

**Úřad
Národní
rozpočtové
rady**

VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2024

Kapitola 359 – Úřad Národní rozpočtové rady

V Praze dne 27. března 2025

č. j. ÚNRR-380/2025

VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2024
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 2024	10
3.1 PŮVODNÍ ZÁMĚRY	10
3.2 HOSPODAŘENÍ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ.....	10
3.3 ŘÍJNOVÁ NOVELIZACE STÁTNÍHO ROZPOČTU V DŮSLEDKU ZÁŘIJOVÝCH POVODNÍ	14
3.4 VÝVOJ DLUHOVÉ KVÓTY.....	14
3.5 NASTAVENÍ FISKÁLNÍ POLITIKY V ROCE 2025	15
3.6 VÝNOSY Z DRAŽEB EMISNÍCH POVOLENEK	15
3.7 ÚSPORY ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	17
3.8 ZMĚNY VÝSLEDKU SALDA HOSPODAŘENÍ A VÝŠE DLUHU SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ ZA ROK 2023 ZPŮSOBENÉ NOTIFIKACEMI A REVIZEMI NÁRODNÍCH ÚČTŮ V ROCE 2024	20
4 NOVÝ FISKÁLNÍ RÁMEC EU	25
5 DŮCHODOVÝ SYSTÉM V ROCE 2024	27
5.1 NOVELY ZÁKONA O DŮCHODOVÉM POJIŠTĚNÍ	27
6 PŘEHLED ČINNOSTI ZA ROK 2024	30
7 PERSONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ ÚŘADU	33
7.1 ORGANIZAČNÍ SCHÉMA	33
8 ZAHRANIČNÍ CESTY A MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE	35
9 KOMUNIKACE S VEŘEJNOSTÍ A MÉDII	36
9.1 POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ PODLE ZÁKONA Č. 106/1999 SB., O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM	38
10 HOSPODAŘENÍ S ROZPOČTOVÝMI PROSTŘEDKY	40
11 KONTROLNÍ ČINNOST	43
11.1 VNITŘNÍ KONTROLY	43
11.2 VNĚJŠÍ KONTROLY.....	43
11.3 AUDIT ÚČETNÍ ZÁVĚRKY.....	43
12 ZÁMĚRY A PŘEDPOKLÁDANÝ VÝVOJ DO BUDOUCNA	44

Úvodní slovo předsedy Národní rozpočtové rady

Vážené dámy, vážení pánové,

Národní rozpočtová rada (dále také „NRR“ nebo „Rada“) má uplynutím roku 2024 za sebou „sedmi-letku“ své existence. A stejně jako dva předchozí roky, rok 2024 přinesl několik zásadních momentů z hlediska rozpočtové politiky, a tedy i z hlediska hlavní náplně činnosti NRR.

Rok 2024 znamenal v první řadě první rok působení takzvaného konsolidačního balíčku, který byl připravován, a nakonec i schválen v roce 2023. O jeho přípravách a vzniku jsem koneckonců na tomto místě informoval vloni. Poprvé jsme tak mohli ve veřejných rozpočtech identifikovat dopad důležitých změn, které přispívají k postupnému návratu veřejných financí na trajektorii dlouhodobé udržitelnosti. Přestože jsme jako Rada několikrát konstatovali, že si dovedeme představit mnohem ambicióznější konsolidační úsilí, musím i zde zopakovat, že vítáme alespoň ta, na nichž se po mnohaměsíčním vyjednávání shodla parlamentní většina.

Uplynulý rok byl ale také rokem, kdy do našich veřejných financí efektivně vstoupily další výdajové položky, u nichž byl zaveden automat na jejich pravidelné zvyšování. Kromě již léta platné automatické valorizace penzí tak od roku 2024 také automaticky valorizujeme výdaje na obranu (závazek vydávat na obranu alespoň dvě procenta nominálního HDP), platby za státní zdravotní pojištěnce (schéma podobné jako u penzí), výdaje na regionální školství a též nově automaticky valorizujeme platy a odměny všech politiků na úrovni místních vlád, tedy obcí a krajů. Rovněž z těchto důvodů Rada upozorňovala, že vládní balíček konsoliduje z velké části nové dodatečné výdaje, které do veřejných rozpočtů zařadila právě stávající vláda. O problematičnosti automatických valorizací pro dlouhodobou říditelnost veřejných financí jsme na tomto místě a na řadě jiných jako Rada taktéž opakovaně mluvili.

I tak je však nutné jasně konstatovat, že v roce 2024 velmi pravděpodobně došlo (oficiální údaje v době vypracovávání této Výroční zprávy nebyly k dispozici) ke snížení schodku českých veřejných financí pod tři procenta HDP a v porovnání s rokem 2023 tento schodek klesl přibližně o jeden procentní bod HDP. Pod touto kritickou hladinou by se schodek měl udržet i v roce letošním.

Ovšem z hlediska strukturálního schodku, který nejen NRR, ale i zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů, (dále též „Zákon“) chápe jako zcela klíčový ukazatel pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, v roce 2024 k dramatickému zlepšení nedošlo. České veřejné finance si s sebou stále nesou strukturální schodek okolo dvou procent HDP. Formálně

tím sice Česko plní národní fiskální pravidlo vtělené do Zákona, ovšem bez dalšího konsolidačního úsilí jej velmi pravděpodobně nebude schopno plnit už v nejbližších dvou letech.

V této souvislosti je třeba zmínit další změnu, kterou uplynulý rok přinesl. Jedná se o opětovné „zapnutí“ fiskálních pravidel Evropské unie, ovšem v nové podobě. Základní limity pro schodky veřejných financí (maximálně tři procenta HDP) a veřejný dluh (maximálně šedesát procent HDP) dané primárním evropským právem samozřejmě stále platí, ale nová fiskální pravidla EU přináší jiný způsob stanovování a naplňování cílů ve fiskální politice. Přestože smyslem změny těchto pravidel bylo jejich zjednodušení a větší srozumitelnost při zachování jejich přísnosti, NRR se obává, že výsledkem je naopak sada měkčích pravidel, které jsou v součtu komplikovanější a nepřehlednější. Pro Českou republiku nicméně i nadále platí, že pokud bude plnit národní fiskální pravidla, vyhoví i pravidlům unijním.

Rok 2024 byl také rokem přípravy státního rozpočtu na rok 2025, tedy na rok volební. Z novodobé historie České republiky i z reality vyspělých demokracií víme, že příprava uměřeného státního rozpočtu na volební rok nemusí být zcela v souladu s pravidly rozpočtové kázně. A historie též ukázala, že sestavení státního rozpočtu na volební rok je tím složitější, čím více politických subjektů se podílí na vládní většině. Z tohoto pohledu nebyl loňský rok výjimkou.

Na druhé straně je třeba říci, že návrh státního rozpočtu na rok 2025 nebyl zdaleka nejhorším návrhem státního rozpočtu na volební rok, jaký Česká republika zažila. Přesto Národní rozpočtová rada formulovala několik zásadních výhrad, které k předloženému návrhu měla. Celkový objem prostředků, o jejichž naplnění NRR měla (a stále má) pochybnosti, dosahuje necelých 45 miliard korun. Budeme proto v průběhu roku 2025 bedlivě sledovat, jak se daří plán státního rozpočtu na rok 2025 naplňovat.

V neposlední řadě nelze opomenout, že poměrně rozsáhlou část území České republiky v loňském roce opět zasáhly ničivé povodně. Přestože celkový počet obětí i rozsah materiálních škod byl výrazně menší než po předchozích velkých živelních katastrofách spojených s velkou vodou, povodně výrazně zasáhly jak do přípravy státního rozpočtu na rok 2025, tak do státního rozpočtu roku 2024.

Vláda pod vlivem prvních odhadů škod předložila novelu státního rozpočtu na rok 2024 s dodatečnými výdaji ve výši 30 miliard korun, o něž zároveň navýšila plánovaný schodek. Vláda se rovněž v návrhu novelty zavázala, že dodatečné výdaje budou použity

pouze na financování následků povodní, a to zejména na odstraňování škod vzniklých na majetku ve vlastnictví státu. Plnění státního rozpočtu za rok 2024 ukázalo, že zhruba polovina výdajů určených na odstraňování následků povodní byla alokována na jiné účely a skutečné hotovostní čerpání prostředků na tento účel ovlivnilo hotovostní saldo státního rozpočtu jen na úrovni jednotek miliard korun. Hotovostní saldo po očištění o příjmy a výdaje souvisejícími s projekty EU tak činilo 287 miliard korun.

Povodně ovlivnily i návrh státního rozpočtu na rok 2025, jehož původně plánovaný schodek byl navýšen o 10 miliard korun na 241 miliard. Sledování výdajů na odstraňování následků zářijových povodní tak zůstane i v roce 2025 jednou z důležitých agend Národní rozpočtové rady, stejně jako příprava státního rozpočtu na rok 2026, jehož sestavení bude z řady objektivních důvodů (ukončení platnosti tzv. windfall tax, upravené nakládání s výnosy z emisních povolenek či další snížení strukturálního salda atd.) ještě náročnější, než bylo konstruování rozpočtů v minulosti.

V letošním roce i v příštích několika letech bude mít na české veřejné finance poměrně zásadní dopad vývoj v zahraničí. V souvislosti se změnou administrativy Spojených států totiž narůstá riziko rozpoutání globální obchodní války, která může negativně ovlivnit hospodářskou kondici ekonomického prostoru, v němž je Česká republika situována. Případné zpomalení ekonomického růstu je tak rizikem, které může očekávaný vývoj českých veřejných financí zhoršit, přičemž již nyní je český hospodářský růst

negativně ovlivňován několikačtvrtletní stagnací či poklesem německé ekonomiky.

Nemusí však jít jen o ekonomické dopady. Už dnes od mnoha čelních představitelů Evropské unie (dále též „EU“) zaznívají názory, že vzhledem k nutnosti posílit svou obranyschopnost členských zemí EU by se měly obranné výdaje vyčlenit z ukazatelů, podle nichž se posuzuje nejen fiskální zdraví jednotlivých zemí EU, ale i plnění fiskálních pravidel. Objevil se i návrh na opětovné přechodné „vypnutí“ fiskálních pravidel, jako tomu bylo během pandemie COVID-19, a to právě jako prostředek pro zvýšení dluhového financování obranyschopnosti bez ohledu na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí.

Vážené dámy, vážení pánové, vzhledem ke všemu řečenému je Národní rozpočtová rada nadále připravena v souladu se svým zákonným mandátem přispívat ke stabilizaci veřejných financí, vymáhat dodržování pravidel řádného rozpočtování, kultivovat debatu o veřejných financích a zasazovat se o tvorbu a šíření idejí, které pomohou udržet naši zemi dlouhodobě v kategorii států fiskálně a makroekonomicky robustních a stabilních. Koneckonců je to jeden z hlavních cílů, které NRR svěřili při jejím vzniku zákonodárci.

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 též „Poslanecká sněmovna“ nebo „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;
- s účinností od 1. ledna 2025 vypracovává a vládě České republiky (dále také „vláda“) a Poslanecké sněmovně předkládá stanovisko k dopadu navrhovaných úprav v oblasti důchodového pojištění na udržitelnost veřejných financí, pokud tyto návrhy podle vyhodnocení Rady významně ovlivní dlouhodobou finanční udržitelnost veřejných financí.

Stanoviska a zprávy vydávané Radou slouží jako podklady pro vládu, Poslaneckou sněmovnu a územní samosprávy mimo jiné k tomu, aby mohly co nej přesněji 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

šestileté funkční období. Po jmenování viceguvernéřkou 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

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.

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.

Předseda Národní rozpočtové rady **Mojmír Hampel**



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 též „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 2024 vypršel mandát většině členů. Vláda na návrh Rady obměnila složení Výboru a s účinností od 1. května 2024 byl Výbor devítičlenný. Během druhé poloviny roku 2024 na své členství rezignoval PhDr. Jakub Seidler, Ph.D.

Ke konci roku 2024 bylo složení Výboru následující:

Předseda:

- Mgr. Michal Skořepa, Ph.D., ekonom České spořitelny, a.s., a člen prognostického panelu ČBA.

Místopředseda:

- RNDr. Pavel Sobišek, hlavní ekonom UniCredit Bank Czech Republic and Slovakia, a.s.

Členové (v abecedním pořadí):

- Ing. Jan Bureš, hlavní ekonom Patria Finance a seniorní ekonom ČSOB/KBC;
- Ing. Bohuslav Čížek, Ph.D., MBA, ředitel Sekce hospodářské politiky a zástupce generálního ředitele Svazu průmyslu a dopravy ČR;
- Ing. Radomír Jáč, hlavní ekonom Generali Investments CEE, investiční společnost, a.s.;
- Ing. Petr Král, ředitel sekce měnové České národní banky;
- doc. Ing. Tomáš Pavelka, Ph.D., ekonomický poradce Českomoravské konfederace odborových svazů;
- 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
31.01.2024	-	-
16.04.2024	realistická (pro 9 z 9)	realistická (pro 9 z 9)
29.08.2024	realistická (pro 7 ze 7)	realistická (pro 5 ze 7)
14.11.2024	-	-

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

Pozn.: na zasedání 31. ledna a 14. listopadu 2024 Výbor hodnotil situaci, ale nevydal stanovisko. Na listopadovém zasedání navíc zpětně zhodnotil prognózy použité pro přípravu státního rozpočtu na rok 2023 (viz hlavní text).

Výbor v roce 2024 zasedal celkem čtyřikrát. Stanoviska k makroekonomické prognóze a k predikci příjmů sektoru veřejných institucí vydal v dubnu a srpnu. Výbor hodnotil oba druhy předpovědí většinou jako realistické (viz tabulku 1). Dílčí výhrady se týkaly především očekávané inflace, kdy členové Výboru v porovnání s MF ČR očekávali růst cen – a tedy i vývoj nominálních veličin včetně HDP – spíše pomalejší.

V srpnovém stanovisku Výbor upozornil, že se při hodnocení predikce příjmů zaměřil na tradiční daňové příjmy úzce navázané na makroekonomický vývoj, neboť u zbylých typů příjmů jeho členové po citovali nedostatek potřebných informací. „*Tento*

problém se týkal především inkasa daně z neočekávaných zisků a příjmů z prodeje emisních povolenek, tedy dvou objemově rozhodně nikoliv zanedbatelných položek. Členové proto vyjádřili silnou potřebu hledat společně s MF ČR způsob, jak tento problém v nejbližší budoucnosti řešit.“²

Dne 14. listopadu 2024 Výbor zpětně posuzoval prognózy MF ČR, na nichž byl založen státní rozpočet pro rok 2023. V souborném stanovisku konstatoval, že materiály nevykazovaly známky podstatného zkrácení, přičemž bral ohled na makroekonomické nejistoty spojené s prudkým růstem cen energií a rovněž na dopady revize dat ze strany ČSÚ.

² <https://www.rozpocetvarada.cz/tiskove-sdeleni-vrp/hodnoceni-fiskalni-predikce-mf-cr-srpen-2024/>.

3 Veřejné finance v roce 2024

3.1 Původní záměry

Veřejné finance České republiky byly v roce 2024 negativně ovlivněny pomalým ožíváním tuzemské ekonomiky, což mimo jiné souviselo i se stagnací německého hospodářství. Tento rok byl prvním rokem účinnosti většiny opatření vyplývajících z tzv. konsolidačního balíčku a také prvním rokem účinnosti zákona o financování obrany³, ve kterém se Česká republika zavázala k výdajům na obranu státu ve výši nejméně 2 % hrubého domácího produktu. Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2024 až 2026 z dubna 2023 (dále též „Strategie“) odvodila závazný výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů na rok 2024 při strukturálním saldu sektoru veřejných institucí $-2,75$ % HDP ($-219,7$ mld. Kč). Vzhledem k očekávanému přebytkovému strukturálnímu saldu ostatních složek sektoru veřejných institucí⁴ ve výši $0,87$ % HDP ($69,4$ mld. Kč) implikoval rámec strukturální saldo státního rozpočtu a státních fondů ve výši $-3,6$ % HDP ($-289,1$ mld. Kč). Po zohlednění pozice ekonomiky v rámci hospodářského cyklu, vlivu jednorázových a přechodných operací a provedené aktualizaci příjmů a výdajů byl maximální přípustný hotovostní deficit státního rozpočtu a státních fondů stanoven ve výši 270 mld. Kč.

3.2 Hospodaření sektoru veřejných institucí

Saldo sektoru veřejných institucí skončilo v roce 2024 dle aktuálních odhadů ve schodku $2,8$ % HDP⁷. S největší pravděpodobností tak došlo ke splnění maastrichtského kritéria maximálně přípustného deficitu, který skončil po čtyřech letech opět pod hranicí 3 % HDP. Graf 1 nabízí pohled na aktuální odhady sald hospodaření členských států EU v roce 2024. Je patrné, že v mezinárodním kontextu lze hodnotit hospodaření Česka pozitivně.

V hotovostním vyjádření činilo saldo státního rozpočtu $-287,4$ mld. Kč⁸ ($-3,4$ % HDP), zatímco územní samosprávné celky skončily v přebytku okolo 51 mld. Kč⁹ ($0,8$ % HDP). Po zahrnutí hospodaření ostatních jednotek (zdravotní pojišťovny, státní fondy, ústřední příspěvkové organizace) je

Pro rok 2024 byl následně připraven a schválen státní rozpočet s deficitem 252,0 mld. Kč. Zbýlá část přípustného deficitu byla vyčerpána Státním fondem dopravní infrastruktury. Schválený návrh státního rozpočtu počítal s příjmy $1\,940$ mld. Kč a výdaji $2\,192$ mld. Kč, včetně příjmů a výdajů z Evropské unie a finančních mechanismů (EU/FM).

V návrhu státního rozpočtu (září 2023) již bylo odhadováno, že strukturální deficit sektoru veřejných institucí na rok 2024 bude lepší, než jaký implikovala Strategie (duben 2023), a to $2,2$ % HDP. Oproti maximálnímu deficitu totiž došlo k jinému časovému rozložení efektů mezeitím přijatého konsolidačního balíčku. **Celkové saldo sektoru veřejných institucí bylo pro rok 2024 předpokládáno ve stejné výši jako to strukturální, a to $-2,2$ % HDP.**⁵ Během roku 2024 došlo k novelizaci státního rozpočtu, a to v důsledku zářijových povodní. Výše schodku byla v říjnu novelizována na 282 mld. Kč, což pramenilo z navýšení výdajů (konkrétně vládní rozpočtové rezervy) o 30 mld. Kč na odstraňování povodňových škod a následnou obnovu majetku⁶ (více v podkapitole 3.3).

saldo sektoru veřejných institucí odhadováno na -223 mld. Kč ($-2,8$ % HDP).¹⁰

Na výsledné saldo státního rozpočtu v roce 2024 mělo zásadní vliv několik aspektů, které byly způsobeny jak čistě vnějšími okolnostmi, tak i faktory, které bylo možno anticipovat. Část příjmů z prodeje emisních povolenek náleží státnímu rozpočtu a tyto příjmy byly odhadovány ve výši $40,7$ mld. Kč, skutečné inkaso však za rok 2024 činilo pouze $16,6$ mld. Kč (viz podkapitolu 3.6). Naopak daň z neočekávaných zisků byla odhadována ve výši 17 mld. Kč, její inkaso však na konci roku činilo $36,7$ mld. Kč. Daň z příjmů fyzických osob placená plátcí vzrostla meziročně téměř o 14 % a pojistné na sociální zabezpečení o $9,2$ %. Naopak inkaso daně z přidané hodnoty vzrostlo meziročně pouze o $3,0$ % a daň z příjmů právnických osob dokonce meziročně poklesla

³ Zákon č. 177/2023 Sb. o financování obrany České republiky a o změně zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o financování obrany).

⁴ Zejména se jedná o přebytky územních samosprávných celků (viz podkapitolu 3.7).

⁵ Dokumentace k návrhu Zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2024.

⁶ Sněmovní tisk 802/0 - Novela státního rozpočtu na rok 2024.

⁷ MF ČR (leden, 2025): Makroekonomická predikce České republiky.

⁸ Saldo po očištění o vliv prostředků z Evropské unie a finančních mechanismů.

