

Národní rozpočtová rada

ZPRÁVA O PLNĚNÍ PRAVIDEL ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI ZA ROK 2022

září 2023

Národní rozpočtová rada

Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2022

září 2023

č. j.: ÚNRR-813/2023

Úřad Národní rozpočtové rady

Holečkova 31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010

e-mail: podatelna@unrr.cz

www.rozpoctovarada.cz

Obsah

ÚVOD	5
1 HOSPODAŘENÍ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ	6
2 PRAVIDLO LIMITU VÝŠE DLUHU	7
3 PRAVIDLO STANOVENÍ CELKOVÝCH VÝDAJŮ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ A ODVOZENÍ VÝDAJOVÉHO RÁMCE STÁTNÍHO ROZPOČTU A STÁTNÍCH FONDŮ	10
4 HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	14
4.1 VÝVOJ HOSPODAŘENÍ SUBSEKTORU MÍSTNÍCH VLÁDNÍCH INSTITUCÍ V LETECH 2019–2022	14
4.2 PRAVIDLO ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ A JEHO DODRŽOVÁNÍ V ROCE 2022	15
SHRNUTÍ	23

Úvod

V roce 2022 byly české veřejné finance dominantně ovlivněny vzedmutou inflační vlnou. Postcovidové oživení v mnoha zemích světa, včetně České republiky, s sebou přineslo zvýšenou poptávku soukromého sektoru, která však narážela na strnulou nabídku výrobců a prodejců, což podněcovalo nárůst míry inflace. Vpád vojsk Ruské federace na Ukrajinu v únoru 2022 – kromě nevyčíslitelných ztrát na lidském zdraví a životech – byl dalším faktorem, který přispěl k nárůstu míry inflace, mj. kvůli výraznému zdražení energií, pohonných hmot a potravin. Reakce české fiskální politiky na válečný konflikt z pohledu humanitárních výdajů a výdajů na vojenskou výpomoc byla ospravedlnitelná a neměla zásadní vliv na udržitelnost veřejných financí. Toto však nelze tvrdit o některých dalších krocích vlády v kontextu kompenzací domácích subjektů spojených s intervencemi na energetickém trhu nebo jiných opatření.

Oproti pandemickým rokům 2020 a 2021 sice sektor veřejných institucí dosáhl lepších výsledků hospodaření, avšak dopady dřívější rozvolněné fiskální politiky a opatření přijatých během pandemie ovlivňují veřejné finance také v současnosti a budou se dále propisovat i do let následujících. Dozvuky reakce fiskální politiky na COVID-19 jsou mj. viditelné na strukturálním deficitu sektoru veřejných institucí, který se v roce 2022 pohyboval kolem 2,8 % HDP¹. Odrážejí se v něm kroky přijaté v období pandemie, které ale mají v konečném důsledku trvalejší dopad na strukturu veřejných příjmů a výdajů nežli pandemie samotná. Změna ve struktuře veřejných příjmů a výdajů společně s jednorázovými a přechodnými opatřeními na podporu ekonomiky taktéž přispěla k vzedmutí inflačních tlaků.

Na jedné straně je sice vhodné, že vláda mnohdy reagovala a reaguje dočasnou, a nikoliv trvalou, podporou zasažených subjektů a snaží se dočasné výdaje pokrýt mimořádnými příjmy (např. tzv. odvodem z nadměrných příjmů či tzv. daní z neočekávaných zisků, neboli windfall tax, uplatňovanou od roku 2023). Je však nutné poznamenat, že konstrukce a parametrické nastavení těchto dočasných opatření přispívají ke zvyšování nejistot v oblasti výsledku hospodaření veřejného sektoru.

Na druhé straně s sebou vysoká míra inflace přinesla i změny s dlouhodobými dopady na stav veřejných financí. Jedná se především o tři mimořádné valorizace důchodů, které budou znamenat zvýšené náklady i v příštích letech, a také o zavádění tzv. indexací u dalších položek veřejných výdajů. Tyto indexace je pak obtížné rušit či omezovat, což opět nepřispívá k dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

V současnosti se též hojně diskutuje tzv. konsolidační balíček představený v květnu 2023, který by měl pomoci stabilizovat veřejné finance. Výčet a parametry všech zamýšlených změn a jejich dopadů v jejich definitivně schválené podobě však nebyly v době psaní tohoto textu známy. Přesto lze kladně ocenit současnou snahu o konsolidaci veřejných financí. Je opět zřejmé, že nastavení parametrů konsolidačního balíčku ovlivní nejen současný, ale též budoucí vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí.

Předkládaná Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti (Zpráva o plnění pravidel) obsahuje vyhodnocení dodržování fiskálních pravidel za rok 2022. Vypracování této Zprávy o plnění pravidel je jedním z hlavních úkolů Národní rozpočtové rady (NRR) daných zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů (Zákon). Ačkoliv Zpráva o plnění pravidel posuzuje pouze skutečnosti vztahující se k roku 2022, ohlíží se rovněž do období před tímto rokem. Na rozdíl od minulých let se v této zprávě o plnění pravidel NRR nevěnuje očekávanému vývoji v následujících letech. Důvodem je, že v době zpracování Zprávy o plnění pravidel (začátek září 2023) nebyly ještě definitivně schváleny základní parametry státního rozpočtu na rok 2024. Příprava rozpočtu na tento rok a výhledu na léta 2024 a 2025 tak byla zatížena významnou mírou nejistoty.

¹ Při výpočtu strukturálního salda bylo užito celkové saldo sektoru veřejných institucí dle ČSÚ (2023): Notifikace deficitu a dluhu vládních institucí - 2022 (První notifikace, údaje notifikované Eurostatem) publikované 21. dubna 2023. Cyklická složka salda a jednorázové a jiné přechodné operace byly převzaty z MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky. Tato srpnová makropredikce uvádí celkové saldo sektoru veřejných institucí -3,2 % HDP (oproti -3,6 % HDP z prvních notifikací). Zlepšení salda ve výši 31,2 mld. Kč nastalo vlivem vyššího výnosu daně z příjmů právnických osob za rok 2022, než bylo uvažováno Českým statistickým úřadem během prvních notifikací v dubnu 2023. Aktualizovaný údaj o celkovém saldu sektoru veřejných institucí za rok 2022 ČSÚ zveřejní v rámci tzv. druhých notifikací v říjnu 2023.

1 Hospodaření sektoru veřejných institucí

V roce 2022 vzrostl hrubý domácí produkt (HDP) v reálném vyjádření meziročně o 2,4 %, a překročil tak svou předpandemickou hodnotu (v roce 2019 činil HDP ve stálých cenách 5 304 mld. Kč, v roce 2022 dosáhl hodnoty 5 313 mld. Kč).² K růstu produktu přispěla zejména tvorba hrubého kapitálu (1,7 p. b.) a výkonová bilance (0,9 p. b.). Konečná spotřeba vlády napomohla k růstu jen nepatrně (0,1 p. b.). Opačným směrem pak působily výdaje na konečnou spotřebu domácností (−0,3 p. b.), což je odrazem poklesu jejich reálných příjmů. Ekonomika se v rámci hospodářského cyklu nacházela lehce nad svým potenciálem, kdy produkční mezera činila 0,2 % potenciálního produktu. Deficit sektoru veřejných institucí dosáhl 247,5 mld. Kč, tj. 3,6 % HDP.³ Strukturální saldo dosáhlo −2,8 % HDP.⁴ Poměr dluhu sektoru k HDP meziročně vzrostl o 2,1 p. b. na 44,2 % HDP.

Pro rok 2023 Ministerstvo financí České republiky (MF ČR) očekává⁵ meziroční pokles reálného HDP o 0,2 % a produkční mezeru na úrovni −0,6 % (potenciálního produktu). Hospodaření sektoru veřejných institucí by mělo skončit schodkem 3,6 % HDP a strukturální saldo bude dle odhadu MF ČR činit −2,3 % HDP. Očekává se růst poměru veřejného dluhu k HDP o 0,5 p. b. na 44,7 % HDP. Nízké zvýšení míry zadlužení je dáno především pokračujícím vysokým růstem cenové hladiny: v roce 2023 se očekává průměrná míra inflace spotřebitelských cen 10,9 % a deflátor HDP 9,0 %. Prostředí vysoké míry inflace vytváří značný tlak na zavádění tzv. indexací v oblasti veřejných financí (viz box 1). Významný růst cenové hladiny zároveň přispívá k obecně obtížně kvantifikovatelné reakci veřejného a soukromého sektoru, což se mj. odráží ve vysoké míře nejistot spojených s predikcí (nejen) pro rok 2023.

Box 1 Indexace ve veřejných financích

Automatická indexace znamená, že vybraný parametr výdajové či daňové politiky (jeho výše či tempo růstu) je navázán na určitý ekonomický ukazatel a každoročně se upravuje o jeho vývoj. V českých veřejných financích budou od roku 2024 indexovány následující významné výdajové bloky:⁶

- dávky důchodového pojištění (dle míry inflace a tempa růstu reálných mezd),
- platby za státní pojištění (dle míry inflace a tempa růstu reálných mezd),
- výdaje na obranu (% HDP),
- platy učitelů v regionálním školství (% průměrné mzdy v národním hospodářství).

V odborných i politických diskusích se však objevují návrhy na další rozšiřování automatických indexací: např. na částky životního minima, sociálních slev u daně z příjmů fyzických osob či rodičovský příspěvek.

Hlavní argument pro uplatňování automatických indexací je, že ekonomické subjekty (příjemci dávek, daňoví poplatníci atd.) pak mohou ukotvit svá očekávání a veřejné finance jsou transparentní a více předvídatelné.

Jakékoliv indexace však znamenají, že vládě každý rok autonomně rostou určité skupiny výdajů, což velmi omezuje její manévrovací prostor. Vláda tak efektivně rozhoduje o stále menším rozsahu veřejných výdajů (např. v Česku součet fiskálně nejvýznamnějších položek podléhajících automatické indexaci od roku 2024 – důchody, platby za státní pojištění, výdaje na armádu a platy pedagogických pracovníků – představuje téměř 50 % výdajů státního rozpočtu). Fiskální politika se mění na automat daný aplikací příslušných vzorců, které rozhodně nezaručují její proticykličnost a udržitelnost.

Dalším důsledkem výše uvedeného institutu je, že může docházet k autonomní změně struktury veřejných financí či k jiným nezamýšleným efektům. Pokud například dochází k růstu podílu mezd a platů na HDP (jako tomu bylo v období před krizí COVID-19 i v České republice), je důsledkem rychlejší růst výdajů u položek indexovaných na mzdy, než jaké je tempo růstu HDP. Tím vzniká tlak na zhoršování strukturálního salda. V případě dávek důchodového pojištění pak jejich valorizace minimálně ve výši inflace vedla v letech 2022 a 2023 (v situaci vysoké

² MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky.

³ Uvedené údaje o saldu vychází z ČSÚ (2023): Notifikace deficitu a dluhu vládních institucí - 2022 (První notifikace, údaje notifikované Eurostatem), publikováno 21. dubna 2023. MF ČR ve své srpnové makropredikci uvádí celkové saldo ve výši −216 mld. Kč, tj. −3,2 % HDP. Zlepšení ve výši 31,2 mld. Kč oproti první notifikaci je způsobeno díky vyššímu výnosu daně z příjmů právnických osob, nežli bylo známo během prvních notifikací. Zatím však tyto lepší výsledky hospodaření nebyly notifikovány Eurostatem (k tomu může dojít až během druhých notifikací, jejichž výsledky Český statistický úřad zveřejní v říjnu 2023), proto v textu uvádíme původní údaje.

⁴ Cyklická složka salda a jednorázové a jiné přechodné operace vychází z MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky. Celkové saldo sektoru veřejných institucí je převzato z Českého statistického úřadu (ČSÚ) dle prvních notifikací, viz poznámka pod čarou uvedenou výše.

⁵ MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky.

