

# Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky

na léta 2023 až 2025

**Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky**  
na léta 2023 až 2025

Ministerstvo financí ČR  
Letenská 15, 118 10 Praha 1

květen 2022

Tel.: 257 041 111  
E-mail: [podatelna@mfcz.cz](mailto:podatelna@mfcz.cz)

ISSN 2570-575X (on-line)

Vychází 1× ročně, volná distribuce

Elektronický archiv:  
<http://www.mfcz.cz/RozpocetovaStrategie>

**Rozpočtová strategie sektoru  
veřejných institucí  
České republiky**

na léta 2023 až 2025

# Obsah

Úvod a shrnutí.....	1
1 Výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů.....	2
2 Finanční vztahy k územním rozpočtům .....	6
3 Finanční vztahy ke zdravotním pojišťovnám.....	7
Přehled literatury a použitých zdrojů .....	8
Slovníček pojmů .....	10

Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky je zpracovávána Ministerstvem financí ČR od roku 2017 na základě zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů, a je schvalována vládou ČR. Publikace je dostupná na internetových stránkách na adrese:

***<http://www.mfcr.cz/RozpocetovaStrategie>***

Nedílnou součástí Rozpočtové strategie je Konvergenční program České republiky, který blíže rozvádí makroekonomický rámec horizontu strategie a predikci hospodaření sektoru vládních institucí odvozenou z makroekonomického a fiskálního rámce.

Rádi přivítáme relevantní připomínky nebo náměty, které poslouží ke zkvalitnění publikace a přiblíží ji potřebám uživatelů. Případné připomínky prosím zasílejte na adresu:

***[podatelna@mfcr.cz](mailto:podatelna@mfcr.cz)***

## Seznam tabulek

Tabulka 1.1: Odvození maximálních výdajů sektoru vládních institucí .....	2
Tabulka 1.2: Úprava sald z aktuální metodiky národních účtů na metodiku hotovostní .....	4
Tabulka 1.3: Shrnutí predikce celkových konsolidovaných příjmů státního rozpočtu a státních fondů.....	4
Tabulka 1.4: Odvození maximálních výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů pro roky 2023 až 2025 .....	4
Tabulka 1.5: Návrh výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů pro roky 2023 až 2025.....	4
Tabulka 2.1: Finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtu územních samosprávných celků.....	6
Tabulka 2.2: Daňové příjmy územních rozpočtů .....	6
Tabulka 3.1: Platba státního rozpočtu za státního pojištěnce .....	7
Tabulka 3.2: Návrh platby státního rozpočtu za státního pojištěnce .....	7
Tabulka 3.3: Příjmy systému veřejného zdravotního pojištění.....	7

## Seznam použitých zkratk

ČR .....	Česká republika
ESA 2010 .....	Evropský systém národních a regionálních účtů z roku 2010
EU .....	Evropská unie
HDP .....	hrubý domácí produkt
MF ČR .....	Ministerstvo financí České republiky
Strategie .....	Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky

## Značky použité v tabulkách

Pomlčka (–) na místě čísla značí, že se jev nevyskytoval nebo zápis není z logických důvodů možný.

## Uzávěrka datových zdrojů

Makroekonomické datové zdroje v této publikaci jsou vztaženy k 31. březnu 2022, fiskální zdroje k 7. dubnu 2022.

## Poznámka

Součtové údaje publikované v tabulkách mohou být v některých případech zatíženy nepřesností na posledním desetinném místě vzhledem k zaokrouhlování.

# Úvod a shrnutí

Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky byla zpracována na základě zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Strategie vychází z makroekonomické a fiskální predikce, přičemž pravděpodobnost jejich naplnění hodnotí Výbor pro rozpočtové prognózy. Klíčovým výstupem strategie jsou pak závazné výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů, jejichž soulad se zákonem a prováděcí metodikou posuzuje Národní rozpočtová rada.

Výdajové rámce pro státní rozpočet a státní fondy v České republice vycházejí ze zákonem stanoveného strukturálního schodku. Jeho výši zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ve svém původním znění stanovil na maximálně 1 % hrubého domácího produktu. Fakticky se však výdajové rámce odvozovaly od takzvaného střednědobého rozpočtového cíle, ukotveného novelizovaným zněním nařízení Rady (ES) č. 1466/97, o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. S příchodem epidemie a nutnosti pružné reakce hospodářské politiky byl zákonem č. 207/2020 Sb. navýšen prostor pro fiskální expanzi. Zákon umožnil odvodit výdajové rámce pro rok 2021 ve výši odpovídající strukturálnímu deficitu 4 % hrubého domácího produktu. Další vývoj epidemické situace a přijetí stimulačních opatření v rámci zákona č. 609/2020 Sb. si vyžádaly navýšení povoleného strukturálního deficitu, který pro rok 2023 činí nejvýše 5,1 % hrubého domácího produktu. Pro další roky musí být maximální strukturální deficity sníženy vždy o 0,5 procentního bodu. To zajistí postupný, v čase rovnoměrně rozložený návrat k plnému fungování standardních výdajových rámců na úrovni střednědobého rozpočtového cíle.

Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky (dále jen „Strategie“) odvozuje závazné střednědobé výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů pro léta 2023 až 2025. Strategie byla schválena vládou České republiky dne 11. května 2022 jako výchozí dokument pro přípravu návrhu státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a jejich střednědobých výhledů. Výdajové rámce lze v průběhu přípravy státního rozpočtu aktualizovat pouze o novou makroekonomickou prognózu a na ni navazující prognózu příjmů státního rozpočtu a státních fondů, příjmy z rozpočtu Evropské unie a z finančních mechanismů či o opatření nezbytné k pokrytí výjimečných událostí, jako je stav nouze, stav ohrožení státu nebo rozsáhlá živelní pohroma.

Při vypracování Strategie se Ministerstvo financí řídilo metodickými postupy, které byly diskutovány a odsouhlaseny Národní rozpočtovou radou (MF ČR a NRR, 2020). Pro výdajový rámec na následující tři roky je klíčová prognóza makroekonomického vývoje, stejně jako příjmů veřejných institucí. Ty byly dne 14. dubna 2022 posouzeny Výborem pro rozpočtové prognózy, který je vyhodnotil jako realistické (VRP, 2022a, 2022b).

Ačkoliv rizika a nejistoty ohledně budoucího vývoje jsou značná, je velmi pravděpodobné, že se česká ekonomika bude v následujících letech nacházet pod úrovní svého rovnovážného výstupu, potenciálního produktu, který optimálně využívá výrobní kapacity a pracovní sílu v ekonomice. Scénář budoucího vývoje stojí na předpokladu, že k uzavření produkční mezery by mělo dojít během roku 2023. Hodnocení pozice ekonomiky umožňuje vyčíslit vliv

hospodářského cyklu na příjmy veřejných financí, konkrétně na příjmy daňové včetně příspěvků na sociální zabezpečení.

Výše výdajových rámců je také ovlivněna hospodařením ostatních složek veřejných financí, jelikož střednědobý rozpočtový cíl se stanovuje a hodnotí nikoliv pouze pro státní rozpočet a státní fondy, ale pro celé veřejné finance vymezené pojmem sektor vládních institucí. U ostatních částí veřejných financí předpokládáme, že budou v letech výhledu hospodařit spíše s přebytky, byť s klesající tendencí danou jak cyklickými, tak i strukturálními faktory.

Strategie v částech 2 a 3 odvozené výdajové rámce rozvádí o aktuálně platné finanční vztahy mezi jednotlivými úrovněmi veřejných rozpočtů, a zahajuje tím nový rozpočtový proces. Vzhledem k velikosti, resp. všeobecnému významu transferových a dotačních vazeb, je důraz kladen na finanční vztahy vůči územním samosprávným celkům a systému veřejného zdravotního pojištění. Tím jsou charakterizovány současné vazby k subjektům pokrývajícím většinu celkových výdajů sektoru vládních institucí.

Na výdajovém rámci pro státní rozpočet a státní fondy, očekávaném hospodaření ostatních jednotek sektoru vládních institucí a na platných i plánovaných opatřeních ve fiskální politice je postaven Konvergenční program České republiky. Ten popisuje makroekonomický kontext a predikci hospodaření sektoru vládních institucí. Ačkoliv tvoří nedílnou součást celé Strategie, je dle článku 121 Smlouvy o fungování Evropské unie a nařízení Rady (ES) č. 1466/97 předkládán zvláště Radě Evropské unie a Evropské komisi k posouzení a doporučení a jelikož se také řídí specifickými ustanoveními ohledně struktury a formátu údajů, je předkládán se Strategii jako samostatný sešit.

# 1 Výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů

Závazný konsolidovaný rámec výdajů státního rozpočtu a státních fondů je odvozován dle číselného fiskálního pravidla, které upravuje zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů. Samotná konstrukce pravidla se zakládá na nastavení vládní fiskální politiky podle výše salda sektoru vládních institucí očištěného o vliv hospodářského cyklu a jednorázová či jiná přechodná opatření. Pravidlo by mělo zajišťovat, že hospodaření sektoru vládních institucí bude směřovat ke střednědobému rozpočtovému cíli, kterým je pro ČR v současné době strukturální schodek ve výši 0,75 % HDP.

Vzhledem k ústavněprávním aspektům pracuje zákon č. 23/2017 Sb. s pojmem **sektor veřejných institucí**, namísto pojmu **sektor vládních institucí**. Oba pojmy však vymezují tutéž skupinu, která zahrnuje subjekty v souladu s metodikou nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013, o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii, ve znění nařízení č. 1342/2015 (dále jen „metodika ESA 2010“). Jelikož Strategie obsahuje Konvergenční program ČR, je důsledně, s výjimkou zavedených názvů, používáno označení sektor vládních institucí.

## Celkové výdaje sektoru vládních institucí

Ke stanovení výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů slouží jako jedno ze základních východisek odhad celkových aktuálních příjmů sektoru vládních institucí v metodice ESA 2010. Tato veličina je následně očištěna o vliv hospodářského cyklu, kdy je aplikována metoda MF ČR a NRR (2020). Po zohlednění cyklické složky je hodnota navýšena o částku odpovídající danému strukturálnímu deficitu. Dále jsou odečtena salda jednorázových či jiných přechodných příjmů a výdajů. Výsledkem je hranice výdajů sektoru vládních institucí kompatibilní se stanoveným strukturálním saldem.

