

# PRŮVODCE SVĚTEM DEFICITŮ VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ

WWW.ROZPOCTOVARADA.CZ



Petr Musil, Daniel Bárta

## OBSAH

CO A PROČ VÁM CHCEME SDĚLIT?.....	3
1 SALDO SEKTORU VLÁDNÍCH INSTITUCÍ.....	4
<i>Zde vysvětlujeme, proč hospodaření státu nelze zúžit pouze na státní rozpočet, proč je nutné brát v potaz také bilanci rozpočtů samospráv (krajů a obcí), veřejných institucí (např. veřejných vysokých škol), státních (mimorozpočtových) fondů pro mezinárodní srovnatelnost rovnováhy veřejných financí.</i>	
2 SALDO STÁTNÍHO ROZPOČTU: HOTOVOSTNÍ PLNĚNÍ A VZTAH K EU .....	8
<i>Zde nám jde o vysvětlení rozdílu mezi plněním státního rozpočtu na takzvané hotovostní bázi (skutečné plynutí příjmů a výdajů) a takzvané bázi akruální (vývoj příjmů a výdajů vztahujících se ke konkrétnímu roku). Ruku v ruce s tím vysvětlujeme, jak český státní rozpočet ovlivňují (na hotovostní i akruální bázi) peněžní toky mezi Českou republikou a Evropskou unií.</i>	
3 STRUKTURÁLNÍ A CYKLICKÝ POHLED NA VEŘEJNÉ FINANCE .....	10
<i>Zde se na veřejné finance díváme očima makroekonomů. Ti se soustředí na posouzení dlouhodobé udržitelnosti veřejných rozpočtů, a proto je zajímavá nejen celková bilance hospodaření, ale zejména tzv. strukturální saldo veřejných rozpočtů. V této části se dozvíte, co strukturální saldo je, jak se liší od salda cyklického, a jaký je vztah obou těchto složek k bilanci celkové.</i>	
DODATEK: PŘÍBĚH ROKU 2022 .....	13
<i>Dodatek je završením celého textu. Rozhodli jsme se v něm na pozadí informací obsázených v předchozích třech kapitolách „odvyprávět“ příběh rozpočtového roku 2022. Tedy právě na reálných výsledcích hospodaření českého veřejného sektoru ukazujeme souvislosti, které jsme předtím vysvětlovali víceméně v teoretické rovině.</i>	
SLOVNÍČEK POJMŮ .....	15



Petr Musil, člen NRR  
Daniel Bárta, ekonomický analytik NRR



podatelna@unrr.cz



Úřad Národní rozpočtové rady,  
Holečkova 31, 150 00 Praha 5

## CO A PROČ VÁM CHCEME SDĚLIT?

Veřejné rozpočty, státní rozpočet, schodek, přebytek, strukturální saldo. Termíny, které se často objevují nejen ve veřejné debatě, ale jsou přinejmenším od covidové krize předmětem intenzivních debat politických. Důvodem je logicky neutěšený stav veřejných financí v posledních letech, kdy se schodky každoročně pohybují v řádu stovek miliard korun, respektive několika procent HDP. Hlavním problémem je skutečnost, že nerovnováha veřejných rozpočtů je systematická, tedy nikoli způsobená ekonomickým propadem. V politické i veřejné debatě navíc zaznívají argumenty, které často vycházejí z mylného vnímání základních souvztažností ve veřejných financích.

Veřejné finance představují finanční vztahy a operace mezi organizacemi zařazenými do **sektoru vládních institucí** s ostatními subjekty (domácnostmi, firmami a zahraničím). Soustava veřejných rozpočtů (**sektor vládních institucí**) je tvořena několika složkami, z nichž nejvýznamnější je státní rozpočet. Vedle něho však existují také rozpočty územních samospráv, zdravotních pojišťoven, veřejných vysokých škol, státních (mimorozpočtových) fondů, příspěvkových organizací, a dalších veřejných institucí, které nepůsobí na konkurenčním trhu. Jejich prostřednictvím vykonávají tyto instituce veřejné politiky v řadě oblastí (obrana, školství, sociální a podobně).

Široká veřejnost, novináři, ale i někteří politici mnohdy nemají jasno v pojmech, vazbách a parametrech, které se k veřejným financím váží. Bez porozumění těmto souvislostem přitom není možné nejen seriózně o veřejných financích diskutovat, ale ani je efektivně ovlivňovat a řídit. Snadno vznikají nepřesné komentáře aktuálního dění, matoucí výklady a zavádějící interpretace, které ztěžují

schopnost celého veřejného prostoru vést o problému veřejných rozpočtů smysluplnou debatu.

Proto jsme se rozhodli vytvořit materiál, jehož ambicí je vnést do problematiky světlo a zjednodušenou formou vysvětlit základní pojmy, souvislosti a vztahy jednotlivých typů sald veřejných rozpočtů. Nejde nám o školometské poučování, nýbrž o to, abyste vy, čtenáři, získali rámcový obrázek o roli veřejných financí v ekonomice a o provázanosti jejich jednotlivých částí.

Cílem tohoto textu je upozornit, které typy sald veřejných rozpočtů jsou důležité, na která se zaměřují (ale neměla by) světla mediálních ramp, jak se vzájemně ovlivňují salda státního rozpočtu, státních fondů, rozpočtů samospráv či dalších veřejných institucí. Chceme zdůraznit, že na hospodaření veřejných rozpočtů je nutné nahlížet jako na celek a nesoustředit pozornost jen na jednu, byť dominantní část. Považujeme to za nanejvýš důležité, neboť jedině tak si budeme všichni v celospolečenské debatě o (ne)rovnováze veřejných financí schopni porozumět a hledat smysluplné řešení vedoucí k jejich dlouhodobé stabilitě a udržitelnosti.



**Petr Musil,**  
člen NRR



**Daniel Bárta,**  
ekonomický analytik NRR

## 1 SALDO SEKTORU VLÁDNÍCH INSTITUCÍ

Ústředním tématem mnoha politických debat se stal státní rozpočet, zejména pak bilance jeho hospodaření. Ve skutečnosti ale (nejen) politici hovoří pouze o části jedné velké množiny veřejných rozpočtů. Důraz, který se klade právě na státní rozpočet, přičítáme jednak tomu, že na něj politici mají bezprostřední vliv, a také tomu, že jde o tu část veřejných financí, která je relativně snadno komunikovatelná vůči veřejnosti, tedy voličům. Je to zároveň zásadní nástroj, jímž politická sféra realizuje zvolené priority v demokratickém procesu vládnutí.

