

Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky

na léta 2021 až 2023

Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky
na léta 2021 až 2023

Ministerstvo financí ČR
Letenská 15, 118 10 Praha 1

duben 2020

Tel.: 257 041 111
E-mail: 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 2021 až 2023

Obsah

Úvod a shrnutí.....	1
1 Výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů.....	2
2 Finanční vztahy k územním samosprávným celkům.....	6
3 Finanční vztahy ke zdravotním pojišťovnám.....	7
Přehled literatury a použitých zdrojů	8
Slovníček pojmů	9

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. Rozpočtová strategie vychází vždy na konci dubna 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

Seznam tabulek

Tabulka 1.1: Odvození celkových výdajů sektoru vládních institucí	2
Tabulka 1.2: Úprava sald z aktuální metodiky národních účtů na metodiku hotovostní	3
Tabulka 1.3: Shrnutí predikce celkových konsolidovaných příjmů státního rozpočtu a státních fondů.....	4
Tabulka 1.4: Odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů pro roky 2021 až 2023	4
Tabulka 1.5: Srovnání výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů	4
Tabulka 2.1: Finanční vztahy státního rozpočtu a státních fondů 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: 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 2020, fiskální zdroje k 22. dubnu 2020. Notifikace deficitu a dluhu sektoru vládních institucí byla upřesněna a potvrzena Eurostatem dne 22. dubna 2020.

Poznámka

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

Úvod a shrnutí

Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, zcela změnil způsob, jakým se stanovují výdajové rámce pro státní rozpočet a státní fondy v České republice. Jejich určení se odvíjí od takzvaného střednědobého rozpočtového cíle, ukotveného aktuálním zněním nařízení Rady (ES) č. 1466/97, o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. Reforma fiskálního a rozpočtového rámce z roku 2017 tak propojila evropský střednědobý rozpočtový cíl s národním procesem přípravy státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů.

Na druhou stranu zcela bezprecedentní situace spojená s celosvětovým řešením pandemie nového koronaviru v letošním roce způsobí velmi hlubokou recesi. Výdajové rámce a v nich vestavěná flexibilita není pro tento typ a rozsah krize dostačující nejenom svým zaměřením, ale zejména potenciální velikostí. Stejně tak únikové klauzule obsažené v zákonu o pravidlech rozpočtové odpovědnosti lze aplikovat podle stávající právní úpravy pouze na současný rok. Aby nedošlo k národohospodářsky nežádoucí nadměrné konsolidaci bezprostředně poté, co veřejné finance sanují hospodářské ztráty a udržují českou ekonomiku ve stavu schopnosti co nejefektivněji obnovit svůj růst, předložila vláda České republiky novelu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Ta zajistí postupný, v čase rovnoměrně rozložený návrat k plnému fungování standardních výdajových rámců. Zvýšení flexibility výdajových rámců je možné využít v souvislosti s aktivací mechanismu obecné únikové doložky z pravidel Paktu o stabilitě a růstu (Sdělení Komise Radě o aktivaci únikové doložky v rámci Paktu o stabilitě a růstu ze dne 20. března 2020).

Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky (dále jen „Strategie“) odvozuje závazné střednědobé výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů pro léta 2021 až 2023. Strategie byla schválena vládou České republiky dne 30. dubna 2020 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. Způsob aplikace dohodnutých postupů Národní rozpočtová rada ověřila svým stanoviskem č. 2/2020 ze dne 28. dubna 2020. Pro výdajový rámec na následující tři roky je klíčová prognóza makroekonomického vývoje, stejně jako příjmů a výdajů veřejných institucí. Ty byly dne 17. dubna 2020 posouzeny Výborem pro rozpočtové prognózy, který je vzhledem k současné mimořádné a rychle měnící se situaci, zatížené velkou nejistotou ohledně budoucího vývoje, shledal jako optimistické. V případě, že by se nezačala naplňovat očekávání Ministerstva financí a potvrdila stanoviska Výboru, budou výdajové rámce podle platného znění zákona č. 218/2000 Sb. upraveny v srpnu 2020 a plně zohledněny do návrhu státního rozpočtu na rok 2021 a jeho střednědobého výhledu pro roky 2022 a 2023.

