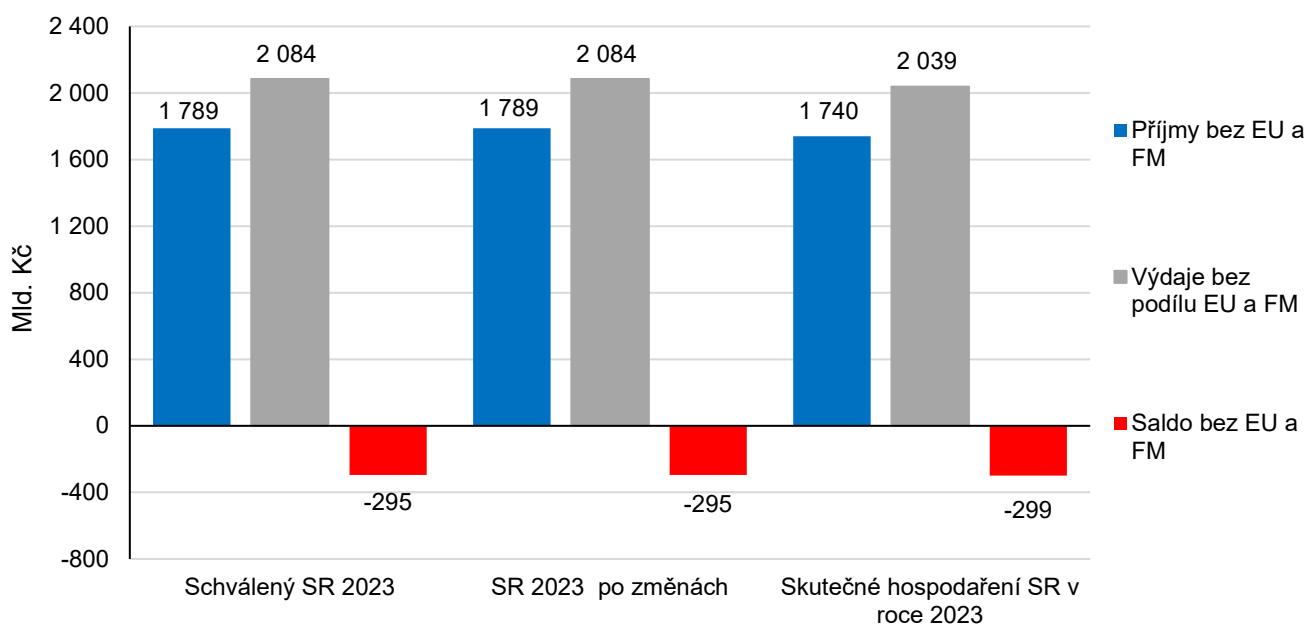
⁴ Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2023 a střednědobý výhled na roky 2024 a 2025.

⁵ Zákon č. 449/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2023.

⁶ MF ČR (listopad, 2022): Fiskální výhled České republiky. Souhrnné informace nabízí kapitola 5 v této Výroční zprávě.

⁷ Spotřební daň na naftu byla od 1. června 2022 snížena o 1,5 Kč/l, což mělo platit až do konce roku 2023. Zásah v srpnu 2023 tak nebyl zvýšením daně (daňové sazby) v pravém slova smyslu, nýbrž dřívějším návratem na původní sazbu.

⁸ MF ČR (2023): Monitor státní pokladny.

Graf 1 Schválený SR, SR po změnách a skutečné hospodaření SR v roce 2023**a) Bez očištění vlivu prostředků z Evropské unie a finančních mechanismů****b) Po očištění prostředků z Evropské unie a finančních mechanismů**

Zdroj: MF ČR (2024); výpočty ÚNRR.

Pozn.: SR = státní rozpočet, FM = finanční mechanismy.

Přes veškeré výše zmíněné skutečnosti a zásahy do příjmové strany rozpočtu v průběhu kalendářního roku dosáhly skutečné příjmy státního rozpočtu 1 739,8 mld. Kč (1 914,1 mld. Kč včetně prostředků z EU a finančních mechanismů) a byly blízko své rozpočtované výše, blíže tabulka 2. Nepřímé daně (daň z přidané hodnoty a spotřební daně) nenaplnily

svůj plán, jelikož byly ovlivněny silně negativním vývojem spotřeby domácností. Naopak inkaso příjmových daní, zejména pak daně z příjmů právnických osob (dále též „DPPO“), výrazně převýšilo svůj plán. Jen červnové doplatky na DPPO za hospodářský rok 2022 činily 31 mld. Kč.

Tabulka 2 Plánované a skutečné příjmy státního rozpočtu 2023 (mld. Kč)

	Rozpočet po změnách	Skutečné hospodaření	Rozdíl
CELKOVÉ PŘÍJMY	1 956	1 914	-42
Daňové příjmy (bez pojistného)	947	937	-10
Daň z přidané hodnoty	382	365	-17
Spotřební daně	157	148	-9
<i>Spotřební daň z minerálních olejů</i>	69	74	5
<i>Spotřební daň z tabákových výrobků</i>	65	53	-12
Daň z příjmů právnických osob	157	202	44
Daň z příjmů fyzických osob	135	149	14
Daň z neočekávaných zisků, odvod z nadměrných příjmů výrobců elektřiny	100	58	-42
Pojistné na sociální zabezpečení*	688	689	1
Nedaňové a kapitálové příjmy, přijaté transfery	321	287	-33

Zdroj: MF ČR (2024); výpočty ÚNRR.

Pozn.: tabulka představuje vybrané, fiskálně nejzásadnější položky příjmové strany státního rozpočtu, nikoliv kompletní výčet. Rozdíly v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování. *Včetně příspěvků na státní politiku zaměstnanosti.

Skutečné výdaje státního rozpočtu dosáhly 2 039 mld. Kč (2 203 mld. Kč včetně výdajů na projekty EU a finančních mechanismů), viz tabulku 3. Nižší než plánované výdaje jsou dány zejména nevyplacením celé rozpočtované sumy určené pro energetické kompenzace. Podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových příjmech státního rozpočtu (včetně transferů z EU) v roce 2023 činil 85 %. V roce 2024 je tento podíl očekáván

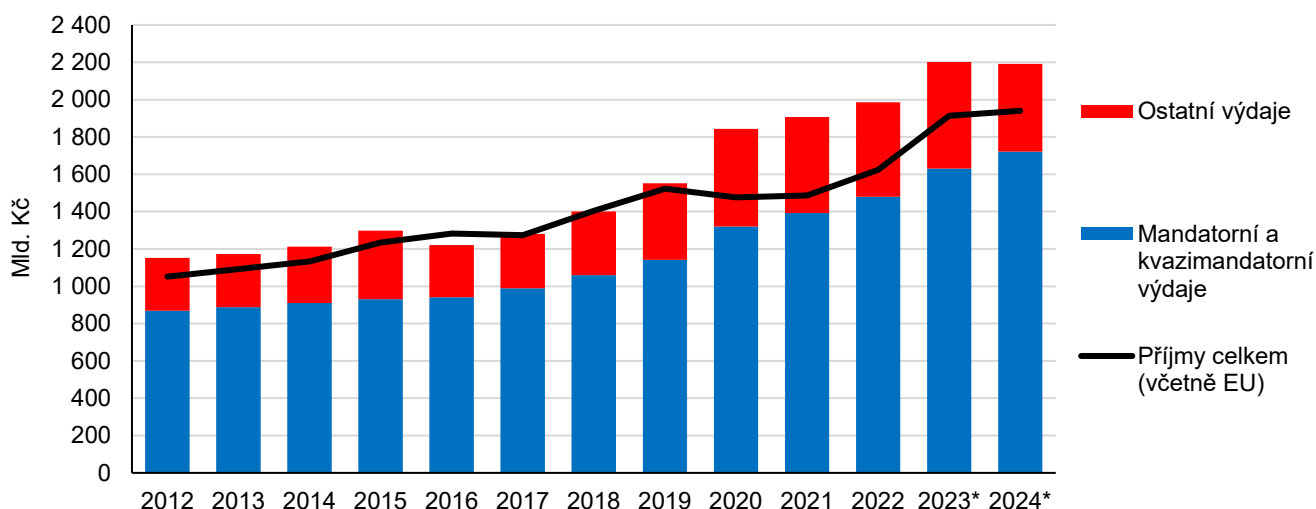
na hodnotě 88 %. Podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových výdajích v roce 2023 byl 74 % a v roce 2024 je očekáván tento podíl na hodnotě 79 %. Skok mezi lety 2023 a 2024 je dán zejména vysokým podílem neopakovatelného nemandatorního výdaje v roce 2023 (energetické kompenzace) a vyššími mandatorními výdaji v oblasti obrany (závazek 2 % HDP) a obsluhy státního dluhu od roku 2024. Blíže viz graf 2.

Tabulka 3 Plánované a skutečné výdaje státního rozpočtu 2023 (mld. Kč)

	Rozpočet po změnách	Skutečné hospodaření	Rozdíl
VÝDAJE CELKEM	2 251	2 203	-48
Běžné výdaje	2 034	1 991	-43
Platy a obdobné a související výdaje	168	166	-2
Neinvestiční nákupy a související výdaje	153	150	-3
Neinvestiční transfery podnikatelským subjektům	132	138	6
Neinvestiční transfery neziskovým a pod. osobám	23	23	1
Neinvestiční transfery státním fondům	60	54	-6
Neinv. transfery rozpočtům územní úrovně	261	266	5
Neinv. transfery příspěvkovým a pod. organizacím	88	87	-1
Sociální dávky	871	868	-3
Ostatní běžné výdaje*	63	30	-33
Kapitálové výdaje	217	211	-6

Zdroj: MF ČR (2024); výpočty ÚNRR.

Pozn.: tabulka představuje vybrané, fiskálně nejzásadnější položky výdajové strany státního rozpočtu, nikoliv kompletní výčet. Výpočty v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování. *Jedná se především o výdaje spojené se zastropováním cen energií, jež nebyly využity v rozpočtované výši.

Graf 2 Příjmy a výdaje státního rozpočtu dle rozpočtové dokumentace

Zdroj: MF ČR (2023)⁹; výpočty ÚNRR.

Pozn.: *pro roky 2023 a 2024 se jedná o plánovaný údaj dle rozpočtové dokumentace k příslušnému návrhu SR.

Dle Makroekonomické predikce MF ČR¹⁰ se za rok 2023 očekává celkové saldo sektoru veřejných institucí $-3,6$ % HDP, přičemž strukturální saldo je odhadováno na $-2,5$ % HDP. Fiskální úsilí (tj. meziroční rozdíl strukturálních sald) by mělo dosáhnout kladné hodnoty 0,2 p. b. V roce 2023 tudíž došlo ke zlepšení poměru strukturálního salda k HDP v porovnání s rokem 2022. Saldo jednorázových a přechodných opatření se v roce 2023 predikuje na úrovni $-0,8$ % HDP. Výrazný je i nárůst výdajů na obsluhu

veřejného dluhu, který dosáhl v aktuálním vyjádření 1,3 % HDP v roce 2023 (oproti 0,8 % HDP v roce 2021 a 1,1 % HDP v roce 2022). Dluh sektoru veřejných institucí je ke konci roku 2023 předběžně odhadován na 43,7 % HDP (snížení o 0,5 p. b. během roku 2023). Poměr dluhu vůči HDP byl silně ovlivněn růstem nominálního HDP kvůli vysokému růstu cen (deflátor HDP 8,9 %).

3.3 Konsolidační balíček

Jedním z klíčových výstupů vládní koalice v oblasti hospodářské politiky v roce 2023 bylo schválení zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů (dále také tzv. „konsolidační balíček“ nebo „ozdravný balíček“). Zákon je souborem novel 65 zákonů a obsahuje nejvýznamnější opatření ke snižování strukturálního deficitu veřejných financí. Obsahem jsou ta opatření, která vyžadují legislativní řešení ve formě změny zákona (zejména se tak jedná o úpravy na příjmové části). Součástí konsolidace veřejných financí jsou i opatření na výdajové straně veřejných rozpočtů, ta však nejsou součástí zákona buďto z důvodu, že jejich realizace nevyžaduje legislativní změnu, anebo jsou realizována samostatně.¹¹

V aktuálním vyjádření by změny plynoucí z konsolidačního balíčku měly na příjmové straně přinést v roce 2024 dodatečných 61,8 mld Kč. (viz tabulku 4). Mezi fiskálně nejvýznamnější opatření se řadí zvýšení sazby DPPO, zavedení nemocenského

pojištění u zaměstnanců, zvýšení sazeb daně z nemovitých věcí a vybraných spotřebních daní. U osob samostatně výdělečně činných (dále také „OSVČ“) se zvyšuje vyměřovací základ pro pojistné na sociální pojištění z dosavadních 50 % dílčího daňového základu příjmy ze samostatné činnosti na 55 % a minimální měsíční vyměřovací základ se během tří let zvýší z dosavadních 25 % průměrné mzdy na 40 % průměrné mzdy. Dále dochází ke zrušení nebo značnému omezení různých daňových slev a odpočtů, z čehož k fiskálně nejvýznamnějším se řadí zrušení slevy na studenta, zrušení slevy na dani za umístění dítěte („školkovné“) nebo omezení slevy na manželku/manžela (sleva pouze v případě péče o dítě do 3 let). Sazby daně z příjmů fyzických osob sice zůstávají stejné, tedy 15 a 23 %. Mění se ovšem hranice příjmů, od níž se uplatňuje progresivní 23% sazba daně, a to ze čtyřnásobku na trojnásobek průměrné mzdy.

⁹ Příloha č. 1 Zprávy k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2024: Vývoj mandatorních výdajů.

¹⁰ MF ČR (leden, 2024): Makroekonomická predikce České republiky.

¹¹ Výjimku představuje snížení státní podpory u stavebního spoření změnou zákona č. 96/1993 Sb. (přesněji řečeno Zákon o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb.). Státní podpora může být nově nejvýše 1 000 Kč ročně, dosud byl horní limit této podpory 2 000 Kč ročně.

Součástí konsolidačního balíčku byly též změny v rámci rozpočtového určení daní (dále též „RUD“). Ačkoliv u RUDu došlo ke snížení podílu daní z příjmů

určených obcím a krajům, tak kvůli vyšším příjmům z daně z nemovitých věcí je celkový dopad na obce a kraje prakticky fiskálně neutrální.

Tabulka 4 Akruální dopady nejvýznamnějších příjmových opatření v rámci konsolidačního balíčku

	Příjem pro veřejné rozpočty 2024 (v mld. Kč)
CELKEM NA PŘÍJMOVÉ STRANĚ	61,8
Zvýšení sazby DPPO o 2 p. b.	21,8
Zavedení nemoc. poj. u zaměstnanců (0,6 % z hrubé mzdy)	11,9
Zvýšení sazby daně z nemovitých věcí	9,0
Zvýšení sazby vybraných spotřebních daní	5,4
Úprava odvodů u OSVČ	4,5
Zrušení slev (školovné, studenti, manželka)	4,2

Zdroj: MF ČR (2023): Ozdravný balíček¹²; výpočty ÚNRR (akualizace).
Pozn.: aktualizace se významně projevila u DPPO.