Konsolidační trajektorie sektoru vládních institucí byla nastavena s ohledem na nejistoty ohledně trvání epidemické situace i v důsledku přijetí diskrečních změn, zejména v daňové oblasti. Jako výchozí úroveň bylo zvoleno strukturální saldo na rok 2021, kterou MF ČR predikovalo v létě 2021, tedy v době finalizace návrhu státního

rozpočtu na rok 2022 a střednědobého výhledu na roky 2023 a 2024. Predikce tehdy činila -6,1 % HDP, přičemž každý další rok musí být výdajové rámce stanovovány v souladu s fiskálním úsilím nejméně 0,5 p. b., dokud nebude dosažen střednědobý rozpočtový cíl. Ten pro ČR v současné době činí -0,75 % HDP.

V zákoně č. 23/2017 Sb. jsou také stanoveny události a situace, během kterých je možné navýšit celkové výdaje (tzv. únikové klausule). Jsou jimi zhoršená bezpečnostní situace státu, významné výdaje na odstranění následků živelních pohrom, plnění mezinárodních smluv a jiných mezinárodních závazků státu, stejně jako další výdaje spojené s prognózovanými důsledky výrazné ekonomické recese. V současné době je na území ČR opět vyhlášen nouzový stav, tentokrát v souvislosti s migrační krizí v důsledku ruské agrese na Ukrajině. Aktuálně však pracujeme se scénářem, že nouzový stav skončí ještě během roku 2022, proto aplikaci únikových klauzulí v období let 2023 až 2025 neuvažujeme.

Poslední úprava celkových výdajů sektoru vládních institucí, jak ji vyčísluje Tabulka 1.1, by spočívala v jejich snížení, pokud by odchylky skutečných výdajů a minulých odvozených rámců přesáhly 2 % HDP. Stav nápravné složky z roku 2020 činil -72 mld. Kč. Za loňský rok, v souladu se zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, nedochází k vyhodnocování plnění fiskálního pravidla strukturální bilance, a nápravná složka se tak nemění. Výdajové rámce pro následující roky se tedy z titulu nápravné složky nesnižují.

**Tabulka 1.1: Odvození maximálních výdajů sektoru vládních institucí**

v mld. Kč

		2023	2024	2025
Predikce příjmů sektoru vládních institucí (§ 10 odst. 1)	(1)	2 852,1	2 908,4	2 972,2
Vliv hospodářského cyklu (§ 10 odst. 1)	(2)	-12,2	-1,5	-1,4
Vliv jednorázových a přechodných opatření (§ 10 odst. 1 a 2)	(3)	3,2	3,1	3,0
<b>Upravené příjmy sektoru vládních institucí</b>	<b>(4) = (1) - (2) - (3)</b>	<b>2 861,1</b>	<b>2 906,8</b>	<b>2 970,7</b>
<b>Snížení nápravné složky překračující 2 % nominálního HDP (§ 10 odst. 3)</b>	<b>(5)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Možnost navýšení výdajů o ustanovení § 10 odst. 4*</b>	<b>(6)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Predikce nominálního HDP	(7)	7 135,2	7 549,7	7 903,8
Hodnota maximálního strukturálního schodku pro daný rok (v % HDP)	(8)	5,1	4,6	4,1
Hodnota maximálního strukturálního schodku pro daný rok (v mld. Kč)	(9) = (7) * (8)	<b>363,9</b>	<b>347,3</b>	<b>324,1</b>
<b>Celkové maximální výdaje sektoru vládních institucí</b>	<b>10) = (4) - (5) + (6) + (9)</b>	<b>3 225,0</b>	<b>3 254,1</b>	<b>3 294,7</b>

Pozn.: \*) Navýšení výdajů podle § 10 odst. 4 není v horizontu Strategie predikováno.

Zdroj: Výpočty a predikce MF ČR.



### Hospodaření ostatních jednotek

Následující postup (Tabulka 1.4) je založen na úpravě akruálního salda sektoru vládních institucí ve strukturální formě. Výhodou přístupu přes strukturální saldo je samotná konstrukce fiskálního pravidla, které umožňuje absolutní vyčíslení strukturálního salda přímo z velikosti nominálního HDP. Navíc úprava salda je na rozdíl od úpravy výdajů jednodušší a transparentnější, jelikož řada jednotek sektoru vládních institucí hospodaří v průměru vyrovnaně či odchylky od vyrovnaného hospodaření nejsou obvykle významné. Strukturální saldo namísto celkového pak bylo zvoleno proto, že umožňuje abstrahovat od jednorázových a jiných přechodných operací, které je obvykle obtížné anticipovat a ex ante kvantifikovat. Strukturální saldo pro potřeby dalšího odvození a úprav tvoří rozdíl příjmů sektoru vládních institucí upravených o vliv hospodářského cyklu a jednorázová opatření a odvozených celkových výdajů sektoru vládních institucí v Tabulce 1.1.

S cílem vymezit rámce pro hospodaření státního rozpočtu a státních fondů je celkové strukturální saldo sektoru vládních institucí upraveno o strukturální salda ostatních jednotek sektoru vládních institucí: územní samosprávné celky, zdravotní pojišťovny a ostatní jednotky vládních institucí (veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce, vybrané finanční instituce, příspěvkové organizace apod.). Výsledkem je strukturální saldo státního rozpočtu a státních fondů, kterého je nutné dosáhnout ke splnění určeného celkového strukturálního salda.