Ačkoliv rizika a nejistoty ohledně budoucího vývoje jsou značné, 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 velkou část 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 zvlášť 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 Strategií 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 proticyklickém a obezřetnostním nastavení vládní fiskální politiky. Pravidlo by mělo zajišťovat, že hospodaření sektoru vládních institucí nepřekročí střednědobý rozpočtový cíl. Na základě aktuálního ekonomického vývoje bylo však pravidlo pro období let 2021 až 2028 upraveno novelou zákona a odvození výdajových rámců se nebude řídit dle střednědobého rozpočtového cíle, nýbrž pevně stanovenými hodnotami strukturálního salda.

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 České republiky, 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. Tato veličina je následně očištěna o vliv hospodářského cyklu, kdy je aplikována modifikovaná metoda Evropské komise (MF ČR a NRR, 2019). Po zohlednění cyklické složky je hodnota navýšena o částku odpovídající střednědobému rozpočtovému cíli. Dále pak dochází k odečtení salda jednorázových či jiných přechodných příjmů a výdajů. Výsledkem je hranice výdajů sektoru vládních institucí kompatibilní se střednědobým rozpočtovým cílem.

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. Vzhledem k tomu, že aplikace únikových klauzulí bude zřejmě záležitostí výhradně roku 2020, v letech 2021 až 2023 by z tohoto titulu, za jinak nezměněných okolností, celkové výdaje nemohly být navyšovány.

V důsledku výrazného propadu příjmů v roce 2020, který bude ovlivňovat i úroveň příjmů v následujících letech, by dodržení původního postupu vyžadovalo v roce 2021 konsolidaci v desítkách miliard korun. Tak silná fiskální restrikce by zcela nepochybně vedla k eliminaci ekonomického oživení a naopak by vyvolala další recesi. Z tohoto důvodu byla schválena novela zákona č. 23/2017 Sb., která explicitně definovala velikost strukturálních sald, resp. trajektorii konsolidace. Pro rok 2021 jsou výdajové rámce státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů navrženy v souladu se strukturálním saldem -4 % HDP, zatímco v každém následujícím roce bude strukturální saldo o 0,5 procentního bodu vyšší (nejdéle však do roku 2028, kdy by mělo nejpozději dojít k dosažení střednědobého rozpočtového cíle).

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. Vzhledem k tomu, že stav nápravné složky z loňského roku činí -73 mld. Kč a strukturální saldo sektoru vládních institucí skončilo ve výši -1 % HDP, tj. v absolutním vyjádření jen s mírnou odchylkou ve výši 0,6 mld. Kč od střednědobého rozpočtového cíle platného pro rok 2019, zaokrouhlená výše nápravné složky v roce 2020 odpovídá -72 mld. Kč, a výdajové rámce pro následující roky se tak z titulu nápravné složky nesnižují.

Tabulka 1.1: Odvození celkových výdajů sektoru vládních institucí

v mld. Kč

		2021	2022	2023
Predikce příjmů sektoru vládních institucí (§ 10 odst. 1)	(1)	2 455,2	2 530,8	2 625,3
Vliv hospodářského cyklu (§ 10 odst. 1)	(2)	-29,9	-13,8	0,9
Vliv jednorázových a přechodných opatření (§ 10 odst. 1 a 2)	(3)	0,0	0,0	0,0
Upravené příjmy sektoru vládních institucí	(4) = (1) - (2) - (3)	2 485,2	2 544,7	2 624,4
Snížení nápravné složky překračující 2 % nominálního HDP (§ 10 odst. 3)	(5)	0,0	0,0	0,0
Možnost navýšení výdajů o ustanovení § 10 odst. 4*	(6)	0,0	0,0	0,0
Predikce nominálního HDP	(7)	5 780,7	6 005,2	6 238,5
Hodnota strukturálního schodku pro daný rok (v % HDP)	(8)	4,0	3,5	3,0
Hodnota strukturálního schodku pro daný rok (v mld. Kč)	(9) = (7) * (8)	231,2	210,2	187,2
Celkové výdaje sektoru vládních institucí	(10) = (4) - (5) + (6) + (9)	2 716,4	2 754,9	2 811,6

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. Velkou výhodou přístupu přes strukturální saldo je samotná konstrukce fiskálního pravidla, které umožňuje 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.

