

**Úřad
Národní
rozpočtové
rady**

VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2022

Kapitola 359 – Úřad Národní rozpočtové rady

V Praze dne 30. března 2023

č. j. ÚNRR-338/2023

VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2022
Kapitola 359 – Úřad Národní rozpočtové rady

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

předseda Národní rozpočtové rady

Obsah

ÚVODNÍ SLOVO PŘEDSEDY NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY	4
1 PROFIL INSTITUCE A JEJÍ POSLÁNÍ	5
1.1 SLOŽENÍ NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY	5
1.2 ÚŘAD NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY.....	6
2 VÝBOR PRO ROZPOČTOVÉ PROGNÓZY	7
3 VEŘEJNÉ FINANCE V ROCE 2022	9
3.1 PŮVODNÍ ZÁMĚRY	9
3.2 HOSPODAŘENÍ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ.....	9
3.3 NASTAVENÍ FISKÁLNÍ POLITIKY V ROCE 2023	12
4 NÁRODNÍ FISKÁLNÍ PRAVIDLA V ČESKÉ REPUBLICE	13
4.1 VÝVOJ FISKÁLNÍCH PRAVIDEL V ČESKÉ REPUBLICE.....	13
4.2 DOPADY SOUČASNÉ PODOBY FISKÁLNÍCH PRAVIDEL NA VEŘEJNÉ FINANCE	14
5 DŮCHODOVÝ SYSTÉM V ROCE 2022	16
5.1 VLIV MIMOŘÁDNÝCH VALORIZACÍ NA VÝDAJE DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU	16
5.2 VÝVOJ POČTU DŮCHODCŮ	17
6 PŘEHLED ČINNOSTI ZA ROK 2022	19
7 PERSONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ ÚŘADU	22
7.1 ORGANIZAČNÍ SCHÉMA	22
8 ZAHRANIČNÍ CESTY A MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE	24
9 KOMUNIKACE S VEŘEJNOSTÍ A MÉDII	25
9.1 POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ PODLE ZÁKONA Č. 106/1999 Sb., O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM	26
10 HOSPODAŘENÍ S ROZPOČTOVÝMI PROSTŘEDKY	28
11 KONTROLNÍ ČINNOST	31
11.1 VNITŘNÍ KONTROLY	31
11.2 VNĚJŠÍ KONTROLY.....	31
11.3 AUDIT ÚČETNÍ ZÁVĚRKY	31
12 ZÁMĚRY A PŘEDPOKLÁDANÝ VÝVOJ DO BUDOUCNA	32

Úvodní slovo předsedy Národní rozpočtové rady

Vážené dámy, vážení pánové,

Národní rozpočtová rada má za sebou již pátý rok své činnosti. A ani uplynulý rok 2022 nelze označit za makroekonomicky a rozpočtově poklidný. Zatímco v letech 2020–2021 českou ekonomiku a její veřejné finance trápily negativní dopady pandemie COVID-19, minulý rok přinesl jiný typ vnějších šoků. Energetická krize a vpád ruských ozbrojených sil na Ukrajinu do značné míry překazily či minimálně pozastavily nevýrazné postcovidové hospodářské oživení České republiky.

Rok 2022 byl zároveň prvním rokem plnohodnotného úřadování nového kabinetu pod vedením Petra Fialy. Jednou z jeho primárních ambicí bylo zahájit konsolidaci veřejných financí, a to především skrze státní rozpočet jako jejich nejdůležitější složku. I proto naše země vstoupila do loňského roku s rozpočtovým provizoriem, neboť vláda odmítla pouze pasivně přejmout návrh státního rozpočtu, který ještě připravila a schválila vláda předchozí. Nová vládní koalice tak v březnu dala zelenou státnímu rozpočtu se schodkem 280 miliard korun, což bylo bezmála o 100 miliard méně než původní plán vlády Andreje Babiše.

Jenže v té době již bylo pravděpodobné, že vzhledem k válečným událostem na Ukrajině i vývoji na trhu s energiemi půjde o rozpočet, který bude muset projít novelizací. To se potvrdilo a hospodaření státu v roce 2022 skončilo dle pokladního plnění s deficitem 360,4 miliardy korun, přičemž bez započtení příjmů a výdajů souvisejících s projekty podpořenými EU byl tento schodek cca o 45 miliard korun příznivější. Rozpočet tak šel víceméně ve šlépějích let 2020 a 2021, kdy země čelila koronavirové pandemii.

Státní rozpočet na rok 2023, jenž Sněmovna schválila na konci listopadu 2022, zatím počítá se schodkem 295 miliard korun. Jak jsme ale uvedli již v našem pravidelném prosincovém stanovisku, makroekonomicky korektní deficit byl již v době schvalování vyšší. Na rozdíl od předešlých let totiž dotace ze státního rozpočtu nekryje veškeré výdajové potřeby Státního fondu dopravní infrastruktury, který tak bude hospodařit se schodkem ve výši 30,7 mld. Kč. Ten bezprostředně zvýší deficit veřejných financí v daném roce a i celkový dluh sektoru veřejných institucí. Důsledkem je tak pouze zdánlivé snížení deficitu státního rozpočtu a jeho přesun do mimorozpočtových struktur. Věcně uvedené opatření nijak nezlepšuje kondici českých veřejných financí.

Národní rozpočtová rada považuje tyto tendence k dekoncentraci, tedy vyčleňování části deficitu ze státního rozpočtu, za velmi nežádoucí z hlediska budoucí transparence a říditelnosti veřejných financí.

Zvýšení výdajů si vyžádá další mimořádná valorizace důchodů v červnu 2023 (viz pátou kapitolu). Významnou objektivní nejistotou je též zatížení objem vybraných prostředků na dani z neočekávaných zisků (windfall tax) a z odvodu z mimořádných příjmů výrobců elektřiny na příjmové straně rozpočtu, stejně jako s nimi komplementárně propojený objem vyplacených prostředků na kompenzace za cenové stropy u energií.

V roce 2022 pokračoval dramatický nárůst dluhu sektoru veřejných institucí, na čemž měl hlavní podíl dluh ústřední vlády. Dle odhadů Ministerstva financí ČR z ledna 2023 dluh za celý sektor přesáhl na konci roku 2022 tři biliony korun. V poměru k HDP dluh vystoupal na 44,6 procenta. Jde o vůbec nejvyšší míru zadlužení v historii České republiky a Česká republika se tak dále v mezinárodním srovnání propadá na nižší pozice.

Ve světle těchto skutečností jsem nucen jménem Národní rozpočtové rady upozornit na to, že Česká republika potřebuje zahájit zásadnější konsolidaci veřejných financí.

Pokud tuto konsolidaci nezahájíme, tak nám hrozí již v představitelné době náraz na dluhovou brzdu a další prodražování dluhové služby. K tomu ostatně již dochází. V roce 2019 celkové náklady na obsluhu dluhu přesahovaly 40 miliard korun. Dle údajů Ministerstva financí ČR z ledna 2023 to v roce 2022 už bylo téměř 75 miliard, pro rok 2023 je na dluhovou službu rozpočtováno přes 80 miliard korun.

Vážené dámy, vážení pánové, vzhledem k popsanému minulému i očekávanému budoucímu vývoji v tomto a dalších letech je Národní rozpočtová rada připravena usilovat ještě odhodlaněji o minimalizaci rizik, které jsou s přetrvávající nerovnováhou veřejných financí spojeny. Cítíme to nejen jako povinnost určenou nám zákonem, ale i jako naši odpovědnost vůči budoucnosti České republiky.

Ing. Mojmír Hampl, MSc., Ph.D.

předseda Národní rozpočtové rady

1 Profil instituce a její poslání

Národní rozpočtová rada (dále také „Rada“ nebo „NRR“) je nezávislý odborný orgán, který vznikl v lednu 2018 na základě zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále také „Zákon“). Hlavním posláním Rady je vyhodnocovat, zda stát a další veřejné instituce dodržují pravidla rozpočtové odpovědnosti daná Zákonem. Činnost Rady se však neomezuje jen na tento úkol. Rozsah jejích aktivit, kterými mimo jiné přispívá k udržitelnosti veřejných financí České republiky a snižuje riziko nadměrného zadlužování státu, je mnohem širší. Rada především:

- hodnotí plnění číselných fiskálních pravidel, kterými jsou zejména pravidlo limitu výše dluhu, stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí¹ podle ustanovení § 10 Zákona, odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů podle ustanovení § 12 Zákona a hospodaření územního samosprávného celku, a vypracovává a předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (dále jen „Poslanecká sněmovna“) 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;
- sleduje vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí;
- s přihlédnutím k hospodářskému a společenskému rozvoji, zaměstnanosti a mezigenerační

soudržnosti vypracovává a předkládá Poslanecké sněmovně 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 ČR (dále také „MF ČR“) a rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny;
- schvaluje výroční zprávu Úřadu a zprávu o plnění rozpočtu Úřadu a předkládá je MF ČR a rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny;
- schvaluje závěrečný účet své kapitoly státního rozpočtu.

Stanoviska a zprávy vydávané Radou slouží jako podklady pro vládu ČR, 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 České republiky (dále také „vláda“). Další dva členové jsou rovněž voleni Poslaneckou sněmovnou, po jednom na návrh Senátu Parlamentu České republiky (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 viceguvernérkou ČNB Eva Zamrazilová na svůj post k 30. červnu

2022 rezignovala. Na uvolněné místo v čele Rady vláda navrhla jednoho ze stávajících členů Rady Ing. Mojžíra Hampla, MSc., Ph.D. Poslanecká sněmovna vládní návrh schválila a Mojžír Hampl se stal složením slibu do rukou předsedkyně Poslanecké sněmovny dne 14. července 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 řádového člena Rady. Na toto místo byl na podzim 2022 navržen Senátem Ing. Petr Musil, Ph.D., který se po schválení návrhu Poslaneckou sněmovnou a složením slibu do rukou předsedkyně Poslanecké sněmovny ujal funkce 25. listopadu 2022. Jeho funkční období bude trvat do listopadu roku 2028. Třetím členem Rady je prof. Ing. Jan Pavel, Ph.D., který nastoupil do svého druhého funkčního období na návrh ČNB již v lednu 2020.

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

Předseda Národní rozpočtové rady Mojmír 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.

2 Výbor pro rozpočtové prognózy

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

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

Ke konci roku 2022 bylo složení Výboru následující:

Předseda:

- RNDr. Pavel Sobišek, hlavní ekonom UniCredit Bank.

Místopředseda:

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

Členové (v abecedním pořadí):

- Ing. Bohuslav Čížek, Ph.D., MBA, ředitel sekce hospodářské politiky Svazu průmyslu a dopravy České republiky;
- Ing. Petr Král, ředitel sekce měnové České národní banky;
- Ing. Martin Kupka, CSc., hlavní ekonom Československé obchodní banky, a.s.;
- doc. Ing. Tomáš Pavelka, Ph.D., makroekonomický analytik Českomoravské konfederace odborových svazů;
- Ing. Jan Vejmělek, Ph.D., CFA, hlavní ekonom 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
25.01.2022	Realistická (pro 8 z 8)	Realistická (pro 8 z 8)
14.04.2022	Realistická (pro 6 ze 7)	Realistická (pro 7 ze 7)
04.08.2022 (per rollam)	-	Realistická (pro 5 ze 6)
30.08.2022	Optimistická (pro 3 ze 6)	Realistická (pro 6 ze 6)
15.11.2022	Realistická (pro 5 z 5)	Realistická (pro 5 z 5) ²

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

Pozn.: stanovisko z 4. srpna 2022 bylo pouze k aktualizované predikci příjmů sektoru veřejných institucí, tj. bez makroekonomické predikce. Výbor hodnotil makroekonomickou prognózu 30. srpna 2022 jako „optimistickou“ při rovnosti hlasů hlasem předsedajícího.

Výbor v roce 2022 vydal celkem pět stanovisek, přičemž jedno (z 4. srpna, zasedání formou per rollam) se týkalo pouze predikce fiskálních příjmů, protože hodnotilo aktualizovanou predikci příjmů z července roku 2022. V naprosté většině hodnotil Výbor jak makroekonomickou prognózu, tak i predikci příjmů většinově jako realistickou (viz tabulku 1). Výjimkou bylo stanovisko Výboru k makroekonomické prognóze z konce srpna 2022, kdy Výbor vyhodnotil (hlasem předsedajícího) makroekonomickou prognózu MF ČR jako optimistickou. Důvodem k tomuto

vyhodnocení prognózy byla skutečnost, že členové Výboru ji sice považovali za kvalitně zpracovanou, k okamžiku hodnocení dokumentu však byl vývoj na energetickém trhu v Evropě natolik zlomový, že již nebylo možné prognózu označit za realistickou. Predikci příjmů, která byla od této makroekonomické prognózy odvozena, nicméně Výbor označil v srpnu jako realistickou s ohledem na to, že příjmy sektoru veřejných institucí jsou postaveny primárně na nominálních veličinách a prognóza nominálních veličin

² „Členové Výboru se shodli, že disponují dostatečnými informacemi pouze k hodnocení tradiční predikce standardních daňových příjmů a pojistného na sociální a zdravotním pojištění. Toto stanovisko proto neposuzuje realističnost odhadu daně z neočekávaných zisků, jakož ani dalších mimořádných položek, jejichž zahrnutí mezi příjmy sektoru vládních institucí je vázáno na dokončení legislativního procesu. Někteří členové zmínili, že jejich vlastní odhady pro rok 2023 jsou lehce vyšší pro sociální pojistné s tím, že vidí opačné riziko u výběru daně z přidané hodnoty či daně z příjmů právnických osob (DPPO). V souvislosti s predikcí výběru DPPO bylo upozorněno na zvýšené riziko nepřesnosti, související s plánovanými odvody z prodeje elektřiny, které mají snižovat daňový základ.“

může být naplněna i při zhoršeném vývoji veličin reálných.