Úprava přes strukturální saldo vyžaduje cyklické očištění příjmů podle jednotlivých skupin subjektů sektoru vládních institucí. Vzhledem ke znalosti rozpočtového určení daní je možné aplikovat příslušné koeficienty na daňové výnosy a určit tím výši cyklické složky státního rozpočtu, státních fondů anebo územních samosprávných celků.

### Metodické úpravy

Ke strukturálnímu saldu státního rozpočtu a státních fondů jsou následně přičteny cyklické příjmy státního rozpočtu a státních fondů a saldo očekávaných jednorázových nebo jiných přechodných opatření na úrovni státního rozpočtu či státních fondů. Tím je odvozeno akruální saldo státního rozpočtu a státních fondů.

Posledním krokem je úprava salda z akruální metodiky ESA 2010 na národní metodiku hotovostních toků, ve které jsou sestavovány, projednávány a schvalovány státní rozpočty a rozpočty státních fondů.

V akruálním saldu v metodice ESA 2010 jsou zohledněny operace, které souvisejí zejména s pohledávkami a závazky a o jejichž vliv musí být výsledné hotovostní saldo

očištěno (k metodice viz Eurostat 2017, 2019). Akruální a hotovostní metodika pohlíží odlišně jak na finanční, tak na nefinanční operace státu, kdy vznikají pohledávky a závazky. Akruální přístup se snaží záznam přiřadit do období, do kterého věcně náleží, nikoliv kdy byl zaplacen. Odlišně se tedy zachází s daňovými příjmy, příspěvky na sociální pojištění, vyplacenými sociálními dávkami, úroky a jinými položkami (viz ČSÚ, 2018). Dále se akruální saldo upravuje o operace, které v metodice ESA 2010 nemají vliv na výsledné saldo, ale jsou hotovostním příjmem či výdajem. Jedná se o úpravy, které jsou v akruální metodice např. přeceněním nebo specifickou metodickou úpravou (přehled úprav viz Tabulka 1.2). Naopak dochází k očištění o operace, které nejsou součástí hotovostního plnění státního rozpočtu, ale jde o příjem a výdaj státního rozpočtu v metodice ESA 2010.

### Výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů

Součet těchto metodických úprav a akruálního salda státního rozpočtu a státních fondů je potom odečten od očekávaných konsolidovaných hotovostních příjmů státního rozpočtu a státních fondů (viz Tabulka 1.3), čímž vznikne výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů. Ten následně slouží jako výchozí bod pro rozpočtový proces (Tabulka 1.4).

Pro rok 2023 tedy činí maximální konsolidovaný hotovostní výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů, odvozený podle zákona č. 23/2017 Sb. a zaokrouhlený standardním způsobem na celé miliardy korun, celkem 2 191 mld. Kč, pro rok 2024 celkem 2 257 mld. Kč a 2 298 mld. Kč pro rok 2025.

Příznivější vývoj veřejných financí oproti predikci ze srpna 2021 umocněný **odhodláním vlády o rychlejší konsolidaci** vede k záměru **přímo snížit výdajové rámce pod maximální mez danou zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti**. Rozsah zpřísnění však zohledňuje extrémní geopolitickou nejistotu a rizika predikcí, stejně jako potřebu reagovat na socioekonomické důsledky válečného konfliktu na Ukrajině, což bude rovněž předmětem připravované novely zákona o státním rozpočtu na letošní rok. Navržené výdajové rámce se tak na rok 2023 odvozují ze strukturálního deficitu meziročně nižšího o 0,9 procentního bodu, tj. ze strukturálního schodku 4,7 % HDP, oproti maximům daných zákonem se proto zpřísňují na 2 162 mld. Kč. Pro roky 2024 a 2025 pak výdajové rámce vždy meziročně zlepšují strukturální saldo o dalšího půl procentního bodu, jak vyplývá ze zákona, tedy pro rok 2024 činí 2 226 mld. Kč a pro rok 2025 na 2 266 mld. Kč (Tabulka 1.5).

**Tabulka 1.2: Úprava sald z akruální metodiky národních účtů na metodiku hotovostní**

v mld. Kč

	2023	2024	2025
Úprava daní	-4,6	0,3	2,5
Úprava pojistného na sociální pojištění	-2,2	-2,3	-2,4
Úprava sociálních dávek	0,0	-1,2	0,0
Úprava úroků	-3,4	-3,5	-3,0
Další úpravy z titulu pohledávek a závazků	27,0	-3,0	-5,4
Ostatní úpravy *	1,2	0,9	-1,7
<b>Celkem</b>	<b>18,0</b>	<b>-8,8</b>	<b>-9,9</b>

Pozn.: \*) Mezi ostatní úpravy patří např. příjmy z tzv. superdividend apod.

Zdroj: Výpočty a predikce MF ČR.

**Tabulka 1.3: Shrnutí predikce celkových konsolidovaných příjmů státního rozpočtu a státních fondů**

v mld. Kč

	2023	2024	2025
Daňové příjmy	1 500,4	1 565,2	1 626,5
Ostatní nedaňové příjmy	65,6	65,7	65,7
Příjmy z rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů	228,4	232,3	235,1
<b>Celkové příjmy</b>	<b>1 794,4</b>	<b>1 863,3</b>	<b>1 927,3</b>

Zdroj: Výpočty a predikce MF ČR.

