

1 Výhodiska a priority návrhu státního rozpočtu na rok 2020

- Programové prohlášení vlády České republiky;
- Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na roky 2023 až 2025 podle zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, schválená usnesením vlády č. 372 ze dne 11. května 2022;
- Makroekonomická predikce České republiky do roku 2025 (zpracovaná Ministerstvem financí v dubnu 2022).

1.1 Makroekonomická predikce s výhledem do roku 2022

Tabulka 1.1: Základní makroekonomické údaje

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
								Predikce	Predikce	Výhled	Výhled
Hrubý domácí produkt	<i>mld. Kč, b.c.</i>	4 098	4 314	4 596	4 768	5 047	5 304	5 595	5 839	6 090	6 344
Hrubý domácí produkt	<i>růst v %, s.c.</i>	-0,5	2,7	5,3	2,5	4,4	2,9	2,4	2,4	2,3	2,2
Spotřeba domácností	<i>růst v %, s.c.</i>	0,5	1,8	3,7	3,6	4,3	3,2	2,9	2,8	2,5	2,1
Spotřeba vlády	<i>růst v %, s.c.</i>	2,5	1,1	1,9	2,7	1,3	3,7	2,2	1,9	1,9	1,9
Tvorba hrubého fixního kapitálu	<i>růst v %, s.c.</i>	-2,5	3,9	10,2	-3,1	3,7	10,5	3,1	2,7	2,6	2,9
Příspěvek zahr. obchodu k růstu HDP	<i>proc. body, s.c.</i>	0,1	-0,5	-0,2	1,4	1,1	-0,7	-0,3	0,0	0,1	0,0
Příspěvek změny zásob k růstu HDP	<i>proc. body, s.c.</i>	-0,7	1,1	0,8	-0,4	0,1	-1,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Deflátor HDP	<i>růst v %</i>	1,4	2,5	1,2	1,3	1,4	2,1	3,0	1,9	1,9	2,0
Průměrná míra inflace	<i>%</i>	1,4	0,4	0,3	0,7	2,5	2,1	2,3	1,6	1,8	1,8
Zaměstnanost (VŠPS)	<i>růst v %</i>	1,0	0,8	1,4	1,9	1,6	1,4	0,4	0,2	0,1	0,0
Míra nezaměstnanosti (VŠPS)	<i>průměr v %</i>	7,0	6,1	5,1	4,0	2,9	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3
Objem mezd a platů (domácí koncept)	<i>růst v %, b.c.</i>	0,5	3,6	4,8	5,7	8,3	9,3	7,5	5,9	5,5	5,0
Poměr salda BÚ k HDP	<i>%</i>	-0,5	0,2	0,2	1,6	1,7	0,3	0,2	0,3	0,4	0,5
<i>Předpoklady:</i>											
Směnný kurz CZK/EUR		26,0	27,5	27,3	27,0	26,3	25,6	25,5	25,1	24,6	24,2
Dlouhodobé úrokové sazby (10 let)	<i>% p.a.</i>	2,2	1,4	0,6	0,4	1,0	2,0	2,2	2,4	2,4	2,4
Ropa Brent	<i>USD/barel</i>	109	99	52	44	54	71	66	65	63	62
HDP eurozóny (EA19)	<i>růst v %, s.c.</i>	-0,2	1,4	2,1	2,0	2,4	1,8	1,0	1,4	1,7	1,8

Zdroj: Makroekonomická predikce ČR (duben 2019).

Česká ekonomika je stále v dobré kondici. V porovnání s výjimečně úspěšným rokem 2017 se však **růst české ekonomiky** mírně zpomaluje. Hospodářský růst je tažen výhradně domácí poptávkou, čistý vývoz jej naopak vlivem zpomalení růstu vývozu a dynamického zvyšování dovozně náročných investic tlumí.

Očekáváme, že se růst české ekonomiky v letech 2019 i 2020 bude pohybovat kolem 2,4 %. Tažen by měl být výhradně domácí poptávkou, a to jak zejména soukromou spotřebou (růst o 2,8 % v roce 2020), tak i investicemi firem a veřejných institucí (růst o 2,7 %).