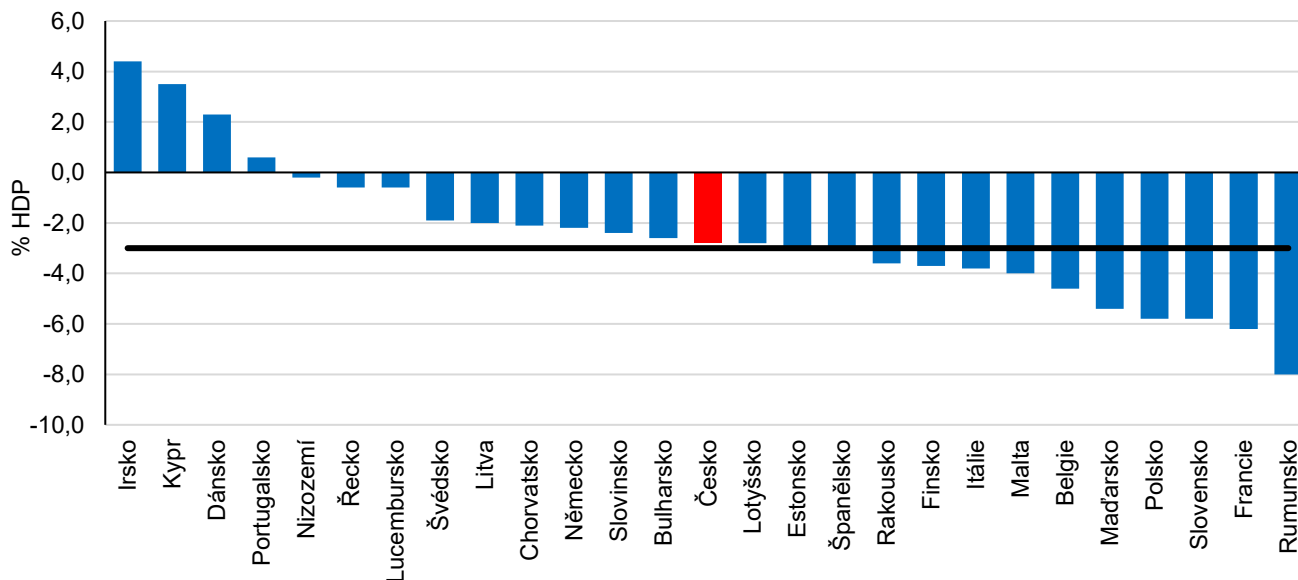
⁹ Předběžný odhad NRR, výsledky budou známy až po prvních notifikacích v dubnu 2025.

¹⁰ MF ČR (leden, 2025): Makroekonomická predikce České republiky.

z důvodu vratek plynoucích z nižší daňové povinnosti oproti zaplaceným zálohám. Alespoň z části lze vývoj inkasa obou daní z příjmů a pojistného v roce

2024 interpretovat jako důsledek postupné normalizace podílu mezd a zisků na HDP po letech 2022 a 2023.

Graf 1 Očekávané saldo hospodaření sektoru veřejných institucí v roce 2024 v zemích EU



Zdroj: Evropská komise (2024); European Economic Forecast (podzim, 2024).

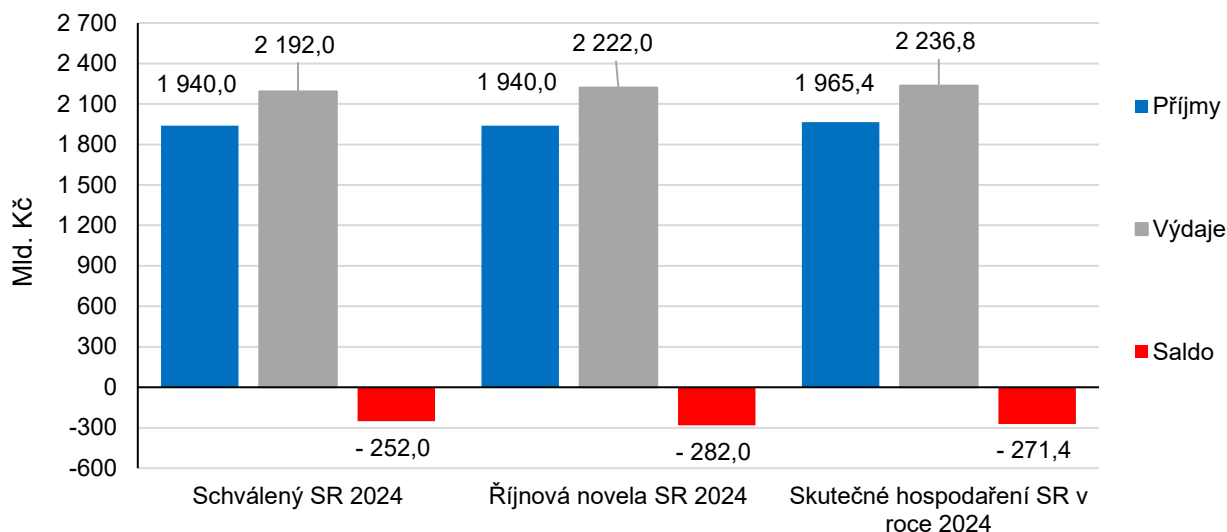
Státní rozpočet nakonec skončil v hotovostním vyjádření v deficitu 271,4 mld. Kč, po očistění o příjmy a výdaje související s EU projekty však bylo saldo méně příznivé a to -287,4 mld. Kč (viz graf 2a a 2b). Z hlediska posouzení dosaženého hotovostního salda státního rozpočtu a dodržení jeho výše vůči hodnotě uvedené v zákoně o státním rozpočtu (-282 mld. Kč pro rok 2024 po novelizaci) NRR upozorňuje, že relevantní hodnotou je **pouze saldo po očistění o příjmy a výdaje související s EU projekty**. Důvodem je to, že plánovaná bilance státního rozpočtu vždy předpokládá neutrální dopad příjmů a výdajů z EU/FM, jelikož příjmy i výdaje jsou rozpočtovány ve stejné výši. Prostředky plynoucí z EU/FM kvůli své časové variabilitě tak mohou trendy ve vývoji státního rozpočtu zkreslovat. Navíc vyšší než rozpočtovaný příjem prostředků z rozpočtu Evropské unie, který vylepšil hotovostní saldo, nevylepší symetricky hospodaření veřejných rozpočtů dle klíčového tzv. maastrichtského kritéria maximálně přípustného deficitu. **Vzhledem k tomu, že očištěné saldo dosáhlo hodnoty -287,4 mld. Kč, došlo k překročení schváleného salda (po říjnové novelizaci) o 5,4 mld. Kč.**

V meziročním srovnání došlo k mírnému zlepšení hotovostního salda. Nicméně zde je třeba upozornit, že meziroční srovnávání výsledků pokladního plnění státního rozpočtu ovlivňuje i skutečnost, že **v letech 2023 a 2024 byla část deficitu centrální vlády (cca 20 mld. Kč) vytvářena nikoliv na úrovni státního rozpočtu, nýbrž na úrovni Státního fondu dopravní infrastruktury**. Tento způsob financování tak komplikuje srovnatelnost výsledků samotného pokladního plnění státního rozpočtu v delší časové řadě. Dalším aspektem, který je nutné zohlednit při hodnocení výsledků státního rozpočtu za rok 2024, jsou výdaje na odstraňování povodňových škod, čemuž se věnuje podkapitola 3.3.

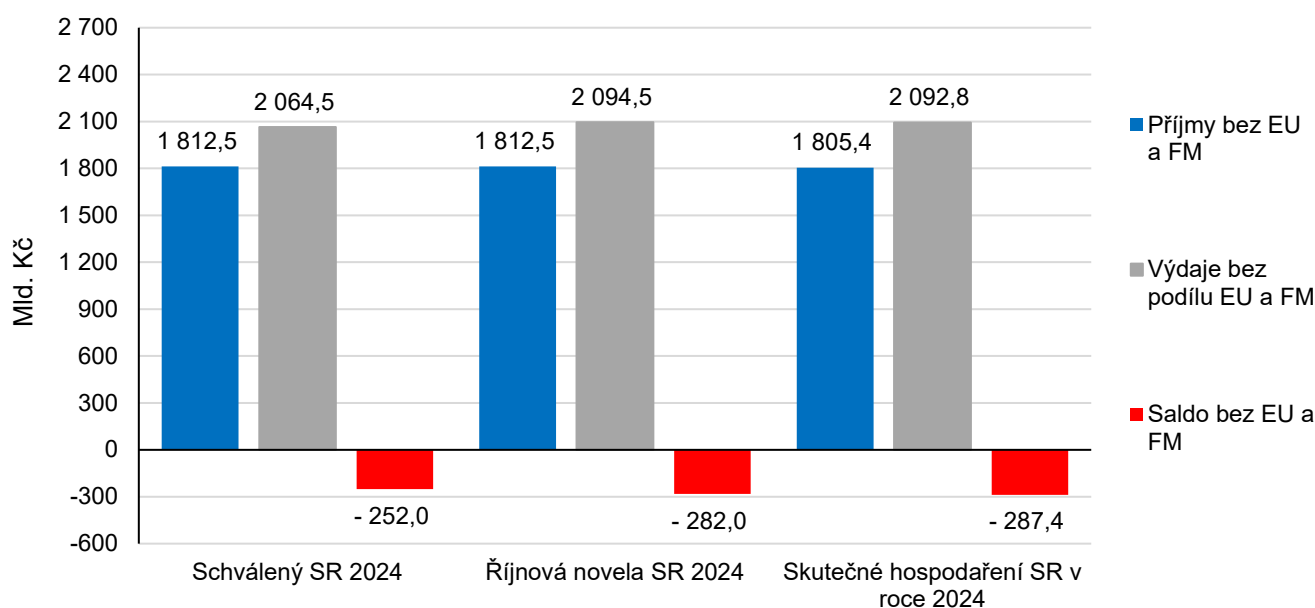
Dosažené saldo státního rozpočtu má samozřejmě dopady na očekávané saldo hospodaření celého sektoru veřejných institucí. **Zatímco návrh státního rozpočtu na rok 2024 počítal s výsledkem -2,2 % HDP (před povodňovou novelizací rozpočtu), na základě dostupných dat lze předpokládat, že skutečnost bude -2,8 % HDP**, v závislosti na konečném výsledku hospodaření obcí, krajů a dalších částí systému veřejných financí (viz podkapitola 3.7).

Graf 2 Schválený státní rozpočet, novela státního rozpočtu a skutečné hospodaření státního rozpočtu v roce 2024

a) Bez očištění vlivu prostředků z Evropské unie a finančních mechanismů



b) Po očištění vlivu prostředků z Evropské unie a finančních mechanismů



Zdroj: MF ČR (2025); výpočty ÚNRR.
Pozn.: SR = státní rozpočet.

Tabulka 2 rekapituluje plnění rozpočtovaných příjmů státního rozpočtu v roce 2024. V případě tří sdílených daní (daně z přidané hodnoty, daně z příjmů fyzických osob a daně z příjmů právnických osob) však nelze korektně srovnávat rozpočtované částky a plnění. Důvodem je skutečnost, že státní rozpočet na rok 2024 byl schválen i s inkasem 9,0 mld. Kč z příjmů z daní z majetku (viz tabulku 2). Tento příjem (daň z nemovitých věcí) byl však nakonec i nadále zachován jako výlučný příjem obcí, současně

byl ale navýšen podíl státního rozpočtu u tří výše zmíněných příjmových kategorií v rozpočtovém určení daní. Skutečně plánovaná výše byla u těchto daní tudíž vyšší, než jak uvádí pokladní plnění (viz sloupec „Schválený rozpočet“). Z tabulky je zároveň patrné, že říjnová novela státního rozpočtu se nijak netýkala jeho příjmové strany. V roce 2024 činily celkové příjmy státního rozpočtu (včetně transferů z EU/FM) 1 965,4 mld. Kč.

Tabulka 2 Plánované a skutečné příjmy státního rozpočtu 2024

	Schválený rozpočet	Novela rozpočtu	Skutečnost
CELKOVÉ PŘÍJMY	1 940,0	1 940,0	1 965,4
Daňové příjmy (bez pojistného)	952,2	952,2	964,1
Daň z přidané hodnoty	386,8	386,8	381,5
Spotřební daně	163,7	163,7	162,8
<i>spotřební daň z minerálních olejů</i>	78,6	78,6	83,8
<i>spotřební daň z tabákových výrobků</i>	61,7	61,7	56,9
Daň z příjmů právnických osob	198,2	198,2	191,0
Daň z příjmů fyzických osob	155,5	155,5	168,8
Daň z neočekávaných zisků	17,0	17,0	36,7
Příjem z daní z majetku	9,0	9,0	0,0
Pojistné na sociální zabezpečení*	756,2	756,2	752,6
Nedaňové a kapitálové příjmy, přijaté transfery	231,6	231,6	248,7

Zdroj: MF ČR (2025); výpočty ÚNRR.

Pozn: tabulka představuje vybrané, fiskálně nejzásadnější položky příjmové strany státního rozpočtu, nikoliv kompletní výčet. *Včetně příspěvků na státní politiku zaměstnanosti.

Ani na výdajové straně není za rok 2024 možné přesně porovnat, které výdajové kategorie přesáhly svoji původně rozpočtovanou výši. Jak je patrné z tabulky 3, novela státního rozpočtu zvýšila plánované výdaje o 30,0 mld. Kč, avšak ty nejsou promítnuty v jednotlivých výdajových kategoriích (viz sloupec

„Novela rozpočtu“). O tuto sumu jsou v novele rozpočtu zvýšeny „Ostatní běžné výdaje“, avšak skutečné plnění je následně samozřejmě realizováno v jiných výdajových kategoriích, jako jsou platy nebo transfery (tématu se blíže věnuje podkapitola 3.3).

Tabulka 3 Plánované a skutečné výdaje státního rozpočtu 2024

	Schválený rozpočet	Novela rozpočtu	Skutečnost
VÝDAJE CELKEM	2 192,0	2 222,0	2 236,8
Běžné výdaje	2 007,4	2 037,4	2 026,7
Platy a obdobné a související výdaje	165,2	165,2	166,9
Neinvestiční nákupy a související výdaje	177,6	177,6	183,1
<i>výdaje na obsluhu státního dluhu</i>	94,2	94,2	88,5
Neinvestiční transfery podnikatelským subjektům	57,3	57,3	66,5
Neinvestiční transfery neziskovým a podobným osobám	19,7	19,7	24,2
Neinvestiční transfery státním fondům	73,2	73,2	75,4
Neinvestiční transfery fondům veřejného zdrav. pojištění	151,0	151,0	151,5
Neinvestiční transfery rozpočtům územní úrovně	249,8	249,8	259,6
Neinvestiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím	86,2	86,2	90,3
Sociální dávky	892,5	892,5	904,8
Ostatní běžné výdaje	62,7	92,7	42,2
Kapitálové výdaje	184,6	184,6	210,1

Zdroj: MF ČR (2025); výpočty ÚNRR.

Pozn: tabulka představuje vybrané, fiskálně nejzásadnější položky výdajové strany státního rozpočtu, nikoliv kompletní výčet.

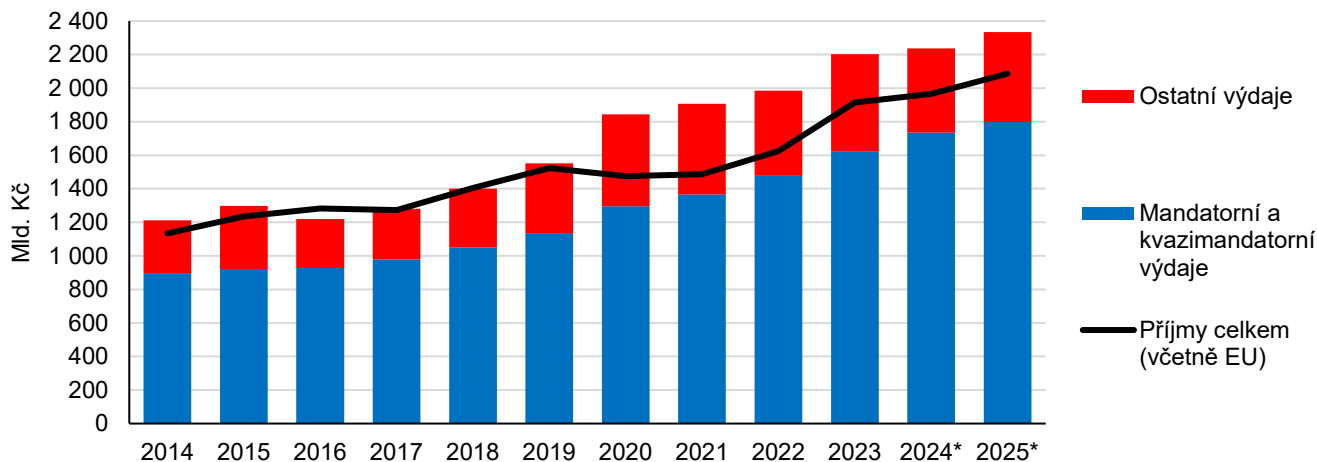
V roce 2024 tvořily mandatorní a kvazimandatorní výdaje (viz graf 3) na celkových příjmech státního rozpočtu (včetně transferů z EU/FM) 88,2 %. V roce 2025 je tento podíl očekáván na hodnotě 86,1 %.

Podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových výdajích v roce 2024 byl 77,5 % a v roce 2025 je očekáván na hodnotě 77,0 %. V roce 2024 činily celkové výdaje státního rozpočtu

2 236,8 mld. Kč. Mandatorní výdaje vyplývající ze zákona (dávky důchodového pojištění, platby za státní pojištění...) tvořily 1 333,9 mld. Kč, zatímco ostatní mandatorní a kvazimandatorní výdaje

(zejména platy zaměstnanců organizačních složek státu) tvořily 400,4 mld. Kč. Dohromady se tak jednalo o již zmíněných 77,5 % celkových výdajů.

Graf 3 Příjmy a výdaje státního rozpočtu



Zdroj: MF ČR (2024)¹¹; výpočty ÚNRR.

Pozn.: *pro roky 2024 a 2025 se jedná o předběžný a plánovaný údaj.

Dle Makroekonomické predikce MF ČR¹² se za rok 2024 očekává celkové saldo sektoru veřejných institucí $-2,8$ % HDP, přičemž strukturální saldo je odhadováno na $-2,1$ % HDP. Fiskální úsilí za rok 2024 (tj. meziroční rozdíl strukturálních sald) by mělo dosáhnout kladné hodnoty 0,5 p. b. V roce 2024 tudíž došlo ke zlepšení poměru strukturálního salda k HDP

v porovnání s rokem 2023. Saldo jednorázových a přechodných opatření se pro rok 2024 odhaduje na úrovni 0,1 % HDP. Dluh sektoru veřejných institucí je ke konci roku 2024 předběžně odhadován na 43,4 % HDP (zvýšení o 1 p. b. během roku 2024).

3.3 Říjnová novelizace státního rozpočtu v důsledku zářijových povodní

Novela zákona o státním rozpočtu na rok 2024 byla předložena v souvislosti s nutností zajistit prostředky na odstraňování škod vzniklých po povodních v září 2024. Důsledkem této novelizace bylo navýšení výdajů o 30 mld. Kč v kapitole Všeobecná pokladní správa v závazném ukazateli Vládní rozpočtová rezerva a zvýšení financování v kapitole Státní dluh o stejnou částku. Prostředky měly být dle důvodové zprávy novely zákona¹³ „operativně používány na řešení dopadů povodní a na následnou obnovu majetku v roce 2024“. Vybraným kapitolám měl být následně „posílen rozpočet v souvislosti s neočekávanými výdaji, které byly vyvolány touto živelní událostí“. Tyto prostředky byly do konce roku prakticky celé rozděleny do jednotlivých kapitol. Avšak převody související s povodněmi dosáhly dle dat prezentovaných MF ČR i dle analýz NRR pouze cca

15,6 mld. Kč. Zbývajících cca 14 mld. Kč bylo použito na posílení kapitol z jiných důvodů než odstranění povodňových škod, čímž nedošlo k naplnění účelu novelizace rozpočtu. Prostředky alokované na odstraňování povodňových škod z navýšené rozpočtové rezervy však nebyly zcela utraceny a neprohloubily deficit státního rozpočtu v této výši. Na základě údajů ve státní pokladně za rok 2024 byl objem skutečně utracených prostředků souvisejících s povodněmi pouze okolo 4 mld. Kč. To tedy znamená, že deficit státního rozpočtu po očištění o příjmy a výdaje související s EU projekty a po odečtení vlivu povodňových výdajů dosáhl hodnoty okolo 283 mld. Kč (287,4 – 4). Dle NRR tak schodek státního rozpočtu o zhruba 30 mld. Kč přesáhl původně schválené saldo (252 mld. Kč).

3.4 Vývoj dluhové kvóty

Hlavním ukazatelem zadlužení sektoru veřejných institucí je tzv. dluhová kvóta, což je poměr dluhu sektoru veřejných institucí k HDP. Důvodem jejího růstu

bývá ve většině zemí deficitní saldo sektoru veřejných institucí. Opačným směrem působí růst reálného HDP a inflace, které mají tendenci dluhovou

¹¹ Příloha 1 Zprávy k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2025: Vývoj mandatorních výdajů.