Co by nás ale mělo doopravdy zajímat je hospodaření celého **sektoru vládních institucí**, tedy bilance všech veřejných rozpočtů dohromady. Její součástí jsou kromě státního rozpočtu ještě rozpočty mnoha dalších vládních institucí. Tuto bilanci získáme součtem sald všech jednotlivých rozpočtů jednotek spadajících do **sektoru vládních institucí**. Jedině tak si můžeme utvořit smysluplný obrázek o tom, jak je s veřejnými penězi hospodařeno. Je to důležité nejen pro nás, ale také z hlediska mezinárodní srovnatelnosti, v případě České republiky i z hlediska plnění fiskálních pravidel Evropské unie.

Česko totiž těmto pravidlům podléhá, třebaže není členskou zemí eurozóny. Evropská fiskální pravidla jsou součástí Paktu stability

a růstu, který akcentuje potřebu nehosподаřit s nadměrnými rozpočtovými schodky. Jako nástroj koordinace národních fiskálních politik je proto obecně závazný pro všechny členy EU a zároveň jsou tato pravidla známá také jako tzv. maastrichtská konvergenční kritéria. Mimo jiné mezi ně patří tato dvě fiskální pravidla:

- **Dluhové pravidlo** – výše dluhu sektoru vládních institucí (veřejného zadlužení) by neměla překročit 60 % HDP.
- **Deficitní pravidlo** – celkový rozpočtový deficit sektoru vládních institucí (veřejných rozpočtů) by neměl převyšovat 3 % HDP.

Pojďme si nyní tedy vysvětlit, co onen **sektor vládních institucí** vlastně je a jak zjistíme bilanci jeho hospodaření. Sektor vládních institucí se často také, byť ne zcela přesně, označuje jako veřejný sektor, veřejná sféra nebo lidově prostě „erár“. V národním účetnictví<sup>1</sup> jej označujeme jako sektor **S.13**. Abychom získali **saldo sektoru vládních institucí S.13**, musíme sečíst následující dílčí salda v členění na:

- **Saldo subsektoru ústředních vládních institucí (označení S.1311)**  
státní rozpočet a státní fondy<sup>2</sup>, příspěvkové organizace státu (např. fakultní nemocnice), veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce, Česká televize, Správa železnic, Národní rozvojová banka, Česká exportní banka EGAP, PGRLF a podobně<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Národní účetnictví je soustava účtů, která zachycuje celou ekonomiku země v rozdělení na několik částí (tzv. institucionálních sektorů) s jejich vzájemnými vazbami. Hlavním účelem je poskytnutí kompletního systému účtů, který umožňuje porovnání na mezinárodní úrovni.

<sup>2</sup> Státní fondy jsou samostatné právnické osoby věcně řízené příslušným ministerstvem. Každý fond je zřízen samostatným zákonem, který definuje jeho příjmy (např. poplatky za ukládání odpadů pro Státní fond životního prostředí nebo výnosy z mýtného a části spotřební daně z paliv pro Státní fond dopravní infrastruktury) a také účel vynakládání těchto příjmů (např. podpora investic souvisejících s ochranou životního prostředí u SFŽP nebo financování výstavby, modernizace, oprav silnic a dálnic u SFDI).

<sup>3</sup> Nepatří sem však státní podniky (Lesy ČR nebo Česká pošta) ani podniky typu ČEZ a České dráhy. Seznam všech subjektů spadajících do sektoru k nalezení na stránkách ČSÚ a [MFČR](#).

- **Saldo subsektoru místních vládních institucí (označení S.1313)**

obecní a krajské rozpočty, příspěvkové organizace obcí a krajů (zejména základní a střední školy, ale také nemocnice či knihovny)

- **Saldo subsektoru fondů sociálního zabezpečení (označení S.1314)**

rozpočty zdravotních pojišťoven

Tím, že se sektor S.13 dělí do tří subsektorů, a každý subsektor se navíc skládá z mnoha jednotek, dochází často ke zmatení v tom, které rozpočtové operace ovlivní tříprocentní maastrichtské kritérium, jež se vztahuje na saldo celého sektoru vládních institucí S.13. Pokusíme se to ilustrovat na následujících příkladech:

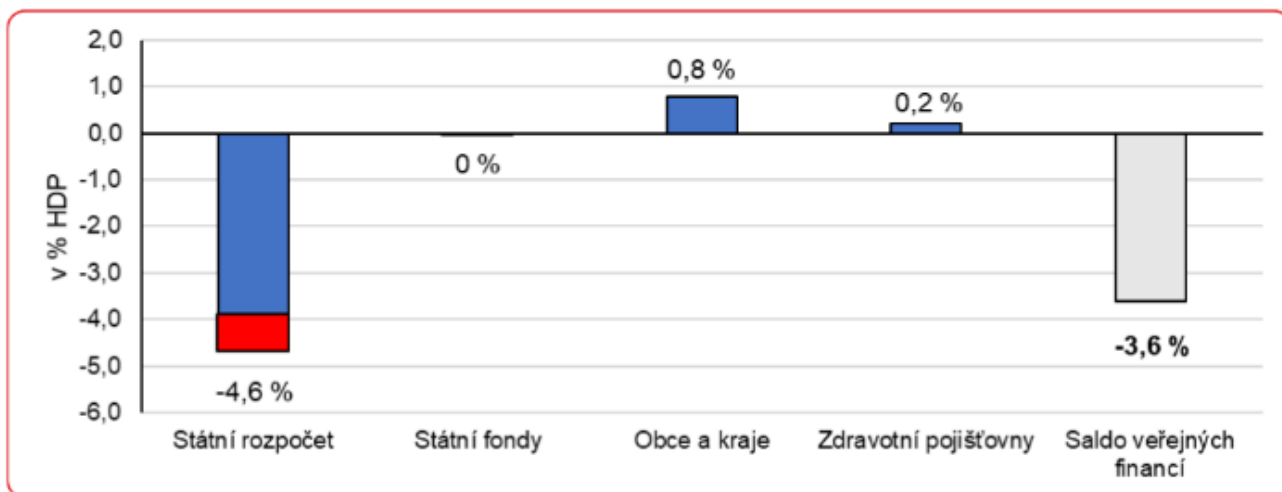
### 1) Samostatné dluhové financování Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI)

Výdaje spojené s dopravní infrastrukturou jsou v ČR realizovány skrze SFDI. Tento fond má své vlastní příjmy (inkaso z mýtného, dálničních známek a část spotřební daně z paliv), avšak výdaje fondu tyto příjmy přesahují a rozdíl je dorovnáván dotací ze státního rozpočtu.

