

**Parlament České republiky**

Poslanecká sněmovna

2013

VII. volební období

Návrh

poslanců Miroslava Kalouska, Heleny Langšádlové, Jana Farského a Františka Laudáta

na vydání

**ÚSTAVNÍHO ZÁKONA**

ze dne ..... 2013

**o rozpočtové odpovědnosti**

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

**Úvodní ustanovení**

Čl. 1

(1) Stát a územní samosprávné celky dbají o zdravé a udržitelné veřejné finance.

(1) Veřejné instituce vymezené zákonem tvoří sektor veřejných institucí; při výkonu své činnosti dodržují pravidla transparentnosti, účelnosti, hospodárnosti a efektivity nakládání s veřejnými financemi.

Čl. 2

(1) Veřejná instituce sestavuje návrh rozpočtu na rok a střednědobý výhled rozpočtu nejméně na dva další roky.

(2) Pravidla pro stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí stanoví zákon.

CELEX:32011L0085

Čl. 3

**Národní rozpočtová rada**

(1) Národní rozpočtová rada je nezávislý orgán, který působí v oblasti fiskální a rozpočtové politiky, sleduje vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí a dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti a hodnotí je.

(1) Předsedu, místopředsedy a další členy Národní rozpočtové rady volí Poslanecká sněmovna.

(2) Postavení, působnost, pravomoci a organizační strukturu Národní rozpočtové rady, pravidla jejího financování, hospodaření a další podrobnosti stanoví zákon.

CELEX:32011L0085

## **Limity zadlužení**

### **Čl. 4**

(1) Vláda a Parlament dbají o takový vývoj veřejného dluhu, který nenarušuje stabilitu veřejných financí.

(1) Výši veřejného dluhu se rozumí výše dluhu sektoru veřejných institucí vyjádřená jako procentní podíl na hrubém domácím produktu.

(2) Vláda a Parlament vykonávají svou činnost tak, aby výše veřejného dluhu nepřekročila hodnotu 60 % hrubého domácího produktu.

CELEX:32011L0085

### **Čl. 5**

(1) Výši zadlužení se rozumí výše veřejného dluhu po odečtení výše státního dluhu vzniklého emisí státních dluhopisů, z jejíhož výnosu je vytvářena rezerva peněžních prostředků při financování státního dluhu. Výše státního dluhu se vyjádří jako procentní podíl na hrubém domácím produktu.

(2) Výši zadlužení zjišťuje Národní rozpočtová rada, která ji spolu s výší veřejného dluhu vyhlásí stejným způsobem, jakým se vyhlášují zákony.

(1) Činí-li výše zadlužení nejméně 45 % hrubého domácího produktu, uplatní se postup podle tohoto ústavního zákona od patnáctého dne kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení výše zadlužení.

### **Čl. 6**

(1) Činí-li výše zadlužení nejméně 45 % a zároveň je nižší než 50 % hrubého domácího produktu, vláda neprodleně informuje Poslaneckou sněmovnu o důvodech překročení zadlužení a opatřeních, která přijala, a předloží Poslanecké sněmovně ke schválení, po konzultaci jejich rozsahu s Národní rozpočtovou radou, návrh opatření ke zpomalení růstu zadlužení.

(1) Vláda předloží Poslanecké sněmovně návrh zákona o státním rozpočtu a návrhy rozpočtů státních fondů na následující rok v souladu s přijatými opatřeními.

## Čl. 7

Činí-li výše zadlužení nejméně 45 % hrubého domácího produktu, stát poskytuje státní záruky pouze na základě zákona platného v den vyhlášení výše zadlužení, nebo na základě zákona, který je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců a nadpoloviční většinou všech senátorů.

## Čl. 8

(1) Činí-li výše zadlužení nejméně 50 % a zároveň je nižší než 55 % hrubého domácího produktu, postupuje se podle čl. 6 odst. 1.

(1) Činí-li výše zadlužení nejméně 50 % hrubého domácího produktu, vláda rozhodne o snížení výdajů schváleného rozpočtu na daný rok za podmínek stanovených zákonem. Činí-li výše zadlužení nejméně 50 % hrubého domácího produktu ve dvou a více po sobě následujících letech, snížení se provede pouze v prvním roce, ve kterém zadlužení dosáhlo nejméně 50 %.

(2) Vláda nemusí rozhodnout o snížení výdajů podle odstavce 2 v případech stanovených zákonem.

(3) Vláda předloží Poslanecké sněmovně návrh zákona o státním rozpočtu a návrhy rozpočtů státních fondů na následující rok s výdaji nepřesahujícími výdaje schválené v předcházejícím roce, s výjimkou výdajů stanovených zákonem; byl-li již návrh zákona o státním rozpočtu nebo návrh rozpočtu státního fondu předložen bez naplnění těchto podmínek, vláda takový návrh vezme zpět a neprodleně předloží návrh nový.

(4) Vláda schválí návrhy vyrovnaných rozpočtů zdravotních pojišťoven, které provádějí veřejné zdravotní pojištění; v průběhu rozpočtového období lze zapojit prostředky z minulých let.

(5) Platová základna pro výpočet platů představitelů veřejné moci se sníží v následujícím roce o 20 % a zastaví se růst prostředků na odměnu za práci v sektoru veřejných institucí. Snížení nebo zastavení se provede s účinky od prvního roku následujícího po vyhlášení překročení limitu zadlužení a trvá do konce roku, kdy dojde k vyhlášení výše zadlužení nižší než 50 % hrubého domácího produktu.

## Čl. 9

Činí-li výše zadlužení nejméně 55 % a zároveň je nižší než 58 % hrubého domácího produktu, postupuje se podle čl. 8 odst. 1 až 3 a 6 a vláda

- a) předloží Poslanecké sněmovně návrh vyrovnaného nebo přebytkového státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů; byl-li již návrh zákona o státním rozpočtu nebo návrh rozpočtu státního fondu předložen bez naplnění této podmínky, vláda takový návrh vezme zpět a neprodleně předloží návrh nový,
- a) schválí návrhy vyrovnaných rozpočtů zdravotních pojišťoven, které provádějí veřejné zdravotní pojištění; v průběhu rozpočtového období však nelze zapojit prostředky z minulých let.

## Čl. 10

(1) Činí-li výše zadlužení nejméně 55 % hrubého domácího produktu, územní samosprávný celek schválí svůj rozpočet na následující rok jako vyrovnaný nebo přebytkový. Rozpočet územního samosprávného celku podle předchozí věty může být schválen jako schodkový jen v případě, že schodek je možné uhradit finančními prostředky z minulých let nebo návratnou finanční výpomocí.

(2) Veřejné instituce, na něž se nevztahuje odstavec 1 a čl. 9, nesmí po období, v němž výše zadlužení činí nejméně 55 % hrubého domácího produktu, přijímat nové dlouhodobé závazky vedoucí k navýšení zadlužení.

## Čl. 11

(1) Činí-li výše zadlužení nejméně 58 % hrubého domácího produktu nebo činí-li výše veřejného dluhu více než 60 % hrubého domácího produktu, postupuje se podle čl. 9 a 10 a vláda neprodleně požádá Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry.

(1) Vysloví-li Poslanecká sněmovna vládě důvěru podle odstavce 1, postupuje se po dobu dvanácti měsíců ode dne vyslovení důvěry vládě podle čl. 9 a 10.

## Čl. 12

(1) Výjimky z postupu podle čl. 6 až 11 může stanovit zákon v případě

- a) významného zhoršení ekonomického vývoje nebo zhoršování bezpečnostní situace státu spojené s vyhlášením mimořádných opatření vládou ke zvýšení jeho obranyschopnosti,
- b) nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu,
- b) odstraňování následků živelních pohrom nebo
- c) výdajů vyplývajících z plnění mezinárodních smluv a jiných mezinárodních závazků České republiky.

(1) Podle čl. 8 až 11 se nepostupuje po dobu dvanácti měsíců ode dne vyslovení důvěry vládě po jejím jmenování.

(2) Činí-li v době dvanácti měsíců ode dne vyslovení důvěry vládě po jejím jmenování výše zadlužení nejméně 45 % hrubého domácího produktu, postupuje se podle čl. 6 obdobně.

## Čl. 13

### **Hospodaření územního samosprávného celku**

(1) Územní samosprávný celek hospodaří tak, aby celková výše jeho dluhu nepřekročila 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední čtyři roky.