Na výdajové straně dochází zejména ke zrušení „mimořádných energetických dotací“ (transfery na podporu přenosové soustavy a distribuční sítě), jež byly v platnosti během roku 2023 (38 mld. Kč). Dále dochází ke snížení běžných dotací na obnovitelné zdroje energie z kapitoly Ministerstva průmyslu a obchodu o 13,5 mld. Kč, lépe řečeno, dochází k jejich přesunu na koncové spotřebitele. Jedná se tedy o návrat k předešlému systému a zároveň to znamená nárůst daňové zátěže. Dále se snižují národní dotace do zemědělství (4 mld. Kč).¹³

Odhadovaný dopad na strukturální saldo lze sledovat porovnáním strukturálního salda např. z Konvergenčního programu¹⁴, který byl publikován v dubnu 2023, tj. před zveřejněním obsahu konsolidačního balíčku, a Fiskálního výhledu¹⁵, jež byl publikován v listopadu 2023, a zahrnuje tedy dopady úsporných opatření. Dubnový odhad pro strukturální saldo na roky 2024 a 2025 činil $-2,6$ % HDP, resp. $-2,3$ % HDP. Oproti tomu listopadový výhled uvazuje strukturální saldo $-2,0$ % HDP pro rok 2024 a $-1,7$ % HDP pro rok 2025.

Konečný dopad opatření z konsolidačního balíčku bude tlumen růstem výdajů na obranu (růst výdajů

v souvislosti s plněním závazku NATO) a na úroky z dluhu sektoru veřejných institucí (vliv zvýšení dluhu a úrokových sazeb).

V případě konsolidačního balíčku NRR oceňuje, že vláda přichází s konkrétními návrhy na snížení veřejných výdajů a zvýšení veřejných příjmů. Je to zcela v souladu se stanovisky NRR z minulosti, která upozorňovala na střednědobou a dlouhodobou neudržitelnost současné výše strukturálního deficitu. Navrhovaný rozsah konsolidace považuje v souladu se svými předchozími vyjádřeními NRR za přijatelný; svým objemem by neměl ohrozit ekonomické oživení a zároveň má potenciál nastolit pozitivní rozpočtové trendy do budoucnosti, pokud bude konsolidační balíček skutečně dodržen a nastoupená konsolidační trajektorie bude udržena.

Kromě změn ve výdajích a příjmech státního rozpočtu, které by měly působit především v krátkém a středním období, jsou součástí konsolidace také opatření, jež jsou souhrnně označována jako tzv. důchodová reforma. Tato opatření budou mít kladný vliv na veřejné finance především v dlouhém období. Blíže se této problematice věnuje 5. kapitola.

3.4 Výklad dluhové brzdy

Zákon obsahuje limit pro národní fiskální pravidlo ohledně výše dluhu.¹⁶ Limit se týká dluhu sektoru veřejných institucí v poměru k HDP ve výši 55 % HDP. Toto pravidlo se běžně označuje jako tzv. dluhová brzda. V roce 2023 NRR na základě podnětu od

Rozpočtového výboru PSP ČR zpracovala interpretaci této dluhové brzdy. Následující text ozřejmuje, kdy dojde k aktivaci dluhové brzdy, jaká opatření mohou nastat při jejím překročení a jaké existují výjimky při uplatňování těchto opatření.

¹² <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/ozdravny-balicek>.

¹³ <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2023/vlada-schvalila-statni-rozpocet-pro-rok-2024-defic-53842>.

¹⁴ MF ČR (duben, 2023): Konvergenční program České republiky.

¹⁵ MF ČR (listopad, 2023): Fiskální výhled České republiky.

¹⁶ Ustanovení § 14 Zákona.

Kdy se dluhová brzda aktivuje?

Proces její aktivace a vliv na fiskální politiku má poměrně velké zpoždění, které si lze demonstrovat na hypotetickém příkladu. Předpokládejme, že v roce 2027 zadlužení sektoru veřejných institucí překročí 55 % HDP. Konkrétní hodnota je oznámena ČSÚ v březnu roku 2028 v rámci tzv. prvních notifikací. NRR na základě tohoto údaje a dalších relevantních informací¹⁷ vyhlásí výši dluhu dosaženou na konci

Co nastává při překročení dluhové brzdy?

Pokud je poměr dluhu k HDP vyšší než 55 %, uplatní se dle Zákona „opatření vedoucí k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí“.¹⁹ Pojem dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí či dlouhodobě udržitelné veřejné finance se v Zákoně objevuje několikrát bez explicitní číselné a časové definice tohoto termínu.

V logice Zákona lze nicméně pojem dlouhodobě udržitelné veřejné finance interpretovat jako situaci, kdy jsou plněna fiskální pravidla definovaná Zákonem. Jedná se o tato pravidla:

- pravidlo strukturálního deficitu (technicky provedené jako pravidlo výdajového rámce),
- pravidlo limitu dluhu (tzv. dluhová brzda),
- dluhové pravidlo územních samosprávných celků.

Pro dosažení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí je klíčové zejména plnění prvních dvou pravidel.

Při překročení referenční hodnoty dluhu 55 % HDP Zákon ukládá vládě, územním samosprávným celkům a dalším veřejným institucím²⁰ uplatnit určitá opatření:

a) Státní rozpočet a státní fondy

Dle Zákona vláda předloží PSP ČR návrh státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů a také střednědobý výhled státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů, které vedou k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí.²¹

roku 2027 do jednoho měsíce od zveřejnění této skutečnosti ČSÚ, tj. tedy do konce dubna 2028.¹⁸

Případné překročení limitu dluhu v roce 2027 tedy bude známo až v dubnu roku 2028. Opatření a změny v nastavení veřejných financí kvůli překročení limitu dluhu tak ovlivní rozpočet až na rok 2029 a střednědobý výhled na dva následující roky.

Z hlediska výše uvedené logiky nutnosti plnění fiskálních pravidel se tedy jedná o povinnost vlády schválit a předložit PSP ČR takový návrh státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů na další rok, který povede ke snížení dluhu pod 55 % HDP na konci tohoto roku. Vláda zároveň schválí a předloží střednědobý výhled státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů na další dva roky, který prokáže, že bude i nadále možné udržet dluh pod hranici 55 % HDP.

b) Rozpočty zdravotních pojišťoven²²

Dle Zákona vláda předloží návrh vyrovnaných rozpočtů zdravotních pojišťoven. Schodkový návrh zdravotně pojistného plánu může být předložen pouze, pokud bude možné tento schodek uhradit:

- I. nejvýše jednou třetinou finančních zůstatků dané pojišťovny z minulých let,
- II. návratnou finanční výpomocí.²³

c) Územní samosprávné celky (obce a kraje)²⁴

Dle Zákona územní samosprávný celek (každá obec a každý kraj) schválí svůj rozpočet jako vyrovnaný nebo přebytkový. Schodkový rozpočet může být schválen pouze v případě, že schodek bude možné uhradit:

- I. finančními prostředky z minulých let,
- II. návratnou finanční výpomocí (viz výše),

¹⁷ Pro účely posouzení překročení dluhové brzdy se od oznámené výše dluhu ČSÚ odečítají rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu. To znamená, že pokud se MF ČR v rámci opatření předfinancuje (napůjčuje si víc, než je aktuální potřeba), pak se tyto prostředky do dluhu pro posouzení splnění pravidla počítat nebudou. Například v roce 2012 nastal výrazný nárůst rezervních prostředků z důvodu nejistého budoucího vývoje na dluhopisových trzích.

¹⁸ Ustanovení § 21 odst. 2 písm. b) Zákona.

¹⁹ Ustanovení § 14 Zákona.

²⁰ „Dalšími veřejnými institucemi“ jsou myšleny instituce spadající dle metodiky ESA 2010 do sektoru vládních institucí S.13.

²¹ Ustanovení § 14 písm. a) Zákona.

²² Ustanovení § 6 odst. 14 zákona České národní rady č. 551/1991 Sb., o všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky a § 15 odst. 14 zákona České národní rady č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů.

²³ Návratnou finanční výpomocí je v kontextu tohoto Zákona myšlena půjčka územnímu samosprávnému celku či zdravotní pojišťovně ze státního rozpočtu. Je však nutné zmínit, že v případě nedostatku prostředků ve státním rozpočtu bude nutné tyto prostředky získat půjčkou, a dojde tedy ke zvýšení státního dluhu.

²⁴ Ustanovení § 4 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

III. úvěrem či příjmem z prodeje dluhopisů (takto je možné uhradit pouze schodek vzniklý z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných Evropskou unií).

d) Ostatní veřejné instituce²⁵

Dle Zákona všechny veřejné instituce, které nebyly explicitně vyjmenovány, nesmí po období, v němž poměr dluhu činí nejméně 55 % HDP, zřizovat nové závazky ze smluv vedoucí k navýšení dluhu na dobu delší než jeden kalendářní rok.²⁶

Těmito institucemi jsou všechny jednotky spadající do sektoru vládních institucí S.13, které

nebyly explicitně vyjmenovány v bodech a), b), c). Jedná se například o základní a střední školy; nemocnice; knihovny; veřejné vysoké školy; Správu železnic; Exportní garanční a pojišťovací společnost, a. s.; Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a. s., apod. Všechny tyto a další jednotky tak mohou být značně omezeny ve svém rozvoji, jelikož jim dle Zákona nebude umožněno provádět dlouhodobé dluhové financování, a to ani u projektů, které jsou výhodné a návratné. Výjimkou jsou závazky týkající se projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie nebo závazky nezbytné k plnění rozhodnutí soudu nebo orgánu státní moci.

Opatření se neuplatní vždy

Striktní dodržování fiskálního pravidla limitu dluhu (jakož i ostatních fiskálních pravidel) pro posouzení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí by však mohlo v některých případech kolidovat se základními funkcemi veřejných financí.²⁷ Proto jsou explicitně popsány situace,²⁸ kdy se výše uvedená opatření neuplatní. Tyto tzv. „únikové klauzule“ zajišťují jistou míru flexibility. Opatření se tak neuplatní:²⁹

- Pokud ekonomika projde významným ekonomickým poklesem, kterým je dle Zákona myšlen mezičtvrtletní pokles reálného HDP o 2 %, nebo meziroční pokles reálného HDP o 3 % v období 24 měsíců před dubnovým vyhlášením překročení referenční hodnoty dluhu. Nutno podotknout, že takto významně česká ekonomika poklesla pouze v období globální finanční krize v roce 2009 a pandemie COVID-19 v roce 2020.

- V případě nouzového stavu, stavu ohrožení nebo válečného stavu.
- Po dobu mimořádných opatření vyhlášených vládou ke zvýšení obranyschopnosti státu v případě zhoršování bezpečnostní situace státu.
- Pokud má státní rozpočet významné náklady spojené s živelními pohromami a podobnými záležitostmi. Dle Zákona se jedná o situaci, kdy odstraňováním následků živelních pohrom na území ČR nebo výdaje vyplývající z plnění mezinárodních smluv přesáhnou 3 % nominálního HDP v posledních 24 měsících od zveřejnění těchto údajů MF ČR před dubnovým vyhlášením překročení referenční hodnoty dluhu. Tyto charakteristiky by v novodobé historii ČR svými proporcemi splňovaly události typu povodní v roce 2002.

3.5 Nastavení fiskální politiky v roce 2024

Poslanecká sněmovna schválila 29. listopadu 2023 zákon č. 433/2023 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2024, ve znění pozdějších předpisů. Plánované příjmy by měly dosáhnout 1 940 mld. Kč a výdaje 2 192 mld. Kč. Odhadovaný schodek státního rozpočtu by tak v roce 2024 měl činit 252 mld. Kč. Plánovaný celkový deficit státního rozpočtu a státních mimorozpočtových fondů je nicméně vyšší (270 mld Kč), jelikož druhým rokem dochází k přesunu části deficitu centrální vlády do Státního fondu dopravní infrastruktury. V roce 2024 vstoupí v účinnost většina opatření v rámci tzv. konsolidačního balíčku (viz podkapitola 3.3). Výsledkem

by mělo být snížení schodku sektoru veřejných institucí z $-3,6$ % HDP na $-2,2$ % HDP, přičemž by se mělo zlepšit i strukturální saldo, a to až o 0,5 p. b.³⁰ Státní rozpočet je však na straně příjmů i výdajů zatížen velkou mírou nejistoty. Na straně příjmů se jedná zejména o tzv. daň z neočekávaných zisků (v rozpočtované výši 17 mld. Kč), jejíž inkaso je obtížně odhadnutelné a v roce 2023 nenaplnilo svoji rozpočtovanou výši. Rizikem rozpočtu je také nenačtení předpokladu o výnosech z prodeje emisních povolenek, přičemž SR na rok 2024 počítá v případě kapitoly Ministerstva životního prostředí ČR s částkou 40,7 mld. Kč. Oproti schválené srpnové

²⁵ Ustanovení § 14 písm. d) Zákona.

²⁶ Toto opatření se neuplatní pro veřejné instituce, které zřizují nové závazky v souvislosti s plněním zákonných povinností Garančního systému finančního trhu (dále také „GSFT“), jedná se např. o výplatu náhrad vkladů klientů GSFT, pokud instituce na finančním trhu zapojená do systému pojištění vkladů není schopná dostát svým závazkům vůči oprávněným osobám.

²⁷ Ustanovení § 2 odst. 1, 2 a 3 Zákona.

²⁸ Ustanovení § 15 odst. 1 a 2 Zákona.

²⁹ Ustanovení § 15 Zákona.

³⁰ MF ČR (leden, 2024): Makroekonomická predikce České republiky.

predikci³¹ fiskálních příjmů navíc došlo v září k dodatečnému navýšení výdajového rámce státního rozpočtu o 19 mld. Kč z důvodu navýšení daňových i nedaňových příjmů³². V prosinci vláda rozhodla o uvolnění prostředků minimálně ve výši 3,5 mld. Kč na snížení cen energií pro firmy připojené na hladině vysokého a velmi vysokého napětí, která bude firmám vyplácena z rozpočtu kapitoly Ministerstva

průmyslu a obchodu. Hotovostní plnění státního rozpočtu bude ovlivněno i kompenzacemi energií za listopad a prosinec 2023 v očekávané výši 14 mld Kč a také skutečností, že nejvýznamnější příjmové opatření v podobě zvýšení sazby daně z příjmů právnických osob o 2 p. b (cca 0,3 % HDP) se hotovostně projeví až v roce 2025.

³¹ Schváleno Výborem dne 31. srpna 2023.

³² Navýšení bylo schváleno Výborem dne 29. září 2023. NRR však upozornila, že toto navýšení je nestandardní a narušuje řádný rozpočtový proces, jak ho předpokládají příslušné zákony (detaily: <https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/vyjadreni-nrr-k-navrhu-statniho-rozpocetu-na-rok-2024/>).

4 Fiskální rámce

4.1 Změny v národních fiskálních pravidlech v roce 2023

Součástí tzv. konsolidačního balíčku, jenž byl představen v podkapitole 3.3, je také novela Zákona. K významné změně v Zákoně došlo u jednoho z národních fiskálních pravidel, u tzv. pravidla strukturálního deficitu (technicky provedeného jako pravidlo výdajového rámce, proto se také nazývá „výdajové pravidlo“). Nově tak ustanovení § 10a Zákona stanovuje maximální přípustný limit strukturálního salda pro období 2024–2027. Pro rok 2024 je tento limit stanoven na $-2,75\%$ HDP a každý další rok nastává jeho zpřísnění o $0,5\%$ HDP. V roce 2027 je tudíž limit stanoven na $-1,25\%$ HDP (viz černou přerušovanou čáru v grafu 3). Po roce 2027 by tedy strukturální schodek měl činit nejhůře 1% HDP, což je v souladu s původním zněním Zákona, resp. ustanovením § 10 Zákona v jeho platném znění.

Nové znění Zákona může vyznívat optimisticky a zároveň dávat příslib zachování dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, avšak při zasazení novely Zákona v rámci konsolidačního balíčku do historického kontextu nelze na tuto změnu nahlížet pouze pozitivně. Během krátké účinnosti Zákona od 1. ledna 2017 proběhly již tři úpravy fiskálního pravidla strukturálního deficitu.

