

Parlament České republiky  
Poslanecká sněmovna  
2013  
VII. volební období

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

na vydání

**ZÁKONA**  
**ze dne ..... 2013**  
**o pravidlech rozpočtové odpovědnosti**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

§ 1

**Předmět úpravy**

Tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropské unie<sup>1)</sup> a upravuje pravidla rozpočtové odpovědnosti veřejných institucí v sektoru veřejných institucí a postavení a působnost Národní rozpočtové rady (dále jen „Rada“).

§ 2

**Veřejná instituce**

Veřejnou institucí pro účely tohoto zákona je

- a) organizační složka státu a zařízení státu mající obdobné postavení jako organizační složka státu,
- b) státní příspěvková organizace,
- c) státní fond,
- d) veřejná výzkumná instituce,
- e) veřejná vysoká škola,

---

<sup>1)</sup> Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

- f) 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,
- g) zdravotní pojišťovna,
- h) územní samosprávný celek,
- i) dobrovolný svazek obcí,
- j) regionální rada regionu soudržnosti,
- k) příspěvková organizace zřízená územním samosprávným celkem, dobrovolným svazkem obcí, nebo městskou částí hlavního města Prahy,
- l) 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,
- m) jiný ekonomický subjekt, který splňuje znaky instituce sektoru vládních institucí podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Evropský systém národních a regionálních účtů ve Společenství<sup>2)</sup>,

je-li zároveň v registru ekonomických subjektů, vedeném a spravovaném Českým statistickým úřadem podle zákona o státní statistické službě, jako jednotka sektoru vládních institucí podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Evropský systém národních a regionálních účtů ve Společenství<sup>1)</sup>.

### **Zveřejňování informací**

#### § 3

(1) Pokud tento zákon ukládá ministerstvu financí (dále jen „ministerstvo“) povinnost zveřejňovat informace o naplňování pravidel rozpočtové odpovědnosti veřejnými institucemi, zveřejňuje je ministerstvo na svých internetových stránkách.

(1) Ministerstvo každoročně do 31. října zveřejní na svých internetových stránkách seznam veřejných institucí na základě údajů poskytnutých ministerstvu Českým statistickým úřadem ke dni 30. září tohoto roku.

---

<sup>2)</sup> Nařízení Rady (ES) č. 2223/96 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství, v platném znění.

## § 4

(1) Veřejné instituce jsou povinny ministerstvu předložit informace potřebné k naplnění požadavků stanovených v odstavcích 2 až 4, které nejsou ministerstvu známé z jeho činnosti, a to prostřednictvím centrálního systému účetních informací státu.

- (1) Ministerstvo nejméně jednou ročně zveřejní za sektor veřejných institucí informace o
- podmíněných závazcích podle právních předpisů upravujících účetnictví<sup>3)</sup> s předpokládaným významným dopadem na veřejné finance nejméně v členění na záruky, závazky vyplývající z činnosti veřejných společností vymezených v přímo použitelném předpise Evropské unie upravujícím Evropský systém národních a regionálních účtů ve Společenství<sup>4)</sup> a vybrané dlouhodobé závazky, a o jejich rozsahu,
  - zápůjčkách, úvěrech a návratných finančních výpomocích poskytnutých veřejnými institucemi, jejichž splátky jistiny nebo úroku jsou 90 a více dnů po lhůtě splatnosti,
  - majetkových účastech v obchodních společnostech a dalších podílech držných veřejnými institucemi, a to nejméně o majetkových účastech a podílech, jejichž hodnota je vyšší než 0,01% nominálního hrubého domácího produktu uvedeného za stejné období v naposledy zveřejněné makroekonomické prognóze ministerstva,
  - odhadech dopadu daňových úlev, které lze považovat za výdaje uskutečňované prostřednictvím daňového systému, na příjmy sektoru veřejných institucí.

(2) U veřejných institucí uvedených v § 2 písm. h) až l) nebo u jednotlivých skupin těchto institucí ministerstvo do konce následujícího čtvrtletí zveřejní nejméně celkové příjmy, výdaje a saldo nebo celkové výnosy a náklady nebo jejich odhady za kalendářní čtvrtletí.

(3) Ministerstvo zveřejní za kalendářní měsíc do konce následujícího měsíce nejméně celkové příjmy, výdaje a saldo nebo celkové výnosy a náklady nebo jejich odhady u veřejných institucí neuvedených v odstavci 3, zvláště zveřejní údaje u veřejných institucí uvedených v § 2 písm. g).

(4) Dříve, než zveřejní údaje uvedené v odstavcích 3 a 4, ministerstvo zveřejní popis rozdílů mezi zveřejňovanými údaji a údaji podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Evropský systém národních a regionálních účtů ve Společenství<sup>2)</sup>. Popis ministerstvo připraví ve spolupráci s Českým statistickým úřadem.

(5) Ministerstvo spolu s údaji podle odstavců 2 až 4 zveřejní způsob jejich stanovení.

CELEX:32011L0085

## § 5

### Rozpočet

(1) Rozpočtem veřejné instituce je plán, jímž se řídí financování činnosti veřejné instituce. Rozpočet obsahuje plán příjmů a výdajů a financování vzniklého salda, nebo plán výnosů a nákladů.

(1) Rozpočtem zdravotní pojišťovny je zdravotně pojistný plán, který obsahuje plán příjmů a výdajů zdravotní pojišťovny.

<sup>3)</sup> § 4 odst. 8 písm. d) a § 18 odst. 1 písm. c) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4)</sup> Odstavce 2.28 a 2.42 Přílohy A nařízení Rady (ES) č. 2223/96.

(2) Střednědobým výhledem rozpočtu veřejné instituce je plán příjmů a výdajů, nebo plán výnosů a nákladů, na každý z roků, na který je střednědobý výhled rozpočtu sestavován.

## § 6

### Sestavování návrhu rozpočtu a střednědobého výhledu

(1) Veřejná instituce při sestavování návrhu rozpočtu na následující rok a střednědobého výhledu rozpočtu na nejméně 2 další roky zohledňuje veškeré hospodářské skutečnosti, včetně své ekonomické a finanční situace.

(1) Veřejná instituce zveřejní na svých internetových stránkách nebo jiným způsobem v místě obvyklým

- a) návrh rozpočtu a střednědobého výhledu rozpočtu na nejméně 2 další roky nejméně po dobu 5 pracovních dnů přede dnem jeho projednání příslušným orgánem, nestanoví-li jiný právní předpis jinak,
- b) rozpočet a střednědobý výhled rozpočtu, a to nejpozději do 30 dnů ode dne jeho projednání nebo schválení příslušným orgánem, nestanoví-li jiný právní předpis jinak.

(2) S návrhem rozpočtu veřejná instituce zveřejní informace o schváleném rozpočtu na období předcházející období, na které je předkládán návrh rozpočtu, a o očekávaném plnění rozpočtu za běžné období, nebo údaje o skutečném plnění rozpočtu za předchozí období.

## § 7

Ministerstvo v návrhu státního rozpočtu, střednědobého výhledu a rozpočtové strategie sektoru veřejných institucí uvede souhrnnou informaci o hospodaření veřejných institucí a jejich mimorozpočtových účtů a fondů, a to nejméně v rozsahu jejich souhrnného vlivu na saldo a dluh sektoru veřejných institucí.

CELEX:32011L0085

## § 8

### Prognózy

(1) Veřejné instituce s výjimkou veřejných institucí uvedených v § 2 písm. h) až m) použijí pro přípravu svého rozpočtu a střednědobého výhledu rozpočtu na internetových stránkách ministerstva naposledy zveřejněnou makroekonomickou a fiskální prognózu, jejíž součástí je i prognóza celkových příjmů sektoru veřejných institucí.

(1) Ministr financí může zřídit jako svůj poradní orgán Výbor pro rozpočtové prognózy, který pro účely přípravy státního rozpočtu, rozpočtu státního fondu a zdravotní pojišťovny a jejich střednědobých výhledů posuzuje makroekonomické prognózy a prognózy celkových příjmů sektoru veřejných institucí.

(2) Způsob jednání Výboru pro rozpočtové prognózy, jeho vnitřní organizaci, požadavky na jmenování a důvody pro odvolání jejího člena, stanovení kritérií pro posuzování makroekonomické prognózy a prognózy celkových příjmů sektoru veřejných institucí stanoví statut a jednací řád, které vydává ministerstvo.

### **Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí**

(1) Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí (dále jen „strategie“), která vychází z makroekonomické prognózy a prognózy celkových příjmů sektoru veřejných institucí, je součástí konvergenčního programu<sup>5)</sup>. Strategii vypracuje každoročně ministerstvo nejméně na období následujících 3 let.

(1) Strategie obsahuje

- a) celkové výdaje sektoru veřejných institucí stanovené podle § 10, a to jednou částkou na každý z roků,
- b) výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů podle § 12, a to jednou částkou na každý z roků,
- c) postup stanovení celkových výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů podle § 12,
- d) prognózy hlavních položek příjmů a výdajů sektoru veřejných institucí při nezměněných hospodářských politikách, a to jednou částkou na každý z roků,
- e) popis dopadů plánovaných střednědobých hospodářských politik<sup>4)</sup> na sektor veřejných institucí v členění podle hlavních položek příjmů a výdajů z popisu je zřejmý postup dosažení střednědobého rozpočtového cíle stanoveného v konvergenčním programu podle přímo použitelného předpisu Evropské unie<sup>1)</sup> ve srovnání s prognózami při nezměněných hospodářských politikách,
- f) finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtům územních samosprávných celků,
- g) finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtům veřejných institucí podle § 2 písm. g) a ke zvláštnímu účtu všeobecného zdravotního pojištění<sup>6)</sup>.

(2) Ministerstvo předkládá návrh strategie vládě tak, aby jej projednala do 30. dubna téhož roku.

### **Stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí**

(1) Ministerstvo částku celkových výdajů sektoru veřejných institucí stanoví jako výši prognózovaných celkových konsolidovaných příjmů sektoru veřejných institucí upravených o vliv hospodářského cyklu a o vliv jednorázových a přechodných operací na příslušný následující rok. Celkové výdaje sektoru veřejných institucí jsou již konsolidovány o jejich vzájemné finanční vztahy a jsou stanoveny podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Evropský systém národních a regionálních účtů ve Společenství<sup>1)</sup>.

(1) Jednorázovými a přechodnými operacemi se rozumí příjmy a výdaje sektoru veřejných institucí, které mají pouze krátkodobě časově omezený dopad na jejich rozpočty.

<sup>5)</sup> Čl. 7 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.

<sup>6)</sup> <sup>1)</sup> Zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Ministerstvo projedná s Radou vliv jednorázových a přechodných operací na příjmy a výdaje sektoru veřejných institucí. Rada k vlivu operací vydá bez zbytečného odkladu stanovisko, které ministerstvo zveřejní. Nesouhlasí-li ministerstvo se stanoviskem Rady, zveřejní odůvodnění nesouhlasu.

(2) Částka celkových výdajů sektoru veřejných institucí se snižuje o jednu třetinu výše nápravné složky podle § 11, která v daném roce překračuje 2 % nominálního hrubého domácího produktu za předchozí rok, který je v běžném roce naposledy publikován Českým statistickým úřadem.

(3) Částku celkových výdajů sektoru veřejných institucí je možné navýšit o

- a) výdaje sektoru veřejných institucí vzniklé na základě zhoršování bezpečnostní situace státu spojené s vládou vyhlášenými mimořádnými opatřeními ke zvýšení jeho obranyschopnosti, na základě nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu,
- b) úhrn výdajů sektoru veřejných institucí spojených s odstraňováním následků živelních pohrom a výdajů sektoru veřejných institucí vyplývajících z plnění mezinárodních smluv a jiných mezinárodních závazků České republiky, pokud by dle prognózy ministerstva přesáhl 3 % nominálního hrubého domácího produktu prognózovaného ministerstvem na toto období,
- c) dodatečné výdaje související s prognózovaným významným zhoršením ekonomického vývoje, pokud ministerstvo předpovídá v daném roce čtvrtletní meziroční pokles hrubého domácího produktu očištěného o cenové vlivy o nejméně 5 % nebo pokud předpovídá, že pokles hrubého domácího produktu očištěného o cenové vlivy dosáhne nejméně 10 % za 3 roky.

(4) Ministerstvo výši výdajů podle odstavce 4 písm. c) stanoví pouze se souhlasným stanoviskem Rady, které ministerstvo zveřejní.

(5) Ministerstvo společně s Radou vypracuje a zveřejní postup při stanovení jednorázových a přechodných operací a úpravě celkových příjmů o vliv hospodářského cyklu.

CELEX:32011L0085

## § 11

### **Nápravná složka**

(1) Nápravnou složkou se rozumí nástroj k úpravě odchylky skutečného výsledku hospodaření sektoru veřejných institucí od výsledku předpokládaného.

(1) Nápravná složka je v běžném roce určena součtem nápravné složky z předchozího roku a rozdílu skutečných celkových výdajů sektoru veřejných institucí za předchozí rok stanovených podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Evropský systém národních a regionálních účtů ve Společenství<sup>1)</sup>, které jsou v běžném roce zveřejněny Českým statistickým úřadem a které Český statistický úřad sdělí ministerstvu nejpozději k 1. dubnu a 1. říjnu, a celkových výdajů sektoru veřejných institucí, které jsou vypočteny v běžném roce za předchozí rok zpětně podle § 10 na základě údajů zveřejněných Českým statistickým úřadem.

(2) Nápravná složka se snižuje o částku uplatněnou podle § 10 odst. 3 v předchozím roce.

(3) Nápravná složka se v běžném roce může snížit o výši výdajů, které vznikly na základě jiných vnějších skutečností, než které jsou uvedeny v § 10 odst. 4. Zahrnutí těchto výdajů a stanovení jejich rozsahu je možné pouze po obdržení souhlasného stanoviska Rady. Ministerstvo stanovisko Rady zveřejní.

CELEX:32011L0085

## § 12

### **Výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů**

(1) Ministerstvo z celkových výdajů sektoru veřejných institucí uvedených v § 10 po vyloučení prognózovaného výsledku hospodaření veřejných institucí s výjimkou prognózovaného výsledku hospodaření státního rozpočtu a státních fondů stanoví závazný celkový konsolidovaný výdajový rámec pro státní rozpočet a státní fondy.

(1) Ministerstvo stanoví výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů zveřejní.

(2) Rada vydá bez zbytečného odkladu ke stanovení výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů stanovisko, které ministerstvo zveřejní. Nesouhlasí-li ministerstvo se stanoviskem Rady, zveřejní odůvodnění nesouhlasu.

(3) Ministerstvo společně s Radou vypracuje a zveřejní postup při stanovení výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů z celkových výdajů sektoru veřejných institucí podle § 10.

CELEX:32011L0085

### **Hospodaření územního samosprávného celku**

## § 13

(1) Překročí-li celková výše dluhu územního samosprávného celku k rozvahovému dni 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední 4 kalendářní roky, územní samosprávný celek je povinen v následujícím kalendářním roce snížit svůj dluh nejméně o 5 % rozdílu mezi vykázaným dluhem a 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 kalendářní roky.

(1) Skutečným celkovým příjmem územního samosprávného celku se pro účely tohoto zákona rozumí souhrn všech peněžitých plnění přijatých do jeho rozpočtu<sup>7)</sup> v průběhu kalendářního roku konsolidovaných podle jiného právního předpisu<sup>8)</sup>.

(2) Celkovou výší dluhu územního samosprávného celku se pro účely tohoto zákona rozumí hodnota jeho nesplacených závazků z

- a) jistin vydaných dluhopisů,
- b) jistin přijatých úvěrů, zápůjček a návratných finančních výpomocí,
- c) realizace plnění ze záruk a
- d) vystavených směnek.

<sup>7)</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>8)</sup> Vyhláška č. 449/2009 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti, ve znění pozdějších předpisů.

## § 14

Nesníží-li územní samosprávný celek svůj dluh podle § 13 a jeho dluh k následujícímu rozvahovému dni převyšuje 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 kalendářní roky, ministerstvo může rozhodnout v následujícím kalendářním roce o pozastavení převodu jeho podílu na výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů, s výjimkou daně z příjmů právnických osob, jejímž poplatníkem je příslušný územní samosprávný celek, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby<sup>9)</sup>, které jsou určeny územnímu samosprávnému celku, a to ve výši 5 % z rozdílu mezi celkovou výší dosaženého dluhu a 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední 4 kalendářní roky.

## § 15

(1) Správce daně na základě rozhodnutí ministerstva pozastaví převod podílu územního samosprávného celku na výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů ve výši uvedené v rozhodnutí, a to nejpozději do 14 dnů ode dne, kdy rozhodnutí obdržel.

(2) Pokud částka uvedená v rozhodnutí je vyšší než podíl územního samosprávného celku na výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů, správce daně pozastaví převod podílu do doby, než pozastavovaný podíl dosáhne částky uvedené v rozhodnutí.

## § 16

Nepřevyšuje-li dluh územního samosprávného celku, jemuž byl pozastaven převod podílu na výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů, k následujícímu rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 kalendářní roky, ministerstvo rozhodne o uvolnění jeho pozastaveného podílu na výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů a zrušení pozastavování podílu na výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů.

## § 17

(1) Územní samosprávný celek může požádat ministerstvo o uvolnění pozastaveného podílu na výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů k uhrazení svého dluhu vzniklého před rokem, v němž došlo k pozastavení podílu. V žádosti uvede dluh, na jehož úhradu požaduje uvolnění pozastaveného podílu.

(1) Ministerstvo rozhodne o uvolnění pozastaveného podílu územního samosprávného celku na výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů. V rozhodnutí uvede, v jaké výši má být pozastavený podíl uvolněn a dluh, na jehož splacení je určen.