Mimo svá pravidelná stanoviska učinil Výbor 14. října 2022 zvláštní vyjádření, ve kterém upozornil na to, že skutečně navržené příjmy státního rozpočtu se od verze schválené Výborem v srpnu téhož roku odlišovaly. V textu tohoto komentáře se především uvádí, že: „Výbor shledal, že zahrnutí příjmů daně z neočekávaných zisků a ze zavedení stropu tržních příjmů z výroby elektřiny v úhrnné výši 100 mld. Kč mezi příjmy státního rozpočtu nemá oporu v současné legislativě, čímž je v rozporu s běžným procesem přípravy státního rozpočtu. Výbor dále konstatuje, že toho času nedisponuje dostatečnými

informacemi k hodnocení výše uvedených mimořádných příjmů rozpočtu z hlediska pravděpodobnosti jejich dosažení.“³ Uvedené vyjádření tak dokládá znatelné zhoršení procesu tvorby rozpočtu.

V listopadu 2022 Výbor vyhodnotil makroekonomické prognózy a výhledy MF ČR pro rok 2021, které byly zveřejněny v období let 2019–2021. Výbor přijal stanovisko, že se v celém tříletém období 2019–2021 (a vzhledem k obtížné situaci v důsledku pandemie) prognózy a výhledy MF ČR pro rok 2021 dobře shodovaly s výhledy členů Výboru.

³ Viz <https://www.rozpocetovarada.cz/tiskove-sdeleni-vrp/sdeleni-vrp-vyjadreni-vrp-k-procesu-pripravy-st-rozpocetu-na-rok-2023/>.

3 Veřejné finance v roce 2022

3.1 Původní záměry

Veřejné finance České republiky v roce 2022 byly již několikátým rokem pod výrazným tlakem, a to zejména v důsledku uprchlické a energetické krize. Pro rok 2022 byl původně připraven návrh státního rozpočtu s předpokládaným deficitem 376,6 mld. Kč. Tento návrh však nebyl do začátku rozpočtového roku schválen, a nově zvolená vláda se rozhodla ho přepracovat. V důsledku toho hospodařila vláda v prvních měsících v rozpočtovém provizoriu.

3.2 Hospodaření sektoru veřejných institucí

Původní záměr konsolidace veřejných financí se stal již v první polovině roku nerealistickým. Jedním z důvodů byly hospodářské a finanční následky ruské agrese vůči Ukrajině a s ní související uprchlická a energetická krize. Dalším důvodem byla vyšší než očekávaná míra inflace, která si vyžádala jen v roce 2022 dvě mimořádné valorizace důchodů a další pomoc domácnostem a firmám. V druhé polovině roku byla připravena novela zákona č. 57/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2022, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o státním rozpočtu“). Deficit byl navýšen z původně plánovaných 280 mld. Kč na 375 mld. Kč (viz graf 1a). S novelou státního rozpočtu nesouhlasil prezident republiky. Dle jeho názoru mohly být navrhované celkové příjmy vyšší, pokud by novele státního rozpočtu předcházela novela zákona o daních z příjmů. 15. listopadu však Poslanecká sněmovna přehlasovala prezidentské veto a novela zákona o státním rozpočtu se stala platnou (zákon č. 344/2022 Sb.).⁴ Novelizovaný státní rozpočet oproti původnímu návrhu státního rozpočtu počítal s vyššími výdaji o 160,1 mld. Kč, tzn. v celkové výši 2 053,3 mld. Kč. Na straně výdajů byl rozpočtově významnou položkou balíček pomoci s cenami energií (55,1 mld. Kč)⁵.

Schválený návrh státního rozpočtu předpokládal saldo ve výši –280 mld. Kč, přičemž příjmy státního rozpočtu měly činit 1 613,2 mld. Kč a výdaje 1 893,2 mld. Kč. Oproti původnímu návrhu tak bylo saldo po zohlednění vyšších očekávaných příjmů a úpravách na výdajové straně sníženo o necelých 97 mld. Kč. Celkové saldo sektoru veřejných institucí bylo pro rok 2022 předpokládáno ve výši –3,3 % HDP.

Novela počítala oproti původnímu návrhu také s nárůstem příjmů o 65,1 mld. Kč na celkových 1 678,3 mld. Kč. Důvodem tohoto zvýšení byla vysoká míra inflace, která se promítla do zvýšeného předpokládaného daňového inkasa (zejména u daně z přidané hodnoty; dále také „DPH“). Rada ve svém prosincovém stanovisku⁶ vyjádřila obavy z možného nesplnění navýšených daňových příjmů (zejména DPH). Argumentem byl propad reálných spotřebních výdajů domácností.

Státní rozpočet nakonec skončil s deficitem 360,4 mld. Kč, tedy o necelých 15 mld. Kč nižším, než byl plánovaný deficit ve výši 375 mld. Kč.

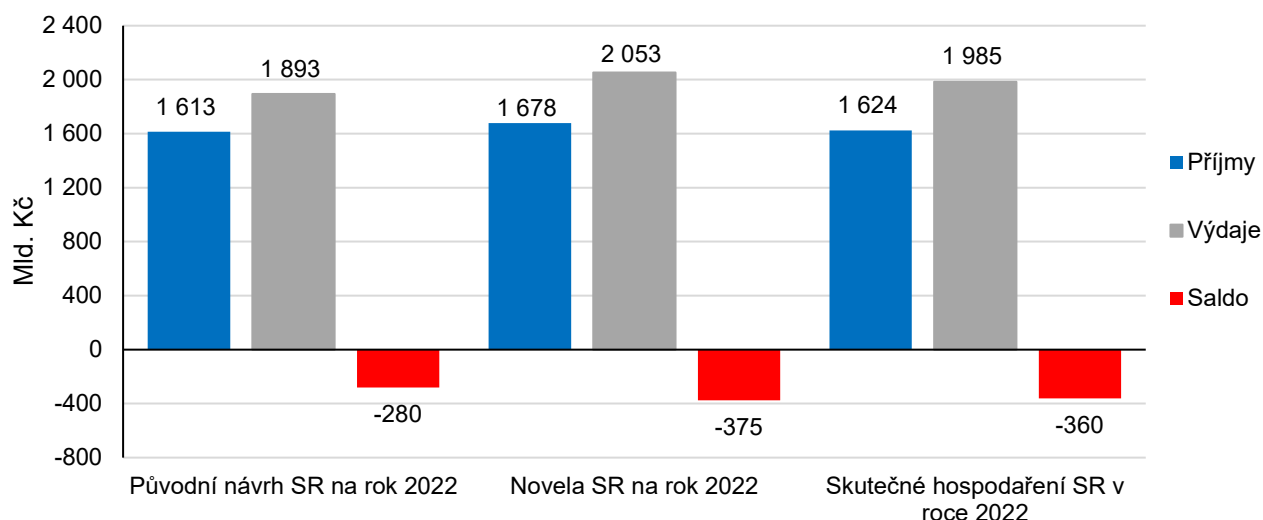
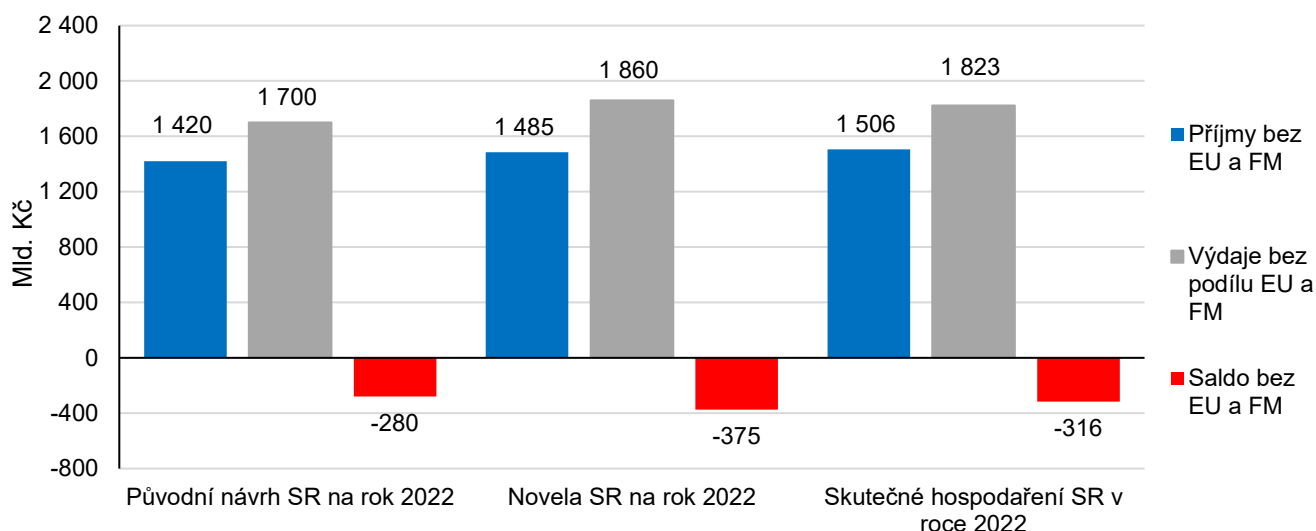
Skutečný schodek státního rozpočtu po očištění vlivu prostředků z Evropské unie a finančních mechanismů byl 316,1 mld. Kč (graf 1b). Je tedy o 44,3 mld. Kč nižší než skutečný schodek státního rozpočtu před očištěním. Důvodem je nižší rozdíl mezi očekávanými a skutečnými výdaji na společné politiky EU a ČR nežli rozdíl mezi očekávanými a skutečnými příjmy z Evropské unie a finančních mechanismů⁷ (viz též dále).

⁴ Blíže viz <https://psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=9&t=284&snzp=1>.

⁵ Součástí tohoto balíčku byla pomoc domácnostem s cenami energií (zejména tzv. úsporný tarif), odpuštění poplatků za obnovitelné zdroje energií pro domácnosti a firmy a podpora podniků v energeticky náročných odvětvích.

⁶ Viz <https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/stanovisko-nrr-fiskalni-a-rozpocetova-politika-7-2022/>.

⁷ Prostřednictvím finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a Norska (tzv. norských fondů) přispívá Norsko spolu s Islandem a Lichtenštejnskem ke snižování ekonomických a sociálních rozdílů v Evropském hospodářském prostoru a k posilování spolupráce a kontaktů s patnácti státy ve střední, východní a jižní Evropě. Blíže <https://www.eeagrants.cz/>.

Graf 1 Návrh, novelizace zákona a skutečné hospodaření státního rozpočtu v roce 2022**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 (2023); výpočty ÚNRR.

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

Skutečné příjmy dosáhly 1 624,4 mld. Kč, a byly tedy blíže původnímu návrhu rozpočtu. Hlavním důvodem nenaplnění plánovaných celkových příjmů byly o 75 mld. Kč nižší příjmy z Evropské unie a finančních mechanismů, než bylo předpokládáno.

Naopak vyšší než předpokládané byly příjmy z daně z příjmů právnických osob, kde bylo významným

faktorem meziročně vyšší vyrovnání daně za zdaňovací období 2021 splatné v roce 2022 a následně vyšší zálohy. Nejedná se tak o příjmy v důsledku vyšší míry inflace. Výnosy DPH byly o 6,2 mld. Kč nižší, než bylo předpokládáno v novele zákona o státním rozpočtu, jelikož se na inkasu posledních měsíců roku projevilo zpomalení tempa růstu ekonomiky. Shrnutí nabízí tabulka 2.

Tabulka 2 Plánované a skutečné příjmy státního rozpočtu 2022 (mld. Kč)

	Původní návrh	Novela	Skutečné hospodaření
PŘÍJMY CELKEM	1 613	1 678	1 624
Daň z přidané hodnoty	326	351	345
Spotřební daně	162	159	153
<i>Spotřební daň z minerálních olejů</i>	77	73	72
<i>Spotřební daň z tabákových výrobků</i>	63	63	59
Daň z příjmů právnických osob	122	131	152
Daň z příjmů fyzických osob	109	119	124
Pojistné na sociální zabezpečení*	626	635	638

Zdroj: MF ČR (2023); výpočty ÚNRR.

Pozn.: tabulka představuje vybrané, fiskálně nejzásadnější položky příjmové strany státního rozpočtu, nikoliv kompletní výčet. *Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvky na státní politiku zaměstnanosti.

Skutečné výdaje státního rozpočtu dosáhly 1 984,8 mld. Kč, a byly tak o více než 68 mld. Kč nižší než předpokládané novelizované výdaje státního rozpočtu (viz tabulku 3). Zásadní roli hrály ne-realizované výdaje na společné programy Evropské unie a finančních mechanismů a České republiky (necelých 31 mld. Kč). Dále došlo k nevyčerpání plánované podpory podniků v energeticky náročných odvětvích a některých sociálních dávek.

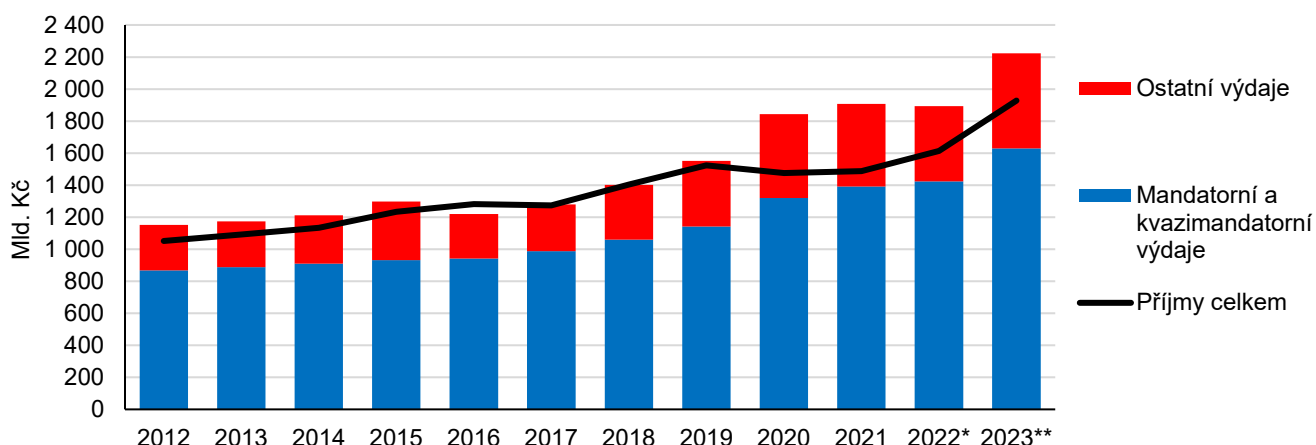
Podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu během roku 2022 narostl na více než 75 %. Pro rok 2023 je zatím předpokládáno snížení podílu mandatorních a kvazimandatorních výdajů na 73 % celkových výdajů (viz graf 2).