⁶ Jak vyplývá z uvedeného výčtu výdajových bloků, významným ekonomickým ukazatelem, na nějž se mohou navázat výdajové či daňové politiky v rámci indexace, je míra inflace. Komplexnější pohled na vliv inflace na veřejné finance představuje box 1.1 v NRR (2023): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

inflace a poklesu reálných mezd) k razantnímu růstu průměrného náhradového poměru a zvyšování podílu výdajů na tyto dávky na HDP.⁷

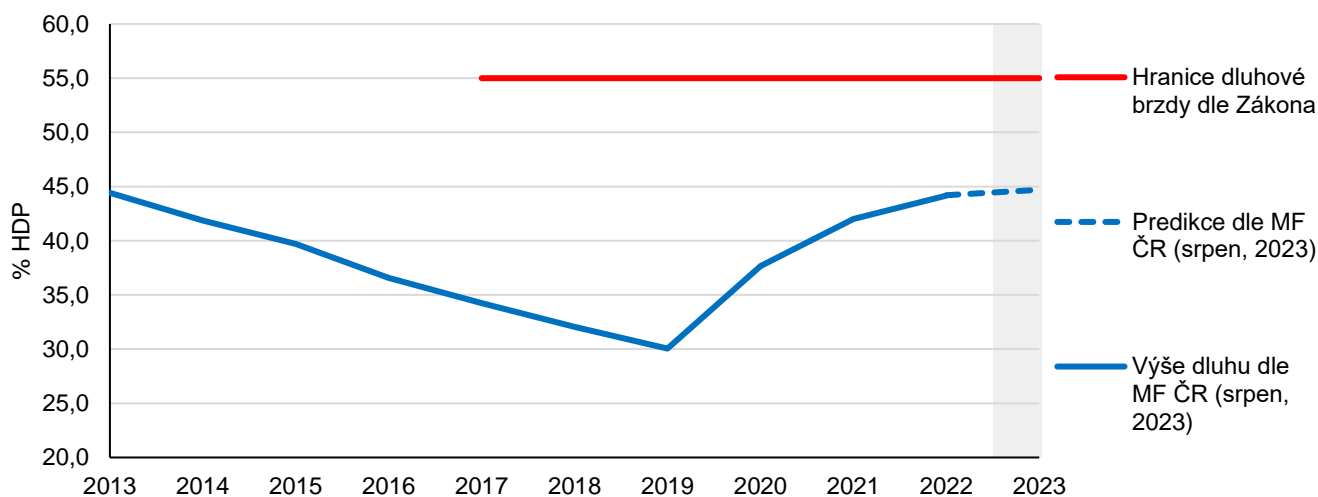
Pokud hlavní výdajové bloky podléhají automatickému zvyšování, ztěžuje to vládě možnost upravovat rozpočet v souladu s jejími preferencemi. Jakákoliv významná změna je spojena s nutností upravit příslušný zákon, který stanovuje daný indexační vzorec. Zasažené subjekty se však poté mohou cítit „ošizeny“, neboť je jim odebráno něco, na co dosud existoval automatický nárok. Proto koneckonců indexace vůbec vzniká. Jejím smyslem je učinit nárůst indexovaných výdajů obtížněji změnitelným a snadněji předem odhadnutelným. Daleko akceptovatelnější přitom je, pokud vláda pouze nepřistoupí na zvýšení určité položky a získaný prostor využije na posílení výdajů v oblasti svých aktuálních priorit (případně na snížení deficitu).

2 Pravidlo limitu výše dluhu

Dluhové pravidlo je definováno v ustanoveních § 13 až 16 Zákona. Paragraf 13 Zákona stanovuje, že se sleduje výše dluhu sektoru veřejných institucí (po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu) v poměru k HDP v procentech. Přesáhne-li poměr 55 % HDP (tzv. hranice „dluhové brzdy“), pak se dle § 14 užívá zákonem vymezená opatření. Tato opatření by zredukovala aktivní aplikaci fiskální politiky ke stabilizaci hospodářského vývoje v rámci ekonomického cyklu a omezovala by činnost mnoha organizací sektoru veřejných institucí. Kromě toho by prolomení hranice dluhové brzdy signalizovalo finančním trhům zhoršenou situaci českých veřejných financí s následným možným požadavkem na zvýšenou rizikovou prémii, což by dále podněcovalo růst zadlužení. Zákon v § 16 uvádí, že pokud poměr dluhu k HDP překročí hranici 60 %, pak vláda navrhne opatření vedoucí ke snížení této výše.⁸

NRR ve svém sdělení ze dne 20. dubna 2023⁹ dle údajů Českého statistického úřadu (ČSÚ) a MF ČR vyhlásila hodnotu ukazatele dluhového pravidla ke dni 31. prosince 2022 na úrovni 44,1 % HDP. Na základě revize národních účtů došlo ke snížení hodnoty nominálního HDP za rok 2022 (z 6 795 mld. Kč na 6 786 mld. Kč), což způsobilo nárůst poměru dluhu sektoru veřejných institucí (snížený o rezervu peněžních prostředků při financování státního dluhu) na 44,2 % HDP (viz graf 1). Nárůst poměru však přesto nezpůsobil překročení hraničních hodnot stanovených Zákonem a uvedených v předešlém odstavci.

Graf 1 Dluh sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu



Zdroj: MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

Závěr: NRR konstatuje, že v roce 2022 nedošlo k překročení hraničních hodnot ukazatele výše dluhu sektoru veřejných institucí definovaných v § 14 a § 16 Zákona.

⁷ Viz NRR (2023): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, zejména podkapitolu 3.1 a box 3.1.

⁸ Přesná specifikata 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.

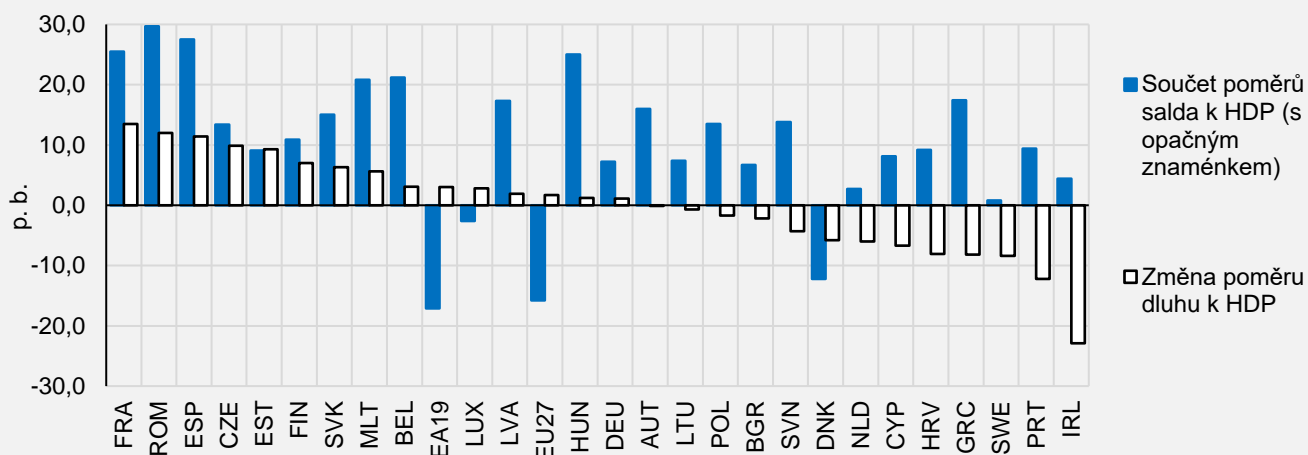
⁹ Sdělení Národní rozpočtové rady č. 117/2023 Sb., o výši dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu.

Detailnější rozklad změny poměru dluhu sektoru veřejných institucí České republiky a ostatních zemí EU v období let 2018–2022 nabízí box 2. Následný box 3 se pak zaměřuje na specifika a dopady půjčky (v rámci tzv. Nástroje pro oživení a odolnost) od Evropské komise pro české veřejné finance.

Box 2 Rozklad změny dluhu zemí EU mezi lety 2018–2022

Poměr salda a dluhu sektoru veřejných institucí k HDP patří mezi nejsledovanější ekonomické ukazatele. Pokud bereme v úvahu, že saldo je „tokový“ ukazatel a dluh „stavový“ ukazatel, pak by bylo intuitivní předpokládat, že součtem sald za určité období získáme změnu dluhu za toto období. Graf B2.1 zachycující součet poměrů sald k HDP a změnu poměru dluhu k HDP v období 2018–2022 však tuto domněnku spíše vyvrací. U některých ekonomik EU je součet sald vyšší, než by vyplývalo ze změny poměru dluhu za dané období (Francie, Rumunsko, Španělsko a dále např. ČR), a opačná situace, tj. součet sald je menší nežli absolutní změna dluhu, nastala např. ve Švédsku, Portugalsku nebo Irsku.

Graf B2.1 Součet poměrů salda k HDP versus změna poměru dluhu k HDP v období 2018–2022



Zdroj: AMECO (2023); výpočty NRR.

Pozn.: Itálie z důvodu nekonzistence dat vyřazena z analýzy.

Jak si lze tento nesoulad vysvětlit? Již v dřívějších Zprávách o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí z let 2019 a 2020 (viz boxy 2.2 a 2.3) jsme představili základní rovnici dluhové dynamiky, která zachycuje hlavní faktory ovlivňující změnu poměru dluhu k HDP v čase (primární saldo, implicitní úroková míra a růst nominálního HDP). Pokud tuto rovnici rozšíříme a upravíme, můžeme zachytit následující faktory mající vliv na změnu poměru dluhu k HDP: primární saldo, implicitní úroková míra, „přechod“ mezi saldem a dluhem (tzv. stock-flow adjustment, SFA), tempo růstu reálného HDP a míra inflace. Vliv těchto faktorů na změnu poměru dluhu mezi roky 2018 a 2022 zachycuje graf B2.2.

Vliv poměru primárního salda k HDP na vývoj poměru dluhu k HDP je relativně přímočarý. Za jinak stejných okolností přebytekové saldo snižuje dluh a deficitní saldo dluh zvyšuje. Primární saldo mělo na dluh většiny ekonomik EU negativní vliv, kdy výrazné deficity – především během pandemie COVID-19 a v některých ekonomikách i během roku 2022 (vliv geopolitického napětí a vysokého růstu cen s následnou reakcí veřejného sektoru) – zvyšovaly veřejné zadlužení. U některých ekonomik, jako např. Dánsko, Portugalsko nebo Lucembursko, jsme za sledované období pozorovali opačný jev, primární saldo přispívalo ke snížení poměru dluhu k HDP.

Dopad implicitní úrokové míry na dynamiku poměru dluhu k HDP lze rovněž alespoň v základním uchopení problému odvodit. Obecně by za běžných tržních podmínek mělo platit, že se vzrůstajícím dluhem porostou úrokové náklady, mj. kvůli požadavkům držitelů dluhových cenných papírů na vyšší rizikovou prémii. Prostředí vyšších úrokových měr, v němž se státy EU nachází po křehkém pocovidovém oživení ekonomik, přispívá – za jinak stejných podmínek – také k vyšším úrokovým nákladům na obsluhu dluhu.¹⁰

Výši vlivu SFA na poměr dluhu k HDP je obtížné předem odhadovat. SFA má tři základní komponenty: a) čisté pořízení finančních aktiv, b) metodické úpravy, c) statistická diskrepance.¹¹

¹⁰ Abstrahujeme zde od celé řady dalších faktorů majících vliv na implicitní úrokovou míru. Detailnější informace poskytuje např. NRR (2023): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí; Morda (2022): Vývoj státního dluhu České republiky; Tománková (2020): Vliv zadlužení sektoru vládních institucí na výnosovou míru státních dluhopisů.

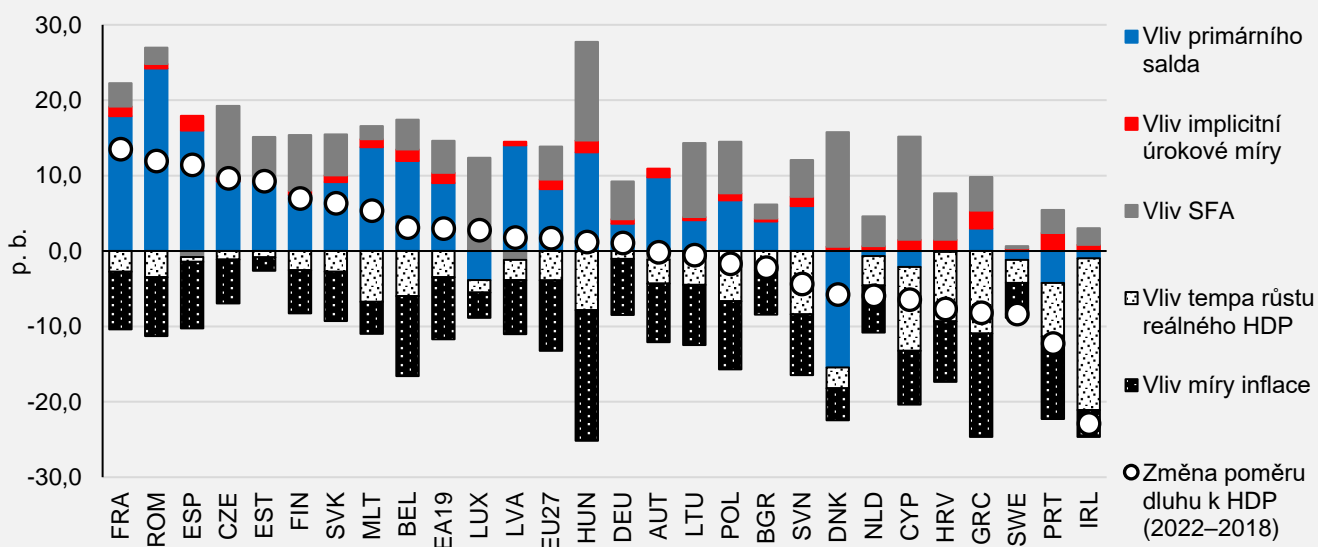
¹¹ Pro státy EU nabízí přehlednou statistiku SFA včetně komentářů např. Eurostat (2022): Stock-flow adjustment for the Member States, the euro area and the EU, for the period 2018–2021 (as reported in the April 2022 EDP notification).