¹² MF ČR (leden, 2025): Makroekonomická predikce České republiky.

¹³ Sněmovní tisk 802/0 - Novela státního rozpočtu na rok 2024.

kvótu snižovat. Kvůli výrazným přebytkům místních samospráv (obcí a krajů) je však při analýze vývoje dluhové kvóty v Česku zásadní odlišovat deficit sektoru veřejných institucí (−223 mld. Kč v roce 2024¹⁴) a deficit státního rozpočtu (−287,4 mld. Kč v roce 2024). Ačkoliv hospodaření veřejných institucí jako celku splňuje tříprocentní maastrichtské kritérium, a jeho vývoj lze hodnotit pozitivně, výpůjční potřeba státu je dána vysokým deficitem státního rozpočtu.

Tato nerovnováha (deficitní státní rozpočet a výrazně přebytkové samosprávy) pak vede k tomu, že i při snižování deficitu veřejných financí jako celku neklesá dluhová kvóta. Jak je patrné z tabulky 4, i přes výrazný pokles deficitu sektoru veřejných institucí má dluhová kvóta tendenci neklesat, nýbrž stagnovat či dokonce mírně narůstat. To může znamenat do budoucna zásadní problém, neboť i zlepšování hospodaření sektoru veřejných institucí bude doprovázeno růstem dluhové kvóty.

Tabulka 4 Saldo sektoru veřejných institucí a dluhová kvóta ČR (v % HDP)

	2022	2023	2024	2025
Saldo sektoru veřejných institucí	-3,1	-3,8	-2,8	-2,2
Saldo sektoru ústředních veřejných institucí	-4,0	-4,6	-3,6	-3,0
Dluhová kvóta	42,5	42,4	43,4	44,3
Změna dluhové kvóty (v p. b. HDP)	1,8	-0,1	1,0	0,8

Zdroj: MF ČR (2025); ČSÚ (2024); odhady ÚNRR.

Pozn.: pro rok 2024 a 2025 se jedná o odhady. Výpočty v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.

3.5 Nastavení fiskální politiky v roce 2025

V dubnu 2024 byl odvozen hotovostní výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů pro rok 2025 ve výši 2 364 mld. Kč. Jeho výpočet vychází z úrovně strukturálního salda sektoru veřejných institucí ve výši −2,25 % HDP, což je maximální hodnota strukturálního deficitu stanovená Zákonem. Vzhledem k odhadu přebytkového strukturálního salda ostatních složek sektoru veřejných institucí ve výši 65,8 mld. Kč (0,8 % HDP), implikovala Strategie z dubna 2024 maximálně přípustné hotovostní saldo státního rozpočtu a státních fondů ve výši −245,9 mld. Kč (−3,0 % HDP).

Po srpnové aktualizaci vstupních makroekonomických dat a dalších úpravách dle zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o rozpočtových pravidlech“), byl výdajový rámec navýšen na 2 392 mld. Kč a vládní návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2025 ze dne 31. srpna 2024 počítal s deficitem státního rozpočtu ve výši 231 mld. Kč. Rozpočet byl

však takto připraven před povodňovými událostmi ze září 2024.

Návrh zákona o státním rozpočtu na rok 2025 doručený poslancům dne 30. září 2024¹⁵ již obsahoval v kapitole Všeobecná pokladní správa specifický ukazatel *Prostředky na odstraňování důsledků povodní a na následnou obnovu* ve výši 10,0 mld. Kč. Poslanecká sněmovna schválila 3. prosince 2024 zákon č. 434/2024 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2025, ve znění pozdějších předpisů, s plánovanými příjmy 2 086 mld. Kč a výdaji 2 327 mld. Kč. Schodek státního rozpočtu by tak v roce 2025 měl činit 241 mld. Kč. Plánovaný celkový deficit státního rozpočtu a státních mimorozpočtových fondů by letos neměl být vyšší, jelikož po letech 2023 a 2024 není počítáno se schodkem Státního fondu dopravní infrastruktury. Strukturální deficit sektoru veřejných institucí by měl v roce 2025 činit 2,0 % HDP, a fiskální politika by tak měla v roce 2025 vykazovat neutrální až mírně restriktivní povahu (meziroční změna strukturálního salda je odhadována na +0,1 p. b. HDP).

3.6 Výnosy z dražeb emisních povolenek

Příjmy z prodeje emisních povolenek představují poměrně významnou část příjmů českých veřejných rozpočtů. Míra přesnosti v odhadu výnosů z jejich

prodeje je však v posledních letech velmi malá, na což NRR upozornila hned v několika svých materiálech¹⁶. Následující text přináší základní informace

¹⁴ Předběžný údaj, viz MF ČR (leden, 2025): Makroekonomická predikce České republiky.

¹⁵ Sněmovní tisk 805/0 - Vládní návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2025.

¹⁶ Viz NRR (2023): Vyjádření NRR k návrhu státního rozpočtu na rok 2024 (<https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/vyjadreni-nrr-k-navrhu-statniho-rozpocetu-na-rok-2024/>),

NRR (2024): Stanovisko NRR č. 1/2024: k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky (<https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/stanovisko-nrr-c-1-2024-k-vyvoji-hospodareni-sektoru-verejnych-instituci-a-k-nastaveni-fiskalni-a-rozpocetove-politiky/>),

o mechanismu fungování povolenek a jejich fiskálnímu významu.

Emisní povolenky jsou hlavním nástrojem regulace množství emisí skleníkových plynů v Evropské unii. Jedna emisní povolenka opravňuje k vypuštění jedné tuny ekvivalentu oxidu uhličitého do ovzduší. Pro regulaci (snížení) emisí skleníkových plynů a dosažení evropských klimatických cílů je celkové množství omezené – je stanoven emisní strop, který se každoročně snižuje.

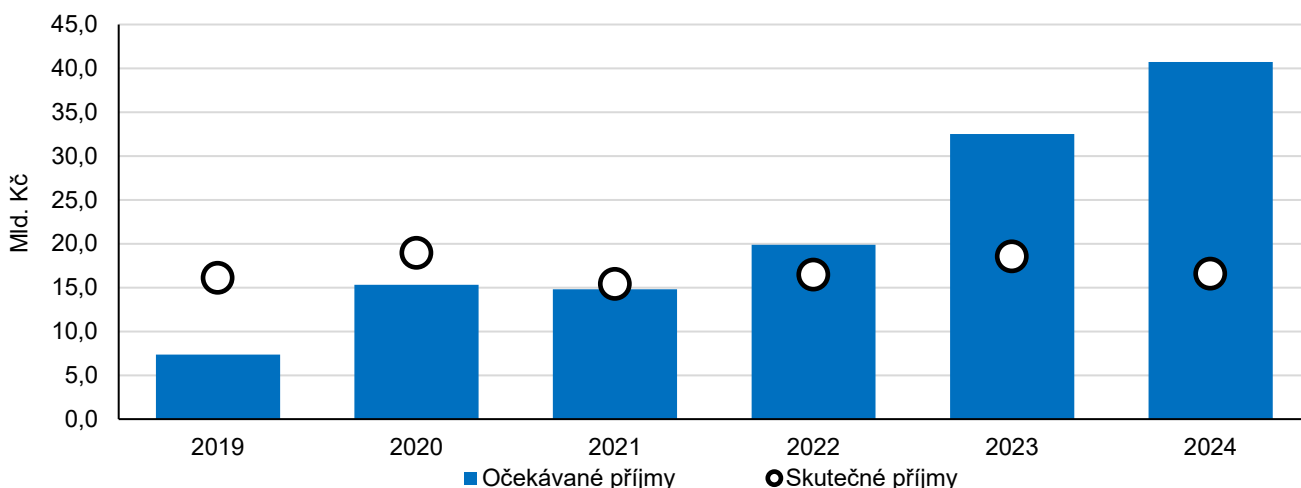
Část emisních povolenek je udělena vybraným zařízením bezplatně. Většina (tj. 57 % emisního stropu po odečtení emisních povolenek pro námořní dopravu) je v rámci Evropského systému pro obchodování s emisemi (EU ETS) dražena, a to buď jednotlivými členskými státy, nebo v rámci fondů (např. Modernizační fond nebo Sociálně klimatický fond).

Emisní povolenky, které jsou draženy jednotlivými členskými státy prostřednictvím operátora trhu na primárním trhu, se v českém prostředí často

označují jako tzv. žluté povolenky. Výnos z dražby těchto povolenek je do konce roku 2025 příjmem státního rozpočtu¹⁷. Odhad výnosů z dražeb je proto podstatný pro odvození výdajových rámců a následně i pro odhad příjmů státního rozpočtu a Státního fondu životního prostředí.

Jak ale ukazuje graf 4, očekávané příjmy z dražby emisních povolenek jsou ve státním rozpočtu již několikrát za sebou nadhodnoceny. V roce 2023 byly skutečné příjmy z této položky o necelých 14 mld. Kč nižší než původně plánované a v roce 2024 byly nižší dokonce o 24,2 mld. Kč. Ve schváleném rozpočtu na rok 2025 jsou výnosy z dražby emisních povolenek rozpočtovány ve výši 30 mld. Kč. Již nyní je ale jasné, že příjmů v takové výši bude prakticky nemožné dosáhnout, na což také NRR upozorňovala, a to i ve svém vyjádření k návrhu státního rozpočtu na rok 2025¹⁸. To značí nejen nepřesnost odhadů, ale také vytváří tlak na dodržení schváleného schodku státního rozpočtu.

Graf 4 Výnosy z dražby emisních povolenek (očekávané a skutečné) v letech 2019–2024



Zdroj: Monitor státní poklady (2024).

Při odhadu výnosů z dražby emisních povolenek je proto potřeba se zaměřit na parametry, na jejichž základě je odhad tvořen – tj. zejména na cenu

a množství emisních povolenek. Pro odhad ceny neexistuje zcela spolehlivá metodika, jelikož je cena určována trhem, a může tedy vykazovat vysokou

NRR (2024): Stanovisko NRR č. 4/2024: k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky (<https://www.rozpocetvarada.cz/publikace/stanovisko-nrr-c-4-2024-k-vyvoji-hospodareni-sektoru-verejnych-instituci-a-k-nastaveni-fiskalni-a-rozpocetove-politiky/>),

NRR (2024): Stanovisko NRR č. 5/2024: k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky (<https://www.rozpocetvarada.cz/publikace/stanovisko-nrr-c-5-2024-k-vyvoji-hospodareni-sektoru-verejnych-instituci-a-k-nastaveni-fiskalni-a-rozpocetove-politiky/>),

NRR (2024): Vyjádření NRR k návrhu státního rozpočtu na rok 2025 (<https://www.rozpocetvarada.cz/publikace/vyjadreni-nrr-k-navrhu-statniho-rozpocetu-na-rok-2025/>),

NRR (2024): Stanovisko NRR č. 6/2024: k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky (<https://www.rozpocetvarada.cz/publikace/stanovisko-nrr-c-6-2024-k-vyvoji-hospodareni-sektoru-verejnych-instituci-a-k-nastaveni-fiskalni-a-rozpocetove-politiky/>),

NRR (2024): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí (Box 1.1: Problematika odhadu výnosů z aukcí emisních povolenek).

¹⁷ Na základě novely zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů budou výnosy z dražby emisních povolenek od roku 2026 příjmem Státního fondu životního prostředí (SFŽP). Část výnosů sice bude příjmem kapitoly Ministerstva životního prostředí a Ministerstva průmyslu a obchodu, nespotřebované výnosy se však vždy převedou do SFŽP.

¹⁸ Viz NRR (2024): Vyjádření NRR k návrhu státního rozpočtu na rok 2025 (<https://www.rozpocetvarada.cz/publikace/vyjadreni-nrr-k-navrhu-statniho-rozpocetu-na-rok-2025/>).

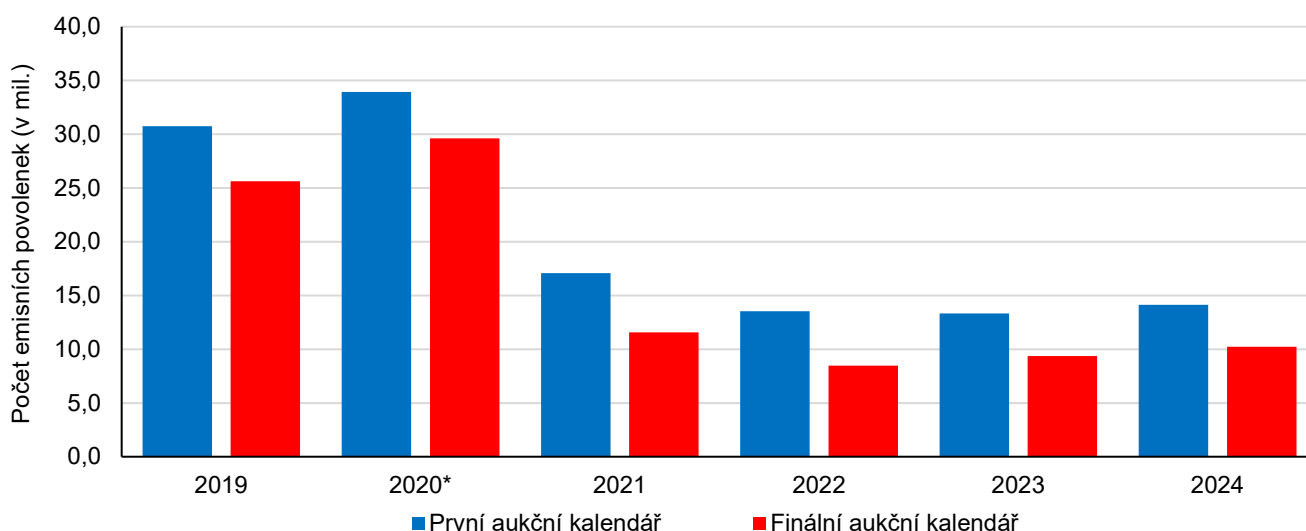
volatilitu. Také množství žlutých povolenek (resp. množství emisních povolenek pro stacionární zařízení určených k dražbě členskými státy) se může během kalendářního roku změnit, a to v souvislosti s tzv. rezervou tržní stability (Market Stability Reserve).

Rezerva tržní stability (dále jen „Rezerva“) reguluje množství povolenek v oběhu od roku 2019. Do Rezervy se povolenky stahují, případně se z ní uvolňují, primárně na základě celkového množství povolenek v oběhu. Informaci o celkovém množství povolenek v oběhu a o případném stažení či uvolnění emisních povolenek vydává Evropská komise zhruba v polovině roku. Při stažení povolenek z oběhu jsou emisní povolenky umísťovány do Rezervy po dobu 12 měsíců, a to od září do srpna. Mechanismus Rezervy tak ovlivní množství povolenek ve dvou rozpočtových letech, a je proto nutné odhadnout, zda dojde ke spuštění mechanismu a případně kolik povolenek

bude staženo (příp. uvolněno). Počet emisních povolenek, který měl být vydražen Českou republikou dle prvního a dle finálního aukčního kalendáře, uvádí graf 5. Rozdíl tvoří právě stažení povolenek do Rezervy¹⁹. Nezapočtení Rezervy může výrazně ovlivnit očekávané výnosy z dražby, a tedy i plnění státního rozpočtu. Od začátku fungování Rezervy byly povolenky pouze stahovány; každý rok tak bylo staženo 3,9 až 5,5 milionu povolenek (zhruba 13 až 37 % povolenek), které by jinak byly draženy Českou republikou dle prvního aukčního kalendáře.

Použití příliš vysoké ceny emisních povolenek, nebo nezapočtení spuštění mechanismu rezervy tržní stability v průběhu roku při odhadu výnosů z dražby emisních povolenek, tak nadhodnocuje očekávané příjmy sektoru veřejných institucí. K predikci výnosů je proto potřeba přistupovat velmi konzervativně. Rovněž je nutné zvýšit transparentnost rozpočtování (resp. odhadu) těchto příjmů.

Graf 5 Počet emisních povolenek dražených Českou republikou dle aukčního kalendáře (2019–2024)



Zdroj: EEX (2019–2024).

Pozn.: *v roce 2020 bylo kromě stažení povolenek do Rezervy staženo také 1 000 povolenek pro leteckou dopravu.

3.7 Úspory územních samosprávných celků

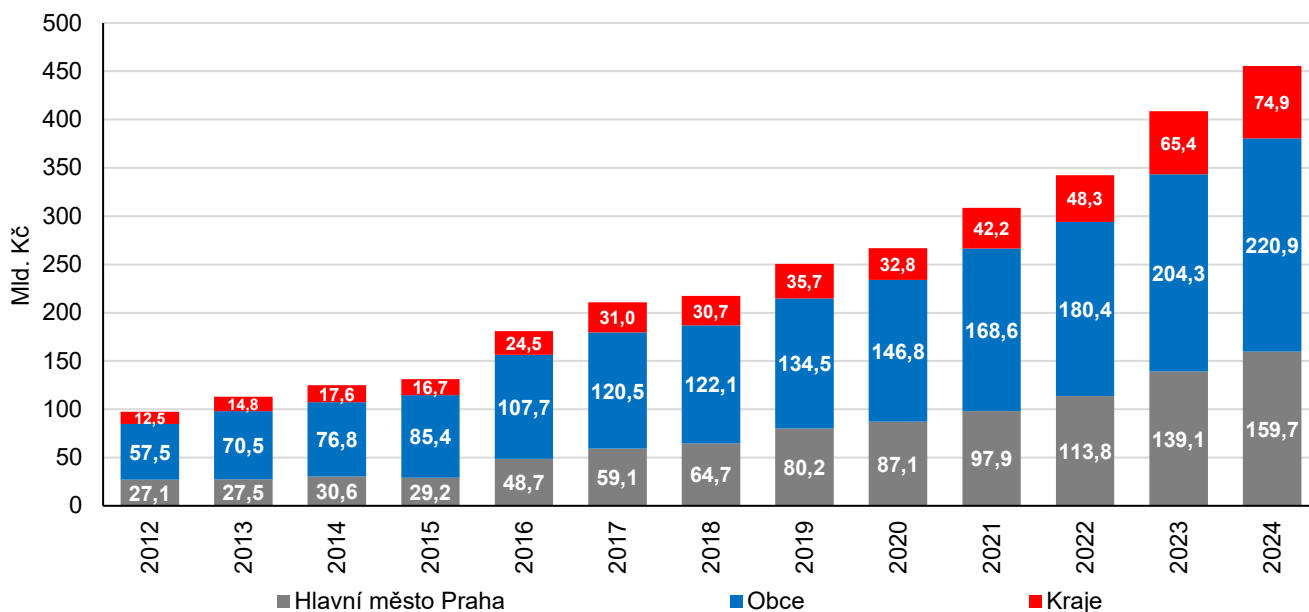
Hospodaření územních samosprávných celků (dále též „ÚSC“) je dlouhodobě charakterizováno významnými přebytky, které vedou k hromadění finančních prostředků. K 31. prosinci 2024 měly obce a kraje na svých bankovních účtech uloženo 455,4 mld. Kč²⁰ (obce 380,6 mld. Kč – z toho 159,7 mld. Kč hlavní město Praha a kraje 74,9 mld. Kč). Toto číslo za

posledních 12 let narostlo téměř pětinasobně, viz graf 6. Za stejné období vzrostl bazický index HICP jen přibližně o 55,4 %. Jedná se přitom o prostředky daňových poplatníků, které takto leží bez využití na bankovních účtech a jejich kupní síla je ohrožována inflací.

¹⁹ Pouze v roce 2020 bylo navíc upraveno množství emisních povolenek pro leteckou dopravu, kdy bylo v průběhu roku staženo 1 000 emisních povolenek, které by jinak ČR vydražila. Toto stažení však nesouviselo s mechanismem Rezervy.

²⁰ Zdroj: Státní pokladna MF ČR (2025).

