

Vládní návrh

ZÁKON

ze dne 2015

o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

OBECNÁ USTANOVENÍ

§ 1

Předmět úpravy

Tento zákon zapracovává příslušný předpis Evropské unie¹⁾, zároveň navazuje na přímo použitelné předpisy Evropské unie²⁾ a upravuje pravidla rozpočtové odpovědnosti veřejných institucí v sektoru veřejných institucí a působnost Národní rozpočtové rady (dále jen „Rada“).

§ 2

Veřejná instituce

Veřejnou institucí v sektoru veřejných institucí pro účely rozpočtové odpovědnosti je

- a) stát, organizační složka státu a zařízení státu, které má obdobné postavení jako organizační složka státu,
- b) státní příspěvková organizace,
- c) státní fond,
- d) veřejná výzkumná instituce,
- e) veřejná vysoká škola,
- f) právnická osoba, 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 písmen a) až e) nebo výnosy daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění 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 řídícím 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,

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

²⁾ 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, v platném znění.

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

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 (kodifikované znění), v platném znění.

- k) příspěvková organizace zřízená územním samosprávným celkem, dobrovolným svazkem obcí, nebo městskou částí hlavního města Prahy,
- l) právnická osoba, 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 výnosy daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění 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 v Evropské unii³⁾,

pokud je zároveň zapsána jako jednotka sektoru vládních institucí podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Evropský systém národních a regionálních účtů v Evropské unii³⁾ v registru ekonomických subjektů, vedeném a spravovaném Českým statistickým úřadem podle zákona o státní statistické službě.

ČÁST DRUHÁ

PRAVIDLA ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI

Rozpočet a střednědobý výhled veřejné instituce

§ 3

(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.

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

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

§ 4

(1) Veřejná instituce sestavuje návrh rozpočtu na rozpočtový rok a střednědobý výhled rozpočtu na nejméně 2 další následující rozpočtové roky, při tom zohledňuje veškeré hospodářské skutečnosti, včetně své ekonomické a finanční situace.

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

- a) návrh rozpočtu a střednědobého výhledu rozpočtu nejméně po dobu 10 dnů přede dnem jeho projednání příslušným orgánem, nestanoví-li jiný právní předpis jinak,

³⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii.

b) rozpočet a střednědobý výhled rozpočtu nejpozději do 30 dnů ode dne jeho projednání nebo schválení příslušným orgánem, nestanoví-li jiný právní předpis jinak.

(3) S návrhem rozpočtu na rozpočtový rok veřejná instituce zveřejní informace o schváleném rozpočtu na rozpočtový rok předcházející roku, na který je předkládán návrh rozpočtu (dále jen „předcházející rok“), a o očekávaném, nebo skutečném plnění rozpočtu za předcházející rok.

CELEX:32011L0085

Zveřejňování informací

§ 5

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

(2) Ministerstvo každoročně do 31. října zveřejní seznam veřejných institucí na základě informací poskytnutých ministerstvu Českým statistickým úřadem ke dni 30. září téhož roku.

§ 6

(1) Ministerstvo nejméně jednou ročně zveřejní za sektor veřejných institucí informace o

- a) podmíněných závazcích podle právních předpisů upravujících účetnictví⁴⁾ a o dalších potenciálních povinnostech k plnění s předpokládaným významným dopadem na veřejné finance nejméně v členění na záruky, dluhy vyplývající z činnosti veřejných společností vymezených v přímo použitelném předpise Evropské unie upravujícím Evropský systém národních a regionálních účtů v Evropské unii⁵⁾, včetně jejich ocenění,
- b) zápůjčkách, úvěrech a návratných finančních výpomocích poskytnutých veřejnými institucemi, jejichž splátky jistiny nebo úroku jsou 90 a více dnů po lhůtě splatnosti,
- c) majetkových účastech v obchodních korporacích 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,
- d) odhadech dopadů 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 zveřejní ministerstvo nejméně celkové příjmy, výdaje a saldo nebo celkové výnosy a náklady nebo jejich odhady za každé kalendářní čtvrtletí, a to do konce následujícího čtvrtletí.

(3) U veřejných institucí uvedených v § 2 písm. a) až f) a m) nebo u jednotlivých skupin těchto institucí zveřejní ministerstvo za každý kalendářní měsíc nejméně celkové příjmy, výdaje a saldo nebo celkové výnosy a náklady nebo jejich odhady, a to do konce následujícího měsíce. U veřejných institucí uvedených v § 2 písm. g) zveřejní ministerstvo tyto údaje ve stejných lhůtách samostatně.

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

⁵⁾ Odstavce 2.51 a 2.71 Přílohy A nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013.

(4) Veřejné instituce jsou povinny ministerstvu poskytnout informace potřebné k splnění informačních povinností podle odstavců 1 až 3, které nejsou ministerstvu známe z jeho činnosti, a to prostřednictvím centrálního systému účetních informací státu.

(5) Před zveřejněním údajů uvedených v odstavcích 2 a 3, ministerstvo zveřejní popis rozdílů mezi zveřejňovanými údaji a údaji podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Evropský systém národních a regionálních účtů v Evropské unii³⁾. Popis ministerstvo připraví ve spolupráci s Českým statistickým úřadem.

(6) Ministerstvo spolu s údaji podle odstavců 1 až 3 zveřejní způsob, kterým byly tyto údaje stanoveny.

CELEX:32011L0085

§ 7

Prognózy

(1) Makroekonomická a fiskální prognóza ministerstva obsahuje porovnání s prognózami Evropské komise, včetně jejich předpokladů, a s dalšími prognózami. Podstatné rozdíly ministerstvo zveřejní a odůvodní je.

(2) Fiskální prognózy ministerstva obsahují analýzu citlivosti vývoje hlavních fiskálních proměnných na odlišné předpoklady týkající se alespoň tempa růstu hrubého domácího produktu a úrokových sazeb.

(3) Ministerstvo provádí pravidelné souhrnné následné hodnocení makroekonomických a fiskálních prognóz použitých pro přípravu státního rozpočtu podle objektivních metod. Výsledek hodnocení ministerstvo zveřejní společně se stanoviskem Výboru pro rozpočtové prognózy (§18) a zohlední při svých příštích prognózách.

(4) V případě podstatného zkreslení makroekonomické prognózy po dobu nejméně 4 po sobě následujících let, přijme ministerstvo nezbytná opatření a zveřejní je.

(5) Ministerstvo zveřejní makroekonomické a fiskální prognózy, metodiku a předpoklady použité pro tvorbu makroekonomických a fiskálních prognóz.

CELEX:32011L0085

§ 8

Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí

(1) Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí (dále jen „strategie“) vychází z makroekonomické prognózy a fiskální prognózy sektoru veřejných institucí. Součástí strategie je konvergenční program⁶⁾. Strategii vypracuje každoročně ministerstvo nejméně na období následujících 3 let.

⁶⁾ Čl. 7 nařízení Rady (ES) č. 1466/1997, v platném znění.

(2) Strategie obsahuje

- a) celkové výdaje sektoru veřejných institucí stanovené podle § 9, a to jednou částkou na každý z rozpočtových roků,
- b) výdajové rámce státního rozpočtu a státních fondů podle § 11, a to jednou částkou na každý z rozpočtových roků,
- c) postup stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí podle § 9 a postup stanovení výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů podle § 11,
- d) prognózy hlavních položek příjmů a výdajů sektoru veřejných institucí při nezměněných hospodářských politikách, a to jednou částkou na každý z rozpočtových roků,
- e) popis dopadů plánovaných střednědobých hospodářských politik⁷⁾ na sektor veřejných institucí v členění podle hlavních položek příjmů a výdajů, z něhož je zřejmý postup dosažení střednědobého rozpočtového cíle stanoveného podle přímo použitelného předpisu Evropské unie⁸⁾ ve srovnání s prognózami při nezměněných hospodářských politikách,
- f) hodnocení dopadů plánovaných hospodářských politik na udržitelnost veřejných financí,
- g) finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtům územních samosprávných celků,
- h) finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtům veřejných institucí podle § 2 písm. g) a ke zvláštnímu účtu veřejného zdravotního pojištění⁹⁾.

(3) Ministerstvo předkládá návrh strategie vládě tak, aby jej projednala a po případných úpravách schválila do 30. dubna téhož roku.

(4) Ministerstvo v návrhu strategie, návrhu státního rozpočtu a střednědobého výhledu 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

§ 9

Stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí

(1) Ministerstvo stanoví částku celkových výdajů sektoru veřejných institucí jako součet částek nejvýše 1 % prognózovaného nominálního hrubého domácího produktu a prognózovaných celkových konsolidovaných příjmů sektoru veřejných institucí upravených o vliv hospodářského cyklu a o vliv jednorázových a přechodných operací na příslušný následující rozpočtový rok. Celkové výdaje sektoru veřejných institucí se konsolidují o jejich vzájemné finanční vztahy a stanoví se podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Evropský systém národních a regionálních účtů v Evropské unii³⁾.

(2) Jednorázovými a přechodnými operacemi se rozumí příjmy a výdaje sektoru veřejných institucí, které mají pouze krátkodobě časově omezený dopad na jejich rozpočty. Ministerstvo projedná s Radou (§ 20) 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.

⁷⁾ Nařízení Rady (ES) č. 1466/1997, v platném znění.

⁸⁾ Čl. 2a nařízení Rady (ES) č. 1466/1997, v platném znění.

⁹⁾ Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

(3) Částka celkových výdajů sektoru veřejných institucí se snižuje o jednu třetinu výše nápravné složky podle § 10, která v daném roce překračuje 2 % nominálního hrubého domácího produktu za předchozí rozpočtový rok, který je v běžném roce naposledy zveřejněn Českým statistickým úřadem.

(4) Ministerstvo může částku celkových výdajů sektoru veřejných institucí navýšit o

- a) výdaje sektoru veřejných institucí vzniklé na základě zhoršení 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 podle 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 3 %.

(5) Ministerstvo stanoví výši výdajů podle odstavce 4 písm. c) pouze se stanoviskem Rady, které ministerstvo zveřejní. Nesouhlasí-li ministerstvo se stanoviskem Rady, zveřejní odůvodnění nesouhlasu.

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

CELEX:32011L0085

§ 10

Nápravná složka

(1) Nápravná složka slouží k úpravě odchylky skutečného výsledku hospodaření sektoru veřejných institucí od výsledku předpokládaného.

(2) Nápravnou složku v běžném rozpočtovém roce tvoří součet nápravné složky z předchozího roku a rozdílu skutečných celkových výdajů sektoru veřejných institucí za předchozí rok a celkových výdajů sektoru veřejných institucí, které jsou vypočteny v běžném roce za předchozí rok zpětně podle § 9 na základě údajů zveřejněných Českým statistickým úřadem. Skutečné celkové výdaje sektoru veřejných institucí, které jsou v běžném roce zveřejněny Českým statistickým úřadem a které Český statistický úřad sdělí ministerstvu nejpozději k 1. dubnu a 1. říjnu každého běžného roku, jsou stanoveny podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Evropský systém národních a regionálních účtů v Evropské unii³⁾.