Hospodářský růst ČR by měl dosahovat vyšších hodnot než růst ekonomiky eurozóny, což by mělo vést k pokračujícímu zvyšování relativní ekonomické úrovně ČR. Očekávaná střednědobá tendence k posilování měnového kurzu a nadprůměrná dynamika mezd a platů

by se měly odrazit ve zvýšení komparativní cenové hladiny. Z hlediska cenové konkurenceschopnosti české ekonomiky by však předpokládaný nárůst nemusel být problematický.

Od počátku roku 2017 se meziroční růst **spotřebitelských cen** pohybuje převážně v horní polovině tolerančního pásma 2 % inflačního cíle České národní banky. V tolerančním pásmu by přitom měl setrvat i v nadcházejících letech. Pro rok 2020 je odhadována průměrná míra inflace ve výši 1,6 %. Proinflačně by měly v budoucnu působit zejména zvyšování jednotkových nákladů práce a růst domácí poptávky v podmínkách kladné mezery výstupu. Opačný dopad na spotřebitelské ceny pak budou mít posilování měnového kurzu či některé netržní faktory, jako například nižší sazby daně z přidané hodnoty pro vybrané komodity.

Na **trhu práce** se ekonomická konjunktura odráží v dynamickém vývoji všech důležitých ukazatelů, což ukazuje, že se ekonomika blíží stavu plné zaměstnanosti. Zaměstnanost podle Výběrového šetření pracovních sil (VŠPS) v letech 2015 až 2018 meziročně rostla o více než 1 %. Zdroje jejího růstu však již jsou do značné míry vyčerpány, a proto se pro rok 2020 očekává jen mírné zvýšení o 0,2 %. Sezónně očištěná míra nezaměstnanosti je od počátku roku 2016 nejnižší v celé EU. V roce 2018 dosáhla 2,2 % a na této hodnotě by měla setrvat až do roku 2020. Je pozitivní, že v jejím rámci se výrazně snižuje počet i podíl dlouhodobě nezaměstnaných.

Zpomalení ekonomického růstu se se zpožděním projevuje i ve **mzdovém vývoji**. Růst průměrné mzdy i objemu mezd a platů pravděpodobně kulminoval v roce 2018. V roce 2020 by se růst objemu mezd a platů měl zpomalit na 5,9 % a u průměrné mzdy na 5,7 %. I tyto nižší nárůsty by však měly vést k výraznému zvýšení reálných mezd i životní úrovně zaměstnanců.

Z hlediska **vnější makroekonomické rovnováhy** dosahuje běžný účet platební bilance od roku 2014 kladného salda. Přebytky bilancí zboží a služeb převyšují schodek prvotních důchodů, na nějž má největší vliv odliv důchodů z přímých zahraničních investic. Mírný přebytek na běžném účtu platební bilance by měl přetrvávat i v dalších letech.

S očekávaným hospodářským vývojem je spojena řada **rizik**, jež v úhrnu považujeme za **výrazně vychýlená negativním směrem**. Pro silně exportně orientovanou českou ekonomiku je významným rizikem nejistota

související s vystoupením Spojeného království z EU. Významné vnější riziko představuje i nárůst protekcionismu, který se projevuje především mezi Spojenými státy americkými (USA) a Čínou. Zvýšení existujících dovozních cel či jejich uvalení na nové druhy zboží ve vzájemném obchodu mezi USA a Čínou, resp. USA a EU, by kromě nepříznivých dopadů na objem zahraničního obchodu, a z něj plynoucích přínosů, mělo negativní vliv též na důvěru ekonomických subjektů. ČR sice obchoduje převážně s ostatními státy EU, nepřímé vystavení vůči některým zemím mimo EU však není zanedbatelné. Zprostředkovaně by českou ekonomiku mohla nepříznivě ovlivnit také případná eskalace problémů italského bankovního sektoru.

