

Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky

duben 2017

Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky
duben 2017

Ministerstvo financí ČR
Letenská 15, 118 10 Praha 1

Tel.: 257 041 111

E-mail: podatelna@mfcz.cz

ISBN 978-80-85045-94-9

Vychází 1× ročně, volná distribuce

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

**Rozpočtová strategie sektoru
veřejných institucí
České republiky**

duben 2017

Obsah

Úvod a shrnutí	1
1 Výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů	2
2 Finanční vztahy k územním samosprávným celkům.....	5
3 Finanční vztahy ke zdravotním pojišťovnám.....	7
Přehled literatury a použitých zdrojů	8
Příloha – technické odvození výdajových rámců.....	10
Slovníček pojmů	13

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. 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.....	3
Tabulka 1.4: Predikce daňových příjmů státního rozpočtu, státních fondů a místních rozpočtů.....	4
Tabulka 1.5: Odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů pro roky 2018 až 2020	4
Tabulka 2.1: Finanční vztahy státního rozpočtu a státních fondů k rozpočtům obcí.....	5
Tabulka 2.2: Finanční vztahy státního rozpočtu a státních fondů k rozpočtům krajů	5
Tabulka 2.3: Predikce příjmů územních rozpočtů.....	6
Tabulka 3.1: Výhled plateb státního rozpočtu za státního pojištěnce.....	7
Tabulka 3.2: Příjmy systému veřejného zdravotního pojištění.....	7
Tabulka A.1: Srovnání metod výpočtu potenciálního produktu Ministerstva financí a Evropské komise.....	11

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 ČR

Značky použité v tabulkách

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

Uzávěrka datových zdrojů

Makroekonomické a fiskální datové zdroje v této publikaci jsou vztaženy k 3. dubnu 2017.

Poznámka

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

Úvod a shrnutí

V lednu roku 2017 byl schválen soubor právních předpisů, který přenesl do českého právního řádu podstatnou část směrnice Rady EU 2011/85/EU, o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Ze skupiny předpisů klíčový zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, zcela mění způsob, jakým se stanovují výdajové rámce pro státní rozpočet a státní fondy v České republice.

Způsob určení výdajových rámců se nyní odvíjí od takzvaného střednědobého rozpočtového cíle, jenž vychází z konceptu salda upraveného o vlivy hospodářského cyklu a jednorázová či jiná přechodná opatření, která nemají strukturální povahu. Principy a použití střednědobého rozpočtového cíle ukotvuje nařízení Rady (ES) č. 1466/97, o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, ve znění pozdějších předpisů. Střednědobý rozpočtový cíl je pro Českou republiku stanoven na úrovni schodku ve výši 1 % hrubého domácího produktu tak, aby zabezpečil dlouhodobě udržitelné hospodaření celého sektoru vládních institucí, stejně jako prostor pro působení automatických stabilizátorů. Reforma fiskálního a rozpočtového rámce z roku 2017 tak propojila střednědobý rozpočtový cíl s národní rozpočtovou metodikou pro státní rozpočet a státní fondy, čímž dovádí uvedené nařízení do národního rozpočtového procesu.

Aplikaci a popis odvození střednědobých výdajových rámců podává tento dokument. Specifikum Rozpočtové strategie sektoru veřejných institucí (dále pouze „Rozpočtová strategie“) spočívá v tom, že prolíná dimenzi očekávaného makroekonomického prostředí a omezitelné, proticyklické fiskální politiky s konkrétním rámcem pro celkové výdaje státního rozpočtu a státních fondů.

Rozpočtová strategie je schvalována Vládou České republiky jako závazný dokument pro přípravu návrhu státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a jejich střednědobých výhledů, s možností aktualizace v červenci o novou makroekonomickou prognózu a na ni navazující prognózu příjmů. Při vypracování Rozpočtové strategie se Ministerstvo financí v mezidobí, než budou poprvé jmenováni členové Národní rozpočtové rady, kromě zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, řídilo odpovídajícími platnými postupy ve vládní finanční statistice, stejně jako dobrou praxí a metodikami, které jsou obvyklé v renomovaných mezinárodních institucích.

Na odvozeném výdajovém rámci pro státní rozpočet a státní fondy, očekávaném hospodaření ostatních jednotek sektoru vládních institucí a na platných včetně plánovaných opatřeních ve fiskální politice je postaven Konvergenční program České republiky. Ten popisuje makroekonomický kontext horizontu Rozpočtové strategie a predikci hospodaření sektoru vládních institucí. Proto je také nedílnou součástí celé Rozpočtové strategie. Ovšem z důvodu, že je Konvergenční program České

republiky dle článku 121 Smlouvy o fungování Evropské unie a nařízení Rady (ES) č. 1466/97 předkládán zvlášť Evropské komisi a Radě EU k posouzení a doporučení a rovněž že se řídí specifickými ustanoveními ohledně struktury a formátu údajů, je k Rozpočtové strategii přiložen jako samostatný sešit.

Rozpočtová strategie také rozvádí odvozené výdajové rozpočtové rámce státního rozpočtu a státních fondů o finanční vztahy mezi jednotlivými úrovněmi veřejných rozpočtů. Vzhledem k velikosti a všeobecnému významu transferových a dotačních vazeb je v Rozpočtové strategii primární akcent kladen na finanční vztahy vůči územním samosprávným celkům a systému veřejného zdravotního pojištění.

Pro výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů je nezbytná výše budoucího očekávaného hrubého domácího produktu v běžných cenách, jehož procento je klíčové pro stanovení střednědobého rozpočtového cíle. Rozpočtová strategie na roky 2018 až 2020 vychází z predikce reálného růstu ekonomiky v úrovni okolo 2,4 %. Při zohlednění odhadovaného cenového vývoje v celé ekonomice ve výši 1,9 % je růst hrubého domácího produktu v běžných cenách odhadován v průměru na 4,3 %. Česká ekonomika by se měla v následujících letech nacházet nad úrovní svého rovnovážného výstupu (potenciálního produktu), který optimálně využívá výrobní kapacity a pracovní sílu v ekonomice a nevytváří makroekonomické nerovnováhy. Hodnocení pozice ekonomiky umožňuje vyčíslit vliv hospodářského cyklu na příjmy sektoru vládních institucí, zejména pak pro státní rozpočet a státní fondy.