Graf 6 Úspory územních samosprávných celků v letech 2012–2024

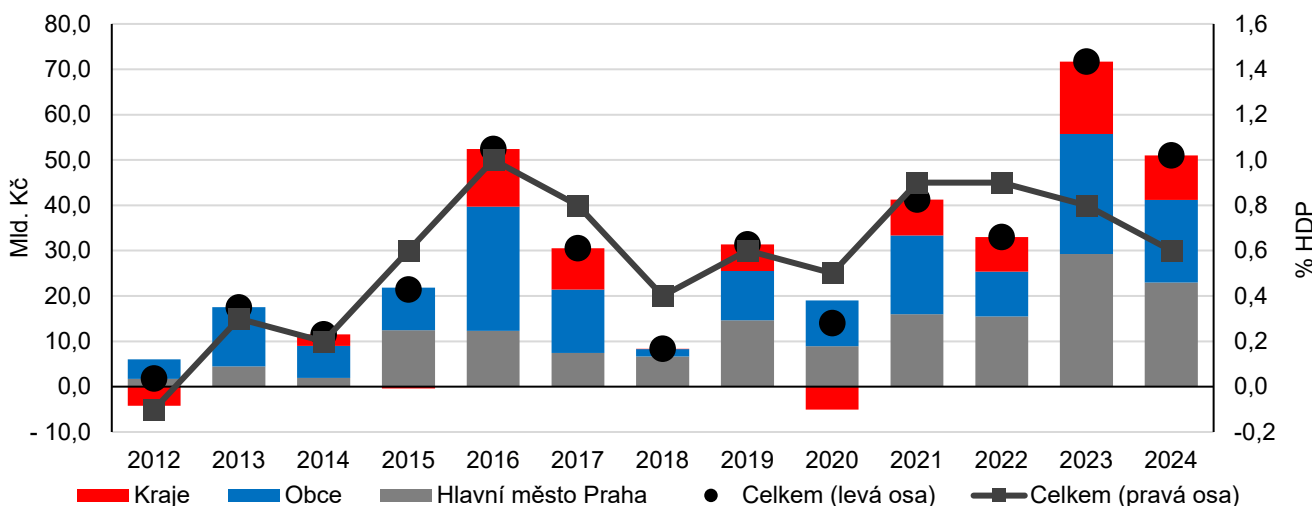


Zdroj: Státní pokladna MF ČR (2025).

Tento neustálý růst peněžních prostředků je do značné míry korelován s přebytkovými saldy hospodaření obcí a krajů, kterých dosahují v každém roce námi sledovaného období 2012–2024 (viz graf 7). Více problematický je ovšem fakt, že tyto přebytky mají dlouhodobě rostoucí trend, zatímco investiční aktivita místních samospráv se nijak nezvyšuje.

Tento trend do značné míry koresponduje s nepravdělnými ale většinou jednosměrnými změnami rozpočtového určení daní ve prospěch obcí a krajů a v neprospěch státního rozpočtu. Zatímco například v roce 2012 získaly obce a kraje dohromady 28,22 % z celkového výběru daně z přidané hodnoty, v roce 2023 to bylo již 34,68 %.

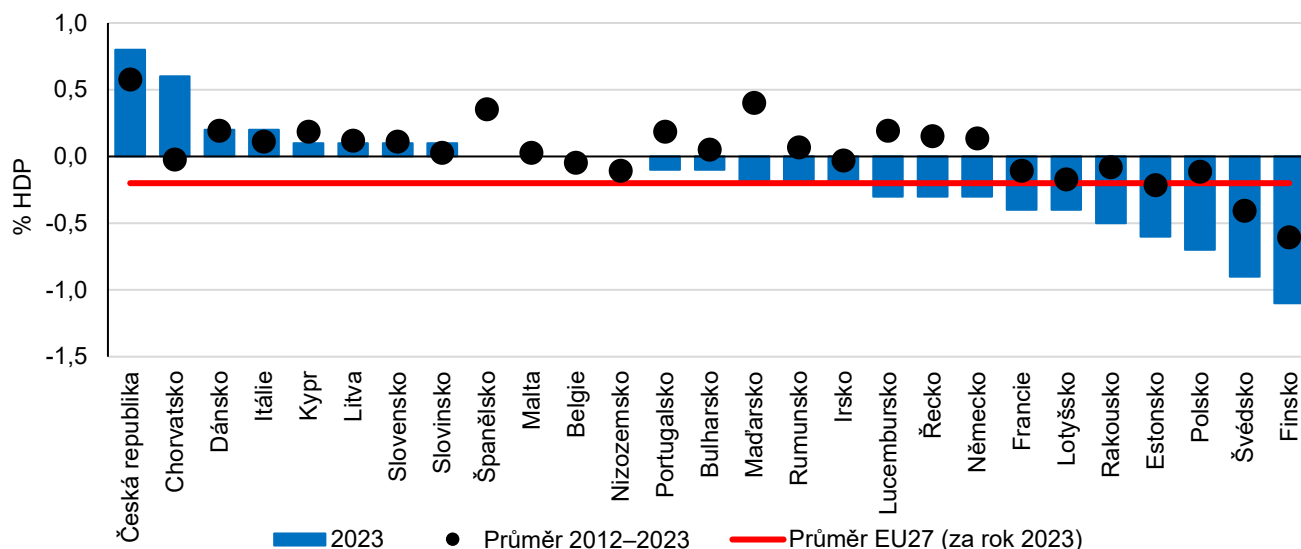
Graf 7 Saldo hospodaření územních samosprávných celků v letech 2012–2024



Zdroj: Státní pokladna MF ČR (2025).

V porovnání s ostatními evropskými státy jsou české obce a kraje v tomto ohledu unikátní. Graf 8 ukazuje porovnání salda hospodaření místních vlád všech 27 zemí Evropské unie. České samosprávy vykázaly v roce 2023 největší přebytek hospodaření v EU, kde průměrné saldo hospodaření tohoto subsektoru bylo v roce 2023 mírně negativní. Stejně tak

i průměrné saldo za posledních 12 let mají nejvyšší obce a kraje v České republice. Můžeme tedy pozorovat, že nejde jen o dočasný výsledek zodpovědného hospodaření, ale o dlouhodobý a strukturální problém v systému financování obecních a krajských rozpočtů.

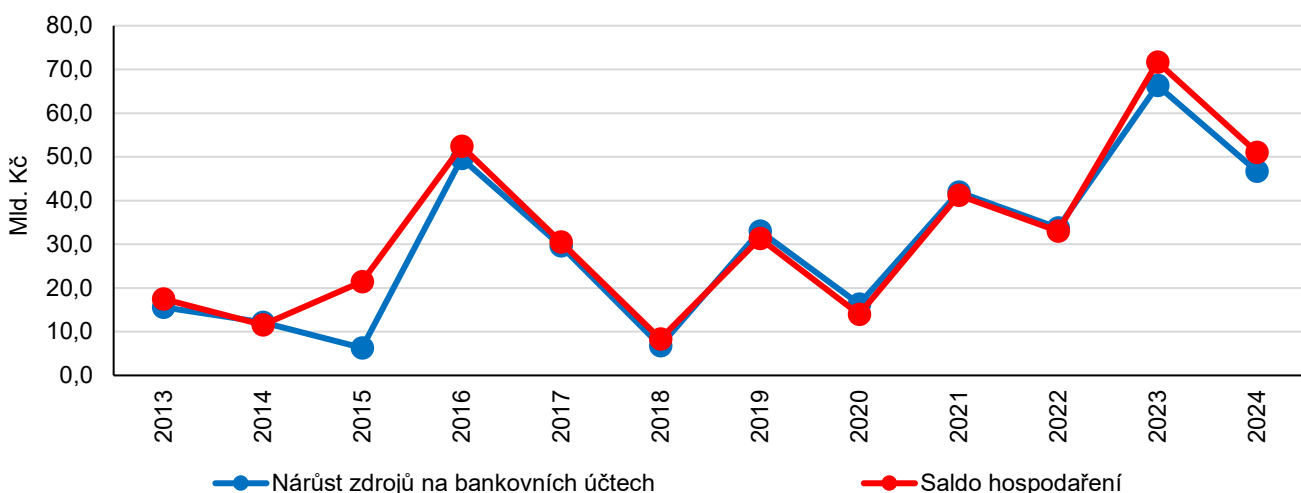
Graf 8 Saldo hospodaření subsektoru místních vládních institucí v Evropské unii v roce 2023

Zdroj: Eurostat (2025).

Pozn.: subsektor místních vládních institucí zahrnuje všechny institucionální jednotky, jejichž pravomoc se obvykle vztahuje na určité vymezené území. Jsou zde zahrnuty územní samosprávné celky, tedy krajské, městské a obecní úřady (případně úřady spravující větší územní celky), jejich příspěvkové organizace a jiné podřízené organizace (zpravidla s místní působností), které jsou netržním výrobcem (například školy, sociální a zdravotnické služby apod). Kvůli dostupnosti dat je saldo hospodaření místních vlád v EU zobrazeno za rok 2023.

Častým argumentem zastupitelů místních samospráv, kterým obhajují hromadění úspor, je, že tyto prostředky potřebují k financování investičních projektů. Pokud by toto tvrzení bylo pravdivé, tak by roky akumulace úspor byly střídány roky, ve kterých jsou úspory využívány k financování investic. Z údajů v grafu 9 však vyplývá, že od roku 2013 jsou přírůstky úspor obcí a krajů pravidelně kladné a přibližně odpovídají jejich celkovému saldu hospodaření v daném roce, a tedy jen naprosté minimum přebytků je samosprávami používáno na investice do

místní infrastruktury. Konkrétně v námi sledovaném období mezi lety 2013 a 2024 dosáhly obce a kraje kumulativního přebytku hospodaření 384,1 mld. Kč. Z této částky šlo 358,2 mld. Kč na bankovní účty. To znamená, že pouhých 25,8 mld. Kč²¹ (přibližně 6,7 % všech přebytků) bylo použito jiným způsobem než k navýšení bankovního konta, a to zejména ke splácení půjček. Výsledkem je fakt, že se drtivá většina přebytků obcí a krajů akumuluje na bankovních účtech, kde ztrácí svou hodnotu, jak ukážeme níže.

Graf 9 Porovnání salda hospodaření a meziroční změny úspor územních samosprávných celků v letech 2013–2024 v mld. Kč

Zdroj: Státní pokladna MF ČR (2025).

²¹ Výpočty mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.

Více než celkový objem úspor samospráv je však zarážející to, jak je s těmito penězi nakládáno. Ze 465 obcí a 13 krajů, které vyplnily pomocný analytický přehled (PAP) k 31. prosinci 2024, drželo celkem 464 obcí a všech 13 krajů nějakou část svých volných prostředků na běžném účtu ČNB (celkem 20,8 mld. Kč) a pouhých 37 obcí a jeden kraj na termínovaném účtu ČNB (celkem 8,8 mld. Kč). Těchto 477 samospráv dohromady disponovalo 346,7 mld. Kč, což představuje přibližně tři čtvrtiny celkového objemu bankovních zůstatků všech obcí a krajů. Zůstatky na běžných účtech nejsou nijak úročeny, zatímco na nejkratším (tříměsíčním) termínovaném vkladu ČNB bylo v roce 2024 peněžní plnění nahrazující úrok průměrně zhodnoceno sazbou 4,6 % p. a. (viz graf 10). V tomtéž roce dokázalo tuto

hranici překonat pouze 191 ÚSC, tedy jen 3 % ze všech 6 267 ÚSC. V hypotetickém případě, kdy by všechny zbylé ÚSC přesunuly své volné zdroje na termínované účty u ČNB a dosáhly tak na průměrnou efektivní úrokovou míru²² 4,6 % p. a. po dobu celého kalendářního roku 2024, vzrostl by celkový příjem z úroků všech ÚSC za rok 2024 z 12,6 mld. Kč na 20 mld. Kč. Jedná se tedy o potenciální dodatečné příjmy ve výši zhruba 7,4 mld. Kč, z toho 0,1 mld. Kč pro kraje, 2,7 mld. Kč pro Prahu a 4,5 mld. Kč pro ostatní obce. S ohledem na průměrnou míru inflace v roce 2024 ve výši 2,7 %²³ znamená průměrná efektivní úroková míra obcí a krajů 2,9 % p. a. jen mírnou kompenzací snížení jejich kupní síly z předchozích let.

Graf 10 Efektivní úroková míra krajů a obcí podle počtu obyvatel v roce 2024



Zdroj: Státní pokladna MF ČR (2025).

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

k investiční aktivitě. Řešením může být například změna rozpočtového určení daní ve prospěch státního rozpočtu, která by kromě zpomalení kumulace prostředků samospráv znamenala také podporu hospodaření centrální vlády, které je naopak dlouhodobě deficitní.

3.8 Změny výsledku salda hospodaření a výše dluhu sektoru veřejných institucí za rok 2023 způsobené notifikacemi a revizemi národních účtů v roce 2024

V roce 2024 docházelo netypicky často ke změnám publikovaných údajů ČSÚ ohledně výše salda sektoru veřejných institucí či jeho poměru k HDP za rok 2023. S menší frekvencí se měnily i údaje o dluhu

tohoto sektoru. K těmto zpětným úpravám ukazatelů hospodaření sektoru veřejných institucí za předešlá období může docházet především vlivem tzv.

²² Efektivní úroková míra je vypočítána jako podíl příjmu z úroků (položka 2414) a zůstatků na bankovních účtech (syntetické účty 068, 231, 236, 241, 244, 245).

²³ Měřeno jako nárůst bazického indexu HICP.

notifikací deficitu a dluhu vládních institucí a též (plánovaných) revizí národních účtů.²⁴

Notifikace deficitu a dluhu vládních (veřejných) institucí probíhají každoročně dvakrát. ČSÚ zaslá Eurostatu požadované údaje o deficitu a dluhu za poslední čtyři roky (v rámci notifikací v roce 2024 se tak jednalo o roky 2000–2023) na konci března v rámci tzv. prvních notifikací a na konci září v rámci tzv. druhých notifikací. Zároveň tyto údaje zveřejní na svých webových stránkách.²⁵ Eurostat tyto údaje posoudí a v případě nejasností se na ČSÚ obrátí s dodatečnými otázkami, na něž ČSÚ reaguje a případně též upravuje údaje o deficitu a dluhu. Pokud již Eurostat neshledá v údajích žádné rozpory, pak dochází k tzv. notifikaci těchto údajů. Notifikované údaje ČSÚ zveřejní obvykle ve druhé polovině dubna (první notifikace) a října (druhé notifikace).²⁶

V rámci prvních notifikací na konci března 2024 zaslal ČSÚ údaje mj. o saldu sektoru veřejných institucí za rok 2023 ve výši –239,7 mld. Kč a dluhu 3 228,4 mld. Kč. Eurostat měl vůči této výši salda výhrady kvůli tzv. superdividendám²⁷, a proto došlo ke změně výše salda na –268,4 mld. Kč. Výše dluhu zůstala po prvních notifikacích nezměněna. Během druhých notifikací na konci září 2024 předal ČSÚ údaje mj. o saldu sektoru veřejných institucí za rok 2023 ve výši –288,1 mld. Kč a dluhu 3234,0 mld. Kč.²⁸ Tyto údaje byly Eurostatem notifikovány. Změna ve výši salda nastala hlavně vlivem aktualizovaných údajů o příjmech z daně z příjmů právnických osob,²⁹ které ještě během prvních notifikací nebyly známy (jednalo se jen o modelový odhad). K navýšení dluhu došlo především kvůli pořízení majetkové účasti společnosti ČEPS ve společnostech GAS Storage a Net4Gas.³⁰

Revize národních účtů se týkají úpravy údajů v soustavě národních účtů jako celku a nejsou zaměřeny tak úzce jako výše popsané notifikace. Plánovaná revize národních účtů, jejíž výsledky zveřejnil ČSÚ na konci června 2024, se řadí k tzv. „mimořádným“ revizím, které probíhaly též např. v letech 2014 a 2020.³¹ Mimořádná revize národních účtů se v roce 2024 týkala časové řady údajů let 1990–2020. Kromě toho byly revizi podrobeny též sestavy národních účtů za roky 2021 a 2022. Došlo také ke zpřesnění prvních odhadů dat roku 2023.³² Revize národních účtů reflektovala především výsledky Sčítání 2021³³, přehodnocení některých odhadů a doporučení Eurostatu.

Odborníky a širokou veřejností nejvíce sledovanou časovou řadou ze systému národních účtů je jednoznačně hrubý domácí produkt. Hrubý domácí produkt lze sestavovat na základě tří metod, které vedou ke stejné výši HDP: produkční, důchodové a výdajové. Nejčastěji se v rámci základních analýz pracuje s výdajovou metodou, která na HDP nahlíží jako na součet čtyř položek: *výdajů na konečnou spotřebu domácností, tvorby hrubého kapitálu, salda výkonové bilance a výdajů na konečnou spotřebu sektoru veřejných institucí*.

Revize národních účtů výrazně ovlivnila (zvýšila) výdaje na konečnou spotřebu domácností („spotřeba domácností“) ze dvou hlavních důvodů. Prvním důvodem bylo započítávání výdajů ukrajinských uprchlíků do této časové řady již od jejich příchodu do ČR (viz níže). Druhý důvod navýšení spotřeby domácností vyplýval ze změn spojených se službami bydlení a placeného nájemného. Bydlení je z pohledu národních účtů chápáno jako spotřeba, která se projevuje jako placení nájemného (tj. u nájemného typu bydlení) nebo hypotetickou spotřebou bytu či domu (tzv. imputované nájemné), pokud se jedná

²⁴ Mezi tyto změny nelze zařazovat měnící se nebo odlišné odhady tohoto salda a jiných veličin od rozličných institucí hlavně z počátku roku 2024 (např. MF ČR, ČNB apod.), jelikož ještě v tu dobu nebyly známy detailní statistické informace o roku 2023. Tyto odhady tedy nelze považovat za zcela přesné mj. též kvůli tomu, že nemusí exaktně reflektovat metodický koncept systému národních účtů, a nemusí tak poskytovat srovnatelné údaje v rámci jedné časové řady a napříč zeměmi.

²⁵ Viz <https://csu.gov.cz/rychle-informace/notifikace-deficitu-a-dluhu-vladnich-instituci-2023-prvni-notifikace-udaje-zaslane-eurostatu> a <https://csu.gov.cz/rychle-informace/notifikace-deficitu-a-dluhu-vladnich-instituci-2023-druhe-notifikace-udaje-zaslane-eurostatu>.

²⁶ Viz <https://csu.gov.cz/rychle-informace/notifikace-deficitu-a-dluhu-vladnich-instituci-2023-prvni-notifikace-udaje-notifikovane-eurostatem> a <https://csu.gov.cz/rychle-informace/notifikace-deficitu-a-dluhu-vladnich-instituci-2023-druhe-notifikace-udaje-notifikovane-eurostatem>.

²⁷ Této problematice se detailně věnuje box 1 ve Zprávě o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2023 (<https://www.rozpoctovarada.cz/publikace/zprava-nrr-o-plneni-pravidel-rozpoctove-odpovednosti-za-rok-2023/>).

²⁸ Údaje vstupující do druhých notifikací však reflektovaly i změny vyvolané revizí národních účtů. Kvůli vyššímu nominálnímu HDP za rok 2023 došlo ke snížení poměru salda a dluhu sektoru veřejných institucí, jinak byly dopady změn na tento sektor vyvolané revizí minimální (viz další text). Z důvodu vyšší přehlednosti nejsou prozatím uváděny poměry salda a dluhu k HDP v procentech.

²⁹ Docházelo k tzv. vratkám z důvodu placení vysokých záloh na daň z příjmů právnických osob v roce 2023 způsobených dobrými výsledky hospodaření těchto subjektů v roce 2022.

³⁰ Viz <https://statistikaamy.csu.gov.cz/jak-je-to-s-dluhem-a-deficitem-za-rok-2023>.

³¹ Další takováto revize bude v roce 2029.

³² Jedná se o pravidelné úpravy dat z národních účtů ze strany ČSÚ, které upřesňují publikované odhady ČSÚ. Tak například čtvrtletní údaje o vývoji ekonomiky zveřejňuje ČSÚ postupně a poté je zpřesňuje. Nejprve ČSÚ publikuje předběžný odhad o reálném vývoji HDP a zaměstnanosti v mezičtvrtletním srovnání. Toto se děje třicet dnů po skončení čtvrtletí a odhad je označován jako *rychlý odhad* či *bleskový odhad* (z anglického *flash estimate*, proto také někdy jen slangově označení „*flash*“). Šedesát dnů po skončení čtvrtletí poskytuje ČSÚ odhady zdrojů a užití HDP. Devadesát dnů po skončení čtvrtletí jsou v rámci čtvrtletních sektorových účtů užity nové údaje z vládní statistiky. Více informací a aktuální údaje: <https://csu.gov.cz/ctvrtletni-odhady-hdp?pocet=10&start=0&podskupiny=051&razeni=-datumVy-dani>.

³³ Detailní výsledky Sčítání 2021 viz <https://scitani.gov.cz/>.