(3) Nápravná složka se snižuje o částku uplatněnou podle § 9 odst. 3 v předchozím roce.

(4) Ministerstvo může nápravnou složku v běžném rozpočtovém roce snížit o výši výdajů, které vznikly na základě jiných vnějších skutečností, než které jsou uvedeny v § 9 odst. 4. Zahrnutí těchto výdajů a stanovení jejich rozsahu je možné pouze po obdržení souhlasného stanoviska Rady. Ministerstvo stanovisko Rady zveřejní.

CELEX:32011L0085

§ 11

Výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů

(1) Ministerstvo společně s Radou vypracuje a zveřejní popis postupu při stanovení výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů z celkových výdajů sektoru veřejných institucí podle § 9.

(2) Ministerstvo stanoví závazný celkový konsolidovaný výdajový rámec pro státní rozpočet a státní fondy. Při jeho stanovení se vychází z celkových výdajů sektoru veřejných institucí podle § 9, z nichž se vyloučí prognózovaný výsledek hospodaření veřejných institucí s výjimkou státního rozpočtu a státních fondů.

(3) Z výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů ministerstvo vychází při stanovení celkových výdajů státního rozpočtu v návrhu zákona o státním rozpočtu podle zákona upravujícího rozpočtová pravidla¹⁰⁾.

(4) Stanovení výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů ministerstvo zveřejní.

(5) 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.

CELEX:32011L0085

Výše dluhu sektoru veřejných institucí

§ 12

Pro stanovení výše dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu vyjádřené jako procentní podíl na hrubém domácím produktu (dále jen „výše 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 prvním pololetí běžného roku Evropské komisi podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku¹¹⁾.

CELEX:32011L0085

¹⁰⁾ Zákon 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁾ Článek 1 a čl. 3 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 479/2009.

§ 13

Při dosažení výše dluhu nejméně 55 % nominálního hrubého domácího produktu se podle článku 4 ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti upravujícího postup veřejných institucí uplatní tato opatření

- a) vláda schválí a předloží Poslanecké sněmovně návrh a střednědobý výhled státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů, které vedou k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí; byl-li již návrh zákona o státním rozpočtu nebo návrh rozpočtu státního fondu předložen bez splnění této podmínky, vláda takový návrh vezme zpět a neprodleně předloží návrh nový,
- b) vláda předloží Poslanecké sněmovně návrhy vyrovnaných rozpočtů zdravotních pojišťoven; návrhy schodkových rozpočtů může předložit jen při splnění podmínek stanovených zákonem upravujícím veřejné zdravotní pojištění¹²⁾,
- c) územní samosprávný celek schválí svůj rozpočet na následující rok jako vyrovnaný nebo přebytkový; rozpočet územního samosprávného celku může být schválen jako schodkový jen při splnění podmínek stanovených zákonem upravujícím rozpočtová pravidla územních rozpočtů¹³⁾,
- d) veřejné instituce, na něž se nevztahuje písmeno a) až c), nesmí po období, v němž výše dluhu činí nejméně 55 % hrubého domácího produktu, zřizovat nové závazky ze smluv, s výjimkou závazků týkajících se projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie nebo závazků nezbytných k plnění rozhodnutí soudu nebo orgánu státní moci, vedoucí k navýšení dluhu sektoru veřejných institucí na dobu delší než jeden kalendářní rok.

CELEX:32011L0085

§ 14

Opatření podle § 13 se neuplatní

- 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 mezičtvrtletní pokles hrubého domácího produktu upraveného o cenové a sezónní vlivy a počet pracovních dní za poslední čtvrtletí o nejméně 2 % nebo meziroční pokles hrubého domácího produktu upraveného o cenové vlivy za poslední čtvrtletí o nejméně 3 %,
- 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 % nominálního hrubého domácího produktu.

CELEX:32011L0085

¹²⁾ Zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně české republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁾ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

§ 15

Činí-li výše dluhu sektoru veřejných institucí více než 60 % nominálního hrubého domácího produktu, vláda navrhne opatření vedoucí ke snížení této výše¹⁴⁾.

Hospodaření územního samosprávného celku

§ 16

(1) Překročí-li dluh územního samosprávného celku k rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, územní samosprávný celek je povinen jej v následujícím kalendářním roce snížit nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru svých příjmů za poslední 4 rozpočtové roky.

(2) Nesníží-li územní samosprávný celek svůj dluh a jeho dluh k následujícímu rozvahovému dni převyšuje 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, ministerstvo v následujícím kalendářním roce rozhodne podle zákona o rozpočtovém určení daní o pozastavení převodu jeho podílu na výnosu daní.

(3) Příjmy územního samosprávného celku se pro účely tohoto zákona rozumí souhrn všech peněžitých plnění přijatých do rozpočtu¹³⁾ v průběhu rozpočtového roku, konsolidovaných podle jiného právního předpisu¹⁵⁾.

(4) Dluhem územního samosprávného celku se pro účely tohoto zákona rozumí hodnota nesplacených závazků z

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

§ 17

(1) Ministerstvo každý rok vyhodnocuje údaje o příjmech a dlužích územních samosprávných celků a ministr financí informuje o výsledcích hodnocení vládu. Současně ministerstvo uveřejňuje seznam územních samosprávných celků, jejichž výše dluhu převyšuje 60 % průměru jejich příjmů za poslední 4 rozpočtové roky.

(2) Ministerstvo každoročně zveřejní seznam územních samosprávných celků, které porušily povinnost podle § 13 písm. c).

ČÁST TŘETÍ

VÝBOR PRO ROZPOČTOVÉ PROGNÓZY

§ 18

(1) Zřizuje se Výbor pro rozpočtové prognózy (dále jen „Výbor“).

¹⁴⁾ Článek 2 odst. 1a nařízení Rady (ES) č. 1467/1997.

¹⁵⁾ Vyhláška č. 5/2014 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.

(2) Výbor pro účely přípravy státního rozpočtu, rozpočtu státního fondu a rozpočtu zdravotní pojišťovny a jejich střednědobých výhledů pravidelně a souhrnně předem posuzuje makroekonomické a fiskální prognózy sektoru veřejných institucí zpracované ministerstvem, zejména z hlediska pravděpodobnosti jejich naplnění. Výsledek posouzení ministerstvo zveřejní a zohlední při svých prognózách.

(3) Veřejné instituce s výjimkou veřejných institucí uvedených v § 2 písm. h) až m) použijí pro přípravu svého rozpočtu a střednědobého výhledu rozpočtu makroekonomickou a fiskální prognózu zpracovanou ministerstvem na základě nejnovějších informací, naposledy zveřejněnou ministerstvem a posouzenou Výborem.

CELEX:32011L0085

§ 19

(1) Výbor se skládá z předsedy Výboru, místopředsedy Výboru a nejméně dalších 5 členů.

(2) Předsedu Výboru a členy Výboru jmenuje vláda na návrh Rady na dobu 3 let.

(3) Členství ve Výboru je čestnou funkcí.

(4) Předpoklady pro funkci předsedy Výboru a členů Výboru, volba místopředsedy Výboru, jednání Výboru, práva a povinnosti členů Výboru, stanovení kritérií pro posuzování makroekonomických a fiskálních prognóz a vnitřní organizace Výboru se řídí statutem a jednacím řádem Výboru schváleným vládou na základě společného návrhu ministerstva a Rady.

(5) Ministerstvo poskytuje Výboru nezbytné informace pro hodnocení prognóz a věcné podmínky pro jeho činnost.

(6) Výdaje na činnost Výboru jsou hrazeny z rozpočtu ministerstva.

ČÁST ČTVRTÁ

RADA

§ 20

(1) Rada

- a) hodnotí plnění číselných fiskálních pravidel, kterými jsou zejména pravidlo limitu výše dluhu, stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí podle § 9, odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů podle § 11 a hospodaření územního samosprávného celku, a vypracovává a předkládá Poslanecké sněmovně zprávu o jejich plnění,
- b) zjišťuje výši dluhu a vyhlašuje ji stejným způsobem, jakým se vyhlašují zákony do 1 měsíce ode dne prvního zveřejnění výše dluhu sektoru veřejných institucí za předchozí kalendářní rok Českým statistickým úřadem,
- c) sleduje vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí,

- d) s přihlédnutím k hospodářskému a společenskému rozvoji, zaměstnanosti a mezigenerační soudržnosti vypracovává a předkládá Poslanecké sněmovně 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 § 10.

(2) Stanoviska a zprávy Rada zveřejní bez zbytečného odkladu na svých internetových stránkách.

CELEX:32011L0085

§ 21

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

§ 22

(1) Funkce člena Rady je veřejnou funkcí.

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

(3) Rada každoročně zpracuje a zveřejní plán své činnosti na svých internetových stránkách.

(4) Rada schvaluje návrh rozpočtu Úřadu Rady, včetně jeho změn, střednědobý výhled rozpočtu na 2 další následující rozpočtové roky a závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu.

(5) Rada schvaluje jednacích řád Rady.

§ 23

(1) Rada se skládá z předsedy a 2 dalších členů.

(2) Předseda Rady jedná jménem Rady navenek.

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

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

§ 24

(1) Předsedu Rady volí Poslanecká sněmovna na návrh vlády.

(2) Další 2 členy volí Poslanecká sněmovna, po jednom na návrh Senátu a na návrh České národní banky.

(3) Není-li člen Rady navržen tím, kdo je oprávněn jej navrhnout do 6 měsíců ode dne zániku nebo skončení funkce člena Rady, může být navržen jednou pětinou všech poslanců Poslanecké sněmovny.

(4) Není-li člen Rady zvolen podle odstavců 1 a 2 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.

§ 25

(1) Členem Rady může být zvolena pouze 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.

§ 26

(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 soudce Ústavního soudu,
- g) funkce státního zástupce,
- h) funkce poslance Evropského parlamentu,
- i) funkce člena Evropské komise,
- j) funkce uvolněného člena zastupitelstva územního samosprávného celku,
- k) funkce člena bankovní rady České národní banky,
- l) výdělečná činnost s výjimkou činnosti vědecké, literární, publicistické, umělecké a pedagogické a s výjimkou správy vlastního majetku,
- m) jakákoliv jiná činnost, která může způsobit střet zájmů mezi prováděním této činnosti a činností člena Rady.

(2) Členem Rady nesmí být zvolena osoba, která nesplňuje předpoklady podle zákona stanovujícího předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích¹⁶⁾ nebo která v předchozích 3 letech vykonávala funkci prezidenta republiky, člena vlády, člena bankovní rady České národní banky, poslance či senátora Parlamentu.