Dle původního znění Zákona toto pravidlo ve svém základě stanovuje limit pro výdaje sektoru veřejných institucí. Výdaje nesmí překročit prognózované konsolidované příjmy sektoru upravené o vliv hospodářského cyklu na příjmy sektoru a o vliv jednorázových a přechodných opatření na příslušný následující rozpočtový rok. Navýšení výdajů je možné o 1% prognózovaného nominálního HDP, tzn. pravidlo v původní verzi Zákona umožňovalo dosáhnout maximálně 1% strukturálního deficitu (viz červenou přerušovanou čáru v grafu 3). Zároveň již původní znění Zákona dovolovalo navýšení výdajů nad tento limit při aplikaci institutu jednorázových a přechodných opatření nebo únikových klauzulí (např. předpovídaný čtvrtletní meziroční pokles reálného HDP nejméně o 3% , nouzový stav apod.). Na druhé straně, pokud by tzv. nápravná složka³³ přesáhla 2%

nominálního HDP, pak by došlo k redukci vypočteného výdajového rámce.

Navzdory základnímu požadavku stability fiskálních pravidel a existujícímu institutu výjimek došlo již v dubnu 2020 k první novele Zákona (provedenou zákonem č. 207/2020 Sb.). První novela rozvolnila limit strukturálního salda pro rok 2021 z původního -1% HDP na -4% HDP. V dalších letech se pak strukturální saldo mělo zlepšovat alespoň o $0,5\%$ HDP ročně.³⁴ Uváděným důvodem této změny byl očekávaný prudký propad ekonomiky spojený s pandemií COVID-19 v roce 2020 – pokud by novela nebyla přijata, pak by vláda musela fiskální politiku pro rok 2021 nastavit výrazně restriktivně.

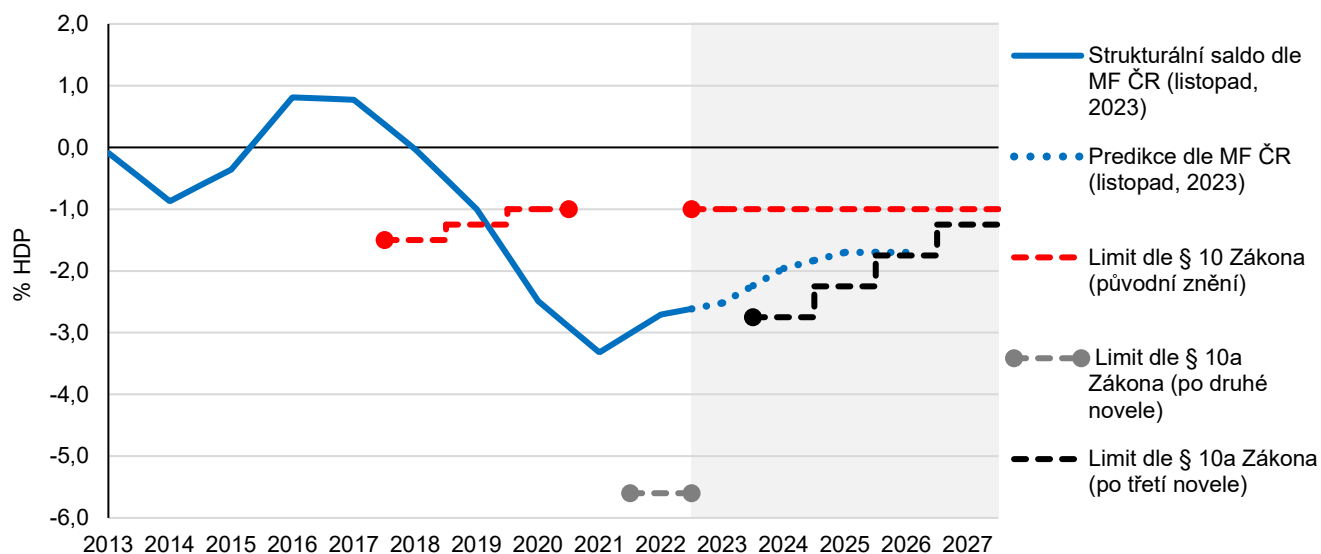
Druhá novela Zákona provedená zákonem č. 609/2020 Sb. již žádný limit strukturálního salda pro rok 2021 neurčila a stanovila limit pouze pro rok 2022.³⁵ Při odvozování výdajových rámců pro rok 2022 bylo použito odhadované strukturální saldo pro rok 2021 zlepšené o $0,5\%$ HDP, tj. pro rok 2022 byl limit stanoven ve výši $-5,6\%$ HDP (viz šedou přerušovanou čáru v grafu 3). Kromě toho bylo dočasně zrušeno užití nápravné složky. Důvodem druhé novely Zákona byla úprava daně z příjmů fyzických osob, která opouštěla koncept zdaňování superhrubé mzdy při zachování 15% mezní sazby daně a růst základní slevy na poplatníka v letech 2021 a 2022. Dle tehdejších predikcí MF ČR by tak bez druhé novely Zákona (resp. bez návrhu na snížení veřejných výdajů) došlo k překročení limitu strukturálního salda stanoveného první novelou Zákona.

Třetí novela Zákona spojená s konsolidací veřejných financí představuje trajektorii snižování strukturálního deficitu na následující roky a implikuje jeho návrat na původně stanovenou hranici 1% HDP. Aktuální znění Zákona tak zavazuje i budoucí vládu, která vzejde z řádných voleb do PSP ČR v roce 2025, k zajištění návratu českých veřejných financí na dlouhodobě udržitelnou cestu.

³³ Nápravná složka slouží k úpravě odchylky skutečného výsledku hospodaření sektoru veřejných institucí od výsledku předpokládaného.

³⁴ Trajektorie limitu strukturálního salda dle první novely Zákona není pro zachování přehlednosti v grafu 3 zakreslena.

³⁵ Dle NRR druhá novela Zákona z roku 2020 upravovala v ustanovení § 10a Zákona pouze limit pro rok 2022. Pro rok 2023 již mělo být aplikováno původní znění Zákona, tj. limit strukturálního salda měl být stanoven na -1% HDP (viz box 2.1 ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí z roku 2022). Dále diskutovaná třetí novela Zákona také neobsahovala explicitní stanovení limitu pro rok 2023 (navíc účinnost třetí novely byla až od 1. ledna 2024).

Graf 3 Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí: limitní hodnota pravidla, minulý vývoj salda a jeho predikce

Zdroj: MF ČR (srpen a listopad³⁶, 2023): Makroekonomická predikce České republiky, Zákon (různá znění); výpočty ÚNRR.

4.2 Změny fiskálního rámce v EU v roce 2023³⁷

Diskuzi o změně evropských fiskálních pravidel významně podpořila situace během pandemie COVID-19. Právě pandemie COVID-19 učinila problémy, se kterými se Evropská unie potýká doposud a které se projevují vysokými strukturálními deficity, ještě více hmatatelné a urgentní. V březnu roku 2020 byla navíc aktivována tzv. obecná úniková doložka (general escape clause) Paktu o stabilitě a růstu. Obecná úniková doložka umožnila členským státům se odchýlit od plnění evropských fiskálních pravidel, a vytvořila prostor pro přijetí mimořádných opatření, která mají významné fiskální dopady.

4.2.1 Legislativní návrh z dubna 2023

V dubnu 2023 Komise představila legislativní návrh nových fiskálních pravidel. Tento návrh stojí zejména na principech jednoduchosti a zvýšené národní odpovědnosti. Klade také důraz na střednědobý horizont a na potřebu reformy a investic.

Dle návrhu by členské státy měly připravovat národní střednědobé fiskálně-strukturální plány (dále jen „národní plány“). Tyto národní plány jsou základním kamenem nových fiskálních pravidel. Měly by obsahovat trajektorii čistých výdajů³⁸ pokrývající minimálně 4 roky, související makroekonomické předpoklady

Zvýšený poměr veřejného dluhu na HDP v tomto období zdůraznil výzvu k reformě fiskálních pravidel, která by zabezpečila postupné a neustálé snižování dluhu na přijatelnou úroveň bez toho, aby byl ohrožen ekonomický růst, a zároveň umožnila potřebné investice. Současný rámec fiskálních pravidel totiž podle Evropské komise (dále také „Komise“) nezajišťuje dostatečné rozlišení mezi členskými státy, které mají odlišné fiskální pozice, ale také čelí rozdílným rizikům.

a plánovaná fiskálně strukturální opatření včetně investic. Členským státům, jejichž dluh přesahuje 60 % HDP nebo deficit přesahuje 3 % HDP, Evropská komise navíc poskytne tzv. technickou trajektorii, na jejímž základě mohou národní plány připravovat. Ostatním státům Komise poskytne pouze tzv. technické informace. Národní plány by měly mimo jiné zabezpečit, že veřejný dluh je na přijatelné klesající trajektorii nebo je na obezřetnostní úrovni a deficit je pod hranicí 3 % HDP a zůstane pod touto hranicí bez dalších rozpočtových opatření v následujících 10 letech. Dobu tohoto fiskálního přizpůsobení

³⁶ MF ČR (listopad, 2023): Makroekonomická predikce České republiky. V Makroekonomické predikci České republiky publikované MF ČR v lednu 2024 je predikce strukturálního salda pouze do roku 2024, zatímco v listopadovém vydání je predikce až do roku 2026.

³⁷ Podkapitola zahrnuje informace aktuální k 5. březnu 2024.

³⁸ Čisté výdaje jsou v dubnovém návrhu definovány jako výdaje očištěné o úrokové výdaje, diskreční příjmová opatření a další rozpočtové proměnné mimo kontrolu vlády (tj. výdaje na unijní programy plně kompenzované příjmy z fondů EU a cyklická složka výdajů na dávky v nezaměstnanosti).

lze ale prodloužit ze 4 až na 7 let v případě, že členský stát bude implementovat reformy a investice splňující kritéria daná návrhem.

Právě zavedení jediného sledovaného ukazatele v podobě čistých výdajů by mělo představovat výrazné zjednodušení. Čisté výdaje v návrhu nahrazují ukazatel strukturálního deficitu, který se považuje za obtížně sledovatelný. Nicméně i samotná definice čistých výdajů se ukázala být problematická, a to zejména z důvodu přetrvávající potřeby odhadu potenciálního hrubého domácího produktu. Předmětem debat bylo i to, o co mají být čisté výdaje „očištěny“. V případě zohlednění výjimek v čistých výdajích však existuje zvýšené riziko tzv. kreativního účetnictví, kdy se členské státy mohou snažit výdaje vyřadit mimo sledovaný ukazatel, a v konečném důsledku i riziko nižší fiskální udržitelnosti.

Monitoring dodržování Komisí přijatého národního plánu by měl zajistit kontrolní účet. Ten by měl sledovat veškeré odchylky od plánované trajektorie čistých výdajů. V případě významného rizika odchylky od plánu nebo rizika překročení 3% hranice deficitu může Komise členský stát varovat a doporučit nezbytná opatření. Každoročně navíc musí členský stát vydat zprávu o pokroku v implementaci schváleného národního plánu. Tato zpráva musí obsahovat jak informace o čistých výdajích (tzn. komparaci skutečných a plánovaných čistých výdajů), tak o implementaci reformy a investičních závazků a další údaje.

Pravidla 3% deficitu a 60% dluhu sektoru veřejných institucí tak v návrhu zůstala zachována. K zajištění udržitelnosti veřejných financí ale budou platit další společná ochranná opatření. Poměr dluhu k HDP musí být na konci období, které upravuje národní plán, nižší než na začátku tohoto období. V letech, kdy schodek hospodaření sektoru veřejných institucí přesahuje referenční hodnotu (tzn. 3 % HDP), musí být minimální roční fiskální úprava 0,5 % HDP. A státy musí zajistit, aby nedocházelo k tzv. back-loadingu fiskálního úsilí (tzn. fiskální úsilí během doby národního plánu musí být lineární a úměrné celkovému fiskálnímu úsilí za celé období přizpůsobení).

Pro další zvýšení transparentnosti a národní odpovědnosti navrhovala Komise také posílenou pozici

4.2.2 Současná podoba a další vývoj

Zatímco řada členských států v čele s Francií volala po jednodušších pravidlech, která by umožňovala více individuální přístup, což se také odráží v dubnovém legislativním návrhu, Německo je zastáncem jasně definovaných, společných „číselných“ pravidel. Jiní naopak spekovali, zda není namíste zvýšit

nezávislých fiskální institucí. Ty by dle návrhu nejen měly poskytovat zhodnocení každoroční zprávy o pokroku a analyzovat faktory odchylek plánovaných čistých výdajů, ale také vytvářet nebo schvalovat makroekonomické a rozpočtové prognózy, které slouží jako podklad pro tvorbu národních plánů, nebo poskytovat stanovisko k relevantním faktorům pro zahájení postupu při nadměrném schodku či dluhu. Aby mohla nezávislá fiskální instituce vykonávat tyto činnosti, zmiňuje návrh taktéž nutnost přiměřených a stabilních vlastních zdrojů pro tyto instituce, adekvátní a včasný přístup k informacím a jiné.

Dle návrhu zůstane postup při nadměrném schodku (Excessive Deficit Procedure, dále též „EDP“) založený na překročení referenční hodnoty deficitu oproti současnému nastavení víceméně nezměněn. Kritérium 3% deficitu hospodaření veřejných institucí je tak považováno za splněné i v případě, že překročení hranice je výjimečné (tzn. vychází z výjimečné situace mimo kontrolu vlády), dočasně a deficit se blíží referenční hodnotě.

Důvodem pro zahájení EDP založeném na dluhu jsou odchylky od čistých výdajů stanovených ve schváleném národním plánu členského státu, jehož dluh přesahuje 60 % HDP. Pokud je ale schválený národní plán příliš ambiciózní oproti technické trajektorii a odchylka není významná, nemusí být postup zahájen.

Po zahájení EDP bude stanoven nápravný plán čistých výdajů a členský stát musí do 6 měsíců přijmout účinná opatření. Dokud členský stát, se kterým byl zahájen EDP, nepřijme účinná opatření, bude čelit pokutám v maximální výši 0,05 % HDP každých 6 měsíců až do souhrnné výše 0,5 % HDP. Pokuty by tak dle návrhu měly být nižší, ale striktněji vymahatelné.

Navíc návrh definuje dvě únikové doložky, které by umožnily členskému státu se odchýlit po omezenou dobu od plánu čistých výdajů bez dalších postihů. Jedná se o případy prudkého hospodářského poklesu pro eurozónu nebo EU jako celek a o výjimečné okolnosti mimo kontrolu jednotlivých členských států, které významně ovlivňují jejich veřejné finance.

hranici tzv. přijatelné úrovně dluhu, a zmírnit tak známé pravidlo 60 % dluhu sektoru veřejných institucí.

V prosinci 2023 k návrhu Komise vydal stanovisko Hospodářský a měnový výbor Evropského

parlamentu. Současně k dohodě dospěli i ministři financí členských zemí (dále též „Rada EU“). Zatímco základní principy dubnového legislativního návrhu Komise zůstaly zachovány, obě instituce navrhovaly zavedení dodatečných společných opatření, která se nesla v duchu německých požadavků.

Úpravy navržené Evropským parlamentem a Radou EU byly předmětem interinstitucionálních jednání, která začala v lednu 2024. V únoru však evropské instituce dospěly ke kompromisu a 20. února 2024 byl uveřejněn upravený legislativní návrh.