Aplikace příslušných ustanovení zákona č. 23/2017 Sb. umožňuje stanovit **výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů až ve výši 1 394 mld. Kč pro rok 2018, 1 426 mld. Kč pro rok 2019 a 1 455 mld. Kč pro rok 2020.** Tyto částky pak mohou být v průběhu přípravy státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a střednědobého výhledu změněny pouze v případě odlišné makroekonomické prognózy a z ní vycházející prognózy celkových příjmů včetně příjmů prostředků z rozpočtu Evropské unie a z finančních mechanismů, či odlišného hodnocení pozice v ekonomickém cyklu. Dále jsou povoleny úpravy, které se pro příští tři roky nezdají být z dnešního pohledu pravděpodobné, a sice očekávaná hospodářská recese či vyhlášení mimořádných opatření vládou na základě nouzového stavu, stavu ohrožení anebo výdaje související s odstraněním následků závažných živelních pohrom.

1 Výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů

Na základě zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, je v roce 2017 poprvé implementováno a použito nové číselné fiskální pravidlo, kterým se stanoví závazný konsolidovaný rámec výdajů státního rozpočtu a státních fondů. Samotná konstrukce pravidla je založena na požadavku proticyklického a omezujícího nastavení vládní fiskální politiky. Pravidlo by mělo zajišťovat, že hospodaření sektoru vládních institucí by nemělo překročit střednědobý rozpočtový cíl, kterým je pro Českou republiku zákonem určená výše strukturálního deficitu ve výši 1 % HDP.

Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, pracuje s pojmem sektor veřejných institucí, namísto se sektorem vládních institucí. Oba pojmy však vymezují tutéž množinu, 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 pozdějších předpisů (dále „metodika ESA 2010“). Jelikož Rozpočtová strategie obsahuje Konvergenční program České republiky, který vychází z metodiky ESA 2010, 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 Ministerstvo financí dlouhodobě aplikuje modifikovanou metodu Evropské komise (viz Mourre et al., 2014 a MF ČR, 2013). Po zohlednění cyklické složky je částka navýšena o částku odpovídající střednědobému rozpočtovému cíli, který se v případě ČR rovná schodku ve výši 1 % HDP. 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 výdajové rámce (tzv. únikové klausule). Jsou jimi zhoršená bezpečnostní situace státu, významné výdaje spojené s odstraněním následků živelních pohrom a s plněním

mezinárodních smluv a jiných mezinárodních závazků státu, stejně jako další výdaje spojené s prognózovanými důsledky výrazné ekonomické recese. Vzhledem k tomu, že se žádná ze zákonných situací nevyskytuje či nepředpokládá, není výdajový rámec o únikové klausule navýšen.

Poslední úprava celkových výdajů sektoru vládních institucí, jak ji vyčísľuje Tabulka 1.1, spočívá v jejich snížení, pokud odchylky skutečných výdajů a minulých odvozených rámců přesáhnou 2 % HDP. Vzhledem k tomu, že je fiskální pravidlo aplikováno nyní poprvé, neexistují odchylky na predikci založených a skutečných celkových výdajů. Celkové výdaje se proto pro stanovení výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů nijak nesnižují.

Vliv hospodaření ostatních jednotek sektoru vládních institucí

Následující postup (Tabulka 1.5) je založen na úpravě aktuálního salda sektoru vládních institucí ve strukturální formě. Úprava salda na rozdíl od úpravy výdajů je jednodušší a transparentnější, jelikož řada jednotek sektoru vládních institucí hospodaří v průměru vyrovnaně či odchylky od vyrovnaného hospodaření nejsou obvykle významné. Úprava strukturálního salda namísto celkového pak byla zvolena proto, že umožňuje abstrahovat od jednorázových a jiných přechodných operací, které je obvykle obtížné anticipovat a ex ante kvantifikovat, nehledě na délku horizontu predikce. 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.

Tabulka 1.1: Odvození celkových výdajů sektoru vládních institucí

(v mld. Kč)

		2018	2019	2020
Predikce příjmů sektoru vládních institucí (§ 10 odst. 1)	(1)	2 071,1	2 149,9	2 226,4
Vliv hospodářského cyklu (§ 10 odst. 1)	(2)	15,1	16,0	15,4
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)	2 056,0	2 133,8	2 211,1
Snížení nápravné složky překračující 2 % nominálního HDP (§ 10 odst. 3) *	(5)	-	-	-
Možnost navýšení výdajů o ustanovení § 10 odst. 4 **	(6)	0,0	0,0	0,0
Predikce nominálního HDP	(7)	5 103,2	5 322,5	5 549,8
1 % nominálního HDP (§ 10 odst. 1)	(8) = (7) / 100	51,0	53,2	55,5
Přechodná ustanovení (§ 34 odst. 2) ***	(9)	25,5	13,3	-
Celkové výdaje sektoru vládních institucí	(10) = (4) - (5) + (6) + (8) + (9)	2 132,6	2 200,4	2 266,6

Pozn.: *) Snížení nápravné složky, a tedy i celkových výdajů, se v letech 2018–2020 neuplatní, jelikož nápravná složka je nulová.

**) Navýšení výdajů podle § 10 odst. 4 není v horizontu Rozpočtové strategie predikováno.

***) Pro rok 2018 je možné dle § 34 odst. 2 zvýšit celkové výdaje sektoru vládních institucí až o 0,5 % HDP, pro rok 2019 až o 0,25 % HDP.

Zdroj: Výpočty a predikce MF ČR.

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. Výsledkem je strukturální saldo státního rozpočtu a státních fondů, kterého je nutné dosáhnout ke splnění střednědobého rozpočtového cíle.