**Tabulka 1.4: Odvození maximálních výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů pro roky 2023 až 2025**

v mld. Kč

		2023	2024	2025
Příjmy sektoru vládních institucí upravené o vliv hosp. cyklu a jednorázová opatření	(1)	2 861,1	2 906,8	2 970,7
Celkové výdaje sektoru vládních institucí (odvozené podle pravidla)	(2)	3 225,0	3 254,1	3 294,7
Strukturální salda ostatních složek sektoru vládních institucí	(3)	44,2	38,1	37,4
<b>Strukturální saldo státního rozpočtu a státních fondů</b>	<b>(4) = (1) - (2) - (3)</b>	<b>-408,1</b>	<b>-385,4</b>	<b>-361,5</b>
Cyklická složka státního rozpočtu a státních fondů	(5)	-8,2	-1,0	-1,0
Jednorázová a jiná přechodná opatření státního rozpočtu a státních fondů	(6)	2,1	1,9	1,9
<b>Celkové akruální saldo státního rozpočtu a státních fondů</b>	<b>(7) = (4) + (5) + (6)</b>	<b>-414,3</b>	<b>-384,5</b>	<b>-360,6</b>
Úprava akruálního salda státního rozpočtu a státních fondů na saldo hotovostní	(8)	18,0	-8,8	-9,9
Celkové hotovostní příjmy státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU/FM)	(9)	1 794,4	1 863,3	1 927,3
Výdaje státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU/FM)	(10) = (9) - (7) - (8)	2 190,7	2 256,6	2 297,8
<b>Výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU/FM, zaokrouhleno)</b>	<b>(11) = zaokr. (10)</b>	<b>2 191,0</b>	<b>2 257,0</b>	<b>2 298,0</b>

Pozn.: EU/FM = příjmy z rozpočtu Evropské unie a z finančních mechanismů.

Zdroj: Výpočty a predikce MF ČR.

**Tabulka 1.5: Návrh výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů pro roky 2023 až 2025**

		2023	2024	2025
Strukturální saldo sektoru vládních institucí	(1)	-335,4	-317,1	-292,4
<b>Výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU/FM, zaokrouhleno)</b>	<b>(2)</b>	<b>2 162,0</b>	<b>2 226,0</b>	<b>2 266,0</b>

Pozn.: EU/FM = příjmy z rozpočtu Evropské unie a z finančních mechanismů.

**Úpravy rámce během přípravy návrhu státního rozpočtu**

Částky stanovené ve Strategii umožňují zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v průběhu přípravy návrhu státního rozpočtu ČR, rozpočtů státních fondů či jejich střednědobých výhledů aktualizovat pouze o následující taxativní výčet:

a) změnu prognózovaných celkových příjmů včetně příjmů prostředků z rozpočtu EU a z finančních mechanismů upravených o vliv hospodářského cyklu a o vliv jednorázových a přechodných operací,

b) vliv významného zhoršení ekonomického vývoje, pokud je předpovídán v daném čtvrtletí meziroční pokles reálného HDP o nejméně 3 %,

c) vliv zhoršování bezpečnostní situace státu spojené s vyhlášením mimořádných opatření vládou ke zvýšení jeho obranyschopnosti,

d) vliv odstraňování následků živelních pohrom,

e) **0,3 % této částky**, jestliže je to třeba k tomu, aby byly vzaty v úvahu vlivy, s kterými se při stanovení této částky nepočítalo.

### **Vztahy státního rozpočtu a státních fondů**

Další část Strategie ilustruje **vztahy státního rozpočtu a státních fondů vůči klíčovým částem či oblastem veřejných rozpočtů**. Vyčíslení finančních vztahů je založeno na současných platných předpisech daných obvykle zákonem či alespoň usnesením vlády ČR. Materiál tak často vychází ze zákona č. 57/2022 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2022, případně je opřen o aktuální predikci Ministerstva financí (MF ČR, 2022), jako je tomu u daňových

příjmů územních rozpočtů, či příjmů z pojistného na veřejné zdravotní pojištění u zdravotních pojišťoven. Kapitoly č. 2 a 3 Strategie tedy nepředjímají, ani neupravují další vztahy státního rozpočtu a státních fondů, slouží pouze jako **východisko v rámci přípravy státního rozpočtu**, rozpočtů státních fondů a jejich střednědobých výhledů v souladu s novým výdajovým rámcem.

## 2 Finanční vztahy k územním rozpočtům

Poskytování **dotací ze státního rozpočtu územním samosprávným celkům** je upraveno zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Struktura hlavních zdrojů financování jednotlivých složek rozpočtů územních samosprávných celků zůstává dlouhodobě stabilní: v případě krajů jsou hlavním zdrojem financování transfery ze státního rozpočtu, což je dáno tím, že kraje administrují prostředky na úhradu tzv. „přímých výdajů na vzdělání v regionálním školství“. U obcí hlavní zdroj financování tvoří daňové příjmy.

