

Důvodová zpráva

k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2021

Obecná část

Návrh zákona o státním rozpočtu legislativně zabezpečuje základní dokument finanční a rozpočtové politiky vlády České republiky. Finanční a rozpočtová politika vlády České republiky na rok 2021 je podrobně popsána ve „Zprávě k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2021“, která je součástí doprovodného materiálu, číselně je pak doložena i dalšími podkladovými materiály.

Návrh státního rozpočtu na rok 2021 je předkládán jako schodkový v objemu příjmů 1488,3 mld. Kč a v objemu výdajů 1808,3 mld. Kč.

Příjmy státního rozpočtu jsou tvořeny zejména z daní, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a nedaňovými příjmy včetně kapitálových. Za nedaňové příjmy se považuje také podíl z výnosu cel, který podle práva Evropské unie zůstává ponechán členským státům na úhradu nákladů spojených s jejich výběrem. Součástí příjmů státního rozpočtu jsou dále peněžní prostředky poskytnuté z rozpočtu Evropské unie na realizaci politik Evropské unie, tj. zejména prostředky poskytnuté z Evropských strukturálních a investičních fondů (Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond) a z Evropského zemědělského a záručního fondu. Dále jsou příjmem státního rozpočtu prostředky z finančních mechanismů EHP/Norsko svěřené České republice na základě mezinárodních smluv.

Výdaji státního rozpočtu jsou zejména výdaje organizačních složek státu včetně příspěvků státním příspěvkovým organizacím, které zabezpečují funkce státu, dotace a příspěvky krajům a obcím, státním fondům, dotace podnikatelským subjektům, nestátním neziskovým organizacím a výdaje související s dluhovou službou. Součástí výdajů státního rozpočtu jsou i odvody peněžních prostředků vlastních zdrojů Evropské unie, prostředky na zajištění předfinancování u výdajů, které jsou spolufinancovány ze zdrojů Evropské unie nebo finančních mechanismů EHP/Norsko a podíly státního rozpočtu na financování těchto výdajů.

Návrh zákona je v souladu s vyhlášenými mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky a je rovněž v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Návrh zákona o státním rozpočtu je slučitelný s právem Evropské unie. Tvorba rozpočtů členských států EU není právem EU přímo upravena. Primární právo EU však v návaznosti na existenci vnitřního trhu EU a Hospodářské a měnové unie a s ohledem na cíle, které EU sleduje (čl. 3 Smlouvy o EU), obsahuje závazky, které do oblasti tvorby státního a veřejných rozpočtů obecně zasahují. Jde především o povinnost vyvarovat se nadměrných schodků veřejných financí (čl. 126 SFEU, Protokol /č. 12/ o postupu při nadměrném schodku) nebo obecněji povinnost provádět národní hospodářskou politiku se záměrem přispívat k dosažení cílů Unie (čl. 120 a násl. SFEU). Závazky z primárního práva EU jsou dále konkretizovány v přímo použitelných nařízeních Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, v platném znění¹, a č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, v platném znění² a ve směrnici Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

Výše citované sekundární předpisy, konkrétně dvě přímo použitelná nařízení, tvoří spolu s rezolucí Evropské rady přijaté v Amsterdamu v červnu 1997 tzv. Pakt o stabilitě a růstu. Ten obsahuje celkem dvě únikové klauzule pro případ nenadálých hospodářských šoků mimo kontrolu vlád nebo pro případ silné hospodářské recese postihující celou eurozónu či EU. V reakci na situace vyvolanou pandemií nového typu koronaviru navrhla Evropská komise dne 20. března 2020 použití maximální flexibility ve vztahu k fiskálním pravidlům prostřednictvím všeobecné únikové klauzule. Původní načasování opatření počítalo s aplikací únikové klauzule pouze pro rok 2020. V průběhu roku se však ukázalo, že bude zřejmě nutné platnost všeobecné únikové klauzule prodloužit i na rok 2021. To bylo stvrzeno ve Strategii pro udržitelný růst na rok 2021, kterou navrhla Evropská komise, a která slouží ke každoroční koordinaci hospodářských politik v EU s akcentem na fiskální politiky. Konkrétně tato Strategie pro udržitelný růst uvádí, že by členské státy měly i v roce 2021 pokračovat v podpoře cílené fiskální stimulace. Po vydání této Strategie byl dne 19. září 2020 navíc členským státům rozeslán dopis podepsaný komisaři pro hospodářství, resp. pro finanční stabilitu, finanční služby a unii kapitálových trhů, kde byla opětovně potvrzena aplikace únikové klauzule pro rok 2021 a vysloveno doporučení, aby fiskální politika členských států v roce 2021 aktivně napomáhala ekonomickému oživení.