Významnou roli v rámci SFA hraje obvykle čisté pořízení finančních aktiv. Za sledované období let 2018–2022 nastal významný nárůst této položky v covidových letech (především rok 2020, v menší míře rok 2021), kdy mnohé státy EU emitovaly dluhové cenné papíry, aniž by takto získané prostředky ihned užily na veřejné výdaje s následným projevem v saldu hospodaření. Místo toho tyto získané prostředky zvyšovaly likviditu, kterou vlády měly v tehdy nejisté době k dispozici pro případné budoucí užití. Kromě toho státy EU během pandemie rovněž využívaly výhodné podmínky financování (srovnejme např. se současnou situací na finančních trzích).

Na rozdíl od položky čisté pořízení finančních aktiv jsou další dvě části SFA (metodické úpravy a statistické diskrépance) zpravidla méně významné.

Tempo růstu nominálního HDP lze „rozdělit“ na dvě části: růst reálného HDP a míru inflace (zachycenou defláto-rem HDP). Růst reálného HDP napomáhá snižovat poměr dluhu k HDP, viz např. výrazné snížení míry zadlužení v Irsku. Míra inflace, jak by mohlo být intuitivně patrné z grafu B2.2, snižuje míru zadlužení (viz např. Maďarsko nebo Řecko). Dopad inflace na veřejné finance však nemusí být takto přímočarý a vždy pozitivní. Záleží mj. na reakci ekonomických subjektů a vlády. Může např. dojít ke snižování spotřeby z důvodu poklesu reálných příjmů, z čehož pramení nižší výběr daní ze spotřeby. Vyšší míra inflace může též způsobit tlak na zavádění indexace u dalších položek veřejných výdajů. Blíže se těmto aspektům věnuje box 1.1 ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí (2023) nebo box 1 v této Zprávě o plnění pravidel.

Graf B2.2 Faktory ovlivňující změnu poměru dluhu k HDP v období 2018–2022



Zdroj: AMECO (2023); výpočty NRR.

Pozn.: součet jednotlivých faktorů ovlivňující poměr dluhu k HDP nemusí být zcela totožný s rozdílem mezi poměrem dluhu na konci a na počátku sledovaného období z důvodu přibližnosti výpočtu jednotlivých faktorů a přesnosti užívaných dat.

V případě České republiky byla dominantním faktorem změny míry zadlužení v období 2018–2022 primární bilance. V letech 2018 a 2019 byla bilance kladná, a proto napomohla snížit zadlužení. V letech 2020–2022 byla naopak záporná, a míru zadlužení tak zvyšovala. Úrokové náklady trvale přispívaly k růstu míry zadlužení, jen se lišila síla jejich působení – v období nízkých úrokových sazeb během pandemie byl jejich vliv slabší a v roce 2022 v prostředí vysokých úrokových sazeb silnější. Míru zadlužení v celém sledovaném období zvyšoval také „přechod“ mezi saldem a dluhem, tj. SFA. Jednalo se především o čisté pořízení finančních aktiv v letech 2020–2022.¹² Reálný růst HDP v celém sledovaném období snižoval míru zadlužení kromě roku 2020, kdy nastal meziroční pokles reálného HDP. Nárůst cenové hladiny snižoval míru zadlužení v celém období, nejvýrazněji však v roce 2022, kdy v Česku eskalovaly inflační tlaky.

Box 3 Půjčka v rámci Nástroje pro oživení a odolnost (RRF)

V rámci červnové „Aktualizace Národního plánu obnovy (NPO)“ projevila vláda zájem o půjčku od Evropské komise v hodnotě 137 mld. Kč s čerpáním v letech 2024–2026. V srpnu 2023 však byla finální výše půjčky zredukována, a tak bude její výše činit 19,4 mld. Kč. Tento krok NRR oceňuje, neboť od začátku upozorňovala, že z hlediska deficitu a dluhu sektoru veřejných institucí je zcela irelevantní, zda si vláda obstarává prostředky skrze emisi státních dluhopisů, přijímá půjčky či využívá jiné dluhové instrumenty. S půjčkou v rámci RRF se však poji

¹² Blíže NRR (2023): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí (2023), podkapitola 1.1 pro situaci v ČR v roce 2022.

povinnost plnit řadu podmínek (zejména tzv. cíle a milníky). Nejde tudíž o finanční prostředky, s nimiž by vláda mohla nakládat tak volně, jako kdyby je získala skrze emise vlastních dluhopisů. Lze sice předpokládat, že úroková sazba bude o něco nižší než v případě emise dluhopisů, avšak v tuto chvíli, tedy v okamžiku uzavření smlouvy, není úroková sazba přesně známa. Její konstrukce¹³ umožňuje tuto výši pouze odhadovat, avšak definitivní výše úrokové sazby bude členské zemi vždy sdělena až několik dnů před načerpáním jednotlivých tranší. Kromě kurzového rizika je dalším rizikem půjčky i ambiciózní termín, do kterého musejí být všechny financované projekty realizovány a též notifikovány ze strany Evropské komise. Tím je konec roku 2026. Nesplnění podmínek by prohloubilo dluh, avšak s tím rozdílem, že bez existence RRF by dané projekty na národní úrovni nemusely být nikdy iniciovány. Půjčka je rozdělena na dvě části, a to na tzv. zápůjční a dotační část. Finanční prostředky v rámci zápůjční části (9,9 mld. Kč) bude centrální vláda dále „přepůjčovat“ obcím, krajům a soukromým subjektům. Jedná se zejména o programy Ministerstva pro místní rozvoj ČR týkající se oblasti bydlení (např. zvýhodněné půjčky). Dotační část (9,5 mld. Kč) bude přímo alokována do vybraných a Evropskou komisí schválených dotačních titulů. V případě ČR se jedná zejména o kapitolu Ministerstva vnitra ČR, konkrétně oblast kybernetické bezpečnosti.

3 Pravidlo stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů

Ustanovení § 10a odst. 2 Zákona říká, že MF ČR nepoužije v roce 2021 Rozpočtovou strategii sektoru veřejných institucí pro stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí a výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů pro rok 2022. Dle tohoto ustanovení se v roce 2021 použije pro účely stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí na rok 2022 strukturální saldo pro rok 2021, které prognózuje MF ČR nejpozději v září roku 2021, zvýšené o 0,5 procentního bodu. Dle Makroekonomické predikce České republiky MF ČR ze srpna 2021, podle níž se nakonec limit pro rok 2022 odvozoval, byl strukturální deficit za rok 2021 prognózován ve výši 6,1 % HDP, a proto se pro rok 2022 stanovil tento limit ve výši 5,6 % HDP.

Dle návrhu zákona o státním rozpočtu na rok 2022 a střednědobého výhledu na roky 2023 a 2024 ze září 2021¹⁴, který byl založen především na srpnové makroekonomické predikci MF ČR¹⁵, měly výdaje sektoru veřejných institucí činit 2 874,8 mld. Kč a výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU) 1 972,0 mld. Kč, viz tabulku 1. Deficit státního rozpočtu se odhadoval na 376,6 mld. Kč. Dle MF ČR¹⁶ byl při způsobu odvození výdajových rámců užit stejný postup, jaký je stanoven v rozpočtových strategiích.

Tento návrh zákona o státním rozpočtu však nebyl Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR (PSP ČR) do začátku rozpočtového období 2022 schválen. Vláda vzešlá z podzimních voleb 2021 tak od 1. ledna do 18. března 2022 operovala v prostředí rozpočtového provizoria.¹⁷ To znamenalo, že kapitoly státního rozpočtu mohly měsíčně čerpat maximálně jednu dvanáctinu celkových výdajů dle zákona o státním rozpočtu na rok 2021 (tj. 157,1 mld. Kč), nemohly být využívány mimorozpočtové zdroje a nároky z nespotřebovaných výdajů.¹⁸

Rozpočtové provizorium bylo ukončeno nabytím účinnosti zákona č. 57/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2022. Zpráva k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2022¹⁹ vycházela z lednové makroekonomické predikce MF ČR²⁰. Oproti původnímu návrhu rozpočtu z podzimu 2021 došlo mezi srpnovou (2021) a lednovou (2022) makroekonomickou predikcí MF ČR ke změnám, které dle ustanovení § 8, odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. umožňují aktualizovat původně stanovené parametry výdajového rámce, resp. státního rozpočtu. Došlo k navýšení výdajového rámce na rok 2022 z 1 972 mld. Kč na 2 055 mld. Kč (tabulka 1). K tomuto navýšení nejvíce přispěla změna hotovostních příjmů státního rozpočtu a státních fondů (63,2 mld. Kč, jedná se o vyšší daňové příjmy a příspěvky na sociální pojištění) a změna odhadu příjmů z fondů Evropské unie a finančních mechanismů (12 mld. Kč). Schválený návrh státního rozpočtu očekával saldo ve výši –280 mld. Kč.

¹³ Viz: Prováděcí rozhodnutí Evropské komise (EU) 2021/1095 ze dne 2. července 2021.

¹⁴ MF ČR (2021): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2022 včetně rozpočtové dokumentace, MF ČR (2021): Střednědobý výhled státního rozpočtu České republiky na léta 2023 a 2024.

¹⁵ MF ČR (srpen, 2021): Makroekonomická predikce České republiky.

¹⁶ MF ČR (2021): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2022 včetně rozpočtové dokumentace – Zpráva k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2022.

¹⁷ Viz § 9 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Viz též komentář NRR (2022): Úklid veřejných financí za krátké rozpočtové provizorium stojí.

¹⁹ MF ČR (2022): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2022 včetně rozpočtové dokumentace.

²⁰ MF ČR (leden, 2022): Makroekonomická predikce České republiky.

Zásadní události v průběhu roku 2022, mezi něž lze řadit válečný konflikt na Ukrajině s následnými veřejnými výdaji humanitárního a vojenského charakteru a vysoký růst cen energií, pohonných hmot a potravin s promptní reakcí sektoru veřejných institucí, vyvolaly potřebu zákon o státním rozpočtu²¹ pro rok 2022 novelizovat. Novela rozpočtu byla i přes veto prezidenta ČR schválena PSP ČR a přinesla navýšení výdajů státního rozpočtu na 2 053 mld. Kč (tabulka 1). Novelizované saldo státního rozpočtu mělo dosáhnout –375 mld. Kč. Příjmy státního rozpočtu v rámci novely vzrostly v první řadě kvůli vyšším odhadům daňových příjmů a příjmů z dividend, především od ČEZ, a. s. Výdaje se zvýšily hlavně z důvodů spojených s válečným konfliktem, kompenzacemi vyvolanými rychlým růstem cen a s druhou mimořádnou valorizací penzí.²²

Nároky z nespotřebovaných výdajů (NNV) k počátku roku 2022 činily 162,8 mld. Kč. V průběhu roku 2022 bylo zapojeno do rozpočtu nebo ukončeno 128,9 mld. Kč NNV. Skutečně vyčerpáno bylo 90,5 mld. Kč (nevyčerpáno bylo 38,4 mld. Kč). Zůstatek NNV ke konci roku 2022 byl 71,4 mld. Kč. K 1. lednu 2023 dosáhly NNV 210,1 mld. Kč. Takto vysoká hodnota je odrazem nízkého zapojení nároků do rozpočtu na rok 2022 a nízké čerpání NNV. Zrcadlí se zde vliv rozpočtového provizoria z počátku roku 2022, kdy NNV nemohly být využívány.

Skutečné výdaje sektoru veřejných institucí v roce 2022 dosáhly 3 030 mld. Kč a skutečné výdaje státního rozpočtu a státních fondů činily 2 020 mld. Kč (viz tabulku 1). To je přibližně o 35 mld. Kč méně nežli hodnota aktualizovaného rámce.

Tabulka 1 Vývoj klíčových ukazatelů výdajového pravidla a skutečně dosažené hodnoty v roce 2022 (v mld. Kč, pokud není uvedeno jinak)

	(1) Rozpočtová strategie*	(2) Návrh státního rozpočtu (září 2021)	(3) Schválený státní rozpočet (březen 2022)	(4) Novela státního rozpočtu (listopad 2022)	(5) Skutečnost (srpen 2023)**
Výdaje sektoru veřejných institucí		2 875			3 030
Výdajový rámec SR a SF včetně EU		1 972	2 055		
Státní rozpočet		1 928	1 893	2 053	1 985
Státní fondy				206	193
Transfery ze státního rozpočtu státním fondům				150	157
Celkem státní rozpočet a státní fondy				2 109	2 020
HDP v běžných cenách		6 431	6 617		6 786
Strukturální saldo (% HDP)		-5,6	-3,1		-2,8
Produkční mezera (% pot. produktu)		1,8	-0,4		0,2

Zdroj: MF ČR (2021): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2022 včetně rozpočtové dokumentace, MF ČR (2022): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2022 včetně rozpočtové dokumentace, zákon č. 57/2022 Sb., zákon č. 344/2022 Sb., MF ČR (2023): Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2022, Sešit C – Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu, MF ČR (2023): Monitor státní poklady, MF ČR (2023): Pokladní plnění za leden–prosinec 2022, MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky, ČSÚ (2023): Databáze národních účtů; výpočty NRR.