¹⁶⁾ 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.

§ 27

(1) Funkční období člena Rady je 6 let.

(2) Funkční období počíná dnem zvolení, je-li funkce člena Rady neobsazena, jinak dnem následujícím po dni skončení funkčního období dosavadního člena Rady, za něhož je nový člen Rady zvolen. Nový člen Rady se volí nejpozději 2 měsíce před řádným uplynutím funkčního období člena Rady. V ostatních případech je člen Rady do funkce navržen tak, aby období ode dne zániku funkce člena Rady do dne zvolení nového člena Rady nebylo delší než 90 dní.

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

§ 28

(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.

(2) 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.“

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

§ 29

(1) Funkce člena Rady zaniká

- a) uplynutím funkčního období,
- b) dnem bezprostředně následujícím po dni doručení písemně učiněného vzdání se funkce předsedovi Poslanecké sněmovny, 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, nebo
- e) smrtí, prohlášením za nezcizelného nebo prohlášením za mrtvého.

(2) Poslanecká sněmovna odvolá člena Rady, začal-li vykonávat funkci nebo činnost neslučitelnou s funkcí člena Rady podle § 26 odst. 1.

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

§ 30

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

(2) Rada je usnášeníschopná, je-li přítomna většina členů Rady. Rada přijímá svá rozhodnutí většinou hlasů členů Rady.

(3) Jednání Rady se řídí jednacím řádem Rady.

(4) Sídlem Rady je Praha.

§ 31

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

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

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

§ 32

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

(2) Rada předkládá návrh rozpočtu a střednědobý výhled rozpočtu Úřadu Rady na 2 další roky ministerstvu a Rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny.

(3) 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 na svých internetových stránkách.

(4) Účetní závěrka Úřadu Rady je ověřována auditorem.

ČÁST PÁTÁ PŘECHODNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

§ 33

Přechodná ustanovení

(1) Veřejná instituce, která přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona neměla povinnost sestavit rozpočet, přiloží k návrhu rozpočtu podle § 4 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 2018.

(2) Ministerstvo navyšuje částku stanovenou podle § 9 odst. 1 pro rok

a) 2017 až o výši 0,75 % ministerstvem prognózovaného nominálního hrubého domácího produktu na rok 2017,

- b) 2018 až o výši 0,5 % ministerstvem prognózovaného nominálního hrubého domácího produktu na rok 2018,
- c) 2019 až o výši 0,25 % ministerstvem prognózovaného nominálního hrubého domácího produktu na rok 2019.

(3) Pro účely § 10 se částka celkových výdajů sektoru veřejných institucí za rok

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

(4) Postup podle § 10 se uplatní poprvé v roce 2018. Výše nápravné složky z předchozího roku podle § 10 odst. 1 se v roce 2018 stanoví jako nulová hodnota.

(5) Při první volbě členů Rady podle § 24 po nabytí účinnosti tohoto zákona je funkční období předsedy Rady 6 let, člena navrženého Senátem 4 roky a člena navrženého Českou národní bankou 2 roky.

§ 34

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2016, s výjimkou § 16 odstavce 2, který nabývá 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 sektoru veřejných institucí v České republice, 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, 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 nástrojů, 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 výdaje 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.

V návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti je veřejným institucím uložena povinnost sestavovat návrh rozpočtu na rok a střednědobý výhled rozpočtu na dva další roky. Předkládaný návrh respektuje stávající praxi v oblasti finančního plánování na úrovni jednotlivých druhů veřejných institucí, přičemž se snaží prosadit alespoň 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.

Další výdaje ze státního rozpočtu a dalších veřejných institucí na realizaci tohoto zákona budou záviset zejména na rozsahu požadavku naplňování datových požadavků na jednotlivé subjekty. Některé údaje zveřejňované dle § 6 jsou zajišťovány prostřednictvím tzv. Pomocného analytického přehledu a budou dále získávány z údajů předávaných pro sestavení účetních výkazů za Českou republiku a za dílčí konsolidační celky státu.

Na straně ministerstva financí lze počítat s dodatečnými náklady souvisejícími zejména se zpracováním údajů, metodickým vedením a případným rozvojem softwarového vybavení. Dále lze na straně ministerstva financí předpokládat nárůst agendy např. v souvislosti s pozastavením převodu části daňových výnosů u územních samosprávních celků, které nezačnou svou zadluženost snižovat. Nepředpokládá se nicméně navyšování 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.

Náklady na zřízení a provoz Národní rozpočtové rady jsou analyzovány v rámci návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, kterým je tuto nezávislou fiskální instituci navrženo zřídit.

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

Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (RIA)

Jak vyplývá z Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA), schválených usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922, o Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a o změně Legislativních pravidel vlády a Jednacího řádu vlády, jsou Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace s některými výjimkami uplatňovány u všech obecně závazných právních předpisů připravovaných ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady podle Legislativních pravidel vlády. RIA se dle Obecných zásad však nezpracovává u návrhu novely ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky a ostatních ústavních zákonů.

Vzhledem k tomu, že předložený právní předpis provádí ústavní zákon, nebylo v jeho případě hodnocení dopadů regulace provedeno.

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. Členské státy byly povinny uvést v účinnost právní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 31. prosince 2013. Česká republika tuto povinnost nesplnila z důvodu předčasných voleb a na formální upozornění ohledně neúplné implementace byla Evropské komisi odeslána odpověď, že implementace bude realizována mj. tímto právním předpisem. Obdobná informace byla Evropské komisi předložena v rámci aktualizací Národního programu reforem a Konvergenčního programu.

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 a Chorvatskem k Fiskální smlouvě dosud

nepřipojila¹⁷⁾, platí, že všechny členské státy EU považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady¹⁸⁾. Jedním ze základních principů, na nichž je koordinace hospodářských politik založena, je dodržování zásady zdravých veřejných financí¹⁹⁾. Respektování této zásady v rámci EU zajišťuje Pakt o stabilitě a růstu²⁰⁾, v němž se členské státy zavázaly usilovat ve střednědobém horizontu o dosažení a následné udržení „vyrovnaného“ hospodaření sektoru vládních (veřejných) institucí. Z primárního práva EU, zejména části třetí, hlavy VIII Hospodářská a měnová politika Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) plynou mj. závazky v oblasti tzv. nadměrného schodku veřejných financí. Tyto závazky jsou stanoveny článkem 126 Smlouvy a Protokolem (č. 12) ke Smlouvě o Evropské unii a SFEU o postupu při nadměrném schodku, který tvoří nedílnou součást Smluv. Dle Protokolu členské státy dbají mj. na to, aby jim postupy na úrovni vlastního státu v rozpočtové oblasti umožnily plnit jejich závazky vyplývající ze Smluv²¹⁾. Dále jde o závazky týkající se koordinace hospodářských politik – články 5 a 119 - 144 SFEU.

Dne 2. března 2012 byla 25 členskými státy EU podepsána Fiskální smlouva (viz výše). Smlouva vstoupila v platnost 1. ledna 2013. Všechny signatářské státy již dokončily ratifikační proces²²⁾. Smluvní strany – členské státy mimo eurozónu se po ratifikaci mohly, resp. mohou přihlásit k dřívější aplikovatelnosti některých jejích částí. Pro Českou republiku, Spojené království a Chorvatsko, které Fiskální smlouvu nepodepsaly, zůstává otevřena možnost přistoupit k ní v budoucnu (postupem dle jejího čl. 15). V preambuli a čl. 16 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 požadována implementace 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 do předpisu promítnuty zejména v ustanoveních, které 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

¹⁷⁾ Vláda svým usnesením č. 189 ze dne 24. března 2014 odsouhlasila přistoupení České republiky ke Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, a to v souladu s článkem 15 Smlouvy. Zároveň doporučila prezidentu republiky, aby po vyslovení souhlasu Parlamentem České republiky schválil přístup ke Smlouvě.

¹⁸⁾ Čl. 121 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹⁹⁾ Čl. 119 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie.

²⁰⁾ Pakt o stabilitě a růstu je tvořen nařízeními Rady (ES) č. 1466/97 a 1467/97 (obě ze 7. července 1997), ve znění pozdějších předpisů, usnesením Evropské rady o Paktu o stabilitě a růstu ze dne 17. června 1997 (97/C 236/01) a Zprávou Rady pro Evropskou radu „Zlepšení provádění Paktu o stabilitě a růstu“, která byla schválena Evropskou radou na jejím zasedání ve dnech 22. – 23. března 2005.

²¹⁾ Protokol (č. 12) o postupu při nadměrném schodku.

²²⁾ Smluvními stranami Smlouvy jsou v současné době všechny členské státy EU s výjimkou České republiky, Chorvatska a Spojeného království. Legislativní rada vlády konstatovala, že Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii je mezinárodní smlouvou prezidentské kategorie ve smyslu čl. 10a Ústavy České republiky, kterou jsou přenášeny některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci. Prezident republiky může tuto mezinárodní smlouvu ratifikovat pouze tehdy, vysloví-li souhlas s její ratifikací třipětinová většina všech poslanců a třipětinová většina přítomných senátorů, přičemž výjimku představují pouze případy, kdy by se podle zvláštního ústavního zákona nahrazoval souhlas Parlamentu souhlasem daným v referendu (čl. 39 odst. 4 Ústavy České republiky).

V 23 členských státech došlo k ratifikaci Smlouvy prostřednictvím zákonů v souladu se standardním parlamentním ratifikačním procesem. Na Kypru byla, ratifikace provedena nařízením vlády bez účasti parlamentu. V Irsku proběhlo referendum ohledně schválení novelizace ústavy, která zmocnila vládu k ratifikaci Smlouvy.

zákona 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. Členské státy se zavázaly uvést v účinnost předpisy nezbytné pro dosažení s touto směrnicí do 31. prosince 2013. Vzhledem k tomu, že v České republice zmíněné předpisy v účinnost uvedeny nebyly, bylo ke směrnici zahájeno řízení o porušení Smlouvy č. 2014/0047 pro neprovedení vnitrostátních transpozičních předpisů. V souvislosti s dokončením implementace směrnice předložilo ministerstvo financí (jakožto hlavní gestor) předchozí vládě materiál „Informace o postupu implementace směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států EU a o možných důsledcích její nesprávné či opožděné transpozice“. Vláda jej svým usnesením č. 841 ze dne 6. listopadu 2013 vzala na vědomí. V materiálu bylo konstatováno, že většina otázek souvisejících s implementací směrnice 2011/85/EU se bude odvíjet od zadání nové politické reprezentace a že konkrétní podoba implementace do národního právního řádu tudíž bude zřejmá až po ustavení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a jmenování nové vlády. Implementace byla původně gestorem navržena přijetím ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti (ID 6259), zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (ID 7120), zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (ID 7330), a dále přijetím návrhu zákona o řídicím a kontrolním systému ve veřejné správě a o změně některých zákonů (ID 7117). První tři zmíněné návrhy byly v období let 2012 a 2013 schváleny vládou a předloženy PSP ČR, po jejím rozpuštění však došlo k ukončení jejich projednávání. Čtvrtý návrh byl stažen z jednání vlády. Evropské komisi byla na konci března t.r. odeslána odpověď na výzvu²³⁾ ohledně porušení Smlouvy č. 2014/0044 s tím, že bude při implementaci směrnice navázáno na výše uvedené čtyři právní předpisy. Ve stejném duchu byla koncipována informace uvedená v aktualizaci Konvergenčního programu, kterou na konci dubna t.r. schválila vláda a která byla také odeslána Evropské komisi.