Dle tohoto legislativního návrhu by členské státy měly i nadále předkládat národní plány³⁹ obsahující fiskální, reformní a investiční závazky daného státu. Nově však byla upravena definice čistých výdajů. Ty by měly být dále očištěny o jednorázová a přechodná opatření. Technická trajektorie (nově označovaná jako referenční trajektorie), poskytnutá členskými zeměmi, jejichž dluh nebo deficit sektoru veřejných institucí překračuje referenční hodnotu, by však nově měla zaručit minimální průměrné snížení dluhu. Země s dluhem nad 90 % HDP by tak měly svůj dluh snižovat v průměru minimálně o 1 p. b. HDP ročně a země s dluhem nad 60 % HDP v průměru minimálně o 0,5 p. b. HDP ročně. Oproti současným fiskálním pravidlům se jedná o méně ambiciózní, za to ale více realistické snížení dluhu⁴⁰. V porovnání s dubnovým návrhem se nicméně jedná o zpřísnění (původní návrh vyžadoval pouze nižší poměr dluhu k HDP na konci období než na jeho začátku).

Nově by referenční (technická) trajektorie měla také zaručit, aby fiskální přizpůsobení pokračovalo do té doby, dokud strukturální deficit členského státu není na úrovni 1,5 % HDP⁴¹. Nastavení společného ochranného opatření v podobě strukturálního deficitu 1,5 % HDP by mělo vytvořit fiskální rezervu pro případ nepříznivých šoků. S tímto opatřením by měly být konzistentní i technické informace poskytnuté Komisí na žádost členského státu, který nepřekračuje referenční hodnoty dluhu ani deficitu sektoru veřejných institucí. Strukturální deficit ve výši

1,5 % HDP tak lze chápat jako náhradu dosavadní koncepce střednědobého cíle (Medium-Term Budgetary Objective, MTO).

Nezávislé fiskální instituce by měly i nadále mít poradní roli. Návrh Komise z dubna 2023 na posílení role těchto institucí byl tedy odstraněn. Poskytnutí zhodnocení zprávy o pokroku a analýza faktorů deviace od plánu čistých výdajů tak bude jen na dobrovolné bázi v případě, že o tyto úkony členský stát nezávislou fiskální instituci požádá. Členský stát také může požádat příslušnou nezávislou fiskální instituci o stanovisko k makroekonomické predikci a makroekonomickým předpokladům, na nichž je založena trajektorie čistých výdajů. Naopak role Evropské fiskální rady (EFB) byla zanesena do legislativy a byla jasně definována její činnost v evropském fiskálním rámci. Upřesněna byla také role Evropského parlamentu.

Rada EU navíc v prosinci 2023 doplnila do legislativního návrhu definici pro zahájení EDP na základě neplnění kritéria dluhu. K zahájení procesu Komise připraví zprávu, pokud poměr veřejného dluhu k HDP překročí referenční hodnotu, celkový schodek se nebude blížit rovnováze nebo nebude v přebytku a odchylky zaznamenané na kontrolním účtu členského státu buď překročí 0,3 p. b. HDP ročně, nebo kumulativně 0,6 p. b. HDP. EDP na základě kritéria deficitu zůstalo víceméně nezměněné⁴². Rada EU však rovněž rozhodla, že Komise může po přechodné období do roku 2027 při výpočtu fiskálního úsilí v rámci EDP zohlednit zvýšení úrokových výdajů. Upravena byla i definice pokut v rámci EDP, kdy Rada EU odstranila maximální souhrnnou výši pokut.

Legislativní návrhy po interinstitucionálních jednáních je nyní potřeba formálně schválit. V případě, že budou návrhy přijaty a nový fiskální rámec tak nabude účinnosti, členské státy by měly své první národní plány předložit do 20. září 2024.

³⁹ Národní plány by měly pokrývat dobu 4 nebo 5 let v závislosti na běžné délce mandátu zákonodárského sboru daného státu. Trajektorie čistých výdajů však pokrývá 4 roky s možností prodloužení až o 3 roky.

⁴⁰ Současná pravidla vyžadovala, aby rozdíl mezi dluhem členského státu a referenční hodnotou (60 % HDP) byl v průměru za poslední tři roky snížen o 1/20 ročně.

⁴¹ Pro dosažení požadované hodnoty strukturálního deficitu by roční zlepšení strukturálního primárního salda (tzn. strukturální saldo očištěné o úrokové výdaje) mělo být 0,4 % HDP (nebo 0,25 % HDP v případě prodloužení doby fiskálního přizpůsobení).

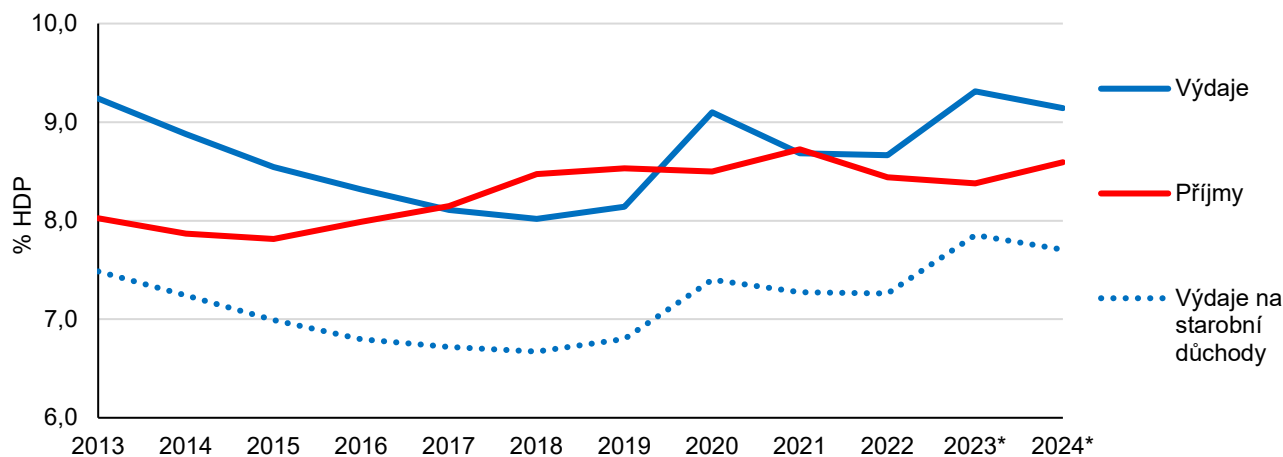
⁴² Rada EU pouze upřesnila, že při zahájení EDP z důvodu nadměrného schodku musí opravný plán čistých výdajů být v souladu s minimální roční strukturální úpravou 0,5 % HDP.

5 Důchodový systém v roce 2023

Dávky důchodového pojištění jsou v rámci státního rozpočtu objemově nejvýznamnější položkou, která má charakter mandatorního výdaje. Výdaje na důchody oscilovaly v posledním desetiletí mezi 8 a 9 % HDP (viz graf 4). I když hlavním problémem důchodového systému je stárnutí populace, které se projevívá v plné míře až ve středním a dlouhém horizontu⁴³, důchodový systém podléhal v posledních letech kombinaci šoků, které výrazným způsobem ovlivnily jeho výdajovou stranu i v krátkém období. Na jedné straně došlo k poklesu počtu důchodců, kde se projevily dopady covidové pandemie a zvýšená míra úmrtnosti starších generací. Mezi koncem roku 2019 a polovinou roku 2023 tak počet starobních důchodců poklesl o 2,3 %. Na druhé straně se v letech 2022 a 2023 do výdajů na důchody promítl inflační šok, který znamenal vysoké řádné

a mimořádné valorizace důchodů a významné zvýšení tzv. náhradového poměru (poměr průměrného důchodu a průměrné mzdy) z 40,2 % z konce roku 2021 až na 46,3 % v roce 2023. Mimořádné valorizace důchodů vedly také k nárůstu žádostí o odchod do předčasného důchodu, které byly motivovány především snahou důchodců zafixovat si důchod na vyšší úrovni odpovídající těmto valorizacím. V druhé polovině roku 2023 tak počet důchodců začal narůstat, zvyšuje se také podíl vyplácených předčasných důchodů. Zatímco tak výdaje na důchody v roce 2021 v poměru k HDP meziročně klesaly, v roce 2023 narostly. V roce 2023 tak důchodový systém generoval poměrně výrazný deficit ve výši téměř 1 % HDP. Deficit důchodového systému by v roce 2024 měl mírně poklesnout na zhruba 0,6 % HDP.

Graf 4 Příjmy a výdaje systému dávek důchodového pojištění



Zdroj: ČSSZ (2024), MF ČR (2024); výpočty ÚNRR.
Pozn.: *předběžný údaj, resp. projekce.

5.1 Vliv mimořádných valorizací na výdaje důchodového systému

V průběhu let 2022 a 2023 ovlivnil výši výdajů na důchody dynamický růst spotřebitelských cen. Ten v meziročním vyjádření dosáhl svého maxima v září 2022 (18 %), související index cen (životních nákladů) důchodců⁴⁴ rostl nejrychleji v lednu 2023 (meziročně +21,4 %).⁴⁵ Vzhledem k cenové dynamice tak důchody podléhaly vedle pravidelné valorizaci, ke které dochází vždy v lednu na základě vývoje cen a mezd z června předchozího roku, také ke třem vlnám valorizací mimořádných (viz tabulku 5). K těmto mimořádným valorizacím dochází vždy, když od

posledního zvýšení důchodu dosáhne růst cen alespoň 5 %.

K poslední mimořádné valorizaci došlo v červnu 2023. Tato valorizace byla založena na růstu cen (životních nákladů) důchodců za období od června 2022 do ledna 2023, který činil výrazných 11,5 %. Vláda zareagovala na očekávané zvýšené náklady důchodového systému, se kterými státní rozpočet nepočítal, zákonem č. 71/2023 Sb.⁴⁶, dle kterého byla mimořádná valorizace v červnu 2023 v průměru o zhruba 1 000 Kč nižší, než by odpovídalo původní

⁴³ Podrobně viz ÚNRR (2023): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, podkapitola 4.1 (<https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/zprava-nrr-o-dlouhodobou-udrizitelnosti-verejnych-financi-2023/>).

⁴⁴ Zkráceně též „důchodcovská inflace“.

⁴⁵ Valorizace se provádí až od roku 2024 buď podle *indexu spotřebitelských cen*, nebo dle *indexu cen (životních nákladů) domácností důchodců*, a to na základě toho, který z obou indexů publikovaných ČSÚ je vyšší.

⁴⁶ Zákon, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

právní úpravě. Zákon č. 71/2023 Sb. byl následně napadnut u Ústavního soudu a v lednu 2024 byl jím i projednán, přičemž Ústavní soud návrh na jeho zrušení zamítnul.

V lednu 2024 následně došlo k řádné valorizaci důchodů, která zohledňovala vývoj cen mezi lednem a červnem 2023 a růst mezd v roce 2022. Dle této valorizace narostla základní výměra důchodu na

4 400 Kč (tj. o 360 Kč).⁴⁷ Vzhledem k tomu, že nárůst základní výměry překročil růst průměrného důchodu vypočtený z růstu cen a růstu reálné mzdy⁴⁸ a vzhledem k tomu, že procentní výměra nemůže klesat, byl nárůst základní výměry i nárůstem průměrného důchodu. Důchody tak v lednu 2024 narostly všem důchodcům o stejnou částku a růst průměrného důchodu byl vyšší než podkladový růst cen (1,8 % v porovnání s 1,3 %).

Tabulka 5 Řádné a mimořádné valorizace v letech 2022 až 2024

	Rozhodné období pro růst cen	Růst cen (%)	Základní výměra v Kč (v závorce zvýšení v Kč)	Růst procentní výměry (%)	Růst průměrného důchodu		Fiskální náklad (mld. Kč)
					(Kč)	(%)	
Leden 2022 (řádná)	6/2020–6/2021	2,8	3 900 (+350)	1,3 a 300 Kč	805	5,2	27,6
Červen 2022 (mimořádná)	6/2021–1/2022	8,2	3 900	8,2	1 017	6,2	20,3
Září 2022 (mimořádná)	1/2022–4/2022	5,2*	3 900	5,2	700	4,0	8,0
Leden 2023 (řádná)	4/2022–6/2022	3,6*	4 040 (+140)	5,1	821	4,7	22,0
Zavedení výchovného (leden 2023)	-	-	-	-	-	-	18,0
Červen 2023 (mimořádná, původní právní úprava)	6/2022–1/2023	11,5*	4 040	11,5	1 770	9,1	35,2
Červen 2023 (mimořádná, dle z. č. 71/2023 Sb.)	6/2022–1/2023	11,5*	4 040	2,3 a 400 Kč	755	3,9	15,4
Leden 2024 (řádná)	1/2023–6/2023	1,3*	4 400 (+360)	0	360	1,8	12,3

Zdroj: ČSÚ (2024), MPSV (2024); výpočty ÚNRR.

Pozn.: *růst cen podle indexu spotřebitelských cen (životních nákladů) za domácnosti důchodců.

I když aplikace ad hoc zákona č. 71/2023 Sb. omezila náklady důchodového systému⁴⁹, předchodzí zvyšování důchodů i tak povede k dodatečným fiskálním nákladům v řádu desítek miliard korun. Mezi prosincem 2021 a lednem 2024 přitom průměrný důchod narostl o více než třetinu (o 5 200 Kč; 33,7 %), tedy více, než index spotřebitelských cen (nárůst o 25,6 %) i index životních nákladů důchodců (nárůst o 31,7 %), reálné důchody tak vzrostly.

Vzhledem k tomu, že v období 2022 a 2023 došlo k poklesu reálných mezd, byly tyto zvýšené náklady kompenzovány zvýšenými příjmy z pojistného na důchodové pojištění pouze z části. Deficit důchodového systému tak v roce 2023 výrazně narostl. Důsledkem mimořádných valorizací, kdy růst důchodů překonal růst nominálních mezd, je také neobvyklá situace, kdy jsou důchody připsané v minulosti („staré důchody“) vyšší než „nové důchody“, které byly vyměřeny v roce 2023 a budou vyměřeny v následujících letech.

5.2 Novely zákona o důchodovém pojištění

Vedle výše uvedeného zákona č. 71/2023 Sb., který ad hoc upravoval pouze valorizaci důchodů v červnu 2023, došlo v průběhu roku 2023 i k systematictější změnám zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále také „zákon o důchodovém pojištění“).

Byl schválen zákon č. 270/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon bývá označován jako tzv. „malá důchodová reforma“ a nabyl

účinnosti 1. října 2023. Tento zákon především zpřisňuje mechanismus odchodu do předčasného starobního důchodu. Jednak došlo ke zkrácení doby, kdy lze odejít do předčasného starobního důchodu z 5 let na 3 roky. Zároveň bylo zvýšeno krácení procentní výměry předčasného starobního důchodu (na 1,5 % výpočtového základu za každých 90 dnů z dřívějšího krácení 0,9 % do 1 roku). Předčasné starobní důchody budou také snižovány zastavením valorizace jejich procentní výměry až do doby, kdy

⁴⁷ Základní výměra tvoří vždy 10 % vyměřovacího základu, tedy v podstatě odhadnuté průměrné mzdy v daném roce.

⁴⁸ Při řádné valorizaci je procentní výměra nastavena tak, aby průměrný důchod narostl o růst cen a o polovinu růstu reálných mezd. K valorizaci na základě reálných mezd ale dojde, až když reálné mzdy překročí svoji úroveň z roku 2021. Toto nejspíše nastane až v roce 2030, do té doby budou důchody zvyšovány jen podle růstu cen.

⁴⁹ Pokud by zákon nebyl přijat, znamenalo by to v roce 2023 dodatečné výdaje na důchody ve výši 20 mld. Kč (0,3 % HDP), v roce 2024 pak 36 mld. Kč (0,5 % HDP), v součtu za roky 2023–2035 pak celkem 4,6 % HDP, tedy zhruba 337 mld. Kč ve stálých cenách.

jejich poživatel dosáhne důchodového věku. Došlo také k prodloužení potřebné doby pojištění z 35 roků na 40 roků.