Dílí nevýhodou přístupu úpravy přes strukturální saldo je především nutnost cyklického očištění příjmů podle jednotlivých skupin subjektů sektoru vládních institucí. Nicméně vzhledem ke znalosti rozpočtového určení daní je možné v tomto případě aplikovat příslušné poměry na daňových výnosech 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 či 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, 2015). 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 (viz Tabulka 1.2), které jsou v akruální metodice např. přeceněním nebo specifickou metodickou úpravou. 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 a pro detail zejména daňových příjmů viz Tabulka 1.4), čímž vznikne výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů, který slouží jako výchozí bod pro rozpočtový proces (Tabulka 1.5).

Pro rok 2018 tedy činí konsolidovaný hotovostní výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů, odvozený podle zákona č. 23/2017 Sb., celkem 1 394 mld. Kč, pro rok 2019 celkem 1 426 mld. Kč a 1 455 mld. Kč pro rok 2020. Částky, které jsou uvedeny v usnesení vlády ČR k Rozpočtové strategii, jsou oproti Tabulce 1.5, vzhledem k nejistotám spojeným s budoucím vývojem, zaokrouhleny standardním způsobem na celé miliardy korun.

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

(v mld. Kč)

	2018	2019	2020
Úprava daní	3,4	5,2	4,9
Úprava pojistného na sociální pojištění	-5,0	-4,5	-4,3
Úprava sociálních dávek	0,0	-1,2	0,0
Úprava úroků	-8,0	-8,2	-8,3
Další úpravy z titulu pohledávek a závazků	-8,4	-8,9	-10,9
Ostatní úpravy*	-3,0	-2,8	-1,7
Celkem	-21,0	-20,4	-20,3

Pozn.: *) Mezi ostatní úpravy patří např. zahrnutí prodeje majetkových účastí do hotovostních příjmů, 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)

	2018	2019	2020
Daňové příjmy	1 181,4	1 228,1	1 270,5
Ostatní nedaňové příjmy	45,5	45,0	46,3
Příjmy z rozpočtu Evropské unie a z finančních mechanismů	70,0	70,0	70,0
Celkové příjmy	1 296,9	1 343,1	1 386,9

Zdroj: Výpočty a predikce MF ČR.

Tabulka 1.4: Predikce daňových příjmů státního rozpočtu, státních fondů a místních rozpočtů

(v mld. Kč)

	2018			2019			2020		
	Celkem	SR a SF	MR	Celkem	SR a SF	MR	Celkem	SR a SF	MR
Daň z přidané hodnoty	390,8	272,3	118,5	406,2	283,1	123,1	420,0	292,6	127,4
Spotřební daně	156,8	156,8	-	158,9	158,9	-	160,2	160,2	-
Daň z příjmů právnických osob	181,9	118,3	63,6	188,5	122,7	65,8	196,3	127,9	68,4
Daň z příjmů fyzických osob	190,0	126,8	63,2	203,3	136,0	67,3	213,4	142,8	70,6
Příspěvky na sociální pojištění	473,0	473,0	-	493,8	493,8	-	514,0	514,0	-
Silniční daň	6,0	6,0	-	6,1	6,1	-	6,1	6,1	-
Daň z nemovitých věcí	11,3	-	11,3	11,6	-	11,6	12,0	-	12,0
Daň z nabytí nemovitých věcí	11,7	11,7	-	11,1	11,1	-	10,5	10,5	-
Dálniční poplatek	5,0	5,0	-	5,0	5,0	-	5,0	5,0	-
Ostatní daně a poplatky	15,7	4,8	10,9	15,7	4,8	10,9	15,7	4,8	10,9
Odvod z el. ze slunečního záření	1,9	1,9	-	1,9	1,9	-	1,9	1,9	-
Odvod za odnětí půdy ze zem.pūd. fondu	0,2	0,2	-	0,2	0,2	-	0,2	0,2	-
Daň z hazardních her	9,7	4,5	5,2	9,7	4,5	5,2	9,7	4,5	5,2
Celkem daňové příjmy	1 454,1	1 181,4	272,7	1 512,0	1 228,1	283,9	1 565,0	1 270,5	294,5

Pozn.: SR = státní rozpočet, SF = státní fondy, MR = místní rozpočty.

Zdroj: Výpočty a predikce MF ČR.

Tabulka 1.5: Odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů pro roky 2018 až 2020

(v mld. Kč)

		2018	2019	2020
Příjmy sektoru vládních institucí upravené o vliv hosp. cyklu a jednorázová opatření	(1)	2 056,0	2 133,8	2 211,1
Celkové výdaje sektoru vládních institucí	(2)	2 132,6	2 200,4	2 266,6
Strukturální salda ostatních složek sektoru vládních institucí	(3)	10,8	7,2	3,4
Strukturální saldo státního rozpočtu a státních fondů	(4) = (1) - (2) - (3)	-87,4	-73,8	-58,9
Cyklická složka státního rozpočtu a státních fondů	(5)	11,3	11,4	10,9
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)	-76,1	-62,4	-48,0
Úprava aktuálního salda státního rozpočtu a státních fondů na saldo hotovostní	(8)	-21,0	-20,4	-20,3
Celkové hotovostní příjmy státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU)	(9)	1 296,9	1 343,1	1 386,9
Výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU)	(10) = (9) - (7) - (8)	1 394,0	1 425,9	1 455,2

Zdroj: Výpočty a predikce MF ČR.

2 Finanční vztahy k územním samosprávným celkům

Poskytování dotací ze státního rozpočtu do rozpočtů územních samosprávných celků je upraveno zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Struktura hlavních zdrojů financování jednotlivých složek místních rozpočtů zůstává dlouhodobě stabilní. Hlavním zdrojem financování krajů jsou transfery ze státního rozpočtu. U obcí jsou hlavním zdrojem financování daňové příjmy, transfery ze státního rozpočtu jsou z hlediska objemu až na druhém místě. Financování činnosti dobrovolných svazků obcí je zajišťováno transfery ze státního rozpočtu a státních fondů, ale významným zdrojem jsou také prostředky územních rozpočtů. Příjmová strana rozpočtů regionálních rad regionů soudržnosti byla v minulosti tvořena především transfery ze státního rozpočtu určenými na předfinancování výdajů projektů realizovaných v rámci regionálních operačních programů. Vyčíslení finančních vztahů státního rozpočtu a státních fondů vůči územním rozpočtům je orientačního charakteru. Vztahy mezi jednotlivými složkami územních rozpočtů se tento materiál nezabývá.