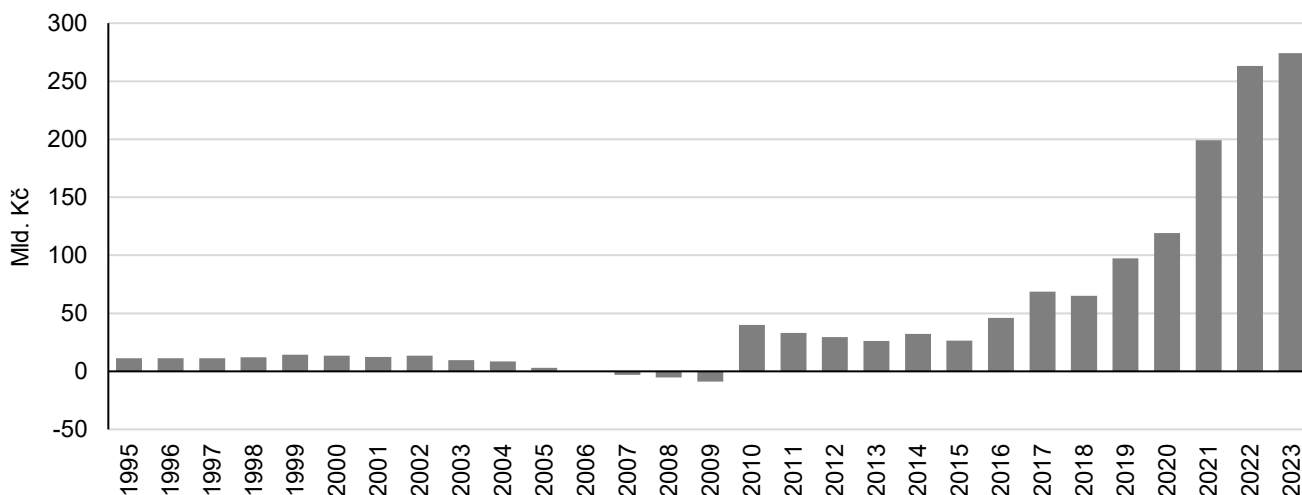
o bydlení ve vlastní nemovitosti. V rámci imputované spotřeby je nutné určit časové období, během něhož se nemovitost „odepíše“, tj. skončí její životnost. Před revizí ČSÚ uvažoval životnost bytů 80 let a rodinných domů 90 let. Na základě doporučení Eurostatu došlo ke sjednocení a snížení této doby na 70 let. Vlivem této změny se zvýšila hypotetická spotřeba.

V případě tvorby hrubého kapitálu, konkrétně její části tvorba hrubého fixního kapitálu („investice“), nastaly změny u investic do obydlí. ČSÚ aktualizoval model pro výpočet podílu samostavatelství při výstavbě nového rodinného domu³⁴ a při jeho rekonstrukci. Díky Sčítání 2021 došlo též k zpřesnění počtu a struktury obydlí. Obě tyto úpravy vedly k navýšení objemu investic. Další část tvorby hrubého kapitálu, tzv. změna stavu zásob, se snížila hlavně v období let 2021–2023.

Saldo výkonové bilance (tj. rozdíl mezi exportem a importem zboží a služeb) bylo v rámci revize ovlivněno především změnou zaznamenávání výdajů ukrajinských uprchlíků. Tyto výdaje se nejdříve zapisovaly do bilance služeb, jelikož uprchlíci byli po svém příchodu do ČR bráni jako nerezidenti. Díky tomu navyšovali vývoz služeb z České republiky. Spotřeba uprchlíků však byla z bilance služeb vyňata a zaznamenána do spotřeby domácností (tj. uprchlíci byli „reklasifikováni“ a okamžikem příchodu do ČR byli považováni za rezidenty ČR). Výdaje na konečnou spotřebu sektoru veřejných institucí („vládní výdaje na spotřebu“) byly revizí ovlivněny jen minimálně.

Uvedené změny v rámci jednotlivých položek následně způsobily navýšení nominálního HDP téměř v celé časové řadě, nejvíce pak v posledních letech (až zhruba o 274 mld. Kč v roce 2023), viz graf 11.

Graf 11 Rozdíl mezi nominálním HDP po a před revizí národních účtů 2024



Zdroj: ČSÚ (2025); výpočty ÚNRR.

Pozn.: období 1995–2023 u časové řady nominálního HDP uváděno z důvodu konzistentnosti sledovaného období a dostupnosti dat v případě salda a dluhu sektoru veřejných institucí.

Nejsledovanější ukazatele sektoru veřejných institucí, tj. salda a dluh v absolutním vyjádření, byly revizí ovlivněny minimálně. Maximální změny v rámci časové řady salda nedosahovaly ani dvou mld. Kč. Vyjma let 1995–2000 a 2021 revize zapříčinila mírné zhoršení salda v celé časové řadě zahrnující období 1995–2023. Změny způsobila revize stavů fixních aktiv, kdy došlo k zakomponování změn vyplývajících z inventarizace budov v tomto sektoru a aktualizaci životnosti fixních aktiv s přímým dopadem na odhad spotřeby fixního kapitálu. Dále nastala změna zachycení platby za uložení jaderného odpadu (vyjmutí z produkce vládních institucí a zachycení jako transakce s ostatními závazky na finančním účtu). Změna sektorizace daní z produktů a daní z příjmů

v rámci rozpočtového určení daní měla vliv na vykazování daňových příjmů subsektoru místních vládních institucí, kdy jejich příjmy ze sdílených daní jsou nyní v národních účtech vykazovány jako transfery ze státního rozpočtu. Tato úprava také ovlivnila hodnotu vykazovaných sociálních dávek vyplacených ze subsektoru místních vládních institucí.

Revize změnila výši dluhu sektoru veřejných institucí zcela minimálně, a to pouze v posledních letech revize. V roce 2020 došlo ke snížení dluhu o necelých 0,2 mld. Kč a v letech 2021–2023 nastalo mírné navýšení dluhu pohybující se kolem 0,02 mld. Kč ročně. V dřívějších letech (tj. 1995–2019) revize nezpůsobila žádnou změnu ve výši dluhu.

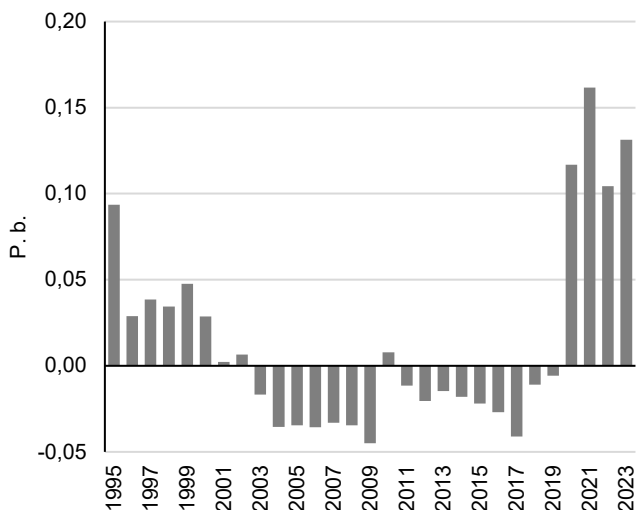
³⁴ Systém národních účtů považuje nákupy nemovitostí domácnostmi za investici a nezahrnuje je do spotřeby domácností. Spotřeba domácností však obsahuje služby bydlení ve vlastní nemovitosti, tj. „užívání“ vlastněné nemovitosti pro bydlení.

Naopak významných změn doznaly poměry salda, a zejména dluhu, k HDP. Výše jmenované zhoršení salda sektoru veřejných institucí v letech 2001–2020 a 2022–2023 v kontextu provedené revize působilo na poměr „opačným“ směrem nežli zvýšení

nominálního HDP, a proto nedocházelo vždy ke zlepšení relativně vyjádřeného salda (viz graf 12a). V časové řadě poměru salda k HDP po a před revizí však nejsou tyto změny příliš patrné (viz graf 12b).

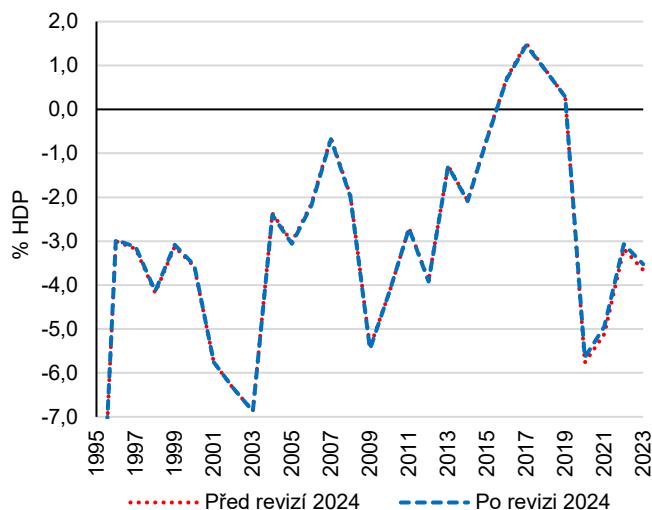
Graf 12 Poměr salda sektoru veřejných institucí k HDP – vliv revize národních účtů 2024

a) Rozdíly mezi poměry po a před revizí



Zdroj: ČSÚ (2025); výpočty ÚNRR.
Pozn.: kladný rozdíl znamená zlepšení poměru po revizi.

b) Vývoj poměru salda po a před revizí



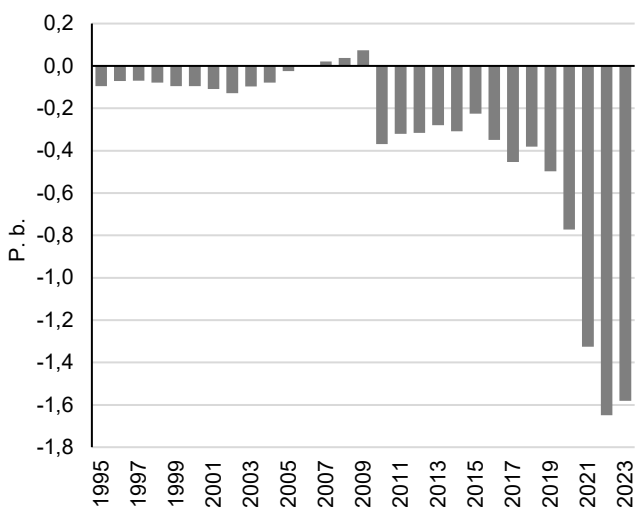
Zdroj: ČSÚ (2025).
Pozn.: z důvodu zachování přehlednosti graf nezachycuje poměr salda za rok 1995 (před revizí: -12,37 % HDP, po revizi: -12,28 % HDP). V grafu není uvedena změna výše salda za rok 2023 vyplývající z druhých notifikací až z podzimu 2024.

Dluh sektoru veřejných institucí se vlivem revize změnil jen velmi nepatrně, proto zvýšení nominálního HDP v téměř celé sledované časové řadě let 1995–2023 způsobilo pokles poměru dluhu k HDP, viz

grafy 13a a 13b. Změny v saldu a dluhu sektoru veřejných institucí za rok 2023 provedené v roce 2024 z důvodu notifikací a revize národních účtů shrnuje tabulka 5.

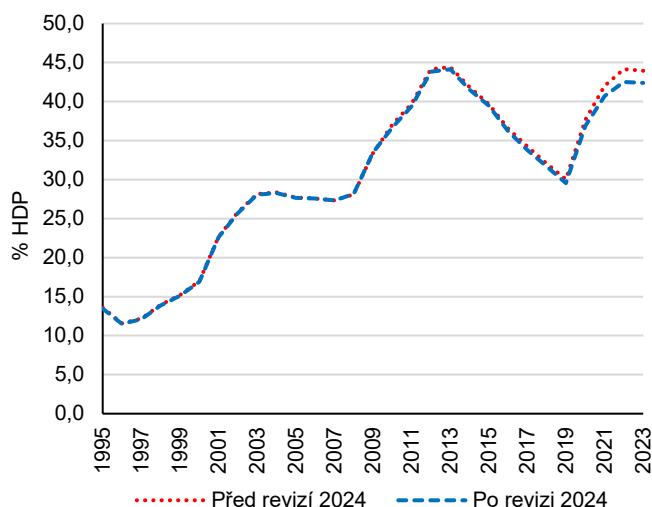
Graf 13 Poměr dluhu sektoru veřejných institucí k HDP – vliv revize národních účtů 2024

a) Rozdíly mezi poměry po a před revizí



Zdroj: ČSÚ (2025); výpočty ÚNRR.
Pozn.: záporný rozdíl znamená zlepšení poměru po revizi.

b) Vývoj poměru dluhu po a před revizí



Zdroj: ČSÚ (2025).
Pozn.: v grafu není uvedena změna výše dluhu za rok 2023 vyplývající z druhých notifikací až z podzimu 2024.

Tabulka 5 Změny během roku 2024 ve výši a poměru salda a dluhu sektoru veřejných institucí za rok 2023

Publikováno (rok 2024)	Zdroj a důvod případné změny	Saldo (mld. Kč)	Dluh (mld. Kč)	HDP (mld. Kč)	Poměr salda (v % HDP)	Poměr dluhu (v % HDP)
Počátek dubna	1. notifikace – data zaslaná ČSÚ Eurostatu	-239,69	3228,37	7 344,42	-3,26	43,96
2. polovina dubna	1. notifikace – po potvrzení Eurostatem (superdividenda)	-268,40	3228,37	7 344,42	-3,65	43,96
Konec června	revize národních účtů ČSÚ	-268,41	3228,39	7 618,56	-3,52	42,38
Počátek října	2. notifikace – data zaslaná ČSÚ Eurostatu (vratky DPPO)	-288,08	3234,00	7 618,56	-3,78	42,45
2. polovina října	2. notifikace – po potvrzení Eurostatem	-288,08	3234,00	7 618,56	-3,78	42,45

Zdroj: ČSÚ (2025); výpočty ÚNRR.

Pozn.: DPPO = daň z příjmů právnických osob. Poměry v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.

4 Nový fiskální rámec EU

Na konci dubna 2024 Evropská komise vydala finální znění legislativy, které změnilo dosavadní fiskální rámec EU. Vydáním tří legislativních dokumentů³⁵ tak byla ukončena několikaletá debata o potřebě reformy unijních fiskálních pravidel a o její podobě. Nová fiskální pravidla si kladou za cíl lépe zohledňovat různost fiskálních pozic, veřejného dluhu a hospodářských výzev jednotlivých členských států, ale také kladou větší důraz na řešení střednědobých a dlouhodobých výzev, zatímco pravidla určující referenční hodnotu dluhu (60 % HDP) a deficitu (3 % HDP) sektoru veřejných institucí zůstávají zachována.

Základním stavebním kamenem nových fiskálních pravidel jsou tzv. národní střednědobé fiskálně-strukturální plány (dále jen „FSP“), jejichž součástí je závazná víceletá dráha čistých výdajů. FSP jsou vypracovávány členskými státy na dobu čtyř nebo pěti let (na základě řádné délky volebního období) a propojují fiskální politiku, strukturální reformy a investice. Lze je tak chápat jako náhradu dosavadních konvergenčních (popř. stabilizačních) programů a národních plánů reforem, které byly na jaře 2024 zpracovány naposledy.

Jediným sledovaným ukazatelem je již zmíněná dráha čistých výdajů – tedy výdajů sektoru veřejných institucí očištěných o úrokové výdaje, příjmová diskrétní opatření, výdaje na programy EU včetně vnitrostátních výdajů na spolufinancování programů EU, cyklickou část výdajů na dávky v nezaměstnanosti a o jednorázová a přechodná opatření. Dráha by měla pokrývat minimálně období čtyř let (tzv. období korekce). Období korekce lze nicméně prodloužit, a to až o tři roky v případě, že je prodloužení podloženo souborem reforem a investic splňujících kritéria stanovená nařízením³⁶.

Členskými zemím, jejichž dluh nebo deficit hospodaření sektoru veřejných institucí přesahuje referenční hodnotu, poskytne Evropská komise tzv. referenční trajektorii, která slouží jako podklad pro zpracování FSP a dráhy čistých výdajů. V roce 2024 byla referenční trajektorie poskytnuta 17 členskými zemím³⁷.

Referenční trajektorie by měla zajistit, že očekávaný poměr dluhu sektoru veřejných institucí k HDP je bez dalších rozpočtových opatření na věrohodně

klesající trajektorii, anebo setrvává na obezřetnostní úrovni ve střednědobém horizontu. Rovněž očekávaný schodek veřejných financí musí být snížen pod 3% hranici a ve střednědobém horizontu pod touto hranicí setrvává bez dalších rozpočtových opatření. Současně nesmí docházet k backloadingu (odkládání) fiskálního úsilí a referenční trajektorie musí reflektovat tzv. ochranné opatření pro udržitelnost dluhu a ochranné opatření pro udržitelnost schodku.

Ochranné opatření pro udržitelnost dluhu udává minimální snížení očekávaného poměru dluhu sektoru veřejných institucí k HDP. Při úrovni dluhu 60–90 % HDP musí být poměr dluhu k HDP snižován v průměru minimálně o 0,5 p. b. HDP ročně. Při úrovni dluhu nad 90 % HDP musí být poměr dluhu k HDP snižován v průměru minimálně o 1 p. b. HDP ročně.

Ochranné opatření pro odolnost schodku by mělo vytvořit fiskální rezervu pro případ nepříznivých šoků. Strukturální úroveň schodku by tak měla být snížena na 1,5 % HDP. Pro dosažení požadované fiskální rezervy musí meziroční zlepšení primárního strukturálního salda činit 0,4 p. b. (v případě prodloužení období korekce 0,25 p. b. HDP).

Země, jež nepřekračují referenční hodnotu dluhu ani deficitu, mohou požádat o tzv. technické informace, které obsahují primární strukturální saldo nezbytné pro udržení celkového schodku veřejných financí pod referenční hodnotou ve střednědobém horizontu bez dalších rozpočtových opatření. Česká republika v rámci technické informace obdržela požadavek na primární strukturální přebytek ve výši 0,4 % HDP na konci roku 2028³⁸.

FSP včetně dráhy čistých výdajů jsou členskými státy předkládány Evropské komisi a Radě EU k posouzení. V případě, že FSP a dráha čistých výdajů odpovídají požadavkům na ně kladeným, přijme Rada EU doporučení stanovující dráhu čistých výdajů (popř. i soubor reformních a investičních závazků, které jsou podkladem pro prodloužení období korekce).

Sledování dodržování Radou EU stanovené dráhy čistých výdajů je prováděno prostřednictvím kontrolního účtu. Ten sleduje veškeré odchylky

³⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1263 ze dne 29. dubna 2024 o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97, nařízení Rady (EU) 2024/1264 ze dne 29. dubna 2024, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, směrnice Rady (EU) 2024/1265 ze dne 29. dubna 2024, kterou se mění směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

³⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1263 ze dne 29. dubna 2024 o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

³⁷ Belgie, Estonsko, Finsko, Francie, Itálie, Kypr, Maďarsko, Maltě, Německo, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko.

³⁸ Viz MF ČR (2024): Fiskálně-strukturální plán České republiky pro období 2025 až 2028.

pozorovaných čistých výdajů od stanovené dráhy. Členské státy zároveň předkládají výroční zprávy o pokroku, které informují o plnění dráhy čistých výdajů, ale také o provádění reforem a investic.

Nový fiskální rámec rovněž definuje dva typy únikových doložek. Obecná úniková doložka může být aktivována v případě prudkého hospodářského propadu v eurozóně nebo v Unii jako celku, a to jen na jeden rok (může být však prodloužena). Národní úniková doložka může být aktivována v případě, že výjimečné okolnosti mimo kontrolu členského státu mají významný dopad na jeho veřejné finance. Rovněž národní úniková doložka musí být časově omezena s možností prodloužení. Ani v jednom z případů však nesmí dojít k ohrožení udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém horizontu. Pokud byla některá z únikových doložek aktivována, nejsou znamenávány odchylky na kontrolním účtu.

Upravena byla rovněž nápravná složka pravidel (neboli corrective arm) a postup při nadměrném schodku (dále též „EDP“). Zatímco EDP pro případ porušení referenční hodnoty pro schodek zůstává beze změny, zahájení EDP pro případ porušení referenční hodnoty dluhu sektoru veřejných institucí nově zohledňuje dráhu čistých výdajů a odchylky od ní (resp. kontrolní účet). V případě překročení referenční hodnoty dluhu (tj. 60 % HDP) členským státem může dojít k otevření EDP, pokud stav rozpočtu není téměř vyrovnaný (tj. schodek veřejných financí nepřekročí 0,5 % HDP) nebo přebytkový a odchylky na kontrolním účtu překročí 0,3 p. b. HDP ročně nebo 0,6 p. b. kumulativně. Musí být nicméně zohledněny také tzv. rozhodující faktory (např. míra problémů s dluhem nebo zvýšení vládních investic do obrany).