Další výraznou změnou v rámci zákona č. 270/2023 Sb. jsou úpravy mechanismu valorizace důchodů. Zde především došlo k tomu, že při valorizaci důchodů v pravidelném termínu budou důchody zvyšovány pouze podle jedné třetiny růstu reálné mzdy, namísto dosavadní poloviny. Pro „řádnou“ i „mimořádnou“ valorizaci došlo také ke změně podkladového cenového indexu. Zatímco doposud se používal buď index spotřebitelských cen za domácnosti celkem, nebo index životních nákladů důchodců, podle toho, který z obou indexů byl vyšší, nově bude uvažován pouze růst cen životních nákladů důchodců. Dochází také ke změně zvyšování důchodů v mimořádném termínu. Pokud bude překročena 5% hranice růstu cen, dojde ke zvýšení procentní výměry důchodu o 30 % růstu cen (dříve bylo 100 %). Důchodci vedle toho získají do konce kalendářního roku dočasný přírůstek odpovídající 30 % růstu cen vynásobeného průměrným starobním důchodem. Tento dočasný přírůstek bude stejný pro všechny důchodce.

Další podstatnou navrhovanou změnou v oblasti důchodů je návrh změny zákona č. 155/1995 Sb. (tzv. „velká důchodová reforma“) z listopadu 2023 s navrhovanou účinností většiny úprav od 1. ledna 2025. Nejzásadnější změnou je zde úprava důchodového věku. Hranice pro odchod do starobního důchodu bude svázána s nadějí dožití 50letých osob vykazovanou každoročně ČSÚ. V porovnání s dosavadním přístupem svázání důchodového věku s očekávanou dobou dožití (ustanovení § 4 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů), která upravovala důchodový věk na základě změn demografické projekce každých 5 let, tak bude důchodový věk navázán na „tvrdá data“ a bude vyhlášen každoročně. Jednotlivé generace by měly v důchodu strávit stejnou fixní dobu (stejnou jako generace 1965). Zároveň budou změny důchodového věku omezeny tak, že důchodový věk nebude moci z roku na rok poklesnout, ale ani narůst o více než 2 měsíce. Srovnání předpokládaných důchodových věků podle návrhu zákona s důchodovým věkem podle dosavadní úpravy (tj. růst důchodového věku na 65 let) i podle svázání důchodového věku s očekávanou dobou dožití z nové demografické projekce z konce roku 2023 i ze staré projekce z roku 2018 je provedeno v grafu 5. Pokud dojde k naplnění nové demografické projekce, důchodový věk by měl každoročně růst o dva měsíce, tedy pomaleji, než je současná rychlost zvyšování důchodového věku. Na druhou stranu je ale růst důchodového věku rychlejší, než by odpovídalo nastavení podle ustanovení § 4 a) zákona č. 582/1991 Sb., dle kterého by

důchodci měli v důchodu strávit čtvrtinu celkového očekávaného věku dožití. To platí jak pro důchodový věk vypočítaný podle staré, tak i nové demografické projekce.

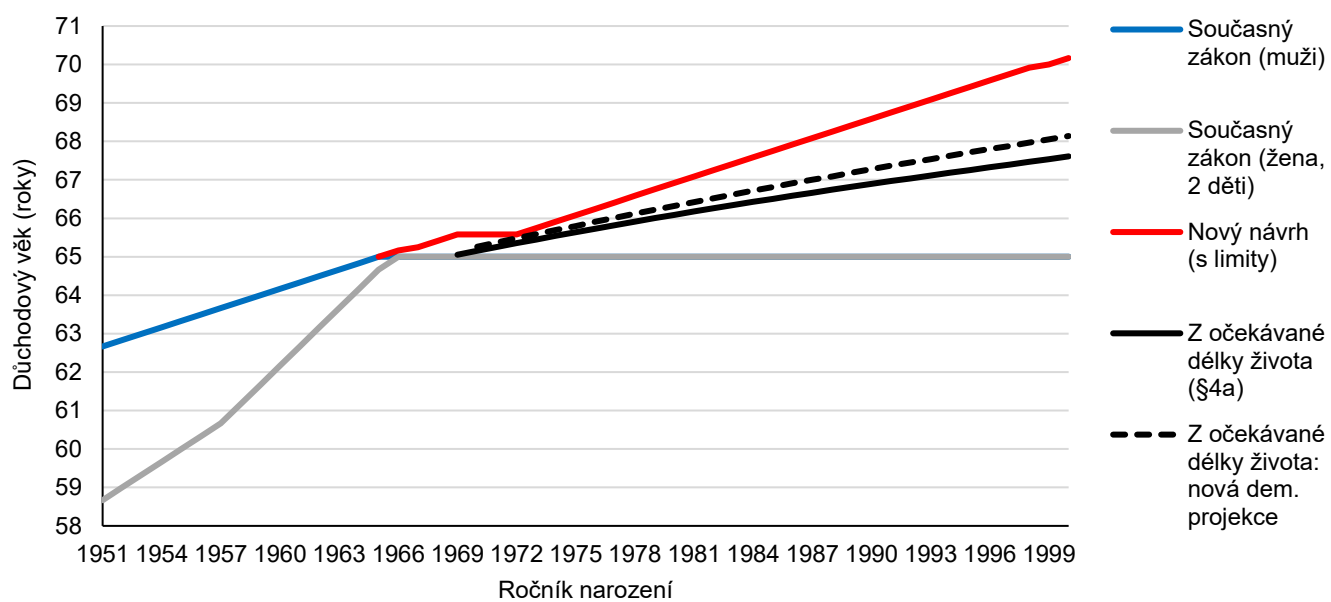
Dalším zásadním opatřením návrhu důchodové reformy je zpomalení růstu nově přiznávaných důchodů tak, aby se průměrná úroveň nově přiznávaných důchodů v relaci k průměrné mzdě nezvyšovala (k tomu by docházelo v důsledku prodloužení důchodového věku a souvisejícího nárůstu doby pojištění). Je navrhováno postupné snižování úrovně zápočtu příjmů do první redukční hranice ze současných 100 % na 90 % a snížení procenta za rok pojištění ze stávajících 1,5 % na 1,45 %. K obojímu by mělo docházet postupně mezi roky 2026 a 2035.

Opatřením, které má rovněž potenciál na zvýšení stability důchodového systému, je omezení tzv. „výchovného“ pro nově přiznávané důchody. Péče o děti (první a druhé dítě) by měla být nově místo výchovného oceněna ve formě fiktivních vyměřovacích základů. Ty by měly být dostupné i pro osoby pečující o osobu závislou na pomoci. Hodnota fiktivního vyměřovacího základu bude odvozena od všeobecného vyměřovacího základu („průměrná mzda“), nová úprava tak bude relativně výhodná pro osoby s nižším než průměrným příjmem. Výchovné ve stávajícím nastavení zůstane pro třetí a další děti. Nároků na výchovné, které již byly zahrnuty do vyměřovacích základů, se změna nijak nedotkne.

Podstatnou změnou je také umožnění sdílení vyměřovacích základů mezi manžely a registrovanými partnery. Toto sdílení bude dobrovolné na základě dohody mezi manžely, bude možné započít i dobu manželství před účinností zákona („velké důchodové reformy“). Dohodu bude nutné uzavřít a registrovat před vyměřením starobního důchodu. Sdílení bude možné pouze pro existující manželství, nelze jej aplikovat na rozvedená manželství. Dohoda se automaticky ruší rozvodem nebo vypovězením. Sdílení vyměřovacích základů se nevyplatí manželům s velkým věkovým rozdílem, vyplatí se naopak u manželů s velkým rozdílem příjmů, zvláště pokud jeden z nich dosahoval příjmů pod první redukční hranicí.

Návrh zákona obsahuje i řadu dalších změn, například zvýšení minimální procentní výměry důchodu na 10 % průměrné mzdy (ze současných 770 Kč), mírnější krácení předčasného starobního důchodu při získání 45 let pojištění, započítání doktorského studia jako náhradní doby pojištění, snížení věku potřebného pro vznik nároku na tzv. odložený starobní důchod, prodloužení lhůty pro obnovu nároku na vdovský/vdovecký důchod ze 2 let na 5 let a některé administrativní úpravy. V porovnání se změnami uvedenými výše budou ale dopady těchto úprav relativně nízké.

Graf 5 Vývoj důchodového věku



Zdroj: ČSÚ (2024), MPSV (2024); výpočty ÚNRR.

6 Přehled činnosti za rok 2023

V září 2023 Rada publikovala svoji již šestou *Zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí* (dále také „Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti“). Rada v ní konstatovala, že české veřejné finance se nacházejí na pomyslné křižovatce, neboť právě v roce 2023 se rozhodovalo o tom, jaké bude jejich nastavení v éře pocovidové, a jak robustní oporou budou pro makroekonomický vývoj České republiky.

NRR ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti dále upozornila, že dění v oblasti veřejných rozpočtů bude i nadále kruciólní otázkou hospodářské budoucnosti země. Rada kvitovala záměr vlády konsolidovat české veřejné finance, byť by si dokázala představit ambicióznější plán ve smyslu usilovnějšího návratu veřejných rozpočtů k dlouhodobě udržitelným úrovním. Vládou prosazený konsolidační balíček má za cíl v roce 2024 snížit strukturální schodek vládního sektoru o půl procentního bodu v poměru k HDP, tedy z 2,5 % HDP v roce 2023 na 2 % HDP v roce 2024.

Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti dále konstatuje, že jedním z aktuálních problémů veřejných rozpočtů je trend rozšiřování mechanismu automatických indexací a valorizací významných výdajových bloků. V letech 2022 a 2023 se přitom potvrdilo, že v období vysokého cenového růstu mají tyto automatické valorizace výrazně negativní dopady na veřejné rozpočty.

Do pandemie COVID-19 Česká republika vstupovala s automatickou valorizací v oblasti největší výdajové položky veřejných rozpočtů, kterou představují důchody. Do roku 2024 však Česko vstoupilo s již uzákoněnými automatickými valorizacemi výdajů hned ve čtyřech výdajových položkách fiskálního systému, a to vedle penzí jde také o výdaje na regionální školství, zdravotnictví a obranu.

Rada ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti kvitovala návrh na úpravu Zákona, v němž se nově objevila pevně daná trajektorie postupného snižování strukturálních schodků veřejných rozpočtů na léta 2024 až 2027, kdy každý rok má dojít k poklesu tohoto schodku o půl procentního bodu ve vztahu k HDP. Výchozí hodnota strukturálního salda je pro rok 2024 stanovena na –2,75 % HDP. Detailně viz podkapitulu 4.1.

Rada zároveň uvítala, ať již schválené nebo navrhované, změny v rámci penzijního systému. Za nejvýznamnější považuje navázání věku odchodu do důchodu na střední délku života, zpomalení tempa valorizací penzí (snížení příspěvku růstu reálných mezd z jedné poloviny na jednu třetinu), nebo omezení podmínek pro předčasné odchody do důchodu

(viz též kapitolu 5 této Výroční zprávy). Ze Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti vyplývá, že budou-li prosazeny všechny významné změny v rámci konsolidace veřejných financí (včetně změn v penzijním systému), dojde k výraznému omezení nárůstu vládního dluhu v horizontu příštích 50 let, a to z původních 310,6 % HDP dle základního scénáře projekce uvedeného ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti na 187,2 % HDP v roce 2073. Zároveň se mírně oddálí náraz na dluhovou brzdu⁵⁰, a to z původního roku 2028 na rok 2032.

Další zprávou, kterou podle Zákona NRR každoročně zpracovává, je *Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti* (dál též „Zpráva o plnění pravidel“). Rada vydala tuto zprávu rovněž v září 2023 a hodnotila plnění pravidel za rok 2022. K jednotlivým pravidlům rozpočtové odpovědnosti v této zprávě zaujala Rada následující stanoviska:

Plnění výdajového pravidla sektorem veřejných institucí („pravidlo strukturálního salda“):

- při schvalování výše výdajů státního rozpočtu a státních fondů na rok 2022 byl dodržen postup stanovování celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů dle ustanovení § 10–12 Zákona, ačkoli k odvození nebyla využita Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí;
- strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí za rok 2022 nepřekročilo hodnotu odvozenou na základě novelizovaného znění Zákona (ustanovení § 10a).

Plnění dluhového pravidla sektorem veřejným institucí („pravidlo dluhové brzdy“):

- nedošlo k překročení hraničních hodnot ukazatele výše dluhu sektoru veřejných institucí definovaných v ustanoveních § 14 a § 16 Zákona.

Hospodaření územních samosprávných celků:

- k 31. prosinci 2022 překračovalo dluhové kritérium definované v ustanovení § 17 odst. 1 Zákona celkem 585 obcí a žádný kraj. V roce 2022 nesplnilo svou povinnost snížit dluh o Zákonem definovanou minimální úroveň celkem deset obcí. U části z nich se jednalo o opomenutí, u části o důsledek vysokého zadlužení či možné nehospodárnosti realizace mimořádné splátky přijatých úvěrů a půjček. MF ČR u žádného územního samosprávného celku nepřistoupilo k pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

⁵⁰ Detailní informace o dluhové brzdě viz podkapitolu 3.4.

Rada ve Zprávě o plnění pravidel konstatovala, že rok 2022 znovu potvrdil naléhavost dodržování principů řádného rozpočtování a nutnost obecného respektu k pravidlům fiskální odpovědnosti a k nezbytné posloupnosti legislativou vyžadovaných kroků, které vedou k sestavení věrohodného a zodpovědného rozpočtového rámce a pak i samotného rozpočtu v systému veřejných financí.

Vedle výše uvedených zpráv Rada samozřejmě i v roce 2023 průběžně sledovala vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí. Své postoje k aktuálnímu vývoji pravidelně publikovala ve svých čtvrtletních stanoviscích⁵¹ k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky.

Předseda NRR Mojmír Hampl využíval svého zákonného práva účastnit se jednání vlády. Nad rámec svých povinností také úzce spolupracoval s Národní ekonomickou radou vlády (NERV) na návrzích týkajících se konsolidace veřejných financí. Členové Rady Jan Pavel a Petr Musil se pravidelně účastnili jednání poradního týmu pro oblast penzí (tzv. důchodové komise). Jednání komise se několikrát účastnil také hlavní analytik NRR Michal Hlaváček.

NRR se v červnu roku 2023 stala oficiálním připomínkovým místem k vládou předkládané legislativě. Rada se tak vyjadřuje k návrhům zákonů či jejich novelizacím, nařízení vlády či ministerských vyhlášek.

Rada vypracovala stanovisko k Přezkumu správy ekonomických záležitostí v rámci Národního konventu o EU. Její stanovisko následně prezentoval

člen Rady Petr Musil a analytička NRR Tereza Dlouhá na jednání, které se uskutečnilo v červnu 2023.

Zástupci Rady (ať už na úrovni členů nebo analytiků) se v roce 2023 zúčastnili také Kulatého stolu k reformě 3. pilíře důchodového systému (říjen 2023), výročního setkání se zástupci ČSÚ (listopad 2023), výročního setkání s členy slovenské Rady pro rozpočtovou zodpovědnost (listopad 2023) nebo Celostátní finanční konference Svazu měst a obcí (listopad 2023). Vedle toho se členové Rady účastnili řady dalších jednání v rámci různých odborných akcí, besed se studenty středních a vysokých škol v rámci ČR a podobně.

Národní rozpočtová rada rovněž vypracovala oficiální stanovisko k interpretaci ustanovení § 13 až § 16 Zákona, která se týkají výše dluhu sektoru veřejných institucí („dluhová brzda“), a to na základě dotazu poslance PSP ČR a člena Rozpočtového výboru Michaela Kohajdy (opět viz podkapitolu 3.4).