Na celkovém objemu transferů, které jsou uvolňovány ze státního rozpočtu místním rozpočtům, se podílejí téměř z 99 % obce a kraje. Funkce regionálních rad, jako zprostředkovatele toků prostředků z EU, již skončila s programovým obdobím 2007–2013 a dotace ze státního rozpočtu pro regionální rady jsou ve srovnání s předcházejícím obdobím výrazně nižší.

Transfery poskytované územním rozpočtům z jednotlivých kapitol státního rozpočtu tvoří v současné době z 90 % neinvestiční dotace, tedy pouze 10 % představují dotace investičního charakteru.

Z hlediska objemu prostředků poskytovaných jednotlivými kapitolami státního rozpočtu je dlouhodobě nejvýznamnější kapitola Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Dalšími zdroji jsou kapitola Ministerstva práce a sociálních věcí, kapitola Všeobecné pokladní

správy a Ministerstva dopravy (viz Tabulka 2.1 a Tabulka 2.2).

Kapitolou Všeobecná pokladní správa je poskytován příspěvek, který je určen na částečnou úhradu výdajů spojených s výkonem státní správy. Obce, kraje a hlavní město Praha jej získávají na základě příslušných ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. Hlavní město Praha má specifické postavení, protože vykonává státní správu, která podle zákona přísluší obcím a zároveň i státní správu, jejíž výkon zajišťují kraje. Praze je na úhradu výkonu státní správy poskytován příspěvek dle § 31 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Tabulka 2.1: Finanční vztahy státního rozpočtu a státních fondů k rozpočtům obcí

(v mld. Kč)

	2017	2018	2019	2020
Kapitola Všeobecná pokladní správa	10,3	10,9	11,2	11,6
Příspěvek na výkon státní správy	8,2	8,6	9,0	9,4
Příspěvek na výkon státní správy v hlavním městě Praze	0,9	1,0	1,0	1,0
Ostatní dotace z kapitoly Všeobecná pokladní správa	1,2	1,3	1,2	1,1
Kapitola Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	12,6	12,6	12,6	12,6
Kapitola Ministerstvo práce a sociálních věcí	4,1	4,1	4,1	4,1
Státní fondy	2,5	2,5	2,5	2,5
Jiné prostředky ze státního rozpočtu	9,7	9,7	9,7	9,7
Celkem	39,2	39,7	40,0	40,4

Zdroj: Výpočty a predikce MF ČR.

Tabulka 2.2: Finanční vztahy státního rozpočtu a státních fondů k rozpočtům krajů

(v mld. Kč)

	2017	2018	2019	2020
Kapitola Všeobecná pokladní správa	1,4	1,5	1,6	1,6
Příspěvek na výkon státní správy	1,1	1,2	1,3	1,3
Ostatní dotace z kapitoly Všeobecná pokladní správa	0,3	0,3	0,3	0,3
Kapitola Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	87,0	87,0	87,0	87,0
Kapitola Ministerstvo práce a sociálních věcí	10,3	10,3	10,3	10,3
Kapitola Ministerstvo dopravy	2,6	2,6	2,6	2,6
Státní fondy	3,1	3,1	3,1	3,1
Jiné prostředky ze státního rozpočtu	4,1	4,1	4,1	4,1
Celkem	108,4	108,5	108,6	108,6

Zdroj: Výpočty a predikce MF ČR.

Z kapitoly Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy jsou poskytovány dotace školám a školským zařízením zřizovaným kraji, obcemi a soukromými zřizovateli na přímé náklady na vzdělávání. Jedná se zejména o platy pedagogických a nepedagogických pracovníků, s nimi související pojistné a další platby a ostatní přímé neinvestiční výdaje (například na učebnice či jiné učební pomůcky). Podle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů, krajský úřad rozepíše a přímo přiděluje dotace předškolním zařízením, školám a školským zařízením. V případě zařízení zřizovaných obcemi tyto prostředky tedy neprocházejí rozpočty obcí.

Z kapitoly Ministerstva dopravy je poskytována dotace na úhradu ztráty ze závazku ve veřejné drážní dopravě. Regionální drážní dopravu kraje zajišťují v samostatné působnosti, avšak tuto činnost hradí částečně ze svých daňových příjmů a částečně dotací z resortu dopravy. Dotace je krajům vyplácena do konce roku 2019 na základě memoranda, které uzavřela vláda s Asociací krajů. V roce 2016 vláda schválila usnesením č. 645 ze dne 20. července 2016 novou dohodu s kraji, že tento dotační titul bude pokračovat od roku 2020 po dobu dalších 15 let.

Významným zdrojem financování je kapitola Ministerstva práce a sociálních věcí, z níž jsou zejména obcím poskytovány prostředky na zajištění výkonu sociálně-

právní ochrany dětí. Dotace je poskytována na základě § 58 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, který stanovuje, že náklady vzniklé v souvislosti s výkonem sociálně-právní ochrany dětí hradí stát. Úkoly v této oblasti plní i příslušné krajské úřady. Obce rovněž získávají transfery na výkon pěstounské péče, státní příspěvek zřizovatelů na zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc apod.

Další velkou skupinu transferů představují prostředky na tzv. neinvestiční nedávkové transfery. Tyto prostředky podle stávajícího znění zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, přerozděluje jednotlivým poskytovatelům sociálních služeb kraj.