Tabulka 3 Plánované a skutečné výdaje státního rozpočtu 2022 (mld. Kč)

	Původní návrh	Novela	Skutečné hospodaření
VÝDAJE CELKEM	1 893	2 053	1 985
Běžné výdaje	1 689	1 838	1 798
<i>Platy a obdobné a související výdaje</i>	153	153	154
<i>Neinvestiční nákupy a související výdaje</i>	121	127	141
<i>Neinvestiční transfery podnikatelským subjektům</i>	66	104	89
<i>Neinvestiční transfery neziskovým a pod. organizacím</i>	16	18	22
<i>Neinvestiční transfery státním fondům</i>	49	50	66
<i>Neinv. transfery rozpočtům územní úrovně</i>	233	236	243
<i>Neinv. transfery příspěvkovým a pod. organizacím</i>	79	81	84
<i>Sociální dávky</i>	743	775	768
Kapitálové výdaje	204	215	187

Zdroj: MF ČR (2023); výpočty ÚNRR.

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

Graf 2 Příjmy a výdaje státního rozpočtu dle rozpočtové dokumentace

Zdroj: MF ČR (2023); výpočty ÚNRR.

Pozn.: *pro rok 2022 se jedná o plánovaný údaj před novelizací zákona o státním rozpočtu. **Pro rok 2023 se jedná o plánovaný údaj.

Dle Makroekonomické predikce MF ČR⁸ se za rok 2022 očekává celkové saldo sektoru veřejných institucí $-3,6$ % HDP a strukturální deficit se odhaduje na $2,6$ % HDP. Fiskální úsilí (tj. meziroční rozdíl strukturálních sald) by dle MF ČR mělo dosáhnout $0,9$ p. b. V roce 2022 tudíž došlo ke zlepšení poměru strukturálního salda k HDP v porovnání s rokem 2021. Jednorázové a jiné přechodné operace se za rok 2022 predikují ve výši -1 % HDP (např. úsporný tarif pro domácnosti a pomoc firmám s úhradami za vysoké ceny energií, výdaje spojené s válkou na

Ukrajíně a uprchlickou krizí, časově omezené snížení spotřební daně z benzínu a nafty apod.). V roce 2022 se významně propal nárůst úrokových sazeb také do výdajů sektoru veřejných institucí, kdy úrokové náklady vzrostly na $1,1$ % HDP. Tento nárůst byl také způsoben zvýšením poměru dluhu sektoru veřejných institucí k HDP o $2,6$ p. b., což dle odhadů MF ČR znamená, že na konci roku 2022 činil $44,6$ % HDP. Nárůst poměru je silně brzděn růstem nominálního HDP kvůli vysoké míře inflace.

3.3 Nastavení fiskální politiky v roce 2023

Poslanecká sněmovna schválila 30. listopadu 2022 zákon č. 449/2022 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2023, ve znění pozdějších předpisů. Plánované příjmy by měly dosáhnout $1\,928$ mld. Kč a výdaje $2\,223$ mld. Kč. Odhadovaný schodek státního rozpočtu by tak v roce 2023 měl činit 295 mld. Kč. Celkový deficit státního rozpočtu a státních mimorozpočtových (účelových) fondů je nicméně vyšší ($328,4$ mld. Kč), jelikož došlo k přesunu části nerovnováhy do bilance státních účelových fondů (zejména do Státního fondu dopravní infrastruktury).

Hlavní změnu na výdajové straně představují předpokládané výdaje na zastropování cen silové elektřiny a cen plynu pro maloodběratele. Tyto výdaje by měly být vykompenzovány mimořádným příjmem z tzv. windfall tax⁹ a z odvodu příjmů z prodeje elektřiny nad stanovenou částku dle technologie výroby na 1 MWh, což je výsledkem zastropování cen energií dle návrhu Evropské komise¹⁰. Skutečný výsledek mimořádných příjmů z windfall tax a odvodu

však může být významně ovlivněn ekonomickým chováním jednotlivých daňových subjektů a cenou elektrické energie, na což upozorňuje Rada ve svém stanovisku¹¹ z prosince 2022.

Státní rozpočet na rok 2023 je i nadále zatížen vysokou mírou nejistoty. Jedním z důvodů je přetrvávající vysoká míra inflace, která přinese další mimořádnou valorizaci důchodů v červnu 2023 odvozenou od vývoje cen od června 2022 do ledna 2023. Červnová mimořádná valorizace dle původního znění zákona představovala dodatečný výdaj $34,4$ mld. Kč v roce 2023 a $58,8$ mld. Kč v roce 2024. Vláda nicméně prosadila novelu zákona, která mimořádnou valorizaci snížila. Předpokládaný dodatečný výdaj po úpravě valorizace představuje $15,4$ mld. Kč. Ani tato valorizace však není do zákona č. 449/2022 Sb. zahrnuta. Dále pro státní rozpočet na rok 2023 představují riziko také kompenzace vyplývající z regulace cen energií pro domácnosti a malé a střední podniky, jejichž výše se bude odvíjet od cen energií v průběhu roku.

⁸ MF ČR (leden 2023): Makroekonomická predikce České republiky.

⁹ Mimořádné zdanění neočekávaných zisků velkých firem v energetickém a těžebním sektoru, petrolejářství a bankovníctví.

¹⁰ Viz § 95a až § 95c zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (energetický zákon).

¹¹ <https://www.rozpocetvarada.cz/publikace/stanovisko-nrr-fiskalni-a-rozpocetova-politika-7-2022/>.

4 Národní fiskální pravidla v České republice

Veřejné rozpočty mají tendenci k deficitnímu hospodaření, a to i v obdobích ekonomického růstu, kdy standardní ekonomický přístup doporučuje generovat přebytky. Důsledkem dlouhodobě vykazovaných deficitů je trvalý nárůst dluhové kvóty, což vede k růstu úrokového zatížení a omezuje prostor pro aktivní fiskální politiku v krizových obdobích. Ke zmírnění těchto tendencí by měl sloužit tzv. fiskální rámec, jenž, pokud je dodržován, přispívá k provádění

zodpovědné fiskální politiky. Mezi základní části fiskálního rámce patří existence střednědobého rozpočtového (výdajového) rámce, fiskálních pravidel a nezávislé fiskální instituce. Různá institucionální podoba fiskálních rámců je nedílnou součástí mnoha ekonomik světa. Tento text se zaměřuje na vývoj národních fiskálních pravidel uplatňovaných v České republice.¹²

4.1 Vývoj fiskálních pravidel v České republice

Vznik národních fiskálních pravidel v České republice se pojí s reformou veřejných financí z roku 2003. V rámci této reformy bylo zavedeno tzv. fiskální cílení a střednědobé výdajové rámce. Při fiskálním cílení vláda určila na tři roky dopředu cíl v podobě poměru salda sektoru veřejných institucí k HDP¹³, přičemž každý rok se tříletý horizont posunul o rok dopředu. Pak se na základě makroekonomické prognózy stanovila výše příjmů a následně se vypočítaly střednědobé výdajové rámce, při jejichž odvození se brala v potaz splnitelnost stanoveného fiskálního cíle salda sektoru (tj. docházelo k „zastropování“ výdajů).¹⁴

V rámci těchto národních fiskálních pravidel se objevilo několik nedostatků. Kromě jiného chybělo pravidlo pro územní samosprávné celky (tj. kraje a obce) a nebyly zahrnuty sankce v případě překročení výdajových rámců. Impulzem pro změnu fiskálních pravidel – a to nejen na národní, ale především na celounijní bázi – se stala evropská dluhová krize, jež naplno propukla na konci první dekády nového milénia. Tato krize přinesla i vznik směrnice Rady Evropské unie 2011/85/EU, o požadavcích na fiskální rámce členských států, která zahrnovala mj. nutnost vzniku přísnějších číselných fiskálních pravidel.

Směrnici Rady Evropské unie zpracovává do české legislativy zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Zákon upravuje pravidla rozpočtové odpovědnosti a působnost Národní rozpočtové rady. Tímto Zákonem byla stanovena tři fiskální pravidla: pravidlo limitu výše dluhu (tzv. dluhová brzda), pravidlo pro územní samosprávné celky

a pravidlo výdajového rámce, které je ale svou podstatou pravidlem strukturálního salda.

Pravidlo limitu výše dluhu, zjednodušeně řečeno, sleduje poměr výše dluhu sektoru veřejných institucí k HDP. Pokud tento poměr přesáhne 55 % HDP (hranice dluhové brzdy), pak jsou užitá opatření definovaná Zákonem, která mohou vést k redukci aktivního používání fiskální politiky ke stabilizaci ekonomiky a omezování činností mnoha organizací sektoru veřejných institucí.¹⁵ Pravidlo pro územní samosprávný celek stanovuje, aby výše dluhu nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru ročních příjmů samosprávného celku za poslední čtyři rozpočtové roky. Zákon dále definuje, jak musí územní samosprávný celek postupovat, pokud tento ukazatel překročí.

Již v roce 2020 však došlo k dvojí novelizaci Zákonu, přičemž nutnost provedení změn byla odůvodňována negativními dopady pandemie COVID-19 a následnou reakcí fiskální politiky. Novely se nedotkly dvou výše uvedených dluhových pravidel, avšak došlo k výrazné změně u výdajového pravidla. Úprava se týkala výše přípustného strukturálního deficitu a nápravné složky, přičemž nejvíce diskutováno bylo rozvolnění limitu strukturálního deficitu.

Ve svém základě dle původního znění Zákonu výdajové pravidlo stanovuje limit pro výdaje sektoru veřejných institucí. Výdaje nesmí překročit prognózané konsolidované příjmy sektoru upravené o vliv hospodářského cyklu na příjmy sektoru a o vliv jednorázových a přechodných opatření na příslušný následující rozpočtový rok. Navýšení výdajů je možné o 1 % prognózaného nominálního HDP, tzn.

¹² Srovnání fiskálních rámců (nezávislé fiskální instituce a fiskální pravidla) z mezinárodního pohledu nabízí tematická 4. kapitola ve Výroční zprávě za rok 2021 (<https://www.rozpocetovarada.cz/vyrocní-zpráva/vyrocní-zpráva-unrr-za-rok-2021/>). Na nezávislé fiskální instituce v zemích EU se zaměřuje studie ÚNRR publikovaná v květnu 2022 (<https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/informacni-studie-nezavisle-fiskalni-institute/>). Aktuální tendence k reformě fiskálního rámce EU viz např. materiály Evropské komise (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6562) nebo IMF (<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/087/2022/014/087.2022.issue-014-en.xml>). Publikace IMF stručně shrnuje vývoj fiskálních pravidel na úrovni celé EU.

¹³ Přesněji řečeno se jednalo pouze o státní rozpočet a státní fondy, které jsou pod přímou kontrolou vlády.

¹⁴ Kromě toho se na Českou republiku po vstupu do Evropské unie v roce 2004 vztahují též fiskální pravidla EU, mezi než patří obecně známá maastrichtská kritéria obsahující hranice pro deficit sektoru veřejných institucí 3 % HDP a dluh 60 % HDP.

¹⁵ Dále Zákon stanovuje, že při překročení poměru dluhu k HDP nad 60 % vláda navrhne opatření vedoucí ke snížení této výše. Přesná specifika těchto opatření jsou obsažena v článku 2 odst. 1a nařízení Rady (ES) č. 1467/1997. Opatření definují především minimální tempo snižování poměru dluhu k HDP ke stanovené hranici 60 % v případě jejího překročení.

pravidlo v původní verzi Zákona umožňovalo dosáhnout maximálně 1% strukturálního deficitu. Navýšení výdajů je též možné při aplikaci únikové klauzule definované Zákonem (předpokládaný čtvrtletní meziroční pokles reálného HDP o nejméně 3 %, nouzový stav apod.). Naopak, pokud by nápravná složka přesáhla 2 % nominálního HDP, došlo by k redukci vypočteného výdajového rámce.

V dubnu 2020 došlo k první novele Zákona provedené zákonem č. 207/2020 Sb. Důvodová zpráva vládního návrhu zákona uváděla, že pokud by nebyla tato úprava schválena, musela by vláda v případě tehdy očekávaného prudkého propadu ekonomiky spojeného v roce 2020 s pandemií COVID-19 nastavit fiskální politiku v roce 2021 výrazně restriktivně. Podstatou první novely bylo navýšení limitu strukturálního salda pro rok 2021 z -1% na -4% HDP. V dalších letech mělo docházet ke snižování strukturálního deficitu tempem alespoň $0,5\%$ HDP ročně. Pokud by toto tempo bylo

4.2 Dopady současné podoby fiskálních pravidel na veřejné finance

Novely Zákona odkrývaly tři zásadní problémy.

Za prvé, již původní znění Zákona v sobě zahrnovalo institut jednorázových a přechodných opatření nebo únikové klauzule. V případě jednorázových a přechodných opatření může vláda v určitém (časově omezeném) období ekonomiku stabilizovat snížením příjmů a/nebo zvýšením výdajů, aniž by došlo k porušení výdajového pravidla. Rozsah těchto opatření se do limitu nezapočítá. Obdobně tomu je při aplikaci únikových klauzulí. Jedná se například o výdaje vzniklé na základě nouzového stavu, případně o výdaje související s očekávaným významným zhoršením ekonomického vývoje. Pokud by vláda reagovala na události spojené s pandemií COVID-19 dominantně jednorázovými a přechodnými opatřeními či využitím únikových klauzulí, nemuselo by k novelizaci Zákona v tomto rozsahu dojít. NRR ve svém vyjádření z 3. dubna 2020 proto označila již první novelu Zákona za zcela nadbytečnou.¹⁶

Za druhé, novely Zákona spojené s rozvolněním výdajového fiskálního pravidla odporují základnímu principu existence pravidel. Fiskální politika by se měla přizpůsobovat fiskálním pravidlům, a nikoliv naopak. Pro fiskální pravidla je důležitá jejich stabilita a transparentnost, nikoliv jejich opakované změny umožňující vznik stále hlubší nerovnováhy veřejných financí. NRR na tyto aspekty

dodrženo, pak by 1% strukturálního deficitu bylo dosaženo v roce 2027.