(1) Překročí-li celková výše dluhu územního samosprávného celku 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední čtyři roky, sníží územní samosprávný celek celkovou výši svého dluhu ročně postupem stanoveným zákonem.

(2) Nesníží-li územní samosprávný celek svůj dluh podle odstavce 2, stát může každoročně pozastavit výnos daní, které jsou určeny územnímu samosprávnému celku, ve výši 5 % z rozdílu mezi celkovou výší dosaženého dluhu a 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední čtyři roky.

(3) Do doby, než územní samosprávný celek sníží celkovou výši svého dluhu pod 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední čtyři roky, pozastavený výnos daní určených územnímu samosprávnému celku lze uvolnit pouze na splacení dluhových závazků územního samosprávného celku přijatých před rokem, v němž stát poprvé pozastavil výnos daní pro porušení povinnosti územního samosprávného celku podle odstavce 2, které trvá.

CELEX:32011L0085

#### Čl. 14

K přijetí zákona podle čl. 1 odst. 2, čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 3, čl. 8 odst. 2 a 3, čl. 12 a čl. 13 odst. 2 je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem.

#### Čl. 15

#### Účinnost

- Tento ústavní zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2015, s výjimkou ustanovení
- a) čl. 8 odst. 5, čl. 9 písm. b) a čl. 13. odst. 3 a 4, které nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2018,
  - b) čl. 14, který nabývá účinnosti patnáctým dnem ode dne vyhlášení tohoto ústavního zákona.

# DŮVODOVÁ ZPRÁVA

## I. Obecná část

Hlavním cílem návrhu ústavního zákona je dosáhnout zdravých a dlouhodobě udržitelných veřejných financí České republiky, které jí poskytnou dostatečný prostor pro rozhodování při realizaci rozpočtové a fiskální politiky a zajistí respektování mezinárodních závazků a to i v případě běžných konjunkturálních výkyvů. Ústavní zákon by měl zlepšit celkové hospodaření České republiky, posílit transparentnost a efektivnost veřejných financí a ve výsledku též podpořit konkurenceschopnost české ekonomiky. Právní předpis také obsahuje číselná fiskální pravidla včetně limitu vládního zadlužení. Návrh dále upravuje zřízení Národní rozpočtové rady.

Cílem navrhované úpravy je vytvořit účinný mechanismus závazků aktuální vlády, kde odklon od principů odpovědné rozpočtové politiky znamená kromě politického reputačního rizika také nástup povinnosti uskutečnit stanovená opatření a v některých případech vyvození přímého represivního postihu ve formě aplikace „sankčního“ mechanismu v závislosti na konkrétním vývoji zadlužení České republiky.

Návrh ústavního zákona by měl představovat hlavní nástroj umožňující postupné dosažení udržitelnosti veřejných financí České republiky, k němuž je nezbytný silný, konzistentní, komplexní a zejména stabilní národní fiskální rámec vymezující institucionální pokrytí, číselná fiskální pravidla (vč. dluhové brzdy), sledování jejich dodržování zajištěné zřízením nezávislé Národní rozpočtové rady a další opatření posilující transparentnost veřejných financí a umožňující naplnění požadavků na rozpočtové rámce vyplývající z práva EU.

Připravovaný předpis dále řeší rozpor mezi odpovědností vlády za dodržování mezinárodních závazků vyplývajících ze Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva“) v oblasti fiskální disciplíny a nástroji, kterými disponuje. Je zřejmé, že vláda má pod přímou kontrolou pouze vybrané ústřední vládní instituce, přičemž rozpočtová politika je realizována všemi úrovněmi vlády v nejširším slova smyslu, tedy i územními samosprávnými celky, zdravotními pojišťovnami a dalšími veřejnými institucemi.

Stávající národní fiskální rámec je v některých parametrech kompatibilní s pravidly rozpočtového dohledu EU a odráží řadu standardních prvků doporučovaných mezinárodními institucemi. Jeho dodržování však není dostatečně závazné, vynutitelné a transparentní. Chybí disciplinující prvky umožňující konsolidovat veřejné finance a zlepšit jejich kvalitativní stránku. Světová finanční krize a navazující dluhová krize eurozóny navíc negativně ovlivňují reálnou ekonomiku České republiky a jejich fiskální důsledky nemusí být pouze cyklické a dočasné.

Při koncipování změn fiskálního rámce je vhodné navázat na jeho stávající parametry a zkušenosti s jeho fungováním. Současný národní rámec je založen na fiskálním cílení, víceletých výdajových rámcích a fiskální decentralizaci. Jeho koncepce vychází z reformy veřejných financí připravené v roce 2003, jejímž hlavním cílem bylo posílit střednědobou dimenzi veřejných rozpočtů.

Hlavní nedostatky současného českého fiskálního rámce lze spatřovat zejména:

- a) ve sklonu k deficitnímu hospodaření,
- b) v absenci mechanismů zabezpečujících proticyklický charakter fiskální politiky,
- c) v absenci prvků omezujících informační asymetrii, podporujících kredibilitu, flexibilitu a transparentnost hospodaření vládního sektoru.

Tyto nedostatky by měl v co možná největší míře odstranit návrh ústavního zákona, jakož i na něj navazující zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Jejich prostřednictvím by měla být nastavena regulace umožňující postupné dosažení udržitelnosti veřejných financí České republiky.

## **Předpokládaný finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty**

Zřízení Národní rozpočtové rady si vyžádá roční náklady ve výši cca 50 mil. Kč. Předpokládá se jejich následující struktura:

- platy členů kolegia - cca 12 mil. Kč
- zaměstnanci kanceláře – dle podmínek pro platové poměry zaměstnanců ve veřejných službách - platy, pojistné, FKSP – celkem: cca 15 mil. Kč
- provozní výdaje – cca 12 mil. Kč (odhad nákladů na pronájem kancelářských prostor v Praze o velikosti cca 300 m<sup>2</sup>)
- ostatní – cca 10 mil. Kč

Další výdaje ze státního rozpočtu a dalších veřejných institucí na realizaci tohoto ústavního zákona budou záviset zejména na rozsahu požadavku naplňování datových požadavků na jednotlivé subjekty (sestavování rozpočtu, rozpočtová skladba atd.). Tyto budou blíže specifikovány zejména v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

V obecné rovině lze předpokládat rozpočtové dopady v oblastech mzdových a souvisejících režijních nákladů a jednorázových investičních nákladů. Konkrétně půjde zejména o náklady související se sestavováním rozpočtů (a střednědobých výhledů) a výkazů o jejich plnění. Lze předpokládat, že tyto náklady budou v prvním roce výrazně vyšší. Obecně však lze připustit, že se nemusí jednat o skutečné zvýšení mzdových nákladů (počtu pracovníků), pokud veřejné instituce zajistí tyto činnosti současnými pracovníky. Využití současného stavu pracovníků se může ukázat jako problematické u malých příspěvkových organizací, zde však lze předpokládat zejména v metodické oblasti podporu ze strany jejich zřizovatelů. Hlavní podíl na jednorázových nákladech vyvolaných novou úpravou bude souviset s přizpůsobením či pořízením nového softwaru, a to jak na straně ministerstva financí, tak i vybraných veřejných institucí. Dále lze zejména v prvním roce po zavedení nových povinností předpokládat nárůst nákladů v oblasti získávání odpovídajících znalostí (školení apod.), příp. pořízení technického nebo jiného vybavení.

## **Soulad navrhované úpravy s mezinárodními závazky a ústavním pořádkem**

### **I. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky**

Navrhovaná právní úprava je plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

### **II. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů a obecnými zásadami práva Evropské unie**

Navrhovaná právní úprava je plně slučitelná s právními zásadami práva Evropské unie a přibližuje právní řád České republiky ustanovením zakládacích smluv a sekundárnímu právu EU.

Vedle snahy upevnit národní fiskální rámec příprava ústavního zákona také sleduje některé požadavky Paktu o stabilitě a růstu reformovaného v roce 2011. Česká republika je povinna adaptovat národní fiskální rámec na požadavky těch ustanovení předpisů Paktu o stabilitě a růstu, která dopadají na všechny členské státy, tedy mimo požadavků dopadajících pouze na státy měnové unie. Dále je povinna řádně a včas transponovat směrnici Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států do vnitrostátního právního řádu.