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

Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů (PIA)

Navrhovaná právní úprava nemá dopady ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů s výjimkou oblasti prokazování kvalifikace členů Rady a Výboru, kde bude docházet ke zpracování osobních údajů standardním způsobem dle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně

²³⁾ Ve výzvě generální sekretariát EK upozornil, že již uplynuly lhůty pro provedení příslušné směrnice. S ohledem na své současné informace se EK domnívá, že ČR nesplnila povinnosti uložené směrnicí. Upozorňuje vládu na peněžité sankce, které může Soudní dvůr uložit na základě čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen Smlouvy) a které EK uplatní na základě svého sdělení ze dne 11. listopadu 2010 o provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy. Zároveň na základě čl. 258 Smlouvy byla vláda vyzvána, aby EK podala své vyjádření k výše uvedenému ve lhůtě 2 měsíců od obdržení výzvy. Na základě téhož čl. Smlouvy si EK vyhradila právo poté, co se s vyjádřením seznámí nebo v případě, že by jí vyjádření nebylo předáno ve stanovené lhůtě, vydat odůvodněné stanovisko.

osobních údajů s tím, že budou požadovány informace týkající se kupř. dosaženého vzdělání či beztrestnosti. Tento přístup je odůvodněn potřebou provést řádně výběr kandidátů, kteří jsou způsobilí dané činnosti vykonávat.

Správce osobních údajů je dle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů povinen shromažďovat osobní údaje odpovídající pouze stanovenému účelu a v rozsahu nezbytném pro naplnění stanoveného účelu.

Správce osobních údajů ve všech případech posoudí možné způsoby zpracování a vybere ten, který do soukromí subjektů údajů nejméně zasáhne.

Zhodnocení korupčních rizik (CIA)

Vzhledem k oblasti úpravy (rozpočtová odpovědnost), kdy jsou mj. zaváděny povinnost 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.

Dále v souladu se Strategií vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 připravilo Ministerstvo financí projekt „Publikace účetních a finančních dat státu veřejnosti“, jehož obsahem je zveřejňování státního rozpočtu a státního závěrečného účtu po jednotlivých kapitolách a položkách (tzv. „rozklikávací“ rozpočet).

II. Zvláštní část

K ČÁSTI PRVNÍ (OBECNÁ USTANOVENÍ)

K § 1 (Předmět úpravy)

Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti provádí ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti. Specifikuje pravidla rozpočtové odpovědnosti veřejných institucí v sektoru veřejných institucí a působnost Národní rozpočtové rady, které 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 číselných fiskálních pravidel fungujících jak na úrovni celého sektoru veřejných institucí (výdajové pravidlo, dluhové pravidlo), tak i jeho dílčích segmentů (zásada rozpočtové odpovědnosti pro územní samosprávné celky) a zajištění sledování jejich dodržování.
- 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 pro účely rozpočtové odpovědnosti institucionální vymezení sektoru veřejných institucí. Návrh zákona obsahuje vymezení tohoto segmentu institucí, které je konzistentní s definicí využívanou v rámci rozpočtového dohledu EU²⁴⁾. Jde o rozšíření pokrytí, v němž je v současnosti 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 vlády²⁵⁾ 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 SFEU a nařízení upravujících preventivní a nápravnou složku Paktu o stabilitě a růstu a dalších částí tzv. six-packu²⁶⁾), 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“), jehož nejnovější verze, ESA 2010, je zakotvena v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii.

Pojem sektor veřejných institucí také nesmí být zaměňován s pojmem veřejný sektor, který je definován již dříve zmíněným nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 549/2013. Podle

²⁴⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii.

²⁵⁾ Pojem vláda je v rámci důvodové zprávy používán pouze v kontextu všech subjektů realizujících výkonnou moc.

²⁶⁾ 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.

něj se veřejný sektor skládá z vládních institucí (S.13) a veřejných korporací (S.11001²⁷)+S.121+S.12201+S.12301+S.12401+S.12501+S.12601+S.12701+S.12801+S.12901). Jedná se o spojení subsektorů sektoru vládních institucí se subsektory veřejných nefinančních podniků a finančních institucí. Veřejné finanční instituce lze dále rozdělit na centrální banku a ostatní veřejné finanční instituce. Všechny institucionální jednotky zahrnuté do veřejného sektoru jsou rezidentskými jednotkami kontrolovanými vládními institucemi, a to buď přímo, nebo nepřímo, v rámci jednotek veřejného sektoru jako celku. Kontrola subjektu je definována jako schopnost určovat jeho obecnou politiku. Rozlišení mezi jednotkou veřejného sektoru, která je součástí vládních institucí, a veřejnou korporací je provedeno pomocí testu tržní/netržní povahy.²⁸⁾

Veřejný sektor dle ESA 2010

Nefinanční podniky	Finanční instituce	Vládní instituce	NISD	Domácnosti
Veřejné	Veřejné	Veřejné	Soukromé	Soukromé
Soukromé	Soukromé			

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).

Adjektivum „Veřejný“ je nutné vykládat ve smyslu odst. 2 čl. 1 kapitola I Definice nařízení (ES) č. 479/2009 ze dne 25. května 2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství (kodifikované znění). Toto nařízení uvádí následující: „Pojmem „veřejný“ se rozumí sektor „vládních institucí“ (S.13), tj. „centrální vládní instituce“ (S.1311), „národní vládní instituce“ (S.1312), „místní vládní instituce“ (S.1313) a „fondy sociálního zabezpečení“ (s.1314) ...“.

Pojem sektor veřejných institucí, který je třeba striktně odlišovat od pojmu veřejný sektor, 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 by výrazně zúžilo 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, který neobsahuje institucionální jednotky zařazené do jiného sektoru národního hospodářství, než je sektor vládních institucí, 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.

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

²⁷⁾ Mezi nefinanční podniky veřejné patří např. také České televize, Český rozhlas či Česká tisková kancelář (ČTK).

²⁸⁾ Kontrola a test tržní/netržní povahy jsou dále podrobně popsány v boxu č. 1.

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 2010, aktuální podoba sektoru veřejných institucí je popsána v Boxu 2, v současné době je v České republice tvořen cca 17 500 veřejnými institucemi. Aktuální složení jak sektoru veřejných institucí, tak i veřejného sektoru je od konce února 2014 také pravidelně zveřejňován na internetových stránkách Ministerstva financí²⁹⁾.

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 např. o daň, clo, pojistné na sociální zabezpečení, pojistné na zdravotní pojištění, poplatek 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 jdoucí účetní období bezprostředně předcházející běžnému účetnímu období pokryto peněžními prostředky získanými z příspěvků nebo dotací).

Box č. 1: Sektor vládních institucí (dle ESA 2010)³⁰⁾

Podle PŘÍLOHY A nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii je **sektor vládních institucí (S.13)** definován tak, že je **tvořen všemi jednotkami vládních institucí (VI) a všemi netržními neziskovými institucemi, které jsou kontrolovány jednotkami VI. Zahrnuje i další netržní výrobce.**

Jednotka VI má obvykle pravomoc získávat finanční prostředky prostřednictvím povinných transferů od jiných institucionálních jednotek. Aby splňovala základní požadavky na institucionální jednotku, musí mít jednotka VI vlastní finanční prostředky, získané buď z důchodů od jiných jednotek, nebo obdržené jako transfery od jiných jednotek VI, a musí mít pravomoc vynakládat tyto prostředky při plnění cílů svých politik. Rovněž musí být schopna si půjčovat finanční prostředky na svůj vlastní účet.

Ve všech zemích existuje **základní subjekt**, zejm. v rámci ústředních VI, který zastává celostátní výkonné, zákonodárné a soudní pravomoci. Jeho P a V jsou přímo regulovány a kontrolovány MF nebo jeho ekvivalentem, a to prostřednictvím souhrnného rozpočtu schváleného zákonodárným orgánem. Přes svou velikost a rozmanitost je tento subjekt obvykle jedinou institucionální jednotkou. Kromě této primární jednotky existují subjekty VI se samostatnou právní subjektivitou a rozsáhlou autonomií vč. rozhodovací pravomoci ohl. objemu a složení svých V a přímých zdrojů P, jako jsou účelové daně. Takové subjekty jsou často vytvořeny za účelem plnění zvláštních funkcí, jako je výstavba silnic nebo netržní produkce služeb v oblasti zdravotnictví, vzdělávání nebo výzkumu. Tyto subjekty jsou považovány za samostatné jednotky VI, pokud vedou úplnou sestavu účtů, vlastní výrobky nebo aktiva na svůj účet, podílejí se na netržních činnostech, za něž ze zákona odpovídají, a mohou přijímat závazky a uzavírat smlouvy. Tyto subjekty (spolu s NI kontrolovanými VI) se označují jako „**mimorozpočtové jednotky**“, protože mají samostatné rozpočty, dostávají podstatné transfery z hlavního rozpočtu a jejich primární zdroje financování jsou doplněny o vlastní zdroje příjmů, které nespádají do hlavního rozpočtu. Tyto mimorozpočtové jednotky se klasifikují v sektoru VI, pokud nejsou převážně tržními výrobci kontrolovanými jinou jednotkou VI. **Fondy sociálního zabezpečení** jsou jednotky VI, které jsou určeny k provozování programů soc. zabezpečení.

Programy sociálního zabezpečení jsou programy soc. pojištění zahrnující celou společnost nebo její velkou část jako celek,

²⁹⁾ Viz <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rozpocetove-ramce-statisticke-informace/verejny-sektor>

³⁰⁾ Pojem sektor vládních institucí je definován nařízením Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii. V rámci návrhů právních předpisů upravujících oblast rozpočtové odpovědnosti je tento pojem vnímán jako synonymum k pojmu sektor veřejných institucí.

ktelé jsou uloženy a kontrolovány VI. Fond soc. zabezpečení je institucionální jednotkou, pokud je zřízen odděleně od ostatních činností jednotek VI, drží svá aktiva a závazky odděleně a provádí finanční transakce na vlastní účet.