Součástí územních rozpočtů jsou také dobrovolné svazky obcí, které mohou být příjemci transferů ze státního rozpočtu a státních fondů, rovněž jsou financovány příspěvky členských obcí svazku a z vlastních příjmů. Regionální rady regionů soudržnosti byly zrušeny zákonem č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Významná část transferů v rámci finančních vztahů státního rozpočtu k rozpočtům územních samosprávných celků je poskytována z kapitoly Všeobecná pokladní správa. Tvoří ji příspěvek na částečnou úhradu výdajů spojených s výkonem státní správy (přenesená působ-

nost). Obce, kraje a hlavní město Praha jej získávají na základě příslušných ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Pro letošní rok byl příspěvek na výkon přenesené působnosti navýšen pro kraje o 5 % a pro Prahu o 2 % a pro ostatní obce nebyl valorizován. Nicméně v objemu příspěvku pro obce byly zohledněny některé vlivy (např. změna počtu obyvatel správních obvodů u obcí). Pro období výhledu je kalkulováno pro obce s nulovým nárůstem a pro kraje s meziročním nárůstem příspěvku na výkon státní správy o 5 %.

**Tabulka 2.1: Finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtu územních samosprávných celků**

v mld. Kč

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
							Predikce	Predikce	Výhled	Výhled
<b>K obcím</b> (včetně hlavního města Prahy)	8,3	9,1	9,6	10,5	11,0	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5
<b>Ke krajům</b>	1,1	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,7	1,9	2,1	2,2
<b>Celkem</b>	<b>9,4</b>	<b>10,2</b>	<b>10,8</b>	<b>11,8</b>	<b>12,5</b>	<b>13,1</b>	<b>13,2</b>	<b>13,4</b>	<b>13,6</b>	<b>13,7</b>

Pozn.: Údaje v tabulce odpovídají údajům kapitoly Všeobecná pokladní správa.

Finanční vztahy obsahují za léta 2016 až 2018 dotace na vybraná zdravotnická zařízení pro obce a příspěvky na výkon státní správy pro obce, kraje a hl. m. Prahu na plnění úkolů v přenesené působnosti. Od roku 2019 obsahují již pouze příspěvky na výkon státní správy.

Zdroj: Zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2022. Výpočty a predikce MF ČR.

**Tabulka 2.2: Daňové příjmy územních rozpočtů**

v mld. Kč

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
							Predikce	Predikce	Výhled	Výhled
Daň z přidané hodnoty	102,0	115,5	133,2	139,6	138,5	162,7	183,9	201,3	210,4	219,7
Daň z příjmů právnických osob	60,4	62,1	61,4	70,0	57,3	79,8	75,6	82,6	90,7	96,3
Daň z příjmů fyzických osob	59,4	64,2	72,8	82,2	77,6	63,9	64,3	71,0	74,8	78,4
Daň z nemovitých věcí	10,6	10,8	10,9	10,9	11,6	11,9	11,8	11,8	11,9	11,9
Daň z hazardních her	-	6,7	5,0	5,2	4,9	5,5	6,7	7,0	7,5	8,1
Ostatní daně a poplatky	17,1	11,5	12,0	12,3	11,8	12,1	12,4	13,1	13,8	14,4
<b>Celkem</b>	<b>249,5</b>	<b>270,7</b>	<b>295,2</b>	<b>320,2</b>	<b>301,7</b>	<b>335,9</b>	<b>354,7</b>	<b>386,8</b>	<b>409,1</b>	<b>428,8</b>

Zdroj: MF ČR.

### 3 Finanční vztahy ke zdravotním pojišťovnám

Systém zdravotnictví je financován primárně z **pojistného na veřejné zdravotní pojištění**. Více než jednu pětinu přitom hradí státní rozpočet za určené skupiny osob na základě zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, oba ve znění pozdějších předpisů (dále jen „platba státu“).

Z hlediska budoucího plánování příjmové strany systému zdravotnictví v ČR je důležitý očekávaný vývoj hlavní položky na straně příjmů, kterou představuje vybrané pojistné. Predikce a výhled v následujících letech jsou založeny na hodnotách Makroekonomické predikce ČR (MF ČR, 2022). Doplnkovou položkou jsou ostatní příjmy, např. od zahraničních pojišťoven, sankce, úroky a příjmy z vlastní činnosti, které jsou odhadovány na základě vývoje v předchozích letech.

Platba státu má zákonem nastavený valorizační mechanismus umožňující úpravy prostřednictvím nařízení vlády ČR. Pokud je změna schválena vládou do 30. června, je platná v nadcházejícím roce (podrobněji § 3c odst. 2 zákona č. 592/1992 Sb.). Vláda ČR má přitom přihlížet k vývoji průměrné mzdy zveřejňované Českým statistickým úřadem, možnostem státního rozpočtu a vývoji finanční bilance veřejného zdravotního pojištění. To z podstaty neumožňuje dlouhodobější odhady, pokud nejsou schváleny úpravy výše vyměřovacího základu.

V roce 2020 se vyměřovací základ zvýšil dvakrát, nejprve se od 1. ledna 2020 podle zákona č. 297/2017 Sb. zvýšil vyměřovací základ na 7 903 Kč, následně byl od 1. června

2020 vyměřovací základ výrazně navýšen zákonem č. 231/2020 Sb. na 11 607 Kč. Stejný zákon pak určil také částku vyměřovacího základu platnou od 1. ledna 2021, a to ve výši 13 088 Kč.

V roce 2022 je plánována v průběhu roku změna vyměřovacího základu. Od 1. ledna 2022 činí podle nařízení vlády č. 253/2021 Sb. vyměřovací základ 14 570 Kč a platba státu 1 967 Kč. Od 1. července 2022 by měl vyměřovací základ být snížen na 11 607 Kč a platba státu na 1 567 Kč (usnesení vlády č. 116 ze dne 23. 2. 2022), aby průměrná výše vyměřovacího základu dosahovala úrovně roku 2021.