## § 18

(1) Správce daně do 14 dnů ode dne obdržení rozhodnutí ministerstva podle § 17 odst. 2 převede uvolněný podíl územního samosprávného celku na výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů na účet územního samosprávného celku.

---

<sup>9)</sup> § 3 odst. 1 písm. a) a § 4 odst. 1 písm. h) zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).



(1) Územní samosprávný celek použije uvolněný podíl na výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů na úhradu dluhu uvedeného v rozhodnutí do 60 dnů ode dne jeho připsání na účet územního samosprávného celku.

(2) Územní samosprávný celek účtuje o uvolněném podílu na výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů odděleně.

(3) Nepoužije-li územní samosprávný celek uvolněný podíl na výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů na úhradu dluhu uvedeného v rozhodnutí do 60 dnů ode dne připsání tohoto podílu na účet územního samosprávného celku, je povinen do 14 dnů od uplynutí této lhůty vrátit uvolněné peněžní prostředky zpět na účet správce daně.

## § 19

(1) Ministerstvo každý rok vyhodnocuje údaje o příjmech a dlužích územních samosprávných celků a o výsledcích hodnocení ministr financí informuje vládu.

(1) Vznikne-li územním samosprávným celkům povinnost podle ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti schválit svůj rozpočet jako vyrovnaný nebo přebytkový, ministerstvo každý rok zveřejní seznam územních samosprávných celků, které tuto povinnost porušily.

## Výše veřejného dluhu

## § 20

Pro stanovení výše veřejného dluhu se použije dluh sektoru veřejných institucí vzniklý do konce předchozího kalendářního roku a nominální hrubý domácí produkt za předchozí kalendářní rok, které Český statistický úřad oznámil v měsíci dubnu běžného roku Evropské komisi podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku<sup>10)</sup>.

CELEX:32011L0085

## § 21

Činí –li výše veřejného dluhu více než 60 % hrubého domácího produktu, Vláda navrhne opatření vedoucí ke snížení veřejného dluhu podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku<sup>11)</sup>.

## § 22

(1) Dosáhne-li zadlužení nejméně 50 % hrubého domácího produktu, vláda rozhodne o snížení formou vázání alespoň 3 % výdajů schváleného státního rozpočtu na daný rok

<sup>10)</sup> ) Článek 1 a čl. 3 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 479/2009 ze dne 25. května 2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství (v platném znění).

<sup>11)</sup> ) Nařízení Rady (ES) č. 1467/1997 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (v platném znění).

v poměrné části ke zbývajícimu období daného roku. Činí-li výše zadlužení nejméně 50 % hrubého domácího produktu ve dvou a více po sobě následujících letech, vázání se provede pouze v prvním roce, ve kterém zadlužení dosáhlo 50 %.

(1) Pro stanovení objemu vázání prostředků státního rozpočtu podle odstavce 1 se celkové výdaje státního rozpočtu na daný rok snižují o

- a) objem výdajů na důchody,
- b) objem výdajů na správu státního dluhu,
- c) odvody do vlastních zdrojů Evropské unie,
- d) výdaje již kryté prostředky z rozpočtu Evropské unie či Národního fondu,
- e) výdaje na likvidaci škod způsobených živelními pohromami a
- f) příspěvky mezinárodním organizacím vyplývající z mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu.

(2) Vláda nemusí rozhodnout o vázání výdajů podle odstavce 1 v případě, že schválený zákon o státním rozpočtu na daný rok již snižuje úhrn výdajů státního rozpočtu po odečtení výdajů podle odstavce 2 ve srovnání se skutečnými výdaji státního rozpočtu upravenými podle odstavce 2 za předchozí rok alespoň o 3 %.

(3) Návrh zákona o státním rozpočtu a návrhy rozpočtů státních fondů na následující rok předložené Poslanecké sněmovně nesmí přesahovat výdaje schválené v předcházejícím roce s výjimkou

- a) objemu výdajů na důchody,
- b) objemu výdajů na správu státního dluhu,
- c) odvodů do vlastních zdrojů Evropské unie,
- d) výdajů krytých prostředky z rozpočtu Evropské unie či Národního fondu,
- e) výdajů na likvidaci škod způsobených živelními pohromami a
- f) příspěvků mezinárodním organizacím vyplývající z mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu.

## § 23

Podle ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti upravujících postup veřejných institucí při dosažení zadlužení nejméně 45 % hrubého domácího produktu se nepostupuje

- a) v případě významného zhoršení ekonomického vývoje po dobu 24 měsíců od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, v němž Český statistický úřad ve čtvrtletních národních účtech zveřejní meziroční pokles hrubého domácího produktu očištěného o cenové vlivy za poslední čtvrtletí o nejméně 2,5 % meziročně nebo o 6 % za 3 roky,
- b) v případě nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu,
- c) po dobu mimořádných opatření vyhlášených vládou ke zvýšení obranyschopnosti státu v případě zhoršování bezpečnostní situace státu, nebo
- d) po dobu 24 měsíců od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, v němž ministerstvo zveřejní, že úhrn nezbytných výdajů státního rozpočtu spojených s odstraňováním následků živelních pohrom, které zasáhly území České republiky, a výdajů vyplývajících z plnění mezinárodních smluv a jiných mezinárodních závazků České republiky přesáhl 3 % hrubého domácího produktu.

## Rada

### § 24

#### (1) Rada

- a) zjišťuje výši zadlužení a vyhláší ji do jednoho měsíce ode dne prvního zveřejnění výše veřejného dluhu za předchozí rok Českým statistickým úřadem,
- b) hodnotí plnění číselných fiskálních pravidel, kterými jsou zejména pravidlo limitů zadlužení, stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí, odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů a hospodaření územního samosprávného celku, a vypracovává a předkládá na jednání Poslanecké sněmovny zprávu o jejich plnění před schválením státního závěrečného účtu,
- c) sleduje vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí,
- d) vypracovává a předkládá na jednání Poslanecké sněmovny zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, která obsahuje hodnocení, jakým způsobem mohou plánované vládní politiky svými přímými dlouhodobými dopady pravděpodobně ovlivnit udržitelnost veřejných financí,
- e) vypracovává stanovisko k výpočtu hodnoty nápravné složky podle § 11.

(2) Stanoviska a zprávy Rada zveřejní bez zbytečného odkladu způsobem umožňujícím dálkový přístup.

CELEX:32011L0085

### § 25

Rada si může vyžádat informace a součinnost veřejných institucí související s plněním činností v rámci její působnosti. Veřejné instituce jsou v mezích své působnosti povinny poskytnout součinnost a informace.

### § 26

(1) Funkce člena Rady je veřejnou funkcí.

(1) Členové Rady vykonávají své funkce osobně a pro jejich výkon nesmějí přijímat ani vyžadovat pokyny od jiného orgánu nebo osoby.

(2) Rada každoročně zpracuje a zveřejní plán své činnosti.

(3) Rada schvaluje návrh rozpočtu Úřadu Rady.

(4) Rada schvaluje jednací řád Rady.

### § 27

(1) Rada se skládá z 5 členů. Jejimi členy jsou předseda, 2 místopředsedové a 2 členové.

(1) Předseda Rady jedná jménem Rady navenek.

(2) První místopředseda zastupuje předsedu v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti. V jednotlivých případech může předseda pověřit svým zastupováním druhého místopředsedu.

(3) Předseda Rady nebo první místopředseda je oprávněn zúčastnit se s hlasem poradním schůze vlády a jednání Výboru. Požádá-li předseda Rady nebo jím určený člen Rady o slovo, musí mu být uděleno.

(4) Předseda Rady nebo první místopředseda se účastní schůzí Poslanecké sněmovny, Senátu nebo jejich orgánů, pokud jsou projednávány zprávy nebo stanoviska Rady. Požádá-li předseda Rady nebo jím určený člen Rady o slovo, musí mu být uděleno.

## § 28

(1) Předseda Rady je zvolen nadpoloviční většinou hlasů přítomných poslanců Poslanecké sněmovny na návrh vlády.

(1) Místopředsedové Rady jsou zvoleni nadpoloviční většinou hlasů přítomných poslanců Poslanecké sněmovny. Prvního místopředsedu navrhuje Senát a druhého místopředsedu Česká národní banka.

(2) Další 2 členové Rady jsou zvoleni nadpoloviční většinou hlasů přítomných poslanců Poslanecké sněmovny. Jeden člen je navržen ministerstvem a druhý člen je navržen společně alespoň 7 zastupiteli, kteří vykonávají funkci hejtmana nebo primátora hlavního města Prahy.

(3) Není-li člen Rady navržen podle odstavců 1 až 3 tím, kdo je oprávněn do 6 měsíců ode dne zániku funkce člena Rady, může být navržen jednou pětinou všech poslanců Poslanecké sněmovny.

(4) Není-li člen Rady zvolen podle odstavců 1 až 3 do 60 dnů ode dne předložení návrhu Poslanecké sněmovně jen proto, že Poslanecká sněmovna v uvedené lhůtě o této věci nehlasovala, platí, že Poslanecká sněmovna s návrhem souhlasí.

## § 29

(1) Členem Rady může být zvolena fyzická osoba, která

- a) je plně svéprávná,
- b) nebyla pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin,
- c) má ukončené vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu a
- d) je v oboru financí či makroekonomie uznávanou a zkušenou osobností s praxí v oboru v délce nejméně 10 let.

(2) Nikdo nemůže být zvolen do funkce člena Rady více než dvakrát.

## § 30

(1) Do funkce člena Rady nelze navrhnout fyzickou osobu, která nesplňuje předpoklady podle zákona stanovujícího předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích<sup>12)</sup>.

(1) S funkcí člena Rady je neslučitelná

- a) funkce v politické straně nebo v politickém hnutí,
- b) členství v řídicích, dozorčích a kontrolních orgánech podnikající právnické osoby,
- c) funkce poslance nebo senátora Parlamentu České republiky,
- d) funkce člena vlády,
- e) funkce soudce
- f) funkce poslance Evropského parlamentu,
- g) funkce člena Evropské komise,

---

<sup>12)</sup> Zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů.

- h) funkce uvolněného člena zastupitelstva územního samosprávného celku,
- i) funkce člena bankovní rady České národní banky,
- j) samostatná výdělečná činnost s výjimkou činnosti vědecké, literární, publicistické, umělecké a pedagogické a s výjimkou správy vlastního majetku,
- k) jakákoliv činnost, která může způsobit střet zájmů mezi prováděním této činnosti a činností člena Rady.

(2) Členem Rady nesmí být zvolena osoba, která v předchozích 3 letech vykonávala funkci člena vlády, poslance či senátora Parlamentu České republiky, uvolněného člena zastupitelstva vyššího územního samosprávného celku.

### § 31

(1) Funkční období člena Rady je 6 let.

(1) Funkční období počíná dnem zvolení, je-li funkce člena Rady neobsazena, jinak dnem následujícím po dni skončení funkčního období dosavadního člena Rady. Nový člen Rady se volí nejpozději 2 měsíce před řádným uplynutím funkčního období člena Rady. V ostatních případech je člen Rady do funkce navržen a zvolen tak, aby období ode dne zániku funkce člena Rady do dne zvolení nového člena Rady nebylo delší než 2 měsíce.

(2) Člen Rady, jehož funkční období skončilo, vykonává svou funkci do dne složení slibu nově zvoleného člena Rady.

### § 32

(1) Člen Rady se ujímá výkonu funkce složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny, ne však dříve než dnem následujícím po dni, kdy zanikla funkce dosavadního člena Rady.

(1) Slib člena Rady zní: „Slibuji na svou čest a svědomí, že funkci člena Národní rozpočtové rady budu vykonávat nezávisle a nestranně, v souladu s právním řádem České republiky“.

(2) Odmítne-li člen Rady složit slib nebo složí-li slib s výhradou, hledí se na něj, jako by nebyl zvolen.

### § 33

(1) Funkce člena Rady zaniká

- a) uplynutím funkčního období,
- b) dnem bezprostředně následujícím po dni doručení předsedovi Poslanecké sněmovny písemně učiněného vzdání se funkce anebo pozdějším dnem uvedeným v doručeném vzdání se funkce,
- c) dnem nabytí právní moci rozsudku, jímž byla omezena jeho svéprávnost,
- d) dnem nabytí právní moci rozsudku, jímž byl odsouzen pro úmyslný trestný čin,
- e) smrtí nebo prohlášením za mrtvého.

(2) Poslanecká sněmovna odvolá člena Rady, začal-li vykonávat funkci nebo činnost neslučitelnou s funkcí člena Rady podle § 30 odst. 2.

(3) Člen Rady může být Poslaneckou sněmovnou odvolán ze své funkce, nevykonává-li funkci po dobu delší než 6 měsíců.

## § 34

(1) Rada zasedá nejméně dvakrát za kalendářní měsíc. Zasedání Rady svolává předseda Rady. Požádá-li písemně některý z členů Rady o svolání mimořádného zasedání, svolá předseda Rady toto zasedání bezodkladně.

(1) Rada je usnášeníschopná, jsou-li přítomni nejméně 3 členové Rady, z nichž jeden je předseda nebo místopředseda. Rada přijímá svá rozhodnutí nadpoloviční většinou hlasů přítomných členů Rady. V případě rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedajícího.

(2) Jednání Rady se řídí jednacím řádem Rady.

## § 35

(1) Zřizuje se Úřad Rady, který zajišťuje úkoly spojené s odborným, organizačním, administrativním, personálním a technickým zabezpečením činnosti Rady.

(1) Úřad Rady je organizační složkou státu a účetní jednotkou. V pracovněprávních vztazích jedná jménem státu vedoucí Úřadu Rady.

(2) Vedoucího Úřadu Rady jmenuje a odvolává Rada. Vedoucí Úřadu Rady je podřízen předsedovi Rady.

(3) Sídlem Úřadu Rady je Praha.

## § 36

(1) Výdaje na činnost Rady a Úřad Rady jsou hrazeny ze samostatné kapitoly státního rozpočtu.

(1) Rada předkládá návrh rozpočtu Úřadu Rady ministerstvu a rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny.

(2) Výroční zprávu podle zákona o účetnictví a zprávu o plnění rozpočtu Rada předkládá nejpozději do 3 měsíců po skončení kalendářního roku ministerstvu a Rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny. Výroční zprávu Rada zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup.

(3) Účetní závěrka Úřadu Rady je ověřována auditorem.

## § 37

### **Přechodná ustanovení**

(1) Veřejná instituce, která přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona neměla povinnost sestavit rozpočet, přiloží k návrhu rozpočtu podle § 6 odst. 3 informace o schváleném rozpočtu na běžný rok, údaje o očekávaných skutečnostech běžného roku a údaje o skutečném plnění rozpočtu za předcházející rok poprvé v roce 2017.

(1) Ministerstvo částku stanovenou podle § 10 odst. 1 navyšuje

- a) pro rok 2016 až o výši 2,5 % ministerstvem prognózovaného nominálního hrubého domácího produktu na rok 2016,
- b) pro rok 2017 až o výši 2,0 % ministerstvem prognózovaného nominálního hrubého domácího produktu na rok 2017,
- c) pro rok 2018 až o výši 1,5 % ministerstvem prognózovaného nominálního hrubého domácího produktu na rok 2018,

- d) pro rok 2019 až o výši 1,0 % ministerstvem prognózovaného nominálního hrubého domácího produktu na rok 2019,
  - e) pro rok 2020 až o výši 0,5 % ministerstvem prognózovaného nominálního hrubého domácího produktu na rok 2020,
- a to tak, aby rozdíl výše prognózovaných celkových konsolidovaných příjmů sektoru veřejných institucí a celkových výdajů sektoru veřejných institucí nebyl vyšší než 2,8 % ministerstvem prognózovaného nominálního hrubého domácího produktu na příslušný rok.

(2) Pro účely § 11 se částka celkových výdajů sektoru veřejných institucí

- a) za rok 2016 vypočtená zpětně v roce 2017 navyšuje o částku použitou ministerstvem v roce 2016 podle odstavce 2 písm. a),
- b) za rok 2017 vypočtená zpětně v roce 2018 navyšuje o částku použitou ministerstvem v roce 2017 podle odstavce 2 písm. b),
- c) za rok 2018 vypočtená zpětně v roce 2019 navyšuje o částku použitou ministerstvem v roce 2018 podle odstavce 2 písm. c),
- d) za rok 2019 vypočtená zpětně v roce 2020 navyšuje o částku použitou ministerstvem v roce 2019 podle odstavce 2 písm. d),
- e) za rok 2020 vypočtená zpětně v roce 2021 navyšuje o částku použitou ministerstvem v roce 2020 podle odstavce 2 písm. e).

(3) Postup podle § 11 se uplatní poprvé v roce 2017. Výše nápravné složky z předchozího roku podle § 11 odst. 1 se v roce 2017 stanoví jako nulová hodnota.

(2) Při první volbě členů Rady podle § 28 po nabytí účinnosti tohoto zákona je funkční období předsedy Rady 6 let, prvního místopředsedy a člena navrženého ministerstvem 4 roky, druhého místopředsedy a druhého člena 2 roky.

## § 38

### Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2015, s výjimkou § 14 až 18, které nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2018.

## DŮVODOVÁ ZPRÁVA

### I. Obecná část

Návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti provádí ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti (dále jen „návrh ústavního zákona“) a zavádí do českého právního řádu některé další zásady a principy posilující transparentnost a zdraví veřejných financí.

Hlavním cílem zákonné úpravy 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. Cílem je zlepšení celkového hospodaření České republiky, posílení transparentnosti a efektivnosti veřejných financí a ve výsledku též podpora konkurenceschopnosti české ekonomiky.