Východiskem přípravy návrhu ústavního zákona je předpoklad, že provádění rozpočtové politiky a odpovědnost za ně patří do kompetencí členských států EU. Na tomto východisku nic nemění ani Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (dále jen „Fiskální úmluva“). Současně platí, že všechny členské státy EU považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady.<sup>1</sup> Jedním z klíčových principů, na nichž je koordinace hospodářských politik založena, je dodržování zásady zdravých veřejných financí<sup>2</sup>. Respektování této zásady v rámci EU zajišťuje tzv. Pakt o stabilitě a růstu<sup>3</sup>. V Paktu o stabilitě a růstu se všechny členské státy zavázaly dodržovat cíl téměř vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu<sup>4</sup>.

Z primárního práva EU, zejména části třetí, hlavy VIII Hospodářská a měnová politika Smlouvy plynou mj. závazky v oblasti tzv. nadměrného schodku veřejných financí. Tyto závazky jsou stanoveny článkem 126 Smlouvy a Protokolem (č. 12) o postupu při nadměrném schodku, který tvoří součást Smlouvy. Dle Protokolu členské státy dbají mj. na to, aby jim postupy na úrovni vlastního státu v rozpočtové oblasti umožnily plnit jejich závazky vyplývající ze Smluv<sup>5</sup>. Dále jde o závazky týkající se koordinace hospodářských politik – obecně článek 5 Smlouvy, spolupráce v oblasti rozpočtové – články 310 a následující.

V březnu 2012 byla na nejvyšší politické úrovni zástupců členských států EU přijata Fiskální úmluva. Účelem Fiskální úmluvy je přispět k zachování zdravých a udržitelných veřejných financí a předcházet nadměrnému schodku veřejných financí, a to zakotvením pravidel pro schodek veřejných financí vymezených právem EU do vnitrostátních právních řádů jednotlivých smluvních stran. Česká republika se k Fiskální úmluvě nepřipojila. Tato je otevřena ratifikačnímu procesu a její vstup v platnost je vázán na ratifikaci alespoň dvanácti členskými státy EU, jejichž měnou je euro. V preambuli Fiskální úmluvy se konstatuje, že cílem smluvních stran je začlenit ustanovení této smlouvy do primárního práva EU, resp. zakládajících Smluv. Požadavky tzv. Rozpočtového paktu (hlava III, čl. 3, odst. 1), u nichž je požadováno zavedení na základě závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu, jsou promítnuty zejména v návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Konkrétně pak v jeho § 10, 11 a 24. Tyto jsou věnovány stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí, automatickému nápravnému mechanismu, definici „výjimečných okolností“ a činností Národní rozpočtové rady.

S poukazem na sekundární právo EU lze konstatovat, že předkládaná právní úprava respektuje závazky, které pro Českou republiku v této oblasti z členství v Evropské unii vyplývají. Návrh

<sup>1</sup> Čl. 121 Smlouvy o fungování Evropské unie

<sup>2</sup> Čl. 119 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie

<sup>3</sup> Usnesení Evropské rady o Paktu o stabilitě a růstu, 17. června 1997 (97/C 236/01)

<sup>4</sup> Čl. 2a nařízení Rady č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik ve znění novel

<sup>5</sup> Protokol (č. 12) o postupu při nadměrném schodku



ústavního zákona částečně promítá do právního řádu České republiky směrnici Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států a není s ní v rozporu. Plná transpozice směrnice bude docílena až na základě navazujícího právního předpisu a novelizace další související právní úpravy.

V oblasti sekundárního práva EU zasahuje do rozpočtové oblasti:

- a) řada předpisů EU týkajících se poskytování finanční pomoci z rozpočtu EU,
- b) Pakt o stabilitě a růstu (usnesení Evropské rady, přímo použitelná nařízení Rady EU),
- c) směrnice Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

Pakt o stabilitě a růstu byl vytvořen v roce 1997 a v roce 2005 a 2011 byl podstatně novelizován<sup>6</sup> a byla zahájena další novelizace Paktu pro státy, jejichž měnou je euro<sup>7</sup>. Jejich cílem je zejména posílit dohled nad stavy rozpočtů a koordinaci hospodářských politik, přičemž pro členské státy, jejichž měnou je euro, zasahuje úprava novými sekundárními předpisy EU do oblastí dosud v takovém detailu předpisy EU neupravených.<sup>8</sup> V oblasti rozpočtové byla, s odkazem na výše citovaný článek 126 Smlouvy, přijata směrnice Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, tj. o národním souboru opatření, postupů, pravidel a institucí, které tvoří základ pro provádění fiskální a rozpočtové politiky.

Návrh ústavního zákona předpokládá, že k němu bude vydán navazující zákon a novelizovány další právní předpisy platné v dané oblasti.

## **II. Zvláštní část**

### **K čl. 1**

Úvodní článek navrhovaného ústavního zákona stručně vymezuje jeho hlavní záměr a cíl ve vztahu k zdravému a udržitelnému vývoji veřejných financí.

Pojmy zdravé a udržitelné veřejné finance jsou ústředními termíny používanými ve fiskální oblasti jak Smlouvou o fungování EU (viz hlava VIII, čl. 119), tak i nařízeními Evropského parlamentu a Rady (EU) (viz nařízení č. 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 či směrnice Rady 2011/85/EU). Zdravé a udržitelné veřejné finance patří mezi hlavní zásady koordinace hospodářských politik členských států EU, která je uskutečňována v kontextu hlavních směrů hospodářských politik a hlavních zásad politiky zaměstnanosti, jak stanoví Smlouva o fungování EU. Dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí je dle Smlouvy o fungování EU (čl. 140) patrný ze stavu veřejných rozpočtů nevykazujících nadměrný

<sup>6</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy; Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku; Směrnice Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

<sup>7</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy, ve kterých dochází k závažným obtížím, pokud jde o jejich finanční stabilitu v eurozóně, nebo jsou těmito obtížemi ohroženy, KOM (2011) 0819 v konečném znění - 17230/11; Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně - KOM (2011) 0821 v konečném znění - 17231/11.

<sup>8</sup> Např. návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně (KOM (2011) 0821 v konečném znění; CELEX 52011PC0821).

schodek ve smyslu jejího čl. 126 odst. 6. Podle čl. 126 Smlouvy je zajištění zdravého rozpočtového stavu jedním ze dvou pilířů (vedle zvyšování růstového potenciálu) hospodářské a rozpočtové politiky Unie a členských států.

Významným nástrojem pro dosažení těchto cílů je Pakt o stabilitě a růstu. Dle nařízení č. 1175/2011 (či 1177/2011) jsou cílem Paktu o stabilitě a růstu zdravé veřejné finance jakožto prostředek posilující podmínky pro stabilitu cen a silný udržitelný růst podpořený finanční stabilitou, což napomůže k dosažení cílů Unie v oblasti udržitelného růstu a zaměstnanosti. V Paktu stability a růstu se všechny členské státy zavázaly dodržovat tzv. střednědobý rozpočtový cíl (medium term objective, MTO)<sup>9</sup> téměř vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu. Dodržování střednědobého rozpočtového cíle je právně závazné.

Smyslem střednědobého rozpočtového cíle je zajistit rychlý pokrok směrem k udržitelnosti veřejných financí a zvýšit stupeň volnosti rozhodování vlády při nakládání s rozpočtem, především pokud jde o potřeby veřejných investic. Jak již bylo zmíněno, dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí je patrný ze stavu veřejných rozpočtů nevykazujících nadměrný schodek. Konkrétně se jedná o stabilizaci veřejného dluhu pod úroveň 60 % HDP stanovených v primárním právu (a to mj. s ohledem na odhadované náklady stárnutí obyvatelstva a případně i na dodatečné úsilí pro země s vládním dluhem nad 60 % HDP). Poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu by dále neměl překročit referenční hodnotu (stanovenou v Protokolu o postupu při nadměrném schodku jako 3 % HDP). Dodržování střednědobého rozpočtového cíle má umožnit vypořádat se s běžnými konjunkturálními výkyvy a přitom udržovat schodek v maximální výši odpovídající dříve zmíněné referenční hodnotě. K naplnění tohoto cíle by v podmínkách České republiky mělo vést zejména zavedení výdajového pravidla pro sektor veřejných institucí, které naváže na čl. 2 návrhu ústavního zákona a bude podrobněji upraveno v navazujícím zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (viz čl. 14 návrhu ústavního zákona).

Dbát o zdravé a udržitelné veřejné finance je uloženo zejména státu a územním samosprávným celkům, které disponují hlavními nástroji k jejich zajištění.