Hospodaření sektoru vládních institucí vykázalo za rok 2018 přebytek ve výši 0,9 % HDP a zadlužení pokleslo na 32,7 % HDP, tedy pod úroveň roku 2009. Pro rok 2019 odhadujeme přebytek ve výši 0,3 % HDP a téměř vyrovnané strukturální saldo. Dluh sektoru vládních institucí v poměru na HDP by měl dále klesat na hodnotu 31,5 % HDP. Ve světle zvolnění růstu ekonomiky a postupného uzavírání produkční mezery by fiskální politika měla působit mírně expanzivně a stimulovat domácí poptávku v oblasti spotřeby a investic. V důsledku toho by saldo hospodaření mělo v roce 2020 dosáhnout hodnoty -0,2% HDP, míra zadlužení by však měla klesnout na 30,8 % HDP. Strukturální saldo by pak mohlo dosáhnout hodnoty -0,5 % HDP. ČR by tak nadále měla plnit svůj střednědobý rozpočtový cíl v rámci preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu.

1.2 Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí na léta 2023 až 2025

Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, určuje způsob, jakým se stanovují výdajové rámce pro státní rozpočet a státní fondy v České republice. Výdajové rámce pro státní rozpočet a státní fondy v České republice vycházejí ze zákonem stanoveného strukturálního schodku. Jeho výši zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ve svém původním znění stanovil na maximálně -1 % hrubého domácího produktu. Fakticky se však výdajové rámce odvozovaly od takzvaného střednědobého rozpočtového cíle. S příchodem epidemie a nutnosti pružné reakce hospodářské politiky byl zákonem č. 207/2020 Sb. navýšen prostor pro fiskální expanzi. Zákon umožnil odvodit výdajové rámce pro rok 2021 ve výši odpovídající strukturálnímu deficitu 4 % hrubého domácího produktu. Další vývoj epidemické situace a přijetí stimulačních opatření v rámci zákona č. 609/2020 Sb. si vyžádaly navýšení povoleného strukturálního deficitu, který pro rok 2023 činí nejvýše 5,1 % hrubého domácího produktu. Pro další roky musí být maximální strukturální deficit sniženy vždy alespoň o 0,5 procentního bodu. Aplikace a popis odvození střednědobých výdajových rámců je

obsahem Rozpočtové strategie sektoru veřejných institucí na roky 2023 – 2025 (dále pouze „Strategie“).

Strategie byla schválena vládou České republiky jako závazný dokument pro přípravu návrhu státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a jejich střednědobých výhledů s možností aktualizace o novou prognózu příjmů státního rozpočtu a státních fondů, příjmů z rozpočtu Evropské unie a z finančních mechanismů či opatření nezbytné k pokrytí výjimečných událostí jako stav ohrožení nebo živelná pohroma.

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

Ačkoliv rizika a nejistoty ohledně budoucího vývoje jsou značná, je velmi pravděpodobné, že se česká ekonomika

bude v následujících letech nacházet pod úroveň 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.

V důsledku uzavírání záporné produkční mezery se snižuje velikost cyklické složky příjmů. Výše výdajových rámců je také ovlivněna hospodařením ostatních složek veřejných financí, jelikož výše strukturálního salda, ze kterého se výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů odvozují, 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. Aplikací příslušných

ustanovení zákona č. 23/2017 Sb. a metodických postupů verifikovaných Úřadem Národní rozpočtové rady byly odvozeny konsolidované výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů.

Příznivější vývoj veřejných financí oproti predikci ze srpna 2021 umocněný odhodláním vlády o rychlejší konsolidaci vede k záměru přímo snížit výdajové rámce pod maximální mez danou zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Rozsah zpřísnění však zohledňuje extrémní geopolitickou nejistotu a rizika predikcí, stejně jako potřebu reagovat na socioekonomické důsledky válečného konfliktu na Ukrajině, což bude rovněž předmětem připravované novely zákona o státním rozpočtu na letošní rok. Navržené výdajové rámce se tak na rok 2023 odvozují ze strukturálního deficitu meziročně nižšího o 0,9 procentního bodu, tj. ze strukturálního schodku 4,7 % HDP (oproti původní, zákonem maximálně povolené hodnotě 5,1 % HDP).