Samotný ústavní zákon jednak představuje hlavní nástroj k postupnému 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. Zároveň řeší rozpor mezi odpovědností vlády za dodržování mezinárodních závazků vyplývajících ze Smlouvy o Evropské unii (zejména ustanovení k ní připojeného Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku) a 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.

Při koncipování změn předkladatel navázal na hlavní parametry stávajícího fiskálního rámce. 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 ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti a na něj navazující zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

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

Výdaje ze státního rozpočtu a dalších veřejných institucí na realizaci tohoto právního předpisu závisejí zejména na rozsahu naplňování datových požadavků kladených na jednotlivé subjekty (např. u návrhů rozpočtů u příspěvkových organizací zřizovaných územními samosprávnými celky a dobrovolnými svazky obcí ponechává právní úprava míru detailnosti na jejich zřizovateli).



Konkrétní finanční nároky lze očekávat zejména v souvislosti s poskytováním údajů k zveřejnění v zákoně definovaných informací a dále se sestavováním rozpočtů (a střednědobých výhledů). Lze předpokládat, že tyto náklady budou v prvním roce výrazně vyšší. Otázka zajištění zveřejňovaných údajů bude řešena zejména novelizací prováděcích právních předpisů v účetní a rozpočtové oblasti.

V návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti (konkrétně pak čl. 2 odst. 1) je veřejným institucím uložena povinnost sestavovat návrh rozpočtu na rok a střednědobý výhled rozpočtu nejméně na dva další roky. Návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti pak tuto povinnost dále specifikuje. Předkládaný návrh respektuje stávající praxi v oblasti finančního plánování na úrovni jednotlivých druhů veřejných institucí, přičemž se snaží prosadit minimální stupeň její harmonizace a koordinace. U některých veřejných institucí (např. příspěvkových organizací zřizovaných územními samosprávnými celky a dobrovolnými svazky obcí) tento požadavek vyvolá dodatečné náklady, které však budou záviset na přístupu zvoleném konkrétním subjektem. Dále také lze připustit, že např. u mzdových nákladů (vyvolaných zvýšením počtu pracovníků) nemusí dojít ke skutečnému zvýšení, 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.

Na straně ministerstva financí lze počítat s dodatečnými náklady souvisejícími zejména se zpracováním údajů, metodickým vedením a případným rozvojem softwarového vybavení. Další údaje zveřejňované dle § 4 budou zajištěny jednak prostřednictvím tzv. Pomocného analytického přehledu a především pak údajů předávaných pro sestavení účetních výkazů za Českou republiku a za dílčí konsolidační celky státu, s nímž se počítá poprvé za rok 2014 (údaj o majetkových účastech bude k dispozici již za rok 2013).

Nepředpokládá se navýšování systemizovaných míst a mzdových nákladů kapitol státního rozpočtu. Toto musí být pokryto v rámci vládou schválených prostředků na platy a ostatních plateb za provedenou práci a počtu funkčních míst, tzn. v rámci personálních a finančních limitů dotčených kapitol.

Národohospodářské přínosy by měly postupně výrazně převýšit počáteční náklady související se zavedením zákonem ukládaných opatření. Předpokládá se posílení veřejné kontroly ze strany laické i odborné veřejnosti a vytvoření adekvátních manažerských nástrojů pro řízení veřejných institucí.

## **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 návrh zákona 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 transponovat směrnici Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států do vnitrostátního právního řádu.

Příprava zákona vychází z předpokladu, že provádění rozpočtové politiky a odpovědnost za ni spadá do kompetencí členských států EU. Na této skutečnosti nic nezměnil ani podpis Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (dále jen „Fiskální smlouva“) 25 členskými státy Evropské unie. Cílem Fiskální smlouvy je zpřísnění rozpočtové kázně a posílení koordinace hospodářských politik členských států EU. Přestože Česká republika se spolu se Spojeným královstvím k podpisu Fiskální smlouvy nepřipojila, platí, že všechny členské státy EU považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady<sup>13</sup>. Jedním ze základních principů, na nichž je koordinace hospodářských politik založena, je dodržování zásady zdravých veřejných financí<sup>14</sup>. Respektování této zásady v rámci EU zajišťuje Pakt o stabilitě a růstu<sup>15</sup>, v němž se členské státy zavázaly k dodržování cíle téměř vyrovnaného nebo přebytkového hospodaření svých rozpočtů. 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>16</sup>. Dále jde o závazky týkající se koordinace hospodářských politik – obecně článek 5 Smlouvy, spolupráce v oblasti rozpočtové – články 119 až 144.

Dne 2. března 2012 byla přijata Fiskální smlouva (viz výše). Smlouva vstoupila v platnost 1. ledna 2013. Ratifikační proces byl dosud ukončen ve 13 státech eurozóny. Členské země EU, které doposud nejsou členy eurozóny, se po její ratifikaci mohou přihlásit k dřívější aplikovatelnosti některých jejích částí. Pro Českou republiku a Spojené království, které Fiskální smlouvu nepodepsaly, zůstává otevřena možnost přistoupit k ní v budoucnu (postupem dle jejího čl. 15). V preambuli Fiskální smlouvy se konstatuje, že cílem smluvních stran je začlenit ustanovení této smlouvy do primárního práva EU, resp. zakládajících Smluv.

Návrh zákona není v rozporu s ustanoveními Fiskální smlouvy. 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 navrhovaném § 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>13</sup> ) Čl. 121 Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>14</sup> ) Čl. 119 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>15</sup> ) Usnesení Evropské rady o Paktu o stabilitě a růstu, 17. června 1997 (97/C 236/01).

<sup>16</sup> ) Protokol (č. 12) o postupu při nadměrném schodku.

zákonu 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.

### **Sociální dopady a dopady na životní prostředí**

Navrhovaný právní předpis nebude mít dopady na sociálně slabé osoby, osoby se zdravotním postižením, národnostní menšiny, na rovnost mužů a žen ani na životní prostředí.

### **Dopady právní úpravy ve vztahu k zákazu diskriminace**

Navrhovaná právní úprava nemá dopady ve vztahu k zákazu diskriminace.

### **Ochrana soukromí a osobních údajů**

Navrhovaná právní úprava nemá dopady ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů.

### **Zhodnocení korupčních rizik**

Vzhledem k oblasti úpravy (rozpočtová odpovědnost), kdy jsou mj. zaváděny povinnosti sestavovat rozpočet a střednědobý výhled pro vybrané veřejné instituce a pravidla transparentnosti při nakládání s veřejnými financemi (zveřejňování informací o rozpočtu), se nejedná prioritně o oblast s korupčním rizikem, ale naopak o oblast posilující transparentnost veřejné správy jako takové.

Povinnosti jsou ukládány veřejným institucím přímo zákonem.

Právní úprava nevyvolává nebezpečí zvýšené korupce, neusnadňuje žádným způsobem korupční jednání ani jakkoliv neznesnadňuje odhalení korupčního jednání.

## **II. Zvláštní část**

### **K § 1 (Předmět úpravy)**

Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti provádí ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti. Specifikuje pravidla, která jsou do právního řádu České republiky zaváděny ústavním zákonem.

Za pravidla rozpočtové odpovědnosti jsou považovány zásady, principy, postupy a instituce a jejich fungování. Na rozpočtovou odpovědnost je nahlíženo ve dvou základních ekonomických rovinách:

Z makroekonomického úhlu pohledu jde zejména o zavedení nových numerických fiskálních pravidel fungujících jak na úrovni celého sektoru veřejných institucí (pravidlo dluhové brzdy, výdajové pravidlo), tak i jeho dílčích segmentů (zásada rozpočtové odpovědnosti pro územní samosprávné celky).

V mikroekonomické rovině se rozpočtovou odpovědností 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 je takové použití veřejných prostředků, které vede k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů.
- Za efektivní lze považovat takové použití veřejných prostředků, kterým je dosaženo nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.

## **K § 2 (Veřejná instituce)**

Jedním z cílů zákona je zavést institucionální vymezení sektoru veřejných institucí. Návrh zákona obsahuje vymezení tohoto segmentu institucí, které je konzistentní s definicí využívanou v rámci rozpočtového dohledu EU<sup>17)</sup>. Jde o rozšíření pokrytí, v němž je na národní úrovni vnímána fiskální politika a veřejné finance politickou reprezentací a veřejností.

Dalším důvodem pro vymezení sektoru veřejných institucí je snaha účinně podporovat rozpočtovou kázeň a udržitelnost veřejných financí, čehož lze dosáhnout pouze při komplexním institucionálním pokrytí. Zároveň neustále roste úloha nižších úrovní vlády<sup>18)</sup> při zajišťování dodržování Paktu o stabilitě a růstu a je proto 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 a definuje pojem „sektor veřejných institucí“. Při přípravě zákona byly uvažovány různé přístupy a koncepce vymezení dotčených subjektů. Zvažováno bylo např. vymezení prostřednictvím kritéria zdroje financování (veřejné rozpočty) či definice pouze s odkazem na registr ekonomických subjektů spravovaný Českým statistickým úřadem na základě zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem k tomu, že jedním z cílů navrhované právní úpravy je zajistit soulad se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z primárního práva EU (zejména Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a nařízení upravujících preventivní a nápravnou složku Paktu stability a růstu a dalších částí tzv. six-packu<sup>19)</sup>), byl zvolen shodný přístup, jaký je využíván pro tyto účely. Sektor veřejných institucí je v této souvislosti definován v souladu s Evropským systémem národních a regionálních účtů (dále jen „ESA 95“) přijatým nařízením Rady (ES) č. 2223/1996 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství.

Legislativa EU v terminologické rovině využívá pro označení sektoru veřejných institucí také termín veřejné finance (např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně). Nařízení Rady č. 479/2009 ze dne 25. května 2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě uvádí následující: „*Pojmem „veřejný“ se rozumí sektor „vládních institucí“ (S.13), tj. „centrální vládní instituce“ (S.1311), „národní vládní*

<sup>17)</sup> Nařízení Rady (ES) č. 2223/96 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství.

<sup>18)</sup> Pojem vláda je v rámci důvodové zprávy používán pouze v kontextu všech subjektů realizujících výkonnou moc.

<sup>19)</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 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

*instituce“ (S.1312), „místní vládní instituce“ (S.1313) a „fondy sociálního zabezpečení“ (s.1314) ...“.*

Pojem sektor veřejných institucí odráží pojetí legislativy EU a je synonymem k termínu sektor vládních institucí. Hlavním důvodem pro zavedení tohoto pojmu je skutečnost, že z pohledu ústavního pořádku a jazykového výkladu je adjektivum „vládní“ spojováno s čl. 67 až 80 Ústavy České republiky, což výrazně zužuje zamýšlenou působnost právní úpravy.

Zmíněný pojem „sektor veřejných institucí“ již navíc v českém právním řádu existuje, a to v zákoně č. 89/1995 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“*). Uvedený demonstrativní výčet předkladatele vede k názoru, že pojem uvedený v zákoně č. 89/1995 Sb. odráží stejný obsah pojmu, jako je předkládán v návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (*„veřejná instituce tvořící sektor veřejných institucí“*). Tento přístup byl potvrzen i ČSÚ.

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 rozpočtové zodpovědnosti, který pracuje s pojmem *„subjekty veřejnej správy“*, jenž je blíže definován v zákoně č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlech veřejnej správy.

Definiční znaky veřejné instituce vycházející z ESA 95, aktuální podoba sektoru veřejných institucí je popsána v Boxu 2, v současné době je v České republice tvořen cca 17 500 veřejnými institucemi.

### Box č. 1: Sektor veřejných institucí (ESA 95)

Manuál Evropský systém účtů ESA 1995 definuje sektor vládních institucí (S.13) tak, že sektor vládních institucí zahrnuje všechny institucionální jednotky, které jsou ostatními netržními výrobci, jejichž produkce je určena pro individuální a kolektivní spotřebu a je financována zejména povinnými platbami od jednotek, které patří do ostatních sektorů, a/nebo institucionální jednotky, které se převážně zabývají znovurozdělením národního důchodu a bohatství.

Sektory národního hospodářství jsou v rámci ESA 95 tvořeny tzv. institucionálními jednotkami, tj. centry základního ekonomického rozhodování, která:

- vykazují jednotnost chování a **samostatnost v rozhodování** při provádění své základní funkce a **vedou úplnou sestavu účtů**.

Do sektoru veřejných institucí jsou řazeny institucionální jednotky, které jsou:

- **veřejné** – kontrolovány (kontrola = schopnost stanovit obecnou (korporátní) politiku jednotky nebo právo jmenovat její management) a převážnou měrou financovány veřejným sektorem, vlastnictví více než 50% podílu (není nezbytná podmínka) a
- **netržní** – za svoji činnost nepožadují ekonomicky významné ceny (cena má jen omezený či žádný vliv na nabízené a poptávané množství; tzv. 50% kritérium)

Test na tržní / netržní charakter veřejné jednotky (**50% kritérium úhrady** provozních (výrobních) nákladů z tržeb jednotky) má v rámci ESA 95 následující podobu:

**Prodeje (P.11 t + P.131 t)**

**P.21 t + D.1 t + K.1 t + D.29 t**

- |           |                                      |
|-----------|--------------------------------------|
| - Prodeje | tržní produkce ((P. 11 t + P. 131 t) |
| - P.21 t  | mezi spotřeba                        |
| - D.1 t   | náhrady zaměstnancům                 |
| - K.1 t   | spotřeba fixního kapitálu            |
| - D.29 t  | ostatní daně na výrobu               |

**Pokud koeficient je větší než 0,5, jde o tržního výrobce.**

V roce 2014 dojde v souvislosti s náběhem implementace ESA 2010 k úpravě 50% kritéria. Ve jmenovateli bude upraven v čitateli o placenou netržní produkci a ve jmenovateli o čisté úroky (+/-) D.41 a produkci pro vlastní užití (P.12) – aktivace.

V praxi jsou dále analyzovány:

- účel založení – právní forma
- komu je určena produkce – na konečnou spotřebu, pouze pro vládní instituce nebo také pro podnikatelské subjekty a domácnosti
- zdroje financování produkce – z povinných plateb od jiných jednotek, nebo z tržeb za výrobky a poskytované služby
- zapojení do přerozdělovacích procesů důchodu a bohatství (dotace, restituce, privatizace),
- konkurenceschonnost

Veřejná instituce zařazená do sektoru se typicky vyznačuje následujícími znaky:

- právní forma – nerozhoduje,
- zdrojem financování jsou zejména povinné platby od jiných jednotek (Povinné platby jsou chápány v nejširším pojetí, tzn. jedná se kupř. o daň, clo, pojistné na sociální zabezpečení, pojistné na zdravotní pojištění, poplatky nebo jinou podobnou povinnou platbu.),
- přerozděluje prostředky,
- často je založena podle speciální právní úpravy,
- tržby ze služeb pokrývají méně než 50 % provozních (zejm. výrobních) nákladů (resp. více než 50 % provozních nákladů je zpravidla po více než 2 po sobě jdoucích účetních obdobích bezprostředně předcházející běžnému účetnímu období pokryto peněžními prostředky získanými z příspěvků nebo dotací“).

Koncept sektoru veřejných institucí tudíž vychází ze statistického vymezení definovaného DG Eurostat. Na národní úrovni je garantem implementace standardu ESA 95 Český statistický úřad. Praxe je taková, že ČSÚ průběžně aktualizuje sektorizaci. Nově vzniklé jednotky typu příspěvková organizace jsou přímo zařazovány do sektoru vládních institucí, posléze je na základě účetních výkazů a charakteru činnosti sektorizace ověřována.

**Box 2:** V současné době má v České republice sektor veřejných institucí následující podobu.

SEKTOR VLÁDNÍCH (VEŘEJNÝCH) INSTITUCÍ (S.13)		
CENTRÁLNÍ VLÁDNÍ INSTITUCE (S.1311)	MÍSTNÍ VLÁDNÍ INSTITUCE (S.1313)	FONDY SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ (S.1314)
Organizační složky státu (283) + mimorozp. účty (NF, privatizace ...) Státní fondy (6) Veřejné vysoké školy (26) Veřejné výzkumné instituce - ústř. řízené (66) Státní příspěvkové organizace (153) Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s. Správa železniční dopravní cesty, s.o. ČPP Transgas, s.p. Prisko, a.s. Vinařský fond Balmed Praha, s.p. Rada pro veřejný dohled nad auditem PPP Centrum, a.s.	Kraje a hl. m. Praha (14) Obce (6 247) Dobrovolné svazky obcí (735) Regionální rady regionů soudržnosti (7) Příspěvkové organizace zřízené ÚSC a DSO (9819) Zájmová sdružení právnických osob (6) Veřejné výzkumné instituce (1) Ostatní (5 obchodních společností)	Zdravotní pojišťovny (7) Sdružení právnických osob založené ZP (4)

*Pozn.: Autonomii rozhodování při provádění základní funkce jednotky se rozumí jednak oprávnění vlastnit aktiva, nabývat a pozbývat vlastnická práva k výrobkům a službám v transakcích s jinými institucionálními jednotkami; schopnost přijímat ekonomická rozhodnutí a vstupovat do ekonomických aktivit, za které nese přímou odpovědnost; schopnost vlastním jménem nabývat závazky a vstupovat do smluvních vztahů.*

*Jednotka vede úplnou sestavu účtů, pokud vede účetní záznamy, které pokrývají veškeré její ekonomické a finanční transakce prováděné v průběhu účetního období, jakož i rozvahu.*

*Kritérium ekonomicky významných cen je v rámci ESA 95 stanoveno na základě tzv. 50% kritéria. Podle něj jsou ceny ekonomicky významné tehdy, kdy tržby pokrývají více než 50 % výrobních nákladů. Kritérium představuje technický parametr odlišující tržní a netržní výrobce.*

Sektor veřejných institucí je na národní úrovni vymezen Českým statistickým úřadem. Veřejné instituce jsou zapsány v registru ekonomických subjektů<sup>20</sup> jako jednotka tohoto

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

sektoru národního hospodářství. Koncepce vymezení pojmu veřejné instituce jednak vyjmenovává jednotlivé skupiny institucí zahrnutých do sektoru, a zároveň zahrnutí podmiňuje zápisem v registru ekonomických subjektů (viz výše). Výčet hlavních skupin institucí má poskytnout rychlou orientaci v tom, na které jednotky se pravidla rozpočtové odpovědnosti vztahují. Vzhledem k tomu, že v některých případech by mohlo vlivem zobecnění dojít k rozšíření sektoru, je navrženo jeho zúžení prostřednictvím registru ekonomických subjektů. Určující tudíž je, zda je daná jednotka zařazena do tzv. vládního sektoru Českým statistickým úřadem.