Hlavním záměrem a cílem ve vztahu k hospodaření sektoru veřejných institucí, pod nímž je vnímán širší kontext institucionálního vymezení, je zajistit dodržování pravidel transparentnosti, účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti nakládání s veřejnými financemi.

Mají-li rozpočtové rámce účinně podporovat rozpočtovou kázeň a udržitelnost veřejných financí, musí komplexně pokrývat veškeré veřejné finance. Také úloha nižších úrovní vlády při zajišťování dodržování Paktu o stabilitě a růstu výrazně vzrostla a je třeba dbát na to, aby se rozsah povinností a postupů stanovených ve vnitrostátních rozpočtových rámcích náležitým způsobem vztahoval na celý sektor veřejných institucí.

Zákon používá pojem „sektor veřejných institucí“, i když původně se uvažovalo o vymezení dotčených subjektů i jiným způsobem, např. přes kritérium zdroje financování (veřejné rozpočty) či použitím obecnějšího pojmu „rozpočtové jednotky“. Vzhledem k úzké provázanosti na nařízení Rady č. 2223/1996 a určité působnosti ČSÚ se však jako nejvhodnější jeví pojem „sektor veřejných institucí“. Tento pojem odráží pojetí EU legislativy

---

<sup>9</sup> Pro členské státy je vymezeno rozmezí střednědobých rozpočtových cílů stanovených konkrétně pro jednotlivé země v cyklicky očištěném vyjádření a bez jednorázových a dočasných opatření pohybující se mezi -1 % HDP a vyrovnaným nebo přebytkovým stavem.

(sektor vládních institucí), jenž však z pohledu ústavního pořádku a jazykového výkladu nemůže používat adjektivum „vládní“, které by bylo užší než zamýšlený rozsah.

Samotný pojem „sektor veřejných institucí“ již v českém právním řádu existuje, a to v zákoně č. 85/1995 Sb., o statistické službě, § 2 písm. w) („*sektorem veřejných institucí* [se rozumí] *organizační složky státu, územní samosprávné celky, státní a ostatní mimorozpočtové fondy, veřejné vysoké školy, zdravotní pojišťovny a ostatní organizace zařazené Českým statistickým úřadem do tohoto sektoru*“). Pojem v zákoně č. 85/1995 Sb. odráží stejný obsah pojmu, jako je předkládán a v doprovodném zákoně o pravidlech rozpočtové kázně zpřesňován.

V českém právním řádu se ovšem vyskytuje také pojem „veřejná instituce“ používaný zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Samotný zákon však pojem dále nedefinuje, dle judikatury se však jedná o širší pojetí než je obsahem pojmu sektor veřejných institucí a nemůže být tudíž zaměňován.

Úprava obdobná navrhované právní úpravě je např. v ústavním zákonu SR o rozpočtovém odpovědnosti, který pracuje s pojmem „subjekty veřejnej správy“, jenž je blíže definován v zákoně č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlech veřejnej správy.

Zákonem<sup>10</sup> bude vymezen sektor veřejných institucí, který bude tvořen takovými institucemi, které naplňují znaky vládního sektoru (dle výše zmíněného nařízení Rady č. 2223 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství) vymezeného Českým statistickým úřadem. Veřejná instituce je zapsána v registru ekonomických subjektů<sup>11</sup> jako jednotka tohoto sektoru národního hospodářství.

Do sektoru veřejných institucí typicky patří:

- a) organizační složka státu a zařízení státu mající obdobné postavení jako organizační složka státu,
- a) státní příspěvková organizace,
- b) státní fond,
- c) veřejná výzkumná instituce,
- d) veřejná vysoká škola,
- e) právnická osoba založená nebo zřízená za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, jejímž zakladatelem nebo zřizovatelem je veřejná instituce podle písmen a), c) až e), g) a m) a která je
  1. převážně financována příjmy od veřejných institucí podle písm. a) až e) nebo povinnými platbami a
  2. řízena veřejnou institucí podle písmen a) až e), nebo ve které taková veřejná instituce může prosadit jmenování, volbu nebo odvolání většiny osob, které jsou statutárním nebo řídicím orgánem nebo jeho členem, nebo většiny osob, které jsou členy dozorčího orgánu právnické osoby,
- f) zdravotní pojišťovna,
- g) územní samosprávný celek,
- h) dobrovolný svazek obcí,
- i) regionální rada regionu soudržnosti,
- j) příspěvková organizace zřízená územním samosprávným celkem, dobrovolným svazkem obcí, nebo městskou částí hlavního města Prahy,

<sup>10</sup> Vymezení sektoru veřejných institucí bude předmětem připravovaného zákona o pravidlech rozpočtové kázně.

<sup>11</sup> Viz § 20, zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů.

- k) právnická osoba založená nebo zřízená za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, jejímž zakladatelem nebo zřizovatelem je územní samosprávný celek, dobrovolný svazek obcí nebo městská část hlavního města Prahy, a
1. která je financovaná převážně svým zakladatelem nebo zřizovatelem nebo povinnými platbami a
  2. ve které veřejná instituce podle písmen h) až k) může prosadit jmenování, volbu nebo odvolání více než poloviny osob, které jsou statutárním, řídicím nebo správním orgánem nebo jeho členem, anebo většiny osob, které jsou členy dozorčího orgánu právnické osoby, Rozpočtovou odpovědností se rozumí transparentnost, účelnost, hospodárnost a efektivnost vynakládání veřejných prostředků.

Transparentnost znamená, že veřejné instituce poskytují veřejnosti veškeré relevantní informace o svém hospodaření, politikách a postupech. Tyto informace jsou poskytovány včas a otevřeným a jednoznačným způsobem. Tím je podporována rozpočtová kázeň a odpovědnost, důvěryhodnost a předvídatelnost rozpočtové politiky realizované sektorem veřejných institucí.

Účelností se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů, hospodárností takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů a efektivností takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.

## **K čl. 2**

Pro efektivní a operativní řízení veřejných financí je žádoucí zajistit hotovostní data za celý sektor veřejných institucí (tzn. povinnosti zde stanovené se týkají pouze veřejných institucí v rámci daného sektoru), sestavovat střednědobý výhled a „rozpočet“ sektoru veřejných institucí (obdobně i závěrečný účet). K tomu je nezbytné zajistit jednotnou a konzistentní datovou základnu, tedy, aby subjekty sektoru veřejných institucí sestavovaly svůj rozpočet minimálně na tři roky. Díky tomu bude potenciálně možné poskytnout kvalitní informace o hospodaření celého zmíněného sektoru, zajistit fungování výdajového pravidla a naplnit požadavky směrnice č. 2011/85/EU v oblasti zajištění hotovostních dat (viz její kapitola II, článek 3, odst. 2). Další kroky k zajištění směrnici požadovaných dat budou realizovány prostřednictvím zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (viz čl. 14 ústavního zákona, který vymezuje oblasti tohoto zákona, k jejichž přijetí bude třeba schválení Poslaneckou sněmovnou a Senátem – pravidla transparentnosti sektoru veřejných institucí).

Stávající quasi deficitní pravidlo fiskálního cílení bude nahrazeno pravidlem výdajovým, jehož konkrétní podobu upraví zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Jde o stanovení výdajového stropu pro sektor veřejných institucí. Pravidlo je inspirováno švýcarským numerickým fiskálním pravidlem aplikovaným na úrovni federální vlády. Pravidlo zohledňuje rysy českého prostředí, aktuální stav veřejných financí a vliv politického cyklu. Pravidlo zároveň respektuje nadnárodní pravidla Evropské unie vyjádřená v souboru právních předpisů známých souhrnně jako Pakt o stabilitě a růstu, a to pro krátkodobé a střednědobé saldo sektoru veřejných institucí a růst jejich výdajů, stejně jako implicitně pro dluhový strop. Pravidlo rovněž odráží prvky numerického fiskálního pravidla týkajícího se strukturálního salda ve Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii.

Existence konzistentní datové základny umožní vládě prostřednictvím rozpočtů pod její přímou kontrolou (státní rozpočet a státní fondy) rychleji a efektivněji reagovat na jiný než předpokládaný vývoj autonomně hospodařících jednotek (např. ÚSC, zdravotní pojišťovny, veřejné vysoké školy apod.) a respektovat numerické fiskální pravidlo. Daný přístup zvýší transparentnost a kredibilitu hospodaření sektoru veřejných institucí a umožní jeho anticyklické působení.