Územní samosprávné celky jsou rovněž příjemci transferů od státních fondů. Prostředky Státního fondu životního prostředí směřují k financování ochrany vod, přírody ve volné krajině a chráněných územích. Dále jsou podporována opatření na zlepšení stavu ovzduší a půdy. Ze Státního fondu dopravní infrastruktury získávají obce a kraje prostředky na financování oprav a údržby dopravní infrastruktury ve své působnosti. V roce 2017 bude ze Státního fondu dopravní infrastruktury uvolněno navíc celkem 3,0 mld. Kč na financování oprav silnic II. a III. třídy ve vlastnictví krajů. V návaznosti na rozhodnutí krajů budou tyto prostředky poskytnuty přímo organizacím zřízenými kraji pro správu a údržbu silnic, a to buď přímo, nebo prostřednictvím rozpočtů krajů.

Tabulka 2.3: Predikce příjmů územních rozpočtů

(v mld. Kč)

	2017	2018	2019	2020
Daňové příjmy	262,3	272,7	283,9	294,5
Nedaňové příjmy	36,1	36,4	36,8	37,2
Kapitálové příjmy	8,5	7,6	7,3	7,1
Přijaté transfery	155,3	155,9	156,2	156,7
Transfery ze státního rozpočtu a státních fondů obcím	39,2	39,7	40,0	40,4
Transfery ze státního rozpočtu a státních fondů krajům	108,4	108,5	108,6	108,6
Ostatní transfery	7,7	7,7	7,6	7,7
Celkem	462,2	472,6	484,2	495,5

Pozn.: Ostatní transfery zahrnují např. převody z vlastních fondů, transfery ze zahraničí, transfery dobrovolným svazkům obcí či regionálním radám.

Zdroj: Výpočty a predikce MF ČR.

3 Finanční vztahy ke zdravotním pojišťovnám

Systém zdravotnictví je v ČR financovaný primárně z pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Značnou část, přibližně jednu čtvrtinu, přitom hradí za určené skupiny osob stát prostřednictvím Ministerstva financí 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 důležité predikování hlavní položky na straně příjmů, kterou představuje vybrané pojistné. Pro rok 2017 se při odhadu vychází ze zdravotně-pojistných plánů zdravotních pojišťoven. V následujících letech 2018–2020 je predikce pojistného založena na hodnotách Makroekonomické predikce MF ČR (2017), zejména pak na očekávaném objemu mezd a platů v ekonomice. Doplnkovou položkou jsou pak ostatní příjmy (jde např. o očekávané příjmy od zahraničních pojišťoven, sankční příjmy, úroky a příjmy z vlastní činnosti), které jsou odhadovány na základě vývoje v předchozích letech.

Tento přístup není v současné době možné aplikovat na tzv. platbu státu z mnoha příčin. Nejzávažnějším problémem dlouhodobějších predikcí platby je zákonem nastavený valorizační mechanismus, který je založen na úpravách nařízením vlády ČR. Daná změna, pokud je schválena vládou do 30. června, je platná v nadcházejícím roce (podrobněji § 3c odst. 2 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů). Vláda přitom přihlíží k vývoji průměrné mzdy zveřejňované Českým statistickým úřadem, možnostem státního rozpočtu a vývoji finanční bilance veřejného zdravotního pojištění. To z podstaty neumožňuje dlouhodobější odhady. Tento stav byl dlouhodobě sledován jako nevyhovující, a tak se současná vláda ve svém programovém prohlášení (2014) zavázala k přijetí systému automatické valorizace.

V lednu 2017 v rámci společného jednání Ministerstva financí a Ministerstva zdravotnictví nedošlo ke shodě na tom, jak by mechanismus měl konkrétně vypadat. Avšak bylo dojednáno, jak by se měla platba vyvíjet v dalších letech. Pro rok 2018 bude využit stávající mechanismus úpravy formou nařízení vlády, které zvýší vyměřovací základ pro platbu za státní pojištěnce z 6 814 Kč na 7 177 Kč na kalendářní měsíc. Rozpočtové dopady a dopady do příjmů systému veřejného zdravotního pojištění kvantifikuje Tabulka 3.2.

Další zdroje plánuje Ministerstvo zdravotnictví využít spolu s očekávaným nárůstem výběru pojistného na pokrytí vládních priorit v oblasti zdravotnictví. Mezi ně patří zejména navýšení tarifních platů a mezd zaměstnanců ve zdravotnictví o 10 %, zvýšení příplatku nelékařským pracovníkům ve směnném provozu, úhrada léčby prostřednictvím nových léčivých přípravků (zejména tzv. centrová péče), domácí hospicová péče a přirozený nárůst úhrad v ambulancích.

Pro roky 2019 a 2020 pak bude novelizován zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, kde bude přímo uvedeno zvýšení vyměřovacího základu pro platbu za státní pojištěnce na kalendářní měsíc v roce 2019 na částku 7 540 Kč a v roce 2020 na 7 903 Kč (dne 30. ledna 2017 schváleno usnesením vlády č. 84). Podrobněji viz Tabulka 3.1.

Tabulka 3.1: Výhled plateb státního rozpočtu za státního pojištěnce

(v Kč)

	2017	2018	2019	2020
Měsíční vyměřovací základ	6 814	7 177	7 540	7 903
Platba za jednoho státního pojištěnce za měsíc	920	969	1 018	1 067

Zdroj: Novela zákona č. 592/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Tabulka 3.2: Příjmy systému veřejného zdravotního pojištění

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

	2017	2018	2019	2020
Příjmy celkem	276,6	290,5	303,8	316,9
Výběr pojistného na zdravotní pojištění	207,9	217,8	227,6	237,2
Platba státu	65,8	69,8	73,3	76,8
Ostatní příjmy	2,9	2,9	2,9	2,9
Podíl platby státu na celkových příjmech	23,8	24,0	24,1	24,2

Pozn.: Ostatní příjmy systému veřejného zdravotního pojištění jsou např. příjmy od zahraničních pojišťoven, sankční úroky a příjmy z vlastní činnosti.

Zdroj: Hodnota platby státu v roce 2017 byla převzata ze zdravotně pojistných plánů. Výpočty a predikce MF ČR.