Vymezení sektoru veřejných institucí lze považovat za základní předpoklad pro vytvoření konzistentního národního fiskálního rámce. Zároveň jeho institucionální vymezení umožní implementaci směrnice 2011/85/EU, která v čl. 12 a 13 požaduje, aby členské státy zajistily konzistentní a komplexní zahrnutí celého sektoru veřejných institucí do fiskálního plánování, numerických fiskálních pravidel, přípravy rozpočtových prognóz a víceletého plánování stanoveného zejména ve víceletém rozpočtovém rámci.

### **K § 3 (Zveřejňování informací)**

Informace, jejichž zveřejňování navrhuje zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ukládá ministerstvu financí, budou zveřejňovány na jeho internetových stránkách.

Ministerstvo financí také každoročně do konce října na svých internetových stránkách zveřejní seznam veřejných institucí. Tento seznam bude sestaven na základě informací, které ministerstvo obdrželo od Českého statistického úřadu (viz odst. 8 § 20 zákona č. 85/1998 Sb. o státní statistické službě). Zveřejnění seznamu proběhne každoročně do 31. října.

### **K § 4**

Veřejným institucím návrh zákona ukládá povinnost předložit informace potřebné k naplnění uvedených požadavků na zveřejňování údajů (viz odstavce 2 až 4). K omezení nadměrné zátěže, která by v dané souvislosti mohla veřejným institucím vzniknout, a s ohledem na efektivnost zajištění naplnění požadavku, bylo v návrhu uvedeno omezení na informace, které ministerstvu financí nejsou známy z jeho činnosti. Informace se budou předávat prostřednictvím centrálního systému účetních informací státu, a to za podmínek a v termínech stanovených zákonem o účetnictví. Vzhledem k tomu, aby byla zajištěna maximální míra transparentnosti a srozumitelnosti zveřejňovaných údajů, ministerstvo financí spolu s nimi zveřejní popis způsobu jejich stanovení, event. odkaz na právní předpisy, které zveřejňované údaje blíže definují. Požadavek na zveřejnění „metodik“ vychází také z požadavku Eurostatu, který na žádost DG ECFIN poskytl metodický výklad statistických požadavků směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

Ministerstvo financí dále nejméně jednou ročně zveřejňuje informaci o podmíněných závazcích (vč. jejich možného rozsahu), u nichž lze očekávat, resp. nelze vyloučit, potenciálně významný dopad na veřejné finance. Tento údaj bude k dispozici za celý sektor veřejných institucí, jak je definován v § 2 návrhu zákona. Definice podmíněných závazků v právních předpisech upravujících účetnictví<sup>21</sup> bude upravena tak, aby odpovídala požadavku implementace směrnice č. 2011/85/EU (vč. souvisejícího výkladu Evropské komise).

<sup>21</sup> ) § 49-54 vyhlášky č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví; § 39 odst. 9 vyhlášky č. 500/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví; § 12a odst. 3 vyhlášky č. 503/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro zdravotní pojišťovny; § 30 odst. 1 písm. k) vyhlášky č. 504/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, u kterých hlavním předmětem činnosti není podnikání, pokud účtují v soustavě podvojného účetnictví



Informace o podmíněných závazcích budou zveřejněny nejméně v členění na záruky, závazky vyplývající z činnosti veřejných společností a vybrané dlouhodobé závazky.

Veřejnými společnostmi jsou společnosti nebo instituce, kde veřejná instituce dle § 2 navrhovaného zákona je ovládající osobou podle jiného právního předpisu. Dále také viz Box č. 1 – definiční znak „veřejná“. Veřejné společnosti definuje přímo použitelný předpis EU upravující Evropský systém národních a regionálních účtů ve Společenství (odstavce 2.28 a 2.42 Přílohy A nařízení (ES) č. 2223/96).

Výše uvedená směrnice o požadavcích na rozpočtové rámce ve svém čl. 14 dále požaduje zveřejnění informace o tzv. úvěrech v selhání (zápůjčkách, úvěrech a návratných finančních výpomocích 90 a více dnů po lhůtě splatnosti) poskytnutých veřejnými institucemi (definice vychází ze standardu SNA 2008, § 13.66<sup>22</sup>) a o držení majetkových účastech v soukromých a veřejných společnostech držení sektorem veřejných institucí, pokud jde o ekonomicky významné částky (tj. jejich hodnota je vyšší než 0,01 % HDP).

Ministerstvo financí dále jednou ročně zveřejní směrnici požadované údaje o tzv. daňových úlevách. Půjde o odhad dopadu daňových úlev, jež lze považovat za výdaje uskutečňované prostřednictvím daňového systému, na příjmy sektoru veřejných institucí. Metodiku stanovení odhadu zpracuje ministerstvo a zveřejní na svých internetových stránkách.

Ke specifikaci zmíněných a dalších požadavků směrnice ve statistické oblasti založil Eurostat expertní pracovní skupinu, která v druhé polovině loňského roku konkretizovala zmíněné požadavky. Zmíněná pracovní skupina poskytla výklad statistických požadavků dříve uvedené směrnice 2011/85/EU.

Požadováno je tedy zveřejnění informace o:

- stavu záruk<sup>23</sup> dle jednotlivých subsektorů, a to bez záruk již imputovaných do dluhu dle ESA 95 (převzatých, resp. plněných garancí), za období nejméně posledních čtyř let. Údaj je požadován na konsolidované bázi. Zjednodušeně jde o stav záruk za dluhové závazky jednotek klasifikovaných mimo sektor veřejných institucí.
- zápůjčkách a návratných finančních výpomocích, u níž se vyskytují platby úroků nebo splátky jistiny 90 či více dnů po splatnosti. Zveřejněny mají být konsolidované údaje v nominální hodnotě, u nichž je věřitelem jednotka sektoru veřejných institucí.
- vybraných dlouhodobých závazcích, za které jsou považovány zejména závazky vyplývající z tzv. partnerství soukromého a veřejného sektoru (PPP). Zveřejněna bude

<sup>22</sup> ) „SNA 2008 (standard OSN System of National Accounts), § 13.66: A loan is non-performing when payments of interest or principal are past due by 90 days or more, or interest payments equal to 90 days or more have been capitalized, refinanced, or delayed by agreement, or payments are less than 90 days overdue, but there are other good reasons (such as a debtor filing for bankruptcy) to doubt that payments will be made in full.“

<sup>23</sup> ) Zárukami se rozumí tzv. standardizované a jednorázové garance. Standardizované záruky zpravidla bývají vystavovány ve velkém počtu, obvykle na poměrně malé částky a v rámci identických politik. V dané operaci vystupují tři smluvní strany – dlužník, věřitel a ručitel. Buď dlužník, nebo věřitel uzavírá s ručitelem smlouvu o plnění pro případ selhání dlužníka. Není možné přesně odhadnout riziko každé půjčky v selhání, nicméně lze odhadnout, u jak velkého podílu z celkového objemu úvěrových nástrojů dojde k selhání. Jako příklad lze uvést záruky za hypoteční úvěry, studentské půjčky apod. Na druhé straně jednorázové záruky jsou definovány na individuální bázi. Ručitel není schopen spolehlivě odhadnout riziko uplatnění (realizace) záruky. Jednorázové záruky se váží k dluhovým nástrojům (např. půjčkám, dluhopisům).

Mezi garance nejsou dle výkladu Eurostatu řazeny následující nástroje:

- záruky vydané podle rámcové smlouvy o evropském nástroji finanční stability (EFSF).
- záruky naplňující definiční znaky finančních derivátů,
- záruky v rámci schémat pojištění vkladů a podobných nástrojů,
- záruky vydané k pokrytí událostí, jejichž výskyt je obtížně zjistitelný prostřednictvím komerčního pojištění (např. zemětřesení, rozsáhlé povodně, jaderné havárie, významné umělecké výstavy apod.).

- minimálně informace o vývoji tzv. smluvní kapitálové hodnoty u největších projektů tohoto druhu.
- závazcích vyplývajících z činnosti veřejných společností. Konkrétně se jedná o celkový stav nesplacených závazků veřejných společností (veřejný – viz Box č. 1 – sektorem veřejných institucí kontrolované jednotky, klasifikované mimo tento sektor) vykázaný ke konci období v rámci účetnictví každé korporace (ocenění v účetní hodnotě; za jednotlivé veřejné společnosti klasifikované v sektoru nefinančních podniků, finančních institucí, neziskových institucí a nerezidentů; vyšší než 0,01 % HDP).
  - majetkových účastech<sup>24</sup>, přesněji o podílu sektoru veřejných institucí na kapitálu soukromých a veřejných společností, vč. jejich rozsahu. Podíly budou vyjádřeny v tržní nebo účetní hodnotě (není-li předchozí údaj k dispozici). Zohledněno má být jak přímé, tak i nepřímé vlastnictví. Eurostat navrhl prezentaci agregující společnosti dle klasifikace NACE s tím, že zahrnuty musí být všechny společnosti (nefinanční podniky, finanční instituce, nerezidenti), u nichž hodnota majetkové účasti dosahuje v absolutním vyjádření vyšší hodnoty než 0,01 % HDP.

Zveřejněny budou údaje za předchozí rok (kromě garancí – za 4 roky). Počítá se nicméně s vytvořením časových řad nejméně za 4 roky. Údaje za rok 2013 o garancích, úvěrech v selhání a PPP budou zveřejněny do konce října 2014, o majetkových účastech a závazcích veřejných společností pak do konce roku 2014.

Informace o zárukách a PPP budou získávány prostřednictvím vytvoření nových, resp. vymezení stávajících, podrozvahových účtů. K příslušným podrozvahovým účtům bude vyžadována doplňující informace, jež se stane povinnou součástí přílohy tvořící nedílnou součást účetní závěrky sestavované účetními jednotkami. Uvedený požadavek bude upraven zejména v novelách vyhlášek č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška 383/2009 Sb.“) a č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 410/2009 Sb.“) jejichž novelizaci ministerstvo připravuje v roce 2013 (s účinností od 1. 1. 2014). Vzhledem k požadované délce časové řady, lze očekávat, že údaje budou postupně rozšiřovány a doplňovány. Minimální rozsah informace o tzv. úvěrech v selháních bude zajištěn prostřednictvím Pomocného analytického přehledu sestavovaného nejvýznamnějšími vybranými účetními jednotkami. Požadavek byl promítnut do Přílohy č. 2 a vyhlášky č. 383/2009 Sb. Při dalších novelizacích bude po zhodnocení efektivity vykazování informace zváženo rozšíření okruhu vykazujících jednotek. Informaci o závazcích veřejných společností a majetkových účastech držených veřejnými institucemi (vč. částečného promítnutí informace o tzv. nepřímém vlastnictví) bude možné zajistit pouze s využitím údajů získaných na základě ministerstvem připravované konsolidační vyhlášky státu (obsahující povinnost tzv. Pomocný konsolidační přehled a Seznam účetních jednotek patřících do dílčího konsolidačního celku státu). Pro zajištění informace o závazcích veřejných společností za rok 2013 se počítá s využitím statistického šetření Českého statistického úřadu.

<sup>24</sup>

Za účasti sektoru veřejných institucí jsou považována její aktiva – hodnota akcií, ostatních majetkových účastí představujících majetková práva vlády ke kapitálu společností, zmocnění držitelů k podílu na zisku společnosti a na jejím čistém jmění v případě její likvidace.

Dostupnost a kvalita údajů v metodice relevantní pro rozpočtový dohled EU (ESA 95) jsou zásadní pro zajištění schopnosti ČR plnit závazky jí plynoucí z tohoto dohledu. Systém ESA 95 vychází z informací poskytovaných na aktuální bázi. Tyto aktuální fiskální statistické údaje nicméně často závisí na předchozím shromáždění údajů na hotovostní bázi nebo jejich ekvivalentu. Dostupnost časových řad údajů o rozpočtovém vývoji na hotovostní bázi může napomoci odhalit skutečnosti, jež mohou být důvodem pro posílení intenzity dohledu. Fiskální údaje na hotovostní bázi (nebo ekvivalentní číselné údaje z účetnictví, bankovní statistiky atd., nejsou-li údaje na hotovostní bázi k dispozici), které mají být zveřejňovány, budou zahrnovat nejméně celkové saldo, celkové příjmy a celkové výdaje. V odůvodněných případech (například existuje-li velký počet tzv. místních vládních institucí) ministerstvo na svých internetových stránkách zveřejní informaci získanou na základě použití vhodných metod odhadu vycházejících ze vzorku institucí s následnou revizí využívající úplné údaje.

Směrnice 2011/85/EU v kapitole II, čl. 3, odst. 2 konkrétně požaduje, aby členské státy zveřejnily „fiskální údaje na hotovostní bázi (nebo ekvivalentní číselné údaje z veřejných účtů, nejsou-li údaje na hotovostní bázi k dispozici) s touto četností:

- měsíčně za subsektory centrálních vládních institucí, národních vládních institucí a fondů sociálního zabezpečení, a to do konce následujícího měsíce, a
- čtvrtletně za subsektor místních vládních institucí, a to do konce následujícího čtvrtletí;“

Evropská komise (Eurostat) v dané souvislosti poskytla výklad, z něhož vyplývá, že členské státy mohou zveřejnit v rámci jednotlivých subsektorů požadované údaje seskupené dle použitých datových zdrojů (např. účetnictví, rozpočtové výkaznictví, odhady, bankovní statistika atd.).

V odstavcích 2 a 3 navržené seskupení veřejných institucí vychází z vymezení dříve zmíněných subsektorů (viz Box č. 2).

Praktický postup naplnění požadavku směrnice na zveřejňování fiskálních dat bude proveden následujícím způsobem:

- pro subsektor ústředních vládních institucí budou využity jednak údaje z výkazů pro hodnocení plnění rozpočtu (FIN 2-04 U), které jsou nicméně organizačními složkami státu (283) a státními fondy (6) předkládány čtvrtletně. Při plném provozu IISSP bude u organizačních složek státu možné generovat finanční výkazy také na měsíční bázi (resp. v libovolném termínu a frekvenci). U státních fondů bude k naplnění požadavku směrnice nutné zvýšit frekvenci předkládání finančních výkazů ze čtvrtletní na měsíční (novelizace vyhlášky č. 449/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů). U dalších významných jednotek spadajících do tohoto subsektoru (Správa železniční dopravní cesty, s.o., Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s., veřejné vysoké školy (26), veřejné výzkumné instituce (66) a státní příspěvkové organizace (153)) bude zavedena povinnost sestavovat v požadované frekvenci přehled o peněžních tocích (tzv. přímou metodou). Tento výkaz umožní alespoň základní míru agregace a konsolidace s údaji za organizační složky státu a státní fondy získanými z finančních výkazů. U informace na měsíční bázi bude zvážena efektivnost řešení a na základě tohoto hodnocení uvedený požadavek upraven. Za ostatní jednotky, jejichž hospodaření má zanedbatelný dopad na celý subsektor, budou zveřejněny odhady (4).
- pro subsektor místních vládních institucí ministerstvo financí využije výkazy pro hodnocení plnění rozpočtu (Fin 2-12M) předkládané měsíčně územní samosprávné celky

(6 261), dobrovolnými svazky obcí (735) a regionálními radami regionů soudržnosti<sup>25</sup> (7), a výkazy zisku a ztráty předkládané čtvrtletně příspěvkovými organizacemi zřizovanými územními samosprávnými celky a dobrovolnými svazky obcí<sup>26</sup> zařazenými do sektoru veřejných institucí (9 819). Za ostatní jednotky, jejichž hospodaření má zanedbatelný dopad na celý subsektor, budou zveřejněny odhady (12).

- pro subsektor fondů sociálního zabezpečení (tj. veřejné instituce uvedené v § 2 písm. g) bude využita existující informace o příjmech z pojistného vybraného zdravotními pojišťovnami (7) v období od 18. dne předchozího měsíce do 17. dne měsíce, které má k dispozici VZP ČR (zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů), a informace o zůstatcích na bankovních účtech fondů veřejného zdravotního pojištění na konci kalendářního měsíce. K dispozici jsou dále informace o platbě pojistného za osoby, za které je plátcem pojistného stát. Pro druhou zmíněnou informaci bude zajištěna legislativní opora (novela vyhlášky č. 362/2010 Sb., o způsobu podávání informací o hospodaření zdravotních pojišťoven a jejich rozsahu). Při znalosti celkových příjmů z pojistného a plateb státu za tzv. státní pojištěnce a informace o změnách zůstatků bankovních účtů fondů veřejného zdravotního pojištění u jednotlivých pojišťoven lze odhadnout výdaje zdravotních pojišťoven. Za ostatní jednotky, jejichž hospodaření má zanedbatelný dopad na celý subsektor, budou zveřejněny odhady (4).