Neziskové instituce (NI), které jsou netržními výrobci a jsou kontrolovány vládními institucemi, jsou jednotky zahrnované do sektoru vládních institucí. VI se mohou rozhodnout využívat některé NI spíše než agentury VI k provádění vládní politiky.

Kontrola NI je vymezena jako schopnost určovat obecnou politiku nebo program NI. Veřejná intervence v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti není relevantní při rozhodování o tom, zda VI kontrolují individuální jednotku. Při posuzování, zda je NI kontrolována VI, by se mělo zvažovat těchto 5 znaků kontroly:

- jmenování úředníků;
- další ustanovení zmocňujícího nástroje, jako jsou povinnosti ve statutu neziskové instituce;
- smluvní ujednání;
- míra financování;
- vystavení rizikům.

K prokázání kontroly může stačit jediný znak. Pokud však NI, která je financována hlavně VI, zůstane i nadále schopna určovat do značné míry svou politiku nebo program v souladu se zásadami uvedenými u dalších ukazatelů, neměla by být považována za kontrolovanou VI. Většinou o kontrole svědčí více znaků společně. Rozhodnutí na základě těchto znaků bude svou povahou úsudkové.

Kontrola nad subjektem je schopnost určovat jeho obecnou politiku nebo program.

Netržní výrobci poskytují celou svou produkci nebo její převážnou část zdarma nebo za ceny, které nejsou ekonomicky významné. Ekonomicky významné ceny jsou ceny, které mají podstatný vliv na množství výrobků, jež jsou výrobci ochotni dodávat, a na množství výrobků, jež chtějí kupující nakupovat. Jsou kritériem, které slouží k určení, zda jde o tržní, nebo naopak netržní produkci nebo výrobce, a které tedy rozhoduje o tom, zda institucionální jednotka, v níž vládní instituce nemají většinovou účast, má být označena za netržního výrobce, a tudíž zatříděna do sektoru VI.

U **jiných výrobců, kteří působí pod vlivem VI,** je nezbytné posoudit jejich činnost a zdroje. Aby bylo možno rozhodnout, zda jsou to tržní jednotky a účtují ekonomicky významné ceny, je nutno posoudit tyto podmínky:

- výrobce je institucionální jednotkou (nezbytná podmínka);
- výrobce není vyhrazeným poskytovatelem doplňkových služeb;
- výrobce není jediným dodavatelem výrobků a služeb VI, nebo pokud je, má konkurenty a
- výrobce má motivaci upravit dodávku, aby si zajistil životaschopnou ziskovou činnost, byl schopen působit v tržních podmínkách a plnil své finanční závazky.

Schopnost vykonávat tržní činnost se kontroluje zejména prostřednictvím kvantitativního kritéria (kritérium 50 %) za použití poměru tržeb k výrobním nákladům. Aby byla tržním výrobcem, musí veřejná jednotka pokrýt ze svých tržeb alespoň 50 % svých nákladů na výrobu.

Prodeje (P. 11, + P. 131,)

$$\underline{P. 21_t + D. 1_t + P. 31c_t + D. 29_t + D. 41net_t - P. 12_t}$$

- Prodeje tržní (P. 11) a netržní (P. 131) produkce
- $P. 51_c$ spotřeba fixního kapitálu
- $D. 41net_t$ čisté úroky (resp. rozdíl mezi výnosovými a nákladovými úroky)
- $P. 12_t$ produkce pro vlastní užití

Pro účely testu tržní/netržní povahy odpovídá prodej výrobků a služeb tržbám, jinými slovy tržní produkci (P.11) zvýšené platby za případnou netržní produkci (P.131). Výroba prováděná ve vlastní režii se v této souvislosti nepovažuje za součást prodeje. Z prodeje jsou vyloučeny i všechny platby přijaté od vládních institucí, pokud nejsou poskytovány jiným výrobcům provádějícím stejnou činnost. Náklady na výrobu jsou součtem mezispotřeby, náhrad zaměstnancům, spotřeby fixního kapitálu a ostatních daní z výroby. Pro účely testu tržní/netržní povahy se výrobní náklady zvyšují o čistý úrok a snižují o hodnotu případné imputované produkce, a to zejména pocházející z výroby ve vlastní režii. Dotace na výrobu se neodečítají.

Náklady na výrobu jsou součtem mezispotřeby, náhrad zaměstnancům, spotřeby fixního kapitálu a ostatních daní z výroby. Pro účely testu tržní/netržní povahy se výrobní náklady zvyšují o čistý úrok a snižují o hodnotu případné imputované produkce, a to zejména pocházející z výroby ve vlastní režii. Dotace na výrobu se neodečítají.

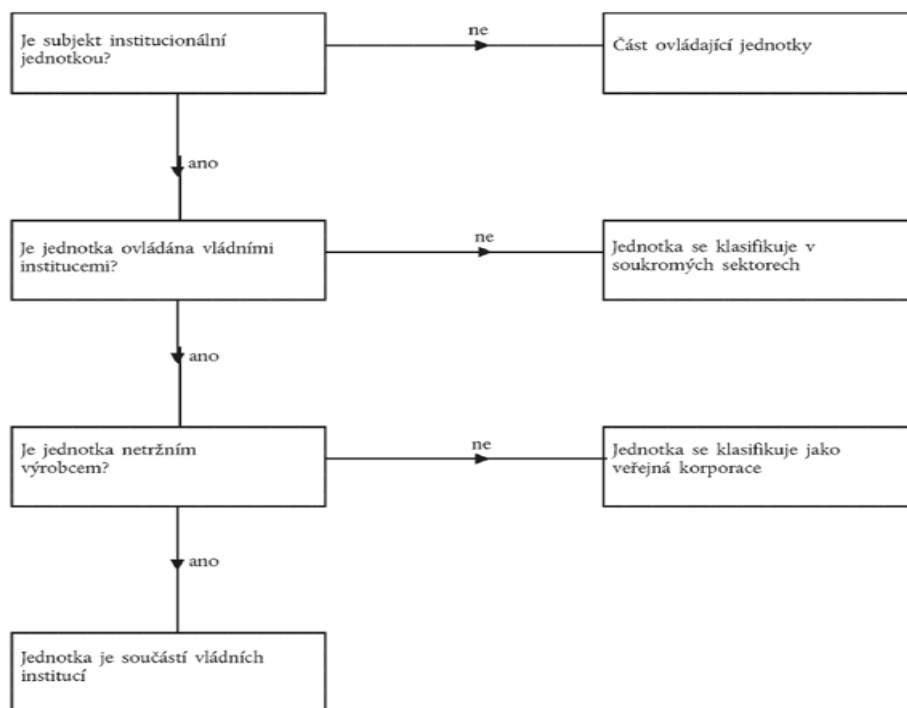
V praxi jsou dále analyzovány:

- 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),

- konkurenceschopnost atd.

Speciální pravidla metodický standard ESA obsahuje pro tzv. správní úředy, penzijní fondy, kvazikorporace, restrukturalizační agentury, privatizační agentury, anulační struktury, jednotky pro speciální účel, společné podniky, orgány tržní regulace a nadnárodní orgány.

Rozhodnout o klasifikaci výrobců výrobků a služeb, kteří působí pod vlivem jednotek VI, může být obtížné. Je možné je zařadit do sektoru VI, nebo – pokud splňují požadavky na institucionální jednotky – mezi veřejné korporace. Pro tyto případy se používá níže uvedený rozhodovací strom.



Koncept sektoru veřejných institucí tudíž vychází ze statistického vymezení definovaného DG Eurostat. Na národní úrovni je garantem implementace standardu ESA 2010 Český statistický úřad (dále jen „ČSÚ“). 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.

Sektor veřejných institucí (resp. sektor vládních institucí) je tudíž na národní úrovni vymezen ČSÚ. Veřejné instituce jsou zapsány v registru ekonomických subjektů³¹⁾ vedeném a spravovaném ČSÚ jako jednotka tohoto sektoru národního hospodářství (sektor vládních institucí). 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 institucí³²⁾ 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

³¹⁾ Viz § 20 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů.

³²⁾ V rámci připomínkového řízení byla diskutována např. otázka, nebyla-li opomenuta skupina státních vysokých škol. V České republice v současné době existují dvě státní vysoké školy – Univerzita obrany a Policejní akademie České republiky v Praze. První z nich je součástí organizační složky státu ministerstva obrany (je financována ze státního rozpočtu, zejména z kapitoly Ministerstva obrany, a nakládá s přidělenými finančními a hmotnými prostředky podle zvl. právních předpisů) druhá je pak organizační složkou státu. Obě jsou tudíž pokryty v § 2 písm. a).

je daná jednotka zařazena do tzv. vládního sektoru ČSÚ. Uvedený výčet tak lze díky vazbě na registr ekonomických subjektů považovat za taxativní.

Box č. 2: Sektor veřejných institucí má v České republice následující podobu

SEKTOR VLÁDNÍCH INSTITUCÍ (S.13)		
ÚSTŘEDNÍ VLÁDNÍ INSTITUCE (S.1311)	MÍSTNÍ VLÁDNÍ INSTITUCE (S.1313)	FONDY SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ (S.1314)
Organizační složky státu (280) mimorozpočtové účty (Národní fond, privatizace...) Státní fondy (6) Státní příspěvkové organizace (152) Akciové společnosti (4): Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s. Prisko, a.s. Centrum - F, a.s. Česká exportní banka, a.s. Pražská plynárenská Holding a.s. Neziskové instituce: Rada pro veřejný dohled nad auditem Školské právnické osoby (5) Veřejné vysoké školy (26) Veřejné výzkumné instituce (70) Středisko společných činností AV ČR Vinařský fond Státní podniky: Balmed Praha, s.p. ČPP Transgas, s.p. Státní organizace: Správa Železniční dopravní cesty, s.o.	Kraje a hl. m. Praha (14) Obce (6247) Dobrovolné svazky obcí (735) Regionální rady regionů soudržnosti (7) Příspěvkové organizace zřízené ÚSC a DSO (9843) Neziskové instituce: Zájmová sdružení právnických osob (18) Veřejné výzkumné instituce (1) Školské právnické osoby (3) Obecné prospěšná společnost (1) Obchodní společnosti (6)	Zdravotní pojišťovny (7) Zájmová sdružení PO založená ZP (4)

Pozn.: Autonomií 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 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.
 Bližší informaci o podobě sektoru lze získat buď v registru ekonomických subjektů spravovaném na základě z. č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, Českým statistickým úřadem (<http://registry.czso.cz/irsw/>) nebo na internetových stránkách Ministerstva financí (<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rozpocetove-ramce-statisticke-informace/verejny-sektor>).
 Výše uvedené schéma odráží podobu sektoru S.13, za který by předloženy údaje Evropské komisi (Eurostatu) v rámci říjnové EDP notifikace. Nezahrnuje tak instituce, o jejichž zařazení bylo Eurostatem rozhodnuto v rámci dialogové mise Eurostatu, která proběhla v ČR v listopadu loňského roku.