Přehled literatury a použitých zdrojů

- ČSÚ (2015): Přehled metod, postupů, zdrojů použitých při sestavení deficitu a dluhu a založených na sestavení sektoru vládních institucí podle ESA 2010. Praha, Český statistický úřad, 2015 [cit. 27. 3. 2017], <http://apl.czso.cz/nufile/Prehled_metod_a_zdroju_2015.pdf>.
- Eurostat (2015): Deficit and Debt Notification Tables (EDP notification tables). Duben 2015 [cit. 21. 3. 2017], <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2022681/More-detailed-description-of-EDP-notification-tables.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.
- Havik, K. et al. (2014): The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps. Brusel, Evropská komise, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, listopad 2014, Economic Papers 535.
- Lang, L., Mareš, J. (2015): Cyklické očišťování salda vládního sektoru. Informační studie 1/2015. Praha, Ministerstvo financí ČR, srpen 2015 [cit. 21. 3. 2017], <http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Odborne-vyzkumy_2015-01_Cyklicke-ocistovani-salda-vladniho-sektoru.pdf>.
- Memorandum o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou železniční osobní dopravou. Rok 2009 [cit. 21. 3. 2017], <<http://www.vyrocenky.cz/dokument?f=f4ac37fd68db046221a5c2ae21d2bbd7>>.
- MF ČR (2013): Metodická příručka Fiskálního výhledu ČR. Praha, Ministerstvo financí ČR, prosinec 2013 [cit. 21. 3. 2017], <http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Makro-fiskalni-vyhled_2013-Q4_Metodicka-prirucka-Fiskalni-vyhled-CR.pdf>.
- MF ČR (2017): Makroekonomická predikce ČR. Praha, Ministerstvo financí ČR, 6. duben 2017 [cit. 6. 4. 2017], <http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Makro-ekonomicka-predikce_2017-Q2_Makroekonomicka-predikce-duben-2017.pdf>.
- Mourre, G., Astarita, C., Princen, S. (2014): Adjusting the Budget Balance for the Business Cycle: The EU Methodology. Brusel, Evropská komise, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, listopad 2014, Economic Papers 536.
- 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.
- Nařízení vlády České republiky č. 181/2016 Sb., o stanovení vyměřovacího základu u osoby, za kterou je plátcem pojistného na veřejné zdravotní pojištění stát.
- Price, R. W., Dang, T., Guillemette, Y. (2014): New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance. Paříž, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, OECD Economics Department Working Papers, No. 1174.
- Programové prohlášení vlády České republiky. Praha, Úřad vlády ČR, 14. února 2014 [cit. 31. 3. 2017], <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf>.
- Směrnice Rady (EU) 2011/85/EU, o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.
- Smlouva o zajištění stabilního financování regionální železniční osobní dopravy. Září 2016 [cit. 21. 3. 2017], <<http://www.asociacekrajcu.cz/download/238>>.
- Usnesení vlády České republiky ze dne 20. července 2016 č. 645 k právnímu zajištění spolufinancování regionální železniční dopravy po roce 2019.
- Usnesení vlády České republiky ze dne 30. ledna 2017 č. 84 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, 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. 561/2004 Sb., o předškolním základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 457/2016 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2017.

Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Zákon č. 24/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti.

Příloha – technické odvození výdajových rámců

Příloha se věnuje technice odvození výdajového rámce pro státní rozpočet a státní fondy. Metody zde používané vycházejí z metod a praxe mezinárodních organizací a jsou rovněž dlouhodobě aplikované na MF ČR.

Celkové výdaje sektoru vládních institucí

Úroveň celkových výdajů sektoru vládních institucí¹ (\overline{G}_{t+1}) podle § 10 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (dále jen „zákon“), respektuje střednědobý rozpočtový cíl vymezený v nařízení Rady (ES) č. 1466/97, o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, ve znění pozdějších předpisů a doprovodných prováděcích dokumentů Evropské komise. Pro následující rok (t+1) jsou maximální celkové výdaje sektoru vládních institucí stanoveny jako:

$$\overline{G}_{t+1} = CAR_{t+1} - M_{t+1} - k_{t+1} + U_{t+1} + H_{t+1} \quad (1)$$

kde:

CAR_{t+1} označuje predikci cyklicky očištěných příjmů sektoru vládních institucí podle § 10 odst. 1 zákona pro rok t+1,

M_{t+1} je očekávaná výše jednorázových a přechodných opatření pro rok t+1 podle § 10 odst. 2 zákona,

k_{t+1} určuje výši podle § 10 odst. 3 zákona, o kterou se snižuje úroveň nápravné složky definované § 11 zákona,

U_{t+1} reprezentuje odhadovanou výši položek specifikovaných § 10 odst. 4 zákona pro rok t+1,

H_{t+1} označuje výši 1 % nominálního HDP prognózovaného pro rok t+1 podle § 10 odst. 1 zákona.

Vzhledem k tomu, že pravidlo pro určení maximálních celkových výdajů sektoru vládních institucí se aplikuje poprvé, je výše nápravné složky podle § 11 nulová. Proto je i složka k_{t+1} v rovnici č. 1 rovna nule. Stejně tak nejsou známy či predikovány žádné okolnosti, které by umožňovaly dle § 10 odst. 4 zákona navýšit celkové výdaje o položky únikových klausulí (složka U_{t+1} rovnice) či snížit výdaje o jednorázové příjmy, případně je navýšit o jednorázové výdaje v duchu § 10 odst. 2 (složka M_{t+1} rovnice) zákona. Proto je v roce 2017 možné rovnici vyjádřit jako:

$$\overline{G}_{t+1} = CAR_{t+1} + H_{t+1} \quad (2)$$

Celkové výdaje sektoru vládních institucí tedy mohou být stanoveny až do úrovně součtu celkových příjmů sektoru vládních institucí očištěných o vliv hospodářského cyklu a 1 % predikovaného nominálního HDP. Pro rok 2018 je navíc možné podle § 34 zákona využít možnost přechodných ustanovení a navýšit částku celkových výdajů sektoru vládních institucí, a tedy i výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů, o 0,5 % HDP, pro rok 2019 pak o 0,25 % HDP. Rovnice č. 2 tak získává pro rok 2018 tvar:

$$\overline{G}_{t+1} = CAR_{t+1} + H_{t+1} + TP_{2018} \quad (3)$$

kde TP_{2018} zachycuje přechodná ustanovení uvedená v § 34 zákona pro odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů pro rok 2018.