V neposlední řadě je třeba zmínit jednání mezi NRR a zástupci MF ČR k otázce úpravy metodiky pro výpočet mezery výstupu, na jejímž základě se vypracovávají výdajové rámce pro státní rozpočet a státní fondy, jež jsou součástí Rozpočtové strategie sektoru veřejných institucí České republiky.

Tak jako v předchozích letech se i v roce 2023 pracovníci Úřadu věnovali odborné činnosti a zpracovávali dílčí témata z oblasti veřejných financí podle zadání Rady a podle aktuálního vývoje (viz tabulku 6 pro přehled).

Tabulka 6 Publikace vypracované během roku 2023

Publikace	Vydáno
Informační, podkladové studie a edukační materiály	
<i>Vývoj penzijních závazků v mezinárodním srovnání</i>	leden
<i>Průvodce světem deficitů veřejných rozpočtů</i>	listopad
Zprávy	
<i>Zpráva NRR o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí</i>	září
<i>Zpráva NRR o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2022</i>	září
Odborné materiály	
<i>Poplatky českých penzijních společností ve vztahu k jejich investiční strategii</i>	leden
<i>Funkční struktura veřejných výdajů v mezinárodním srovnání</i>	únor

Zdroj: ÚNRR.

Pozn.: všechny uvedené publikace jsou dostupné na webových stránkách ÚNRR (<https://www.rozpocovarada.cz/publikace-nrr/>).

Ze zpracovaných studií lze namátkou zmínit například *Vývoj penzijních závazků v mezinárodním srovnání*, která se zaměřuje na popis metodiky výpočtu penzijních závazků, posuzuje jejich vývoj v ČR v období 2015 až 2019 a provádí jejich mezinárodní

srovnání. Mezi dalšími publikacemi lze uvést zejména *Funkční struktura veřejných výdajů v mezinárodním srovnání*, *Poplatky českých penzijních společností ve vztahu k jejich investiční strategii* nebo *Průvodce světem deficitů veřejných rozpočtů*.

⁵¹ Viz na <https://www.rozpocovarada.cz/publikace-kategorie/stanoviska-a-sdeleni/>.

V uplynulém roce pracovníci dále udržovali a aktualizovali *Kalkulačku veřejných příjmů a výdajů státního rozpočtu*.⁵² Jedná se o nástroj představený již v roce 2021, jehož účelem je přispět k racionalizaci debaty o úpravách výdajové strany státního rozpočtu, kterou si vysoké deficity veřejných financí pravděpodobně vyžádají. Naopak na straně veřejných příjmů kalkulačka umožňuje rámcově simulovat očekávané fiskální dopady změn v nastavení

hlavních parametrů nejvýznamnějších daní/pojistného v České republice.

Kromě výše uvedených činností pak NRR spolupracovala se svými zahraničními partnery z řad mezinárodních organizací sdružujících nezávislé fiskální instituce, jednotlivých fiskálních rad, ratingových agentur, akademických pracovišť či Evropské komise (viz kapitolu 8).

⁵² Viz na <https://www.rozpocetovarada.cz/o-verejnych-financich/kalkulacka-verejnych-prijmu-a-vydaju-sr/>.

7 Personální zajištění Úřadu

Ke dni 31. prosince 2023 měl Úřad celkem 13 zaměstnanců (fyzických osob), tj. 11,38 přepočtených pracovních úvazků z celkového počtu 12 plánovaných systemizovaných pracovních míst.⁵³

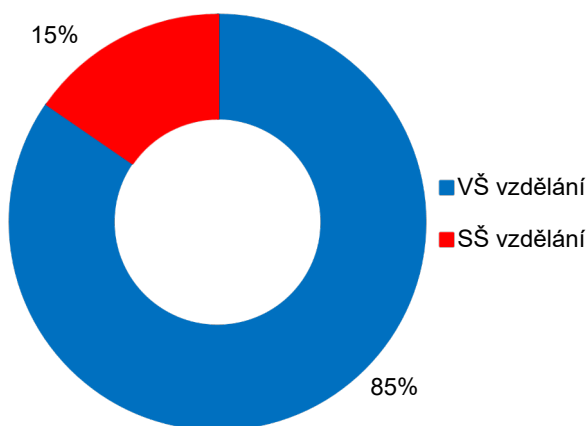
Úřad podporuje zaměstnávání osob na částečné úvazky, včetně žen na mateřské či rodičovské dovolené. V současné době pracují na částečný úvazek v Úřadu tři zaměstnanci.

Z celkového počtu 13 zaměstnanců Úřadu je 8 žen a 5 mužů. Celkem 10 zaměstnanců Úřadu má vysokoškolské vzdělání, 3 zbývajících mají ukončené středoškolské vzdělání (viz graf 6). Graf 7 zachycuje věkové složení zaměstnanců.

Zaměstnanci Úřadu si podle možností rozšiřují své vzdělání formou kurzů, školení, účastí na odborných

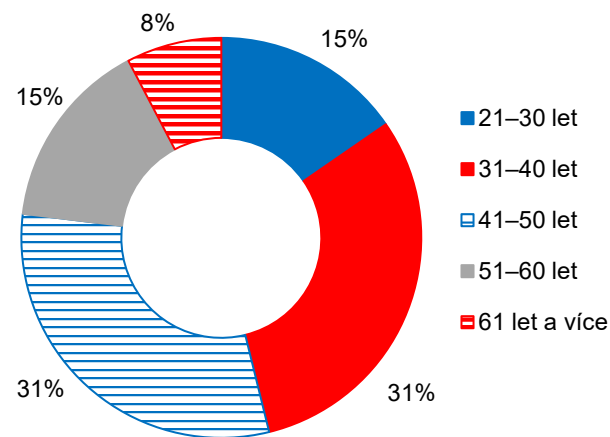
seminářích nebo v některých případech i formou doktorského studia na vysoké škole. Z absolvovaných kurzů a seminářů se jednalo např. o *JV23.19 Fiscal Sustainability* pořádaný Mezinárodním měnovým fondem (dále též „MMF“) ve Vídni, který byl zaměřený na fiskální udržitelnost jako podmínku makroekonomické stability a udržitelného růstu, a další online kurzy pořádané MMF a jinými institucemi. Všichni zaměstnanci absolvovali kurz týkající kybernetické bezpečnosti. Své vzdělání si prohlubovali i zaměstnanci sekce správní (Gordic setkání – představení novinek v programu ekonomického systému, různá školení týkající se Integrovaného informačního systému státní pokladny, mzdové problematiky, problematiky GDPR⁵⁴ apod.).

Graf 6 Vzdělání zaměstnanců



Zdroj: ÚNRR.

Graf 7 Věkové složení zaměstnanců



Zdroj: ÚNRR.

7.1 Organizační schéma

Úřad má dvě základní organizační jednotky – *sekcí správní* a *sekcí makroekonomických a fiskálních analýz*, jež jsou obě přímo podřízeny vedoucí Úřadu.⁵⁵

Sekce správní má na starosti zajišťování každodenního chodu Úřadu, vedení spisové služby, vedení účetnictví, personální agendu a další administrativní úkoly.

Sekce makroekonomických a fiskálních analýz odpovídá za přípravu odborných materiálů a podkladů důležitých pro plnění úkolů, jež Radě ukládá Zákon. Zaměstnanci zařazení do této sekce vytvářejí makroekonomické a fiskální analýzy, posuzují ekonomické indikátory, vyhodnocují statistická data a plní

další odborné úkoly. Podílejí se i na klíčových dokumentech, které Rada pravidelně vydává (např. Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti). Při vypracovávání Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí se tato sekce soustřeďuje zejména na projekci vývoje penzijního systému, výdajů a příjmů veřejného zdravotního pojištění, sociálních dávek, výběru daní, úrokových nákladů na obsluhu státního dluhu a projekci vývoje celkového dluhu sektoru veřejných institucí. Sekce se také zabývá velikostí a vlivem cyklické pozice ekonomiky na hospodaření sektoru. Pro svoji práci využívá demografické projekce ČSÚ a další veřejně dostupná data. Dlouhodobé projekce jsou primárně

⁵³ Jde pouze o pracovní poměry, nejsou zde zahrnuty dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr.

⁵⁴ General Data Protection Regulation.

⁵⁵ Viz též <https://www.rozpocetovarada.cz/urad-nrr/o-uradu/>.

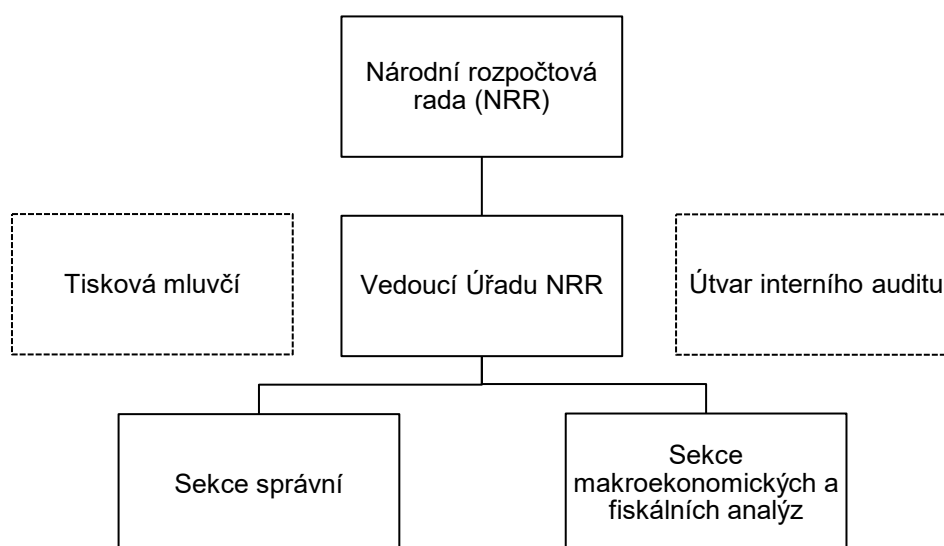
simulacemi, které vycházejí z poznatků teorie dlouhodobého ekonomického růstu a do kterých vstupují parametry odvozené ze statistik minulého vývoje nebo z ekonometrické analýzy vybraných vztahů. Pro ad hoc analýzy sekce využívá mimo jiné i nástroj EUROMOD, což je mikrosimulační model, který umožňuje rychle vyčíslit efekty navrhovaných úprav daně z příjmů fyzických osob, pojistného a vybraných sociálních dávek.

Mimo hlavní strukturu Úřadu stojí funkčně nezávislý útvar *interního auditu* (zajištěn vnějším pracovníkem). Útvar interního auditu zajišťuje provádění vnitřního auditu, který je pro Úřad, jakožto organizační složku státu a samostatnou kapitolu státního

rozpočtu (účetní jednotku), povinný ze zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o finanční kontrole“). Útvar interního auditu je přímo podřízený vedoucí Úřadu. Stejně tak je přímo podřízený vedoucí Úřadu i *tisková mluvčí*, jejíž úkolem je především komunikace s médii a veřejností.

V čele Úřadu stojí *vedoucí Úřadu*, která Úřad řídí a dle Zákona jedná jménem státu v pracovněprávních vztazích. Vedoucí Úřadu jmenuje a odvolává Rada a je přímo podřízená předsedovi Rady. Organizační strukturu zachycuje graf 8.

Graf 8 Organizační struktura Úřadu



Zdroj: ÚNRR.

8 Zahraniční cesty a mezinárodní spolupráce

Kromě svých zákonných povinností a domácích aktivit realizovali členové Rady a zaměstnanci Úřadu tradičně i mnoho aktivit s mezinárodním přesahem, ať se již jednalo o spolupráci s mezinárodními institucemi nebo o účast na akcích v zahraničí.

Na úrovni Evropské unie se jedná především o spolupráci s dobrovolnou sítí EU Independent Fiscal Institutions (EU IFIs), jejímž je ÚNRR členem. Zaměstnanci a členové Rady se tak zúčastnili řady odborných seminářů a setkání jak v prezenční, tak v online formě. Na těchto konferencích byla především projednávána nová evropská fiskální pravidla, dále například vliv klimatických změn na veřejné finance a fiskální politiku, výpočet mezery výstupu v jednotné evropské metodice (ve spolupráci s Directorate-General for Economic and Financial Affairs, dále též „DG ECFIN“) nebo také způsoby zohlednění klimatických změn ve fiskálních pravidlech (organizované nizozemskou nezávislou fiskální institucí Central Planning Bureau). Na jednom ze setkání také prezentoval člen Rady dopady vysoké inflace na rozpočtovou politiku v ČR. Dále se zaměstnanci Úřadu zúčastnili každoroční konference pořádané Evropskou fiskální radou, konferencí organizovaných DG ECFIN a dalších setkání. Mimoto pracovníci ÚNRR dodávali informace pro tzv. European Fiscal Monitor (periodikum sdružení EU IFIs). Na vyžádání poskytoval Úřad informace též OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) nebo DG ECFIN.

Předseda Rady se zúčastnil konference Evropského systému centrálních bank (ESCB) a EU IFIs ve Frankfurtu nad Mohanem. Dále se zúčastnil kulatého stolu organizovaného Official Monetary and Financial Institutions Forum (OMFIF) v Londýně a také vystoupil na téma *Macroeconomic and Fiscal Tensions and the Outlook for Czechia* na online konferenci organizované bruselským think-tankem Bruegel.

Z dalších mezinárodních aktivit lze jmenovat sdružení na úrovni zemí OECD. Zaměstnanec ÚNRR se tak zúčastnil *15th Annual Meeting of the OECD Working Party of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions* v Reykjavíku, kde byla

probírána například problematika inflace, obnovení fiskální udržitelnosti nebo nových fiskálních pravidel. V květnu se také předseda Rady setkal s vedoucí oddělení nezávislých fiskálních institucí z OECD.

Podobně jako v předchozích letech si zástupci mezinárodních organizací, ratingových agentur a zahraničních bank žádali osobní setkání s členy Rady. Spolu se zaměstnanci Úřadu tak členové Rady uskutečnili diskuzní setkání s tzv. Article IV misí MMF, což je tradiční mise zástupců MMF, jejímž výsledkem je hodnotící zpráva o české ekonomice. Zástupci MMF se zajímali především o opatření v rámci konsolidačního balíčku a jejich dopady na rovnováhu českých veřejných financí, o nastavení fiskálních pravidel a jejich změny a rovněž o postoj členů Rady k přijatým či navrhovaným krokům k dosažení dlouhodobé udržitelnosti českých veřejných rozpočtů.

V říjnu se pak členové Rady a zaměstnanci Úřadu setkali se zástupci z DG ECFIN při příležitosti pravidelné hodnotící mise v České republice. Setkání se týkalo procesu stanovení výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů, rozpočtové prognózy nebo důchodové reformy a dalších problémů spojených se stárnutím populace.

V průběhu roku 2023 došlo také k setkání s pracovníky ratingových agentur Moody's, Fitch, s pracovníky a klienty bank J. P. Morgan, ERSTE Bank, Société Générale a dalších. Tato setkání se věnovala problematice inflace, vývoji dluhu, krátkodobým a dlouhodobým rizikům českých veřejných financí a dalším tématům. Dále ÚNRR navštívili zástupci vietnamského ministerstva financí, kteří se přijeli inspirovat zkušenostmi s fiskální konsolidací.

V listopadu se uskutečnilo setkání s členy *Rady pro rozpočtovou zodpovědnost* v Brně. Rada tak navázala na tradici nadstandardních vztahů se slovenskou nezávislou fiskální institucí. Na tomto setkání zástupci slovenské rady informovali NRR o základním scénáři pro projekci dlouhodobého vývoje veřejných financí a o vývoji schvalování zákona o rozpočtové odpovědnosti Slovenské republiky.