Podle poslaneckého pozměňovacího návrhu ke sněmovnímu tisku 166 (vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů) by vyměřovací základ za státního pojištěnce v roce 2023 činil 13 911 Kč a platba státu 1 878 Kč, v roce 2024 by vyměřovací základ za státního pojištěnce dosáhl 14 509 Kč a platba státu 1 959 Kč a konečně v roce 2025 by pak vyměřovací základ činil 14 799 Kč a platba státu 1 998 Kč (viz Tabulka 3.2).

**Tabulka 3.1: Platba státního rozpočtu za státního pojištěnce**

v Kč

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
							Predikce	Predikce	Výhled	Výhled
Měsíční vyměřovací základ	6 444	6 814	7 177	7 540	10 064	13 088	13 088	11 607	11 607	11 607
<b>Platba za jednoho státního pojištěnce za měsíc</b>	<b>870</b>	<b>920</b>	<b>969</b>	<b>1 018</b>	<b>1 359</b>	<b>1 767</b>	<b>1 767</b>	<b>1 567</b>	<b>1 567</b>	<b>1 567</b>

Zdroj: Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění zákona č. 231/2020 Sb., nařízení vlády č. 253/2021 Sb. o stanovení vyměřovacího základu u osoby, za kterou je plátcem pojistného na veřejné zdravotní pojištění stát. Usnesení vlády č. 116/2022.

**Tabulka 3.2: Návrh platby státního rozpočtu za státního pojištěnce**

v Kč

	2023	2024	2025
	Návrh	Návrh	Návrh
Měsíční vyměřovací základ	13 911	14 509	14 799
<b>Platba za jednoho státního pojištěnce za měsíc</b>	<b>1 878</b>	<b>1 959</b>	<b>1 998</b>

Zdroj: Poslanecký pozměňovací návrh ke sněmovnímu tisku 166.

**Tabulka 3.3: Příjmy systému veřejného zdravotního pojištění**

v mld. Kč, podíl platby státu na celkových příjmech v %

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
							Predikce	Predikce	Výhled	Výhled
<b>Příjmy celkem</b>	<b>262,0</b>	<b>289,5</b>	<b>312,5</b>	<b>332,5</b>	<b>359,0</b>	<b>408,9</b>	<b>420,6</b>	<b>437,9</b>	<b>447,1</b>	<b>458,7</b>
Výběr pojistného na zdravotní pojištění	197,8	221,4	237,8	255,7	256,3	274,0	286,9	304,0	315,8	328,4
Platba státu	62,6	65,3	68,4	71,8	97,3	126,3	129,5	129,6	127,1	126,1
Ostatní příjmy	1,6	2,9	6,3	5,0	5,4	8,6	4,2	4,2	4,2	4,2
<b>Podíl platby státu na celkových příjmech</b> v %	<b>23,9</b>	<b>22,5</b>	<b>21,9</b>	<b>21,6</b>	<b>27,1</b>	<b>30,9</b>	<b>30,8</b>	<b>29,6</b>	<b>28,4</b>	<b>27,5</b>

Pozn.: Ostatní příjmy systému veřejného zdravotního pojištění jsou např. příjmy od zahraničních pojišťoven, sankční úroky a příjmy z vlastní činnosti. Tabulka zobrazuje výši platby za státní pojištěnce fixované na úrovni druhé poloviny letošního roku (výchozí stav).

Zdroj: MF ČR.

# Přehled literatury a použitých zdrojů

- ČSÚ (2018): Přehled metod, postupů, zdrojů použitých při sestavení deficitu a dluhu a založených na sestavení sektoru vládních institucí podle ESA 2010. Praha, Český statistický úřad, 2018 [cit. 27. 3. 2022], <[https://apl.czso.cz/nufile/Prehled\\_metod\\_a\\_zdroju\\_2018.pdf](https://apl.czso.cz/nufile/Prehled_metod_a_zdroju_2018.pdf)>.
- Eurostat (2017): Guidelines for Completing the General Government Deficit and Debt Notification under EDP. Evropská unie, Eurostat, březen 2017.
- Eurostat (2019): Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 (2019 Edition). Evropská unie, Eurostat, 2019.
- MF ČR (2022): Makroekonomická predikce ČR (duben 2022). Praha, Ministerstvo financí ČR, 8. dubna 2022 [cit. 8. 4. 2022], <[https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Makro-ekonomicka-predikce\\_2022-Q2\\_Makroekonomicka-predikce-duben-2022.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Makro-ekonomicka-predikce_2022-Q2_Makroekonomicka-predikce-duben-2022.pdf)>.
- MF ČR a NRR (2020): Metodika odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů (3. aktualizované vydání). Praha, Ministerstvo financí ČR a Národní rozpočtová rada, edice Metodické kompendium, září 2020 [cit. 1. 4. 2022], <[https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika\\_2020-09-16\\_Metodika-odvozeni-vydajovych-ramcu-statniho-rozpoctu-a-statnich-fondu-v03.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2020-09-16_Metodika-odvozeni-vydajovych-ramcu-statniho-rozpoctu-a-statnich-fondu-v03.pdf)>.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013, o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii, ve znění pozdějších předpisů.
- Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997, o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, ve znění pozdějších předpisů.
- Poslanecký posměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 166).
- Směrnice Rady (EU) 2011/85/EU, o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.
- Usnesení vlády č. 116 ze dne 23. 2. 2022 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.
- VRP (2022a): Stanovisko Výboru pro rozpočtové prognózy k makroekonomické prognóze Ministerstva financí ČR 2022–2023. Praha, Výbor pro rozpočtové prognózy, 14. dubna 2022 [cit. 14. 4. 2022], <[https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Vybor-pro-rozpocetove-prognozy\\_2022-04-14\\_Stanovisko-makro-prognoza.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Vybor-pro-rozpocetove-prognozy_2022-04-14_Stanovisko-makro-prognoza.pdf)>.
- VRP (2022b): Stanovisko Výboru pro rozpočtové prognózy k predikci příjmů sektoru vládních institucí Ministerstva financí ČR 2022–2023. Praha, Výbor pro rozpočtové prognózy, 14. dubna 2022 [cit. 14. 4. 2022], <[https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Vybor-pro-rozpocetove-prognozy\\_2022-04-14\\_Stanovisko-fiskal-prognoza.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Vybor-pro-rozpocetove-prognozy_2022-04-14_Stanovisko-fiskal-prognoza.pdf)>.
- Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 207/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění zákona č. 277/2019 Sb.
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.
- Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 297/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 231/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 57/2022 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2022.