Zákon č. 609/2020 Sb. přinesl druhou novelu Zákona, která již žádnou hranici strukturálního salda pro rok 2021 nestanovila, přičemž při odvození výdajových rámců na rok 2022 bylo použito odhadované strukturální saldo pro rok 2021 zlepšené o $0,5\%$ HDP, tj. pro rok 2022 byl limit pro strukturální saldo stanoven ve výši $-5,6\%$ HDP. Užití nápravné složky bylo dočasně zrušeno. Důvodem dalšího rozvolnění výdajového pravidla byla úprava daně z příjmů fyzických osob spočívající v opuštění konceptu zdaňování superhrubé mzdy při zachování 15% mezní sazby daně a růst základní slevy na poplatníka v letech 2021 a 2022. Při absenci návrhu na snížení veřejných výdajů by to bez druhé novely Zákona znamenalo dle tehdejších predikcí MF ČR porušení limitu strukturálního deficitu dle první novely Zákona (tj. 4% HDP).

upozorňovala nesčetněkrát, mj. jako svoji reakci na pozměňovací návrh z konce října 2020 vedoucí k druhé novele Zákona.¹⁷

Za třetí, problémem současné právní úpravy odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů je nelogičnost a neaplikovatelnost aktuálně platného § 10a Zákona. Ten dle názoru MF ČR upravuje způsob odvození výdajových rámců na rok 2022 a roky další. S tímto však NRR nesouhlasí, neboť úprava ošetřuje pouze odvození rámců pro rok 2022 (viz § 10a odstavec 2).¹⁸ Pro další roky jednoduše úprava v § 10a chybí, což implikuje návrat k původní hodnotě strukturálního salda ve výši -1% HDP uvedené v § 10 odstavec 1 Zákona. Tato právní vada (absence specifického způsobu odvození rámců na rok 2023 a další) byla i jedním z důvodů negativního stanoviska NRR k návrhu výdajových rámců na rok 2023 až 2025, které jsou stanoveny v dokumentu Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí na roky 2023 až 2025.¹⁹ Rada ve svém stanovisku dále upozornila na to, že součástí této strategie je dle Zákona i Konvergenční program a že tedy výdajové rámce pro státní rozpočet a rozpočty státních fondů musí být v souladu s cíli prezentovanými v Konvergenčním programu předloženém na jaře 2022 Evropské komisi.

Tyto tři problémy zároveň podkrývají jednu z příčin současného stavu ekonomiky a hospodářské

¹⁶ Viz <https://www.rozpocetovarada.cz/vlada-chce-kvuli-dopadum-pandemie-koronaviru-zmenit-zakon-o-pravidlech-rozpocetove-odpovednosti-nrr-povazuje-upravu-za-nadbytecnou/>.

¹⁷ Viz <https://www.rozpocetovarada.cz/vyjadreni-narodni-rozpocetove-rady-k-pozmenovacimu-navrhu-ktery-rusi-zdanovani-superhrube-mzdy-a-rozvolnuje-fiskalni-pravidla/>.

¹⁸ „V roce 2021 použije ministerstvo pro účely stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí na rok 2022 saldo pro rok 2021, které prognózuje nejpozději v září roku 2021, zvýšené o 0,5 procentního bodu. Ustanovení § 9 se nepoužije.“

¹⁹ Viz https://unrr.cz/wp-content/uploads/2022/04/Stanovisko-3_2022_ke-stanoveni-vydajovych-ramcu.pdf.

politiky. „Dědictvím“ prvního problému jsou vysoké strukturální deficity, jelikož kroky vládní politiky spojené s pandemií COVID-19 (a případně dalšími jednorázovými šoky) změnily strukturu veřejných příjmů a výdajů daleko za časový horizont existence šoků. Tyto strukturální deficity budou muset být profinancovány pravděpodobně zvýšením daňové zátěže a/nebo, méně pravděpodobně, snížením výdajů, případně kombinací obojího. Navazující důsledky druhého problému nelze zúžit jen na „změnu limitů“ v Zákoně, ale je nutné jej chápat v širším kontextu dopadů nerovnováhy veřejných financí do ekonomiky např. v podobě zvýšené míry inflace, nižšího ekonomického růstu apod. To s sebou může – paradoxně – přinést další tlaky na prohlubování nerovnováhy veřejných financí (viz vládní kroky spojené s eliminací negativního dopadu vysokého růstu cen atd.). Třetí problém týkající se aktuální právní úpravy Zákona upozorňuje na širší potíže spojené s nekonzistencí a nerespektováním obecně uznávané dobré

praxe v kontextu provádění fiskální politiky. NRR nesčetněkrát poukazovala na diskutabilní kroky spojené nejen se změnou Zákona, ale též s rozpočtovým procesem nebo na nesoulad mezi zamýšlenými a skutečnými dopady kroků vládní politiky.²⁰ Dopady třetího problému nelze bagatelizovat. Opět totiž v konečném důsledku může dojít k nastavení neoptimálních politik vedoucích k neudržitelnosti veřejných financí.

Čím déle tyto zdánlivě banální problémy budeme přehlížet, tím jejich řešení bude politicky stále méně a méně populární, náročnější a nákladnější. Je zřejmé, že všechny náklady neponesou nositelé hospodářské politiky, ale projeví se snižováním kvality/množství poskytovaných statků a/nebo ve zvýšené daňové zátěži, o níž se již široce hovoří. Pokud tato negativa naplno nepocítí současná generace, ty další zcela jistě ano.

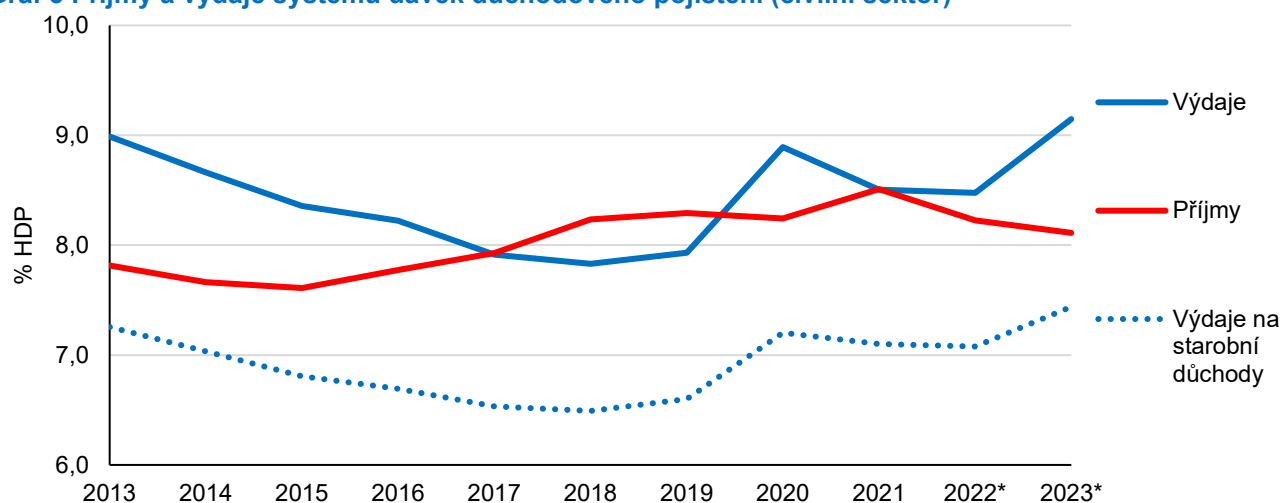
²⁰ Viz např. Box 2.1 na str. 9 ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí 2022 (<https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/zprava-o-dlouhodobem-udrzitelnosti-verejnych-financi-2022/>); komentář Jana Pavla (<https://www.rozpocetovarada.cz/komentar-jana-pavla-zmatky-kolem-snizovani-dani-ukazuji-potrebu-respektovat-zasady-rozpocetoveho-procesu/>); publikované studie (<https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/informacni-studie-fiskalni-a-distribucni-dopady-zruseni-zdanovani-superhrube-mzdy-aktualizace/>) apod.

5 Důchodový systém v roce 2022

Dávky důchodového pojištění jsou v rámci státního rozpočtu objemově nejvýznamnější položkou, která má charakter mandatorního výdaje. Výdaje na důchody v civilním sektoru²¹ oscilovaly v posledním desetiletí mezi 8 a 9 % HDP (viz graf 3). I když hlavním problémem důchodového systému je stárnutí populace, které se projeví v plné míře až ve středním až dlouhém horizontu²², důchodový systém podléhal v posledních letech kombinaci šoků, které výrazným způsobem ovlivnily jeho výdajovou stranu i v krátkém období. Na jedné straně došlo k poklesu počtu

důchodců, kde se projevily dopady covidové pandemie a zvýšená míra úmrtnosti starších generací. Na druhé straně se v roce 2022 do výdajů na důchody promítl inflační šok, který znamenal vysoké řádné a mimořádné valorizace důchodů a významné zvýšení tzv. náhradového poměru, tedy poměru průměrného důchodu a mzdy. Zatímco tak výdaje na důchody v roce 2021 v poměru k HDP meziročně klesaly, v letech 2022 a 2023 rostou. V roce 2023 důchodový systém bude generovat poměrně výrazný deficit ve výši cca 1 % HDP.

Graf 3 Příjmy a výdaje systému dávek důchodového pojištění (civilní sektor)



Zdroj: ČSSZ, MF ČR; výpočty ÚNRR.

Pozn.: * předběžný údaj, resp. projekce.

5.1 Vliv mimořádných valorizací na výdaje důchodového systému

V průběhu roku 2022 ovlivnil výši výdajů na důchody dynamický růst spotřebitelských cen, které rostly v meziročním vyjádření až o 18 % (v září 2022). Vzhledem k cenové dynamice tak důchody podléhaly vedle pravidelné valorizaci, ke které dochází vždy v lednu na základě vývoje cen a mezd z června předchozího roku, také k několika vlnám valorizací mimořádných (viz tabulku 4). K těmto mimořádným valorizacím dochází vždy, když od posledního zvýšení důchodu dosáhne růst cen alespoň 5 %.²³ Při řádných valorizacích se mění jak základní výměra důchodu, která je pro všechny důchodce stejná a činí 10 % průměrné mzdy, tak výměra procentní, která závisí na vyměřovacím základu (mzdě) dotyčné osoby. Růst průměrného důchodu je při

valorizacích ovlivněn jak růstem cen od rozhodného období poslední valorizace, tak růstem reálných mezd. Oproti tomu při mimořádných valorizacích je indexována pouze procentní výměra podle růstu cen, základní výměra se nemění.

V předchozích letech docházelo přitom často ke zvyšování důchodů nad rámec povinné valorizace, například v lednu 2022 byly důchody zvýšeny v průměru o 805 Kč, přičemž zákonná valorizace na základě růstu mezd a cen činila pouze 505 Kč. K mimořádné valorizaci pak došlo v červnu 2022 (na základě růstu spotřebitelských cen mezi červnem 2021 a lednem 2022) a v září 2022 (na základě růstu životních nákladů důchodců mezi lednem a dubnem 2022). Celkově tak průměrný starobní důchod

²¹ Tedy důchody spravované Českou správou sociálního zabezpečení (dále také „ČSSZ“). Nejsou zde zahrnuty důchody příslušníků ozbrojených složek, pro které systém spravují příslušná ministerstva (zejména resorty vnitra, obrany a spravedlnosti).

²² Podrobně viz ÚNRR (2022): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, kapitola 4.1 (<https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/zprava-o-dlouhodobou-udrzitelnosti-verejnych-financi-2022/>).

²³ Valorizace se provádí buď podle *indexu spotřebitelských cen*, nebo dle *indexu cen (životních nákladů) domácností důchodců*, a to na základě toho, který z obou indexů publikovaných ČSÚ je vyšší. Může se tak stát, že v průběhu roku jsou důchody valorizovány několikrát podle různých cenových indexů. Právě k tomu v roce 2022 došlo.

v průběhu roku 2022 narostl o 2 522 Kč, tedy zhruba o 16,4 %.

V lednu 2023 došlo k řádné valorizaci důchodů, která zohledňovala vývoj cen mezi dubnem a červnem 2022 a růst reálných mezd v roce 2021. Dle této valorizace narostla základní výměra důchodu na 4 040 Kč (tj. o 140 Kč), procentní výměra o 5,1 % a průměrný důchod narostl o 821 Kč.

V červnu 2023 pak dojde k další vlně mimořádné valorizace, která bude založena na růstu cen v období června 2022 až ledna 2023. Vláda zareagovala na očekávané zvýšené náklady důchodového systému, se kterými státní rozpočet nepočítal, návrhem zákona, dle kterého bude červnová mimořádná valorizace průměrného důchodu o zhruba 1 000 Kč nižší, než by odpovídalo původní právní úpravě.²⁴

Tabulka 4 Řádné a mimořádné valorizace v letech 2022 a 2023

	Rozhodné období pro růst cen	Růst cen (%)	Základní výměra v Kč (v závorce zvýšení v Kč)	Růst procentní výměry (%)	Růst průměrného důchodu		Fiskální náklad (mld. Kč)
					(Kč)	(%)	
Leden 2022 (řádná)	6/2020–6/2021	2,8	3 900 (+350)	1,3 a 300 Kč	805	5,2	27,6
Červen 2022 (mimořádná)	6/2021–1/2022	8,2	3 900	8,2	1 017	6,2	20,3
Září 2022 (mimořádná)	1/2022–4/2022	5,2*	3 900	5,2	700	4,0	8,0
Leden 2023 (řádná)	4/2022–6/2022	3,6*	4 040 (+140)	5,1	821	4,7	22,0
Zavedení výchovného (leden 2023)	-	-	-	-	-	-	18,0
Červen 2023 (mimořádná) původní právní úprava	6/2022–1/2023	11,5	4 040	11,5	1 775	9,1	34,4
Červen 2023 (mimořádná) vládní návrh	6/2022–1/2023	11,5	4 040	2,3 a 400 Kč	760	3,9	15,4

Zdroj: MPSV; výpočty ÚNRR.

