



Stanovisko Ministerstva financí České republiky

ke stanovisku Národní rozpočtové rady č. 3/2023 ze dne 13. června 2023
ke stanovení výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů na léta 2024 až 2026

PID: MFCRDXJQDE

Č. j.: MF-19782/2023/37-2

Počet stran: 2

Praha 19. 6. 2023

Národní rozpočtová rada (dále „Rada“) vydala dne 13. června 2023 stanovisko č. 3/2023 ke stanovení výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů na léta 2024 až 2026. Stanovisko Rady bylo nesouhlasné.

Na základě § 12 odst. 5 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů, **vyjadřuje Ministerstvo financí nesouhlas s tímto stanoviskem.**

Odůvodnění

1. Stanovisko Rady zaměřuje prognózu a výdajový rámeček. Zatímco výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů odvozené v Rozpočtové strategii sektoru veřejných institucí České republiky (dále jen „Rozpočtová strategie“) vyjadřují maximální limit pro výdaje, Konvergenční program České republiky obsahuje predikci, tj. očekávané hodnoty výdajů. Pokud má být predikce kompatibilní s výdajovými rámci, musí být výdaje v Konvergenčním programu nižší či maximálně na úrovni rámce.

Proto závěr Rady, že „...nelze připustit, aby Rozpočtová strategie jako klíčový a závazný dokument celého rozpočtového procesu v daném roce nastavovala výdajové rámce pro vládní sektor na odlišné úrovni, než jakou předpokládá Konvergenční program ČR (který je dle § 9 odst. 1 Zákona její nedílnou součástí), když přitom vychází ze stejné makroekonomické predikce a stejného hodnocení základních parametrů vývoje hospodářství“ (str. 1) je v opačné logice, než jakou požaduje odkazovaný zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, jelikož výdajové rámce jsou v Rozpočtové strategii vyšší. Naopak by vláda neměla připustit, aby Konvergenční program předpokládal či očekával výdaje vyšší, než jsou stanovené v Rozpočtové strategii. To by indikovalo, že nastavená dynamika veřejných výdajů není bez dodatečných opatření v souladu s výdajovými rámci.

Současný výklad Rady je i v rozporu s její předchozí praxí ohledně posuzování výdajových rámců před rokem 2022. Jako příklad lze použít stanoviska Rady z let 2018 a 2019 (stanovisko č. 2/2018 ze dne 23. dubna 2018, resp. č. 3/2019 ze dne 16. dubna 2019) k odvození výdajových rámců na roky 2019–2021, resp. 2020–2022. Obě stanoviska Rady byla souhlasná.

Jak ukazuje tabulka níže, v případě naplnění prognóz jak v roce 2018, tak v roce 2019 by došlo ke splnění fiskálního pravidla strukturální bilance. Tedy platí, že pokud je skutečné strukturální saldo lepší než maximálně přípustné, pak je pravidlo splněno. Tento pohled je rovněž konzistentní s tvrzením Rady v jejích dřívějších Zprávách o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti (viz např. za rok 2019, str. 8 příslušné Zprávy).

Pokud bychom přistoupili na aktuální výklad Rady, pak by v situaci odvození výdajových rámců na střednědobém rozpočtovém cíli, jak před rokem 2020 vyžadoval zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, při prognóze lepšího hospodaření než je strukturální deficit 1,00 % resp. 0,75 % HDP, musela Rada apelovat na vládu, aby své hospodaření zhoršila. Jinak by strukturální deficity nemohly být v obou publikacích shodné.

Tabulka: Strukturální deficity pro výdajové rámce a v Konvergenčních programech

		2019	2020	2021	2022
Výdajové rámce pro roky 2019–2021	% HDP	1,0	1,0	1,0	-
Konvergenční program (duben 2018)	% HDP	-0,2	-0,2	-0,2	-
Výdajové rámce na roky 2020–2022	% HDP	-	0,75	0,75	0,75
Konvergenční program (duben 2019)	% HDP	-	0,5	0,5	0,5

Pozn.: Prognóza v roce 2018 předpokládala strukturální přebytky. Zákon umožňoval odvození na volnějších strukturálních deficitech, než jaké byly opravdu použity.

Zdroj: Rozpočtová strategie 2018, 2019; Konvergenční program ČR 2018, 2019.

Stanovené rámce mají oproti prognóze ještě další úskalí. Vychází nejenom z rozdílných předpokladů, metodik, uzávěrek dat, ale také se odlišně vypořádávají s riziky a nejistotami. Zatímco prognózy sledují scénáře nejpravděpodobnějšího vývoje, u výdajových rámců si nelze tento pohled dovolit. Musí nutně pokrývat aspoň určitá rizika, což platí jak v běžných obdobích, tak při vysokých rizicích dvojnásob.

Prognózy obsažené v Konvergenčním programu ČR z dubna 2023 odrážely do té doby známá fakta a opatření¹, která minimálně schválila Vláda ČR. Ostatně i prognóza Evropské komise z počátku května uvádí pro rok 2024 téměř stejný odhad schodku veřejných financí.² To, že se s dalším vývojem začala naplňovat některá z rizik uvedených ve 4. kapitole Konvergenčního programu, neznamená, že by prognóza byla chybná či zkreslená. Naopak to dokresluje nutnost asymetrického zahrnutí rizik při nastavení výdajových rámců.

2. Odvozené výdajové rámce jsou v souladu se zákonem. Stanovisko uvádí, že „...zvolená úroveň strukturálních sald na léta 2024 až 2026 vychází z dosud neschválené novelizace Zákona, a tudíž nezohledňuje aktuální znění § 10 Zákona.“ Rozpočtová strategie a v ní obsažené výdajové rámce přitom vychází z platného znění zákona, konkrétně pak z § 10a. Ten vyžaduje meziroční zpřísnění strukturálních sald alespoň o 0,5 procentního bodu z odhadu strukturálního schodku pro rok 2021.

Zmiňovaná novelizace zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů, která je součástí vládního návrhu zákona o konsolidaci veřejných rozpočtů, má mj. za cíl jednoznačně určit výchozí hodnoty strukturálních sald pro odvození výdajových rámců v budoucnu a upevnit tak konsolidační úsilí vlády na hodnotách výdajových rámců nižších, než jaké plynou z aktuální legislativy.

Závěr

Ministerstvo financí akceptuje roli Národní rozpočtové rady a její snahu o co nejrychlejší konsolidaci veřejných financí. Zároveň ale podotýkáme, že by neměl být směřován metodický přístup k odvození výdajových rámců, se kterým Rada vyjadřuje ve stanovisku svůj plný souhlas, s pohledem hospodářsko-politickým, který souvisí s intenzitou a délkou konsolidace.

¹ Makroekonomickou prognózu i prognózu příjmů veřejných rozpočtů hodnotil dne 18. dubna 2023 Výbor pro rozpočtové prognózy, který u obou jednomyslně konstatoval, že prognózy jsou realistické. (stanoviska jsou uložena zde: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/vybor-pro-rozpocetove-prognozy/jednani-vyboru-pro-rozpocetove-prognozy>).

² Konvergenční program ČR (duben 2023) odhadoval pro rok 2024 saldo sektoru vládních institucí ve výši -2,9 % HDP, Evropská komise (European Economic Forecast - Spring 2023, Institutional Paper 200, květen 2023) pak saldo ve výši -3,0 % HDP.