Pokud došlo k zahájení EDP, musí daný členský stát přijmout účinná opatření a provést tzv. nápravnou dráhu čistých výdajů. V případě zahájení EDP z důvodu nesplnění kritéria schodku musí nápravná dráha splňovat minimální meziroční zlepšení

strukturálního salda ve výši 0,5 % HDP v letech, kdy se očekává překročení referenční hodnoty schodku veřejných financí. V případě zahájení EDP z důvodu nesplnění dluhového kritéria by měla být nápravná dráha přinejmenším stejně ambiciózní jako dráha čistých výdajů stanovená Radou EU.

V roce 2024 byl zahájen EDP z titulu deficitního kritéria se sedmi členskými státy – Belgií, Francií, Itálií, Maďarskem, Maltou, Polskem a Slovenskem. Osmým státem, kterého se EDP týká, je Rumunsko, které je v EDP od roku 2020.

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

Poradní role nezávislých fiskálních institucí byla v novém fiskálním rámci EU zachována s cílem postupného budování jejich kapacit. Dle směrnice Rady (EU) 2024/1265 mají všechny členské státy EU povinnost zřídit alespoň jednu nezávislou fiskální instituci. Tato směrnice rovněž nově ustanovuje minimální standardy nezávislých fiskálních institucí. Poradní role nezávislých fiskálních institucí vyplývá také z preventivní a nápravné části fiskálního rámce EU. Pokud je o to nezávislá fiskální instituce požádána členským státem, posoudí soulad údajů o skutečných výsledných rozpočtových hodnotách vykázaných ve výroční zprávě o pokroku nebo provede analýzu faktorů, které vedly k odchylce od stanovené dráhy čistých výdajů. Členský stát může nezávislou fiskální instituci požádat také o posouzení makroekonomické prognózy a makroekonomických předpokladů pro stanovení dráhy čistých výdajů. Od května 2032 by však tato stanoviska k makroekonomickým prognózám a předpokladům měly nezávislé fiskální instituce vydávat bez toho, aby o ně byly požádány, a to za předpokladu, že si vybudovaly dostatečnou kapacitu.

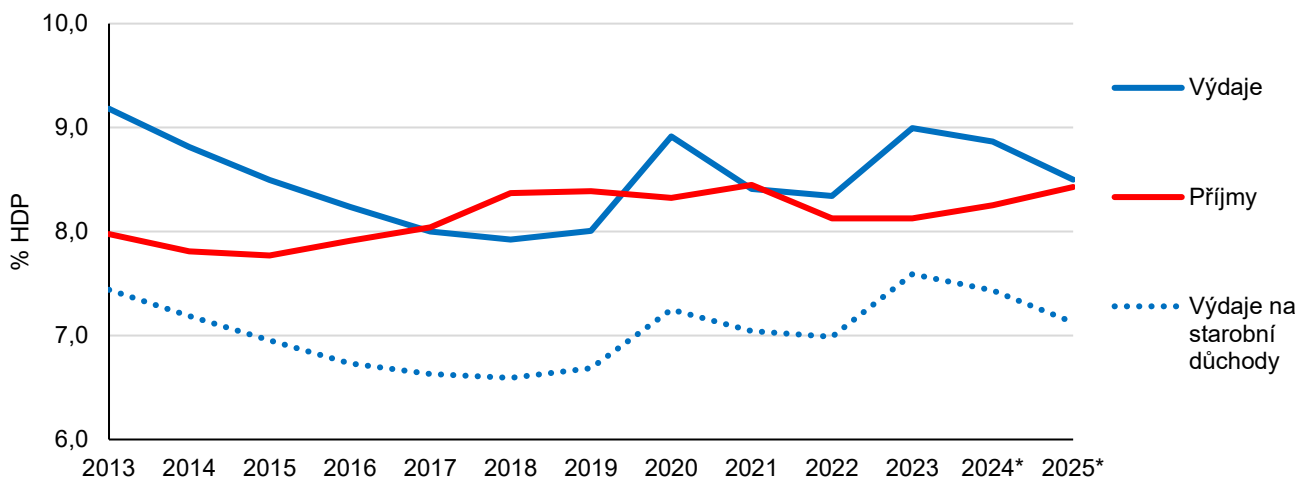
5 Důchodový systém v roce 2024

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 14). I když hlavním problémem důchodového systému je stárnutí populace, které se v plné míře bude projevovat až v delším horizontu po roce 2040³⁹, důchodový systém podléhal v posledních letech kombinaci šoků, které výrazným způsobem ovlivnily jeho výdajovou stranu i v krátkém období. V průběhu covidové pandemie došlo k poklesu počtu starobních důchodců mezi koncem roku 2019 a polovinou roku 2023 o 2,3 %. Následně počet starobních důchodců do konce roku 2024 narostl o 0,4 %, v čemž se projevila mj. vlna žádostí o vyměření předčasného důchodu z konce roku 2022 a z prvních tří čtvrtletí roku 2023. Podíl předčasných důchodů na celkových starobních důchodech tak od konce roku 2022 do konce roku 2024 narostl z 28,7 % na 32,2 %, tedy o 3,5 p. b.

Významně se v letech 2022 a 2023 do výdajů na důchody promítl inflační šok, kdy růst cen překonal růst nominálních mezd. Související vysoké řádné a mimořádné valorizace důchodů vedly k významnému zvýšení tzv. náhradového poměru (poměr průměrného důchodu a průměrné mzdy) z 40,2 % z konce roku 2021 až na 46,5 % v roce 2023. V roce 2024 pak vzhledem k obnovení růstu reálných mezd, který se nepromítá do valorizace důchodů⁴⁰, náhradový poměr korigoval své dřívější nárůsty a poklesl na 44,8 %. Podobným způsobem se růst reálných mezd projeví v náhradovém poměru i v roce 2025.

V roce 2023 důchodový systém generoval poměrně výrazný deficit ve výši zhruba 0,9 % HDP, který o rok později poklesl na zhruba 0,6 % HDP. V roce 2025 bude nejspíše tento pokles pokračovat na cca 0,1 % HDP.

Graf 14 Příjmy a výdaje systému dávek důchodového pojištění



Zdroj: ČSSZ (2025), MF ČR (2025); výpočty ÚNRR.
Pozn.: *předběžný údaj, resp. projekce.

5.1 Novely zákona o důchodovém pojištění

Poté, co byla v roce 2023 provedena první zásadní změna zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (zákon č. 270/2023 Sb., tzv. „malá důchodová reforma“ účinná od 1. října 2023), která přinesla především zpřísnění mechanismu odchodů do předčasného starobního důchodu a úpravu mechanismu valorizace důchodů⁴¹, pokračovalo i v roce 2024 reformní úsilí v oblasti důchodového systému. Další podstatnou navrhovanou změnou v oblasti důchodů

je zákon č. 417/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (tzv. „velká důchodová reforma“) z listopadu 2023 s navrhovanou účinností většiny úprav od 1. ledna 2025. Ještě v listopadu 2024 přitom v rámci pozměňovacích návrhů v PSP ČR došlo k poměrně zásadním úpravám původního vládního návrhu. Nejzásadnější změnou v zákoně č. 155/1995 Sb. je úprava důchodového věku. V porovnání s vládním návrhem, i v porovnání

³⁹ Podrobně viz NRR (2024): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, a také podkapitola 5.1.

⁴⁰ V letech 2022 a 2023 došlo k poklesu reálných mezd. K další valorizaci důchodů podle růstu reálné mzdy dojde až tehdy, kdy reálné mzdy překročí svoji úroveň z roku 2021. K tomu by mělo dojít v roce 2028, valorizace důchodů podle reálných mezd tak započne až v lednu 2030.

⁴¹ Hlavní změnou je to, že při valorizaci důchodů v pravidelném termínu budou důchody zvyšovány pouze podle jedné třetiny růstu reálné mzdy namísto dosavadní poloviny. Zohlednění růstu cenové hladiny zůstalo zachováno.

s dosavadní legislativou, došlo ke ztrátě navázání důchodového věku na dobu dožití, resp. pravděpodobnosti úmrtí. Důchodový věk se pro generace narozené po roce 1965 bude zvyšovat nad 65 let vždy o jeden měsíc za každý pozdější rok narození. Zároveň došlo ke „zastropování“ důchodového věku na 67 letech pro všechny generace narozené po roce 1989.

Dalším zásadním opatřením velké 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 prodlužování důchodového věku a souvisejícího nárůstu doby pojištění). Dojde k postupnému snižování úrovně zápočtu příjmů do první redukční hranice ze současných 100 % na 90 % a ke snížení procenta započítaného za každý rok pojištění ze stávajících 1,5 % na 1,45 %. K obojímu bude docházet postupně mezi roky 2026 a 2035.

Spolu s již v roce 2023 schválenou nižší valorizací důchodů v návaznosti na růst reálných mezd (jedna třetina místo poloviny) budou tyto změny znamenat poměrně významné zlepšení stability důchodového systému (viz graf 15). Zatímco bez těchto úprav by důchodový systém generoval kolem roku 2060 deficit ve výši 4 % HDP, po změnách bude maximální deficit důchodového systému pouze 1,6 % HDP, tedy až o 2,4 % HDP méně.

Změny vyplývající z důchodové reformy budou nicméně nabíhat až postupně. Nejprve se bude projevovat vliv snížených zápočtů příjmů u nově přiznávaných důchodů. Ten bude účinný již od roku 2026, nicméně dopady se začnou projevovat až postupně vzhledem k tomu, že se toto opatření týká pouze nově přiznaných důchodů (každoročně cca 4 % počtu důchodců). Maximální dopad snížených zápočtů bude cca 0,8 % HDP kolem roku 2060. Vliv snížené valorizace existujících důchodů třetinou, místo dosavadní poloviny růstu reálné mzdy, začne působit až zhruba od roku 2030, ale bude nabíhat poměrně rychle. Maximální dopad této změny bude cca 0,5 % HDP opět po roce 2060. Až nakonec začne působit vliv posunu důchodového věku, který se zvyšuje až po roce 2030 a zpočátku pouze relativně pomalu. Zvyšování důchodového věku ale bude zlepšovat saldo ze všech vlivů nejvýrazněji (v roce 2060 kolem cca 1,4 % HDP).

Velká důchodová reforma obsahuje i další změny, z nichž některé působí ve směru zvyšování stability důchodového systému, jiné směřují opačným směrem. Jedná se například o omezení tzv. „výchového“ pro nově přiznávané důchody. Výpočet výchového podle dosavadního nastavení zůstane pro třetí a další děti v rodině. Péče o první a druhé dítě bude místo výchového oceněna ve formě fiktivních vyměřovacích základů, odvozených od průměrné

mzdy v ekonomice. Celkově změna v oblasti výchového bude znamenat nižší výdaje důchodového systému o zhruba 0,1 % HDP.

Naopak ve směru vyšších výdajů důchodového systému bude působit rozšíření okruhu osob v náročných profesích, které mohou odcházet do důchodu bez krácení penzí až o pět let dříve před jejich oficiálním důchodovým věkem. Okruh osob dotčených touto změnou se nicméně v rámci pozměňovacích návrhů v PSP ČR zúžil z původně navrhovaných cca 120 tisíc osob na pouze 12 tisíc. Dopad této změny do salda důchodového systému by tak neměl překročit 0,05 % HDP. Pro zbývajících cca 108 tisíc osob v náročných profesích ve třetí kategorii se počítá s využitím tzv. „předdůchodu“, na který by směřovaly zvýšené příspěvky jejich zaměstnavatele.

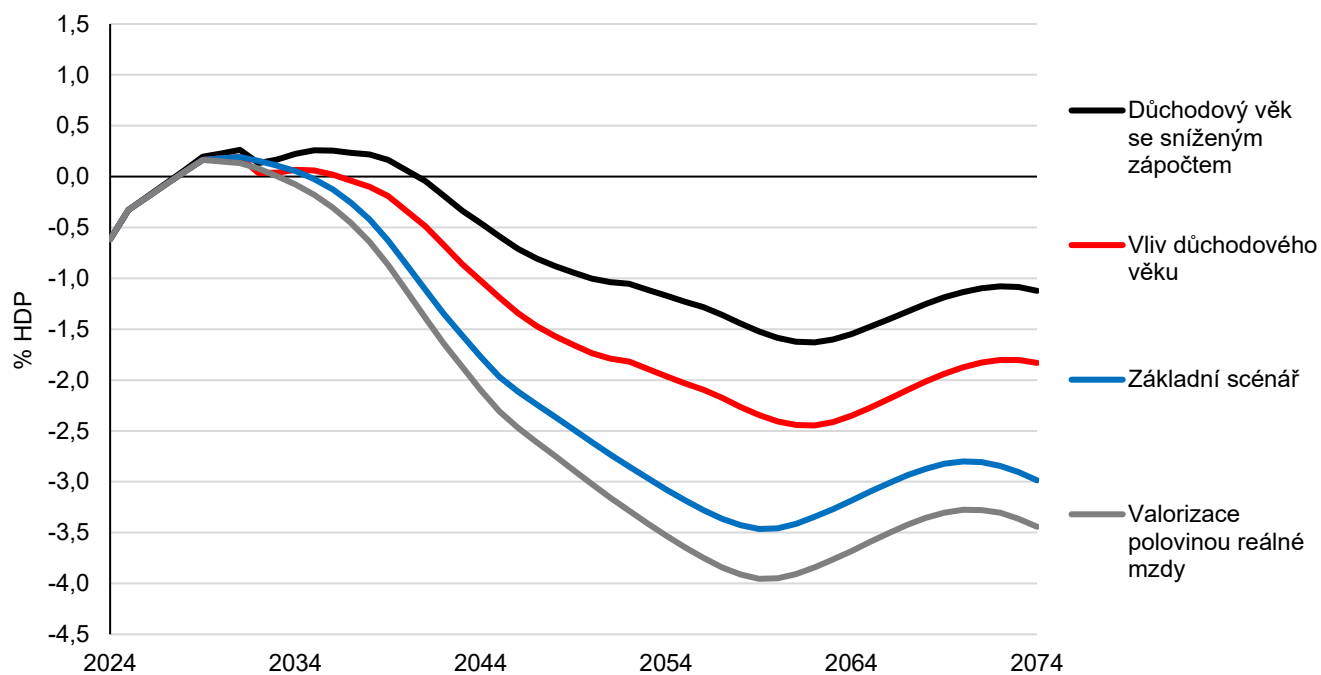
Podstatnou změnou je také umožnění dobrovolného sdílení vyměřovacích základů mezi manžely a registrovanými partnery na základě jejich dohody. Dohodu bude nutné uzavřít a registrovat před vyměřením starobního důchodu obou partnerů a bude možné sdílet i vyměřovací základy po celou dobu trvání manželství i před dobou účinnosti změny zákona. Sdílení vyměřovacích základů bude zvyšovat výdaje důchodového systému, protože sice u většiny manželů bude přesun vyměřovacího základu znamenat symetrické změny důchodu v podobné výši (typicky nárůst důchodu manželky a obdobný pokles důchodu manžela), zřejmě ale bude směřovat k partnerovi, který v důchodu stráví vyšší dobu (ženy obvykle v důchodu tráví delší dobu než muži). Vzhledem k dobrovolnosti je obtížné odhadnout rozsah využívání sdílených vyměřovacích základů, a tedy i fiskální dopad, zhruba to bude ale znamenat dodatečné náklady na důchody cca 0,1 % HDP.

K vyšším výdajům na důchody směřuje rovněž zvýšení minimální procentní výměry důchodu na 10 % průměrné mzdy (ze současných 770 Kč), které povede ke zvýšení minimálního důchodu na 20 % průměrné mzdy. Počet osob s důchodem pod touto hranicí je ale nízký a fiskální náklady budou malé.

Důchodová reforma obsahuje i řadu dalších změn, například 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 dvou na pět let a některé administrativní úpravy. V porovnání se změnami uvedenými výše budou ale dopady těchto úprav zanedbatelné.

Důchodová reforma s sebou přinesla i změnu Zákona. NRR bude nově vypracovávat a předkládat stanovisko k dopadu navrhovaných úprav v oblasti důchodového pojištění na udržitelnost veřejných financí.

Graf 15 Dopady důchodové reformy



Zdroj: ČSSZ (2025), ČSÚ (2025), MPSV ČR (2025); výpočty ÚNRR.

Pozn.: základní scénář se vztahuje k nastavení důchodového systému v roce 2024, tj. již zohledňuje dopad malé důchodové reformy.

6 Přehled činnosti za rok 2024

V září 2024 Rada publikovala svoji již sedmou *Zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí* (dále také „Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti“). Pokud Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti z roku 2023 konstatovala, že veřejné finance se nacházejí na pomyslné křižovatce mezi dlouhodobou neudržitelností a návratem k uměřenému fiskálnímu hospodaření typickému pro ČR do příchodu pandemie COVID-19, v roce 2024 bylo možné ve střednědobé i dlouhodobé perspektivě spatřit první náznaky naděje na postupné zlepšování strukturální fiskální nerovnováhy. Jinými slovy, jde o opatrné vykročení směrem k udržitelnějším veřejným financím v budoucnu. Samozřejmě pouze za předpokladu, že trendy analyzované ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti 2024 zůstanou zachovány, nedojde k demontáži již schválených opatření a drobení nastoupené cesty směrem ke zdravějším veřejným financím.

NRR ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti dále konstatovala, že z hlediska celkového deficitu sektoru veřejných institucí lze nyní již poměrně bezpečně rozdělit posledních pět let do zhruba tří období. V letech 2020 a 2021, tedy v průběhu pandemie COVID-19, se deficit pohybovaly mezi 5 a 6 % HDP, mezi lety 2022 a 2023 se deficit dostaly pod hladinu 4 % HDP. Konsolidační balíček schválený v roce 2023 a účinný od roku 2024 by měl deficit veřejných financí snížit pod úroveň 3 % HDP a dále je na této či lepší hladině udržovat v nejbližších následujících letech.

NRR také aktivně podporovala myšlenku, že mimořádné fiskální výdaje související s energetickou a válečnou krizí se vláda rozhodla vyrovnat též zajištěním dočasných dodatečných příjmů, a nikoli je profinancovat pouze na vrub deficitu.

Rada dále uvedla, že ačkoli konsolidační pokusy přinášejí zlepšení v hodnotách celkového salda, na úrovni strukturálního salda se zatím dramatické změny k lepšímu neodehrávají. Strukturální deficit se na konci roku 2024 nejspíše stále pohyboval nad úrovní 2 % HDP. To je dle NRR hodnota stále neumožňující označit veřejné rozpočty za střednědobě i dlouhodobě zcela stabilní a zdravé.

NRR dále konstatovala, že v případě výkladu numerických limitů pro strukturální saldo v Zákoně, dochází od loňského roku v této oblasti k pozitivnímu posunu. Konsolidační balíček vlády totiž v Zákoně nově stanovil zcela jasnou numerickou trajektorii zlepšování strukturálního salda až do roku 2027 s tím, že od roku 2028 by mělo dojít k návratu přinejhorším na úroveň 1 % HDP.

Dle NRR stále pokračuje tendence k indexaci výdajů veřejných rozpočtů. Připomeňme, že do roku 2024

jsme vstoupili s dalšími třemi automaticky valorizovanými položkami (k důchodům přibyla valorizace plateb zdravotního pojištění za státní pojištěnce, valorizace obranných výdajů a valorizace platů v regionálním školství). Vedle toho je třeba zmínit také méně významné (nově) automaticky valorizované položky jako platy politiků na úrovni místních vlád či odměny interních doktorandů na vysokých školách, které rovněž působí proti říditelnosti veřejných financí.

Z aktuálních trendů lze také zmínit dlouhodobé narůstání významu ostatních, tedy nedaňových, příjmů veřejného sektoru, jakými jsou například příjmy z prodeje emisních povolenek (viz podkapitolu 3.6).

K tomu přibyla v roce 2024 ještě další významná okolnost, konkrétně mimořádná revize národních účtů ze strany ČSÚ (viz podkapitolu 3.8).

Z hlediska dlouhodobé rovnováhy veřejných financí byl rok 2024 přelomový proto, že vláda představila konkrétní záměr tzv. Velké důchodové reformy, kterou také ještě v roce 2024 schválily obě komory českého Parlamentu (viz kapitolu 5).

Další zprávou, kterou podle Zákona NRR každoročně zpracovává, je *Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti* (dál též „Zpráva o plnění pravidel“). Rada ji vydala rovněž v září 2024 a hodnotila plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2023.

K jednotlivým pravidlům rozpočtové odpovědnosti v této zprávě zaujala Rada následující stanoviska:

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

- V případě výdajového pravidla (pravidla strukturálního salda) NRR konstatovala, že dle jejího výkladu tehdy platného znění Zákona toto pravidlo dodrženo nebylo.