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

Výše uvedená zvyšování důchodů vedou k dodatečným fiskálním nákladům v řádu desítek miliard korun. K těmto nákladům je nutné přiřadit také dodatečný náklad zhruba 18 mld. Kč vyplývající ze zavedení tzv. „výchovného“ od ledna 2023.²⁵ Vzhledem k tomu, že v období 2022 a 2023 dochází k poklesu reálných mezd, tak dojde pouze k částečné kompenzaci těchto zvýšených nákladů zvýšenými příjmy z pojistného na důchodové pojištění. Deficit důchodového systému v roce 2023 výrazně naroste. Důsledkem mimořádných valorizací, kdy růst důchodů překonal růst nominálních mezd, je také neobvyklá situace, kdy jsou důchody připsané v minulosti

(„staré důchody“) vyšší než „nové důchody“, které budou vyměřeny v roce 2023 a v následujících letech. Běžně jsou přitom „nové důchody“ vyšší než „staré důchody“. Důsledkem toho, že poslední řádná valorizace důchodů od ledna 2023 brala v úvahu růst reálných mezd za rok 2021 a toho, že reálné mzdy v roce 2022 výrazně klesaly a budou zřejmě klesat i v roce 2023, je také to, že budoucí řádné valorizace budou ovlivněny pouze růstem cen. Růst reálných mezd v následujících letech se v nich neprojeví až do doby, než reálné mzdy nedorovnájí svoji úroveň z roku 2021, dle našich hrubých odhadů tedy až do roku 2029.

5.2 Vývoj počtu důchodců

Výdaje na důchody jsou vedle průměrného důchodu ovlivněny také počtem důchodců. Počty starobních důchodců přitom v posledních letech poměrně výrazně klesaly. Mezi koncem roku 2019 a koncem pololetí roku 2022 počet starobních důchodců poklesl o 51,4 tisíc osob (tj. 2,1 %; viz graf 4). Důvodem byla

především vyšší úmrtnost starších osob v důsledku pandemie COVID-19, když tzv. „nadúmrtnost“ (tedy počet zemřelých nad úroveň dlouhodobých průměrů) ve stejném období činila u osob starších 65 let 47,1 tisíc osob. Část poklesu počtu důchodců je možné přisoudit rovněž nižšímu počtu nově

²⁴ Vláda ČR změnila parametry mimořádné valorizace od června 2023 na svém jednání 15. února 2023 tak, že se procentní výměra důchodu zvyšuje pouze o 2,3 % a dodatečných 400 Kč. Nárůst průměrného důchodu tak bude činit cca 760 Kč, dodatečné náklady důchodového systému dosáhnou zhruba 15,4 mld. Kč. V době psaní této zprávy byl návrh zákona schválen Poslaneckou sněmovnou, Senátem a byl i podepsán prezidentem ČR. S největší pravděpodobností bude ale ústavnost této legislativní změny posuzovat ještě Ústavní soud ČR.

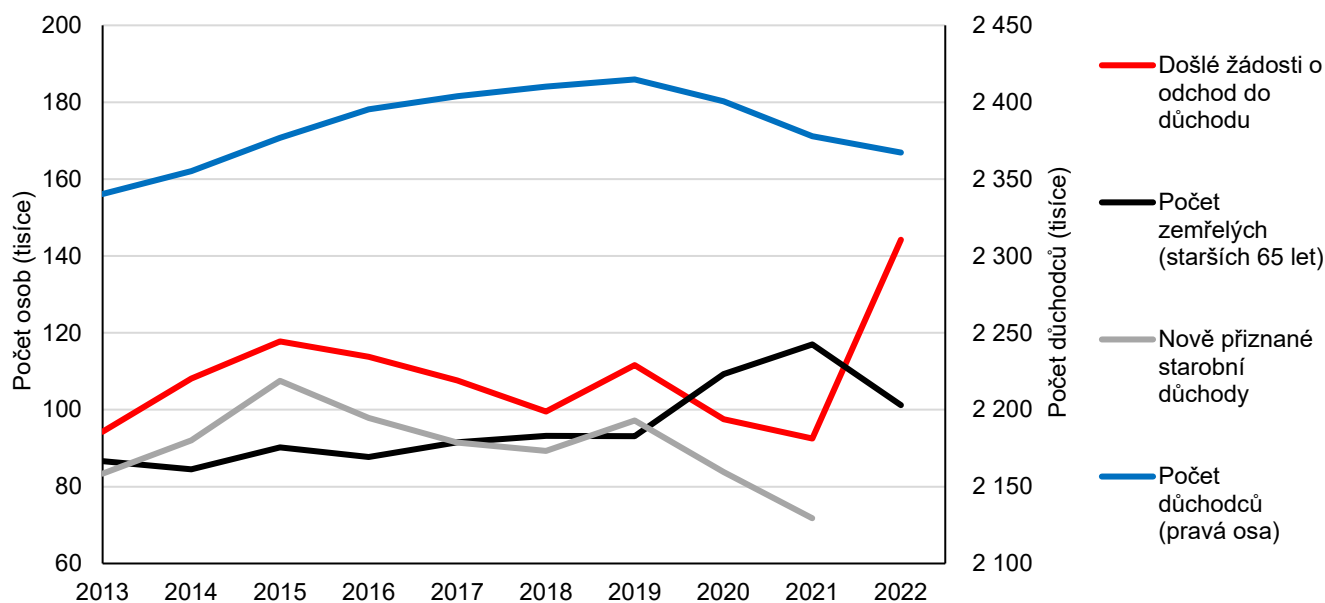
²⁵ V roce 2021 byl schválen zákon č. 323/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, který mimo jiné zavádí zvýšení starobního důchodu za jedno vychované dítě o částku 500 Kč měsíčně (tzv. „výchovné“). K tomuto zvýšení došlo od 1. ledna 2023, přičemž se dotýká jak nově přiznaných starobních důchodů, tak důchodů přiznaných v minulosti. Viz též odborný materiál ÚNRR: Dopady zavedení „výchovného“ do starobních důchodů (<https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/dopady-zavedeni-vychovneho-do-starobnich-duchodu/>).

přiznaných důchodů v letech 2020 a 2021. Tento pokles vyplývá z demografického vývoje a z prodloužení důchodového věku.

V souvislosti s mimořádnými valorizacemi důchodu v červnu a v září 2022 nicméně došlo k výraznému zvýšení motivace požádat do konce roku 2022 o předčasný důchod. Důvodem je to, že všechny důchody přiznané v roce 2022 budou automaticky valorizovány podle mimořádných valorizací provedených v roce 2022 (viz § 67 odst. 15, zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů). Jak již bylo uvedeno výše, v rámci mimořádných valorizací byly procentní výměry zvýšeny v roce 2022 celkem o 14,4 %, průměrný důchod pak narostl zhruba o 10,8 %. Důchodce, který si do konce roku 2022 zažádal o předčasný důchod, sice přišel o zkrácení procentní výměry svého starobního důchodu, získal ale tuto mimořádnou valorizaci. Vstoupit do předčasného důchodu se tak vyplatilo důchodcům až do tří let před jejich statutárním důchodovým věkem.

Na konci roku 2022 tak došlo k prudkému nárůstu žádostí o odchod do předčasného důchodu.²⁶ Část těchto důchodů byla nicméně pouze vyměřena, přičemž tyto osoby nadále pracují, a nejsou tak zatím vykázány ve statistikách celkového počtu starobních důchodců. Tyto osoby si zatím pouze „zmrazily“ svou budoucí výši důchodů, přičemž izolovaný dopad těchto vyšších důchodů lze odhadnout na cca 2,2 mld. Kč ročně. Vedle toho ale existuje riziko, že se zvýšený zájem o vyměření předčasných důchodů promítne i do skutečně vyplácených důchodů a že se nárůst předčasných důchodů řádově o 100 tisíc osob promítne i do odpovídajícího poklesu počtu zaměstnanců. Takovýto dopad do trhu práce by důchodový systém ovlivnil výrazně negativně jak na výdajové, tak na příjmové straně. Pokud nedojde k legislativní změně²⁷, dá se přitom očekávat, že vzhledem k mimořádné valorizaci důchodů v červnu 2023 dojde k podobné vlně zvýšeného počtu žádostí o vyměření předčasného starobního důchodu i ke konci roku 2023.

Graf 4 Počty starobních důchodců (civilní sektor)



Zdroj: ČSSZ, ČSÚ; výpočty ÚNRR.

²⁶ Dle informací ČSSZ se eviduje v roce 2022 asi 120 tisíc žádostí o předčasně starobní důchody. Řada z nich byla podána na speciálním zjednodušeném formuláři, přičemž budou řešeny v prodloužené lhůtě, a ke konci roku 2022 nebyly ještě zaevidovány. Oproti grafu 4, který uvažuje pouze zaevidované žádosti, tak může být počet došlých žádostí ještě o cca 46 tisíc vyšší.

²⁷ Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR připravuje návrh změny valorizací penzí v mimořádných i řádných termínech a také strop pro růst důchodů při vysoké míře inflace, které by měly znamenat nižší náklady důchodového systému. Podrobnosti tohoto návrhu nebyly ale v době psaní této zprávy dostupné.

6 Přehled činnosti za rok 2022

V září 2022 publikovala Rada svoji již pátou *Zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí*. Ta oproti zprávě z předchozího roku poukázala na velmi mírné zlepšení v oblasti střednědobé udržitelnosti českých veřejných financí, takže projektovaný bod nárazu na dluhovou brzdu se o několik let odsunul. Zároveň je však nutné uvést, že toto mírné zlepšení bylo zejména důsledkem aktualizace ekonomických údajů a lepšího hospodaření za rok 2021 oproti očekávaným výsledkům nežli změnou strukturální pozice českých veřejných financí.

Zpráva konstatuje, že české veřejné finance se aktuálně nacházejí ve významné nerovnováze, která vznikla kombinací střednědobé nerovnováhy a dlouhodobého neřešení budoucích dopadů stárnutí populace. Ke zlepšení dlouhodobé nerovnováhy podle zprávy nedochází, což je důsledek absence významnějších změn v nejnákladnějších a zároveň nejvíce demograficky citlivých výdajových blocích, kterými jsou penzijní a zdravotní systém.

Pandemie COVID-19 sice vyvinula velký tlak na veřejné finance, avšak nemalá část expanzivní fiskální politiky prováděné během let 2020 a 2021 s pandemií přímo nesouvisela, a znamená tak zátěž pro veřejné rozpočty navíc. Nedílnou součástí ozdravení veřejných financí pak podle zprávy musí být zveřejnění důvěryhodné konsolidační strategie, ze které budou patrné konkrétní změny ovlivňující jejich strukturální nastavení.

Rada ve zprávě dále apelovala na to, že musí být provedeny takové úpravy penzijního systému, které alespoň částečně sníží budoucí dlouhodobou nerovnováhu. Zvláště pak upozornila na to, že je nutné se vyhnout postupné implementaci dílčích kroků, neboť hrozí, že budou realizovány pouze populární úpravy zvyšující výdaje a tyto nebudou kompenzovány nárůstem příjmů či úpravou jiných relevantních parametrů (např. věk odchodu do důchodu).

Důležitou novou zkušeností byl nárůst nominálních úrokových měr, který ukázal, že se již není možné spoléhat na nízké úrokové míry, které v minulosti snižovaly nákladové břemeno plynoucí ze zadlužení a zcela nepochybně snižovaly motivaci pro provádění fiskální restrikce.

Pokud nedojde v brzké době k eliminaci střednědobé nerovnováhy, může podle zprávy míra zadlužení dosáhnout hranice dluhové brzdy (55 % HDP) do roku 2028. Zároveň se v dlouhodobé analýze ukazuje, že aktuální nastavení daňových a výdajových politik by zejména od 30. let tohoto století vedlo k razantnímu nárůstu dluhu, což by nebylo dlouhodobě ufinancovatelné. Rada ve zprávě též upozornila, že odsouvání reformních kroků by mohlo mít i významné redistribuční dopady v čase, protože

finanční zátěž by se přesunula z aktuálně ekonomicky aktivních generací na generace budoucí.

V neposlední řadě zpráva upozornila na to, že současný stav veřejných financí je mimo jiné i důsledkem problematického zacházení s institutem fiskálních pravidel. Funkčnost těchto pravidel je přitom zásadně podmíněna jejich dlouhodobou stabilitou. Bohužel dvojí novelizace Zákona v roce 2020 (viz čtvrtou kapitolu tohoto textu) celou důvěryhodnost systému značně podryla a zejména nekvalitní zásahy do konstrukce pravidla strukturálního salda vedly ke značnému znehodnocení a obtížné implementaci pravidel.

Další zprávou, kterou podle Zákona NRR každoročně zpracovává, je *Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2021*. Rada vydala tuto zprávu rovněž v září 2022. K jednotlivým pravidlům rozpočtové odpovědnosti v této zprávě zaujala Rada následující stanoviska:

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

- při schvalování výše výdajů státního rozpočtu a státních fondů na rok 2021 byl dodržen postup stanovování celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů dle § 10–12 Zákona;
- nelze vyhodnotit dodržení hranice strukturálního deficitu, neboť druhá novela Zákona tuto hranici pro rok 2021 nestanovila;

K tomuto pravidlu Rada ale ve zprávě konstatovala, že rozvolnění pravidla strukturálního salda provedené druhou novelizací Zákona významně snížilo účinnost fiskálních pravidel, a vzdánilo veřejné rozpočty od návratu na udržitelnou úroveň.

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

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

K tomuto pravidlu nicméně Rada připomněla, že pokud Česká republika nezačne veřejné finance urychleně konsolidovat, hrozí překročení dluhové brzdy již v roce 2028.

Hospodaření územních samosprávných celků:

- k 31. prosinci 2021 překračovalo dluhové kritérium definované v § 17 odst. 1 Zákona celkem 578 obcí a žádný kraj. V roce 2021 nesplnilo svou povinnost snížit dluh o Zákonem definovanou minimální úroveň celkem deset obcí. Všechny však ve stanovené lhůtě provedly

nápravná opatření, takže nebylo nutné přikročit k pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

V této souvislosti Rada ve zprávě uvádí, že hospodaření územních samosprávných celků a jim podřízených organizací nepřináší pro celkové výsledky hospodaření sektoru veřejných institucí významná rizika.