Vymezení sektoru veřejných institucí lze považovat za základní předpoklad pro vytvoření konzistentního národního fiskálního rámce. Zároveň jeho institucionální vymezení umožní řádnou 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, číselných fiskálních pravidel, přípravy rozpočtových prognóz a víceletého plánování stanoveného zejména ve víceletém rozpočtovém rámci.

K ČÁSTI DRUHÉ (PRAVIDLA ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI)

K § 3 (Rozpočet a střednědobý výhled veřejné instituce)

Je navržena obecná úprava platná pro celý sektor veřejných institucí s tím, že v případě existence detailnější speciální právní úpravy (kupř. zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů či zákon č. 341/2005 Sb. o veřejných výzkumných institucích) se pro dané veřejné instituce aplikuje speciální právní úprava a v ní použitý pojem.

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.

K § 4 (Sestavování rozpočtu a střednědobého plánu)

Zde je především zavedena povinnost každé veřejné instituce každoročně sestavit návrh rozpočtu a střednědobého výhledu na nejméně 2 další rozpočtové roky.

Dále je cílem uvedené právní úpravy 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 skutečnosti³³⁾, včetně své ekonomické a finanční situace.

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

POJETÍ ROZPOČTU – vybrané veřejné instituce		
S.1311	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
	Státním fond kinematografie	§ 9, § 24 zákona č. 496/2012 Sb., o audiovizí

³³⁾ V zákoně č. 89/2012 Sb. občanský zákoník 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 zákona 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.

	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
	Centrum-F, 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
S.1313	ČPP Transgas, s.p.	x
	Územní samosprávné celky (ÚSC)	§ 4 - 22b - zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
	Dobrovolné svazky obcí (DSO)	§ 39 - zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
	Regionální rady regionů soudržnosti (RRRS)	§ 16a, 16b, 16c - zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů
	Příspěvkové organizace zřizované ÚSC, DSO, RRRS	x - zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
S.1314	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
	Všeobecná zdravotní pojišťovna	§ 6 - zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů
	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
	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 10 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 § 5 a 6 (Zveřejňování informací)

Informace, jejichž zveřejňování navrhaný 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 ČSÚ ke dni 30. září (viz § 20 odst. 8 zákona č. 89/1995 Sb. o státní statistické službě). Zveřejnění seznamu proběhne každoročně do 31. října.³⁴

Veřejným institucím návrh zákona ukládá povinnost předložit informace potřebné k naplnění uvedených požadavků na zveřejňování údajů. 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. Vzhledem k tomu, aby byla zajištěna maximální míra transparentnosti a srozumitelnosti zveřejňovaných údajů, ministerstvo financí spolu s nimi zveřejňuje 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 Generálního ředitelství pro hospodářské a finanční záležitosti Evropské komise (DG ECFIN) poskytl metodický výklad statistických požadavků směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (Task Force on the implications of Council Directive 2011/85 on the collection and dissemination of fiscal data - Final report).

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 příslušných podmíněných závazků v právních předpisech upravujících účetnictví³⁵) byla upravena tak, aby odpovídala požadavku implementace směrnice Rady č. 2011/85/EU (vč. souvisejícího výkladu Evropské komise). Informace o podmíněných závazcích jsou zveřejněny nejméně v členění na záruky a dluhy vyplývající z činnosti veřejných společností³⁶), a to včetně jejich ocenění.

Veřejnými společnostmi jsou společnosti nebo instituce, kde veřejná instituce dle § 2 navrhaného 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 v EU - Příloha A nařízení (EU) č. 549/2013³⁷).

³⁴) Viz poznámka pod čarou č. 14)

³⁵) § 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

³⁶) Viz odstavce 2.51 a 2.71 Přílohy A nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013.

³⁷) Pojem veřejné společnosti přestavuje synonymum k pojmu veřejné korporace. Veřejnými korporacemi, resp. podniky, jsou v ESA veřejné nefinanční podniky a veřejné finanční instituce.

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, § 13.66³⁸⁾) a o držených majetkových účastech v soukromých a veřejných společnostech držených sektorem veřejných institucí, pokud jde o ekonomicky významné částky (tj. jejich hodnota je vyšší než 0,01 % HDP).

Ministerstvo financí dále jednou ročně zveřejňuje směrnici požadované údaje o tzv. daňových úlevách³⁹⁾. Jde o odhad dopadu daňových úlev, jež lze považovat za výdaje uskutečňované prostřednictvím daňového systému, na příjmy sektoru veřejných institucí. Metodiku stanovení odhadu ministerstvo zpracovalo a zveřejnilo 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 (Task Force on the implications of Council Directive 2011/85 on the collection and dissemination of fiscal data - Final report).

Zveřejněny jsou 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 byly poprvé Ministerstvem financí zveřejněny na konci října 2014⁴⁰⁾, o majetkových účastech a závazcích veřejných společností pak před konce roku 2014.⁴¹⁾ Následně budou zveřejňovány na základě předkládaného zákona.

Informace o zárukách a PPP jsou za tzv. vybrané účetní jednotky⁴²⁾ (dle § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb.) získávány prostřednictvím přílohy (na základě § 45 odst. 1 písm. k) a l) 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). Uvedený požadavek byl dále upraven novele vyhlášky 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.“). Vzhledem k požadované délce časové řady, lze očekávat, že údaje budou postupně rozšiřovány a doplňovány.

Minimální rozsah informace o tzv. úvěrech v selháních je zajištěn prostřednictvím Pomocného analytického přehledu sestavovaného nejvýznamnějšími vybranými účetními jednotkami. Požadavek je promítnut do Přílohy č. 2 a vyhlášky č. 383/2009 Sb. Při dalších

³⁸⁾ „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.“

³⁹⁾ Informace o daňových úlevách byla MF poprvé zveřejněna v prosinci 2014 - <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rozpocetove-ramce-statisticke-informace/danove-ulevy>.

⁴⁰⁾ Informace jsou MF zveřejňovány na následující internetové adrese - <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rozpocetove-ramce-statisticke-informace/podminene-zavazky-a-dalsi-udaje/uvery-v-selhani>, resp. <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rozpocetove-ramce-statisticke-informace/podminene-zavazky-a-dalsi-udaje/vladni-zaruky>.

⁴¹⁾ Informace jsou MF zveřejňovány na následující internetové adrese - <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rozpocetove-ramce-statisticke-informace>.

⁴²⁾ Vybranými účetními jednotkami jsou organizační složky státu, státní fondy podle rozpočtových pravidel, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí, Regionální rady regionů soudržnosti, příspěvkové organizace a zdravotní pojišťovny.

novelizacích bude po zhodnocení efektivnosti 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). V současné době je zveřejňovaná informace sestavována v omezeném rozsahu z údajů obsažených v Pomocném statistickém přehledu a ve statistických zjišťováních předávaných Českému statistickému úřadu.

Box č. 4: Statistické informace, jejichž zveřejňování je požadováno dle čl. 14 směrnice Rady (EU) 2011/85/EU

Požadováno je tedy zveřejnění informací o:

- **stavu záruk** 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 nichž 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 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 veřejné společnosti (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,** 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.

Dostupnost a kvalita údajů v metodice relevantní pro rozpočtový dohled EU (ESA 2010) jsou zásadní pro zajištění schopnosti ČR plnit závazky jí plynoucí z tohoto dohledu. Systém ESA 2010 vychází z informací poskytovaných na akruální bázi. Tyto akruální fiskální statistické údaje nicméně často závisí na předchozím shromáždění údajů na hotovostní bázi nebo jejich ekvivalentů. 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.).⁴³⁾

V odstavcích navržené seskupení veřejných institucí vychází z vymezení dříve zmíněných subsektorů sektoru S.13 (viz Box č. 2).

Praktický je v současné době postup naplnění požadavku směrnice na zveřejňování fiskálních dat proveden následujícím způsobem:

- **pro subsektor ústředních vládních institucí** jsou využity jednak údaje z výkazů pro hodnocení plnění rozpočtu (FIN 2-04 U), které jsou nicméně organizačními složkami státu (280) a státními fondy (6) předkládány čtvrtletně, a údaje z o tzv. pokladním plnění státního rozpočtu. 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 bylo k naplnění požadavku směrnice nutné zvýšit frekvenci předkládání finančních výkazů ze čtvrtletní na měsíční (novelizace vyhlášky č. 449/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů – účinnost od 1. ledna 2015). Státním příspěvkovým organizacím (152) bylo s účinností od 1. ledna 2014 uloženo čtvrtletně sestavovat a předkládat vyhláškou č. 410/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dodatečnou informaci k příjmům a výdajům (část m) přílohy). 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 (70), Česká exportní banka, a.s. atd.) bude nalezeno praktické řešení v průběhu roku 2015. Za ostatní jednotky (cca 12), jejichž hospodaření má zanedbatelný dopad na celý subsektor, budou zveřejněny odhady.
- **pro subsektor místních vládních institucí** ministerstvo financí využije výkazy pro hodnocení plnění rozpočtu (Fin 2-12M) předkládané měsíčně územními samosprávnými celky (6 261), dobrovolnými svazky obcí (735) a regionálními radami regionů soudržnosti⁴⁴⁾ (7), a výkazy zisku a ztráty předkládané čtvrtletně příspěvkovými organizacemi zřizovanými územními samosprávnými celky a dobrovolnými svazky obcí⁴⁵⁾ zařazenými do sektoru veřejných institucí (9 843). Za ostatní jednotky, jejichž hospodaření má zanedbatelný dopad na celý subsektor, jsou zveřejněny odhady (29).
- **pro subsektor fondů sociálního zabezpečení** (tj. veřejné instituce uvedené v § 2 písm. g) je využita existující informace o příjmech z pojistného vybraného zdravotními

⁴³⁾ Ministerstvu dostupné informace o fiskálních datech jsou zveřejňovány od začátku loňského roku na následující adrese - <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rozpocetove-ramce-statisticke-informace/fiskalni-udaje>.

⁴⁴⁾ Způsob a termíny předkládání výkazů pro hodnocení plnění rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti upravuje vyhláška č. 5/2014 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.

⁴⁵⁾ 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.

pojišťovny (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, jsou 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 (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 je v České republice Český statistický úřad, je navržena jeho spolupráce.⁴⁶⁾

K § 7 (Prognózy)

Návrh legislativního řešení respektuje dosavadní praxi a zasazuje ji do kontextu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Ministerstvo financí vytváří své makroekonomické a fiskální prognózy na základě širokého souboru nejnovějších informací z různých oblastí národního hospodářství. Poskytovateli dat jsou různé instituce, např. ČSÚ, ČNB či mezinárodní organizace.