Plnění dluhového pravidla sektorem veřejných 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 2023 překračovalo dluhové kritérium definované v ustanovení § 17 odst. 1 Zákona celkem 565 obcí a žádný kraj. V roce 2022 nesplnilo svou povinnost snížit dluh o Zákonem definovanou minimální úroveň osm menších obcí. MF ČR u žádného územního samosprávného celku nepřistoupilo k pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

Rada ve Zprávě o plnění pravidel konstatovala, že v roce 2023 byly veřejné finance ovlivněny postupně doznívající vzdušnou mírou inflace.

Vedle výše uvedených zpráv Rada v roce 2024 průběžně sledovala vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí. Své postoje k aktuálnímu vývoji pravidelně publikovala ve svých čtvrtletních stanoviscích⁴² 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). Mojmír Hampl i další dva členové Rady, Jan Pavel a Petr Musil, v roce 2024 participovali na jednání se zástupci zahraničních nezávislých fiskálních institucí, se zástupci ratingových agentur nebo na jednání se zástupci investorů, kteří pravidelně navštěvují Českou republiku a monitorují stav a výhled českých veřejných financí (viz mj. kapitolu 8).

NRR dále figuruje jako oficiální připomínkové místo k vládou předkládané legislativě. Rada se tak vyjadřuje k návrhům nebo novelizacím zákonů, nařízení vlády či ministerských vyhlášek.

Členové Rady či členové jejího analytického týmu se v roce 2024 také zúčastnili výročního setkání se zástupci ČSÚ (listopad 2024), výročního setkání se členy slovenské Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (listopad 2024). Vedle toho se členové Rady podíleli na řadě dalších jednání v rámci různých odborných akcí (například Ekonomické fórum v Karpaczi), besed se studenty středních a vysokých škol v ČR i v zahraničí apod. (opět viz mj. kapitolu 8).

Tak jako v předchozích letech se i v roce 2024 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 2024

Publikace	Vydáno
Informační, podkladové studie a edukační materiály	
<i>Vztah hospodářského růstu a tvorby kapitálu v Evropě</i>	únor
<i>Průvodce světem veřejného dluhu</i>	červenec
<i>Státní účelové fondy pod drobnohledem</i>	říjen
Zprávy	
<i>Zpráva NRR o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí</i>	září
<i>Zpráva NRR o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2023</i>	září
Odborné materiály	
<i>Národní konference Reforma státu – efektivní stát</i>	červenec

Zdroj: ÚNRR.

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

Studie *Státní účelové fondy pod drobnohledem* diskutuje argumenty pro a proti zřizování tohoto typu institucí a hodnotí fungování fondů v Československu v období první republiky a v moderních dějinách České republiky.

Informační studie *Vztah hospodářského růstu a tvorby kapitálu v Evropě* sleduje vývoj a strukturu investic ČR ve srovnání s vybranými evropskými státy a ve vztahu k růstu HDP. Z analýzy vyplývá, že existuje pozitivní vztah mezi tvorbou kapitálu veřejného sektoru a růstem HDP a že je tento vztah primárně tažen investicemi v oblasti dopravy. Česká republika se nachází pod evropským průměrem citlivosti investic na hospodářský růst, přičemž celkové vládní investice ČR byly v letech 2010–2021 oproti evropským státům nadprůměrné (7. místo ze 30)

a růst HDP průměrný (16. místo ze 30). Oproti hospodářským cyklům před finanční krizí 2009 se přesto účinnost vládních investic v čase zvýšila a její růst byl přerušen až pandemií COVID-19.

Edukační materiál *Průvodce světem veřejného dluhu* se věnuje problematice dluhu veřejných institucí s ambicí přinést základní vhled do této oblasti veřejných financí. Cílovou skupinou čtenářů je poučený laik a záměrem materiálu je mj. ukázat základní souvislosti, které již samotná existence veřejného dluhu má, včetně „příběhu“ českého veřejného dluhu.

V uplynulém roce pracovníci dále udržovali a aktualizovali *Kalkulačku veřejných příjmů a výdajů státního rozpočtu*.⁴³ Jedná se o nástroj představený již v roce 2021, jehož účelem je přispět k racionalizaci

⁴² Viz na <https://www.rozpocetvarada.cz/publikace-kategorie/stanoviska-a-sdeleni/>.

⁴³ Viz na <https://www.rozpocetvarada.cz/o-verejnych-financich/kalkulacka-verejnych-prijmu-a-vydaju-sr/>.

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. V roce 2024 byla Kalkulačka dále rozšířena (viz též kapitolu 9).

Vedle 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).

7 Personální zajištění Úřadu

Ke dni 31. prosince 2024 měl Úřad celkem 14 zaměstnanců (fyzických osob), tj. 11,84 přepočtených pracovních úvazků z celkového počtu 12 plánovaných systemizovaných pracovních míst.⁴⁴

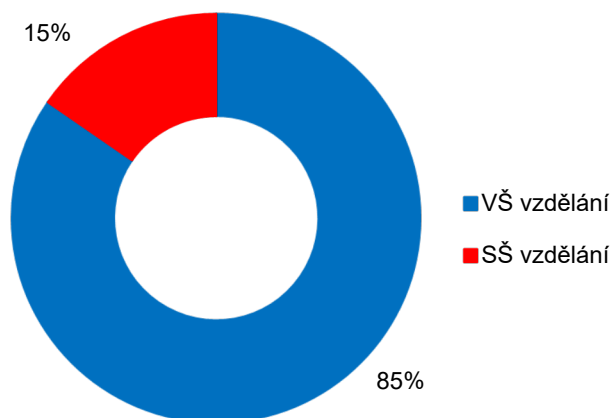
Úřad podporuje zaměstnávání osob na částečné úvazky, včetně žen na mateřské či rodičovské dovolené. V současné době pracují na částečný úvazek v Úřadu čtyři zaměstnanci. V minulém roce dokončili čtyři zaměstnanci doktorské studium, a tímto se zvýšila i odborná úroveň pracovníků. Dále se vrátila i senior analytička s dlouhodobou praxí z rodičovské dovolené, a to na zkrácený úvazek. Tyto změny vedly i k navýšení mzdových prostředků.

Z celkového počtu 14 zaměstnanců Úřadu je devět žen a pět mužů. Celkem 11 zaměstnanců Úřadu má vysokoškolské vzdělání, tři zbývající mají ukončené středoškolské vzdělání (viz graf 16). Graf 17 zachycuje věkové složení zaměstnanců.

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

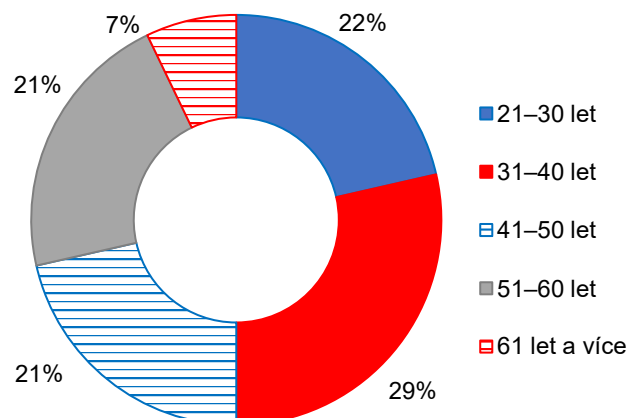
seminářích nebo v některých případech i formou doktorského studia na vysoké škole. Z absolvovaných kurzů a seminářů se jednalo např. o Sovereign Debt Crises: Theory, Evidence and Policy pořádaný Barcelona School of Economics (CREI Macroeconomics Summer School) v Barceloně. Tento kurz byl zaměřený na problematiku zadlužení sektoru veřejných institucí, a to jak na teoretické, tak empirické rovině, včetně příkladů krizí státního dluhu, roli domácích a zahraničních trhů a analýzu evropské dluhové krize. Pracovníci Úřadu se zúčastnili též dalších online kurzů pořádaných Mezinárodním měnovým fondem (dále též „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 GDPR⁴⁵ apod.).

Graf 16 Vzdělání zaměstnanců



Zdroj: ÚNRR.

Graf 17 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.⁴⁶

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). Při vypracovávání Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti se tato sekce soustřeďuje zejména na projekci vývoje penzijního systému, výdajů a příjmů veřejného zdravotního pojištění, sociálních dávek, výběru daní, úrokových

⁴⁴ Jde pouze o pracovní poměry, nejsou zde zahrnuty dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr.

⁴⁵ General Data Protection Regulation.

⁴⁶ Viz též <https://www.rozpocetovarada.cz/urad-nrr/o-uradu/>.

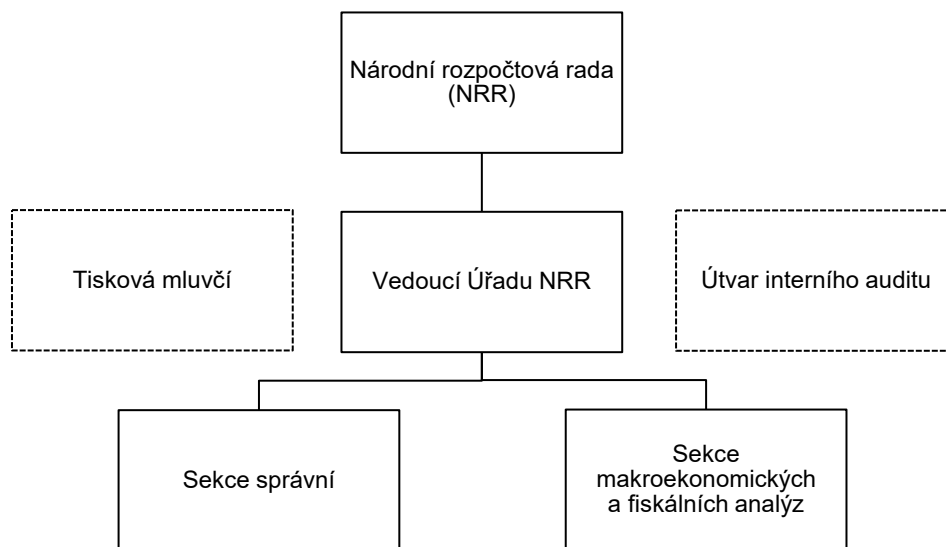
nákladů na obsluhu státního dluhu a projekci vývoje celkového dluhu sektoru veřejných institucí. Sekce se také zabývá velikostí a vlivem cyklické pozice ekonomiky na hospodaření sektoru. Pro svoji práci využívá demografické projekce ČSÚ a další veřejně dostupná data. Dlouhodobé projekce jsou primárně 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 podřízená 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 18.

Graf 18 Organizační struktura Úřadu



Zdroj: ÚNRR.

8 Zahraniční cesty a mezinárodní spolupráce

Pro činnost Rady a Úřadu je vedle zákonných povinností a domácích aktivit rovněž mimořádně důležitá mezinárodní spolupráce.

Na úrovni Evropské unie se jedná především o spolupráci s dobrovolnou sítí EU Independent Fiscal Institutions (EU IFIs), jejímž je ÚNRR členem. V rámci této sítě se tak zaměstnanci i členové Rady zúčastnili řady odborných seminářů, a to jak v prezenční, tak v online formě. Každoročního setkání členů sítě EU IFIs, pořádaného německým ministerstvem financí jménem německé nezávislé fiskální instituce (Beirat des Stabilitätsrates) v Berlíně, se zúčastnil člen Rady Jan Pavel. Konference se věnovala tématům fiskální politiky a fiskální stability, ale rovněž byla diskutována reforma fiskálního rámce EU a byla projednána další pracovní témata sítě EU IFIs. Kromě toho byly spuštěny i tři pracovní skupiny na témata: nový fiskální rámec EU, komunikace nezávislých fiskálních institucí a posuzování a schvalování makroekonomických a fiskálních predikcí. Dále zaměstnanci Úřadu dodávali informace pro periodikum sítě EU IFIs (Fiscal Monitor) nebo na vyžádání poskytovali informace v rámci dotazníků. Zaměstnanci Úřadu se účastnili také každoroční konference pořádané Evropskou fiskální radou (EFB), konferencí pořádaných Generálním ředitelstvím pro hospodářské a finanční záležitosti (DG ECFIN) a dalších setkání.

V květnu se předseda Rady Mojmír Hampl zúčastnil konference o evropské finanční integraci pořádané Oficiálním fórem měnových a finančních institucí (OMFIF) ve Frankfurtu nad Mohanem. V říjnu také na pozvání organizátorů vystoupil na Košickém ekonomickém fóru (KEF) k tématu *Deglobalizace světové ekonomiky v poslední dekádě*. Na podzim přijal předseda Rady pozvání maďarské centrální banky a maďarské fiskální rady na konferenci v Budapešti, kde vystoupil k tématu *Stav fiskální politiky v Maďarsku, Rumunsku a v České republice*. V prosinci se pak zúčastnil konferencí *21th meeting of the Network of Independent Fiscal Institutions* (EUNIFI) a *ECFIN 2024 Conference National Fiscal Frameworks* v Bruselu, kde v rámci svého vystoupení popsal zkušenosti České republiky s přípravou prvního Fiskálně-strukturálního plánu ČR a dosavadní výsledky konsolidace veřejných rozpočtů iniciované stávající vládou prostřednictvím tzv. konsolidačního balíčku.

Dále lze jmenovat účast člena Rady Petra Musila v panelové diskusi k veřejným financím a dluhu na konferenci *33rd Economic Forum* v polské Karpaczi.

Zaměstnanec Úřadu se také zúčastnil každoroční konference *51st Meeting of the European Public Choice Society* ve Vídni, která se věnovala aktuálním výzkumům z oblasti fiskální a veřejné politiky – zejména pak tématu fiskálních pravidel a udržitelnosti.

Z dalších mezinárodních aktivit lze uvést konference pořádané Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). V červnu byla pořádaná *16th Annual Meeting of the OECD Working Party of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions* v Athénách, kde byla Rada zastoupena Petrem Musilem. Zástupci Úřadu a Rady se také účastnili online konference *OECD PBO/IFI Climate Experts*, kde byly probírány dopady klimatické změny na veřejné rozpočty a jejich modelování.

Podobně jako v předchozích letech byla Rada v průběhu roku požádána zástupci mezinárodních organizací, ratingových agentur a zahraničních bank o osobní setkání. Spolu se zaměstnanci Úřadu tak došlo k setkání s pracovníky ratingových agentur Moody's a S&P Global. Ze zahraničních bank lze jmenovat investorské skupiny vedené Sociétés Général, ING a KBC. Mezi hlavní témata těchto setkání zejména patřily: dopady konsolidačního balíčku, penzijní reforma a její dopady na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, projekce dluhu a salda veřejných rozpočtů.

Na podzim 2024 se uskutečnilo diskusní setkání s tzv. Article IV misí Mezinárodního měnového fondu (MMF). Jedná se o tradiční misi zástupců MMF, jejímž výsledkem je hodnotící zpráva o české ekonomice. Zástupci MMF se zajímali především o probíhající důchodovou reformu, o fiskální vývoj v roce 2024, o nastavení fiskální politiky v roce 2025 nebo o vyhlídce na fiskální konsolidaci po roce 2025.

Proběhlo také setkání se zástupci DG ECFIN při příležitosti pravidelné hodnotící mise v České republice. Setkání se věnovalo především hodnocení Fiskálně-strukturálního plánu České republiky pro období 2025 až 2028, který byl vydán v říjnu 2024 poprvé.

V listopadu se uskutečnilo již tradiční setkání s členy *Rady pre rozpočtovú zodpovednosť* v Bratislavě. Rada tak pokračuje v tradici nadstandardních vztahů se slovenskou nezávislou fiskální institucí. Nosným tématem tohoto setkání byl stav veřejných financí a aktuální slovenské konsolidační plány.

9 Komunikace s veřejností a médii

Nosným komunikačním tématem roku 2024 bylo zejména sestavení rozpočtu na volební rok 2025. NRR v této oblasti apelovala na důležitost pokračování v konsolidaci a udržení snižování strukturálního deficitu veřejných financí. Do této oblasti se v září roku 2024 promítly i mimořádné povodně, které následně implikovaly navýšení výdajů státního rozpočtu.

NRR dále upozorňovala na problematické příjmy z emisních povolenek. Tomuto tématu se věnovala i v komunikaci směrem k veřejnosti.

Ve veřejném prostoru se v souvislosti s přípravou státního rozpočtu na příští rok znovu objevila otázka legitimacy a oprávněnosti trvání daně z neočekávaných zisků (tzv. windfall tax) i pro rok následující, jakoli dle stávajícího právního pořádku je tato daň daní, kterou je stát oprávněn vybírat právě i v roce 2025. Pro NRR bylo hlavním smyslem tohoto specifického a dočasného typu zdanění zajištění mimořádných výnosů od těch, kterým energetická krize let 2022–2023 přinesla neočekávané zisky, a jejich přerozdělení těm, kterým tatáž krize způsobila neočekávané náklady a ztráty, tedy v první řadě domácnostem a některým subjektům v sektoru nefinančních podniků. Šlo o to, aby náklady na energetickou krizi výrazně nezatížily výši veřejného dluhu ČR, což by se bez této daně stalo. V této logice NRR v první polovině roku 2024 prezentovala výpočty porovnávací klíčové položky (mimořádné výnosy sektoru veřejných institucí a mimořádné náklady téhož sektoru na energetické intervence a stabilizaci trhu) a konstatovala, že s největší pravděpodobností dojde ke srovnání těchto položek v průběhu či na konci roku 2024.

Dalším důležitým tématem z pohledu komunikace byla také důchodová reforma, která byla schválena PSP ČR v listopadu 2024. Prodlužování důchodového věku se věnovali v aktualizované studii „Délka života ve zdraví“ analytici ÚNRR Lenka Lakotová a Michal Hlaváček. Tématu stárnutí populace a jejich důsledků se zabývali i další členové NRR a analytičtí pracovníci Úřadu.

Komunikace s médii a veřejností

Počátkem roku 2024 byla vypracována komplexní komunikační strategie NRR pro roky 2024–2029. Komunikace je i nadále řízena interně tiskovou mluvčí, která zajišťuje obsahovou a formální konzistentnost napříč komunikačními kanály ve spolupráci s členy Rady či aparátem Úřadu. V polovině roku 2024 došlo k výměně osoby na postu tiskové mluvčí. Předání komunikační agenty bylo postupné, aby byla zachována plynulost a dosavadní zvyklosti v této oblasti.

Rada se na komunikační úrovni věnovala také tématu vysokých úspor obcí a krajů. NRR upozorňovala zejména na neefektivnost uložení těchto úspor na „běžných“ bankovních účtech.

Téma konsolidace veřejných financí pokračovalo i v roce 2024. Dle NRR bude nutné v konsolidaci pokračovat i po příštích parlamentních volbách. Je proto zcela zásadní, aby již přijatá nebo ještě plánovaná úsporná opatření nebyla rozměňována, či dokonce jejich efekt zcela vynulován. Ve třetí novele Zákona, která byla součástí zmiňovaného konsolidačního balíčku, se totiž rokem 2024 explicitně nastavuje postupné zpřísnování limitu strukturálního salda, které zajišťuje návrat českých veřejných financí k dlouhodobě udržitelné trajektorii. Pro rok 2024 byl nastaven limit strukturálního deficitu na 2,75 % HDP a následně (roky 2025–2027) se tento limit každoročně zpřísnuje o půl procentního bodu HDP. V roce 2028 by se tak měl strukturální deficit snížit až k hodnotě 1 % HDP (tj. k hodnotě stanovené v původním znění Zákona).

Došlo také k aktualizaci tzv. kalkulačky veřejných příjmů a výdaj, která je k dispozici na webových stránkách NRR, což je nástroj, který umožňuje ve zjednodušené podobě jednak vytvořit vlastní návrh výdajové strany státního rozpočtu a jednak simulovat očekávané fiskální dopady změn v nastavení hlavních parametrů nejvýznamnějších daní/pojistného v České republice. Díky aktualizaci se však Kalkulačka nezaměřuje pouze na celkové veřejné příjmy a výdaje státního rozpočtu, ale lze se podívat a dle svého plánu upravit také výdaje státních fondů. Další část inovované kalkulačky se zaměřuje na výdaje územních samosprávných celků, tj. krajů a obcí. V neposlední řadě lze s pomocí kalkulačky zjistit, jaké jsou výdaje a příjmy veřejných zdravotních pojišťoven. V návaznosti na tuto aktualizaci vznikl také video-návod, který má usnadnit práci s tímto nástrojem.

Během roku se členové Rady vyjadřovali i k dalším tématům, která se týkala fiskální politiky, a to prostřednictvím pravidelných čtvrtletních stanovisek nebo formou reakcí na dotazy médií.