Za normálních okolností tak státní fondy dlouhodobě hospodaří s víceméně vyrovnanými rozpočty. Dotace jim plynou ze státního rozpočtu, takže právě saldo státního rozpočtu obsahuje výdaje na transfery státním fondům (**graf 1**). Pokud vláda dotaci ze státního rozpočtu tomuto fondu sníží například o 30 miliard korun (schodek státního rozpočtu je o 30 miliard nižší) s tím, že SFDI bude umožněno chybějící prostředky získat jinak (třeba emisí vlastních dluhopisů nebo půjčkou od Evropské investiční banky), schodek fondu bude o 30 miliard vyšší (**graf 2**). Má tato operace vliv na celkové saldo sektoru vládních institucí? Nikoliv. Dokonce nemá vliv ani na strukturu deficitu, jelikož, jak již víte, státní rozpočet i státní fondy patří do stejného subsektoru S.1311.

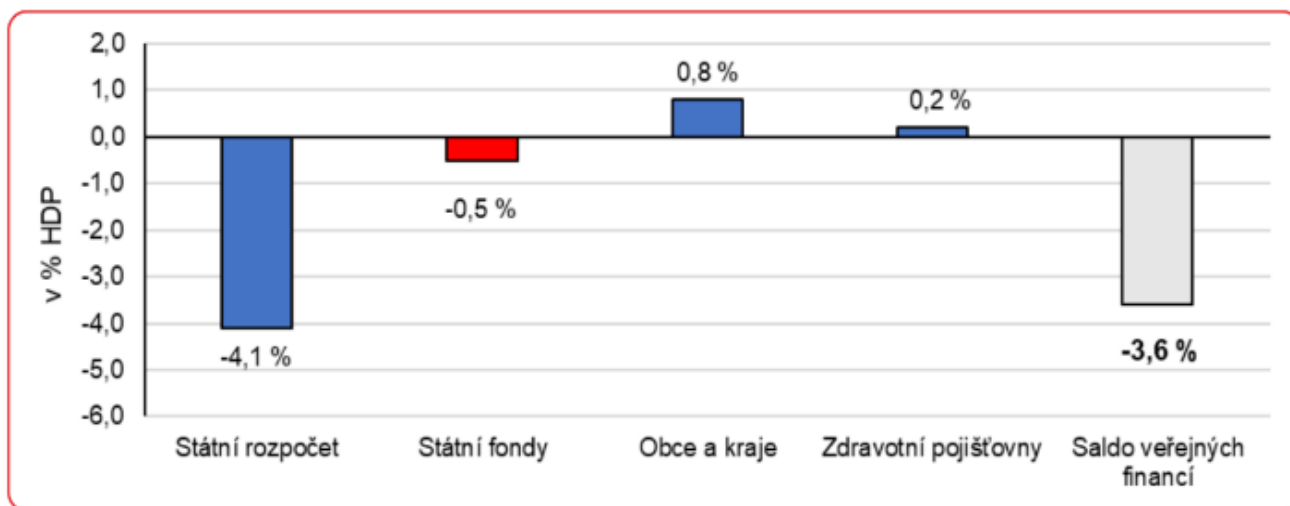
Fakticky jde o pouhé optické vylepšení hospodaření státního rozpočtu. Celkové saldo veřejných financí se tedy nemění (viz šedý sloupec v **grafech 1 i 2**), a tedy ani hodnota, která vstupuje do hodnocení maastrichtského deficitního kritéria.

Graf 1: Obvyklá struktura schodku veřejných financí (státní rozpočet obsahuje dotaci pro SFDI)



Zdroj: NRR, pouze ilustrativní příklad

Graf 2: Nestandardní struktura schodku veřejných financí (SFDI si půjčuje prostředky odděleně)



Zdroj: NRR, pouze ilustrativní příklad

## 2) Platby za státní pojištěnce

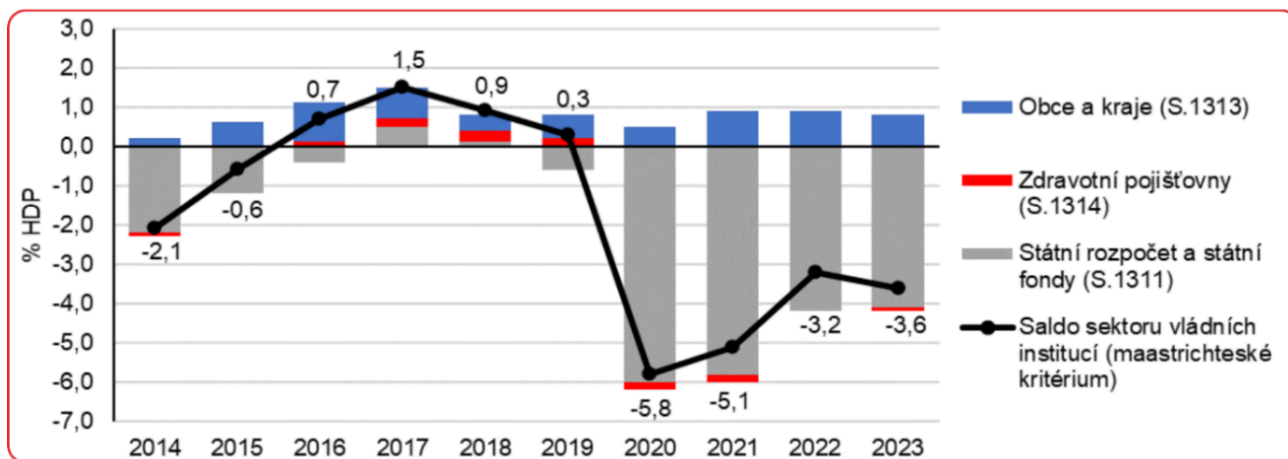
Platby za státní pojištěnce jsou sice výdajem státního rozpočtu, ale také příjmem zdravotních pojišťoven. Pokud tedy vláda rozhodne o zvýšení plateb za státní pojištěnce, saldo sektoru S.13 se ještě změnit nemusí. K tomu by došlo až ve chvíli, kdy stát zároveň rozhodne o změně (zvýšení) úhrad za zdravotní péči. Jinými slovy, pokud stát zvýší platby za své pojištěnce a zdravotní pojišťovny tyto dodatečné peníze vydají za zdravotní péči, saldo sektoru S.13 se zhorší. Zhorší se i plnění maastrichtského kritéria. Jestliže ale dojde pouze ke změně (zvýšení) plateb za státní pojištěnce, avšak beze změn v úhradách za zdravotní péči, saldo sektoru S.13, tedy plnění maastrichtského kritéria tím nebude ovlivněno – dojde pouze k přesunu peněz z jedné veřejné kapsy do druhé. Zvýšení plateb za státní pojištěnce, ale v každém případě ovlivní saldo