Kromě výše uvedených zpráv Rada samozřejmě i v roce 2022 průběžně sledovala vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí. Své postoje k aktuálnímu vývoji pravidelně publikovala ve svých čtvrtletních stanoviscích²⁸ k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky.

Předsedkyně Rady a později předseda Rady využívali svého zákonného práva účastnit se jednání vlády. Předseda Rady M. Hampl nad rámec svých povinností také úzce spolupracoval s Národní

ekonomickou radou vlády (NERV) na návrzích v daňové oblasti. Člen Rady J. Pavel se pravidelně účastnil jednání poradního týmu pro oblast penzí nově sestaveného ministrem práce a sociálních věcí v roce 2022 (tzv. důchodové komise). V roce 2022 Úřad podpořil bienální konferenci České společnosti ekonomické (dále také „ČSE“), která se konala v listopadu a jejímž leitmotivem byl stav a problematika českých veřejných financí. Panelové diskuze *Fiscal Policy in Hard Times* se za NRR účastnil vedoucí Úřadu. Spoluprací s ČSE se Rada snaží rozšiřovat povědomí o výstupech své činnosti, ale také všemožně podpořit odbornou debatu k potřebné reformě veřejných financí.

Tak jako v předchozích letech se i v roce 2022 pracovníci Úřadu věnovali odborné činnosti a zpracovávali dílčí témata z oblasti veřejných financí podle zadání Rady a podle aktuálního vývoje (viz tabulku 5 pro přehled).

Tabulka 5 Studie a materiály vypracované během roku 2022

Publikace	Vydáno
Informační a podkladové studie	
Význam dluhové brzdy pro českou ekonomiku	leden
Odhad náhradového poměru důchodového pojištění	březen
Zdroje dat o hospodaření zdravotních pojišťoven	duben
Vývoj státního dluhu České republiky	květen
Nezávislé fiskální instituce	květen
Výdaje státu na příspěvek na penzijní spoření	květen
Vývoj počtu zaměstnanců v sektoru vládních institucí	červen
Hospodaření územních samosprávných celků	září
Odborné materiály	
Mimořádná valorizace důchodů v roce 2022	leden
Dopady zavedení „výchovného“ do starobních důchodů	únor
Finanční majetek obcí a krajů v roce 2021	únor
Fiskální dopady úpravy příspěvku na bydlení v roce 2022	březen

Zdroj: ÚNRR.

Pozn.: všechny uvedené publikace jsou dostupné na <https://www.rozpocetovarada.cz/publikace-kategorie/studie/>.

Ze zpracovaných studií lze namátkou zmínit například studii *Vývoj počtu zaměstnanců v sektoru vládních institucí*, která představuje dosud chybějící komplexní informaci o detailní struktuře a velikosti zaměstnanosti v tomto sektoru navíc doplněnou o mezinárodní srovnání s jinými evropskými zeměmi. Část publikací byla vzhledem k aktuálnímu vývoji zaměřena do oblasti veřejného penzijního systému (*Mimořádná valorizace důchodů* a *Dopady zavedení „výchovného“ do starobních důchodů*), zatímco studie *Odhad náhradového poměru důchodového pojištění* zpřesňuje dosud používanou metodu projekce tohoto zásadního parametru důchodového

systému. Konečně zmiňme i publikace z oblasti hospodaření samospráv (*Finanční majetek obcí a krajů*, *Hospodaření územně samosprávných celků*), což je v diskuzích o veřejných financích poněkud opomíjené téma.

Mimo publikované materiály zpracovávali analytici ÚNRR i podklady pro vnitřní potřeby, např. obsažný materiál komparující evropská vládní opatření proti nárůstu míry inflace nebo podklad kvantifikující výnos tzv. daně z nadměrných zisků. Analytici se také účastnili mezirezortních jednání k podkladům Ministerstva životního prostředí ČR a Ministerstva

²⁸ Viz na <https://www.rozpocetovarada.cz/publikace-kategorie/stanoviska-a-sdeleni/>.

průmyslu a obchodu ČR, která se týkala dopadů balíčku návrhů *Fit for 55*. Fit for 55 je soubor návrhů právních předpisů EU, které spadají do *Zelené dohody pro Evropu (European Green Deal)*, s jejichž pomocí plánuje EU dosáhnout svých cílů v oblasti klimatu. NRR očekává, že ze závazků vyplývajících z této dohody budou následovat podstatné výdaje (ale i příjmy) veřejných financí, se kterými bude nutné do budoucna počítat.

V uplynulém roce pracovníci dále udržovali a aktualizovali *Kalkulačku veřejných příjmů a výdajů státního rozpočtu*.²⁹ Jedná se o nástroj představený již v roce 2021, jehož účelem je přispět k racionalizaci

debaty o úpravách výdajové strany státního rozpočtu, kterou si vysoké deficity veřejných financí pravděpodobně vyžádají. Naopak na straně veřejných příjmů kalkulačka umožňuje rámcově simulovat očekávané fiskální dopady změn v nastavení hlavních parametrů nejvýznamnějších daní/pojistného v České republice.

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

²⁹ Viz na <https://www.rozpocetovarada.cz/o-verejnych-financich/kalkulacka-verejnych-prijmu-a-vydaju-sr/>.

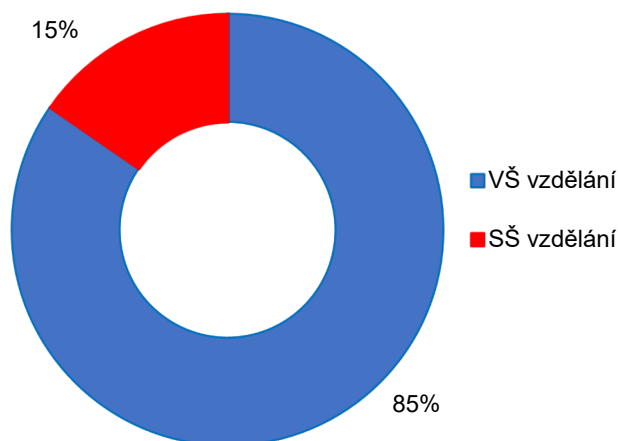
7 Personální zajištění Úřadu

Ke dni 31. prosince 2022 měl Úřad celkem 13 zaměstnanců (fyzických osob), tj. 11,67 přepočtených pracovních úvazků z celkového počtu 12 plánovaných systemizovaných pracovních míst.³⁰

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

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

Graf 5 Vzdělání zaměstnanců



Zdroj: ÚNRR.

7.1 Organizační schéma

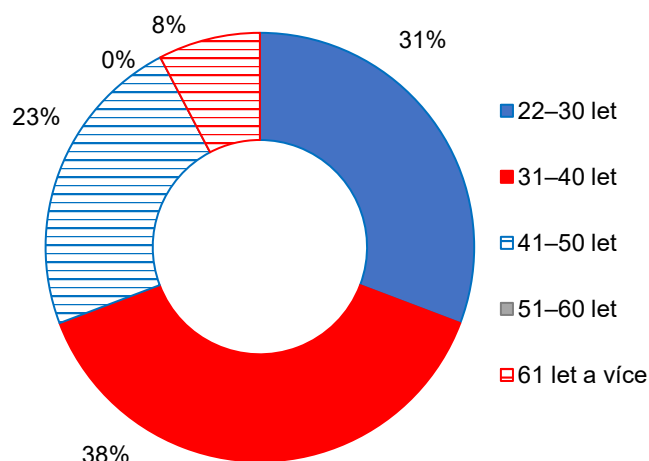
Úřad má dvě základní organizační jednotky – *sekcí správní* a *sekcí makroekonomických a fiskálních analýz*, jež jsou obě přímo podřízeny vedoucímu Úřadu.

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

Zaměstnanci Úřadu si podle možností rozšiřují své vzdělání formou kurzů, školení, účasti na odborných seminářích nebo v některých případech i formou doktorského studia na vysoké škole. Z absolvovaných kurzů a seminářů se jednalo např. o *EUROMOD Research Workshop*, kde byly představeny novinky ve vývoji modelu EUROMOD, dále o *Communication Summit 2022* (komunikační a PR konference), online kurzy Mezinárodního měnového fondu (dále také „MMF“) a další. Svě vzdělání si prohlubovali i zaměstnanci sekce správní (*Athena Days* – představení novinek v programu spisové služby, různá školení týkající se Integrovaného informačního systému státní pokladny, problematiky GDPR a podobně).

Graf 6 Věkové složení zaměstnanců



Zdroj: ÚNRR.

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

³⁰ Jde pouze o pracovní poměry, nejsou zde zahrnuty dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr.

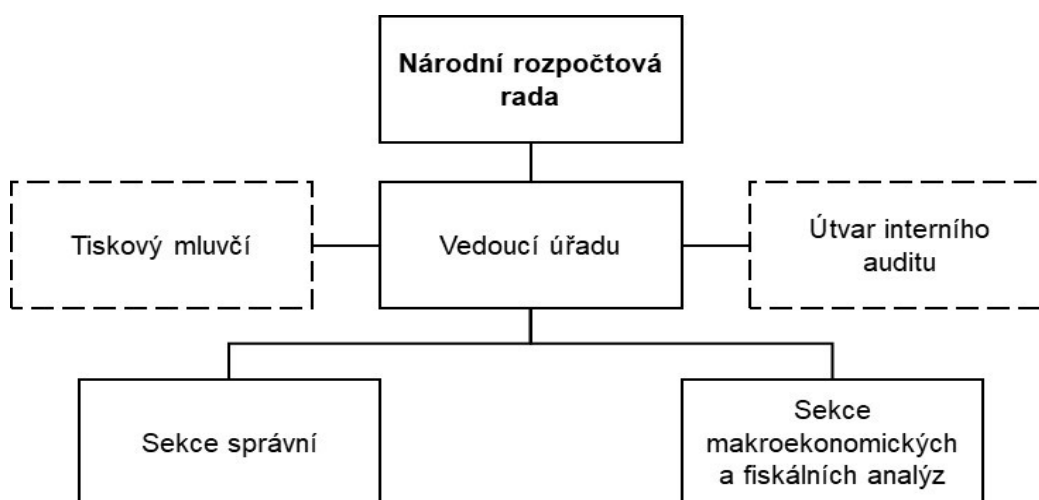
jsou primárně simulacemi, které vycházejí z poznatků teorie dlouhodobého ekonomického růstu a do kterých vstupují parametry odvozené ze statistik minulého vývoje nebo z ekonometrické analýzy vybraných vztahů. Pro ad hoc analýzy sekce využívá mimo jiné i nástroj EUROMOD, což je mikrosimulační model, který 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 vedoucímu Úřadu. Stejně tak je přímo podřízený vedoucímu Úřadu i *tiskový mluvčí*, jehož úkolem je především komunikace s médii a veřejností.

V čele Úřadu stojí *vedoucí Úřadu*, který Úřad řídí a dle Zákona jedná jménem státu v pracovněprávních vztazích. Vedoucího Úřadu jmenuje a odvolává Rada a je přímo podřízený předsedovi Rady. Organizační strukturu zachycuje graf 7.

Graf 7 Organizační struktura Úřadu



Zdroj: ÚNRR.

8 Zahraniční cesty a mezinárodní spolupráce

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

Namátkou lze jmenovat následující aktivity členů Rady v této oblasti. V první řadě připomeňme projev předsedy M. Hampla na jednání neformální rady ECOFIN ze dne 10. září 2022, které se uskutečnilo v rámci předsednictví ČR v Radě EU k aktuálnímu a nedořešenému tématu fiskálních pravidel v EU a jejich budoucí reformě. V projevu M. Hampl zmínil skutečnost, že v důsledku snahy o proticykličnost pravidel se pravidla stala složitá a neintuitivní. Mimoto poukázal na skutečnost, že pro politiky se fiskální limity vyplývající z pravidel staly spíše cílem než mezní hranicí, a také to, že odhady potenciálního produktu, o něž se tzv. střednědobé cíle (MTO)³¹ opírají, jsou značně nestabilní i při pohledu do minulosti. Pokud jde o budoucnost pravidel, NRR se domnívá, že přednost by měla mít jednoduchá a jasná pravidla, a to i za cenu, že nebudou dokonale zohledňovat fázi hospodářského cyklu. Z tohoto hlediska by bylo podle NRR nejlepší jasné a relativně jednoduché výdajové pravidlo. Nicméně žádné pravidlo a žádná instituce není schopna nahradit prostou vůli k fiskální odpovědnosti.

Z dalších mezinárodních aktivit jmenujme cestu bývalé předsedkyně E. Zamrazilové, která v květnu 2022 vystoupila v Dublinu na *14th Annual Meeting of the OECD Working Party of Parliamentary Budget Officials and IFIs*, jehož ústředním tématem byly potenciální dopady tzv. zelené tranzice na veřejné finance. Tato skupina při OECD je (vedle EU IFIs, viz níže) další platformou, na které probíhá debata nezávislých fiskálních institucí. Mimoto se členové Rady aktivně zúčastnili *Gottfried von Haberler Annual Conference* ve Vaduzu (s tématem Evropa a pravidla vládnutí) a online konferencích pořádaných Evropskou komisí (*EESC event on the Economic Governance Review*).

Členové Rady také publikovali příspěvky v mezinárodním prostředí (např. M. Hampl: *Public Debt as a Casualty of War for the West* v OMFIF).

Podobně jako v předchozích letech si zástupci mezinárodních organizací, ratingových agentur a zahraničních bank žádali osobní setkání s členy Rady. Spolu se zaměstnanci Úřadu tak členové Rady uskutečnili diskuzní setkání s tzv. Article IV misí MMF,

což je tradiční mise zástupců MMF, jejímž výsledkem je hodnotící zpráva o české ekonomice. Zástupci MMF se zajímali především o názory Rady na aktuální nastavení fiskální politiky, na potenciální fiskální konsolidaci, stav fiskálních pravidel, ale i o postoj členů Rady k širším ekonomickým otázkám.