Pozn.: SR = státní rozpočet, SF = státní fondy. Součty v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování. *Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí nebyla publikována. **Při výpočtu strukturálního salda bylo použito celkové saldo sektoru veřejných institucí dle ČSÚ (2023): Notifikace deficitu a dluhu vládních institucí - 2022 (První notifikace, údaje notifikované Eurostatem) publikované 21. dubna 2023. Cyklická složka salda a jednorázové a jiné přechodné operace byly převzaty z MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky. V grafu 2 a 3 (viz níže) uvedena hodnota strukturálního salda a ostatní složky celkového salda pro roky 2022 a 2023 dle MF ČR (srpen, 2023).

Důvodem stanovování výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů dle Zákona je zamezit překračování definované meze strukturálního deficitu.²³ Při posuzování dodržování tohoto pravidla je tudíž nutné sledovat nejen vlastní postup odvození výdajového rámce, ale také zda nedošlo k překročení limitu strukturálního salda sektoru veřejných institucí. Limit sice přesáhnout nebyl, ale tento fakt rozhodně nelze chápat jako výsledek konzistentní

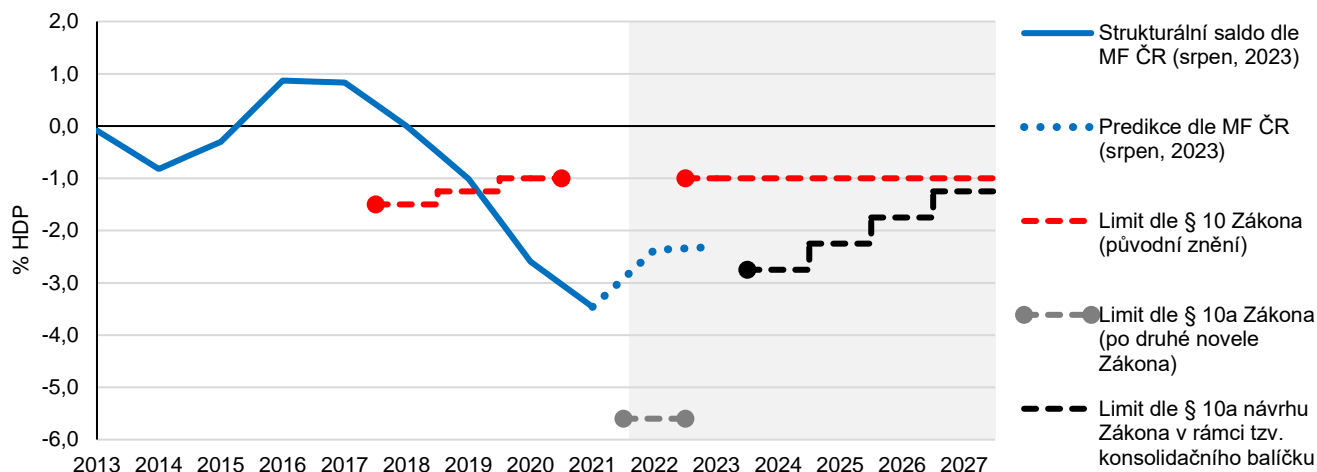
²¹ Zákon č. 344/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 57/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2022 (účinnost od 19. listopadu 2022).

²² MF ČR (2023): Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2022, Sešit C – Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu.

²³ Limit pro rok 2021 nebyl novelami Zákona stanoven, proto není v grafu 2 zobrazen. Červenou přerušovanou čarou je zachycen limit salda dle aktuálního znění Zákona. Rozdílná interpretace Zákona dle MF ČR a NRR viz NRR (2022): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, box 2.1. Černou přerušovanou čarou je označena nejnižší přípustná hodnota salda dle novely Zákona navržená v rámci konsolidačního balíčku (Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů). Tento návrh stanovuje v novém znění § 10a Zákona explicitně limity strukturálních sald pro roky 2024–2027.

s dlouhodobou udržitelností veřejných financí. Pravidlo v roce 2022 nebylo porušeno jen kvůli tomu, že druhá novela Zákona odvozovala tento limit od velmi rozvolněného očekávání MF ČR ohledně strukturálního salda (viz informace z prvního odstavce této kapitoly a graf 2 – šedá přerušovaná čára).

Graf 2 Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí

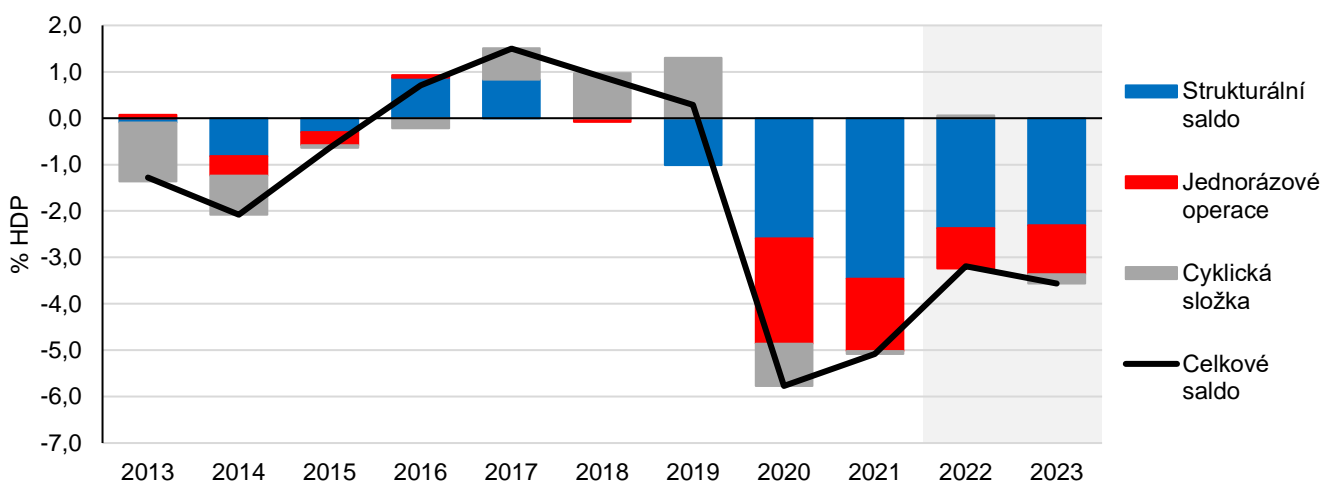


Zdroj: MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky, Zákon (různá znění), Návrh zákona o konsolidaci veřejných rozpočtů; výpočty NRR.

Pozn.: strukturální saldo za rok 2022 je odvozeno z celkového salda sektoru veřejných institucí $-3,2\%$ HDP dle MF ČR (srpen, 2023). Tato aktualizovaná hodnota salda pro rok 2022 ještě nebyla publikována ČSÚ v rámci tzv. druhých notifikací (říjen 2023). Proto strukturální saldo pro rok 2022 uvedené v grafech 2 a 3 považujeme za predikci a v textu Zprávy o plnění pravidel uvádíme celkové saldo sektoru pro rok 2022 ve výši $-3,6\%$ HDP (dle prvních notifikací z dubna 2023), resp. z něj odvozené strukturální saldo dle úprav uvedených v poznámce pod tabulkou 1.

Rozklad celkového salda sektoru veřejných institucí nabízí graf 3. Ukazuje se, že dominantní část deficitů od roku 2020 netvoří jednorázová a přechodná opatření přijatá v souvislosti s pandemií (především roky 2020 a 2021), geopolitickou situací či v kontextu zmírnění dopadů vysokého růstu cen (roky 2022 a 2023), ale že se jedná o trvalou změnu ve výši příjmů a výdajů odrážející se ve vysokém strukturálním deficitu.

Graf 3 Rozklad celkového salda sektoru veřejných institucí



Zdroj: MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

Závěr: NRR konstatuje, že při odvození výše výdajů státního rozpočtu a státních fondů na rok 2022 byl dodržen postup stanovování celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů, ačkoliv k jeho odvození nebyla užita Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí. Druhá novela Zákona však stanovila pro rok 2022 velmi rozvolněný limit, proto jeho splnění nevyžadovalo výrazné fiskální úsilí. Druhá novela Zákona zároveň ustanovením § 11b zrušila aplikaci nápravné složky pro rok 2022.

Box 4 Rozpočtový proces v České republice a jeho problémy

Základním předpokladem pro správné fungování systému veřejných financí v České republice a plnění jeho funkcí je nejen dodržování všech požadavků stanovených legislativou, ale také naplňování principů dobré praxe v rozpočtovém procesu. Důležitá je rovněž dlouhodobá stabilita právního prostředí a dodržování všech relevantních termínů. Zatímco od vstupu ČR do EU docházelo k postupné kultivaci těchto procesů, během posledních několika let jsme spíše svědky procesu opačného.

Nejvýznamnější součástí soustavy veřejných rozpočtů je bezesporu rozpočet státní²⁴, jehož návrh je projednáván v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a po schválení získává podobu zákona. Samotný zákon přitom definuje tři základní parametry – velikost příjmů, výdajů a saldo.

Z hlediska obsahového je nutné zdůraznit, že schválený rozpočet představuje mandát pro vládu využít veřejné prostředky ve struktuře definované jednotlivými závaznými ukazateli. Jeho projednání a schvalování zákonodárným sborem je tedy jakousi ex-ante kontrolou. Zákonodárci by však vedle velikosti a struktury veřejných výdajů měli zvažovat i makroekonomické souvislosti. Zejména to, do jaké míry jsou tyto výdaje kryty veřejnými příjmy a jaké dopady na míru zadlužení bude jejich zvolené krytí mít.

Na rozdíl od veřejných výdajů, jejichž objem je po schválení zafixován, je rozsah veřejných příjmů pouze odhadem, neboť jejich výše se odvozuje od očekávaného makroekonomického vývoje, který následně nemusí být naplněn.

Aby mělo projednávání státního rozpočtu ze strany zákonodárního sboru smysl, je nutné zajistit, aby byly předložené údaje relevantní a transparentní. To by mělo zabezpečovat respektování **principů reálnosti a úplnosti**.

Princip reálnosti na straně příjmů předpokládá, že v návrhu rozpočtu jsou zahrnuty pouze ty příjmy, které jsou jisté (legislativně podložené), a u kterých zároveň není v legislativním procesu ze strany vládní většiny návrh na jejich snížení. Je tedy nutné přistupovat odlišně k situaci, kdy se při schvalování rozpočtu předpokládá zvýšení a kdy naopak snížení daní. Zatímco schválení snížení daní je téměř jisté, zvyšování daní bude pravděpodobně čelit snaze o jeho zmírnění. Očekávaný dodatečný příjem tudíž nemusí být naplněn.

Na straně výdajů potom principy reálnosti a úplnosti předpokládají, že do rozpočtu jsou zahrnuty všechny veřejné výdaje, o kterých je v době přípravy rozpočtu zřejmé, že budou muset být vynaloženy. Nemělo by také docházet k přesunu deficitu do parafiskálních jednotek²⁵ s cílem opticky snížit hodnotu deficitu státního rozpočtu.

V průběhu několika posledních let jsme byli bohužel svědky porušování výše uvedených principů. Jako hlavní příklady lze uvést:

- **Nerespektování principu reálnosti rozpočtu zařazováním nejistých příjmů** – např. státní rozpočet na rok 2020 obsahoval předpokládané výnosy tzv. digitální daně, která nakonec nebyla nikdy zavedena. Rozpočet na rok 2023 počítal s možností využít prostředky tzv. Modernizačního fondu na běžné výdaje, ačkoliv to dle platných zákonů nebylo možné.
- **Nerespektování principu reálnosti rozpočtu zařazováním příjmů, které hodlá vláda snížit** – v rozpočtu na rok 2021 nebylo zohledněno razantní snížení daně z příjmů fyzických osob (zrušení zdaňování superhrubé mzdy), což činilo schvalovaný deficit nedůvěryhodným.
- **Snížování přehlednosti veřejných financí** – snaha o přesun deficitu do parafiskálních jednotek, jejímž příkladem je schválení významné deficitního hospodaření Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2023.
- **Nedodržování daných termínů a postupů stanovených relevantními právními normami** – např. v roce 2023 nebyla Rozpočtová strategie předložena v termínu daném Zákonem.
- **Nekonzistence rozpočtových materiálů** – Rozpočtová strategie a Konvergenční program, který je dle Zákona její součástí, zpravidla pracují s odlišnými hodnotami strukturálního salda.
- **Změny parametrů fiskálních pravidel dle aktuální potřeby** – dvojí novelizace Zákona v roce 2020, která vedla k razantnímu rozvolnění pravidla strukturálního salda.