9 Komunikace s veřejností a médii

Komunikační témata

Ústředním cílem komunikace v roce 2023 bylo podpořit nastartování konsolidace veřejných financí, které se mj. v důsledku opatření realizovaných v období pandemie COVID-19 ocitly v hluboké střednědobé nerovnováze.

Hlavním komunikačním tématem se tak v roce 2023 stal tzv. konsolidační balíček, který vláda v květnu představila veřejnosti jako reakci na vysoký strukturální deficit veřejných rozpočtů.

Neméně důležité bylo z pohledu komunikace téma penzijní reformy, přesněji řečeno návrhů na dílčí úpravy průběžného důchodového systému, které byly představeny spolu s konsolidačním balíčkem a jejichž cílem je zvrátit rychle se prohlubující záporné saldo důchodového účtu způsobené nepříznivým demografickým vývojem a výhledem.

Téma rychle se prohlubujícího deficitu důchodového účtu rezonovalo i v souvislosti se snížením výše mimořádné valorizace důchodů, které vláda provedla v reakci na vysoké potenciální výdaje, jež by bez zásahu vlády vznikly a v budoucnu zatěžovaly státní rozpočet. Rozhodnutí vlády bylo následně parlamentní opozicí napadeno u Ústavního soudu, který stížnost opozice zamítl (leden 2024).

Rada věnovala značné komunikační úsilí i kritice trendu rozšiřování mechanismu automatických indexací a valorizací významných výdajových bloků, zejména kvůli snižování fídelnosti veřejných financí a následné zátěže pro veřejné rozpočty v dobách vysoké inflace.

Komunikace s médii a veřejností

Komunikaci s médii jakožto i obsah na webu a sociálních sítích zajišťovala tisková mluvčí ve spolupráci s členy Rady či aparátem Úřadu. V době, kdy mluvčí čerpala mateřskou dovolenou, se o plynulý chod komunikace staral externí konzultant v úzké spolupráci s vedoucí Úřadu.

Zástupci médií v posledních letech začali více sledovat účet Rady/Úřadu, ale také účty členů Rady a některých zaměstnanců na sociální síti X, což lze mj. vyvodit z obsahu jejich doplňujících dotazů či poptávek po rozhovorech a vyjádřeních. Vedle odpovědí na dotazy a požadavky komunikovala Rada s médii opět aktivně (a plošně) prostřednictvím tiskových zpráv, vyjádření, sdělení ke stanoviskům, studiím apod. Tisková konference v září 2023 premiérově spojila prezentaci obou zpráv, Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti a Zprávy o plnění pravidel, které Rada

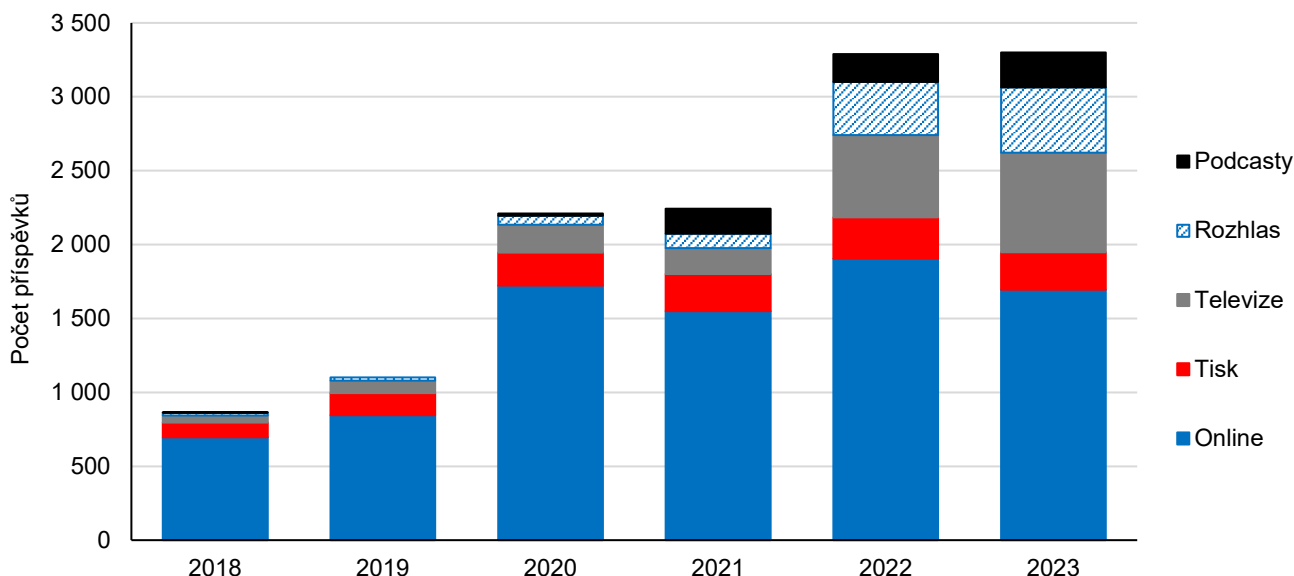
Obdobně byl předmětem kritiky Rady i nový způsob financování Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI), jehož deficitní hospodaření nebylo kryto standardně, tedy transferem ze státního rozpočtu. Část schodku centrální vlády tak byla přenesena ze státního rozpočtu do mimorozpočtového fondu. Takovýto postup snižuje transparentnost hospodaření s veřejnými financemi, a proto představuje nebezpečný precedent do budoucna.

Během roku se členové Rady vyjadřovali i k dalším aktuálním tématům týkajících se fiskální politiky, ať již prostřednictvím pravidelných čtvrtletních stanovisek či formou reakcí na dotazy médií. Tyto dotazy v roce 2023 často směřovaly k důsledkům jednorázových opatření na příjmové i výdajové straně veřejných rozpočtů, vyvolaných nedávnou energetickou krizí a krizí na Ukrajině (například tzv. windfall tax).

I přes tyto jednorázové výdaje přesáhlo saldo státního rozpočtu očištěné o vliv příjmů a výdajů souvisejících s projekty EU a finančních mechanismů hodnotu schváleného deficitu (295 mld Kč) pouze o 4,4 mld Kč. Jak však Rada zdůraznila, toto překročení nepředstavuje problém, neboť odchylka je optikou hospodaření celého sektoru veřejných institucí (včetně státních fondů, samospráv a zdravotních pojišťoven) velmi malá. Z pohledu Rady je klíčové, že se v roce 2023 podařilo přijmout konsolidační opatření a od roku 2024 tak započne proces ozdravování veřejných financí, jenž je závazně naplánován i do následujících let.

dle Zákona povinně vypracovává a předkládá PSP ČR. Stejně jako v roce 2022 byla tisková konference živě streamována na YouTube kanálu Rady, aby se s jejím obsahem mohla napřímo seznámit i zainteresovaná veřejnost.

V roce 2023 se komunikace s médii zaměřila na kvalitu výstupů. Důležitá témata proto byla komunikována na individuální bázi, což vedlo ke vzniku desítek rozhovorů, videopodcastů či autorských komentářů členů Rady (zejména jejího předsedy Mojmíra Hampla) nebo ekonomických analytiků ve (svým zášahem) významných ekonomických či celospolečenských médiích a podcastech. Celkem se v roce 2023 objevilo 3 299 výstupů v online médiích, tisku, televizi, rozhlasu nebo v podcastech zmiňující NRR či ÚNRR (viz graf 9).

Graf 9 Mediální výstupy zmiňující NRR/ÚNRR

Zdroj: ÚNRR.

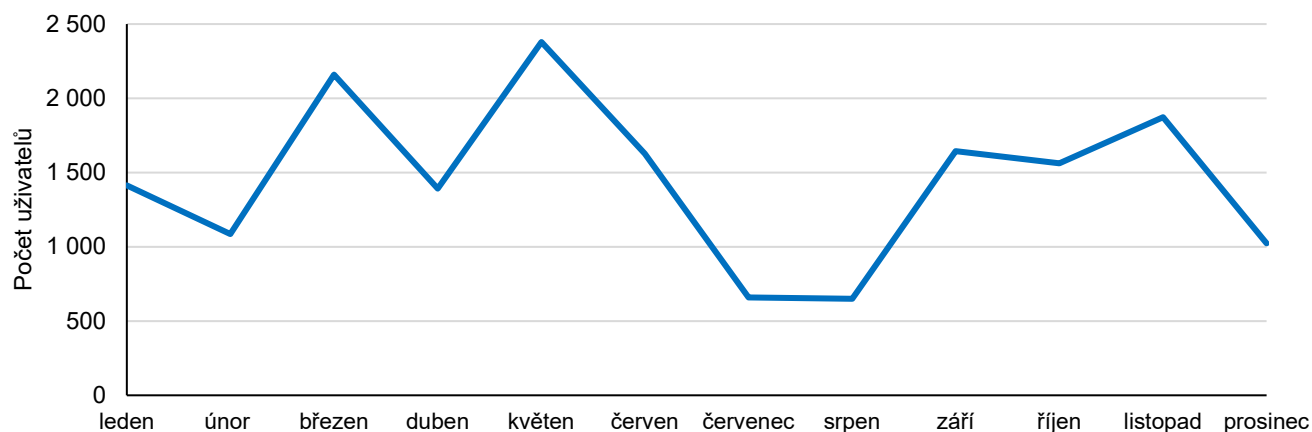
V roce 2023 výrazně poklesl počet dotazů či zpětné vazby ze strany veřejnosti, která se na Úřad či Radu obracela prostřednictvím elektronické podatelny či emailu podatelny. Veřejnost naopak častěji

Webové stránky www.rozpocetvarada.cz

Hlavním komunikačním nástrojem centralizujícím informace o Radě, Úřadu a jejich aktivitách jsou webové stránky, které byly v nové podobě a s novými funkcemi spuštěny těsně před začátkem roku 2023. Zástupci médií, ale i ti, kteří se zajímají o oblast veřejných financí, na webových stránkách mohou najít informace o stavu a vývoji veřejných financí, novinky o aktuálním dění v Radě a Úřadu, jakožto i veškeré zprávy, sdělení, stanoviska, studie a další oficiální materiály vydávané Radou. Dle dostupných dat o návštěvnosti se nový web osvědčil jako kvalitní nástroj pomáhající k lepšímu zorientování se

kontaktovala přímo člena Rady, na kterého svoji otázku směřovala. Člen Rady na relevantní dotazy následně i sám reagoval.

v problematice veřejných financí a médiím navíc k získání informací, které potřebují. Web v roce 2023 zaznamenal přes 28,7 tisíc návštěv, které uskutečnilo téměř 16 tisíc (unikátních) uživatelů, viz graf 10. Nejčastěji navštěvovanými stránkami po homepage jsou osvětová stránka *Vše o veřejných financích* a *Kalkulačka veřejných příjmů a výdajů státního rozpočtu*, na které uživatelé přicházejí nejčastěji přes vyhledávače, napřímo zadáním URL či proklikem ze sociálních sítí. Dá se tedy říci, že nový web splnil očekávání, se kterým byl v roce 2022 vysoutěžen a předělán.

Graf 10 Počet uživatelů webové stránky www.rozpocetvarada.cz v roce 2023

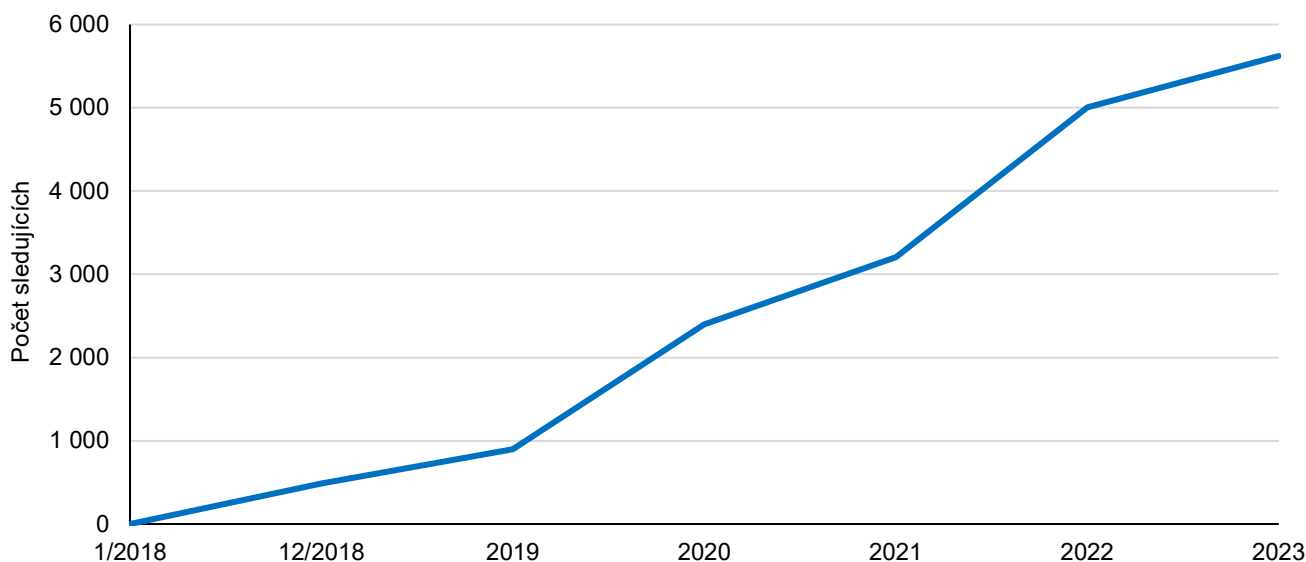
Zdroj: ÚNRR.

Komunikace na sociálních sítích

Nejrelevantnější sociální sítí vzhledem ke skladbě uživatelů nadále zůstává Twitter, přejmenovaný v roce 2023 na X, a to i přes změnu algoritmů, která vedla k tomu, že neplacené (nesponzorované) účty,

mezi které patří i účet NRR, zaznamenaly rapidní pokles zobrazení na příspěvek (zásah). V roce 2023 bylo publikováno 146 postů a počet sledujících vzrostl o 615 na 5 622 (graf 11).

Graf 11 Počet sledujících na sociální síti X (Twitter)



Zdroj: ÚNRR.

Své publikum si NRR postupně buduje i na sociální síti LinkedIn kde, stejně jako na síti X, působí pouze organicky. Aktuálně sleduje účet Rady na LinkedInu 1 190 uživatelů, o 446 více než v roce 2022, kteří si v roce 2023 mohli přečíst 65 postů.

Rada má od roku 2022 založen i facebookový účet, nicméně ho využívá spíše sporadicky, pro komunikaci o nejdůležitějších činnostech a událostech v oblasti veřejných financí (o kterých současně informuje i na ostatních sítích). Aktuálně má účet na Facebooku 70 sledujících.

Konference a přednášky

V neposlední řadě je třeba zmínit, že členové Rady i zaměstnanci Úřadu z řad analytiků se v roce 2023 účastnili řady konferencí, přednášek a dalších akcí, kam byly pozváni jako experti pro oblast veřejných

financí (viz mj. kapitulu 8). Současně člen Rady, Petr Musil, k tomuto tématu v roce 2023 zahájil sérii přednášek #NRRedu na středních školách a gymnáziích.

9.1 Poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Úřad patří podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, mezi subjekty, které mají povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. V souladu s ustanovením § 18 tohoto zákona zveřejňuje ÚNRR, jakožto povinný subjekt, tuto Výroční zprávu za rok 2023 o své činnosti v oblasti poskytování informací.

Úřad v roce 2023 postupoval v oblasti poskytování informací v souladu s uvedeným zákonem a dalšími platnými právními předpisy.