Očištění celkových příjmů sektoru vládních institucí o vliv hospodářského cyklu

Z celkových příjmů sektoru vládních institucí lze pomocí statisticko-matematických metod odhadnout vliv hospodářského cyklu. Tato úprava slouží k tomu, že stanovené celkové výdaje sektoru vládních institucí, a následně tedy i celkový výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů, není ovlivněn (či v menší míře) zvýšenou dynamikou příjmů v době expanze ekonomiky, či naopak ztrátou dynamiky, nebo dokonce poklesem příjmů v době recese.

¹ Sektor veřejných institucí dle zákona č. 23/2017, o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, odpovídá svým rozsahem sektoru vládních institucí v metodice ESA 2010 dle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013, o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii, ve znění pozdějších předpisů.

Cyklicky očištěné celkové příjmy sektoru vládních institucí (CAR_{t+1}) jsou potom odvozeny následovně:

$$CAR_{t+1} = \sum_i R_{i,t+1} \cdot \left(\frac{Y_{t+1}^*}{Y_{t+1}} \right)^{\varepsilon_i} + OR_{t+1} \quad (4)$$

kde:

$R_{i,t+1}$ jsou vybrané (*i-té*) prognózované příjmy pro rok $t+1$ citlivé na fázi hospodářského cyklu (produkční mezeru). Za takové příjmy jsou v daňovém systému ČR a odbornou literaturou (viz dále) uvažovány: daň z přidané hodnoty, spotřební daně, daň z příjmů právnických osob, daň z příjmů fyzických osob a příspěvky na sociální a zdravotní pojištění.

$\frac{Y_{t+1}^*}{Y_{t+1}}$ vyjadřuje očekávanou pozici ekonomiky v hospodářském cyklu, resp. velikost produkční mezery vymezenou jako

poměr úrovně potenciálního produktu (Y^*) a skutečného reálného produktu (Y) pro rok $t+1$. Poměr úrovně potenciálního produktu a skutečného reálného produktu je obrácenou hodnotou obvykle vyjadřované velikosti produkční mezery (OG), respektive $Y_{t+1}^*/Y_{t+1} = (1 + OG_{t+1})^{-1}$. Důvodem je právě vyjádření cyklicky očištěné výše daňových příjmů.

ε_i v rovnici č. 4 označuje citlivost dané (*i-té*) kategorie daňových příjmů na velikost produkční mezery. V souladu s aktuální kalkulací citlivostí pro daňovou soustavu v ČR (viz Price et al., 2014, Mourre et al., 2014), využívanou Evropskou komisí i Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, je u daně z přidané hodnoty a spotřebních daní uvažována citlivost na velikost produkční mezery ve výši 1,00, u daně z příjmů právnických osob 1,78, u daně z příjmů fyzických osob 1,65 a u příspěvků na sociální a zdravotní pojištění 0,86. Uvedené parametry citlivostí mohou být přepočítány v případě výraznější změny konstrukce některé daně, případně při pravidelné revizi, jinak zůstávají v čase neměnné.

OR_{t+1} jsou prognózované ostatní příjmy sektoru vládních institucí pro rok $t+1$, které nejsou citlivé na průběh hospodářského cyklu anebo se za takové standardně neuvažují (např. přijaté transfery apod.).

Pro určení potenciálního produktu, který je měřítkem rovnovážné úrovně ekonomiky, při které nedochází k inflačním tlakům a výrobní faktory jsou využívány efektivně, pracuje MF ČR s upravenou metodou Evropské komise (Havik et al., 2014). Ačkoliv obě metody vycházejí z potenciálního produktu stanoveného dvoufaktorovou Cobbovou-Douglasovu produkční funkcí s konstantními výnosy z rozsahu, liší se ve způsobu odhadu dílčích trendů, odlišnými vahami výrobního faktoru práce a kapitálu a v definicích některých veličin, kdy MF ČR upřednostňuje spíše hodnoty z Výběrového šetření pracovních sil, zatímco Evropská komise hodnoty z národních účtů (podrobněji Tabulka A.1). Rovněž pro vyloučení vlivu čistých daní z produktů, které v ČR způsobovaly značné fluktuace při změnách sazeb spotřebních daní, je potenciální produkt v metodě MF ČR vztažen k hrubé přidané hodnotě.

Tabulka A.1: Srovnání metod výpočtu potenciálního produktu Ministerstva financí a Evropské komise

	Metoda	
	Ministerstva financí ČR	Evropské komise
Potenciální produkt	vztažen k reálné hrubé přidané hodnotě	vztažen k reálnému hrubému domácímu produktu
Parametr elasticity výstupu výrobního faktoru práce	spočten jako podíl náhrad zaměstnancům na součtu náhrad zaměstnancům a hrubého provozního přebytku v každém roce	pevně stanovený ve výši 0,65
Určení trendových hodnot	- souhrnná produktivita: HP filtr - ukazatele trhu práce a demografie: klouzavý průměr - odpracované hodiny: HP filtr - zásoba kapitálu: zohledněno využití kapacit - využití kapacit: HP filtr	- souhrnná produktivita: Kálmánův filtr, - odpracované hodiny, - míra participace: HP filtr, - NAWRU: Kálmánův filtr, - zásoba kapitálu: HP filtr
Míra participace	poměr celkové pracovní síly na obyvatelstvu ve věku 15 až 64 let	podíl ekonomicky aktivní populace ve věku 15 až 74 let na celkové populaci ve věku 15 až 74 let
Ukazatele trhu práce	údaje z Výběrového šetření pracovních sil	údaje primárně z národních účtů

Pozn.: HP filtr označuje Hodrickův-Prescottův filtr, NAWRU je zkratka pro míru nezaměstnanosti nezrychlující růst mezd.