Výše uvedené ukazuje, že české veřejné finance postrádají potřebnou právní stabilitu i ochotu dodržovat formální i neformální pravidla. Fiskální politika se v důsledku toho stává méně transparentní a méně srozumitelnou, což má negativní dopady na stabilitu, říditelnost a udržitelnost veřejných financí.

²⁴ Blíže k rozpočtovému procesu viz webové stránky NRR (2023): Vše o veřejných financích – Státní rozpočet: rozpočtový proces.

²⁵ Jde o instituce, jejichž hospodaření je sice opticky odděleno od státního rozpočtu, ale jejichž schodky a závazky bezprostředně ovlivňují schodky a závazky veřejných financí jako celku.

4 Hospodaření územních samosprávných celků

Územními samosprávnými celky jsou dle Ústavy České republiky obce a kraje, pro jejichž hospodaření definuje Zákon v § 17 speciální pravidlo rozpočtové odpovědnosti. V rámci tohoto pravidla je sledováno kritérium výše dluhu a v případě jeho překročení dále tempo jeho snižování. Územní samosprávné celky dále zřizují velké množství dalších (zejména příspěvkových) organizací, jejichž hospodaření ovlivňuje celkové výsledky hospodaření sektoru veřejných institucí. V rámci této kapitoly jsou nejprve prezentovány celkové výsledky hospodaření subsektoru místních vládních institucí a následně je zhodnocena četnost a významnost porušování fiskálního pravidla.

4.1 Vývoj hospodaření subsektoru místních vládních institucí v letech 2019–2022

Subsektor místních vládních institucí²⁶ vykazoval v posledních čtyřech letech rozpočtové přebytky. Každoročně tak přispíval k lepším výsledkům hospodaření celého sektoru veřejných institucí. V roce 2022 dosáhly celkové příjmy tohoto subsektoru 906,4 mld. Kč a ve srovnání s předchozím rokem vzrostly o 64,7 mld. Kč. Příjmy subsektoru místních vládních institucí tvořily 32,6 % celkových příjmů sektoru veřejných institucí. Výdaje pak dosahovaly 28,2 % z celkových výdajů sektoru veřejných institucí. Přebytek subsektoru místních vládních institucí se v roce 2022 meziročně mírně snížil o 3 mld. Kč na úroveň 52,8 mld. Kč a dosáhl výše 0,8 % HDP. Příslušné údaje obsahuje tabulka 2.

Tabulka 2 Hospodaření subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2019 až 2022

	2019		2020		2021		2022	
	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP
Příjmy	717,6	12,4	768,0	13,5	841,7	13,8	906,4	13,3
Výdaje	680,0	11,7	741,7	13,0	785,9	12,9	853,6	12,6
Saldo	37,6	0,6	26,3	0,5	55,8	0,9	52,8	0,8

Zdroj: ČSÚ (červenec 2023); výpočty NRR.

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

S přebytkem hospodaření místních vládních institucí zpravidla koresponduje i klesající trend jejich podílu na celkovém dluhu sektoru veřejných institucí. V roce 2022 činil dluh subsektoru místních vládních institucí 88,8 mld. Kč (přibližně 1,3 % HDP), což představovalo jen 3,0 % z celkového dluhu sektoru veřejných institucí (viz tabulku 3).

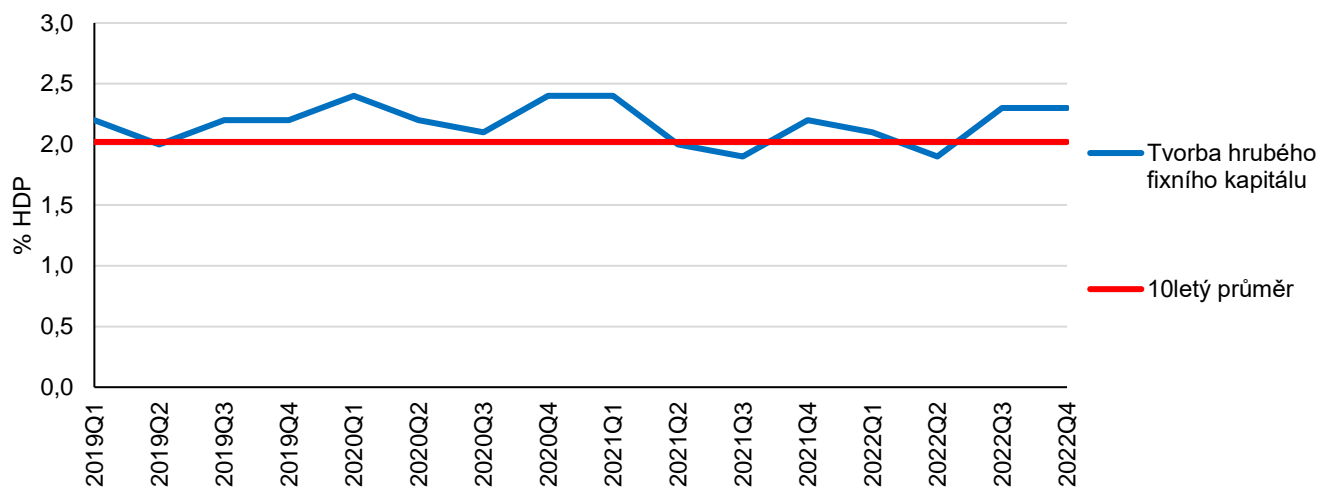
Tabulka 3 Dluh subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2019 až 2022

	2019	2020	2021	2022
Dluh (mld. Kč)	84,4	87,3	87,0	88,8
Poměr dluhu k HDP (%)	1,5	1,5	1,4	1,3
Podíl z celkového dluhu sektoru veřejných institucí (%)	4,9	4,1	3,4	3,0

Zdroj: ČSÚ (červenec 2023); výpočty NRR.

V roce 2022 subsektor místních vládních institucí zaznamenal mírný nárůst investiční aktivity, která přibližně odpovídala 146 mld. Kč, viz graf 4.

²⁶ Subsektor místních vládních institucí je částí sektoru vládních institucí v metodice ESA 2010. Zahnuje orgány místní veřejné správy a organizace jimi přímo řízené, tj. všechny organizace, které mají místní kompetence a jsou financovány z místních rozpočtů.

Graf 4 Investice subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2019 až 2022

Zdroj: Eurostat (červenec 2023); výpočty NRR.

Závěr: Hospodaření územních samosprávných celků (a jejich podřízených organizací) nepřináší významná rizika pro celkové výsledky hospodaření sektoru veřejných institucí. Naopak již delší dobu přispívá k jejich stabilizaci. Také úroveň zadlužení územních samosprávných celků je velmi nízká, a jako celek tak nepředstavuje významný rizikový faktor růstu zadlužení sektoru veřejných institucí.

4.2 Pravidlo rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků a jeho dodržování v roce 2022

Zákon (§ 17) stanovuje pro územní samosprávné celky toto pravidlo:

- Územní samosprávný celek (dále ÚSC) hospodaří v zájmu zdravých a udržitelných veřejných financí tak, aby výše jeho dluhu²⁷ nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru jeho ročních příjmů²⁸ za poslední 4 rozpočtové roky (dále jen dluhové kritérium).
- Překročí-li dluh územního samosprávného celku k rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, územní samosprávný celek je povinen jej v následujícím kalendářním roce snížit nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru jeho příjmů v posledních čtyřech rozpočtových letech (dále jen pravidlo snižování dluhu).

MF ČR provádí na základě finančních údajů a účetních záznamů předkládaných obcemi monitoring hospodaření územních samosprávných celků. Za rok 2022 bylo do monitoringu zahrnuto 6 265 územních samosprávných celků České republiky, tj. 6 252 obcí²⁹ vč. hl. m. Prahy a 13 krajů.

Z celkového počtu 578 obcí, jejichž dluh byl k 31. prosinci 2021 vyšší než 60 % průměru jejich příjmů za předešlé čtyři roky, nesplnilo v roce 2022 pravidlo snižování dluhu celkem 10 obcí. Ve třech případech se jednalo o opomenutí, které bylo po výzvě MF ČR napraveno a minimální splátka za rok 2022 byla odeslána. V jednom případě by realizace splátky i v minimální výši vedla vzhledem k extrémnímu zadlužení obce k paralyzování jejího fungování, a proto MF ČR taktéž nepřistoupilo k sankcím. V dalších šesti případech nebyla splátka realizována z důvodu nastavení splátkového kalendáře u přijatých úvěrů či zápůjček poskytnutých komerčními bankami, případně Státním fondem životního prostředí. Realizace mimořádných splátek nebyla buď možná (úvěr ve fázi čerpání), nebo by byla příliš nákladná. Také v těchto případech MF ČR nepřistoupilo k pozastavení převodu části daňových příjmů a to s argumentem, že zde nehrozí riziko neudržitelnosti finanční situace a mimořádné splátky by vzhledem ke své nákladovosti byly v protikladu s principem hospodárnosti (viz § 2, odst. 2 Zákona).

²⁷ Dluhem územního samosprávného celku se pro účely Zákona rozumí hodnota nesplacených závazků z vydaných dluhopisů, přijatých úvěrů, zápůjček a návratných finančních výpomocí, realizace plnění ze záruk a vystavených směnec.

²⁸ Příjmy územního samosprávného celku se pro účely Zákona rozumí souhrn všech peněžitých plnění přijatých do rozpočtu v průběhu rozpočtového roku konsolidovaných podle jiného právního předpisu.

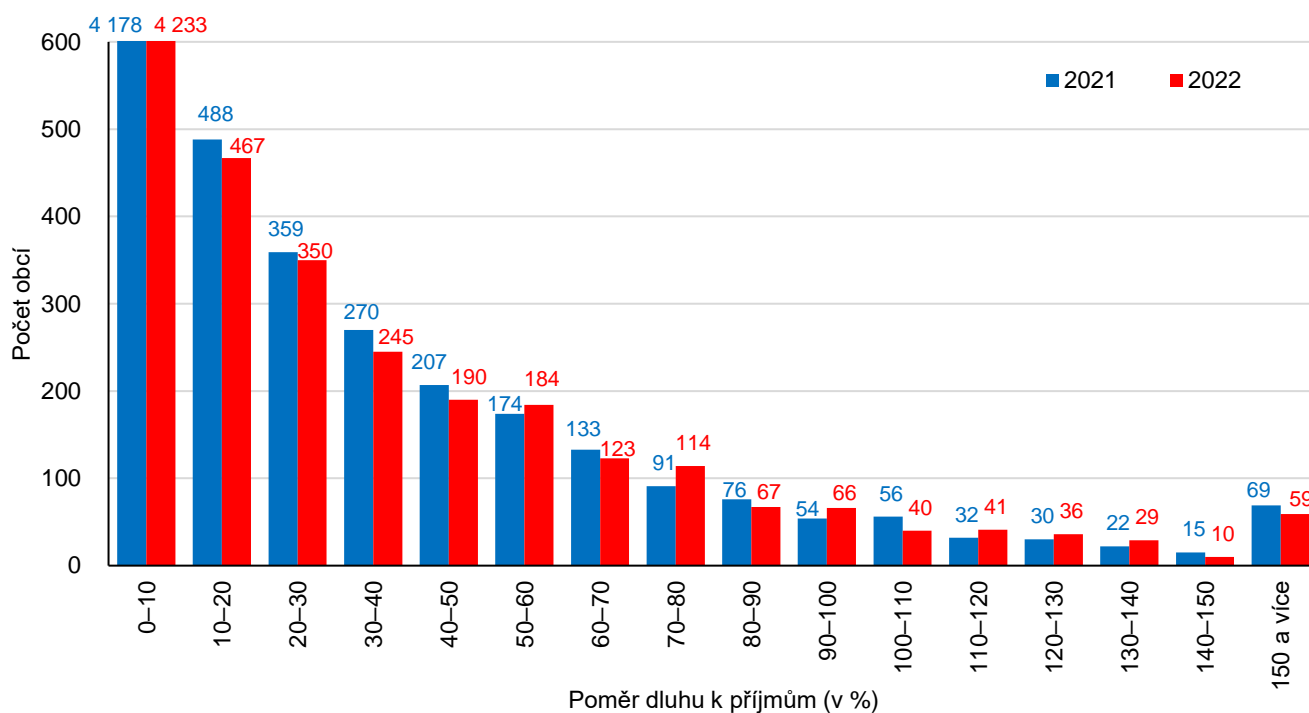
²⁹ Obce Bohuslavice a Želechovice nad Dřevnicí nejsou v monitoringu zahrnuty z důvodu nepředání finančních výkazů do Centrálního systému účetních informací státu (CSÚIS).