Zástupci médií stále aktivně sledují účet Rady/Úřadu a 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 2024 stejně jako předešlý rok spojila prezentaci obou zpráv, tj. Zprávy

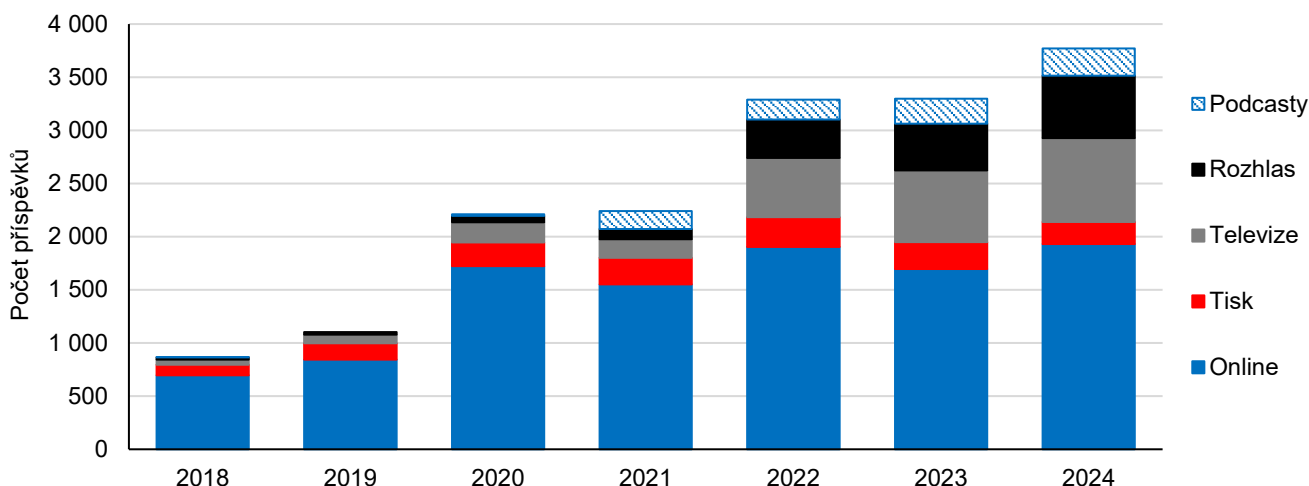
o dlouhodobé udržitelnosti a Zprávy o plnění pravidel, které Rada dle Zákona povinně vypracovává a předkládá PSP ČR. Tisková konference byla opět živě streamována na YouTube kanálu Rady, aby se s jejím obsahem mohla napřímo seznámit i zainteresovaná veřejnost.

V roce 2024 nadále pokračoval trend komunikace důležitých témat v médiích formou rozhovorů, video-podcastů či autorských komentářů členů Rady nebo

ekonomických analytiků ve (svým zásahem) významných ekonomických či celospolečenských médiích a podcastech. Celkem se v roce 2024 objevilo 3 791 výstupů v online médiích, tisku, televizi, rozhlasu nebo v podcastech zmiňujících NRR či ÚNRR (viz graf 19).

V roce 2024 pokračoval trend dotazů směřujících na členy Rady, buď přímo, nebo prostřednictvím tiskové mluvčí.

Graf 19 Mediální výstupy zmiňující NRR/ÚNRR



Zdroj: ÚNRR.

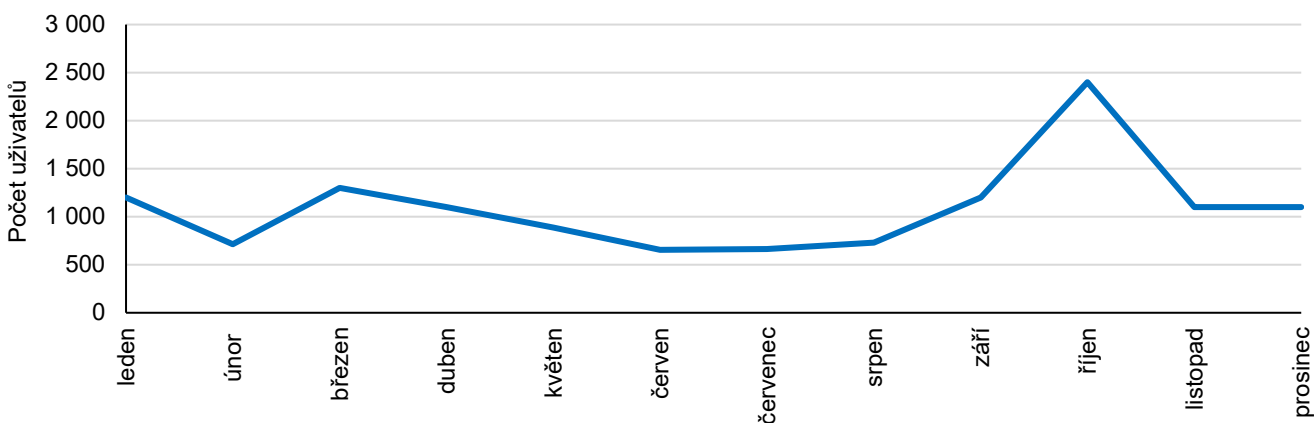
Webové stránky www.rozpocetvarada.cz

Hlavním komunikačním nástrojem, který používá NRR, jsou webové stránky. Soustřeďují se zde veškeré zásadní informace o Radě, Úřadu a jejich aktivitách. Zástupci médií, ale i ti, kteří se zajímají o oblast veřejných financí, mohou na webových stránkách najít informace o stavu a vývoji veřejných financí, novinky o aktuálním dění v Radě a Úřadu, jakožto i veškeré zprávy, sdělení a stanoviska, studie a další oficiální materiály vydávané Radou. Dle dostupných dat o návštěvnosti slouží webové stránky jako kvalitní nástroj pomáhající k lepšímu

zorientování se v problematice veřejných financí a médiím k získání informací, které potřebují.

Web v roce 2024 zaznamenal přes 22,6 tisíc návštěv, které uskutečnilo více než 13 tisíc (unikátních) uživatelů, viz graf 20. Nejčastěji navštěvovanými stránkami po homepage jsou osvětová stránka *Vše o veřejných financích* a *Aktuality*, na které uživatelé přicházejí nejčastěji přes vyhledávače, napřímo zadáním URL či proklikem ze sociálních sítí.

Graf 20 Počet uživatelů webové stránky www.rozpocetvarada.cz v roce 2024



Zdroj: ÚNRR.

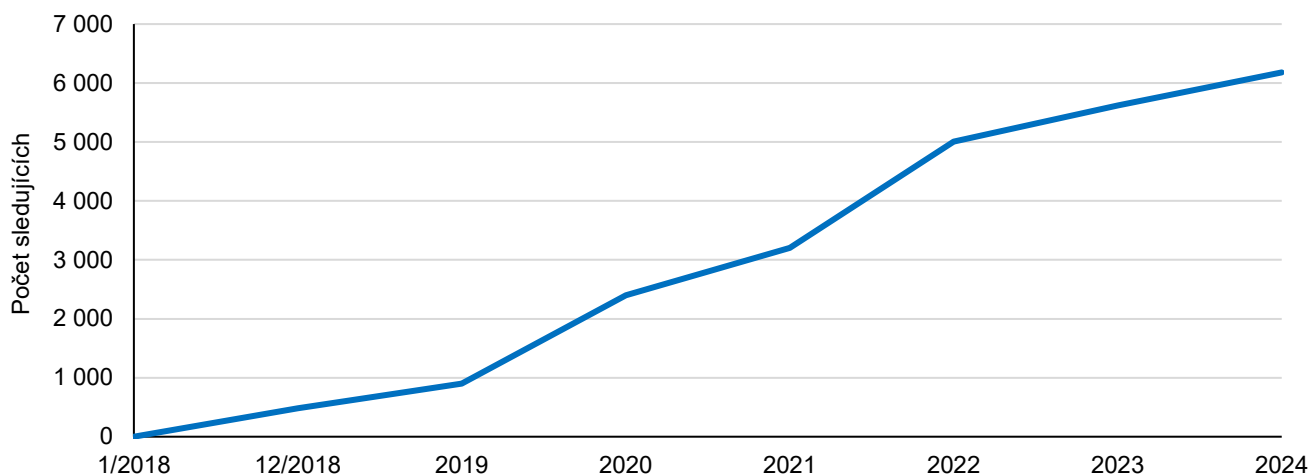
Komunikace na sociálních sítích

Hlavní sociální sítí sloužící ke komunikaci byla i v roce 2024 síť X. Pro větší pokrytí a rozšíření uživatelských funkcí bylo v roce 2024 přistoupeno na rozšíření sítě do režimu Premium. V roce 2024 bylo publikováno 80 postů a počet sledujících vzrostl o 558 na 6 180 (viz graf 21). NRR dále komunikuje také na sociální síti LinkedIn, kde stejně jako na síti X, působí pouze organicky. Aktuálně sleduje účet Rady na LinkedInu 1 434 uživatelů, tj. o 244 více než

v roce 2023, kteří si v roce 2024 mohli přečíst 75 postů.

Facebookový účet má Rada založen od roku 2022. Využívá jej zejména pro komunikaci o nejdůležitějších činnostech a událostech v oblasti veřejných financí (o kterých současně informuje i na ostatních sítích). Aktuálně má účet na Facebooku 93 sledujících.

Graf 21 Počet sledujících na sociální síti X



Zdroj: ÚNRR.

Konference a přednášky

V neposlední řadě je třeba zmínit, že členové Rady i zaměstnanci Úřadu z řad analytiků se v roce 2024 účastnili řady konferencí, přednášek a dalších akcí, kam byly pozváni jako experti pro oblast veřejných

financí (viz mj. kapitolu 8). Současně se všichni členové Rady účastní besed a přednášek na vysokých a středních školách.

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 2024 o své činnosti v oblasti poskytování informací.

Úřad v roce 2024 postupoval v oblasti poskytování informací v souladu s uvedeným zákonem a dalšími platnými právními předpisy.

ÚNRR obdržel v roce 2024 celkem jedno podání podle tohoto zákona (viz tabulku 7). Žádost byla přijata prostřednictvím služby datové schránky.

Úřad neobdržel žádné stížnosti na postup při vyřizování žádostí o informace.

Všechny dotazy a odpovědi byly zveřejněny na webových stránkách Úřadu v sekci Zásady pro podávání žádostí o informace dle zákona č. 106/1999 Sb.⁵⁶

Tabulka 7 Žádosti o informace v roce 2024

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

Zdroj: ÚNRR.

10 Hospodaření s rozpočtovými prostředky

Rozpočtové prostředky byly vynakládány na úkoly vyplývající ze Zákona. Na základě rozhodnutí zasláných Rozpočtovým výborem PSP ČR ze dne 12. května a 15. května 2023 byly začleněny požadavky z vládního konsolidačního balíčku. Původní rozpočet byl snížen o objem mzdových prostředků ve výši 2 % včetně odpovídajícího příslušenství, dále pak byl zredukován o 5 % čistých provozních výdajů (bez náhrad ústavních činitelů) a snížen o 1 % ročního převodu prostředků do Fondu kulturních a sociálních potřeb. Celkově jsme tedy ponížili výdaje o 624,06 tis. Kč a toto snížení jsme zahrnuli i do střednědobého výhledu na rok 2025 a 2026. Rozpočtový výbor PSP ČR svým usnesením z 29. schůze ze dne 24. května 2023 rozhodl o výdajích pro rok 2024 ve výši 25 684,94 tis. Kč.

V mezidobí však došlo v důsledku změny částky, která byla potřebná podle aktuálně platné legislativy pro platy představitelů státní moci (a z toho plynoucího příslušenství), ke zvýšení výdajů o 3 211 Kč. K tomuto zvýšení platů představitelů státní moci došlo na základě vyhlášení ČSÚ o údajích o průměrné hrubé měsíční nominální mzdě na přepočtené počty v národním hospodářství za rok 2022. Ministerstvo financí v této souvislosti požádalo, aby byly zvýšeny rozpočtované mzdové prostředky, které jsou zaneseny do Integrovaného informačního systému Státní pokladny (IISSP), pro rok 2023 o 3 211 Kč (platy a příslušenství). Finální podoba rozpočtu byla tedy schválena ve výši 25 688,15 tis. Kč.

Zákon č. 433/2023 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2024, 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 25 688,15 tis. Kč. Z celkového objemu výdajů bylo čerpáno 26 096,66 tis. Kč, tj. rozpočet kapitoly byl čerpán na 101,6 % rozpočtu po změnách. Počátkem ledna byly vyčísleny nároky z nespotřebovaných výdajů (dále též „NNV“) ve výši 11 137,96 tis. Kč a z toho byly zapojeny do konečného rozpočtu pouze ve výši 10 943,67 tis. Kč. Rozdíl 194,29 tis. Kč připadal na nároky kapitálové. Ty jsme do rozpočtu nezapojili, protože to kvůli vypršení jejich časové platnosti již nebylo možné. Na základě ustanovení § 25a zákona 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 36 631,82 tis. Kč. Přehled poskytuje tabulka 8.

Všechny závazné ukazatele byly dodrženy.

V roce 2024 bylo ÚNRR přiděleno na platy zaměstnanců celkem výdajů z rozpočtu po změnách 7 977,37 tis. Kč a bylo čerpáno 8 085,12 tis. Kč, tj. 101,4 %. Byly zapojeny NNV, a to ve výši 1 241,93 tis. Kč. Na základě ustanovení § 25a zákona o rozpočtových pravidlech nebyly vázány žádné prostředky za neobsazené pracovní místo. Konečný rozpočet tedy činil 9 919,30 tis. Kč.

ÚNRR podporuje zaměstnávání lidí na částečné úvazky, vč. žen na mateřské či rodičovské dovolené. V současné době pracují na částečný úvazek v ÚNRR čtyři zaměstnanci. Vyšší výdaje na platy zaměstnanců byly z důvodu zvýšení odborné úrovně některých našich pracovníků, a to na základě dokončení doktorského studia. Další významnou změnou platových výdajů oproti minulému roku byl i plat senior analytičky, která se vrátila z rodičovské dovolené.

Ke dni 31. prosince 2024 měl ÚNRR celkem 14 zaměstnanců (fyzických osob), tj. 11,84 přepočtených pracovních úvazků z celkového počtu 12 plánovaných systemizovaných pracovních míst.⁴⁷ Průměrný měsíční hrubý plat zaměstnanců ÚNRR činil 56 905 Kč. Výše průměrného platu je ovlivněna skutečností, že 85 % zaměstnanců ÚNRR má vysokoškolské vzdělání.

Na ostatní platby za provedenou práci bylo pro rok 2024 přiděleno ÚNRR celkem výdajů rozpočtu po změnách 6 202,27 tis. Kč a čerpáno bylo 5 986,95 tis. Kč, tj. 96,50 %.

Na platy představitelů Národní rozpočtové rady bylo ÚNRR přiděleny celkem výdaje rozpočtu po změnách 5 302,8 tis. Kč a čerpáno bylo 5 302,8 tis. Kč, tj. 100 %. Byly zapojeny NNV ve výši 17,65 tis. Kč. Konečný rozpočet tedy činil 5 320,45 tis. Kč.

Na ostatní osobní výdaje byla přidělena částka rozpočtu po změnách 900 tis. Kč, která byla čerpána ve výši 684,15 tis. Kč, tj. 76 %. Byly zapojeny NNV ve výši 428,83 tis. Kč. Konečný rozpočet tedy činil 1 328,83 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 č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V neposlední řadě jsou alokovány na výdaje administrativních

⁴⁷ Jde pouze o pracovní poměry, nejsou zde zahrnuty dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr.

pracovníků, kteří pracují jako zástup či výpomoc pro ostatní zaměstnance.

K 1. lednu 2025 činil objem celkem 10 537,17 tis. Kč, z toho na profilující výdaje na platy a ostatní platby za provedenou práci kromě platů státních zaměstnanců připadalo 2 496,51 tis. Kč a na profilující výdaje na programové financování (programy podle ustanovení § 13 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech) 0 Kč. Na neprofilující výdaje připadalo 8 038,66 tis. Kč.

Hlavním důvodem výše NNV za rok 2024 jsou úspory v oblasti běžných výdajů i z minulých let.

V roce 2024 jsme dokoupili potřebný drobný nábytek jako např. kancelářské židle z důvodu opotřebení či dokonce nebezpečnosti jejich používání. Z důvodu zhoršení funkčnosti a zastarání výpočetní techniky, jsme ke konci roku byli nuceni přistoupit k její obnově včetně příslušenství.

V dalších letech předpokládáme navýšení nákladů v oblasti služeb, neboť u uzavřených smluv budou končit jejich platnosti a budou se muset vysoutěžit znovu. K tomu využijeme NNV.

NNV Úřadu budou i nadále využity na úhradu provozních výdajů, které vzrostou kvůli inflaci nebo vyšším cenám energií oproti údajům uvedeným ve schváleném střednědobém výhledu rozpočtu na rok 2025. ÚNRR tedy plánuje využití ušetřených prostředků na pokrytí provozních výdajů na rok 2025.

Po dohodě s MF ČR snížíme v roce 2025 objem zapojených NNV, a to o 4 miliony Kč.

V kapitole 359 – Úřad Národní rozpočtové rady bylo v roce 2024 v souladu s rozpočtovými pravidly provedeno celkem 7 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 2024 (v tis. Kč)

Ukazatel	2023		2024				Plnění (%)	
	Skutečnost	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Konečný rozpočet	Skutečnost	z toho mimorozpočtové zdroje	k rozpočtu po změnách	ke konečnému rozpočtu
SOUHRNNÉ UKAZATELE								
Příjmy celkem	43,67				15,91			
Výdaje celkem	24 076,40	25 688,15	25 688,15	36 631,82	26 096,66	5 796,70	101,60	71,20
SPECIFICKÉ UKAZATELE – PŘÍJMY								
Daňové příjmy								
Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	43,67				15,91			
<i>v tom:</i>								
- příjmy z rozpočtu EU bez SZP								
- ostatní nedaň. příjmy, kapitál. příjmy a přijaté transfery celkem	43,67				15,91			
SPECIFICKÉ UKAZATELE – VÝDAJE								
Výdaje na zabezpečení plnění úkolů Úřadu Národní rozpočtové rady	24 076,40	25 688,15	25 688,15	36 631,82	26 096,66	5 796,70	101,60	71,20
PRŮŘEZOVÉ UKAZATELE								
Platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci	13 442,97	14 180,17	14 180,17	16 568,57	14 072,07	1 241,93	99,20	84,90
Povinné pojistné placené zaměstnavatelem	4 440,26	4 792,90	4 792,90	6 067,09	4 681,05	651,53	97,70	77,20
Základní příděl fondu kulturních a sociálních potřeb	150,12	80,27	80,27	93,96	80,85	13,69	100,70	86,00
Platy zaměstnanců v pracovním poměru vyjma zaměstnanců na služebních místech	7 471,39	7 977,37	7 977,37	9 919,30	8 085,12	1 241,93	101,40	81,50
Platy zaměstnanců na služebních místech dle zákona o státní službě								
Platy zaměstnanců v pracovním poměru odvozené od platů ústavních činitelů								
Zajištění přípravy na krizové situace podle zákona č. 240/2000 Sb.								
Výdaje spolufinancované zcela nebo částečně z rozpočtu EU bez SZP celkem								
<i>v tom:</i>								
- ze státního rozpočtu								
- podíl rozpočtu Evropské unie								
Výdaje vedené v informačním systému program. financování EDS/SMVS celkem								

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 zákona 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 2024 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 2024 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 2024 byla ověřena nezávislým auditorem s kladným výrokem.

O výsledcích předběžné a průběžné kontroly byla informována interním auditorem vedoucí ÚNRR, která výsledky projednávala 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 2023,
 - ii. leden až červen 2024.
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. audit vnitřního řídicího a kontrolního systému uvnitř ÚNRR.
3. Nedílnou součástí činnosti interního auditu v roce 2024 byla i spolupráce s útvaru 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 2025 opět v první řadě plnit své zákonné povinnosti. V dubnu 2025 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 2026. V září nebo v říjnu 2025 Rada plánuje zveřejnit Zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a Zprávu o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2024. 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 2025 bude specifický, neboť v září nebo říjnu 2025 se uskuteční

volby do PSP ČR a státní rozpočet na rok 2026 bude sestavovaný s vědomím, že se jedná o rozpočet pro vládu vzešlou z těchto voleb. Rada tak bude monitorovat a pozorně sledovat celý rozpočtový proces. Českou republiku, stejně jako zbytek států EU, pravděpodobně čekají diskuse o konkrétní podobě navyšování výdajů na obranu země. Společně s výdaji na dekarbonizaci a energetiku se jedná o třetí významnou oblast, která bude do budoucna představovat zátěž pro veřejné finance.

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 roce 2025 by se mělo uskutečnit setkání se slovenskou Radou pro rozpočtovou zodpovědnost, přičemž tentokrát bude náš Úřad v hostitelské roli.