Tabulka 1.2: Srovnání výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU/FM)

(v mld. Kč)

		2019	2020	2021	2022
Výdajový rámec duben 2019	(1)	-	1 598	1 661	1 730
Výdajový rámec v dokumentaci u SR 2019 a střednědobého výhledu na 2020 a 2021	(2)	1 583	1 604	1 667	-
Schválené konsolidované výdaje SR a SF a střednědobý výhled	(3)	1 540	1 511	1 575	-
Rozdíl nového a původního výdajového rámce	(4) = (1) - (2)	-	-6	-6	-
Rozdíl nového rámce a schválených konsolidovaných výdajů SR a SF	(5) = (1) - (3)	-	87	86	-

Zdroj: Usnesení vlády ČR č.278/2019. Výpočty a predikce MF ČR.

Tabulka 1.3: Maximální hotovostní salda státního rozpočtu a státních fondů

(v mld. Kč)

		2019	2020	2021	2022
Salda dle rozpočtové dokumentace					
Maximální saldo státního rozpočtu a státních fondů *	(1)	-85,6	-65,9	-65,0	-
Maximální saldo státního rozpočtu	(2) = (1) - (3)	-83,4	-63,2	-61,6	-
Saldo státních fondů	(3)	-2,2	-2,7	-3,4	-
Salda z odvození nových rámců					
Maximální saldo státního rozpočtu a státních fondů *	(4)	-	-60,7	-61,4	-71,3
Maximální saldo státního rozpočtu	(5) = (4) - (6)	-	-58,0	-58,0	-67,9
Předpoklad salda státních fondů	(6)	-	-2,7	-3,4	-3,4

Pozn.: *) Celkové hotovostní příjmy minus výdajový rámec.

Zdroj: Usnesení vlády ČR č.278/2019. Výpočty a predikce MF ČR.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech umožňuje Ministerstvu financí, aby částky stanovené v Rozpočtové strategii sektoru veřejných institucí ČR byly v průběhu přípravy návrhu státního rozpočtu ČR a rozpočtů státních fondů či jejich střednědobých výhledů aktualizovány mimo jiné o změnu prognózovaných celkových příjmů včetně příjmů prostředků z rozpočtu EU

a z finančních mechanismů na příslušný rok upravených o vliv hospodářského cyklu a o vliv jednorázových a přechodných operací. Z návrhu příjmů a výdajů kapitol státního rozpočtu a státních fondů na rok 2023 vyplývá, že konsolidovaný střednědobý výdajový rámec pro státní rozpočet a státní fondy je v souladu s aktualizovaným výdajovým rámcem na rok 2023.

1.3 Autonomní scénář a hlavní vlivy změn politik

Směrnice Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států v článku 9, odst. 2, písmeno b) vyžaduje zahrnutí "projekcí pro každou hlavní položku výdajů a příjmů sektoru vládních institucí s podrobnějšími upřesněními pro úroveň subsektorů centrálních vládních institucí a fondů sociálního zabezpečení za rozpočtový rok a období po něm následující za

předpokladu nezměněných politik". Postup stanovení jednotlivých položek obsahuje zejména Konvergenční program ČR (viz tabulka 1). Tato část blíže rozebírá autonomní vývoj a provedená opatření s důrazem finanční vztahy mezi ústředními vládními institucemi resp. státním rozpočtem a fondy sociálního pojištění (zdravotními pojišťovnami).

Tabulka 1.4: Hospodaření sektoru vládních institucí
(v % HDP)