NRR upozorňuje, že výše uvedený postup je sice logický a srozumitelný, avšak ze samotného znění zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů, není zcela zřejmé, zda může být tímto způsobem konzistentně aplikován. NRR v tomto případě postrádá jednoznačná kritéria pro rozhodování MF ČR ve výše uvedených situacích, kdy dochází ke kolizi plnění pravidla rozpočtové odpovědnosti a principu hospodárnosti. Vzhledem k tomu, že je nutné poskytnout ÚSC jasné a předvídatelné prostředí, domnívá se NRR, že by buď mělo dojít k novelizaci příslušných právních norem, nebo alespoň ke zpracování a zveřejnění jednoznačné metodiky pro posuzování výše uvedených případů. Zároveň by měly být ÚSC preventivně informovány, aby při sjednávání úvěrů a zápůjček pečlivě analyzovaly i podmínky splácení a nedostávaly se kvůli nim do kolize s pravidlem snižování dluhu.

Míra zadlužení ve vztahu k dluhovému ukazateli

Ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti (tedy poměr dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky vyjádřený v procentech) byl k 31. prosinci 2022 vyšší než 60 % u 585 obcí z celkových 6 254 (tj. u 9,4 % všech obcí). Jedná se o meziroční nárůst o 7 obcí. V těchto obcích žije 434 740 obyvatel, tedy přibližně 4,1 % české populace (v roce 2021 v obcích překračujících ukazatel žily přibližně 4 % české populace).³⁰ Údaje jsou k dispozici také v grafu 5.

Graf 5 Počty obcí v intervalech dle procentní výše ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti, srovnání let 2021 a 2022



Zdroj: MF ČR (2022): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2021, MF ČR (2023) Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2022; výpočty NRR.

Celková výše dluhu obcí v roce 2022 činila 65,8 mld. Kč, tedy o 2 mld. Kč více než v roce 2021. Průměrná výše zadlužení obcí činila 16,7 % (v roce 2021 to bylo 17,1 %). Zcela bez dluhu hospodařilo 3 691 obcí, tj. 59 % všech obcí, o 133 obcí více než v roce 2021. Počet obcí, u nichž ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti přesáhl 200 %, se snížil z 24 na 19 obcí.³¹

³⁰ V obcích, kde hodnota ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti překračuje 100 % (215, tj. 3,4 % obcí), žije 129 488 obyvatel, což je přibližně 1,23 % populace ČR (v roce 2021 to bylo 122 561 obyvatel, což bylo 1,17 % populace ČR).

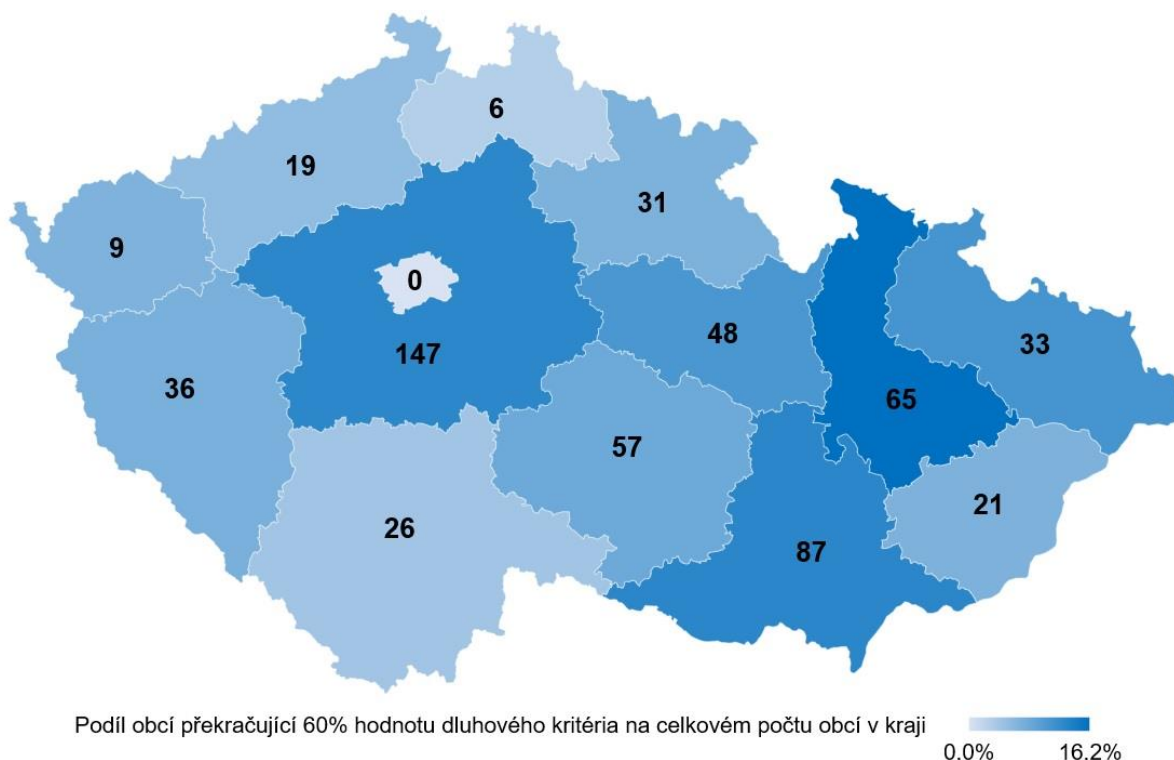
³¹ MF ČR (2023): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2022.

Tabulka 4 Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria pravidla rozpočtové odpovědnosti

Počet obyvatel obce	Počet obcí		Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria		Podíl obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria (%)	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
1 – 100	436	414	16	9	3,7	2,2
101 – 200	983	985	75	65	7,6	6,6
201 – 500	1 990	1 998	220	232	11,1	11,6
501 – 1 000	1 370	1 370	165	173	12,0	12,6
1 001 – 2 000	772	776	69	73	8,9	9,4
2 001 a více	703	711	33	33	4,7	4,6
Celkem	6 254	6 254	578	585	9,2	9,4

Zdroj: MF ČR (2022): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2021, MF ČR (2023) Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2022; výpočty NRR.

Z tabulky 4 vyplývá, že dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti v roce 2022 nejčastěji překračovaly obce s 201 – 500 a 501 – 1 000 obyvateli. Oproti roku 2021 klesl podíl obcí s méně než 200 obyvateli, které překračovaly dluhové kritérium. Největší obcí, která v roce 2022 překračovala dluhové kritérium, bylo město Lysá nad Labem s 9 732 obyvateli. Meziročně se jeho poměr dluhu k průměrným příjmům téměř zdvojnásobil na hodnotu 79,8 %. Z krajských měst měla v roce 2022 nejvyšší poměr dluhu k průměrným příjmům Olomouc (54,1 %). Nejlépe si z krajských měst v tomto ohledu vede Jihlava, jejíž poměr dluhu k průměrným příjmům v roce 2022 dosahoval pouhých 5,1 %. Naopak blízko 60% hranice dluhu k průměrným příjmům se kromě Olomouce nachází také Liberec s 50,4% poměrem dluhu k průměrným příjmům v roce 2022.

Graf 6 Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria pravidla rozpočtové odpovědnosti

Zdroj: MF ČR (2023): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2022; výpočty NRR.

Z grafu 6 vyplývá, že absolutně nejvíce obcí, které překračují dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti, se nachází ve Středočeském kraji, na jehož území se však rovněž nachází největší počet obcí ze všech krajů. Největší podíl obcí, které překračují dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti, se tak nachází v Olomouckém kraji (16,2 % obcí). Více než 10 % obcí přesahujících dluhové kritérium pravidla rozpočtové

odpovědnosti dále zaznamenal Jihomoravský kraj (12,9 %), Středočeský kraj (12,8 %), Moravskoslezský kraj (11 %) a Pardubický kraj (10,6 %). Nejlépe se v tomto ohledu daří obcím v Libereckém kraji (2,8 %) a v Jihočeském kraji (4,2 %).

Vedle pravidla rozpočtové odpovědnosti daného Zákonem sleduje MF ČR u obcí další dva ukazatele, u kterých stanovuje jejich doporučenou úroveň. Jedná se o ukazatel poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům a o ukazatel celkové likvidity. Tyto ukazatele jsou MF ČR pokládány za důležité proto, že na rozdíl od pravidla rozpočtové odpovědnosti obsahují údaje o majetku a veškerých závazcích obcí a krajů. Přesto, že tyto ukazatele nesouvisí přímo se Zákonem, rozhodla se NRR brát je také v potaz, jelikož dokreslují kontext hospodaření obcí a krajů.

Ukazatel poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům, který vyjadřuje, jaký podíl aktiv je kryt cizími zdroji, by podle doporučení MF ČR neměl být u obcí a krajů vyšší než 25 %. Tuto hranici v roce 2022 překračovalo celkem 285 ÚSC, z toho 284 obcí (4,5 % všech obcí) a jeden kraj (Olomoucký kraj). Jedná se o meziroční nárůst o 95 ÚSC. Z obcí překračujících dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti nespĺňuje požadavek poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům 191 obcí, tj. 32,6 % obcí překračujících dluhové kritérium, resp. 3,1 % všech obcí. V obcích překračujících hodnoty obou kritérií žije 1,1 % obyvatel ČR. Nejvyšší hodnoty ukazatele poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům vykazují obce Turovice (696 %) a Prameny (294,6 %). Žádná další obec nepřekročila hranici 100 % poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům.³²

Ukazatel celkové likvidity vyjadřující poměr oběžných aktiv k objemu krátkodobých závazků ukazuje, nakolik je obec schopna plnit své krátkodobé závazky. Ze strany MF ČR je doporučeno, aby jeho hodnota byla v rozmezí 0 a 1. Toto doporučení nedodrzuje celkem 70 (tj. 1,1 %) obcí, jedná se o meziroční pokles o dvě obce.

Do kategorie ÚSC, které vykázaly překročení hraničních hodnot všech tří monitorovaných ukazatelů současně, a byly tak ze strany MF ČR vyhodnoceny jako ÚSC s vysokou mírou rizika hospodaření, bylo v roce 2022 zařazeno 12 obcí (oproti pěti obcím v roce 2021).

Celkový počet obyvatel žijících v těchto obcích je 4 939, což je necelých 0,05 % z celkové populace ČR (v roce 2021 to bylo 1 925 obyvatel). Příčinou překročení monitorovaných ukazatelů bylo především odložení splátek přijatých úvěrů nebo zápůjček v souladu se splátkovým kalendářem. Dotčené obce často disponují pouze nízkými bezprostředně použitelnými finančními rezervami a jejich hospodaření tak může být ohroženo těmito riziky:

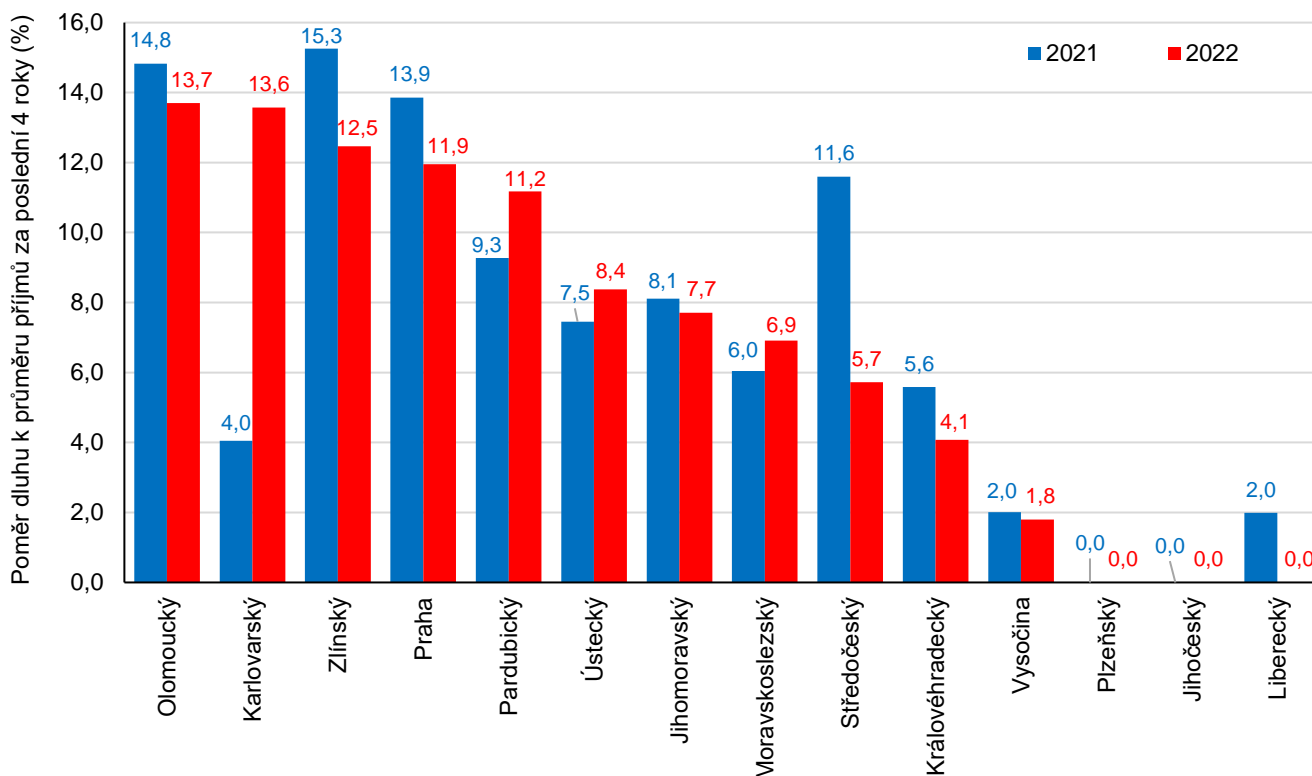
- a) nedostatek prostředků pro správu a opravy pořízovaného dlouhodobého hmotného majetku,
- b) nutnost řešení náhlých výdajových potřeb,
- c) nedodržení podmínek přijaté (přislíbené) dotace (vč. zajištění udržitelnosti projektu po stanovenou dobu).