Stejná směrnice (v kapitole II čl. 3 odst. 2 písm. b)) také požaduje zveřejnění podrobné tabulky, z níž je patrná metodika přechodu mezi členskými státy zveřejňovanými údaji na hotovostní bázi (nebo ekvivalentními číselnými údaji z veřejných účtů, nejsou-li údaje na hotovostní bázi k dispozici) – požadovanými dle odst. 2 písm. a) dříve uvedeného článku směrnice a údaji dle standardu ESA 95 (údaji notifikovanými dle nařízení Rady č. 479/2009 ze dne 25. května 2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství). Vzhledem k tomu, že gestorem u metodiky ESA 95 je v České republice Český statistický úřad, je navržena jeho spolupráce.

### **K § 5 (Rozpočet)**

Úprava navazuje na čl. 2 odst. 1 návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, který říká: „*Veřejná instituce sestavuje návrh rozpočtu na rok a střednědobý výhled rozpočtu nejméně na dva další roky.*“

Je navržena obecná úprava platná pro celý sektor veřejných institucí s tím, že v případě existence detailnější speciální právní úpravy (kupř. zákon 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů, zákon 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) se pro dané veřejné instituce aplikuje speciální právní úprava a v ní použitý pojem.

---

<sup>25</sup> ) Způsob a termíny předkládání výkazů pro hodnocení plnění rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti upravuje vyhláška č. 449/2009 Sb. o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů regionálních rad regionů soudržnosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>26</sup> ) Územní samosprávné celky a dobrovolné svazky obcí vedou účetnictví dle vyhlášky č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky, ve znění pozdějších předpisů. Pravidla pro formát, strukturu, přenos, rozsah a četnost předávání účetních záznamů těchto jednotek do centrálního systému účetních informací státu se řídí vyhláškou č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech), ve znění pozdějších předpisů.

Zde je použito poměrně širokého vymezení pojmu rozpočet. Rozpočtem veřejné instituce se rozumí plán, jímž se řídí financování činnosti veřejné instituce. Obsahuje plán příjmů a výdajů a financování vzniklého salda, nebo plán výnosů a nákladů. Mírně upravené vymezení bylo použito u zdravotních pojišťoven, jejichž hospodaření se ve vztahu k ostatním veřejným institucím vyznačuje určitými specifiky. Zdravotní pojišťovny provozují tzv. fondové hospodaření (na základě § 7 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů a § 16 zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů). Rozpočtem zdravotních pojišťoven se z tohoto důvodu rozumí zdravotně pojistný plán obsahující plán příjmů a výdajů zdravotní pojišťovny.

Střednědobým výhledem rozpočtu veřejné instituce je buď plán příjmů a výdajů, nebo výnosů a nákladů, na každý z roků, na který je sestavován střednědobý výhled rozpočtu, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Např. u veřejných vysokých škol lze předpokládat, že střednědobý výhled rozpočtu tvoří součást jejich dlouhodobých záměrů.<sup>27)</sup>

### **K § 6 (Sestavování rozpočtu a střednědobého plánu)**

Cílem uvedené právní úpravy je snaha posílit transparentnost a důvěryhodnost hospodaření s veřejnými prostředky a rozšířit horizont pro efektivní a předvídatelné řízení veřejných financí. Vzhledem ke značné různorodosti hospodaření jednotlivých veřejných institucí zůstává navržená právní úprava relativně mírná. Soustředí se zejména na posílení manažerské odpovědnosti, zvýšení stability hospodaření jednotlivých veřejných institucí, vytvoření rámce pro rozpočtové plánování a zajištění kontroly veřejnosti při nakládání s veřejnými prostředky. Veřejné instituce při sestavování návrhu rozpočtu na následující rok a střednědobého výhledu rozpočtu zohledňují veškeré hospodářské skutečnosti<sup>28)</sup>, včetně své ekonomické a finanční situace.

### **Box č. 3: Vybrané právní předpisy upravující rozpočty veřejných institucí**

POJETÍ ROZPOČTU – vybrané veřejné instituce		
S. 13 11	Státní rozpočet, organizační složky státu	§ 5 odst. 1, § 45 - § 50, - zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
	Státní zemědělský intervenční fond (SZIF)	§ 4 odst.1 – zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
	Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI)	§ 5 odst. 1 a 2 – zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
	Státní fond u rozvoje bydlení (SFRB)	§ 5 odst. 1a 2 - zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
	Státním fondu životního prostředí České republiky (SFŽP)	§ 2a - zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů
	Státní fond kultury České republiky (SFK)	§ 6 - zákon č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>27)</sup> Dle § 21 zákona č. 111/1998 Sb., o veřejných vysokých školách je VVŠ povinna vypracovat, projednat s MŠMT a zveřejnit dlouhodobý záměr veřejné vysoké školy v termínu a formě, kterou stanoví ministr školství, mládeže a tělovýchovy. Záleží tedy na tom, jak je struktura dlouhodobého záměru ze strany MŠMT nastavena.

<sup>28)</sup> V novém občanském zákoníku je pojem „hospodářský“ používán běžně. Jeho obsah je zjevně širší nežli pojmy „ekonomický“ či „finanční“. Proto byl zvolen jako pojem zastřešující veškeré rozhodné skutečnosti. V právních předpisech v oblasti kontroly (včetně zákone č. 320/2001 Sb.) se spíše objevuje pojem „ekonomické skutečnosti“, v právních předpisech v oblasti účetnictví se používá pojem „finanční situace“. Proto bylo ustanovení rozvedeno navrhovaným způsobem. Jeho význam má přímou souvislost s nezbytností posoudit též skutečnosti zjištěné např. v rámci vedení účetnictví nebo při kontrolních a přezkumných činnostech.

	Státním fondu ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie (SFPRČK)	§ 6 - zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie, ve znění pozdějších předpisů
	Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s (PGRLF, a.s.)	x
	Vinařský fond	x - zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
	Prisko, a.s.	x
	Správa železniční dopravní cesty, s.o. (SŽDC, s.o.)	x - zákon č. 77/2000 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona o dráhách a zákona o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů
	PPP Centrum, a.s.	x
	Veřejné vysoké školy (VVŠ)	§18 - zákon 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů
	Veřejné výzkumné instituce - ústředně řízené (VVI)	§ 22 - zákon 341/2005, Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů
	Státní příspěvkové organizace	§ 53, § 55 - zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
	ČPP Transgas, s.p.	x
S	Územní samosprávné celky (ÚSC)	§ 4 - 22b - zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
. 1	Dobrovolné svazky obcí (DSO)	§ 39 - zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
3	Regionální rady regionů soudržnosti (RRRS)	§ 16a, 16b, 16c - zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů
1 3	Příspěvkové organizace zřizované ÚSC, DSO, RRRS	x - zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
	Divadla Kladno s.r.o. Seniorcentrum města Svitavy, s.r.o. Technické služby Bystřice pod Hostýnem, s.r.o. JIŽNÍ CENTRUM BRNO, a.s. PRAHA 10 – Majetková, a.s.	x
S	Všeobecná zdravotní pojišťovna	§ 6 - zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů
. 1	Resortní, oborové, podnikové a další zdravotní pojišťovny	§ 15 - zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů
3 1 4	Asociace zdravotních pojišťoven Svaz zdravotních pojišťoven ČR Otevřený svaz zdravotních pojišťoven Centrum mezistátních úhrad	x

Navrženy jsou dále základní parametry pro zveřejňování návrhu rozpočtu a střednědobého výhledu rozpočtu. Tyto návrhy veřejné instituce zveřejní nejméně 5 dnů před dnem jejich projednání příslušným orgánem. Rozpočet a střednědobý výhled pak veřejná instituce zveřejní nejpozději do 30 dnů ode dne jeho projednání nebo schválení. S ohledem na minimalizaci nákladů souvisejících s těmito požadavky je uloženo zveřejňování prostřednictvím internetových stránek (zahrnující zveřejňování prostřednictvím úřední desky) nebo jiným způsobem v místě obvyklým. Navržené požadavky představují obecnou právní úpravu, je-li tudíž jiným právním předpisem stanoveno jinak, použije se tento. Obecná úprava nicméně představuje minimální standard požadovaný po všech veřejných institucích.

S návrhem rozpočtu se zveřejní informace o schváleném rozpočtu na období předcházející období, na které je předkládán návrh rozpočtu a údaje o očekávaném plnění rozpočtu na období předcházející období, na které je předkládán návrh rozpočtu, nebo údaje o skutečném plnění za předchozí období. Údaje o očekávané skutečnosti nebo o skutečném plnění se přiloží s ohledem na okamžik, ke kterému je projednáván nebo schvalován návrh rozpočtu veřejné instituce.

## **K § 7**

S cílem implementovat požadavek směrnice 85/2011/EU uvedený v jejím čl. 14 („V rámci ročního rozpočtového procesu členské státy určí a uvedou všechny subjekty a fondy sektoru vládních institucí, které nejsou součástí řádných rozpočtů na úrovni subsektorů, spolu s dalšími relevantními informacemi. Jejich souhrnný vliv na saldo sektoru vládních institucí a dluhy těchto subjektů a fondů sektoru vládních institucí musí být uvedeny v rámci ročního rozpočtového procesu i střednědobých rozpočtových plánů.“) bylo návrhem uloženo, aby ministerstvo financí v návrhu státního rozpočtu, střednědobého výhledu a rozpočtové strategie sektoru veřejných institucí uvedlo souhrnnou informaci o hospodaření veřejných institucí a jejich mimorozpočtových účtů a fondů, a to nejméně v rozsahu jejich souhrnného vlivu na saldo a dluh sektoru veřejných institucí.

## **K § 8 (Prognózy)**

Návrh legislativního řešení respektuje dosavadní praxi a zasazuje ji do kontextu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti. Konzistentní východiska pro rozpočtové plánování a pokrytí celého sektoru veřejných institucí jsou zajištěny povinnostmi veřejných institucí (definovaných v § 2) použít pro přípravu svého rozpočtu a střednědobého výhledu rozpočtu aktuální makroekonomickou a fiskální prognózu (součástí fiskální prognózy je také prognóza celkových příjmů sektoru veřejných institucí) zveřejněnou ministerstvem financí na jeho internetových stránkách.

Veřejným institucím podle § 2 písm. h) až m) může být použití prognózy zpracované ministerstvem víceméně pouze doporučeno, neboť pro rozpočtové plánování územních samosprávných celků může sloužit makroekonomická a fiskální prognóza pouze indikativně.

Pro účely ex ante hodnocení prognóz se zřídí Výbor pro rozpočtové prognózy (dále jen „Výbor“). Ve své podstatě je Výbor opět hlavně institucionálním ukotvením současné praxe, alespoň co se týče makroekonomických prognóz. Ministerstvo financí již od roku 1996 pořádá každé pololetí průzkum prognóz makroekonomického vývoje České republiky, tzv. Kolokvium.<sup>29)</sup> Půjde o poradní orgán ministra financí. Další detaily fungování Výboru budou stanoveny statutem a jednacím řádem: Výbor bude složen nejvýše z 10 členů včetně předsedy, který bude bez práva hlasovat. Jeho úkolem bude minimálně třikrát ročně (dle současné podoby rozpočtového procesu a tzv. evropského semestru – dubnovou a červencovou prognózu) posuzovat makroekonomické prognózy a v případě prognóz celkových příjmů sektoru veřejných institucí dubnovou a srpnovou prognózu sestavenou pro rozpočtový proces. Od Výboru se očekává kvalitativní hodnocení prognózy stupněm „optimistická“, „realistická“ či „konzervativní“ s tím, že pro zpracování dokumentů rozpočtového plánování mohou být použity pouze prognózy hodnocené jako realistické či konzervativní.<sup>30)</sup>

Členství ve Výboru bude čestnou funkcí, bez nároku na odměnu. Zatímco Národní rozpočtová rada je zřízena ústavním zákonem o rozpočtové odpovědnosti a její členové budou vykonávat uloženou působnost v rámci „plných pracovních úvazků“ a s četnými omezeními, členové Výboru budou tvořit poradní orgán ministra financí zasedající max. 3-4 ročně. Členství ve Výboru by ale mělo být považováno do značné míry za prestižní. Členové získají informace o

---

<sup>29)</sup> Blíže viz [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/e\\_pruzkumy\\_makro\\_prognoz.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/e_pruzkumy_makro_prognoz.html).

<sup>30)</sup> Výjimku tvoří prognóza dubnová, kdy případné hodnocení prognózy ministerstva stupněm optimistická neznámá nutnost přepracování prognóz ministerstvem, ale hodnocení Výboru se vezme v úvahu při vypracování červencové prognózy stěžejní pro přípravu rozpočtů a střednědobého výhledu.

MF očekávaném hospodářském vývoji se značným předstihem oproti odborné i laické veřejnosti.

V rámci hodnocení prognóz ex ante se specifikuje činnost Výboru a jeho základní charakteristiky, přičemž hodnocení úspěšnosti prognóz ex post na základě zveřejněné metodiky provádí ministerstvo financí následně jednou ročně (v červencové prognóze). Pokud následné vyhodnocení prognóz odhalí jejich podstatné zkreslení po dobu nejméně čtyř po sobě následujících let, ministerstvo financí přijme a zveřejní opatření ke zkvalitnění prognóz.

Návrh je součástí implementace kapitoly III Prognózy směrnice Rady 2011/85/EU.

### **K § 9 (Rozpočtová strategie)**

Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí (dále jen „strategie“) představuje nástroj umožňující vytvořit důvěryhodný a účinný střednědobý rozpočtový rámec, kterým se stanoví přijetí nejméně tříletého horizontu fiskálního plánování, a bude zajištěn soulad národního rozpočtového plánování s perspektivou víceletého fiskálního plánování prezentovanou EU.

Primárním cílem zavedení tohoto nástroje je upevnění vazby mezi fiskální strategií, představovanou konvergenčním programem předkládaným Evropské komisi a Radě EU, a rozpočtovým procesem, jehož první fázi tvoří stanovení a aktualizace celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození závazných celkových konsolidovaných výdajových limitů pro celkové výdaje státního rozpočtu a státních fondů na každý z roků, na které je sestavován střednědobý výhled.

S cílem zaručit kredibilitu Strategie je požadováno, aby vycházela z makroekonomických a daňových prognóz, které Výbor odsouhlasil (tzn. vyhodnotil jako realistické nebo konzervativní).

Ministerstvo financí, které je odpovědné za vypracování konvergenčního programu předkládaného dle 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, Evropské komisi a Radě EU, předloží každoročně vládě program doplněný o další informace. Takto doplněný dokument bude zároveň plnit funkci Strategie.

Strategie bude zpracovávána ministerstvem financí a předkládána vládě tak, aby bylo umožněno její projednání nejpozději do 30. dubna běžného roku a předložení konvergenčního programu Evropské komisi. Tento program je předkládán každoročně nejpozději k 30. dubnu. Vláda svým usnesením může rozhodnout, zda Evropské komisi budou odeslány i části konvergenčního programu, které nejsou vyžadovány nařízením Rady č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik a tzv. Specifikacemi implementace Paktu stability a růstu a Pokyny o formátu a obsahu konvergenčních a stabilizačních programů (tzv. Code of Conduct).

Předkládaný návrh zákona obsahuje základní změnu koncepčního přístupu ke stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí, které se stávají hlavním fiskálním cílem. Jejich výše bude odvozována od číselného výdajového pravidla pro stanovení maximálního objemu celkových výdajů sektoru veřejných institucí. Aby byla zajištěna užší vazba mezi fiskální politikou a nástroji její realizace, kterými jsou rozpočty jednotlivých veřejných institucí, stane se odvození celkových výdajů sektoru veřejných institucí a výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů součástí konvergenčního programu České republiky.



Celkové konsolidované výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů (na období n+1, n+2 a n+3) budou stanoveny v souladu s částkami celkových konsolidovaných výdajů sektoru veřejných institucí. Toto odvození konzistentní s v zákoně definovaným číselným fiskálním pravidlem a konvergenčním programem se stane základním prvkem umožňujícím zakotvení střednědobé dimenze do fiskální a rozpočtové politiky České republiky.

Návrh zákona dále specifikuje konkrétní obsah Strategie sestavované nejméně na období následujících tří let. Její nedílnou součástí budou výše zmíněné celkové konsolidované výdaje sektoru veřejných institucí, celkové závazné konsolidované výdajové limity státního rozpočtu a státních fondů a postup stanovení těchto výdajových limitů. Strategie bude dále obsahovat informaci o prognózách hlavních položek příjmů a výdajů sektoru veřejných institucí při nezměněných hospodářských politikách a popis dopadů plánovaných střednědobých veřejných politik na sektor veřejných institucí v členění podle hlavních položek příjmů a výdajů, z něhož bude zřejmý postup dosažení v konvergenčním programu uvedených střednědobých rozpočtových cílů ve srovnání s projekcemi při nezměněných hospodářských politikách. Zahrnutím uvedených parametrů do Strategie dojde k vytvoření střednědobého rozpočtového rámce, který je charakterizován v čl. 9 odst. 2 kapitoly V směrnice 2011/85/EU.

Vláda přímo kontroluje pouze vybraný segment rozpočtů veřejných institucí. Tento sektor se v České republice vyznačuje vysokou mírou decentralizace a autonomie. Hospodaření veřejných institucí je upraveno velkým množstvím právních předpisů, jejichž harmonizace by představovala významnou koncepční změnu a zásah do fungování jednotlivých veřejných politik a segmentů sektoru veřejných institucí. Česká republika je povinna implementovat směrnici 2011/85/EU, která ve svém čl. 13 požaduje, aby členské státy zavedly vhodné mechanismy koordinace napříč subsektory sektoru veřejných institucí (viz výše). Předkladatel v této souvislosti navrhl zavedení nového numerického fiskálního pravidla pro územní samosprávné celky a doporučení (pro veřejné instituce uvedené podle § 2 písm. h) až m) navrhovaného zákona) či povinnost (pro ostatní veřejné instituce) používat při přípravě návrhu rozpočtů a střednědobých výhledů rozpočtu a plánování své činnosti makroekonomickou prognózu připravenou ministerstvem financí. Za minimální rámec koordinace pak považuje zahrnutí informací o základních finančních vztazích státního rozpočtu k rozpočtům územních samosprávných celků a zdravotním pojišťovnám mezi povinné náležitosti Strategie.