S různou frekvencí také došlo k setkání s pracovníky ratingových agentur Moody's, Fitch, s pracovníky a klienty bank J. P. Morgan, Citibank a dalších. Jejich otázky směřovaly k dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, k reformě penzijního systému, k problematice zelené tranzice a dalším fiskálním tématům. Speciálním tématem, o které se Rada během léta 2022 blíže zajímala, byla tzv. windfall tax. A právě ohledně zkušeností s tímto typem daně předseda Rady navázal komunikaci s italským a maďarským ministerstvem financí.

Podstatnou a častou mezinárodní činností jsou různé formy spolupráce v rámci EU IFIs, což je sdružení evropských nezávislých fiskálních institucí, jehož je ÚNRR součástí. Jmenujme alespoň ty nejpodstatnější aktivity v této oblasti. Předně pracovník ÚNRR detailně prezentoval pro ostatní zástupce EU IFIs v rámci odborného semináře přístup, který Rada používá k modelování dlouhodobé udržitelnosti především s ohledem na projekci důchodového systému. Další aktivity pro EU IFIs byly konference, z nichž většina byla v online formě, např. o fiskálních pravidlech, o vlivu nárůstu míry inflace na veřejné finance, ale též o představení návrhu nového fiskálního rámce Evropské komise a role nezávislých fiskálních institucí v tomto rámci. Mimoto pracovník ÚNRR dodávali informace pro tzv. European Fiscal Monitor (periodikum sdružení EU IFIs). Na vyžádání poskytoval Úřad informace též pro OECD, DG ECFIN nebo DG REFORM. Během roku 2022 sdílela Rada informace o svých aktivitách a stanoviscích také prostřednictvím různých mezinárodních dotazníků a šetření.

V neposlední řadě NRR přijala pozvání *Rady pre rozpočtovú zodpovednosť* a navázala na tradici nadstandardních vztahů se slovenskou nezávislou fiskální institucí započatou před pandemií. Zástupci obou rad se na setkání, které se konalo v Pezinku, vzájemně informovali o aktuálních otázkách (např. o připravované modifikaci výdajového pravidla na Slovensku, o postoji NRR k fiskálním pravidlům nebo o problematice valorizací důchodů za českou stranu).

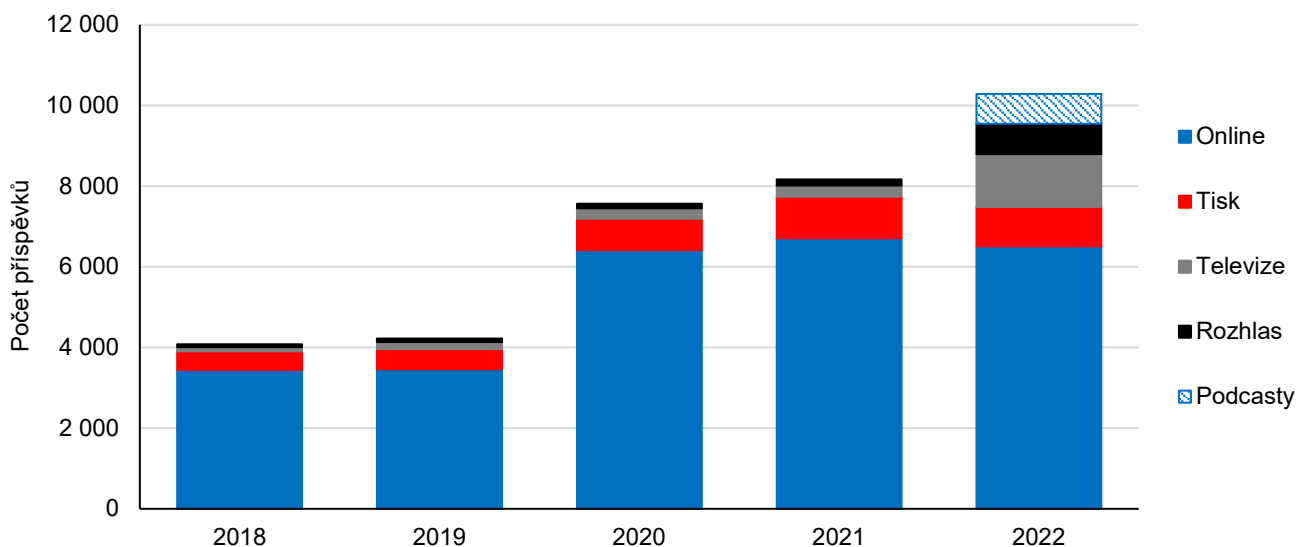
³¹ K problematice MTO (medium-term budgetary objectives) viz např. box 2.1 ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí z roku 2019 (<https://www.rozpoctovarada.cz/publikace/zprava-nrr-o-dlouhodobé-udržitelnosti-verejnych-financi-2019/>). K problematice nestability potenciálního produktu viz např. box 2.1 ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí z roku 2020 (<https://www.rozpoctovarada.cz/publikace/zprava-nrr-o-dlouhodobé-udržitelnosti-verejnych-financi-2020/>).

9 Komunikace s veřejností a médii

I v roce 2022 patřila mezi priority Rady a Úřadu aktivní a transparentní komunikace s veřejností a médii. Vzhledem k významnému prohloubení střednědobé nerovnováhy veřejných financí v posledních dvou letech si Rada vytkla v první řadě za cíl vysvětlit odborné i laické veřejnosti problematiku strukturálního salda, resp. deficitu, který se nezávisle na ekonomickém vývoji drží na úrovni přes

200 mld. korun. Dalším důležitým předmětem komunikace Rady i Úřadu byla dlouhodobá neudržitelnost veřejných financí způsobená demografickým vývojem, jenž lze sanovat pouze přijetím plnohodnotné důchodové reformy. Zájem veřejnosti o problematiku veřejných financí dokládá trvalý nárůst mediálních výstupů zmiňujících toto téma, viz graf 8.

Graf 8 Počet příspěvků zmiňující téma veřejných financí



Zdroj: Monitora.

Během roku se pak členové Rady vyjadřovali k aktuálním tématům týkajících se fiskální politiky. Začátek roku ovlivnilo hospodaření vlády v rozpočtovém provizoriu, během něhož kabinet P. Fialy seškrtoval výdaje naplánované předchozí vládou. Zákon o státním rozpočtu na rok 2022 byl proto přijat až v březnu. Již v době přijímání zákona však bylo více než zřejmé, že vzhledem k invazi Ruské federace na Ukrajinu bude muset být novelizován, k čemuž došlo v listopadu.

Geopolitický vývoj na Ukrajině razantně ovlivňoval evropskou ekonomiku včetně Česka a měl nezanebatelné dopady i na české veřejné finance, které Rada ve své komunikaci vysvětlovala. Ústředními tématy se staly příjmové a výdajové položky státního rozpočtu přímo či nepřímo související s aktuální situací, tj. windfall tax, výdaje spojené s řešením uprchlické a energetické krize či mimořádné valorizace důchodů, které přinesla vysoká míra inflace.

Schodek státního rozpočtu nakonec skončil na 316,1 miliardách korun (bez započtení operací s EU). Z pohledu Rady je však zásadní, že se veřejné finance pravděpodobně nepodaří dostat pod kontrolu ani v následujících letech, kdy jsou opět plánovány schodky státního rozpočtu ve výši těsně pod 300 mld. Kč. I toto nedostatečné konsolidační úsilí

se stalo předmětem komunikace Rady, jakožto i skutečnost, že vygenerované deficity se propisují do výše dluhu sektoru veřejných institucí, na jehož obsluhu je potřeba vynakládat (i z důvodu rostoucích úrokových sazeb) čím dál vyšší částky, čímž je vytěsňován prostor pro jiné výdaje státu a investice.

Nad rámec shora uvedeného ovlivnila komunikaci Rady a Úřadu i personální obměna Rady – Mojmir Hampl nahradil Evu Zamrazilovou na pozici předsedy Rady a v říjnu Radu doplnil Petr Musil.

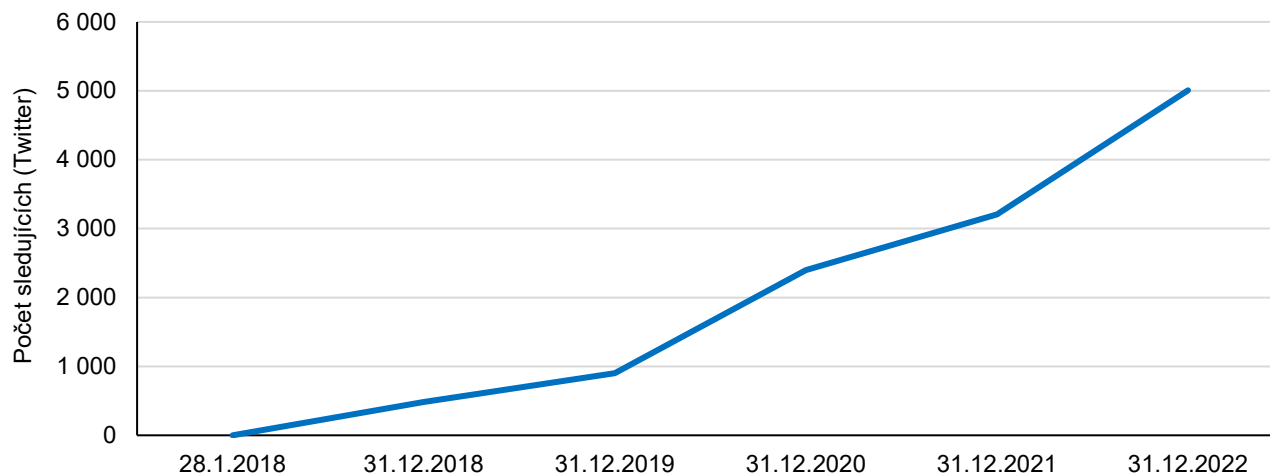
Ústředním komunikačním kanálem Rady a Úřadu byly v roce 2022 webové stránky. Jeho prostřednictvím se tradičně směrem k veřejnosti i médiím komunikují novinky o aktuálním dění v Radě a Úřadu, stejně tak veškeré zprávy, sdělení, stanoviska, studie a další oficiální materiály vydávané Radou a Úřadem. Vzhledem k nedostatečnému technickému a obsahovému zpracování webu bylo v roce 2022 přistoupeno k výběrovému řízení na nový web. Realizace webových stránek byla úspěšně vysoutěžena a nová verze webu byla spuštěna před koncem roku, takže nyní může sloužit široké veřejnosti a médiím k lepšímu zorientování a získávání informací na poli problematiky veřejných financí.

Web komunikačně doplňují sociální sítě Rady. Za účelem informování širší veřejnosti byl v roce 2022

založen facebookový účet Rady. Sociální sítě s největším relevantním dopadem však nadále zůstává Twitter. V roce 2022 bylo na twitterovém účtu Rady publikováno 143 příspěvků, které se uživatelům

dohromady zobrazily celkem 1 262 300krát. Ve stejném období přibýlo účtu @rozpocetova_rada 1 802 sledujících. Celkem tak ke konci roku 2022 tento účet sleduje přes 5 000 osob (graf 9).

Graf 9 Vývoj počtu sledujících účtu Rady na sociální síti Twitter



Zdroj: Twitter.

Kromě účtu na sociální síti Twitter Rada používá i svůj účet na sociální síti LinkedIn, na kterém byla v roce 2022 mnohem aktivnější než v roce předšlém. Aktuálně sleduje Radu na LinkedInu 744 uživatelů.

Média sice z velké části sledují twitterový účet Rady, přesto je k nim zpravidla komunikováno exkluzivně prostřednictvím tiskových zpráv, vyjádření, sdělení ke stanoviskům, studiím apod. K prezentaci Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí byla svolána tisková konference, která byla současně živě streamována prostřednictvím YouTube kanálu Rady, kde zaznamenala 1,7 tisíc zhlédnutí.

K důležitým tématům bylo se zástupci médií komunikováno individuálně, z čehož následně vznikaly rozhovory, autorské komentáře nebo vyjádření členů Rady, případně ekonomických analytiků, kteří se

tímto způsobem rovněž zapojovali do komunikace Rady a Úřadu.

Plynulé informování médií a zpracovávání odpovědí na novinářské dotazy, včetně obsahu webu a sociálních sítích, zajišťoval tiskový mluvčí ve spolupráci s členy Rady nebo aparátem Úřadu. Obdobně bylo komunikováno i se zástupci veřejnosti, pokud se obrátili s dotazem na Radu či Úřad prostřednictvím elektronické podatelny nebo emailu, které jsou za tímto účelem zřízeny.

V neposlední řadě je nutné zmínit, že po dvou letech ovlivněných pandemií COVID-19 se komunikace mohla opět vrátit k významnému komunikačnímu kanálu směrem k veřejnosti, jímž je osobní účast členů NRR nebo zástupců Úřadu na konferencích, přednáškách a obdobných akcích.

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 (dále také „zákon 106/199 Sb.“), mezi subjekty, které mají povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. V souladu s ustanovením § 18 tohoto zákona zveřejňuje každý rok Úřad zprávu o své činnosti v oblasti poskytování informací.

Nejinak tomu bylo též v roce 2022. Úřad postupoval v této oblasti v souladu s uvedeným zákonem a dalšími platnými právními předpisy.

Úřad obdržel v roce 2022 celkem sedm žádostí podle zákona (v roce 2021 pouze tři). Z těchto sedmi žádostí byly čtyři odloženy, protože dotaz buď nespadal do působnosti NRR, nebo žádost nesplňovala základní náležitosti stanovené zákonem č. 106/1999 Sb. Shrnutí nabízí tabulka 6 a 7.

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

Tabulka 6 Žádosti o informace v roce 2022

	Počet
Obdržené žádosti o informace	7
Vydaná rozhodnutí o odmítnutí žádosti	0
Vydaná rozhodnutí o odložení žádosti	4
Podaná odvolání proti rozhodnutí	0
Opis podstatných částí každého rozsudku soudu	0 (žádný rozsudek nebyl vydán)
Stížnosti podané podle § 16a zákona č. 106/1999 Sb.	0
Poskytnuté výhradní licence	0

Zdroj: ÚNRR.