Oproti navrhovanému pravidlu dluhové brzdy je působnost výdajového pravidla zaměřena na krátký a střední horizont a jeho úloha v rozpočtovém procesu je chápána jako více operativní.

Článek 2 představuje výchozí předpoklad pro zavedení výdajového pravidla a naplnění požadavku přímo aplikovatelného práva EU<sup>12</sup>.

### **K čl. 3**

Jedním ze základních cílů zřízení Národní rozpočtové rady (dále jen „NRR“) je snaha vytvořit nezávislou instituci monitorující, hodnotící a podporující přípravu a realizaci fiskální politiky. Zřízení NRR upevní národní fiskální rámec v oblasti vymahatelnosti fiskálních pravidel a podpoří transparentnost a kredibilitu jeho základních pilířů. Pro zajištění tohoto cíle je v ústavním zákoně a následně bude detailně v navazujícím zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti vymezena působnost NRR, postup jmenování jejích členů, způsob jejího financování, pravidla jejího hospodaření a navrhování kandidátů na předsedu, místopředsedu a člena. Vymezení a právní úprava těchto parametrů je základním východiskem pro její další nezávislé fungování. Předseda, místopředsedové a členové Národní rozpočtové rady budou voleni Poslaneckou sněmovnou.

Vymezení základních parametrů NRR v ústavním zákoně jí poskytne nezávislost na výkonné moci a vytvoří předpoklady pro vznik instituce, která svou činností napomáhá k odstranění základních nedostatků stávajícího národního fiskálního rámce a naplní nejlepší mezinárodní praxi v dané oblasti.

Základní působnost NRR bude spočívat ve sledování vývoje hospodaření sektoru veřejných institucí a hodnocení plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti (zejména dodržování plnění číselných fiskálních pravidel). Vyjadřovat se pak Národní rozpočtová rada bude moci ke všem opatřením, postupům, pravidlům a institucím, které mají vliv na provádění rozpočtových politik vládních institucí, a ve výsledku mohou negativně ovlivňovat fiskální cíle. Na základě prováděcího zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti NRR připravuje zprávu o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti, pravidelně předkládá zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a sleduje transparentnost fiskální politiky a rozpočtového procesu (vč. návrhů na zlepšení). Aby byla umožněna efektivní činnost NRR, bude zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti oprávněna v souvislosti s plněním svých úkolů vyžadovat spolupráci od ostatních subjektů sektoru veřejných institucí při poskytování informací a datových zdrojů. Jakožto funkčně nezávislá instituce má NRR možnost vyvíjet z vlastní iniciativy i další činnosti bezprostředně související s monitorováním a hodnocením vývoje veřejných financí v ČR.

Prováděcí zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti kromě působnosti NRR upraví její vedení, požadavky na její členy, postup jejich nominace a volby, způsob financování a hospodaření. Předpokládá se, že NRR bude mít k dispozici odborný aparát o velikosti 10 – 15 zaměstnanců. Vedle funkční a personální nezávislosti bude NRR na vládě (resp. Parlamentu) nezávislá i finančně.

---

<sup>12</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik.

## **K čl. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12**

Zatímco čl. 2 a 13 navrhovaného ústavního zákona upravují operativní číselná fiskální pravidla platná pro celý sektor veřejných institucí i územní samosprávné celky, čl. 4 až 12 zakotvují do národního právního řádu pravidlo regulující vývoj stavové veličiny poměru dluhu sektoru veřejných institucí (upraveného o tzv. dluhovou rezervu) na HDP (tzv. dluhovou brzdu). Ten odráží zejména minulou vládní fiskální politiku a kvalitu používaných makroekonomických predikcí pro přípravu rozpočtů.

Článek 4 fakticky stanovuje horní hranici výše veřejného zadlužení na 60 % HDP. Tato je pro Českou republiku dána mezinárodní smlouvou (závazky vyplývajícími z členství v EU) a měla by být nepřekročitelná. Vzhledem k velikosti produkce národního hospodářství, se může pro Českou republiku hranice 60 % již jevit jako problematická. Malé otevřené ekonomiky jsou vyšší měrou závislé na výkyvech kapitálových trhů, proto ústavní zákon požaduje, aby vláda a Parlament České republiky dbaly o takový vývoj zadlužení, který má pozitivní vliv na stabilitu veřejných financí České republiky, a činily veškeré kroky k tomu, aby výše veřejného dluhu nepřekročila hodnotu 60 % HDP.

Regulace veřejného zadlužení by měla posílit důraz na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, kterou lze definovat například tak, že dluhový poměr opakovaně konverguje k úrovni, která umožňuje realizaci proticyklické fiskální politiky, umožňuje absorpci exogenních šoků, je optimální z hlediska hospodářského růstu a zaručuje kredibilitu sektoru veřejných institucí na kapitálových trzích. Jde tudíž o dlouhodobé udržování výše dluhu v poměru k HDP na této úrovni.

Dluhová brzda bude plnit úlohu korekčního mechanismu uvádějícího veřejné finance do pozice, která má pozitivní vliv na jejich stabilitu a udržujícího výši veřejného zadlužení pod hranici referenční hodnoty pro konvergenční kritérium podílu hrubého vládního dluhu na HDP v běžných cenách (60 % HDP). Tento mechanismus by měl působit nezávisle na vůli výkonné moci a vysílat silný signál kapitálovým trhům ohledně odhodlání vlády k odpovědné a udržitelné fiskální politice.

V konceptu pravidla dluhové brzdy je aplikována definice veřejného dluhu využívaná pro účely postupu při nadměrném schodku v Evropské unii (Protokol č. 12 o postupu při nadměrném schodku) a v rámci Paktu o stabilitě a růstu. Výši veřejného dluhu se rozumí poměr dluhu veřejných institucí, tj. celkového hrubého dluhu sektoru veřejných institucí v nominální hodnotě, konsolidovaného uvnitř a mezi subsektory sektoru veřejných institucí,<sup>13</sup> nesplaceného ke konci roku, vyjádřeného jako procentní podíl na nominálním hrubém domácím produktu. Dluh veřejných institucí je tvořen následujícími kategoriemi dluhových závazků: oběživo a vklady, cenné papíry jiné než účasti s výjimkou finančních derivátů, půjčky.

Referenčními hodnotami pro dluhovou brzdu je dluh veřejných institucí a nominální HDP za předcházející kalendářní rok notifikované v dubnu Českým statistickým úřadem<sup>14</sup> Evropské komisi (Eurostatu) v rámci tzv. zprávy o vládním deficitu a dluhu předkládané členským státem dle nařízení Rady (ES) č. 479/2009, ve znění pozdějších předpisů, jehož výše bude dále Národní rozpočtovou radou snižována o výši státního dluhu vzniklého emisí státních dluhopisů, z výnosu z jejichž prodeje je vytvářena rezerva peněžních prostředků při

<sup>13</sup> Sektor veřejných institucí je zmíněn v čl. 2 ústavního zákona a bude definován v zákoně o pravidlech rozpočtové kázně v souladu s nařízením (ES) č. 2223/96 z 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů Společenství.

<sup>14</sup> ČSÚ zveřejňuje v rámci EDP notifikací k vládnímu deficitu a dluhu tzv. vládní dluh (government debt) v souladu s anglickým zněním nařízení EU č. 479/2009 tj. v souladu s metodikou ESA 95 a Manuálem k vládnímu deficitu a dluhu. Tento dluh nemá (podle maastrichtských kritérií) převýšit 60% HDP.

financování státního dluhu.<sup>15</sup> Výši státního dluhu k vytvoření rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu Národní rozpočtové radě sdělí Ministerstvo financí způsobem, který bude upraven v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Takto upravenou výši veřejného dluhu (dále jen „zadlužení“) Národní rozpočtová rada vyhlásí stejným způsobem, jakým se vyhlášují zákony (v tomto smyslu bude upraven § 2 odst. 1 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), a to do měsíce od prvního zveřejnění výše veřejného dluhu za předchozí rok Českým statistickým úřadem.

V rámci ústavního zákona je využíván princip limitů dluhu spojených s automatickými korekčními mechanismy plnicími funkcí dluhové brzdy. Návrhem ústavního zákona je stanoveno několik tzv. dluhových pásem. Interval dluhových pásem byl stanoven na základě odborných diskuzí a politické shody. Se zvyšující se hodnotou zadlužení dochází k určité akceleraci a zúžení jednotlivých pásem, aby byla zvýšená možnost dosáhnout účinných opatření.