Nedílnou součástí každé ministerstvem financí publikované makroekonomické predikce je porovnávání s prognózami významných mezinárodních i domácích institucí, zejména pak Evropské komise, u níž jsou porovnány také předpoklady, z nichž predikce vychází. Ministerstvo je povinno zveřejnit a odůvodnit zjištěné podstatné rozdíly.

Prognózy fiskálních proměnných připravované Ministerstvem financí obsahují analýzy citlivosti pro vývoj při odlišných předpokladech týkajících se nejméně tempa růstu hrubého domácího produktu a úrokových sazeb.

Vzhledem k tomu, že následné hodnocení prognóz je prováděno za použití standardních statistických metod a jeho nestrannost lze snadno ověřit, bylo toto hodnocení předkladatelem ponecháno na Ministerstvu financí. Použití statistických metod vytváří předpoklad pro nezkreslené hodnocení vycházející z objektivních kritérií. Výsledky hodnocení Ministerstvo financí zveřejňuje a odůvodňuje. Samotné hodnocení zahrnuje především detailní zkoumání vnějších předpokladů, a to zejména v případech, kdy se úroveň nebo růst proměnných týkajících se těchto předpokladů podstatně odchyluje od hodnot obsažených v prognózách Evropské komise či od ostatních porovnávaných prognóz. Ministerstvo financí ex post hodnocení svých prognóz provádí již v současné době, přičemž zveřejňováno je vždy

⁴⁶⁾ Podrobnou tabulku upravující přechod mezi zveřejňovanými fiskálními údaji a údaji dle ESA lze nalézt na následující internetové stránce: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rozpocetove-ramce-statisticke-informace/fiskalni-udaje/metodika-prechodu-mezii-fiskalnimi-udaji>

společně s makroekonomickou predikcí vydanou v dubnu. V červencové predikci je navíc jednou za 2 – 3 roky prováděno detailní hodnocení celé historie prognóz Ministerstva financí. Nově bude s hodnocením zveřejňováno také k němu zpracované stanovisko Výboru pro rozpočtové prognózy.

Pokud hodnocení odhalí zkreslení ovlivňující makroekonomické prognózy po dobu nejméně čtyř po sobě jdoucích let, je dle návrhu zákona Ministerstvo financí povinno přijmout nezbytná opatření, která zveřejní.

Ministerstvo financí na svých internetových stránkách zveřejňuje prognózy včetně jejich předpokladů. Souřadně je zveřejněna i metodika použitá pro přípravu makroekonomických a fiskálních prognóz.

Prostřednictvím navrhovaného § 7 a 18 bude realizována implementace požadavků na prognózy využívané pro fiskální plánování obsažené v kapitole III směrnice 2011/85/EU.

K § 8 (Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí)

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 fází 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.

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 jej projednala a po případných úpravách schválila nejpozději do 30. dubna běžného roku tj. termínu, kdy je nejpozději konvergenční program předkládán Evropské komisi). 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. Technickými podmínkami provádění Paktu o stabilitě a růstu a Obecnými zásadami pro formu a obsah programů stability a konvergenčních programů (tzv. Code of Conduct⁴⁷⁾).

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

⁴⁷⁾ Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes

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 střednědobého rozpočtového cíle⁴⁸⁾ dle čl. 2a nařízení Rady 1466/97⁴⁹⁾ ve srovnání s projekcemi při nezměněných hospodářských politikách. Uvedeno bude také hodnocení, jakým způsobem mohou plánované politiky svými přímými dlouhodobými dopady pravděpodobně ovlivnit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. 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 požadavkem na zavedení vhodných mechanismů koordinace napříč subsektory sektoru vládních institucí také souvisí zavedení číselného fiskálního pravidla pro územní samosprávné celky.

⁴⁸⁾ Každý členský stát má odlišný střednědobý cíl pro svou rozpočtovou situaci. Tyto střednědobé rozpočtové cíle specifické pro jednotlivé státy se mohou odklánět od požadavku na téměř vyrovnaný nebo přebytkový stav a současně stanovit dostatečnou rezervu, pokud jde o míru schodku veřejných financí ve výši 3 % HDP. Střednědobé rozpočtové cíle zajišťují udržitelnost veřejných financí či rychlý pokrok směrem k jejich udržitelnosti, přičemž umožňují volnější nakládání s rozpočtem, především pokud jde o potřeby veřejných investic.

⁴⁹⁾ Dle uvedeného nařízení je dodržování střednědobého rozpočtového cíle je zahrnuto do vnitrostátních střednědobých rozpočtových rámců v souladu s kapitolou IV směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států .

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 rozpočtové strategie sektoru veřejných institucí, státního rozpočtu a střednědobého výhledu 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.

Dle návrhu novelizace zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (viz část dvanáctá návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti), musí být jakékoliv odchýlení od rozpočtové strategie sektoru veřejných institucí schválené vládou, ke kterému dojde při sestavování návrhu státního rozpočtu, řádně odůvodněno.

K § 9 (Stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí)

Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti v čl. 1 vymezuje, že „Způsob stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí stanoví zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.“ Navržené ustanovení tak zmíněný článek naplňuje a definuje pravidla pro stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí. Toto pravidlo je inspirováno švýcarským numerickým fiskálním pravidlem aplikovaným na úrovni federální vlády. Pravidlo zohledňuje rysy českého prostředí, aktuální stav veřejných financí a vliv politického cyklu a 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.⁵⁰⁾ Pravidlo rovněž odráží prvky číselného fiskálního pravidla týkajícího se strukturálního salda ve Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii (hlava III Rozpočtový pakt, čl. 3, odst. 1).

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

- a) tzv. střednědobého rozpočtového cíle ve výši nejvýše 1 % (prognózovaného) HDP⁵¹⁾,
- b) cyklicky očištěných celkových příjmů⁵²⁾ veřejných institucí, které jsou prognózovány Ministerstvem financí a k jejichž prognóze se vyjadřuje Výbor pro rozpočtové prognózy,

⁵⁰⁾ 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 upravených výdajů sektoru veřejných institucí by nemělo převyšovat tempo růstu desetiletého průměru potenciálního produktu.

⁵¹⁾ Ratifikuje-li ČR Fiskální smlouvu, pak okamžikem, kdy ČR začne být vázána ustanoveními její hlavy III (nejpozději ke dni vstupu ČR do eurozóny), tento parametr snížen na částku nejvýše 0,5 % prognózovaného nominálního HDP (ustanovení § 10 odst. 1 pak bude upraveno na: „Ministerstvo částku celkových výdajů sektoru veřejných institucí stanoví jako součet částek nejvýše 0,5 % prognózovaného hrubého domácího produktu a 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.“

⁵²⁾ 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.

- c) záporné hodnoty jednorázových a přechodných operací vyjádřené souhrnně jako rozdíl těchto operací na příjmové a výdajové straně,
- d) výše výdajů umožněných únikovou klauzulí v odst. 4 zahrnující výdaje vzniklé na základě zhoršení bezpečnostní situace státu, úhrn výdajů na odstraňování následků živelních pohrom a plnění mezinárodních smluv či jiných mezinárodních závazků ČR, které podle prognóz Ministerstva financí přesahují 3 % HDP, dodatečné výdaje související s významným prognózovaným zhoršením ekonomického vývoje (čtvrtletní meziroční pokles HDP očištěného o cenové vlivy nejméně o 3 %),
- e) záporné výše hodnoty jedné třetiny nápravné složky, která přesáhla mez 2 % HDP.

K zahrnutí dodatečných výdajů dle bodu d) (viz písm. c) odst. 4 návrhu zákona) je třeba, aby si Ministerstvo financí vyžádalo stanovisko Národní rozpočtové rady. Toto stanovisko ministerstvo zveřejní a nesouhlasí-li s ním, zveřejní také odůvodnění svého nesouhlasu.

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

Box č. 5: Pravidlo pro stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí

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

$$\bar{G}_{t+1} \leq \sum_i E_t(R_{i,t+1}) \cdot E_t\left(\frac{Y_{t+1}^*}{Y_{t+1}}\right)^{\varepsilon_i} + E_t(OR_{t+1}) - k_{t+1} - E_t(M_{t+1}) + E_t(U_{t+1}) + 0,01 \cdot E_t(Y_{t+1}^N)$$

ε_i je citlivost i-té kategorie daňových příjmů na produkční mezeru,

$E_t(R_{i,t+1})$ jsou v roce t očekávané (prognózované) i-té příjmy pro rok t+1 citlivé na produkční mezeru (za citlivé uvažujeme pouze DPH, spotřební daně, DPPO, DPFO a příspěvky na sociální zabezpečení),

$E_t\left(\frac{Y_{t+1}^*}{Y_{t+1}}\right)$ 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 ostatní příjmy vládního sektoru 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 únikovými klauzulemi pro rok t+1,

$0,01 \cdot E_t(Y_{t+1}^N)$ označuje 1 % očekávaného nominálního HDP v roce t, aby byla plánovaná strukturální bilance pro rok t+1 deficitní ve výši 1 % HDP,

k_{t+1} je úroveň rozpouštění korekčního konta, která je spočtena v roce t na rok t+1 na základě skutečnosti známé z předchozího roku (opravný účet je rozpouštěn ve výdajích v roce t+1 postupně vždy, pokud jeho výše v roce t překročí 2 % HDP z roku t-1, a to jednou třetinou rozdílu mezi skutečnou výší opravného účtu a 2 % nominálního HDP), tedy:

$$k_{t+1} = \max\left[\left(A_t - 0,02 \cdot Y_{t-1}^N\right) / 3; 0\right]$$

Nápravná složka je potom definována jako: $A_t = A_{t-1} + (G_{t-1} - \hat{G}_{t-1}) - k_t$

A_t značí výši nápravné složky v roce t, která je spočtena jako výše nápravné složky z předchozího roku (A_{t-1}) a rozdíl mezi skutečně dosaženými výdaji v roce t-1 (G_{t-1}) a výši výdajů, na které bylo ex post aplikováno pravidlo se znalostí skutečných hodnot roku t-1 (\hat{G}_{t-1}):

$$\hat{G}_{t-1} = \sum_i R_{i,t-1} \cdot \left(\frac{Y_{t-1}^*}{Y_{t-1}}\right)^{\varepsilon_i} + OR_{t-1} - k_{t-1} - M_{t-1} + U_{t-1} + 0,01 \cdot Y_{t-1}^N + C_{t-1}$$

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

Výdaje se stanovují v **metodice národních účtů**, ve které je sestavován konvergenční program ČR (tj. nařízení Rady č. 549/2013 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.

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. 6: 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 OECD⁵³⁾ (pozn.: existují i jiné metody jako např. metoda ESCB⁵⁴⁾). 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.

Box č. 6: 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 financí 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

⁵³⁾ Girouard, N., André, C. Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries. OECD Economics Department, Working Papers No. 434, 2005.