S novou úpravou také souvisí změny v zákoně 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, které mimo jiné zavádějí povinnost, aby příprava návrhu státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů byla v souladu s výše uvedenou Strategii a výdajovým rámcem.

#### **K § 10 (Stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí)**

Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti v čl. 2 odst. 2 vymezuje, že „Pravidla pro stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí stanoví zákon“. Navržené ustanovení tak zmíněný článek naplňuje a definuje pravidla pro stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí. Pravidlo pro stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí 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.<sup>31)</sup> Pravidlo rovněž odráží prvky numerického fiskálního pravidla týkajícího se strukturálního salda ve Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii.

Celkové konsolidované výdaje sektoru veřejných institucí jsou na každý z následujících fiskálních roků stanoveny tak, že odpovídají součtu:

- a) cyklicky očištěných celkových příjmů<sup>32)</sup> veřejných institucí, které jsou prognózovány ministerstvem a k jejichž prognóze se vyjadřuje Výbor pro rozpočtové prognózy,
- b) záporné hodnoty jednorázových a přechodných operací vyjádřené souhrnně jako rozdíl těchto operací na příjmové a výdajové straně,
- c) výše výdajů umožněných únikovou klausulí definovanou v čl. 12 ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a v případě „významného zhoršení ekonomického vývoje“ blíže rozvedené v § 22 tohoto zákona,
- d) záporné výše hodnoty snížení nápravné složky, která přesáhla mez 2 % HDP.

---

<sup>31)</sup> Z krátkodobého hlediska nesmí za normálních okolností přesáhnout deficit sektoru veřejných institucí 3 % HDP a dluh hodnotu 60 % HDP. Z hlediska střednědobého by měl být deficit očištěný o cyklické vlivy a vliv jednorázových a přechodných opatření roven střednědobému rozpočtovému cíli. Dále od roku 2012 platí, že tempo růstu reálných výdajů sektoru veřejných institucí by nemělo převyšovat tempo růstu desetiletého průměru potenciálního produktu.

<sup>32)</sup> Často se také v praxi upravují o cyklické vlivy výdaje sektoru veřejných institucí. Tato úprava nepřináší v podmínkách českých veřejných rozpočtů nějaký signifikantní vliv. Důvodem je ta skutečnost, že za cyklicky senzitivní výdaje jsou považovány pouze výdaje na dávky v nezaměstnanosti, které přes jejich nevelký rozpočtový dopad neznamenají z hlediska cyklických výkyvů významný vliv na celkové saldo.

Technickým způsobem odvození celkových výdajů sektoru veřejných institucí se zabývá následující box.

#### Box č. 4: Pravidlo pro stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí

Celkové plánované (rozpočtované) výdaje pro rok t+1 jsou určeny jako  $\bar{G}_{t+1}$ :

$$\bar{G}_{t+1} = \sum_i E_t(R_{i,t+1}) \cdot E_t\left(\frac{Y_{t+1}^*}{Y_{t+1}}\right)^{\varepsilon_i} + E_t(OR_{t+1}) - E_t(M_{t+1}) + E_t(U_{t+1}) - k_t$$

kde  $\varepsilon_i$  je citlivost i-té kategorie daňových příjmů na produkční mezeru,

$E_t(R_{i,t+1})$  jsou v roce t očekávané (prognózané) i-té příjmy citlivé na produkční mezeru pro rok t+1,

$E_t\left(\frac{Y_{t+1}^*}{Y_{t+1}}\right)$  je v roce t očekávaný podíl úrovně potenciálního produktu ( $Y^*$ ) a reálného HDP ( $Y$ ) pro rok t+1,

$E_t(OR_{t+1})$  jsou v roce t očekávané (prognózané) ostatní příjmy sektoru veřejných institucí pro rok t+1,

$E_t(M_{t+1})$  je v roce t očekávaná výše jednorázových a přechodných opatření pro rok t+1,

$E_t(U_{t+1})$  je v roce t očekávaná výše položek specifikovaných v únikové klausuli dluhové brzdy pro rok t+1,

$k_t$  je úroveň snížení nadměrné části nápravné složky, která je spočtena v roce t na základě skutečnosti známé z předchozího roku (nápravná složka je rozpouštěna ve výdajích v roce t+1 postupně vždy v následujících třech letech, pokud jeho výše v roce t překročí 2 % HDP z roku t-1, a to jednou třetinou rozdílu mezi skutečnou výší nápravné složky a 2 % HDP), tedy:

$$k_t = \max [(A_t - 0,02 \cdot Y_{t-1}) / 3; 0]$$

Nápravná složka je potom definována jako:

$$A_t = A_{t-1} + (G_{t-1} - \hat{G}_{t-1}) - k_{t-1}$$

jde tedy o výši nápravné složky z předchozího roku poníženou o výši případného rozpouštění nápravné složky z roku minulého a navýšenou o rozdíl skutečných výdajů ( $G_{t-1}$ ) a výši výdajů, na které bylo ex post aplikováno pravidlo v rovnici (1) se znalostí skutečných hodnot ( $\hat{G}_{t-1}$ ) roku t-1:

$$\hat{G}_{t-1} = \sum_i R_{i,t-1} \cdot \left(\frac{Y_{t-1}^*}{Y_{t-1}}\right)^{\varepsilon_i} + OR_{t-1} - M_{t-1} + U_{t-1} - k_{t-2} + C_{t-1}$$

kde  $C_{t-1}$  jsou dodatečná výdajová opatření, která vznikla bez přímého vlivu vlády a nejsou definována ostatními únikovými klausulemi (např. rozhodnutí Ústavního soudu apod.).

Výdaje se stanovují v **metodice národních účtů**, ve které je sestavován konvergenční program ČR (tj. nařízení Rady č. 2223/96 a 479/2009). Jedná se o strategické dokumenty ukotvené v článku 3 až 6 a článku 7 až 10 nařízení Rady (ES) č. 1466/1997 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, které jsou každoročním vstupem národních vlád do tzv. Evropského semestru, v nichž mají vlády definovat své záměry hospodářské politiky s důrazem na politiku fiskální. Tyto programy jsou potom hodnoceny na úrovni Rady EU (ve složení ECOFIN), jejíž doporučení by vlády měly vzít v úvahu při tvorbě nadcházejících návrhů rozpočtů a střednědobých rozpočtových výhledů. Opatření ve formě přímého odkazu na tyto strategické dokumenty zaručují věcnou a časovou návaznost národního rozpočtového procesu, přímou srovnatelnost údajů a transparentnost.

Současně je tímto otevřen prostor pro budoucí změny metodiky národních účtů (např. nadcházející přechod z ESA 95 na ESA 2010)<sup>33)</sup>.

Pro určení celkových výdajů sektoru veřejných institucí pravidlem je stěžejní **výpočet cyklické složky příjmů**. Ten je obvykle veden ve dvou krocích. Nejprve je odhadnut potenciální (či trendový) HDP, který v absolutním či relativním srovnání s reálným HDP určuje cyklickou pozici ekonomiky (viz Box č. 5: Způsoby výpočtu potenciálního produktu). Druhým krokem je u položek citlivých na cyklický vývoj kvantifikace jejich cyklické složky za pomoci znalosti o výši produkční mezery. Jako příjmové položky citlivé na cyklický vývoj HDP jsou obvykle identifikovány daň z příjmů fyzických osob, daň z příjmu právnických osob, příspěvky na sociální zabezpečení, daň z přidané hodnoty, spotřební daně a dovozní cla. Cyklicky senzitivní položky jsou potom pomocí konstantních dlouhodobých elasticit očištěny o vliv cyklu.

Ministerstvo financí, Evropská komise a OECD používají metodu vyvinutou v dílně OECD<sup>34)</sup> (pozn.: existují i jiné metody jako např. metoda ESCB<sup>35)</sup>). Elasticity příjmových a výdajových položek vzhledem k příslušné bázi jsou získány z podkladů daňové legislativy. Citlivost daňovýchází vzhledem k mezeře výstupu je odhadnuta ekonometrickými metodami z časových řad. Hlavní výhodou přístupu založeného na odhadech elasticit vzhledem k mezeře výstupu je jeho teoretická srozumitelnost a poměrně dobrá dostupnost zdrojových dat. Metodickou slabinou může být asynchronní vývoj jednotlivých příjmovýchází s vývojem HDP.

Cyklické očištění může rovněž probíhat pomocí *semielasticit*, kdy je citlivost často celého agregátu příjmů sektoru veřejných institucí vztahována rovnou k reálnému HDP. Toto řešení je sice značným zjednodušením problematiky a fixuje kompozici celkových příjmů, ale na druhou stranu umožňuje abstrahovat od prognózy a odhadu potenciálního produktu.

---

<sup>33)</sup> K revizi statistiky národních účtů dojde např. v roce 2014, kdy Český statistický úřad oznámil přechod ze stávajícího systému ESA 95 na systém ESA 2010 (viz ČSÚ: Mimořádná revize národních účtů 2014: [http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.avizo\\_revize](http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.avizo_revize)).

<sup>34)</sup> Girouard, N., André, C. Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries. OECD Economics Department, Working Papers No. 434, 2005.

<sup>35)</sup> Hlavním rozdílem této metody oproti metodě OECD je jiné definování makroekonomického prostředí – nikoliv pouze pomocí vývoje HDP, ale i prostřednictvím časových řad dalších pěti proměnných s bezprostředním dopadem na veřejné finance (průměrné náhrady zaměstnancům v soukromém sektoru, zaměstnanost v soukromém sektoru, provozní přebytek společností, soukromá spotřeba a nezaměstnanost). Viz Bouthevillain, C. et al. Cyclically adjusted budget balances: An alternative approach. ESCB, Working Paper n°77, September 2001.

### Box č. 5: Způsoby výpočtu potenciálního produktu

K určení pozice ekonomiky v hospodářském cyklu slouží výpočet potenciálního produktu. Mezera výstupu ( $OG$ ) je pak definována jako rozdíl skutečného ( $Y$ ) a potenciálního produktu ( $Y^*$ ), či v relativním vyjádření jako procento potenciálního produktu. Pro výpočet potenciálního produktu existuje více metod, nejběžněji se používají metody statistického vyhlazení časové řady či více ekonometrické metody výpočtu přes agregátní produkční funkci.

Metodu výpočtu potenciálního produktu, založenou na **Cobb-Douglasově produkční funkci**, využívá v současnosti ministerstvo i Evropská komise. Obecný vzorec produkční funkce s konstantními výnosy z rozsahu Cobb-Douglasova typu je  $Y = AL^{\alpha}K^{1-\alpha}$ , kde  $A$  je souhrnná produktivita výrobních faktorů,  $L$  výrobní faktor práce,  $K$  výrobní faktor kapitálu a  $\alpha$  elasticita faktoru práce. Ministerstvo pro výpočet využívá údaje o zaměstnanosti a nezaměstnanosti získané z Výběrového šetření pracovní sil, přičemž časové řady faktoru práce vyhlazuje klouzavým průměrem přes šest čtvrtletí. Zásoba kapitálu je vypočtena pomocí zřetězení hodnot tvorby hrubého fixního kapitálu a spotřeby kapitálu v běžných cenách a následným deflováním. Využití celkových výrobních kapacit je předpokládáno shodné s využitím výrobních kapacit v průmyslu.

Výhodou přístupu založeného na produkční funkci oproti statistickým metodám je to, že se snaží zohlednit dopad vývoje vstupů na výsledný produkt, čímž podává podrobnější přehled o ekonomice, než pouze statistická analýza vývoje HDP.

Hlavní nevýhodou tohoto přístupu je jeho náročnost na přesná vstupní data, zejména v době prudkých změn růstu HDP, kdy je obtížné hodnověrně určit dopad jednotlivých faktorů. Nesnadné je i vyčíslení vlivu technického pokroku na celkovou produktivitu a rovnovážných hodnot, jakými jsou například NAIRU či NAWRU použité pro určení potenciální výše výrobního faktoru práce. U numerických fiskálních pravidel vyrovnané cyklické či strukturální bilance je pak nevýhodou tohoto přístupu asymetrický odhad kladných a záporných produkčních mezer.

Alternativním výpočtem potenciálního produktu a zástupcem statistických metod je očištění časových řad reálného HDP pomocí **Hodrick-Prescottova filtru**. Jde o čistě statistickou metodu založenou na následujícím vzorci:

kde parametr  $\lambda$  určuje sílu filtru. Vzorec minimalizace indikuje, že při hodnotě  $\lambda=0$  je trendová složka řady rovna původní časové řadě, při hodnotě  $\lambda$  blízké nekonečnu pak filtr poskytuje stejné výsledky jako jednoduchá lineární regrese, tj. výsledkem je přímka. Samotní autoři filtru Hodrick a Prescott<sup>36)</sup> doporučují volit pro roční data  $\lambda=100$ , u dat s vyšší frekvencí pak násobit druhou mocninou frekvence (tj. např. pro čtvrtletní data 1600). Ravn a Uhlig<sup>37)</sup> navrhují pro roční data hodnotu  $\lambda=6,25$ , jinak násobit čtvrtou mocninou frekvence (tj. opět pro čtvrtletní data 1600).

Výhodami tohoto statistického přístupu jsou jeho jednoduchost a datová nenáročnost, kdy např. v našem případě vedle časové řady HDP nepotřebujeme další vstupní veličiny. Mezi další z předností patří symetrické chování filtru v průběhu ekonomického cyklu, což je jeden z nejdůležitějších předpokladů pravidel vyrovnané cyklické strukturální bilance.

Nevýhodou Hodrick-Prescottova filtru je problém koncových bodů. Během výpočtu dochází ke zpětnému ovlivňování současných dat daty budoucími, a tím k vychýlení koncového bodu časové řady. Jako řešení tohoto nedostatku byly navrženy modifikace filtru tak, aby ke konci časového období byl pouze jednostranný a prognózovaná data současnost neovlivňovala, případně jsou hodnoty krajních bodů zahrnuty s nižší vahou<sup>38)</sup>. Mezi nevýhody filtru také může patřit skutečnost, že jde o čistě statistickou metodu, která dostatečně nereflektuje prudké a trvalé změny trendového produktu, stejně jako i arbitrární stanovení parametru  $\lambda$  a s tím související hodnocení významu trendové a cyklické složky produktu.

<sup>36)</sup> Hodrick, Robert, Prescott, Edward C. (1997), Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation, Journal of Money, Credit, and Banking, 29 (1), 1–16.

<sup>37)</sup> Ravn, Morten; Uhlig, Harald (2002). On adjusting the Hodrick–Prescott filter for the frequency of observations. The Review of Economics and Statistics 84 (2): 371–375.

<sup>38)</sup> Bruchez, P. A.: A Modification of the HP Filter Aiming at Reducing the End Point Bias. Berne, 2003, Swiss Federal Finance Administration, Working Paper No. 3.

Konkrétní způsob očištění celkových příjmů o vliv hospodářského cyklu bude vytvořen ministerstvem financí ve spolupráci s Národní rozpočtovou radou (půjde tedy o dohodu především o způsobu výpočtu potenciálního/trendového produktu, elasticitách cyklicky senzitivních příjmů a způsobu jejich aplikace). Ministerstvo financí potom **metodiku** zveřejní. Předestřené řešení dává prostor pro pozdější úpravu a pro revize, jelikož parametry cyklického očišťování se v čase mohou měnit s tím, jak se mění charakter některých cyklicky senzitivních položek a jak se mění struktura ekonomiky.

Z důvodu přímé vazby výdajů na prognózu celkových příjmů vládního sektoru posuzuje prognózu makroekonomických a příjmových agregátů nezávislý Výbor zavedený § 8 zákona. Ten by měl ex ante a objektivně zhodnotit kvalitu prognóz z hlediska jejich realističnosti, aby jejich přílišné optimistické vzezření neprohlubovalo deficit veřejných institucí.<sup>39</sup>

Cyklicky očištěné příjmy sektoru veřejných institucí se dále očišťují o tzv. **jednorázové a přechodné operace** (§ 10 odst. 2 zákona). Definice jednorázových a přechodných operací byla použita v zákoně obdobně, jako je tomu u prováděcího předpisu nařízení Rady (ES) č. 1466/1997 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, tzv. Code of Conduct. Jednorázové a přechodné operace jsou opatření, která mají dočasný dopad na rozpočty veřejných institucí, který nevede k neudržitelné změně intertemporálního rozpočtového omezení (pozice), tj. změně v rozpočtech, kdy nebude možné závazky splatit. Skupina dočasných a přechodných operací je značně nehomogenní a v čase musí prokázat jistou flexibilitu, aby byla schopna pojmout i nové skutečnosti. Z tohoto důvodu je návrh zákona koncipován tak, aby byla do tvorby metodického manuálu vymezujícího jednorázové a přechodné operace, stejně jako do každoročního procesu stanovování jejich náplně a rozsahu, zapojena Národní rozpočtová rada.

Pro jednorázové a přechodné operace jsou charakteristické tyto prvky: přechodný vliv na fiskální pozici (dopad je soustředěn do jednoho roku či na velmi krátkého období), neopakovatelnost (hodnocení má být prováděno v kontextu série opatření stejného druhu), jde o transakce vyplývající z událostí mimo kontrolu vlády (např. uplatnění podmíněného závazku odsouhlaseného v předchozích letech).