Vychází se z principu vyvození odpovědnosti vůči orgánům a subjektům, které se zásadní měrou podílely na vzniku vysoké úrovně zadlužení České republiky. Opatření jsou realizována kumulativně, to znamená, že pokud výše dluhu přesáhne určitou hranici, je ústavním zákonem uložena povinnost realizovat také opatření, která mají být realizována při nižší hranici dluhu. Pravidlo dluhové brzdy je spojeno zejména s reputačními sankcemi, které vyplývají zejména ze zpráv vypracovávaných Národní rozpočtovou radou (viz navazující zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti). Již samotné zúžení prostoru pro realizaci vládní rozpočtové politiky, však lze považovat za určitý druh sankce. Pravidlo dále obsahuje konkrétní opatření směřující k snížení platů ústavních činitelů a ve finální fázi také k povinnosti vlády požádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry. Dluhová brzda dále představuje součást implementace směrnice o požadavcích na rozpočtové rámce, která požaduje uplatňování numerických fiskálních pravidel podporujících soulad s referenční hodnotou dluhu stanovenou v souladu se Smlouvou o fungování EU. Jednotlivé parametry pravidla mají být dle směrnice specifická pro každý členský stát, nicméně mají podporovat soulad s jeho povinnostmi v oblasti rozpočtové politiky.

Dluhová brzda bude aktivována v okamžiku (resp. patnáctým dnem kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení), kdy výše upraveného zadlužení vyhlášeného NRR dosáhne 45 % HDP. Do této hranice bude hospodaření sektoru veřejných institucí omezováno pouze tzv. operativními číselnými fiskálními pravidly. Při překročení uvedeného limitu budou postupně spouštěna automatická korekční opatření, tedy ústavním zákonem definované povinnosti, které budou veřejné instituce povinny plnit.

V okamžiku, kdy výše upraveného zadlužení vyhlášeného NRR dosáhne 45 % a zároveň bude nižší než 50 % HDP, vláda neprodleně předloží Poslanecké sněmovně zdůvodnění překročení zadlužení 45 % HDP, informaci o jí přijatých opatřeních a navrhne schválit opatření ke zpomalení růstu výše veřejného zadlužení, přičemž rozsah bude navržen po konzultaci s NRR. Vládou předkládané návrhy zákona o státním rozpočtu a rozpočtů státních fondů na následující rozpočtový rok budou připraveny v souladu s výše uvedeným souborem opatření přijatých vládou a opatřeními schválenými Poslaneckou sněmovnou.

Stát od této úrovně podílu dluhu bude podle čl. 7 poskytovat státní záruky pouze na základě zákona platného v den vyhlášení výše zadlužení činící nejméně 45 % nebo ty, které budou schváleny nadpoloviční většinou všech poslanců a nadpoloviční většinou všech senátorů. Tím

---

<sup>15</sup> Dle § 35 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech Ministerstvo financí při financování státního dluhu vytváří rezervu peněžních prostředků z výnosů emisí státních dluhopisů jako zdroje pro vyloučení úrokových rizik a rizik z neumístění primárních emisí státních dluhopisů. Tyto peněžní prostředky a operace s nimi podléhají evidenci ve státních finančních aktivech.

bude omezeno obcházení navyšování poměru dluhu prostřednictvím využívání implicitních závazků a zároveň zachována flexibilita pro možnost schválení záruky např. z titulu mezinárodních závazků státu.

Jakmile výše upraveného zadlužení vyhlášeného NRR dosáhne 50 % a zároveň je nižší než 55 % HDP, vláda kromě předchozího rozhodne o snížení upravených výdajů schváleného státního rozpočtu na běžný rok. Konkrétní struktura snížení výdajů bude záviset na rozhodnutí vlády. Toto ustanovení vládu zaváže realizovat patřičná úsporná opatření již v rozpočtovém roce, v němž dojde k překročení 50 % hranice zadlužení.

Dle detailního návrhu v doprovodném zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti by se mělo jednat alespoň o 3 % (viz dále popsané snížení) v poměrné části ke zbývajícimu období běžného rozpočtového roku. Pro stanovení objemu vázání výdajů se celkové výdaje státního rozpočtu na běžný rok navrhuje snížit o objem výdajů na důchody, výdaje na správu státního dluhu, odvody do vlastních zdrojů Evropské unie, výdaje kryté prostředky z rozpočtu Evropské unie nebo Národního fondu, výdaje na likvidaci škod způsobených živelními pohromami a příspěvky mezinárodním organizacím vyplývající z mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu. Dále se navrhuje, že Vláda nebude muset rozhodnout o snížení výdajů, pokud schválený rozpočet na daný rok již obsahuje meziroční pokles výdajů upravených o výdaje vylučované pro stanovení objemu výdajů státního rozpočtu snižovaných alespoň o 3 %. Tím bude předejito nadměrné tvrdosti zákona ve formě požadavku nadměrného konsolidačního úsilí vlády, která již do schváleného rozpočtu zapracovala výrazná konsolidační opatření. Pokud výše upraveného zadlužení vyhlášeného NRR dosáhne 50 % HDP opakovaně a neustále v několika po sobě následujících rozpočtových letech, snížení se provede pouze v prvním rozpočtovém roce, ve kterém dosáhlo 50 % nebo více. Jinými slovy popsané snížení probíhá pouze v daném roce, reálně tedy jde o snížení výdajů za šest kalendářních měsíců. Popsané snížení výdajů bude probíhat obdobným postupem jako vázání výdajů státního rozpočtu realizované v průběhu roku s tím rozdílem, že nebude možné jejich rozvázání.

Vláda předloží Poslanecké sněmovně návrhy zákona o státním rozpočtu, rozpočtů státních fondů na následující rok s výdaji nepřesahujícími celkové výdaje schválené v předcházejícím rozpočtovém roce. Nárůst je umožněn pouze u hlavních kategorií výdajů, které nejsou pod přímou kontrolou vlády, tj. s výjimkou výdajů na správu státního dluhu, odvody do vlastních zdrojů EU, výdajů krytých prostředky z rozpočtu EU či Národního fondu, výdajů na likvidaci škod způsobených živelními pohromami a příspěvků mezinárodním organizacím vyplývajících z mezinárodních smluv. Pokud vláda takové návrhy rozpočtů již předložila, je povinna stáhnout je z projednávání v Poslanecké sněmovně a neprodleně předložit nové návrhy.

Vláda schválí návrhy vyrovnaných rozpočtů zdravotních pojišťoven s tím, že v průběhu rozpočtového období lze zapojit prostředky z minulých let. Dále dojde od následujícího rozpočtového roku ke snížení platů představitelů státní moci o 20% a zastavení růstu prostředků na odměnu za práci v sektoru veřejných institucí<sup>16</sup>. Toto opatření bude trvat nejméně do roku, kdy dojde ke snížení výše upraveného zadlužení vyhlášeného NRR pod 50 % HDP. Snížení platů i těch představitelů státní moci, kteří se přímo nepodílejí na koncipování fiskální a rozpočtové politiky vlády, by mělo vést k podnícení úsilí k realizaci fiskální konsolidace. Zároveň je od tohoto opatření očekáván silný signalizační efekt demonstrující ochotu a podporu elit vládního sektoru k realizaci této konsolidace.

<sup>16</sup> Zastavení růstu prostředků na platy se vztahuje primárně na zaměstnance ve veřejných službách a správě, vojáky z povolání a zaměstnance armády a bezpečnostních sborů dle nařízení vlády č. 564/2006 Sb., nařízení č. 565/2006 Sb. a nařízení č. 477/2009.



Jestliže výše upraveného zadlužení vyhlášeného NRR dosáhne 55 % HDP a zároveň je nižší než 58 % HDP, vláda kromě předchozího předloží Poslanecké sněmovně návrhy vyrovnaného nebo přebytkového státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů. Pokud vláda takové návrhy již předložila, je povinna stáhnout je z jednání Poslanecké sněmovny a neprodleně předložit návrhy, které jsou v souladu s vymezenými podmínkami. Vláda dále při výši zadlužení 55 % HDP schválí vyrovnané návrhy rozpočtů zdravotních pojišťoven.