Kromě obcí překračujících hraniční hodnoty všech tří výše uvedených ukazatelů se potýkají s vážnými hospodářskými problémy ještě obce Prameny a Turovice, které sice nepřekračují hraniční hodnoty všech tří monitorovaných ukazatelů současně, ale vykazují ze všech obcí ČR nejvyšší hodnoty ukazatele poměru cizích zdrojů na celkových aktivech.

Na úrovni krajů je dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti plněno s rezervou. Nejvyšší hodnoty poměru dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky vykazuje Olomoucký kraj (13,7 %). Po něm následují Karlovarský kraj (13,6 %) a Zlínský kraj (12,5 %). Naopak Jihočeský, Plzeňský a Liberecký kraj hospodařily v roce 2022 zcela bez dluhu.³³ V porovnání s rokem 2021 vykázalo osm krajů pokles poměru dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky. Největší nárůst pak zaznamenal Karlovarský kraj (ze 4 % v roce 2021 na 13,6 % v roce 2022). Celková výše dluhu krajů v roce 2022 činila 17,8 mld. Kč. Údaje jsou v grafu 7.

³² Pokud ukazatel poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům překračuje 100 %, znamená to, že tato obec vykazuje záporné vlastní jmění.

³³ Viz MF ČR (2023): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2022.

Graf 7 Kraje dle poměru dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky, srovnání let 2021 a 2022

Zdroj: MF ČR (2022): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2021, MF ČR (2023): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2022; výpočty NRR.

Pozn.: výpočty v grafu mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.

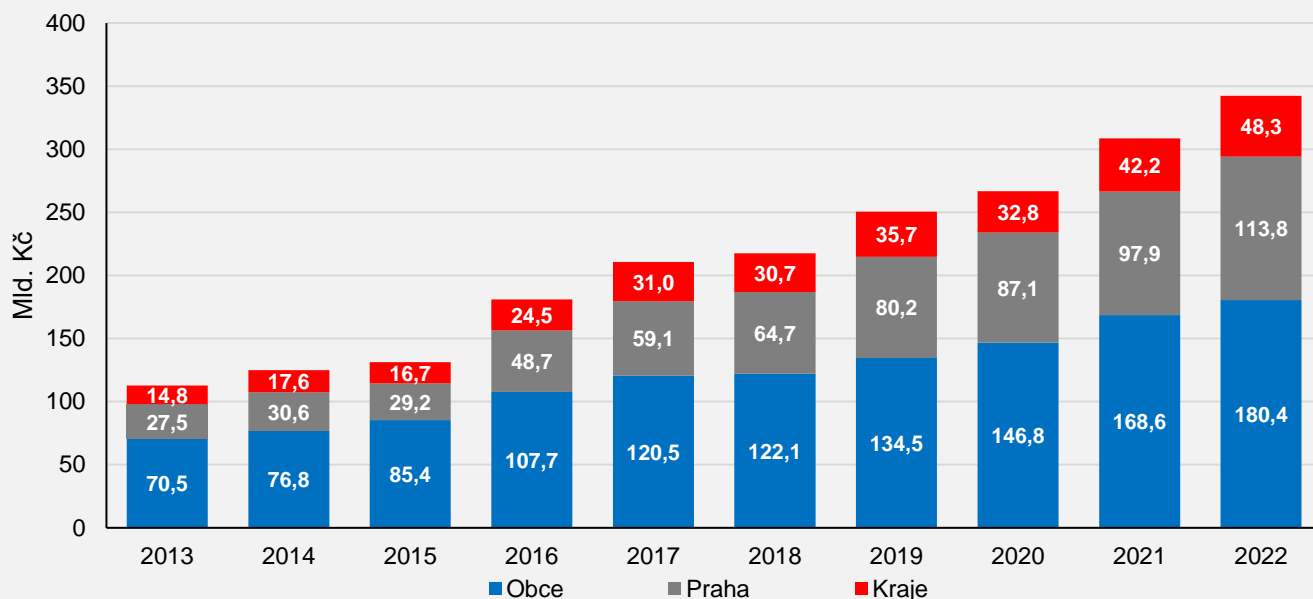
Závěr: K 31. prosinci 2022 překračovalo dluhové kritérium definované v § 17 odst. 1 Zákona celkem 585 obcí a žádný kraj. V roce 2022 nesplnilo svou povinnost snížit dluh o Zákonem definovanou minimální úroveň celkem 10 obcí. Ministerstvo financí ČR nicméně nepřistoupilo ani v jednom případě k pozastavení převodu části daňových příjmů. NRR v této souvislosti upozorňuje na nejasnost právní úpravy a vzájemnou kolizi některých principů obsažených v relevantních právních normách. NRR se domnívá, že by bylo vhodné situaci zřehlednit buď novelizací příslušných ustanovení, nebo alespoň zpracováním a zveřejněním jednoznačné metodiky pro posuzování výše uvedených případů ze strany Ministerstva financí ČR, která by vytvářela předvídatelné prostředí pro hospodaření územních samosprávných celků v ČR.

Box 5 Hospodaření obcí a krajů v období 2013–2022

Během posledních 10 let se celkové úspory³⁴ obcí a krajů více než ztrojnásobily z 97,2 mld. Kč k 31. prosinci 2012 na 342,4 mld. Kč k 31. prosinci 2022. Nejrychleji v tomto období rostly úspory Hlavního města Prahy (přibližně o 319,1 %), dále krajů (o 284,8 %) a ostatních obcí (o 213,5 %). Údaje jsou v grafu B5.1.

Tabulka B5.1 zobrazuje rozložení úspor mezi kraje a obce podle jejich velikosti ke konci roku 2022. Největší objem úspor ze všech obcí drží Hlavní město Praha, která je v tabulce zařazena ve skupině obcí s 1 000 001 a více obyvateli. Jedná se konkrétně o 113,8 mld. Kč, což představuje přibližně 38,7 % úspor všech obcí a téměř třetinu úspor všech ÚSC, ačkoliv v Praze žije jen zhruba 12,1 % obyvatel České republiky. V přepočtu na jednoho obyvatele tak Praha disponuje úsporami cca 89 tis. Kč. To je částečně způsobeno dvojitou působností Hlavního města Prahy jako obce i kraje současně. U ostatních větších obcí je relativní výše úspor výrazně nižší. Ukazatel se opět zvyšuje s klesajícím počtem obyvatel. Nejmenší obce (s méně než 100 obyvateli) pak disponují úsporami ve výši více než 60 tis. Kč na obyvatele. Na druhou stranu, kraje mají v průměru několikanásobně nižší úspory na obyvatele než obce.

³⁴ Úsporami rozumíme zůstatky na bankovních účtech, tj. syntetické účty 068, 231, 236, 241, 244 a 245. Celkový finanční majetek územních samosprávných celků (včetně cenných papírů, majetkových účastí a dalších finančních účtů) dosáhl 542,9 mld. Kč v roce 2022.

Graf B5.1 Úspory územních samosprávných celků v letech 2013–2022

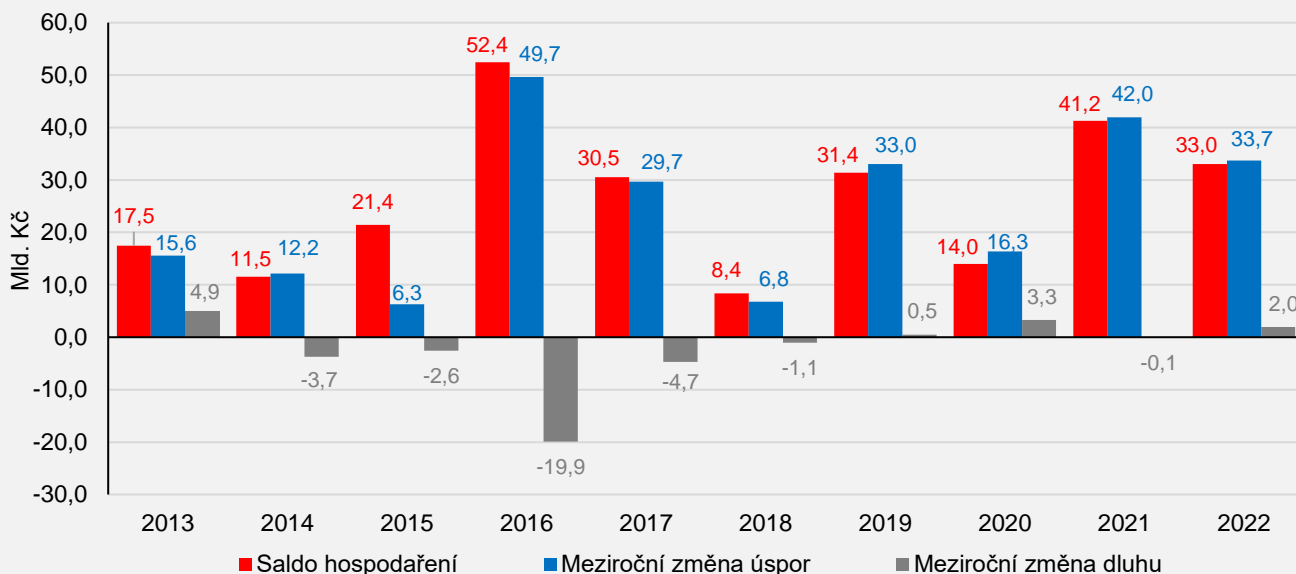
Zdroj: Státní pokladna MF ČR (2023), výpočty NRR.

Tabulka B5.1 Úspory územních samosprávných celků k 31. prosinci 2022

Počet obyvatel obce	Počet obcí	Počet obyvatel	Úspory celkem (mld. Kč)	Úspory na obyvatele (Kč)
0 – 100	414	29 673	1,8	60 260
101 – 200	985	145 828	6,5	44 746
201 – 500	1 998	658 216	21,2	32 252
501 – 1 000	1 370	970 631	25,6	26 354
1 001 – 2 000	776	1 079 260	24,7	22 931
2 001 – 5 000	443	1 335 338	23,2	17 351
5 001 – 10 000	141	972 138	14,8	15 185
10 001 – 20 000	67	942 529	14,2	15 096
20 001 – 50 000	43	1 283 658	17,6	13 675
50 001 – 100 000	12	893 089	12,9	14 451
100 001 – 1 000 000	4	930 941	17,9	19 220
1 000 001 a více	1	1 275 406	113,8	89 210
Celkem obce	6 254	10 516 707	294,2	27 971
Celkem kraje	13	9 241 301	48,3	5 225
Celkem ÚSC	6 267	10 516 707	342,4	32 562

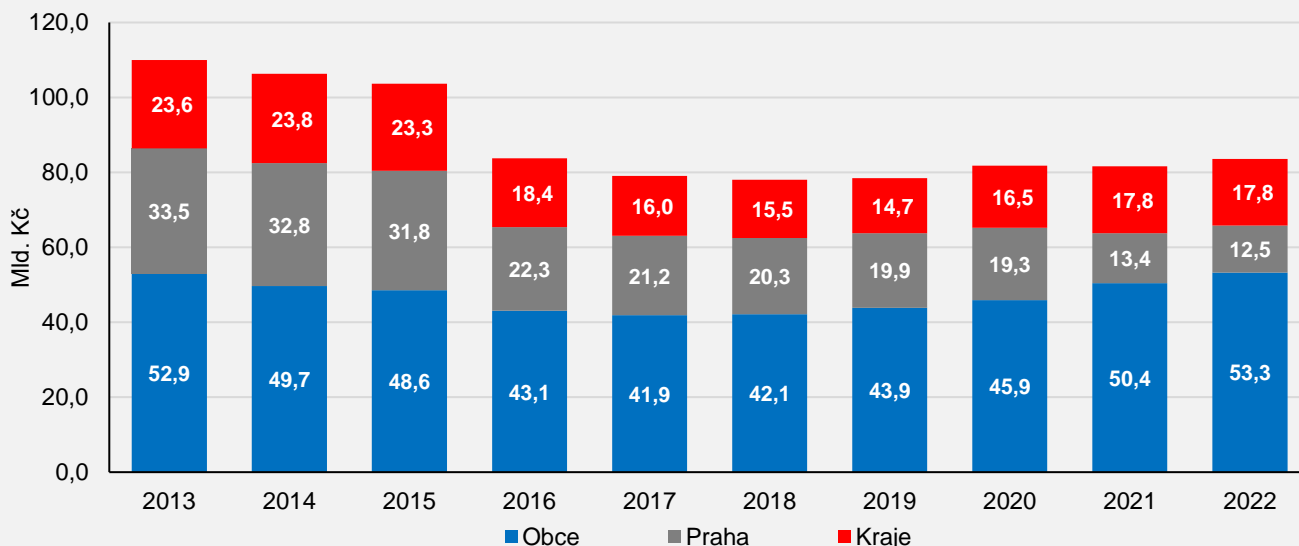
Zdroj: Státní pokladna MF ČR (2023), výpočty NRR.