ÚNRR obdržel v roce 2023 celkem 2 podání podle tohoto zákona (viz tabulku 7). Žádosti byly přijaty prostřednictvím služby datových schránek a elektronické pošty. Z celkového počtu 2 žádostí byla 1 odložena dle ustanovení § 14 odst. 5 písm. a) Zákona.

Nebyla přijata žádná odvolání proti rozhodnutí o odložení žádosti. Úřad neobdržel žádné stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace.

Tabulka 7 Žádosti o informace v roce 2023

	Počet
Obdržené žádosti o informace	2
Vydaná rozhodnutí o odmítnutí žádosti	0
Vydaná rozhodnutí o odložení žádosti	1
Podaná odvolání proti rozhodnutí	0
Opis podstatných částí každého rozsudku soudu	0 (žádný rozsudek nebyl vydán)
Stížnosti podané podle ustanovení § 16a	0
Poskytnuté výhradní licence	0

Zdroj: ÚNRR.

Všechny dotazy a odpovědi byly zveřejněny na webových stránkách Úřadu v sekci Zásady pro podávání žádostí o informace dle zákona

č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.⁵⁶

⁵⁶ <https://www.rozpocetovarada.cz/urad-nrr/poskytovani-informaci/>.

10 Hospodaření s rozpočtovými prostředky

Zákon č. 449/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2023, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o státním rozpočtu“), obsahuje pro kapitolu 359 – ÚNRR celkové příjmy ve výši 0 Kč a celkové výdaje ve výši 26 286,99 tis. Kč. Z celkového objemu výdajů bylo čerpáno 24 076,40 tis. Kč, tj. rozpočet kapitoly byl čerpán na 91,6 % rozpočtu po změnách. Do rozpočtu byly zapojeny nároky z nespotebovaných výdajů (dále také „NNV“) ve výši 11 137,96 tis. Kč. Na základě ustanovení § 25a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), nebyly vázány žádné prostředky za neobsazené pracovní místo. Konečný rozpočet výdajů tedy dosáhl výše 35 214,36 tis. Kč. Přehled poskytuje tabulka 8.

Rozpočtové prostředky byly vynakládány na úkoly vyplývající ze zákona. Závazné ukazatele rozpočtu kapitoly byly pro rok 2023 schváleny usnesením rozpočtového výboru PSP ČR č. 83 z 12. schůze ze dne 18. května 2022 ve výši 24 956,23 tis. Kč. Změna nastala snížením plánovaných výdajů oproti střednědobému výhledu pro rok 2023, a to díky snížení užších provozních a kapitálových výdajů o 10 % (tj. o 417 300 Kč) dle požadavku MF ČR ze dne 25. dubna 2022. Dále ÚNRR snížil kapitálové výdaje o 135 000 Kč.

V mezidobí však došlo v důsledku změny částky, která byla podle aktuálně platné legislativy potřebná pro platy představitelů státní moci (a z toho plynoucího příslušenství), ke zvýšení výdajů o 905 594 Kč. Usnesením vlády č. 729 ze dne 31. srpna 2022 došlo s účinností od 1. září 2022 k úpravě platových poměrů zaměstnanců ve veřejných službách a správě (zvýšení o 10 %). MF ČR v této souvislosti požádalo, aby byly zvýšeny rozpočtované mzdové prostředky, které jsou zanášeny do Integrovaného informačního systému Státní pokladny (IISSP), pro rok 2023 o 4 %. To včetně příslušenství představuje zvýšení výdajů na platy zaměstnanců v pracovním poměru o 425 169 Kč. Rozpočet byl tedy schválen ve výši 26 286,99 tis. Kč.

V roce 2023 bylo ÚNRR přiděleno na platy zaměstnanců celkem výdajů z rozpočtu po změnách 8 140,18 tis. Kč a bylo čerpáno 7 471,39 tis. Kč, tj. 91,8 %. Nebyly využity zapojené NNV. Na základě ustanovení § 25a zákona o rozpočtových pravidlech nebyly vázány žádné prostředky za neobsazené pracovní místo. Konečný rozpočet tedy činil 8 713,33 tis. Kč a byl čerpán na 85,7 %.

Průřezový ukazatel „platy zaměstnanců v pracovním poměru vyjma zaměstnanců na služebních místech“ byl dodržen.

Průměrný přepočtený počet zaměstnanců je v celoročním vyjádření 11,38, tj. 94,83 % z celkového schváleného počtu 12 plánovaných systemizovaných pracovních míst v celoročním vyjádření. Ke dni 31. prosince 2023 měl ÚNRR celkem 13 zaměstnanců (fyzických osob), tj. 11,38 přepočtených pracovních úvazků. Průměrný měsíční hrubý plat zaměstnanců ÚNRR činil 54 711 Kč. Výše průměrného platu je ovlivněna skutečností, že 85 % zaměstnanců ÚNRR má vysokoškolské vzdělání.

Na ostatní platby za provedenou práci bylo pro rok 2023 přiděleno ÚNRR celkem výdajů rozpočtu po změnách 6 200,4 tis. Kč a bylo čerpáno 5 971,58 tis. Kč, tj. 96,30 %.

Na platy představitelů Národní rozpočtové rady byly ÚNRR přiděleny celkem výdaje rozpočtu po změnách 5 300,4 tis. Kč a čerpáno bylo 5 300,4 tis. Kč, tj. 100 %. Byly zapojeny NNV ve výši 217,65 tis. Kč. Konečný rozpočet tedy činil 5 518,05 tis. Kč.

Na ostatní osobní výdaje byla přidělena částka rozpočtu po změnách 900 tis. Kč, která byla čerpána ve výši 671,18 tis. Kč, tj. 74,60 %. Byly zapojeny NNV ve výši 700 tis. Kč. Konečný rozpočet tedy činil 1 600 tis. Kč. Tyto prostředky byly využity na dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, zejména na úhradu činností odborníků v oblasti makroekonomických a fiskálních analýz, které si ÚNRR nemůže vzhledem k počtu systemizovaných míst a objemu prostředků na platy dovolit zaměstnat v pracovním poměru, a dále na činnost interního auditora dle zákona o finanční kontrole. Průřezový ukazatel stanovený pro platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci byl dodržen.

K 1. lednu 2024 činil objem NNV celkem 11 137,96 tis. Kč, z toho na profilující výdaje na platy a ostatní platby za provedenou práci kromě platů státních zaměstnanců připadalo 2 388,4 tis. Kč a na profilující výdaje na programové financování (programy podle ustanovení § 13 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech) 194,29 tis. Kč. Na neprofilující výdaje připadalo 8 555,29 tis. Kč.

Hlavním důvodem nespotebování všech přidělených rozpočtových prostředků za rok 2023 jsou úspory v oblasti běžných a kapitálových výdajů, kdy panovaly obavy z dalšího snižování finančních prostředků z důvodu konsolidace veřejných financí. Vzhledem k tomu, že ÚNRR je již etablovaný, tak v roce 2023 se již nepožadovalo vybavení kanceláří ani výpočetní technika, a tímto se ušetřilo na provozních prostředcích. Pro další roky se ale plánuje investice do nové obnovy výpočetní techniky z důvodu opotřebení. Dalším důvodem snížení nákladů byla úspora ve službách, neboť v tomto roce nebyly vyhlášeny žádné výběrové zakázky. V dalších letech

předpokládáme navýšení nákladů v oblasti služeb, neboť u uzavřených smluv budou končit jejich platnosti, a budou se muset vysoutěžit znovu.

K úsporám také vedl přesun velké části odborných konferencí či seminářů do online prostředí, díky čemuž byl rozpočet na cestovné a účastnické poplatky na konference čerpán jen v částce 159,65 tis. Kč. NNV Úřad využije na úhradu provozních výdajů, které budou zvýšeny z důvodu inflace a navýšení cen za energie oproti údajům uvedených ve schváleném střednědobém výhledu rozpočtu na rok 2024. ÚNRR tedy plánuje využití ušetřených prostředků na pokrytí provozních výdajů na rok 2024.

V kapitole 359 – Úřad Národní rozpočtové rady bylo v roce 2023 v souladu s rozpočtovými pravidly provedeno celkem devět rozpočtových opatření. Prostřednictvím rozpočtových opatření byly realizovány přesuny finančních prostředků v rámci schváleného rozpočtu, které sloužily k pokrytí rozpočtově nezajištěných potřeb a k hospodárnému využití rozpočtových prostředků.

Tabulka 8 Přehled o plnění stanovených závazných ukazatelů v roce 2023 (v tis. Kč)

Ukazatel	2022				2023			Plnění (%)	
	Skutečnost	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Konečný rozpočet	Skutečnost	z toho mimo-rozpočtové zdroje	Plnění (%)		
							k rozpočtu po změnách	ke konečnému rozpočtu	
SOUHRNNÉ UKAZATELE									
Příjmy celkem	21,81				43,67				
Výdaje celkem	24 094,73	26 286,99	26 286,99	35 214,36	24 076,40	557,56	91,60	68,40	
SPECIFICKÉ UKAZATELE – PŘÍJMY									
Daňové příjmy									
Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	21,81				43,67				
<i>v tom:</i>									
- příjmy z rozpočtu EU bez SZP									
- ostatní nedaň. příjmy, kapitál. příjmy a přijaté transfery celkem	21,81				43,67				
SPECIFICKÉ UKAZATELE – VÝDAJE									
Výdaje na zabezpečení plnění úkolů Úřadu Národní rozpočtové rady	24 094,73	26 286,99	26 286,99	35 214,36	24 076,40	557,56	91,60	68,40	
PRŮŘEZOVÉ UKAZATELE									
Platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci	13 139,76	14 340,58	14 340,58	15 831,37	13 442,97		93,70	84,90	
Povinné pojistné placené zaměstnavatelem	4 434,51	4 847,12	4 847,12	5 714,45	4 440,26		91,60	77,70	
Základní příděl fondu kulturních a sociálních potřeb	167,20	163,80	163,80	163,80	150,12		91,60	91,60	
Platy zaměstnanců v pracovním poměru vyjma zam. na služebních místech	8 302,68	8 140,18	8 140,18	8 713,33	7 471,39		91,80	85,70	
Platy zaměstnanců na služebních místech dle zákona o státní službě									
Platy zaměst. v pracovním poměru odvozené od platů ústavních činitelů									
Zajištění přípravy na krizové situace podle zákona č. 240/2000 Sb.									
Výdaje spolufin. zcela nebo částečně z rozpočtu EU bez SZP celkem									
<i>v tom:</i>									
- ze státního rozpočtu									
- podíl rozpočtu Evropské unie									
Výdaje vedené v infor. systému program. financování EDS/SMVS celkem	510,21			194,29					

Zdroj: ÚNRR.

Pozn.: EU = Evropská unie, SZP = společná zemědělská politika, EDS/SMVS = evidenční dotační systém / správa majetku ve vlastnictví státu.

11 Kontrolní činnost

11.1 Vnitřní kontroly

ÚNRR zajišťuje v rámci vnitřního kontrolního systému finanční kontrolu vycházející ze současně platných legislativních ustanovení, konkrétně pak zákon o finanční kontrole a prováděcí vyhlášky MF ČR č. 416/2004 Sb.

Vnitřní kontrolní systém je na ÚNRR vymezen samostatným dokumentem *Směrnice k zabezpečení finanční kontroly a podpisová oprávnění Úřadu Národní rozpočtové rady*, v platném znění, která nastavuje koncepční rámec finanční kontroly na ÚNRR v podobě tří základních pilířů:

1. systému řídicí kontroly (příkazci operací, správci rozpočtu a hlavní účetní),
2. systému interního auditu,
3. systému vnitřní kontroly.

V roce 2023 probíhaly řídicí kontroly účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti použití finančních prostředků ze všech veřejných finančních podpor po linii řízení.

Následnou kontrolou prověřované doklady potvrzují, že nebyly zjištěny případy, kdy by nebylo podpisem stvrzeno provedení řídicí kontroly příkazci operací před i po uskutečnění operace, kontroly správci rozpočtu před uskutečněním operace a hlavního účetního po uskutečnění operace.

11.2 Vnější kontroly

V ÚNRR byly v roce 2023 provedeny dvě vnější kontroly. První z nich spočívala v provedení kontroly bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Další kontrolou byl pravidelný audit zpracování osobních údajů

11.3 Audit účetní závěrky

Účetní závěrka Úřadu za rok 2023 byla ověřena nezávislým auditorem s kladným výrokem.

O výsledcích předběžné a průběžné kontroly byl informován interním auditorem vedoucí ÚNRR, který výsledky projednával na poradách Rady.

Útvar interního auditu vykonával svoji činnost na základě schváleného ročního plánu.

1. Významným úkolem realizovaných auditních činností bylo prověření naplňování požadavku ustanovení § 26 („předběžná kontrola“) a ustanovení § 27 („následná kontrola“) zákona o finanční kontrole u:
 - a. nákupu zboží a služeb za období:
 - i. červenec až prosinec 2022,
 - ii. leden až červen 2023.
2. Další auditní činnost byla zaměřena na prověření:
 - a. předpisové základny ÚNRR,
 - b. aplikace směrnice o poskytování příspěvku na stravování zaměstnanců v období leden až červen 2023,
 - c. prověření zařazování majetku ÚNRR za období od 2. ledna do 6. listopadu 2023,
 - d. audit vnitřního řídicího a kontrolního systému uvnitř ÚNRR.
3. Nedílnou součástí činnosti interního auditu v roce 2023 byla i spolupráce s útvary MF ČR (Centrální harmonizační jednotkou a Auditním orgánem).

se zaměřením na soulad pracovních postupů a procesů s požadavky obecného nařízení o ochraně osobních údajů (EU) 2016/679 („GDPR“).

12 Záměry a předpokládaný vývoj do budoucna

Národní rozpočtová rada bude i v roce 2024 opět v první řadě plnit svoje zákonné povinnosti. V dubnu 2024 v souladu se Zákonem zveřejní výši dluhu sektoru veřejných institucí za předchozí kalendářní rok stejným způsobem, jakým se vyhláší zákony. Rada také v souladu se Zákonem vydá stanovisko Ministerstvu financí České republiky ke stanovení výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů na rok 2025. V září 2024 Rada plánuje vydat Zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a Zprávu o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2023. Rada bude podobně jako v předchozích letech zveřejňovat pravidelná čtvrtletní stanoviska k vývoji veřejných financí.

Nad rámec povinností daných Zákonem pak NRR bude reagovat na aktuální dění v oblasti veřejných financí, ať již prostřednictvím odborných informačních studií nebo mediálními výstupy. Rok 2024 bude specifický několika faktory.

Za prvé, v roce 2025 se uskuteční volby do PSP ČR a státní rozpočet bude sestavovaný s vědomím, že se jedná o rozpočet pro volební rok. Rada tak bude monitorovat a pozorně sledovat rodící se politické návrhy na případné změny v příjmových i výdajových politikách.

Za druhé, v roce 2024 by mělo dojít k další novelizaci zákonů, jež upravují parametry penzijního systému (tzv. „velká důchodová reforma“). Tato novelizace bude klíčovým parametrem pro zlepšení udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém a dlouhodobém horizontu.

Za třetí, potenciálně zásadní událostí může být z pohledu veřejných financí reforma evropských fiskálních pravidel, k jejichž finální kompletaci by mělo dojít právě v roce 2024 a nová pravidla by tak mohla začít platit již od roku 2025.

Na mezinárodním poli bude NRR i nadále pokračovat ve spolupráci s ostatními nezávislými fiskálními institucemi, zejména na úrovni členských států Evropské unie nebo v setkáních s dalšími významnými stakeholdery (např. ratingové agentury). I v letošním roce by se mělo uskutečnit setkání se slovenskou Radou pre rozpočtovú zodpovednosť, přičemž tentokrát bude slovenská strana v hostitelské roli.