	2021	2022	2023	2024	2025
	% HDP				
Saldo sektoru vládních institucí					
Vládní instituce	-5,9	-4,5	-3,2	-2,9	-2,7
Ústřední vládní instituce	-6,3	-4,9	-3,7	-3,3	-3,1
Státní vládní instituce	-	-	-	-	-
Místní vládní instituce	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3
Fondy sociálního zabezpečení	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,1
Vládní instituce					
Celkové příjmy	40,5	40,4	40,0	38,5	37,6
Celkové výdaje	46,4	45,0	43,2	41,4	40,3
Příjmové položky					
Daňové příjmy	18,3	18,1	18,1	18,0	17,7
Daně z výroby a z dovozu	11,5	11,5	11,5	11,4	11,2
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	6,8	6,6	6,6	6,6	6,5
Kapitálové daně	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociální příspěvky	16,6	16,0	15,6	15,2	15,0
Sociální pojištění	10,0	9,7	9,5	9,3	9,3
Zdravotní pojištění (bez pojištěnce)	4,5	4,4	4,3	4,2	4,2
Platba za státního pojištěnce	2,1	2,0	1,8	1,7	1,6
Důchod z vlastnictví	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Ostatní	5,0	5,8	5,7	4,8	4,3
Výdajové položky					
Náhrady zaměstnancům a mezispotřeba	16,8	16,3	15,7	15,2	15,0
Náhrady zaměstnancům	11,0	10,3	9,8	9,6	9,5
Mezispotřeba	5,8	6,0	5,8	5,7	5,6
Sociální platby	17,8	17,4	17,1	16,7	16,3
Naturální sociální transfery poskytované tržními výrobci	3,7	3,5	3,3	3,2	3,1
Sociální dávky jiné než naturální	14,0	13,9	13,8	13,5	13,1
Úroky	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2
Dotace	3,3	2,4	2,0	1,9	1,8
Tvorba hrubého fixního kapitálu	4,7	4,7	4,9	4,0	3,6
Kapitálové transfery	0,9	1,1	0,5	0,5	0,5
Ostatní	2,3	2,2	2,1	2,0	2,0

Pozn.: Platba za státního pojištěnce je predikována na základě platné legislativy. Její případné změny a dopady na hospodaření jsou uvedeny v text.

Zdroj: Výpočty a predikce MF ČR

Předchozí vláda připravila nastavení výdajů státního rozpočtu a státních fondů v souladu s maximálními

výdajovými rámci (resp. mírně pod nimi), což implikovalo pro státní rozpočet navržený deficit

376,6 mld. Kč, v letech výhledu pak 362 resp. 343 mld. Kč. Součástí návrhu státního rozpočtu byly i nastavené transfery místním rozpočtům a zdravotním pojišťovnám. Byl naplánován růst vyměřovacího základu pro platbu za státního pojištěnce o 11,3 % na 14570 Kč z důvodu obavy, že budou v průběhu roku vyčerpány zůstatky zdravotních pojišťoven. To mělo přinést do rozpočtů zdravotních pojišťoven více než 14 mld. Kč. V souladu s tím bylo očekáváno, že saldo hospodaření sektoru fondů sociálního zabezpečení skončí přebytkem ve výši 0,1 % HDP.

Současná vláda návrh přepracovala a navrhla saldo ve výši 280 mld. Kč. Rozdíl téměř 100 mld. Kč v navržených deficitech pak zůstává i pro léta výhledu. K tomu přispěly jak vyšší příjmy, tak úspory na straně výdajů. Vyšší příjmy sektoru vládních institucí jdou na vrub příznivější makroekonomické predikci a týká se všech subsektorů vládních institucí. Úspory byly nalezeny v oblastech jako platy nebo neinvestiční transfery včetně platby za státní pojištěnce. S účinností od 1. července 2022 by mělo dojít k poklesu vyměřovacího základu zpět na hodnotu z roku 2020, čímž by platba na jednoho

pojištěnce měla zůstat meziročně nezměněna. S ohledem na vývoj zdravotního systému v dosavadní části roku a vysoké hodnoty zůstatků na účtech zdravotních pojišťoven se tato úprava nijak neprojeví ve změně výdajů. Ostatní úspory by pak měly vést ke zlepšení salda subsektoru ústředních vládních institucí, nicméně část tohoto zlepšení bude negována opatřeními souvisejícími s válkou na Ukrajině a rostoucími cenami, což primárně bude financováno státním rozpočtem v položkách mezipotřeby, náhrad zaměstnancům, dotací a především sociálních dávek.

Zamýšlený valorizační systém automatického zvýšení plateb za státního pojištěnce od roku 2023 by znamenal navýšení příjmů sektoru vládních institucí z titulu fondů sociálního zabezpečení. Zároveň však bude znamenat výdaj státního rozpočtu. Předpokládáme, že ovlivní i výdaje zdravotních pojišťoven, zejména v oblasti naturálních sociálních transferů, mezipotřeby a náhrad zaměstnancům, avšak nikoliv v plné výši. Počítáme částečně tedy i se zlepšením salda zdravotních pojišťoven a opětovný růst jejich rezerv.