Graf B5.2 ukazuje, že růst úspor již od roku 2016 přibližně kopíruje saldo hospodaření ÚSC. To během těchto sedmi let dosáhlo kumulovaně 210,9 mld. Kč, což vyústilo ve zvýšení úspor o 211,2 mld. Kč. Ve stejném období došlo ke snížení dluhu o pouhých 20,1 mld. Kč a od roku 2019, kdy celkový výsledek hospodaření ÚSC dosáhl kumulovaně 119,6 mld. Kč, se dluh dokonce mírně zvýšil.

Graf B5.2 Porovnání salda hospodaření, meziroční změny úspor a meziroční změny dluhu územních samosprávných celků v letech 2013–2022

Zdroj: Státní pokladna MF ČR (2023); výpočty NRR.

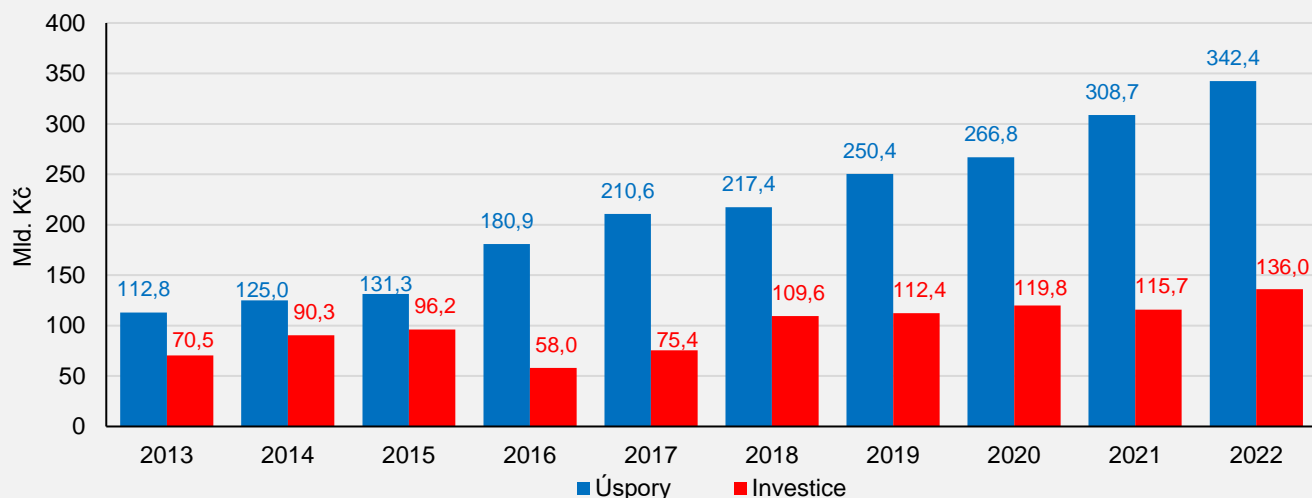
Graf B5.3 ukazuje distribuci dluhu územních samosprávných celků v letech 2013 až 2022. Od roku 2016, kdy došlo k nejvýraznějším splátkám, můžeme pozorovat značné snižování dluhu Hlavního města Prahy a proti-čůdné zvyšování dluhu ostatních obcí o přibližně 10 mld. Kč, a to navzdory přebytkovým výsledkům hospodaření (kumulativně 63,8 mld. Kč v letech 2017–2022). Dluh krajů se podobně jako celkový dluh ÚSC od roku 2016 mění jen mírně.

Graf B5.3 Dluh územních samosprávných celků v letech 2013–2022

Zdroj: Státní pokladna MF ČR; výpočty NRR.

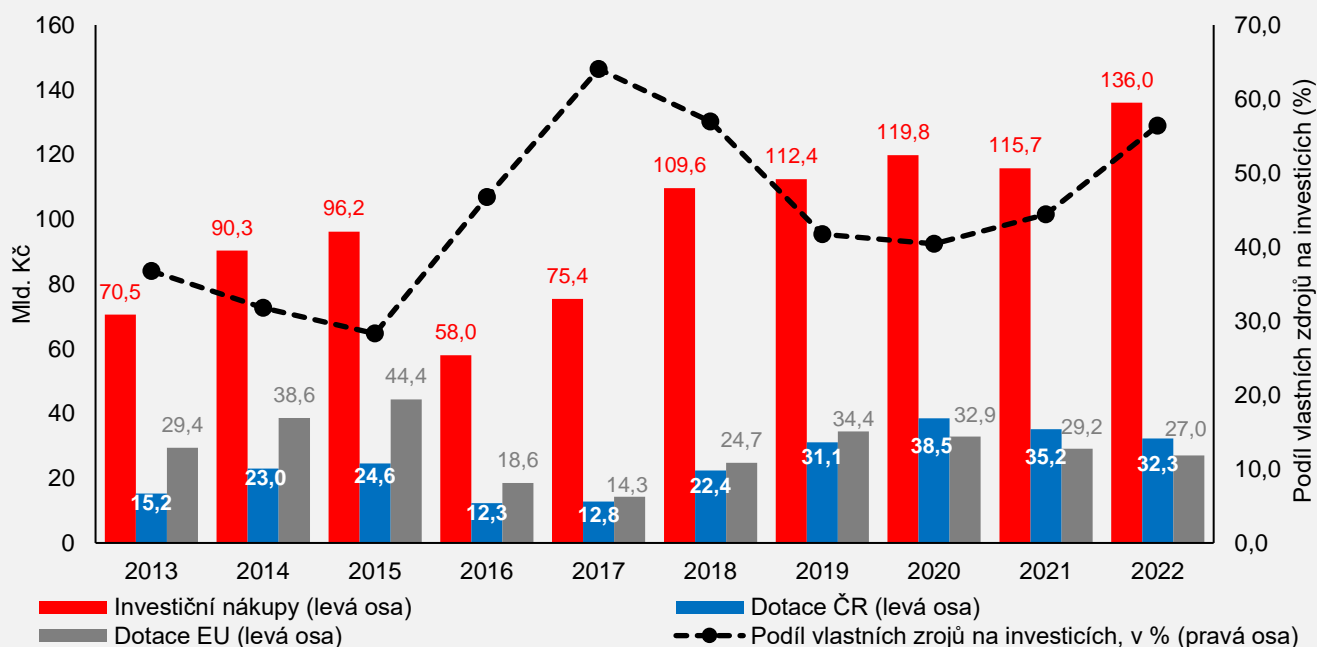
Kromě možnosti splácet dluhy znamenají přebytkové rozpočty a s nimi spojený růst úspor také možnost využít tyto prostředky na realizaci investic či jiných výdajů. Graf B5.4 zobrazuje vývoj celkového objemu úspor na bankovních účtech ÚSC a jejich investice³⁵. Zatímco úspory ÚSC vzrostly za posledních 10 let o více než 250 %, investice pouze o 92,9 % a od roku 2018 povážlivě stagnují. V roce 2022 obce a kraje investovaly jen necelých 40 % výše svých úspor a tento podíl má spíše klesající tendenci. Na rozdíl od úspor jsou investice rozděleny rovnoměrně mezi obce různých velikostí.

³⁵ Investicemi rozumíme seskupení položek 61 – investiční nákupy a související výdaje a podseskupení položek 635 – investiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím.

Graf B5.4 Porovnání výše úspor a investic územních samosprávných celků v letech 2013–2022

Zdroj: Státní pokladna MF ČR; výpočty NRR.

Stejně zajímavá jako celkový objem regionálních investic je též struktura jejich financování. V grafu B5.5 můžeme vidět, že se oproti roku 2021 zvýšil jak celkový objem investic (ze 115,7 mld. Kč na 136 mld. Kč), tak podíl vlastních zdrojů investovaných ÚSC. V roce 2022 byly celkové investice obcí a krajů kryty přibližně z 56,4 % (76,7 mld. Kč) vlastními zdroji, dále z 23,8 % (32,3 mld. Kč) investičními transfery přijatými od centrální vlády a z 19,9 % (27 mld. Kč) investičními transfery EU. Z nástrojů EU byly nejvýznamnější Integrovaný regionální operační program 2014+ (10,1 mld. Kč), OP Životní prostředí 2014+ (3,6 mld. Kč), OP Jan Amos Komenský (2,7 mld. Kč), Národní plán obnovy (2,5 mld. Kč), OP Výzkum a vzdělávání 2014+ (2 mld. Kč), OP Zaměstnanost 2014+ (1,5 mld. Kč), OP Praha – pól růstu ČR 2014+ (1,3 mld. Kč) a další (celkem 3,9 mld. Kč). V roce 2016 ÚSC investovaly jen 27,1 mld. Kč z vlastních zdrojů a dalších 30,9 mld. Kč z přijatých transferů. V letech 2019 až 2021 celková suma investic stagnovala kolem hodnoty 115 mld. Kč a podíl vlastních zdrojů na investicích činil zhruba 40 %. V roce 2022 tedy došlo k mírnému nominálnímu růstu investiční aktivity místních vlád.

Graf B5.5 Přijaté dotace a investice územních samosprávných celků v letech 2013–2022

Zdroj: Státní pokladna MF ČR; výpočty NRR.

Závěr: Navzdory rozpočtovým přebytkům pokračuje trend akumulace úspor na bankovních účtech ÚSC, kde prostředky kvůli vysoké inflaci ztrácí svou reálnou hodnotu. Přebytkové hospodaření územních samosprávných celků tedy není příslibem vyššího tempa realizace regionálních investic či splácení jejich závazků.

Shrnutí

Národní rozpočtová rada konstatuje, že v roce 2022:

- a) pravidlo výše dluhu sektoru veřejných institucí (§ 14 a § 16 Zákona) bylo plněno,
- b) postup stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů byl dodržen, ačkoliv k odvození nebyla užitá Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí,
- c) strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí za rok 2022 nepřekročilo hodnotu odvozenou na základě novelizovaného znění Zákona (§ 10a),
- d) hranici 60 % výše dluhu územního samosprávného celku (§ 17 písm. a) Zákona) překračovalo celkem 585 obcí,
- e) povinnost snížit svůj dluh v roce 2022 o stanovenou minimální úroveň nesplnilo celkem deset obcí; u části z nich se jednalo o opomenutí, u části o důsledek vysokého zadlužení či možné nehospodárnosti realizace mimořádné splátky přijatých úvěrů a zápůjček,
- f) Ministerstvo financí České republiky nepřistoupilo u žádného územního samosprávného celku k pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

V roce 2022 byla zákonná pravidla dodržena, avšak do značné míry jen proto, že v průběhu let předchozích docházelo k jejich opakovaným úpravám, a to systematicky směrem k pravidlům měkčím, či méně svazujícím. Národní rozpočtová rada konstatuje, že rok 2022 znovu potvrdil naléhavost dodržování principů řádného rozpočtování a nutnost obecného respektu k pravidlům fiskální odpovědnosti a k nezbytné posloupnosti legislativou vyžadovaných kroků, které vedou k sestavení věrohodného a zodpovědného rozpočtového rámce a pak i samotného rozpočtu v systému veřejných financí. Arbitrární změkčování pravidel, jejich opakované a rychlé úpravy a často nestandardní aplikace vedou v dlouhém období k erozi jejich srozumitelnosti, a tím i k poklesu ochoty tato pravidla dodržovat a udržet tím celé veřejné finance v mezích dlouhodobé udržitelnosti. V letech fiskální konsolidace, následujících po roce 2022, je tato obecná zákonitost platná nikoli méně, ale naopak o to více.