státního rozpočtu, pokud toto zvýšení nepokryjí nové příjmy státního rozpočtu nebo úspory jiných výdajů.

## 3) Změna rozpočtového určení daní

Významnou část daňových příjmů představují tzv. sdílené daně (DPH, DPFO, DPPO). Zákon u těchto daní určuje procento z výnosu, které náleží obcím, krajům a státnímu rozpočtu. Úpravy podílu daní, které mezi sebou sdílí centrální vláda a místní vlády, povede pouze ke změně sald mezi částmi veřejných rozpočtů (subsektory S.1311 a S.1313). Jinými slovy, vyšší podíl obecních a krajských rozpočtů na daních povede bez dalšího k lepšímu výsledku rozpočtů místních institucí a k horšímu výsledku státního rozpočtu. Saldo sektoru S.13, tedy maastrichtské kritérium, nebude změnou rozpočtového určení daní nijak ovlivněno.

Graf 3: Saldo sektoru vládních institucí a jednotlivých subsektorů 2014-2023 (v % HDP)



Tabulka 1: Saldo sektoru vládních institucí a jednotlivých subsektorů 2014-2023 (v % HDP)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Ústřední vládní instituce (S.1311)	-2,2	-1,2	-0,4	0,5	0,1	-0,6	-6,0	-5,8	-4,2	-4,3
Místní vládní instituce (S.1313)	0,2	0,6	1,0	0,8	0,4	0,6	0,5	0,9	0,9	0,8
Zdravotní pojišťovny (S.1314)	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,3	0,2	-0,2	-0,2	0,0	-0,1
Saldo sektoru vládních institucí (maastrichtské kritérium)	-2,1	-0,6	0,7	1,5	0,9	0,3	-5,8	-5,1	-3,2	-3,6

Zdroj: ČSÚ (2023); MF (2023); \*odhady NRR.

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

## 2 SALDO STÁTNÍHO ROZPOČTU: HOTOVOSTNÍ PLNĚNÍ A VZTAH K EU

Jak už jsme uvedli, veřejnosti bývá často prezentován výsledek hospodaření pouze státního rozpočtu. Vedle důvodů, které jsme zmínili v předchozí kapitole, je to také nejspíše proto, že průběžná data jsou u tohoto ukazatele k dispozici nejdříve (vždy první pracovní den v měsíci za měsíc minulý). Pokladní plnění má však jeden háček. **Státní rozpočet se sestavuje na tzv. hotovostní bázi.** Salda všech subsektorů a následně i saldo sektoru vládních institucí (maastrichtské kritérium) se však vyjadřují **na tzv. akruální bázi.** Jaký je rozdíl mezi „hotovostí“ a „akruálem“?

**Hotovostní (pokladní) plnění** znamená, že se na příjmy a výdaje hledí podle okamžiku, kdy skutečně přitékají do a odtékají ze státního rozpočtu, nikoliv na to, zda se konkrétní příjem či výdaj věcně vztahuje k danému období. Pro deficit státního rozpočtu, který je prezentován veřejnosti a který je předmětem debat politiků s novináři, je rozhodující právě hotovostní (pokladní) plnění rozpočtu. Jedná se o deficit, který vznikl rozdílem mezi příjmy a výdaji peněžně uskutečněnými od začátku kalendářního roku. Abychom však saldo státního rozpočtu mohli sčítat s ostatními saldy, musíme jej **akrualizovat.** To znamená, že se na příjmy a výdaje státního rozpočtu musíme podívat optikou toho, k jakému roku se fakticky vztahují, a se kterým věcně souvisejí bez ohledu na to, kdy dochází k reálnému pohybu peněz. Na tuto skutečnost je třeba obzvláště upozornit v souvislosti s tím, že státní rozpočet hraje významnou roli ve financování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.

Výdaje na financování projektů EU jsou ve většině případů nejdříve hrazeny ze státního rozpočtu a až poté vyrovnány platbami

z rozpočtu EU. Podstatné ale je, že **příjmy a výdaje související s evropskými projekty se rozpočtují každý rok jako vyrovnané.**

Tento princip vnáší do hotovostně sestavovaného rozpočtu akruální prvek a, bohužel, někdy také (z pohledu široké veřejnosti) zmatek. V praxi se často stává, že se v prvním roce projekt zafinancuje ze státního rozpočtu a až v roce následujícím přijdou prostředky z EU. Nastat může i opačný případ, tedy že nejdříve přijdou prostředky z EU (např. zálohy na začátku programového období) a až v letech následujících dojde k jejich vynaložení. Hotovostní plnění státního rozpočtu může být tím pádem evropskými penězi značně ovlivněno. A to jak kladně, tak záporně, v závislosti na tom, kdy peníze z rozpočtu EU do českého státního rozpočtu „fyzicky“ doputují. **Pro skutečný obraz hospodaření státního rozpočtu je tak nutné vždy zohledňovat zejména saldo státního rozpočtu po očištění o vztahy s EU.** Prostředky plynoucí z EU díky své časové variabilitě mají tendenci určité trendy ve vývoji státního rozpočtu zamlžovat. Proto je nutné dávat pozor, jaká čísla se objevují ve veřejné debatě.