Také územní samosprávný celek v tomto pásmu dluhové brzdy schválí dle čl. 10 ústavního zákona na následující rozpočtový rok pouze vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet. Tato povinnost platí jako speciální bez ohledu na ustanovení v článku 13, podle kterého je územní samosprávný celek povinen hospodařit tak, aby jeho celkové celková výše jeho dluhu nepřekročila 60 % průměru jeho skutečných příjmů za poslední čtyři roky.

Jiné veřejné instituce než organizační složky státu, státní fondy, zdravotní pojišťovny a ÚSC nesmí po období, v němž výše upraveného zadlužení vyhlášeného NRR převyšuje 55 % HDP, přijímat nové dlouhodobé závazky, v jejichž důsledku by došlo k nárůstu zadlužení. Toto ustanovení nebrání refinancování dříve přijatých dluhových závazků.

Pokud výše upraveného zadlužení vyhlášeného NRR činí 58 % HDP a více, vláda je kromě předchozích kroků povinna požádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry. Vláda zároveň Poslanecké sněmovně předloží návrh vyrovnaného nebo přebytkového státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů zdravotních pojišťoven. Také ÚSC schválí svůj rozpočet na následující rok pouze jako vyrovnaný nebo přebytkový.

Žádost vlády o vyslovení důvěry neznamená automatické odstoupení vlády, protože jí zejména na základě relevantního zdůvodnění úrovně a stavu dluhu, který může být způsoben řadou faktorů nacházejících se mimo její kontrolu, může být vyslovena důvěra. Nejedná se tedy o žádost o vyslovení důvěry z jiných důvodů např. při spojení otázky důvěry s vládním návrhem zákona, ale pouze o případy, kdy vláda žádá o vyslovení důvěry při překročení 58 % hranice upraveného zadlužení vyhlášeného NRR.

Je-li vládě vyslovena důvěra a výše zadlužení činí 58 % HDP a více, postupuje se podle článků 9 a 10, tj. vláda překládá Poslanecké sněmovně pouze návrhy vyrovnaného nebo přebytkového státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a zdravotních pojišťoven. ÚSC zároveň sestavují pouze vyrovnané či přebytkové rozpočty a ostatní veřejné instituce nesmí přijímat nové dlouhodobé dluhové závazky vedoucí k nárůstu zadlužení.

Povinnosti vztahující se k dluhové brzdě neplatí (tzv. únikové doložky) v případech vymezených doprovodným zákonem při významném zhoršení ekonomického vývoje, stavu ohrožení státu, válečném stavu nebo nouzovém stavu, odstraňování následků živelních pohrom nebo výdajích vyplývajících z plnění mezinárodních smluv a jiných mezinárodních závazků České republiky.

Navrhuje se, aby únikové doložky byly aplikovány po dobu 24 měsíců od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, v němž Český statistický úřad zveřejní ve čtvrtletních národních účtech meziroční pokles HDP očištěného o cenové vlivy za poslední čtvrtletí<sup>17</sup> o nejméně 2,5 procent meziročně nebo o 6 procent za tři roky. Povinnosti by dále neplatily po 24 měsíců od prvního kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, v němž Ministerstvo financí ČR zveřejní, že nezbytné veřejné výdaje spojené s odstraňováním následků živelních pohrom, které zasáhly území České republiky, a výdaje vyplývající z plnění mezinárodních smluv a jiných mezinárodních závazků státu přesáhly v úhrnu 3 % HDP.

---

<sup>17</sup> Předběžný odhad hrubého domácího produktu očištěného o cenové vlivy za 4. čtvrtletí předchozího roku ČSÚ zveřejňuje zpravidla v polovině února běžného roku.

Protože jednotlivá opatření dluhové brzdy představují výrazný zásah do rozhodování vlády o financování jejích priorit a realizaci jejího programového prohlášení, nebylo by žádoucí a spravedlivé, pokud by se aplikovaly ihned po nástupu nové vlády bez toho, aby tato měla prostor pro realizaci kroků, kterými bude moci zabezpečit snížení dluhu. Proto se povinnosti vyplývající z dluhové brzdy neaplikují po dobu 12 měsíců ode dne vyslovení důvěry vládě po jejím jmenování podle čl. 68 odst. 3 Ústavy. Články 8 až 11 se také neaplikují 12 měsíců ode dne vyslovení důvěry vládě, o níž vláda Poslaneckou sněmovnu požádala podle čl. 71 Ústavy. V tomto období se při výši zadlužení 45 % HDP a více postupuje podle čl. 6 ústavního zákona.

### **K čl. 13**

Územní samosprávné celky jsou územní společenství občanů, která mají právní subjektivitu a Ústavou zaručené právo na samosprávu. Jednají vlastním jménem, nabývají majetek a samostatně hospodaří podle vlastního rozpočtu. Při nehospodárnosti či nedostatečné míře odpovědnosti se však mohou dostat do situace, kdy bude jejich právo zásadně omezeno vysokými závazky a platební neschopností, kterou nebudou ani v několika následujících letech schopny ze svých příjmů a ze svého majetku vyřešit. V takových případech často bývá jejich majetek a příjmy předmětem exekuce. Důsledkem je, že územní samosprávný celek není schopen řádně vykonávat samosprávu (občanům územního samosprávného celku Ústavou zaručené právo).

Zařazení pravidla pro územní samosprávné celky je součástí implementace směrnice o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, a to jak v její kapitole IV věnované uplatňování numerických fiskálních pravidel (vč. vymezení důsledků nedodržení pravidel), tak zajištění konzistentní úpravy a komplexního pokrytí všech subsektorů při implementaci požadavků týkajících se numerických fiskálních pravidel a jejich vhodné koordinace (kapitola VI, čl. 12 a 13 směrnice). Konkrétní podoba numerických pravidel a jejich prvků (vč. důsledků nedodržení) je ponechána na uvážení členského státu.

S cílem zabezpečit u územních samosprávných celků rozpočtovou disciplínu, omezit dlouhodobě deficitní hospodaření financované z cizích zdrojů a posílit spoluzodpovědnost za vývoj veřejných financí, je ústavním zákonem zavedena zásada rozpočtového hospodaření, která stanovuje, že výše dluhu územního samosprávného celku by neměla překročit 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů<sup>18</sup> za poslední čtyři roky.

Zvolené pravidlo představuje analogii k ukazateli stupně oddlužení využívanému v rámci standardní finanční analýzy<sup>19</sup>, který odráží schopnost účetní jednotky vyrovnávat vzniklé závazky z vlastních finančních zdrojů. Oproti ukazatelům zadluženosti a likvidity lze spatřovat jeho přednost v tom, že nemá statický charakter. V čitateli je obsažena toková veličina, která představuje průměr za předchozí čtyři období. Za její optimální hodnotu je v podnikové sféře považováno 20 %.

Oba parametry, z nichž ukazatel vychází, jsou kredibilní a nabízejí relativně omezený prostor pro manipulaci. Pravidlo lze jednoznačně metodicky definovat, a odpadá také řešení otázek souvisejících se stranou aktiv rozvahy (účetní odepisování a přečeňování apod.).

---

<sup>18</sup> Příjmy obcí a krajů jsou definovány § 7, resp. § 8 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Datovým zdrojem k jejich zjištění budou finanční výkazy, které jsou na základě vyhlášky MF č. 449/2009 Sb. ve znění pozdějších předpisů v současné době předkládány územními rozpočty do centrálního systému účetních informací státu měsíčně do 20. kalendářního dne následujícího měsíce. Pojem celkové příjmy bude legislativně vymezen.

<sup>19</sup> Převrácená hodnota představuje tzv. dobu návratnosti úvěru. Vypovídací schopnost převrácené hodnoty je však u ÚSC omezená.

Dluh je složkou, která je důsledně sledována věřiteli. Údaj o celkových příjmech je, jak již bylo zmíněno, objektivizován prostřednictvím využití aritmetického průměru za čtyři rozpočtová období. Hlavním důvodem pro použití celkových příjmů je skutečnost, že tento přístup umožňuje i při různé struktuře příjmů obcí a krajů<sup>20</sup> použít jednu kritériální hodnotu uvedeného pravidla.

Co se rozumí výší dluhu a celkovými příjmy není v současné legislativě explicitně stanoveno. Návrh ústavního zákona počítá s tím, že podrobnosti budou upraveny zákonem. Vymezení celkových příjmů a dluhu<sup>21</sup> tak je navázáno na připravovaný zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Vzhledem k tomu, že je fiskální pravidlo konstruováno jako relativní, resp. intenzivní, ukazatel, není u něj nutné zohledňovat velikost, působnost či jiné parametry územních samosprávných celků. Proto také pravidlo nemá diskriminační charakter vůči určitému segmentu územních rozpočtů.