¹ 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, v platném znění.

² Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, v platném znění.

Výši střednědobého rozpočtového cíle stanovila pro roky 2020-2022 Evropská komise v únoru 2019 na -0,75 % (vyjádřeno jako poměr strukturálního salda na HDP). V reakci na ekonomické dopady pandemie nového koronaviru, byla na jaře 2020 zákonem č. 207/2020 Sb. schválena novela zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, která dočasně vytvořila fiskální prostor na úrovni strukturálního deficitu ve výši až 4 % HDP pro rok 2021, s postupným snižováním o 0,5 procentního bodu HDP ročně, tj. pro rok 2022 až 3,5 % HDP, pro rok 2023 až 3 % HDP až do roku 2027, přičemž od roku 2028 by Česká republika měla opět plnit současný střednědobý rozpočtový cíl.³ Výdajové rámce bylo možné v průběhu dalších prací v rámci rozpočtového procesu upravit na základě zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, a v roce 2020 nadto ještě zákonem č. 288/2020 Sb., kterým se stanoví termín předložení návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2021 vládě a Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Na základě obou těchto právních norem bylo možné konečné výdajové rámce navýšit.

Dopady návrhu zákona na státní rozpočet se neuvádějí, což vyplývá ze samotného charakteru zákona. Při aplikaci Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) podléhá tento zákon zvláštnímu režimu podle výjimky uvedené v čl. I. 3. 8. písm. b) těchto zásad.

Zvláštní část

K § 1:

Státní rozpočet se navrhuje se schodkem ve výši 320 mld. Kč. V navrhovaném ustanovení jsou obsaženy základní údaje o příjmech a výdajích státního rozpočtu a jeho finančních vztazích k rozpočtu Evropské unie. Součástí finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtu Evropské unie jsou jím přijímané peněžní prostředky z rozpočtu Evropské unie a odvody peněžních prostředků vlastních zdrojů Evropské unie. Výdaje na programové financování jsou i v roce 2021 stanoveny jako průřezový ukazatel v příloze č. 4, a to jedním číslem pro kapitolu.

K § 2:

Součástí návrhu zákona o státním rozpočtu na rok 2021 jsou finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtům krajů, obcí a hl. m. Prahy.

³ Střednědobý rozpočtový cíl (MTO) ČR se do té doby může změnit, mj. v návaznosti na pravidelné přezkumy minimálních MTO na úrovni EU, které se konají každé tři roky.

Obsahem finančních vztahů státního rozpočtu k rozpočtům krajů, k rozpočtům obcí a k rozpočtu hlavního města Prahy jsou příspěvky na výkon státní správy.

K § 3:

Na základě ustanovení § 4 odst. 5 zákona č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou a o doplnění zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění zákona č. 60/1998 Sb., je pro Exportní garanční a pojišťovací společnost, a. s. stanovena výše pojistné kapacity.

K § 4:

Tento převod je uložen v § 36 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech. Vyčíslené prostředky, resp. výše kladného salda důchodového pojištění, budou jako výdaj kapitoly Všeobecná pokladní správa rozpočtově zařazené na položku rozpočtové skladby 5318 - Neinvestiční transfery prostředků do státních finančních aktiv a bankovním převodem po projednání státního závěrečného účtu za předchozí rok Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky poukázány ve prospěch účtu státních finančních aktiv „Rezervy důchodového pojištění“, rozpočtově zařazené na podseskupení položek rozpočtové skladby 411 - Neinvestiční přijaté transfery od veřejných rozpočtů ústřední úrovně.

V Praze dne 19. října 2020

Předseda vlády:

Ing. Andrej Babiš v. r.

Místopředsedkyně vlády a ministryně financí:

JUDr. Alena Schillerová, Ph.D., v. r.