Za účelem determinace 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 (např. 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 tak výši cyklické složky státního rozpočtu a 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.

Poslední úpravou je úprava salda z akruální metodiky ESA 2010 na národní metodiku hotovostních toků, ve které jsou sestavovány, projednávány a schvalovány státní rozpočet 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 2016, 2017). 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 (viz ČSÚ, 2018b). 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 2021 tedy činí 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 1 792 mld. Kč, pro rok 2022 celkem 1 811 mld. Kč a 1 825 mld. Kč pro rok 2023.

Výdajové rámce se oproti aktualizovaným rámcům Střednědobého výhledu státního rozpočtu ČR na léta 2021 a 2022 zvyšují o 86 mld. Kč v roce 2021 a 32 mld. Kč v roce 2022 (Tabulka 1.5).

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

v mld. Kč

	2021	2022	2023
Úprava daní	4,6	10,0	16,5
Úprava pojistného na sociální pojištění	0,4	-1,7	-1,7
Úprava sociálních dávek	1,2	0,0	0,0
Úprava úroků	-3,2	-3,3	-2,1
Další úpravy z titulu pohledávek a závazků	1,8	3,3	2,9
Ostatní úpravy *	-1,1	0,0	0,2
Celkem	3,7	8,3	15,9

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

	2021	2022	2023
Daňové příjmy	1 351,3	1 401,9	1 457,1
Ostatní nedaňové příjmy	67,7	70,1	68,9
Příjmy z rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů *	100,0	100,0	100,0
Celkové příjmy	1 519,0	1 572,1	1 626,1

*) Ve srovnání s MF ČR (2019) došlo k navýšení příjmů z Evropské unie a finančních mechanismů o 10 mld. Kč. Je to způsobeno zohledněním postupné akcelerace čerpání alokace charakteristické pro závěr programového období.

Zdroj: Výpočty a predikce MF ČR.

Tabulka 1.4: Odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů pro roky 2021 až 2023

v mld. Kč

		2021	2022	2023
Příjmy sektoru vládních institucí upravené o vliv hosp. cyklu a jednorázová opatření	(1)	2 485,2	2 544,7	2 624,4
Celkové výdaje sektoru vládních institucí (odvozené podle pravidla)	(2)	2 716,4	2 754,9	2 811,6
Strukturální salda ostatních složek sektoru vládních institucí	(3)	25,4	27,5	28,0
Strukturální saldo státního rozpočtu a státních fondů	(4) = (1) - (2) - (3)	-256,6	-237,7	-215,2
Cyklická složka státního rozpočtu a státních fondů	(5)	-20,1	-9,3	0,6
Jednorázová a jiná přechodná opatření státního rozpočtu a státních fondů	(6)	0,0	0,0	0,0
Celkové aktuální saldo státního rozpočtu a státních fondů	(7) = (4) + (5) + (6)	-276,8	-247,0	-214,6
Úprava aktuálního salda státního rozpočtu a státních fondů na saldo hotovostní	(8)	3,7	8,3	15,9
Celkové hotovostní příjmy státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU/FM)	(9)	1 519,0	1 572,1	1 626,1
Výdaje státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU/FM)	(10) = (9) - (7) - (8)	1 792,2	1 810,8	1 824,8
Výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU/FM, zaokrouhleno)	(11) = zaokr. (10)	1 792,0	1 811,0	1 825,0

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

Zdroj: Výpočty a predikce MF ČR.