Mechanismus každoročního projednání vymezení a výše jednorázových a přechodných operací s Národní rozpočtovou radou je nastaven tak, že k návrhu ministerstva financí dá Národní rozpočtová rada své stanovisko. Ministerstvo financí potom stanovisko zveřejní a případně odůvodní odlišnosti.

#### **Box č. 6: Typy a příklady jednorázových a přechodných operací**

Úplný výčet jednorázových a dočasných opatření nelze sestavit, nicméně Evropská komise využívá následující indikativní otevřený souhrn:

1) **Opatření snižující saldo:**

- Daňové amnestie znamenající jednorázové daňové příjmy – zpravidla jde o snahu vlády přilákat zpět kapitál držený v zahraničí
- Prodeje nefinančních aktiv (zejm. licencí a koncesí) – nejznámějším příkladem je prodej licencí

<sup>39</sup> ) Ačkoliv je v mechanismu pravidla zakomponována korekce o nepřesnosti prognóz a korekce o výši výsledků skutečného hospodaření, časový interval ex post korekce neumožňuje „penalizovat“ konsolidované výdaje sektoru veřejných institucí dříve, než za dva roky od prognózy, jejíž vstupy sloužily k zafixování závazných konsolidovaných výdajových limitů. Proto je funkce Výboru pro rozpočtové prognózy více než žádoucí.

<ul style="list-style-type: none"><li>UMTS či prodej emisních povolenek</li><li>○ Dočasné legislativní změny v načasování výdajů či příjmů s kladným dopadem na saldo vládního sektoru – např. dočasné změny daňových sazeb</li><li>○ Výjimečné příjmy související s přesunem důchodových závazků – platby společností vládě za přenesení odpovědnosti za budoucí výplaty penzí svým zaměstnancům</li><li>○ Změny v příjmech či výdajích, které jsou důsledkem soudního rozhodnutí (či rozhodnutí arbitrážního tribunálu apod.)</li><li>○ Sekuritizační operace s kladným vlivem na saldo vládního sektoru</li><li>○ Mimořádné příjmy od státem vlastněných společností (superdividendy)</li></ul> <p>2) <b>Opatření zvyšující saldo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Krátkodobé nepředpokládané výdaje spojené s velkými přírodními katastrofami nebo jinými mimořádnými událostmi – např. vojenské akce</li><li>○ Změny v příjmech či výdajích, které jsou důsledkem soudního rozhodnutí (či rozhodnutí arbitrážního tribunálu apod.)</li></ul>
---

Částka celkových výdajů sektoru veřejných institucí (konsolidovaných) se v neposlední řadě snižuje (§ 10 odst. 3 zákona) o **jednu třetinu nadměrné výše nápravné složky** v daném roce, ve kterém se připravují prognózy na léta Rozpočtové strategie sektoru veřejných institucí. Nadměrná výše nápravné složky je specifikovaná jako taková výše nápravné složky, jež v daném roce přesáhla 2 % HDP z roku předchozího.

Odstavec 4 používá shodné okolnosti, za jakých je možné uplatnit výjimky z postupu, jako jsou **únikové klausule** dluhové brzdy stanovené ústavním zákonem o rozpočtové odpovědnosti v čl. 12. Nicméně oproti dluhové brzdě, která je vždy aplikována až na základě skutečnosti zjištěné ohledně výše dluhu veřejných institucí v poměru k HDP za minulý rok, u pravidla pro stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí bylo nutné zahrnout prognózované skutečnosti.

V případě, že dojde k významnému zhoršení ekonomického vývoje, výdaje s ním spojené jsou stanoveny se souhlasem Národní rozpočtové rady. Toto řešení je nutné z toho důvodu, že by jinak v podstatě bylo umožněno použít libovolnou částku výdajů např. k aktivní fiskální politice s cílem zmírnit dopady hluboké nebo táhlé recese.

Ministerstvo financí ve spolupráci s Národní rozpočtovou radou připraví a zveřejní na svých internetových stránkách metodiku stanovení jednorázových a přechodných operací (viz Box č. 6) a očištění celkových příjmů o vliv hospodářského cyklu (viz Box č. 4).

### **K § 11 (Nápravná složka)**

Nápravná složky představuje specifickou část pravidla celkových výdajů veřejných institucí, kterým je korigována odchylka skutečného výsledku hospodaření sektoru veřejných institucí týkající se výdajů a výdajů, které byly stanoveny aplikací pravidla na skutečné, nikoliv prognózované, hodnoty publikované Českým statistickým úřadem. Jelikož výkyvy složky mohou být oběma směry a není žádoucí nadměrně rozkolísávat celkové výdajové rámce státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů, byl vytvořen systém nápravné složky, v jejímž rámci se tyto odchylky, ať v kladné nebo v záporné výši, kumulují. Jestliže nápravná složka přesáhne „hraniční“ výši stanovenou zákonem na hodnotu 2 % HDP, je nutné o tuto nadměrnou část postupně v následujících třech letech rovnoměrným způsobem snížit celkové výdaje veřejných institucí, respektive ponížít výdajové rámce státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů v těchto letech. Pravidlo je nastaveno tak, že je každoročně spočtena výše nápravné složky. Pakliže výše nápravné složky přesáhne „hraniční“ úroveň, jsou o tuto „nadměrnou“ část (tj. část nápravné složky nad „hraniční“ úrovní) sníženy v následujících třech letech celkové výdaje sektoru veřejných institucí (tedy v každém roce 1/3 „nadměrné“ části nápravné složky). Tento proces se opakuje každoročně, tj. v dalším roce je opět spočtena výše nápravné složky, a pokud je nižší než „hraniční“ úroveň, výdaje se v dalších třech letech

o „*nadměrnou*“ část nesnižují, pokud je vyšší, výdaje se o patřičnou nově spočtenou „*nadměrnou*“ výši sníží.

Hodnota „*hraniční*“ úrovně nápravné složky ve výši 2 % HDP, obdobně jako relativní výše rozpouštěné částky, byla zvolena na základě simulace pravidla na skutečných datech tak, aby na jednu stranu případné postupné rozpouštění nadměrné části nápravné složky příliš neerodovalo proticyklický charakter pravidla v období záporné produkční mezery, a na druhé straně aby nerozvolňovalo úsilí snížit naakumulovanou nadměrnou část této složky.

Ustanovení definuje způsoby zvyšování a snižování nápravné složky. Vyjma standardních toků v rámci nápravné složky umožňuje odst. 4 zohlednění výše těch výdajů, které vznikly v minulém roce na základě vnějších skutečností bez přímého vlivu vlády a které nejsou pokryty příslušným odstavcem ustanovení o celkových výdajích sektoru veřejných institucí definujícím únikové klausule dluhové brzdy. Těmito skutečnostmi jsou např. dopady rozhodnutí ústavního soudu, rozhodnutí mezinárodních institucí apod.

### **K § 12 (Výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů)**

Popisuje obecný způsob odvození výdajového rámce státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů. Rámec je částkou celkových konsolidovaných výdajů státního rozpočtu a státních fondů. Výše této částky je určena tak, že se vyjde z výše celkových výdajů veřejných institucí stanovených dle § 10 zákona. Tato částka je poté upravena o prognózu a předpoklady hospodaření ostatních jednotek sektoru veřejných institucí stejně, jako o úpravy přechodu z akruální metodiky národních účtů na metodiku hotovostních toků. Je ponecháno na spolupráci ministerstva financí a Národní rozpočtové rady, aby byla vytvořena, zpřístupněna veřejnosti a aplikována metodika odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů z celkové výše výdajů veřejných institucí. Národní rozpočtová rada bude potom k praktickému odvození dávat svá stanoviska. V případě, že se stanovisko Rady a názor ministerstva budou lišit, ministerstvo může odvození přepracovat dle stanoviska Rady nebo musí vydat odůvodnění, proč se stanoviskem Rady neřídí.

Ministerstvo financí ve spolupráci s Národní rozpočtovou radou připraví a zveřejní na svých internetových stránkách metodiku stanovení celkového výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů odvozeného z celkových výdajů sektoru veřejných institucí (metodické úpravy mezi metodikou přípravy státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů a metodikou ESA 95).

### **K § 13 (Hospodaření územního samosprávného celku)**

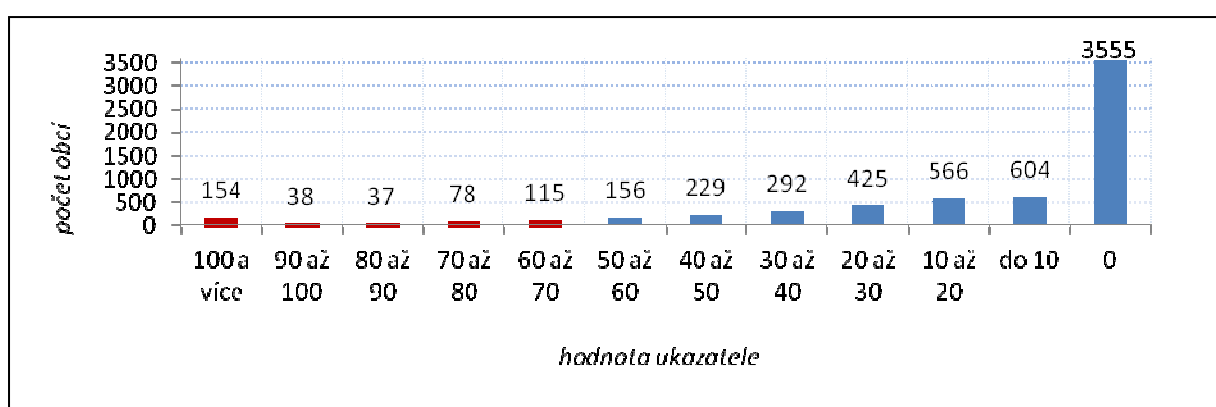
V návaznosti na čl. 13 odst. 2 návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti se stanoví povinnost územního samosprávného celku, jehož dluh překročil 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři roky, snížit výši svého dluhu nejméně o 5 % z rozdílu mezi jeho výší a 60 % průměru svých příjmů za poslední čtyři roky.

Příjmy územního samosprávného celku jsou definovány v souladu se zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Při výpočtu se bude vycházet z výkazu FIN 2-12 M, který je předkládán podle vyhlášky č. 449/2009 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti, ve znění pozdějších předpisů. Příjmy se konsolidují na úrovni vykazující jednotky.



Dluh územního samosprávného celku je pro účely tohoto zákona definován s ohledem na definici zavedenou v nařízení Rady (EU) č. 2223/96 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství a nařízení 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, nesplacený ke konci roku. S ohledem na obecnost definice uvedené v nařízení Rady (EU) č. 479/2009 se navrhuje v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti definici dluhu více přiblížit tuzemské právní úpravě. Konkrétně se do hodnoty dluhu budou započítávat stavy na syntetických účtech 281, 282, 283, 289, 322, 326, 362, 451, 452, 453, 456 a 457, které vymezuje vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky, ve znění pozdějších předpisů.

### Box č. 7: Stav plnění pravidla hospodaření ÚSC – dle čl. 13 ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti



### K § 14 a § 15

Ustanovení § 14 navazuje na čl. 13 odst. 3 návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti.

Jestliže územní samosprávný celek nesníží svůj dluh podle § 13 a jeho dluh bude ke konci roku stále převyšovat 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři kalendářní roky, ministerstvo v následujícím roce rozhodne o pozastavení části jeho podílu na výnosu daní, a to ve výši, která chybí do splnění povinnosti. Správce daně na základě rozhodnutí ministerstva pozastaví odpovídající část podílu na výnosu daní (s výjimkou daně z příjmů právnických osob, jejímž poplatníkem je příslušný územní samosprávný celek, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby) uvedenou v rozhodnutí a pozastavené prostředky povede na zvláštním bankovním účtu.

Z pozastavení je vyňata daň z příjmů právnických osob, jejímž poplatníkem je příslušný územní samosprávný celek, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby [tj. daň podle § 3 odst. 1 písm. a) a § 4 odst. 1 písm. h) zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)], neboť tato daň není odváděna správci daně.

Při rozhodování o pozastavení části daňových příjmů bude ministerstvo financí postupovat podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (viz § 1 správního řádu). Rozhodnutí tedy bude vydáno ve správním řízení a bude možné se proti němu odvolat. Správcem daně oprávněným vykonat rozhodnutí ministerstva financí bude správce daně, který převádí podíl na výnosu daně (správce daně upravuje zákon č. 456/2011 Sb., o finanční správě České republiky).

Správce daně žádné řízení nepovede, neboť na základě pravomocného rozhodnutí pouze pozastaví část podílu územního samosprávného celku na výnosu daní, nebo uvolní jeho pozastavený podíl na výnosu daní. Pozastavení podílu územního samosprávného celku na výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů provede správce daně nejpozději do 14 dnů od obdržení rozhodnutí ministerstva. Převod podílu územního samosprávného celku se pozastavuje do doby, než dosáhne částky uvedené v rozhodnutí.

### **K § 16 - § 18**

Ustanovení navazuje na čl. 13 odst. 4 návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti.

Pozastavené prostředky budou uvolněny:

- 1) na žádost, a to pouze ke snížení dluhových závazků územního samosprávného celku, které mu vznikly před rokem, v němž byly tyto prostředky pozastaveny. Aby byla zajištěna možnost kontroly použití uvolněných prostředků, stanoví se povinnost o těchto prostředcích účtovat odděleně.;
- 2) z moci úřední v případě, že hodnota dluhu územního samosprávného celku k rozvahovému dni nebude převyšovat 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři kalendářní roky. V důsledku snížení hodnoty dluhu pod stanovený poměr ministerstvo rovněž rozhodne o zrušení pozastavení podílu územního samosprávného celku na výnosu daní.

### **K § 19**

V § 19 se stanoví ministerstvu financí povinnost

- 1) vyhodnocovat, jak územní samosprávné celky dodržují podíl dluhu na jejich příjmech uvedený v čl. 13 odst. 1 návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a ministrové financí informovat o výsledcích hodnocení vládu,
- 2) v případě, že územním samosprávným celkům vznikla povinnost schválit vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet, zveřejňovat seznam územních samosprávných celků, které tuto povinnost nesplnily.

### **K § 20 až § 23 (Výše veřejného dluhu)**

Ustanovení § 20, 22 a 23 přímo navazují na právní úpravu obsaženou v ústavním zákoně o rozpočtové odpovědnosti, kde 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.

Samotný ústavní zákon obsahuje definice veřejného dluhu (výši veřejného dluhu se rozumí výše dluhu sektoru veřejných institucí) a zadlužení (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).

Východiskem pro stanovení výše zadlužení je pojem „zadlužení“ stanovený v Protokolu o postupu při nadměrném schodku, který je dále v nařízení Rady č. 479/2009 ze dne 25. května 2009 o použití Protokolu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství, zpřesněn odkazem na klasifikační kódy ESA 95. Jde tudíž o dluh oznamovaný členským státem (Českým statistickým úřadem) podle stejného nařízení Evropské komisi před 1. dubnem a říjnem příslušného roku upravený o výše zmíněnou rezervu při financování státního dluhu.

V rámci ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti je využíván princip limitů dluhu spojených s automatickými korekčními mechanismy plnicími funkci dluhové brzdy. Ústavní zákon stanovuje tzv. dluhová pásma. Opatření v rámci pásem 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. 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.

### Box č. 8: Základní parametry veřejného dluhu

I. Veřejný dluh (dluh sektoru veřejných institucí – ESA 95)			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
(1)	Veřejný dluh	mld. Kč	1 286	1 437	1 568	1 759	1 871	1 977	2 084	2 190
(2)	HDP v b.c.		3 759	3 800	3 841	3 843	3 858	3 939	4 079	4 228
(1)/(2)*100	<b>Výše veřejného dluhu</b>	<b>% HDP</b>	<b>34,2</b>	<b>37,8</b>	<b>40,8</b>	<b>45,8</b>	<b>48,5</b>	<b>50,2</b>	<b>51,1</b>	<b>51,8</b>
(3)	Dluhová rezerva	mld. Kč	58,3	65	71	140	140	140	140	140
(3)/(2)*100	Dluhová rezerva	% HDP	1,6	1,7	1,8	3,6	3,6	3,6	3,4	3,3
(1-3)/(2)*100	<b>Výše zadlužení</b>	<b>% HDP</b>	<b>32,6</b>	<b>36,1</b>	<b>39,0</b>	<b>42,1</b>	<b>44,9</b>	<b>46,6</b>	<b>47,7</b>	<b>48,5</b>

Zdroj: Makroekonomická predikce MF (04/2013), Konvergenční program  
 Dluhová rezerva v letech 2013 až 2015 je v souladu se Strategií financování a řízení státního dluhu na rok 2013. Dluhová rezerva je definována dle odst. 4, § 35, z. č. 218/2000 Sb., [o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů \(rozpočtová pravidla\), ve znění pozdějších předpisů](#).  
 S uklidněním situace na finančních trzích lze předpokládat postupné snižování úrovně dluhové rezervy, což povede k poklesu úrovně veřejného dluhu. Vývoj očištěné hodnoty by vývoj rezervy neměl ovlivnit.

II. Struktura veřejného dluhu podle subsektorů – ESA 95		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Veřejný dluh	% HDP	40,8	45,8	48,5	50,2	51,1	51,8
Ústřední vládní instituce	% HDP	38,3	43,0	45,7	47,4	48,4	49,2
Místní vládní instituce	% HDP	2,6	2,8	3,0	3,0	2,9	2,8
Fondy sociálního zabezpečení	% HDP	0	0	0	0	0	0

Zdroj: Aktualizace konvergenčního programu 04/13  
 Pozn. Rozdíly v součtech jsou dány postupem zaokrouhlování.