Tento nesoulad byl poměrně významný například v roce 2022 nebo v roce 2016. V roce 2022 skončilo hotovostní saldo státního rozpočtu v deficitu 361 miliard korun, kdežto schodek subsektoru ústředních vládních institucí S.1311 (státního rozpočtu, státních fondů a ostatních ústředních institucí) činil „jen“ 282 miliard. Podrobnější vysvětlení tohoto rozdílu najdete v dodatku (Příběh roku 2022). V roce 2016 skončil státní rozpočet v hotovostním vyjádření ve výrazném přebytku přesahujícím 60 miliard korun (**viz tabulka 2**), avšak subsektor S.1311 vykázal schodek ve výši 20,3 miliardy korun. To proto, že došlo k masivnímu přísunu evropských peněz, které však věcně patřily k projektům jiných kalendářních let. Pochopit



rozdíl mezi hotovostní a akruální bází státního rozpočtu na jedné straně a hospodařením státního rozpočtu s a bez vlivu toků peněz mezi ČR a EU proto považujeme za zcela zásadní. Třebaže už z předchozí kapitoly víte, že vrcholovým kritériem je hospodaření vládních institucí jako celku (sektor S. 13).

**Tabulka 2: Saldo státního rozpočtu očištěné o příjmy a výdaje na projekty z EU v letech 2016 a 2022**

	Hotovostní saldo státního rozpočtu	Saldo státního rozpočtu po očištění o příjmy a výdaje na projekty z EU/FM	Saldo sektoru ústředních vládních institucí S.1311
2016	+61,8 mld.	-13,6 mld.	-20,3 mld.
2022	-360,4 mld.	-316,1 mld.	-282,1 mld.

Zdroj: ČSÚ (2016, 2022); MFČR (2016, 2022)

### 3 STRUKTURÁLNÍ A CYKLICKÝ POHLED NA VEŘEJNÉ FINANCE

Když se ve veřejném prostoru objeví údaj mapující bilanci hospodaření sektoru vládních institucí (maastrichtské kritérium), jde o celkové saldo sektoru S.13 na aktuální bázi. Číslo, které vidíme (přebytek, schodek), nám neříká vše o vztahu tohoto výsledku k ekonomické realitě. Nepoznáme z něho, zda je saldo sektoru vládních institucí výsledkem nastavení dlouhodobých parametrů příjmových a výdajových politik, aktuální fáze hospodářského cyklu, nebo zda se na výsledku podepisují i jiné faktory. Zjednodušeně řečeno celkový pohled na hospodaření státu nám neřekne, jestli vládní instituce (ministerstva, obce, kraje, další vládní instituce) hospodaří zodpovědně a dlouhodobě udržitelně, či nikoliv, nebo se v něm zrcadlí kondice národního hospodářství.

Abychom od sebe popsané okolnosti dokázali oddělit, tak se u salda sektoru vládních institucí rozlišují tři složky: strukturální saldo, cyklická složka salda a jednorázové operace.

**Strukturální saldo** je takové, které by nastalo, kdyby ekonomika dosahovala výkonu na úrovni potenciálního produktu<sup>4</sup> a kdyby zároveň nedošlo k žádným jednorázovým a přechodným opatřením na straně příjmů či na straně výdajů. Zachycuje tak skutečné (strukturální, systémové) nastavení fiskální politiky. Dalo by se také říct, že strukturální saldo je záměrné, vládou aktivně ovlivňované saldo, na které nemají vliv žádné jiné okolnosti, a to ani fáze hospodářského cyklu, v níž se daná ekonomika v dané chvíli nachází.

**Cyklická složka salda** je ta část bilance příjmů a výdajů, která je ovlivňována hospodářským cyklem. V dobrých časech se totiž typicky zvyšují daňové výnosy. Naopak v časech špatných, kdy ekonomika prochází recesí, se rozpočtové příjmy plní pomaleji. Pokud se tedy skutečný výkon ekonomiky (reálné HDP) nachází nad svým potenciálem, pak je cyklická složka kladná a celkové saldo zlepšuje (extra daňové výnosy). Pokud je reálné HDP naopak pod svým potenciálem, pak je cyklická složka záporná a celkové saldo zhoršuje (chybí daňové výnosy). Například v roce 2022 se česká ekonomika pohybovala v těsné blízkosti svého potenciálu, proto byla cyklická složka zanedbatelná (**viz graf 4 a tabulka 3**).