Tabulka 1.5: Srovnání výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů

v mld. Kč

		2021	2022	2023
Výdajový rámec duben 2020	(1)	1 792	1 811	1 825
Výdajový rámec v rozpočtové dokumentaci SR 2020 a ve střednědobém výhledu	(2)	1 706	1 779	-
Schválené konsolidované výdaje SR a SF a střednědobý výhled	(3)	1 661	1 730	-
Rozdíl nového a původního výdajového rámce	(4) = (1) - (2)	86	32	-
Rozdíl nového rámce a schválených konsolidovaných výdajů	(5) = (1) - (3)	131	81	-

Pozn.: Uvedené hodnoty jsou včetně výdajů na programy Evropské unie a finančních mechanismů. Výdajové rámce pro rok 2021 a 2022 počítaly v loňském roce pouze s 90 mld. na programy Evropské unie a finančních mechanismů, nyní je uvažována částka 100 mld. Kč ve všech třech letech.

Zdroj: Státní rozpočet ČR na rok 2020. Střednědobý výhled státního rozpočtu ČR na léta 2021 a 2022. Výpočty a predikce MF ČR.

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

- změnu prognózovaných celkových příjmů včetně příjmů prostředků z rozpočtu Evropské unie a z finančních mechanismů na příslušný rok upravených o vliv hospodářského cyklu a o vliv jednorázových a přechodných operací,
- vliv významného zhoršení ekonomického vývoje, pokud je předpovídán v daném čtvrtletí meziroční pokles reálného HDP o nejméně 3 %,
- vliv zhoršování bezpečnostní situace státu spojené s vyhlášením mimořádných opatření vládou ke zvýšení jeho obranyschopnosti,

- vliv odstraňování následků živelních pohrom,
- 0,3 % této částky, jestliže je to třeba k tomu, aby byly vzaty v úvahu vlivy, s kterými se při stanovení této částky nepočítalo.

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 vztazích daných obvykle zákonem či alespoň usnesením vlády ČR. Materiál tak často vychází ze zákona č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2020, ve znění pozdějších předpisů (zákon č. 129/2020 Sb. nemění konkrétní výši finančních vztahů), Střednědobého výhledu státního rozpočtu ČR na léta 2021 a 2022, případně je opřen o aktuální predikci Ministerstva financí (MF ČR, 2020), jako je tomu u daňových příjmů územních rozpočtů, respektive příjmů z pojistného na veřejné zdravotní pojištění u zdravotních pojišťoven. Kapitoly č. 2 a 3 Strategie tedy ani nepředjímají, ani neupravují další

vztahy státního rozpočtu a státních fondů vůči předmětným oblastem. Uvedené částky slouží 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 samosprávným celkům

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 a regionální rady regionů soudržnosti (dále jen regionální rady). Dobrovolné svazky obcí mohou být příjemci transferů ze státního rozpočtu a státních fondů, rovněž jsou financovány příspěvky členských obcí svazku a z vlastních příjmů. Funkce regionálních rad (zůstávají součástí územních samosprávných celků) jako zprostředkovatele toků prostředků z EU již skončila s programovým obdobím 2007–2013 a dotace ze státního rozpočtu určené pro ně jsou v aktuálně probíhajícím programovém období 2014–2020 výrazně nižší. Úloha regionálních rad spočívá především v kontrole projektů po období udržitelnosti a v postupném ukončování programů. Příjmy a výdaje regionálních rad se týkají pouze financování provozních výdajů (prostředky určené regionálním radám jsou rozpočtovány v kapitole Ministerstva pro místní rozvoj v rámci Operačního programu Technická pomoc 2014+).

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 působnost). 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 o 5 %, přičemž příspěvek na výkon státní správy pro obce byl v průměru valorizován o 4,64 % a pro kraje o 12,97 %. Zároveň byly v objemu příspěvku zohledněny i další vlivy (např. změna počtu obyvatel správních obvodů u obcí). Pro období výhledu je kalkulováno rovněž s navýšením o 5 %.