Tabulka 7 Přehled přijatých žádostí o informace v roce 2022

Číslo jednací	Datum přijetí	Předmět žádosti	Vyřízeno dne	Způsob vyřízení	Podané odvolání proti rozhodnutí
ÚNRR - 232/2022	25.01.2022	počet zaměstnanců, rozpočet Úřadu, platy členů Rady	21.02.2022	odpověď	ne
ÚNRR - 317/2022	03.03.2022	informace o hladomoru	07.03.2022	odložení žádosti	ne
ÚNRR - 394/2022	22.03.2022	informace o neviditelném vlaku	23.03.2022	odložení žádosti	ne
ÚNRR - 408/2022	22.03.2022	informace o neviditelném vlaku	23.03.2022	odložení žádosti	ne
ÚNRR - 1100/2022	17.08.2022	podklad k windfall tax	26.08.2022	odpověď	ne
ÚNRR - 1236/2022	03.09.2022	počet zaměstnanců a jejich mzdy	06.10.2022	odložení žádosti	ne
ÚNRR - 1402/2022	11.11.2022	plat předsedy NRR	23.11.2022	odpověď	ne

Zdroj: ÚNRR.

10 Hospodaření s rozpočtovými prostředky

Zákon o státním rozpočtu obsahuje pro kapitolu 359 – ÚNRR celkové příjmy ve výši 0 Kč a celkové výdaje ve výši 23 775,53 tis. Kč. Z celkového objemu výdajů bylo čerpáno 24 094,73 tis. Kč, tj. rozpočet kapitoly byl čerpán na 100,3 % rozpočtu po změnách. Do rozpočtu byly zapojeny nároky z nespotebovaných výdajů (dále také „NNV“) ve výši 9 410,79 tis. Kč. Na základě ustanovení § 25a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o rozpočtových pravidlech“), nebyly vázány žádné prostředky za neobsazené pracovní místo. Konečný rozpočet výdajů tedy dosáhl výše 33 429,38 tis. Kč. Přehled poskytuje tabulka 8.

Rozpočtové prostředky byly vynakládány na úkoly vyplývající ze Zákona. Závazné ukazatele rozpočtu kapitoly byly v průběhu roku 2022 změněny na základě usnesení vlády ČR ze dne 23. listopadu 2022 č. 991 a usnesení rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny č. 176 z 23. schůze ze dne 29. listopadu 2022. Zmiňovaná usnesení byla vydána v souvislosti s nařízením vlády č. 264/2022 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů.

V roce 2022 bylo ÚNRR přiděleno na platy zaměstnanců celkem výdajů rozpočtu po změnách 8 006,07 tis. Kč a bylo čerpáno 8 302,68 tis. Kč, tj. 103,7 %. Byly zapojeny NNV ve výši 320,51 tis. Kč především z důvodu proplacení dovolených při návratu z mateřské dovolené a při ukončení pracovního poměru vedoucího Úřadu. Na základě ustanovení § 25a zákona o rozpočtových pravidlech, nebyly vázány žádné prostředky za neobsazené pracovní místo. Konečný rozpočet tedy činil 8 327,53 tis. Kč a byl čerpán na 99,7 %.

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

Průměrný přepočtený počet zaměstnanců je v celoročním vyjádření 11,67. Tj. 97,25 % z celkového schváleného počtu 12 plánovaných systemizovaných pracovních míst v celoročním vyjádření. Ke dni 31. prosince 2022 měl ÚNRR celkem 13 zaměstnanců (fyzických osob), tj. 11,5 přepočtených pracovních úvazků. Průměrný měsíční hrubý plat zaměstnanců ÚNRR činil 59 288 Kč. Výše průměrného platu je ovlivněna skutečností, že 85 % zaměstnanců ÚNRR má vysokoškolské vzdělání.

Na ostatní platby za provedenou práci bylo pro rok 2022 přiděleno ÚNRR celkem výdajů rozpočtu po

změnách 5 601,6 tis. Kč a bylo čerpáno 4 837,08 tis. Kč, tj. 86,4 %.

Na platy představitelů Rady byly ÚNRR přiděleny celkem výdaje rozpočtu po změnách 4 701,6 tis. Kč a čerpáno bylo 4 174,07 tis. Kč, tj. 88,8 %. Byly zapojeny NNV ve výši 290,11 tis. Kč. Konečný rozpočet tedy činil 4 991,71 tis. Kč.

Na ostatní osobní výdaje byla přidělena částka rozpočtu po změnách 900 tis. Kč, která byla čerpána ve výši 663,01 tis. Kč, tj. 73,7 %. Byly zapojeny NNV ve výši 411,31 tis. Kč. Konečný rozpočet tedy činil 1 311,31 tis. Kč. Tyto prostředky byly využity na dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, zejména na úhradu činností odborníků v oblasti makroekonomických a fiskálních analýz, které si ÚNRR nemůže vzhledem k počtu systemizovaných míst a objemu prostředků na platy dovolit zaměstnat v pracovním poměru, a dále na činnost interního auditora dle zákona o finanční kontrole. V neposlední řadě byly alokovány prostředky na výdaje administrativních pracovníků, kteří pracují jako zástup či výpomoc pro ostatní zaměstnance.

Průřezový ukazatel stanovený pro platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci byl dodržen.

K 1. lednu 2023 činil objem NNV celkem 9 334,64 tis. Kč, z toho na profilující výdaje na platy a ostatní platby za provedenou práci kromě platů státních zaměstnanců připadalo 1 490,80 tis. Kč a na profilující výdaje na programové financování (programy podle ustanovení § 13 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech) 601,56 tis. Kč. Na neprofilující výdaje připadalo 7 242,28 tis. Kč.

Hlavním důvodem nespotebování všech přidělených rozpočtových prostředků za rok 2022 jsou úspory v oblasti běžných a kapitálových výdajů. V roce 2022 byl pořízen odepisovatelný majetek za 510,20 tis. Kč ze schváleného rozpočtu, ale také z nespotebovaných výdajů. Čerpání kapitálových výdajů z nespotebovaných výdajů vzniklo z důvodu plánovaného pořízení webových stránek ÚNRR v hodnotě 442,72 tis. Kč. Z běžného rozpočtu byla pořízena multifunkční tiskárna do účetního oddělení v rámci sekce správní na základě doporučení kybernetického auditu v částce 67,48 tis. Kč.

Mezi události, které ovlivnily úspory v oblasti mezd a osobních nákladů v částce 665 tis. Kč, patří především změny ve vedení ÚNRR, které nastaly odchodem bývalé předsedkyně Rady Evy Zamrazilové k 30. červnu 2022.

Tabulka 8 Přehled o plnění stanovených závazných ukazatelů v roce 2022 (v tis. Kč)

Název ukazatele	2021		2022				Plnění (%)	
	Skutečnost	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Konečný rozpočet	Skutečnost	z toho mimorozpočtové zdroje	k rozpočtu po změnách	ke koneč. rozpočtu
SOUHRNNÉ UKAZATELE								
Příjmy celkem	15,01				21,81			
Výdaje celkem	23 738,75	23 775,53	24 018,58	33 429,38	24 094,73	1 925,84	100,30	72,10
SPECIFICKÉ UKAZATELE – PŘÍJMY								
Daňové příjmy								
Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	15,01				21,81			
<i>v tom:</i>								
- příjmy z rozpočtu EU bez SZP								
- ostatní nedaň. příjmy, kapitál. příjmy a přijaté transfery celkem	15,01				21,81			
SPECIFICKÉ UKAZATELE – VÝDAJE								
Výdaje na zabezpečení plnění úkolů Úřadu Národní rozpočtové rady	23 738,75	23 775,53	24 018,58	33 429,38	24 094,73	1 925,84	100,30	72,10
PRŮŘEZOVÉ UKAZATELE								
Platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci	13 516,67	13 428,69	13 607,67	14 630,55	13 139,76	320,51	96,60	89,80
Povinné pojist. placené zaměstnavatelem	4 473,22	4 538,90	4 599,39	5 301,85	4 434,51	88,45	96,40	83,60
Základní příděl fondu kulturních a sociálních potřeb	159,78	157,54	161,12	167,20	167,20	6,08	103,80	100,00
Platy zaměstnanců v pracovním poměru vyjma zam. na služebních místech	7 973,51	7 827,09	8 006,07	8 327,53	8 302,68	296,61	103,70	99,70
Platy zaměstnanců na služebních místech dle zákona o státní službě								
Platy zaměst. v pracovním poměru odvozené od platů ústavních činitelů								
Zajištění přípravy na krizové situace podle zákona č. 240/2000 Sb.								
Výdaje spolufin. zcela nebo částečně z rozpočtu EU bez SZP celkem								
<i>v tom:</i>								
- ze státního rozpočtu								
- podíl rozpočtu Evropské unie								
Výdaje vedené v infor. systému program. financování EDS/SMVS celkem	71,21	150,00	150,00	1 111,77	510,21	442,72	340,10	45,90

Zdroj: ÚNRR.

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

K úsporám také vedl přesun velké části odborných konferencí či seminářů do online prostředí. Z tohoto důvodu byla realizována jen část služebních cest členů NRR a zaměstnanců ÚNRR, díky čemuž byl rozpočet na cestovné a účastnické poplatky na konference čerpán jen v částce 101 tis. Kč.

NNV Úřad využije na úhradu provozních výdajů, které budou zvýšeny z důvodu vysoké míry inflace a navýšení cen za energie oproti údajům uvedených ve schváleném střednědobém výhledu rozpočtu na rok 2023. ÚNRR tedy plánuje využití ušetřených prostředků na pokrytí provozních výdajů na rok 2023, které nebyly pro rok 2023 navýšeny v rozpočtu o vysokou míru očekávané inflace.

V kapitole 359 – ÚNRR bylo v roce 2022 v souladu s rozpočtovými pravidly provedeno celkem 29 rozpočtových opatření. Počet rozpočtových dokladů byl vyšší oproti jiným rokům v důsledku rozpočtového provizoria za měsíce leden až březen 2022. 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. V roce 2022 bylo provedeno i rozpočtové opatření rozpočtovým dokladem A-hlavička na základě usnesení rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny ze dne 29. listopadu 2022 č. 176 a usnesení vlády ČR ze dne 23. listopadu 2022 č. 991.

11 Kontrolní činnost

11.1 Vnitřní kontroly

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

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

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

V roce 2022 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.

O výsledcích předběžné a průběžné kontroly byl informován interním auditorem vedoucí ÚNRR, který

11.2 Vnější kontroly

V ÚNRR byly v roce 2022 provedeny dvě vnější kontroly. První z nich spočívala v provedení auditu kybernetické bezpečnosti na podnět Úřadu dle vyhlášky 82/2018 Sb., o bezpečnostních opatřeních a kybernetických bezpečnostních incidentech, ve znění pozdějších předpisů. V návaznosti na závěry

11.3 Audit účetní závěrky

Účetní závěrka Úřadu za rok 2022 byla ověřena nezávislým auditorem s kladným výrokem.

výsledky projednával na poradách Rady.

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

1. Významným úkolem realizovaných auditních činností bylo prověření naplňování požadavku ustanovení § 26 („předběžná kontrola“) a ustanovení § 27 („následná kontrola“) zákona o finanční kontrole u:
 - a) Nákupu zboží a služeb za období:
 - i. červenec až prosinec 2021,
 - ii. leden až červen 2022,
 - b) u pracovních cest pracovníků ÚNRR v roce 2021.
2. Další auditní činnost byla zaměřena na prověření:
 - a) předpisové základny ÚNRR,
 - b) prověření využívání služebních vozidel ÚNRR dle Směrnice č. 2/2019,
 - c) audit aplikace *Směrnice o fondu kulturních a sociálních potřeb* v roce 2021,
 - d) audit vnitřního řídicího a kontrolního systému uvnitř ÚNRR.
3. Nedílnou součástí činnosti interního auditu v roce 2022 byla i spolupráce s útvary MF ČR (Centrální harmonizační jednotkou a Auditním orgánem).

tohoto auditu přistoupil ÚNRR k najmutí externího manažera kybernetické bezpečnosti. Druhou kontrolou byl pravidelný audit zpracování osobních údajů 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

NRR bude i v roce 2023 opět v první řadě plnit svoje zákonné povinnosti.

V dubnu 2023 v souladu se Zákonem zveřejní výši dluhu sektoru veřejných institucí za předchozí kalendářní rok stejným způsobem, jakým se vyhláší zákony. Rada se také v souladu se Zákonem bude podílet na rozpočtovém procesu pro rozpočet na rok 2024. Především Rada vydá stanovisko Ministerstvu financí ČR ke stanovení výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů.

Nejpozději do konce září 2023 Rada plánuje opět zveřejnit Zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a do stejného termínu také Zprávu o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2022. Mimoto bude Rada podobně jako v předchozích letech zveřejňovat pravidelná čtvrtletní stanoviska k vývoji veřejných financí.³²

Nad rámec povinností daných Zákonem pak bude NRR opět reagovat na aktuální dění prostřednictvím odborných informačních a výzkumných studií na

témata spojená s veřejnými financemi. Rada bude pozorně sledovat rodící se politické návrhy na změny v příjmových i výdajových politikách a stejně jako v předchozím roce bude i v roce 2023 monitorovat a komentovat návrhy poradního týmu pro oblast penzí (tzv. penzijní komise).

NRR bude pokračovat i ve svých mezinárodních aktivitách ať již na poli EU IFIs nebo v kontaktech s dalšími mezinárodními partnery. Rada mimo jiné předpokládá, že v letošním roce se uskuteční setkání se slovenskou Radou pro rozpočtovou zodpovědnost, přičemž tentokrát bude česká strana v hostitelské roli.

Především se však bude NRR snažit apelovat na dodržování domácích fiskálních pravidel a v rámci svých možností působit takovým způsobem, aby se české veřejné finance co nejdříve dostaly z dráhy, která je v blízké budoucnosti kolizní s dluhovou brzdou, na dráhu dlouhodobě udržitelnou.

³² Podrobný plán činnosti NRR lze nalézt na <https://www.rozpoctovarada.cz/nrr/plan-cinnosti-nrr/>.