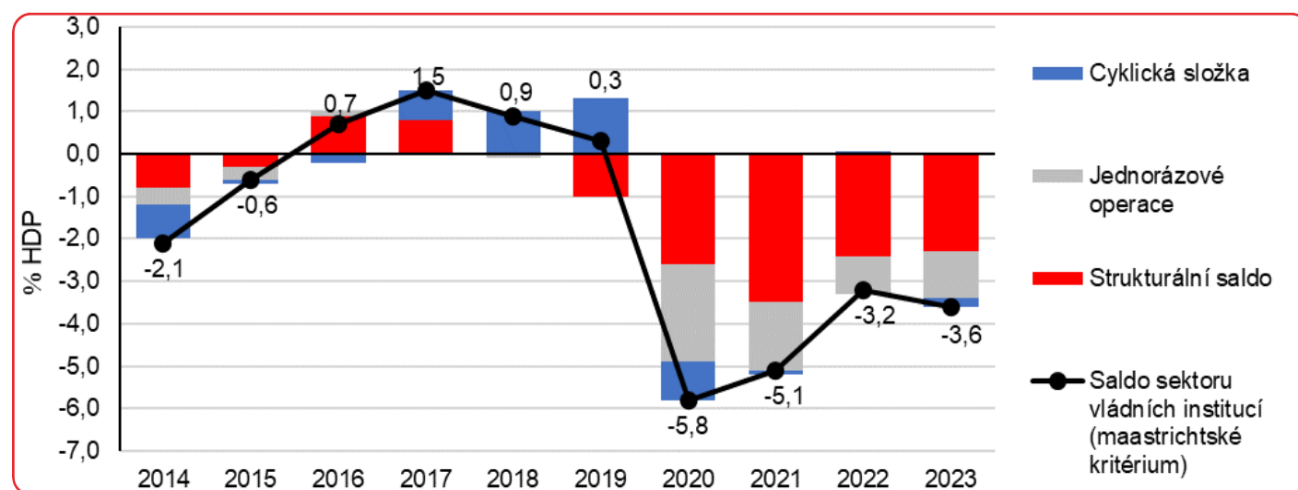
**Jednorázové operace** představují taková opatření na straně příjmů či výdajů, která mají pouze dočasný dopad (1 až 2 roky) na saldo sektoru vládních institucí, a nemění tak jeho strukturální pozici. Tyto ojedinělé příjmy či výdaje také mohou vyplývat z událostí mimo přímou kontrolu vlády (např. výdaje na odstranění následků živelních pohrom). V roce 2022 a v roce 2023 zhoršovaly jednorázové operace celkové saldo o 0,9 a o 1,1 % HDP. Do jednorázových operací na straně příjmů bylo započítáno například dočasné snížení spotřební daně z paliv a na straně výdajů například kompenzace plynoucí ze zastropování cen energií.

<sup>4</sup> Potenciální produkt je nepozorovatelná úroveň HDP, při které se míra nezaměstnanosti nachází na své přirozené výši, využití výrobních kapacit je optimální a dlouhodobě udržitelné, aniž by vyvolávalo inflační tlaky.

Dramatické zhoršení strukturálního salda je možné pozorovat od roku 2020. Ačkoliv si pandemické období vyžádalo řadu jednorázových výdajů a přechodných opatření, došlo také k vytvoření strukturální nerovnováhy ve veřejných financích (na straně příjmů se jedná o snížení daně z příjmů fyzických osob skrze zrušení takzvané superhrubé mzdy a zrušení daně z nabytí nemovitosti; na straně výdajů jde například o navyšování plateb státu do

zdravotnictví skrze platby za státní pojištěnce, zvyšování platů v regionálním školství nebo o důsledky již dřívějších valorizací dávek důchodového pojištění nad rámec valorizací zákonných či nedávne zavedení výchovného). Na rozdíl od jednorázových výdajů, které z principu samy odezní, strukturální nerovnováha přetrvává dodnes (**graf 4 a tabulka 3**).

**Graf 4: Saldo sektoru vládních institucí dle strukturální a cyklické složky 2014-2023 (v % HDP)**



**Tabulka 3: Saldo sektoru vládních institucí dle strukturální a cyklické složky 2014-2023 (v % HDP)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Strukturální saldo	-0,8	-0,3	0,9	0,8	0,0	-1,0	-2,6	-3,5	-2,4	-2,3
Cyklická složka	-0,8	-0,1	-0,2	0,7	1,0	1,3	-0,9	-0,1	0,1	-0,2
Jednorázové operace	-0,4	-0,3	0,1	0,0	-0,1	0,0	-2,3	-1,6	-0,9	-1,1
Saldo sektoru vládních institucí (maastrichtské kritérium)	-2,1	-0,6	0,7	1,5	0,9	0,3	-5,8	-5,1	-3,2	-3,6

Zdroj: MFČR (2023); \*odhady NRR

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

Sledování, respektive oddělování strukturálního salda od cyklické složky a jednorázových operací, je odborná a náročná disciplína a není divu, že jde pro širokou veřejnost o nepříliš srozumitelné veličiny. Úroveň strukturálního salda je však zcela klíčová pro posuzování dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Pokud totiž stát systematicky hospodaří s příliš hlubokým strukturálním schodkem, znamená to, že není schopen ufinancovat ani svůj běžný chod a provoz. Zjednodušeně řečeno, musí si „půjčovat na složenky“.

Takové hospodaření se dříve či později na veřejných financích projeví zcela fatálně. Prvním projevem je narůstající objem prostředků, které stát musí vynakládat na **úrokové náklady plynoucí z toho, že si rok od roku musí více půjčovat**. Dalším krokem je narůstající riziková prémie, kterou po státu začnou požadovat jeho věřitelé.

Zatímco v době, kdy si stát půjčoval například jen ve špatných časech za relativně nízký úrok (protože věřitelé věděli, že v dobrých časech stát hospodaří s přebytky či s mírnými deficity), v době permanentně hlubokého strukturálního schodku už musí věřitelům nabídnout úrok mnohem vyšší, aby mu byli ochotni půjčit. V tomto ohledu se tak věřitelé chovají k neudržitelně se zadlužujícímu či předluženému státu stejně jako k podniku či domácnosti, které jsou v identické situaci.

Z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí stanovují česká fiskální pravidla maximální přípustnou hodnotu strukturálního salda  $-1\%$  HDP. Každá členská země EU však má individuálně stanoven svůj střednědobý rozpočtový cíl (MTO – Medium Term Objective), který je vyjádřen jako hraniční

strukturální saldo odrážející úroveň zadlužení, růstový potenciál a budoucí závazky státu (například vyplývající z demografické struktury obyvatelstva). MTO je aktualizované každé tři roky<sup>5</sup> a pro Českou republiku je v současnosti nastaveno na úrovni  $-0,75\%$  HDP. V případě přísnějšího střednědobého rozpočtového cíle je tak maximálně akceptovatelným strukturálním deficitem odrážející udržitelnost veřejných financí právě ten.

České veřejné finance jsou této úrovni aktuálně o více než 1 procentní bod vzdáleny, a proto je nutné je konsolidovat. **Konsolidace veřejných financí je posuzována meziroční změnou strukturálního salda**. Za konsolidaci tak nelze považovat například skutečnost, že veřejné rozpočty skončí v přebytku, nebo že případný schodek je meziročně nižší, navíc třeba v nominálních veličinách. Takový pohled je mylný, ale bohužel poměrně častý. Zopakujme tedy, že **jediným kritériem pro posouzení, zda veřejné finance jsou konsolidovány, je meziroční změna strukturálního salda sektoru vládních institucí (veřejných rozpočtů) vyjádřená v procentech HDP**. A proto by vývoj strukturálního salda měl být nejsledovanějším ukazatelem, je-li konsolidace veřejných financí předmětem jakékoli diskuse.