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

v mld. Kč

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
							Rozpočet	Výhled	Výhled	Výhled
K obcím (včetně hlavního města Prahy)	8,2	8,2	8,3	9,1	9,6	10,5	11,0	11,5	12,1	12,7
Ke krajům	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,6	1,7
Celkem	9,3	9,3	9,4	10,2	10,8	11,8	12,5	13,1	13,7	14,4

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

Finanční vztahy obsahují za léta 2014 až 2018 dotace na vybraná zdravotnická zařízení pro obce a příspěvky na výkon státní správy pro obce, kraje a hl. m. Prahu v přenesené působnosti. Od roku 2019 obsahují finanční vztahy již pouze příspěvky na výkon státní správy.

Zdroj: Skutečnost MF ČR. Státní rozpočet ČR na rok 2020. Střednědobý výhled státního rozpočtu ČR na léta 2021 a 2022.

Tabulka 2.2: Daňové příjmy územních rozpočtů

v mld. Kč

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
							Predikce	Predikce	Výhled	Výhled
Daň z přidané hodnoty	92,3	93,8	102,0	115,5	133,2	139,6	148,6	145,8	151,7	158,4
Daň z příjmů právnických osob	51,6	54,2	60,4	62,1	61,4	70,0	53,0	57,7	61,7	64,7
Daň z příjmů fyzických osob	49,6	51,8	59,4	64,2	72,8	82,2	74,6	81,2	85,7	90,5
Daň z nemovitých věcí	10,0	10,3	10,6	10,8	10,9	10,9	11,1	11,3	11,5	11,7
Daň z hazardních her	-	-	-	6,7	5,0	5,2	4,2	5,0	4,9	5,0
Ostatní daně a poplatky	16,0	16,2	17,1	11,5	12,0	12,3	12,7	13,1	13,4	13,7
Celkem	219,4	226,3	249,5	270,7	295,2	320,2	304,2	314,1	328,9	344,0

Zdroj: Skutečnost MF ČR. Státní rozpočet ČR na rok 2020. Střednědobý výhled státního rozpočtu ČR na léta 2021 a 2022. Výpočty a predikce 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, 2020). 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.

Pro rok 2020 byl zákonem č. 297/2017 Sb. novelizován zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve kterém je přímo stanoveno zvýšení vyměřovacího základu pro platbu za státní pojištěnce za kalendářní měsíc s účinností od 1. ledna 2019 na částku 7 540 Kč a s účinností od 1. ledna 2020 na 7 903 Kč (Tabulka 3.1). Navýšení zdrojů systému by společně

s očekávaným nárůstem výběru pojistného mělo směřovat k financování vládních priorit v oblasti zdravotnictví (např. úpravy v odměňování zdravotnických pracovníků, k podpoře poskytovatelů zdravotních služeb v lokalitách se zhoršenou možností zajištění místní a časové dostupnosti hrazených zdravotních služeb a zajištění moderní centrové péče – péče poskytovaná ve specializovaných zařízeních se zvláštní smlouvou).

Od června 2020 dojde k dalšímu navýšení vyměřovacího základu pro platbu za státní pojištěnce na 11 607 Kč, aby byly dorovnány výpadky příjmů veřejného zdravotního systému a zvýšené výdaje v tomto roce. Pro následující rok pak bude s účinností od 1. ledna 2021 vyměřovací základ navýšen na 13 088 Kč (sněmovní tisk č. 829). Díky těmto navýšením vyměřovacího základu dojde k posílení zdrojů systému veřejného zdravotního pojištění celkem o 1 % HDP. Rozpočtové dopady a skladbu příjmů systému veřejného zdravotního pojištění kvantifikuje Tabulka 3.2

Za horizont roku 2021 nebyl doposud přijat žádný zákonný mechanismus upravující platbu státu za státního pojištěnce, proto je v tabulce ponechána hodnota z roku 2021. Úroveň celkové platby státu v letech 2022 a 2023 (tabulka 3.2) je pak určena na základě odhadované výše jednotkové platby v roce 2021 a očekávaného průměrného počtu státních pojištěnců v příslušných letech.