III. Struktura veřejného dluhu podle dluhových nástrojů – ESA 95		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Oběživo a vklady (závazky)		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Krátkodobé cenné papíry (závazky)		2,6	2,1	1,7	2,1	2,8	3,8
Dlouhodobé cenné papíry (závazky)		21,0	21,6	23,0	27,4	30,4	32,4
Úvěry od centrálních bank (závazky)		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ostatní úvěry (závazky)		4,8	4,2	4,0	4,6	4,6	4,7

Zdroj: databáze ARAD ČNB

IV. Struktura veřejného dluhu podle měn – ESA 95		2006	2007	2008	2009	2010	2011
v národní měně	v % HDP	24,9	25,3	24,7	28,6	31,0	34,1
v cizí měně zúčastněného čl. státu	v % HDP	3,2	2,5	3,8	5,2	6,3	6,2
v cizí měně nezúčastněného čl. státu	v % HDP	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5	0,5

Dluhová brzda bude aktivována v okamžiku (resp. patnáctým dnem kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení), kdy výše upraveného zadlužení vyhlášeného Národní rozpočtovou radou (dále jen „Radou“) 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.

§ 20 navazuje na znění čl. 4 ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, který fakticky stanovuje horní hranici výše veřejného zadlužení na 60 % HDP. Tato je pro Českou republiku dána mezinárodní smlouvou (závazky vyplývajícími z členství v EU)..

Pro stanovení výše veřejného dluhu se použije dluh a nominální HDP za předcházející kalendářní rok notifikované v dubnu Českým statistickým úřadem<sup>40)</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. Tyto ukazatele se spolu s údajem o výši státního dluhu k vytvoření rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu, který Národní rozpočtové radě sdělí ministerstvo financí a tato jej vyhlásí stejným způsobem, jakým se vyhlášují zákony, a to do měsíce od prvního zveřejnění výše veřejného zadlužení za předchozí rok Českým statistickým úřadem, stanou referenčními hodnotami pro dluhovou brzdu obsaženou v ústavním zákoně o rozpočtové odpovědnosti.

Dluhová brzda bude plnit úlohu korekčního mechanismu podporujícího stabilitu veřejných financí a udržujícího výši veřejného zadlužení pod hranicí 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>41)</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.

---

<sup>40)</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.

<sup>41)</sup> Sektor veřejných institucí je zmíněn v čl. 2 ústavního zákona a je 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.

### **K § 22 odst. 1 a 2**

§ 22 návrhu zákona navazuje na čl. 8 odst. 2 ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, který upravuje povinnost vlády rozhodnout, pokud výše zadlužení činí nejméně 50 % hrubého domácího produktu, o snížení výdajů schváleného rozpočtu na daný rok, a specifikuje podmínky tohoto snížení. Vláda rozhodne o vázání alespoň o 3 % (viz dále popsání snížení) v poměrné části ke zbývajícím 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 již kryté prostředky z rozpočtu Evropské unie nebo Národního fondu<sup>42)</sup>, výdaje na likvidaci škod způsobených živelními pohromami a příspěvky mezinárodním organizacím vyplývající z mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu. Výdaj uvedené v odst. 2 představují pouze parametry pro stanovení základny pro určení výše minimálního objemu vázání prostředků státního rozpočtu.

### **K § 22 odst. 3**

V § 22 se dále 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 se předejde neúměrné tvrdosti zákona ve formě požadavku nadměrného konsolidačního úsilí vlády, která již do schváleného rozpočtu zapracovala výrazná konsolidační opatření. Pokud výše upraveného zadlužení vyhlášeného Radou 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 popsání snížení probíhá pouze v daném roce, reálně tedy jde o snížení výdajů za šest kalendářních měsíců. Popsání snížení výdajů bude probíhat obdobným postupem jako vázání výdajů státního rozpočtu realizované v průběhu roku s tím rozdílem, že nebude možné jejich rozvázání.

### **K § 22 odst. 4**

Činí-li výše zadlužení nejméně 50 % a zároveň je nižší než 55 % HDP, 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. Vedle objemu výdajů na důchody, je nárůst 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<sup>43)</sup>, 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.

### **K § 23**

§ 23 navazuje na čl. 12 odst. 1 ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, který upravuje výjimky z postupu podle pravidla dluhové brzdy. Ústavní zákon počítá s následujícími obecnými únikovými doložkami, resp. výjimkami aplikace v případě:

- významného zhoršení ekonomického vývoje nebo zhoršování bezpečnostní situace státu spojené s vyhlášením mimořádných opatření vládou ke zvýšení jeho obranyschopnosti,
- nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu,

<sup>42)</sup> Fakticky jde o výdaje ve výši schválených příjmů státního rozpočtu od EU či Národního fondu.

<sup>43)</sup> Při sestavování návrhu státního rozpočtu jsou rozpočtovány výdaje, které jsou nebo mají být kryty z rozpočtu Evropské unie ve stejné výši jako příjmy.

- odstraňování následků živelních pohrom nebo
- výdajů 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>44</sup> o nejméně 2,5 procent meziročně nebo o 6 procent za tři roky. (v situaci, kdy dochází v několika po sobě jdoucích letech k poklesu HDP, a to v každém jednotlivém roce o méně než 2,5 %, avšak celkově jde o hlubokou vleklou recesi, obsahuje úniková klauzule dluhového pravidla reflexi ve formě poklesu HDP za tři po sobě jdoucí roky o minimálně 6 %). Povinnosti by dále neplatily po 24 měsíců od prvního kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, v němž ministerstvo 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.

Oproti ostatním částem článku 12 ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti zde zatím není detailněji rozepsána možnost výjimky pro „zhoršování bezpečnostní situace státu spojené s vyhlášením mimořádných opatření vládou ke zvýšení jeho obranyschopnosti“. Zavedení pojmu a definice mimořádných opatření do právního předpisu však vyplývá z potřeby státu zabezpečit plánování a obranu České republiky, přičemž mimořádná opatření jsou chápána jako řada přípravných úkonů a činností plněných ještě před vyhlášením stavu ohrožení státu. Cílem mimořádných opatření je zabezpečit plynulý přechod státu k plnění úkolů k zajištění obrany České republiky po vyhlášení stavu ohrožení státu. Systém a podrobnosti mimořádných opatření jsou rozpracovány v Koncepci mobilizace ozbrojených sil České republiky.

O rozsahu mimořádných opatření a době zahájení plnění jednotlivých mimořádných opatření by při identifikaci nárůstu rizika vojenské hrozby rozhodla vláda svým nařízením. Vláda bude o mimořádných opatřeních rozhodovat v mírovém stavu na základě zhodnocení mezinárodní politicko-vojenské situace ve vazbě na potřebu přijetí potřebných opatření k odvrácení ozbrojeného konfliktu a ke zvýšení připravenosti ústředních a dalších orgánů státní správy, orgánů územních samosprávných celků včetně podnikajících právnických a fyzických osob a státních občanů k obraně státu.

V rámci mimořádných opatření budou realizovány činnosti běžně v mírovém stavu nevykonávané ve vybraných úsecích veřejného života, spojených s výběrem, přípravou doplňování osob a majetku do OS ČR. Dojde k zahájení výkonu branné povinnosti občanů na principu povinnosti. Budou zahájeny a realizovány akvizice vojenského materiálu a majetku pro doplnění válečné organizační struktury OS ČR i s případným využitím zdrojů mimo rozpočet MO na základě rozhodnutí vlády. Z výše uvedených důvodů je nezbytné mimořádná opatření zavést legislativně jako systémové opatření zejména v zákoně č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR a zákoně 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování.

## **K § 21**

Ustanovení je deklaratorního charakteru s tím, že samotná povinnost a tempo snižování je již obsažena v přímo aplikovatelném právním předpisu EU - Nařízení (ES) č. 1467 /1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku ve znění nařízení Rady (EU) č.

<sup>44</sup>) Předběžný odhad hrubého domácího produktu očištěného o cenové vlivy za 4. čtvrtletí předchozího roku ČSÚ zveřejňuje zpravidla v polovině února běžného roku.

1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011. Stejná úprava je pak také v tzv. Rozpočtovém paktu (Hlava III., článek 4) Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, kde je opakovaně uvedeno průměrné tempo (jedné dvacetiny za rok) snižování rozdílu mezi dosaženou výší veřejného dluhu a referenční hodnotou 60 %.

### **K § 24 až 34 (Národní rozpočtová rada, dále jen „Rada“)**

Dle ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti je Rada nezávislým orgánem, který působí v oblasti fiskální a rozpočtové politiky.

Jedním ze základních cílů zřízení Rady je tudíž snaha vytvořit nezávislou instituci monitorující, hodnotící a podporující přípravu a realizaci fiskální politiky. Zřízení Rady by mělo upevnit národní fiskální rámec v oblasti vymahatelnosti fiskálních pravidel a podpořit transparentnost a kredibilitu jeho základních pilířů.

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

Pro zajištění tohoto cíle je v návrhu zákona detailně vymezena působnost Rady. Mezi důležité funkce Rady patří zjištění a zejména vyhlášení výše zadlužení (tzn. výše veřejného dluhu bez částky tzv. rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu). Vyhlášení Rada provede formou sdělení ve sbírce zákonů. Při překročení určité výše zadlužení (viz článek 6 a násl. ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti) se pak spouští mechanismus tzv. dluhové brzdy.

Další činnost pak souvisí s nezávislým hodnocením, vypracováním analýz a stanovisek (zejména u numerických fiskálních pravidel). Základní působnost Rady spočívá ve sledování vývoje hospodaření sektoru veřejných institucí a hodnocení plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti (především dodržování plnění číselných fiskálních pravidel). Předseda Rady předkládá Poslanecké sněmovně před schválením státního závěrečného účtu zprávu o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti. Vyjadřovat se dále Rada bude moci ke všem opatřením, postupům a pravidlům, které mají vliv na provádění rozpočtových politik sektoru veřejných institucí, a ve výsledku mohou negativně ovlivňovat fiskální cíle deklarované vládou. V neposlední řadě pak Rada vypracovává analýzu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, která se věnuje zejména tomu, jakým způsobem mohou plánované vládní politiky svými přímými dlouhodobými dopady pravděpodobně ovlivnit udržitelnost veřejných financí (předkládá ji na jednání Poslanecké sněmovny). V současné době provádí analýzy dlouhodobé udržitelnosti i ministerstvo financí a ministerstvo práce a sociálních věcí, Rada by neměla v oblasti dlouhodobých projekcí nahradit tyto výstupy ministerstev.

Svoje stanoviska a zprávy Rada zveřejní na svých internetových stránkách.

Aby byla umožněna efektivní činnost Rady, je zákonem oprávněna v souvislosti s plněním svých úkolů vyžadovat spolupráci od ostatních subjektů sektoru veřejných institucí při poskytování informací souvisejících s plněním činností v rámci její působnosti. Veřejné instituce jsou na druhé straně v mezích své působnosti povinny Radě poskytnout součinnost.

S cílem zajistit nezávislost Rady, jí byl uložen zákaz přijímat či vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, parlamentu, vlády, správních úřadů či od jiných subjektů. Činnost Rady se řídí plánem její činnosti, rozpočtem a jednacím řádem, které schvaluje Rada.

Rada je tvořena 5 členy, přičemž navenek jedná jménem Rady její předseda, resp. v případě jeho nepřítomnosti první místopředseda. V jednotlivých případech může předseda pověřit svým zastupováním druhého místopředsedu.

Předseda Rady je oprávněn zúčastnit se s poradním hlasem schůze vlády a jednání Výboru pro rozpočtové prognózy. Předseda Rady nebo jím pověřený člen se účastní schůzí Poslanecké sněmovny nebo Senátu nebo jiných orgánů, jsou-li projednávány zprávy Rady. Zároveň mu bude uděleno slovo, požádá-li o to.

Předseda, místopředsedové a členové Rady budou voleni Poslaneckou sněmovnou s tím, že navržením kandidátů jsou pověřeni: vláda, Senát, bankovní rada ČNB, ministr financí a 7 zastupitelů v čele vyšších územních samosprávných celků. Tato úprava by měla vést k vytvoření instituce, ve které budou zastoupeny různé názorové proudy.

Parametry a požadavky kladené na možného kandidáta na člena Rady byly pak nastaveny tak, aby šlo především o osobu s vysokou morální integritou a zároveň o erudovaného a uznávaného odborníka v oblasti financí či makroekonomie. K dosažení tohoto cíle a zamezení případnému střetu zájmů by mělo napomoci také vydefinování funkcí, s nimiž se funkce člena Rady neslučuje.

Funkční období člena Rady je navrhováno jako šestileté. Při první volbě členů Rady po nabytí účinnosti tohoto zákona bude předseda Rady zvolen na 6 let, jeden člen a první místopředseda na 4 roky, druhý člen a místopředseda na 2 roky. Tím by měla být zajištěna plynulá obměna členů Rady.

Návrh dále řeší platové podmínky členů Rady, které jsou obdobné jako u představitelů NKÚ. Právní úprava nestanovuje, že člen Rady pracuje pouze dvakrát měsíčně při zasedání Rady. Naopak jedná se o kontinuální činnost se standardní pracovní dobou, která má zajistit veškeré vyjmenované činnosti Rady. Úřad Rady je pouze pomocným aparátem. Renomovaní ekonomové, kteří budou schopni hodnotit výsledky rozpočtového hospodaření, plnění číselných fiskálních pravidel atp. jsou právě a pouze členové Rady. (Podobná právní úprava je kupř. také v zákoně č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, kde také nejsou stanoveny konkrétní úkoly osoby veřejného ochránce a konkrétní úkoly jeho kanceláře, přičemž osobě ochránce náleží plat jako prezidentu NKÚ.) .

### **K § 35 a 36**

Jedním z předpokladů nezávislého fungování Rady je také její podpůrný personální aparát. Předpokládá se, že Rada bude mít k dispozici odborný aparát o velikosti 10 – 15 zaměstnanců, což odpovídá velikosti personálního aparátu svou působností srovnatelné Rady pro rozpočtovou zodpovědnost fungující na Slovensku.

Úkoly související s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Rady plní Úřad Národní rozpočtové rady, v jehož čele stojí vedoucí Úřadu Rady jmenovaný a odvolávaný Radou. K zaměstnancům Rady plní vedoucí Úřadu Rady funkci zaměstnavatele.

Úřad Rady je organizační složkou státu a účetní jednotkou.

Vedle funkční a personální nezávislosti bude Rada na vládě (resp. Parlamentu) nezávislá i finančně. Jako nejvhodnější řešení se navrhuje, aby výdaje na činnost Rady a Úřadu Rady byly hrazeny ze samostatné kapitoly státního rozpočtu, s tím že se jedná o tzv. kapitolu parlamentní, jejíž výdaje schvaluje Rozpočtový výbor. Postavení je srovnatelné s kapitolami Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad a Kancelář Veřejného



ochránce práv. V tomto smyslu bude také upraven § 8 zákona 21/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Rada dále vypracovává a zveřejňuje výroční zprávu (podle zákona o účetnictví), kterou do konce prvního čtvrtletí po skončení kalendářního roku předkládá ministerstvu a Rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny.

### **K § 37 (Přechodná ustanovení)**

K odstavci 1: Veřejná instituce, která před rokem 2015 (účinností zákona) nesestavovala rozpočet podle § 6, přiloží k návrhu rozpočtu informace o schváleném rozpočtu na běžný rok (resp. období předcházející období, na které je předkládán návrh rozpočtu), očekávaném plnění rozpočtu za běžné období, nebo skutečném plnění rozpočtu za předchozí rok poprvé v roce 2017.

K odstavci 2 až 4: Částka určená dle § 10 bude pro léta 2016 až 2020 zvýšena o takovou výši, která zaručí postupnou konvergenci k hodnotě, jež vyrovnává celkové výdaje sektoru veřejných institucí s celkovými příjmy sektoru veřejných institucí očištěných o vliv hospodářského cyklu a jednorázové a přechodné operace. Konvergence o 0,5 p.b. je minimálním požadavkem Paktu o stabilitě a růstu, dokud země nedosáhne svého střednědobého rozpočtového cíle. Ve všech letech navíc musí platit, že celková výše deficitu sektoru veřejných institucí nepřevýší 2,8 % prognózovaného HDP, což zajistí obezřetné nastavení pravidla způsobem, který nezakládá na spuštění postupu při nadměrném schodku ze strany Rady EU.

Analogické přechodné ustanovení je navrženo také pro výpočet tzv. nápravné složky dle § 11. Výše nápravné složky se poprvé zohlední při stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí na rok 2017. V roce 2016 bude pro stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí použita u výše nápravné složky z předchozího roku nulová hodnota.

K odstavci 5: Vzhledem k tomu, aby byl zajištěn plynulý proces obměny členů Národní rozpočtové rady, byla pro první funkční období členů po zřízení Národní rozpočtové rady zvolena jeho různá délka. Předseda Rady bude při prvním volení dle § 28 zákona volen na 6 let, jeden člen a první místopředseda na 4 roky a druhý člen a místopředseda na 2 roky.

### **K § 38 (Účinnost)**

Účinnost celé právní úpravy se navrhuje k 1. 1. 2015, s výjimkou úpravy § 14 až 18, kdy ministerstvo financí může poprvé rozhodnout o pozastavení části podílu územního samosprávného celku, který porušil zásadu rozpočtového hospodaření uvedenou v čl. 13 ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a nesnížil svůj dluh podle § 13 zákona, na dani z přidané hodnoty a daních z příjmů v roce 2018, tj. po uplynutí 3 let od nabytí účinnosti tohoto zákona.

V Praze, dne 25.11. 2013

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