<sup>5</sup> Aktualizaci provádí Evropská komise, a to na základě vzorce, který zohledňuje očekávanou míru růstu nominálního HDP a očekávaný růst nákladů na stárnutí. Jeho dodržování by mělo zajistit adekvátní výši rezervy vůči referenční hodnotě deficit  $3\%$  HDP v rámci běžného hospodářského cyklu.

## DODATEK: PŘÍBĚH ROKU 2022

Pojďme si předchozí informace uvedené v teoretické či obecné rovině nyní shrnout na vývoji hospodaření veřejných rozpočtů v roce 2022, který ještě máme v dobré paměti. **Saldo sektoru vládních institucí (S.13) skončilo v roce 2022 v deficitu 218 miliard, tedy 3,2 % HDP.** Maastrichtské kritérium maximálního deficitu veřejných financí 3 % tak nebylo splněno. Toto číslo je z hlediska nerovnováhy veřejných financí nejzásadnějším a mezinárodně srovnávaným (a srovnatelným) číslem. Schodek veřejných financí byl dán deficitním hospodařením subsektoru ústředních vládních institucí S.1311, který skončil v deficitu 282 miliard (4,2 % HDP). Avšak po přičtení salda místních vládních institucí (S.1313), které skončily v přebytku 64 miliard (0,9 % HDP) a zdravotních pojišťoven<sup>6</sup>, skončilo hospodaření celého **sektoru vládních institucí** s deficitem 3,2 % HDP.

Jak ale k dospějeme k saldu sektoru ústředních vládních institucí (S.1311), které skončilo v deficitu 282 miliard korun? Nejprve vezmeme v potaz hotovostní hospodaření státního rozpočtu, jež za rok 2022 vykázal schodek 360 miliard. Následuje očištění státního rozpočtu o hotovostní toky spojené s projekty EU, abychom získali skutečný obraz hospodaření státního rozpočtu. V průběhu kalendářního roku 2022 totiž bylo ze státního rozpočtu na projekty financované Evropskou unií vydáno více, než kolik bylo z EU přijato. *Saldo státního rozpočtu po očištění o příjmy a výdaje na projekty z EU/FM* skončilo v deficitu 316 miliard.

Dále je třeba příjmy a výdaje státního rozpočtu aktualizovat (například přiřadit konkrétní

daně k roku, ke kterému se věcně vážou). Tato operace skončila v roce 2022 s kladným znaménkem v řádu jednotek miliard korun. A konečně k tomuto číslu přičteme saldo ostatních jednotek, které jsou součástí subsektoru ústředních vládních institucí. Ty v roce 2022 hospodařily v součtu přebytkově v objemu 10 miliard. Tímto postupem získáme číslo -298 miliard, které ještě v dubnu roku 2023 vstupovalo za sektor ústředních vládních institucí (S.1311) do salda sektoru vládních institucí (S.13), a nikoliv číslo -282 miliard.

Jak je možné, že se toto číslo v říjnu letošního roku změnilo? Ze stejného důvodu, proč ještě v dubnu 2023 činil schodek sektoru S.13 za rok 2022 3,6 % HDP a v říjnu 2023 již víme, že činil 3,2 %. V červenci 2023 totiž právnické osoby na základě již známého zisku za rok 2022 doplatily daň z příjmů, která se hradí zálohově. Doplatky činily 31 miliard korun (0,4 % HDP). Ačkoliv tyto doplatky vylepší hotovostní příjem veřejných rozpočtů v roce 2023, věcně se váží k roku 2022. **Saldo sektoru vládních institucí S.13 za rok 2022 tak bylo v říjnové (druhé) notifikaci<sup>7</sup> zpětně zlepšeno o 31 miliard, a v roce 2022 nakonec schodek činil „jen“ 218 miliard korun (3,2 % HDP).** A došlo pochopitelně i k přepočtu sald subsektorů ústředních institucí a místních institucí<sup>8</sup>.

Proč je důležité tuto skutečnost zmínit? Typická interpretace vyššího výběru doplatků na DPPO z letošního července je, že dojde k vylepšení letošního (roku 2023) hospodaření veřejných financí. Je pravdou, že novináři, veřejnost i politiky nejsledovanější ukazatel, tedy hotovostní plnění státního rozpočtu, je vylepšeno letos, **avšak maastrichtské kritérium**

<sup>6</sup> Zdravotní pojišťovny hospodařily téměř vyrovnaně, a to se saldem 0,4 miliardy, což je po zaokrouhlení na jedno desetinné místo 0,0 % HDP.

<sup>7</sup> Notifikace deficitu a dluhu je oznámení výše těchto ukazatelů, které předkládá Evropské komisi každá členská země EU vždy za čtyři uplynulé roky, a to vždy ke konci března a září.

<sup>8</sup> DPPO je sdílená daň státního rozpočtu a její výnos se dělí mezi státní rozpočet, obce a kraje.

## bylo zpětně zlepšeno za předchozí kalendářní rok.

Hotovostní plnění státního rozpočtu je lákavé zmiňovat zejména v letech, kdy příjmy z Evropské unie převyšují svůj plán. Například již v textu zmíněný rok 2016, kdy hotovostní plnění státního rozpočtu skončilo s rekordním přebytkem 62 miliard korun. Rok 2016 byl však velmi specifický, a to díky masivnímu přísunu evropských peněz, které věcně patřily k projektům jiných kalendářních let. Příjmy z rozpočtu EU tak výrazně převýšily svůj plán a jinak deficitní hospodaření státního rozpočtu (-14 miliard) uvrhly do rekordního přebytku. Po aktualizaci a dalších technických úpravách bylo saldo sektoru S.1311 záporné a činilo -20 miliard. Právě tato hodnota vstoupila za subsektor centrální vlády do salda sektoru vládních institucí (maastrichtského kritéria). Stejná situace nastane i v roce 2023, kdy lze očekávat, že státní rozpočet dopadne z hlediska hotovostního plnění (díky přísunu evropských peněz věcně nepatřících do roku 2023<sup>9</sup>) výrazně lépe. Proto je nutné dávat pozor, jaké číslo se ve veřejné debatě nakonec objeví.