Tabulka 3.1: Platba státního rozpočtu za státního pojištěnce
v Kč

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
							Návrh *	Návrh *	Výhled	Výhled
Měsíční vyměřovací základ	6 259	6 259	6 444	6 814	7 177	7 540	10 064	13 088	13 088	13 088
Platba za jednoho státního pojištěnce za měsíc	845	845	870	920	969	1 018	1 359	1 767	1 767	1 767

Pozn.: *) Návrh označuje vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 829). Hodnota pro rok 2020 je ročním průměrem.

Zdroj: Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění zákona č. 297/2017 Sb. Sněmovní tisk č. 829.

Tabulka 3.2: Příjmy systému veřejného zdravotního pojištění
v mld. Kč, podíl platby státu na celkových příjmech v %

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
							Predikce	Predikce	Výhled	Výhled
Příjmy celkem	241,3	252,6	264,9	284,8	309,8	331,5	340,9	381,3	392,1	404,6
Výběr pojistného na zdravotní pojištění	178,6	188,7	199,5	216,3	237,8	255,7	238,4	248,8	256,1	265,1
Platba státu	59,9	60,9	62,3	65,3	68,4	71,8	98,3	128,3	131,8	135,3
Ostatní příjmy	2,8	2,9	3,1	3,2	3,6	3,9	4,2	4,2	4,2	4,2
Podíl platby státu na celkových příjmech v %	24,8	24,1	23,5	22,9	22,1	21,7	28,8	33,6	33,6	33,4

Pozn.: Ostatní příjmy systému veřejného zdravotního pojištění jsou např. příjmy od zahraničních pojišťoven, sankční úroky a příjmy z vlastní činnosti.
Zdroj: Skutečnost MF ČR. Státní rozpočet ČR na rok 2020. Střednědobý výhled státního rozpočtu ČR na léta 2021 a 2022. Výpočty a predikce MF ČR.

Přehled literatury a použitých zdrojů

- ČSÚ (2018b): 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. 2020], <https://apl.czso.cz/nufile/Prehled_metod_a_zdroju_2018.pdf>.
- Eurostat (2016): Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 (2016 Edition). Evropská unie, Eurostat, 2016.
- Eurostat (2017): Guidelines for Completing the General Government Deficit and Debt Notification under EDP. Evropská unie, Eurostat, březen 2017.
- MF ČR (2019): Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2020 až 2022. Praha, Ministerstvo financí ČR, 30. dubna 2018 [cit. 27. 3. 2020], <<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/rozpocetova-strategie/2019>>.
- MF ČR (2020): Makroekonomická predikce ČR (duben 2020). Praha, Ministerstvo financí ČR, 9. dubna 2020 [cit. 6. 4. 2020], <http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Makro-ekonomicka-predikce_2020-Q2_Makroekonomicka-predikce-duben-2020.pdf>.
- MF ČR a NRR (2019): Metodika odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů (2. aktualizované vydání). Praha, Ministerstvo financí ČR a Národní rozpočtová rada, edice Metodické kompendium, duben 2019 [cit. 1. 4. 2020], <https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2019-04-09_Metodika-odvozeni-vydajovych-ramcu-statniho-rozpocet-a-statnich-fondu-v02.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.
- Sdělení Komise Radě o aktivaci únikové doložky v rámci Paktu o stabilitě a růstu ze dne 20. března 2020. COM(2020) 123 final.
- Směrnice Rady (EU) 2011/85/EU, o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.
- Sněmovní tisk 829/0, vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.
- Stanovisko Národní rozpočtové rady ze dne 28. dubna 2020 č. 2/2020 ke stanovení konsolidovaných výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů na léta 2021 až 2023.
- 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. 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. 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. 129/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020.
- Zákon č. 355/2019 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2020, ve znění pozdějších předpisů.

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 uhrazena. 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, Českomoravskou záruční a rozvojovou banku a další instituce jako Správu železniční dopravní cesty 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.

Ministerstvo financí České republiky

Letenská 15

118 10 Praha 1

<http://www.mfcr.cz>