S obdobou uvedeného pravidla se je v současnosti možné setkat také v zahraniční praxi. V různých modifikacích je využíváno ve Francii, Španělsku, Rumunsku, Estonsku, Maďarsku či na Slovensku. Pravidlo ponechává značnou volnost územním samosprávným celkům v jejich hospodaření a vymezuje pouze dluhovou kapacitu, kterou lze v obecné rovině považovat za „bezpečnou“. Zároveň je jeho prostřednictvím zvýšena předvídatelnost vývoje zadluženosti sektoru veřejných institucí. Zahnutí fiskálního pravidla do ústavního zákona však v žádném případě neznamená zbavení odpovědnosti ÚSC za jeho hospodaření ani vznik implicitního závazku na straně státu. Uvedená hranice pouze omezuje nadměrné zadlužování ÚSC, a zvyšuje tím jejich odpovědnost za udržitelnost veřejných financí jako celku.

Dodržování zásady rozpočtového hospodaření ÚSC bude vyhodnocováno každý rok. Do zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, se navrhuje doplnit, že součástí zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření je výrok o dodržování zásady rozpočtového hospodaření. Dále orgán přezkoumávající hospodaření územních samosprávných celků bude povinen informovat ministerstvo financí o ÚSC, které tuto zásadu nedodržely.

V doprovodném zákoně se navrhuje, že jestliže ÚSC nedodrží zásadu rozpočtového hospodaření, tzn. překročí-li celková výše jeho dluhu 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední čtyři roky, sníží ÚSC své zadlužení ročně nejméně o 5 % z rozdílu mezi skutečnou výší svého dluhu a výší dluhu představujícího 60 % průměru jeho skutečných běžných příjmů za poslední čtyři roky.

<sup>20</sup>

Zatímco u obcí ve struktuře příjmů převládají daňové příjmy (více než 50 %), u krajů představují dominantní složku příjmů přijaté transfery (více než 63 %). Na nedaňové příjmy u obcí připadá cca 10 % celkových příjmů a u krajů pak cca 4 %. Kapitálové příjmy tvoří u obcí cca 4 % a u krajů 1 % celkových příjmů.

<sup>21</sup>

Koncepce vymezení dluhu bude vycházet z definice zavedené nařízením Rady (EU) č. 2223/96 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství a nařízením Rady (EU) č. 479/2009 ze dne 25. května 2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení ES. Dluh je vymezen jako dluh v nominální hodnotě, konsolidovaný a nesplacený ke konci roku. Tento dluh je tvořen následujícími kategoriemi závazků: oběživo a depozita (v úvahu připadala např. u dřívější Konsolidační banky Praha), cenné papíry jiné než účasti, půjčky.

Vzhledem k tomu, že časová struktura (splatnosti) dluhových závazků ÚSC mu nemusí umožňovat splnit požadavek rovnoměrného snižování dluhu, ústavní zákon umožní zadržení výnosu daní určených ÚSC, a to ve výši 5 % z rozdílu mezi celkovou výší dosaženého dluhu a 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední čtyři roky. Prostředky pozastavené státem budou ÚSC uvolněny pouze ke snížení jeho dluhových závazků.

Aby bylo zaručeno, že obec či kraj nebude pozastavené prostředky používat na splácení krátkodobých úvěrů přijatých po identifikaci porušení zásady rozpočtového hospodaření, obsahuje ústavní zákon podmínku, že pozastavený výnos daní určených ÚSC lze uvolnit pouze na splácení jeho dluhových závazků přijatých před rokem, v němž došlo k pozastavení části jemu určeného daňového výnosu. Okamžik pozastavení bude specifikován prováděcím právním předpisem a jeho vymezení bude součástí správního rozhodnutí o pozastavení části daňového výnosu určeného ÚSC.

Dodržování zásady rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků bude hodnotit ministerstvo financí na základě podkladů, které obdrží od orgánů přezkoumávajících hospodaření, a na základě účetních a finančních údajů, které mu ÚSC předkládají podle jiných právních předpisů (zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů). Ministerstvo financí bude zveřejňovat seznam územních samosprávných celků, které porušily zásadu rozpočtového hospodaření. Jestliže ÚSC poruší zásadu rozpočtového hospodaření, ministerstvo financí bude zjišťovat, zda v následujícím roce jeho výše převyší 60 % skutečných celkových příjmů územního samosprávného celku a zda dojde k ústavním zákonem požadovanému snížení dluhu. Pokud ÚSC nesplní povinnosti definované ústavním zákonem, ministerstvo rozhodne o pozastavení jeho podílu na rozpočtově určených daních (dani z přidané hodnoty a daních z příjmů podle zákona, který stanoví rozpočtové určení daní); pozastaven bude podíl rovnající se 5 % z rozdílu mezi celkovou výší dosaženého dluhu a 60 % průměru jeho skutečných běžných příjmů za poslední čtyři roky. Pozastavený výnos daní určených ÚSC bude správcem daně uvolněn pouze na splácení dluhových závazků ÚSC.

Zásada rozpočtového hospodaření bude nadále podporována „majetkovými“ ukazateli monitoringu hospodaření prováděného ministerstvem financí.

Vzhledem k tomu, že tento ústavní zákon nabude účinnosti v roce 2015, bude první hodnocení provedeno na jaře 2015. Samotný mechanismus zadržení výnosu daní však bude účinný až od roku 2018.

Z analýzy ministerstva financí vyplývá, že zásadu rozpočtového hospodaření by k 31. prosinci 2011 nedodrželo 422 obcí (v tom 32 měst, z toho 3 statutární města), tj. cca 6,8 % všech obcí. V intervalu mezi 60 a 70 % se ve stejném období nachází 115 obcí, v intervalu 70 až 80 % 78 obcí, v intervalu 80 až 90 % pak 39 obcí a intervalu 90 až 100 % 38 obcí. Ukazatel vyšší než 100 % v daném období vykazovalo celkem 154 obcí. U 82 % obcí vykazuje hodnotu ukazatele pod 30 %, přičemž bez dluhových závazků je cca 57 % obcí. U krajů s nejvyšším dluhem se hodnota ukazatele pohybuje okolo 30 %. Převážná většina obcí zásadu rozpočtového hospodaření porušuje z důvodu předfinancování projektů s příslibenou podporou z fondů EU a způsobu účtování o těchto prostředcích. Tuto skutečnost lze řešit zesílenou metodickou podporou a výraznějším rozřazováním projektů realizovaných malými obcemi, zároveň, jak je uvedeno výše, bude dané řešeno při koncepci definice dluhu.

Právní úprava by měla být doplněna novelizací zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon) ve znění pozdějších předpisů, kterým bude vytvořena

systemová úprava pro řešení situace nadměrně zadlužených územních samosprávných celků. Půjde o proces vedený pod dohledem nezávislého insolvenčního soudu, proto nedojde k zásahu moci výkonné do územní samosprávy. Výsledkem insolvenčního řízení bude vypořádání všech závazků územního samosprávného celku a obnova samosprávy území.



#### **K čl. 14**

Vzhledem k tomu, že prováděcí zákon o rozpočtové odpovědnosti by měl být schvalován oběma komorami Parlamentu České republiky, je nezbytné v návrhu ústavního zákona upravit oblasti, které mají být daným prováděcím předpisem upraveny.

#### **K čl. 15**

Účinnost zákona se předpokládá od 1. ledna 2015 s tím, že u některých ustanovení bude účinnost odložená z důvodu zavedení přechodného období. Odložená účinnost od 1. ledna 2018 je navrhována u opatření dluhové brzdy týkající se zdravotních pojišťoven (čl. 8 odst. 5, čl. 9 písm. b), a u zásady hospodaření ÚSC (čl. 13 odst. 3 a 4).

U čl. 14 se předpokládá účinnost patnáctým dnem ode dne vyhlášení tohoto ústavního zákona s ohledem na to, že dle tohoto článku bude schvalován prováděcí zákon, jehož účinnost je také předpokládána od 1. ledna 2015.

V Praze,, dne 25. 11. 2013

Miroslav Kalousek, v. r.  
Helena Langšádlová, v. r.  
Jan Farský, v.r.  
František Laudát, v. r.