Zároveň tak opět připomínáme sledovat i saldo subsektoru ústředních vládních institucí (S.1311), a nejen jeho určitou výše, kterou je státní rozpočet. Právě deficit subsektoru ústředních vládních institucí vstupuje do salda sektoru vládních institucí, a to bez ohledu na „rozdělení“ deficitu v rámci subsektoru. Jedním z rozpočtových témat roku 2023 se stala možnost samostatného dluhového financování Státního fondu dopravní infrastruktury, který měl v roce 2023 čerpat přibližně 30miliardovou půjčku z EIB<sup>10</sup>. Jak je patrné z předchozích kapitol, z hlediska výše

deficitu však není žádný rozdíl oproti standardnímu způsobu financování fondu, tedy ze státního rozpočtu. Plánovaný deficit státního rozpočtu 295 miliard a deficit fondu 30 miliard by vytvořily deficit subsektoru ústředních vládních institucí 325 miliard. Pokud by byly finanční prostředky fondu poskytnuty ze státního rozpočtu, činil by deficit státního rozpočtu 325 miliard a deficit fondu by byl nulový. Subsektor ústředních vládních institucí by taktéž skončil v deficitu 325 miliard. S jiným číslem, než s číslem s 325 miliard tak nemělo v kontextu deficitu centrální vlády a zvýšení veřejného dluhu ČR za rok 2023 smysl operovat.

<sup>9</sup> Jedná se například o předfinancování některých projektů z Národního plánu obnovy nebo a dofinancování za minulý rok.

<sup>10</sup> V roce 2023 bude SFDI nakonec čerpat půjčku ve výši 1 mld. eur (cca 24 mld. Kč). Z návrhu rozpočtu SFDI na rok 2024 je patrné, že i příští rok se bude fond částečně financovat sám, a to půjčkou ve výši 18 miliard korun.

## SLOVNÍČEK POJMŮ

**Akruální báze** – Jedná se o jeden z rozpočtových principů, kdy se příjmy a výdaje jakéhokoliv rozpočtu posuzují podle toho, ke kterému konkrétnímu roku se vztahují. Nehledí se přitom na to, kdy příjmy do rozpočtu fyzicky doputují nebo kdy jsou z něho fyzicky vydány.

**Fiskální úsilí** – Je to meziroční změna strukturálního salda. Jedná se o indikátor meziročního zpříšňování (pokud je fiskální úsilí kladné) nebo naopak meziročního uvolňování (pokud je fiskální úsilí záporné) fiskální politiky. Podle fiskálního úsilí lze danou fiskální politiku identifikovat jako restriktivní, expanzivní, nebo neutrální.

**Hotovostní báze** – Jedná se o jeden z rozpočtových principů, kdy se příjmy a výdaje jakéhokoliv rozpočtu posuzují podle toho, kdy skutečně do rozpočtu doputují, nebo jsou z něho vydány. Nehledí se přitom, k jakému období (roku) se věcně vztahují.

**Potenciální produkt** – Představuje takovou úroveň HDP, při které se míra nezaměstnanosti nachází na své přirozené úrovni a využití výrobních kapacit je optimální a dlouhodobě udržitelné, aniž by vyvolávalo inflační tlaky. Úroveň potenciálního produktu se odhaduje na základě modelování (odhadu) produkční funkce dané ekonomiky. Smyslem je určit, kde se skutečná výše HDP nachází ve vztahu k produkčním možnostem země.

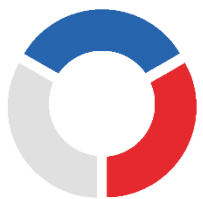
**Saldo sektoru vládních institucí** – Představuje rozdíl mezi příjmy a výdaji sektoru vládních institucí. Vyjadřuje schopnost sektoru vládních institucí v daném roce financovat jiné sektory (přebytek) nebo potřebu být financován (deficit/schodek). Jeho roční hodnota ve vztahu k HDP je jedním z tzv. Maastrichtských kritérií (výše deficitu ve vztahu

k HDP by podle tohoto kritéria neměla přesáhnout 3 %).

**Sektor vládních institucí (S.13)** - zahrnuje institucionální jednotky, které jsou netržním výrobcem a jejichž produkce je určena na spotřebu financovanou především z povinných plateb od jiných sektorů. V rámci tohoto sektoru jsou zatříděny i jednotky pojímané jako netržní z titulu méně než 50% úhrady provozních nákladů z tržeb. Kromě tohoto kvantitativního kritéria se zkoumá i kritérium kvalitativní – např. komu jednotka poskytuje služby, zda se zabývá znovurozdělením národního důchodu, kdo jmenuje vedoucí pracovníky apod.

**Strukturální saldo** – Jde o celkové saldo veřejných financí bez cyklické složky salda a jednorázových operací. Je to tedy takové saldo, které by nastalo, kdyby ekonomika operovala na úrovni potenciálního produktu a kdyby zároveň nedošlo k žádným jednorázovým (přechodným) opatřením na straně příjmů či na straně výdajů. Dalo by se také říci, že strukturální saldo je záměrné, vládou aktivně ovlivňované saldo, na které nemají vliv žádné jiné okolnosti, a to ani aktuální fáze hospodářského cyklu, v níž se daná ekonomika nachází.

**Veřejný sektor** – Sdružuje jednotky sektoru vládních institucí S.13 a dále veřejné nefinanční podniky (ČEZ, České dráhy, Dopravní podnik hl. města Prahy, Česká pošta, Lesy ČR...) a veřejné finanční instituce (ČNB). Veřejný sektor zahrnuje v současné době v ČR asi 19 000 subjektů, z toho zhruba 18 000 subjektů v sektoru vládních institucí a 1 000 veřejných nefinančních podniků.



**Národní  
rozpočtová  
rada**