# Slovníček pojmů

**Akruální metodika** znamená, že ekonomické transakce jsou znamenány tehdy, kdy se ekonomická hodnota vytváří, transformuje nebo zaniká, nebo když se pohledávky a závazky zvyšují či snižují bez ohledu na to, kdy bude transakce peněžně uhranena. Princip lze shrnout následovně:

- a) transakce zdrojů = příjem – úbytek souvisejících pohledávek + vznik nových souvisejících pohledávek;
- b) transakce užití = výdaj – úbytek souvisejících závazků + vznik nových souvisejících závazků.

Akrualizují se: daně včetně příspěvků na sociální zabezpečení, mýtné a dálniční poplatky, národní podíl na clech a cukerných dávkách vybíraných pro rozpočet EU, příjmové a výdajové úroky, vyplacené důchody, čisté pořízení nefinančních aktiv.

**Cyklicky očištěné saldo** sektoru vládních institucí slouží k identifikaci nastavení fiskální politiky, protože v něm není zahrnut vliv těch částí příjmů a výdajů, které jsou generovány pozicí ekonomiky v rámci hospodářského cyklu.

**Jednorázové a jiné přechodné operace** jsou taková opatření na straně příjmů či výdajů, která mají pouze dočasný dopad na saldo sektoru vládních institucí a často vyplývají z událostí mimo přímou kontrolu vlády (např. výdaje na velké přírodní katastrofy).

**Kapitálové transfery** zahrnují pořízení nebo úbytek aktiva bez ekvivalentní protihodnoty. Mohou být prováděny v peněžní nebo naturální formě. **Peněžní kapitálový transfer** je definován jako peněžní převod bez očekávané protihodnoty jednotky, která daný transfer obdržela. **Naturální kapitálový transfer** je založen na převodu vlastnictví aktiva (jiného než zásob a peněz) nebo zrušení závazku věřitelem, za nějž nebyla přijata žádná protihodnota.

**Potenciální produkt** je úroveň ekonomického výkonu při „plném“ využití disponibilních zdrojů. Plné využití zdrojů je zde myšleno spíše jako optimální a rovnovážné, která nevede k tlakům např. ve změně dynamiky inflace apod.

**Produkční mezera** je dána rozdílem reálného a potenciálního produktu (často vyjádřena v poměru k potenciálnímu produktu). Určuje pozici ekonomiky v rámci hospodářského cyklu.

**Sektor vládních institucí** (v zákoně č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, **sektor veřejných institucí**) je mezinárodně harmonizován a jeho složení je průběžně aktualizováno Českým statistickým úřadem v Registru ekonomických subjektů. V ČR, dle Evropského systému národních a regionálních účtů z roku 2010, zahrnuje:

- **ústřední vládní instituce** (státní rozpočet, státní fondy, veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce, státní příspěvkové organizace, vybrané finanční instituce jako Česká exportní banka, Exportní garanční a pojišťovací společnost, Národní rozvojová banka a další instituce jako Správa železnic či Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond);
- **místní vládní instituce** (obce, kraje, jejich příspěvkové organizace, veřejné nemocnice a další jednotky) a
- **fondy sociálního zabezpečení** (zdravotní pojišťovny spravující všeobecné zdravotní pojištění a neziskové instituce poskytující služby těmto zdravotním pojišťovnám; Asociace zdravotních pojišťoven, Kancelář zdravotního pojištění a Svaz zdravotních pojišťoven).

**Strukturální saldo** je rozdíl **cyklicky očištěného salda** a **jednorázových a přechodných operací** (obě složky viz výše).

**Střednědobý rozpočtový cíl** je vyjádřen ve **strukturálním saldu** a implikuje na jedné straně dlouhodobou udržitelnost hospodaření sektoru vládních institucí, na straně druhé manévrovací prostor při běžných výkyvech ekonomiky, aby nebyla překročena hraniční hodnota pro deficit ve výši 3 % HDP. Pro ČR aktuálně odpovídá střednědobý rozpočtový cíl úrovni strukturálního salda ve výši –0,75 % HDP.