Zdroj: Lang a Mareš (2015). Úprava MF ČR.

Vliv ostatních subjektů sektoru vládních institucí na výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů

Pro účely přechodu od celkových výdajů sektoru vládních institucí k celkovému výdajovému rámci státního rozpočtu a státních fondů (§12 zákona) zvolilo MF ČR způsob úpravy salda, namísto úpravy výdajové strany. Výhodou úpravy salda namísto celkových výdajů je pak skutečnost, že není nutné upravovat položky, které nemají na saldo v akruálním vyjádření vliv, avšak na samotné výdaje či příjmy již ano. Typickým příkladem jsou výdaje financované prostředky z fondů EU, které v akruální metodice Evropského systému národních a regionálních účtů z roku 2010 (ESA 2010) mají vždy přímý odraz v akruální příjmové dotaci stejné výše, jakou tvořily výdaje.

Rovnici č. 3 je možné vyjádřit také jako:

$$CAR_{t+1} - \bar{G}_{t+1} = -H_{t+1} - TP_{2018} \quad (5)$$

tedy jako rovnici strukturálního salda (jednorázová a přechodná opatření v příštích letech neočekáváme) sektoru vládních institucí.

Od strukturálního salda celého sektoru vládních institucí následně odečteme prognózaná strukturální salda všech ostatních složek vládních institucí mimo státní rozpočet a státní fondy (SB_{t+1}^{OVI}), abychom tak získali strukturální saldo státního rozpočtu a státních fondů pro rok t+1 ($SB_{t+1}^{SR,SF}$):

$$SB_{t+1}^{SR,SF} = -H_{t+1} - TP_{2018} - SB_{t+1}^{OVI} \quad (6)$$

U ostatních složek vládních institucí je tak nutné primárně stanovit strukturální salda hospodaření místních rozpočtů, zdravotních pojišťoven a ostatních jednotek v subsektoru ústředních vládních institucí, jako jsou veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce či finanční instituce (Česká exportní banka, Exportní garanční a pojišťovací společnost, ...).

Jelikož státní rozpočet a státní fondy rozpočtují příjmy a výdaje v celkovém, nikoliv strukturálním pojetí, spočívá následný krok v přičtení cyklické složky příjmů státního rozpočtu a státních fondů a salda jednorázových a přechodných opatření:

$$B_{t+1}^{SR,SF} = SB_{t+1}^{SR,SF} + CB_{t+1}^{SR,SF} + M_{t+1}^{SR,SF} \quad (7)$$

kde:

$CB_{t+1}^{SR,SF}$ vyjadřuje výši cyklických příjmů státního rozpočtu a státních fondů, kde díky upravené metodě MF ČR využívající na rozdíl od Evropské komise dílčí elasticity jednotlivých daňových titulů uvedené výše, je možné prostřednictvím koeficientů rozpočtového určení daní rozložit na celkové cyklické příjmy sektoru vládních institucí podle výnosů, jimž jsou určeny,

$M_{t+1}^{SR,SF}$ je pak analogicky, jako u sektoru vládních institucí, očekávaná výše jednorázových a přechodných opatření státního rozpočtu a státních fondů pro rok t+1. Jak je uvedeno výše, v horizontu Rozpočtové strategie nejsou žádné takové tituly uvažovány.

Přechod k výdajovému rámci státního rozpočtu a státních fondů

Výsledné saldo v akruální metodice ESA 2010 je potom obráceným způsobem, než kterým se sestavují pro Eurostat a Evropskou komisi notifikační tabulky deficitu a dluhu sektoru vládních institucí (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 a Eurostat 2016, 2017), upraveno do metodiky hotovostních toků, ve které jsou připravovány a hospodaří státní rozpočet a rozpočty státních fondů. Tyto úpravy, označené v rovnici č. 8 jako $DeA_{t+1}^{SR,SF}$, zahrnují především úpravu úrokových výdajů, daňových příjmů včetně příspěvků na sociální pojištění, sociálních dávek důchodového pojištění a další úpravy z titulu pohledávek, závazků a rozdílné metodiky.

Celkové hotovostní saldo státního rozpočtu a státních fondů je na konci odečteno od celkových hotovostních příjmů státního rozpočtu a státních fondů ($HR_{t+1}^{SR,SF}$), čímž vytvoří výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů ($EF_{t+1}^{SR,SF}$):

$$EF_{t+1}^{SR,SF} = HR_{t+1}^{SR,SF} - (B_{t+1}^{SR,SF} + DeA_{t+1}^{SR,SF}) \quad (8)$$

Slovníček pojmů

Akruální metodika znamená, že ekonomické transakce jsou zaznamenány tehdy, kdy se ekonomická hodnota vytváří, transformuje nebo zaniká, nebo když se pohledávky a závazky zvyšují či snižují bez ohledu na to, kdy bude realizovaná 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.

Diskreční opatření představují přímé zásahy orgánů výkonné nebo zákonodárné moci do příjmů a výdajů sektoru vládních institucí.

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 povodně).

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.

Notifikace vládního deficitu a dluhu je kvantifikace fiskálních ukazatelů předkládaná každou členskou zemí EU dvakrát ročně Evropské komisi. Je sestavována v akruální metodice za sektor vládních institucí. Český statistický úřad zpracovává data za čtyři uplynulé roky, MF ČR odhad běžného roku. Notifikace obsahuje jak základní sadu notifikačních tabulek, ve kterých jsou především klíčové ukazatele jako saldo a dluh včetně vysvětlení přechodu na saldo v národní metodice, tak i celou řadu doplňkových dotazníků, jako např. tabulku záruk 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, Českomoravská záruční a rozvojová banka a další instituce - např. Správa železniční dopravní cesty, 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, který sektor vládních institucí má při běžných výkyvech hospodářství, aby nepřekročil hranici pro deficit ve výši 3 % HDP. Pro ČR aktuálně odpovídá úrovni strukturálního salda -1 % HDP.