⁵⁴⁾ 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 Boutheyllain, C. et al. Cyclically adjusted budget balances: An alternative approach. ESCB, Working Paper n°77, September 2001.

α elasticita faktoru práce. Ministerstvo financí 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:

$$\min_{Y_t^*} \left(\sum_{t=1}^T (Y_t - Y_t^*)^2 + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} \left[(Y_{t+1}^* - Y_t^*) - (Y_t^* - Y_{t-1}^*) \right]^2 \right)$$

kde parametr λ určuje sílu filtru. Vzorec minimalizace indikuje, že při hodnotě $\lambda=0$ je trendová složka řady rovna původní časové řadě, při hodnotě λ blízké nekonečnu pak filtr poskytuje stejné výsledky jako jednoduchá lineární regrese, tj. výsledkem je přímka. Samotní autoři filtru Hodrick a Prescott⁵⁵⁾ 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 Uhlig⁵⁶⁾ navrhuje 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 vahou⁵⁷⁾. 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 λ a s tím související hodnocení významu trendové a cyklické složky produktu.

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 pro rozpočtové prognózy zřízený podle § 18 zákona. Ten by měl ex ante a objektivně zhodnotit kvalitu prognóz z hlediska jejich realističnosti, aby jejich přílišné optimistické vzezření neprohlubovalo deficit veřejných institucí.⁵⁸⁾

⁵⁵⁾ Hodrick, Robert, Prescott, Edward C. (1997), Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation, Journal of Money, Credit, and Banking, 29 (1), 1–16.

⁵⁶⁾ 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.

⁵⁷⁾ 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.

⁵⁸⁾ 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.

Cyklicky očištěné příjmy sektoru veřejných institucí se dále očišťují o tzv. **jednorázové a přechodné operace** (§ 9 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.

Box č. 7: Odhady elasticit cyklicky citlivých příjmů a výdajů na cyklickou složku salda

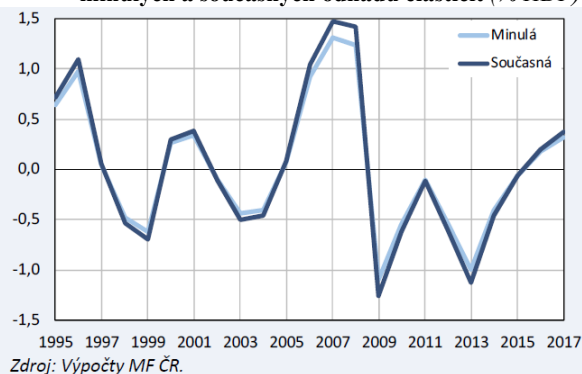
V polovině letošního roku dokončila Evropská komise a Organizace pro hospodářský rozvoj a spolupráci přípravu nových odhadů elasticit cyklicky citlivých položek příjmů a výdajů sektoru veřejných institucí vůči produkční mezeře. Po vyjednávání s členskými státy a určitých modifikacích byly nové elasticity přijaty na začátku září 2014. Příjmovými položkami citlivými na hospodářský cyklus jsou: daň z přidané hodnoty, spotřební daně, daň z příjmů fyzických osob, daň z příjmů právnických osob, příspěvky na sociální zabezpečení a dovozní cla (jejich výše je ovšem z důvodu vstupu ČR do EU od roku 2004 nulová). Za jedinou cyklicky citlivou položkou na straně výdajů jsou považovány dávky podpory v nezaměstnanosti. Provedené nové odhady elasticit ovšem u nepřímých daní (daň z přidané hodnoty a spotřební daně) nepotvrdily testy statistickou významnost odhadů, a proto byl pro členské státy (s výjimkou Itálie, kde idiosynkratické chování těchto položek vedlo EK k přijetí elasticity vůči produkční mezeře o hodnotě 1,10) přijat předpoklad jednotkové elasticity těchto položek vůči produkční mezeře. Dříve a od říjnové Makroekonomické predikce ČR používané hodnoty elasticit zachycuje následující tabulka. Srovnání dopadů těchto hodnot na cyklický vývoj poskytuje přiložený graf. Z něj je zřejmé, že současné vyšší odhady elasticit posilují vliv dopadů ekonomického cyklu na vývoj salda sektoru vládních institucí. Nejvýznamnější rozdíly odhadů cyklických složek pozorujeme v době těsně před propuknutím ekonomické krize, kdy v roce 2008 tento rozdíl činil 7 mld. Kč.

Minulé a současné odhady dlouhodobých elasticit vůči produkční mezeře (elasticita k produkční mezeře)

	do 2008-	2008-	od
	2008	2014	2014
Daň z přidané hodnoty	1,00	1,00	1,00
Spotřební daně	1,00	1,00	1,00
Daň z příjmů právnických osob	1,39	1,39	1,78
Daň z příjmů fyzických osob	1,19	1,00	1,65
Příspěvky na soc. zabezpečení	0,80	0,80	0,86
Cl	1,00	1,00	1,00
Dávky v nezaměstnanosti	-3,30	-3,30	-2,45

Pozn.: Hodnoty v prvních dvou sloupcích byly v ČR používány do října 2014 s tím, že hodnoty v prvním sloupci se vztahovaly k letům 1995–2007 a hodnoty ve druhém sloupci k letům 2008–2014 (resp. až výhled do 2017). Hodnoty v posledním sloupci jsou v ČR používané od října 2014 a vztahují se k celému období od roku 1995 včetně výhledu.

Srovnání vývoje cyklické složky salda podle minulých a současných odhadů elasticit (% HDP)



Zdroj: Výpočty MF ČR.

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 často 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. 8: Typy a příklady jednorázových a přechodných operací

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

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 UMTS či prodej emisních povolenek
- Dočasné legislativní změny v načasování výdajů či příjmů s kladným dopadem na saldo vládního sektoru – např. dočasné změny daňových sazeb
- Výjimečné příjmy související s přesunem důchodových závazků – platby společnosti vládě za přenesení odpovědnosti za budoucí výplaty penzí svým zaměstnancům
- Změny v příjmech či výdajích, které jsou důsledkem soudního rozhodnutí (či rozhodnutí arbitrážního tribunálu apod.)
- Sekuritizační operace s kladným vlivem na saldo vládního sektoru
- Mimořádné příjmy od státem vlastněných společností (superdividendy)

Opatření zvyšující saldo:

- Krátkodobé nepředpokládané výdaje spojené s velkými přírodními katastrofami nebo jinými mimořádnými událostmi – např. vojenské akce
- Změny v příjmech či výdajích, které jsou důsledkem soudního rozhodnutí (či rozhodnutí arbitrážního tribunálu apod.)

Částka celkových výdajů sektoru veřejných institucí (konsolidovaných) se v neposlední řadě snižuje (§ 9 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 obdobné okolnosti, za jakých je možné uplatnit výjimky z postupu, jako jsou **únikové klausule** dluhového pravidla. 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. Částku celkových výdajů sektoru veřejných institucí lze navýšit o dodatečné výdaje související s prognózovaným významným zhoršením ekonomického vývoje, pokud Ministerstvo financí předpovídá v daném roce čtvrtletní meziroční pokles hrubého domácího produktu očištěného o cenové vlivy o nejméně 3 %. V případě, že dojde k významnému zhoršení ekonomického vývoje, výdaje s ním spojené jsou stanoveny se stanoviskem 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. 8) a očištění celkových příjmů o vliv hospodářského cyklu (viz Boxy č. 6 a 7).

K § 10 (Nápravná složka)

Nápravná složka představuje specifickou část pravidla celkových výdajů veřejných institucí, kterým je korigována odchylka skutečného výsledku hospodaření sektoru veřejných institucí ve formě výdajů od výdajů, které byly stanoveny aplikací pravidla za použití skutečných, nikoliv prognózovaných, hodnot parametrů publikovaných 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. Nápravnou složku lze v tomto případě snížit pouze se souhlasným stanoviskem Národní rozpočtové rady.

K § 11 (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 § 9 zákona. Tato částka je poté upravena o prognózu a předpoklady hospodaření ostatních jednotek sektoru veřejných institucí, stejně jako o úpravy přechodu z aktuální metodiky národních účtů (ESA 2010) na metodiku hotovostních toků (metodika sestavování státního rozpočtu). 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 Národní rozpočtové rady a názor Ministerstva financí budou lišit, Ministerstvo financí může odvození přepracovat dle stanoviska Národní rozpočtové rady nebo musí vydat odůvodnění, proč se stanoviskem Národní rozpočtové 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.

Ministerstvo financí vychází při stanovení celkových výdajů státního rozpočtu uvedených v návrhu zákona o státním rozpočtu podle § 8 zákona 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ze závazného celkového konsolidovaného výdajového rámce pro státní rozpočet a státní fondy stanoveného ministerstvem podle § 11 odst. 2 návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a schváleného vládou.

K § 12 až 15 (Výše dluhu sektoru veřejných institucí)

Ustanovení § 12 a 13 přímo navazuje na právní úpravu obsaženou v ústavním zákoně o rozpočtové odpovědnosti, kde články 3 a 4 zakotvují do národního právního řádu pravidlo regulující vývoj stavové veličiny poměru dluhu sektoru veřejných institucí (upraveného o tzv. dluhovou rezervu tvořenou⁵⁹⁾) na HDP. Ten odráží zejména minulou vládní fiskální politiku. Jedná se o „mimořádné“ pravidlo, které reaguje na neúčinnost či obcházení ostatních tzv. „operativních“ číselných fiskálních pravidel (zejm. pravidla pro stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí, z něhož je odvozován výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů).

Pro stanovení výše dluhu sektoru veřejných institucí se použije dluh a nominální HDP za předcházející kalendářní rok notifikovaný v prvním pololetí běžného roku Českým statistickým úřadem⁶⁰⁾ Evropské komisi (Eurostatu) v rámci tzv. zprávy o vládním deficitu a dluhu předkládané členským státem dle nařízení Rady (ES) č. 479/2009 ze dne 25. května 2009 o použití Protokolu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě, ve znění pozdějších předpisů. Tento ukazatel spolu s údajem o výši státního dluhu k vytvoření rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu, který Národní rozpočtové radě sdělí Ministerstvo financí a Národní rozpočtová rada vyhlásí stejným způsobem, jakým se vyhlášují zákony, a to do měsíce od prvního zveřejnění výše dluhu sektoru veřejných institucí za předchozí rok Českým statistickým úřadem. Dluh sektoru veřejných institucí upravený o rezervu prostředků při financování státního dluhu se stane referenčními hodnotami pro dluhovou brzdu zavedenou v ústavním zákoně o rozpočtové odpovědnosti.

Box č. 9: Definice výše dluhu sektoru veřejných institucí

Koncept dluhu aplikovaný v předpisech upravujících rozpočtovou odpovědnost vychází zejména ze:

- *Smlouvy o fungování Evropské unie* – zejm. jejího článku 126,
- *Protokolu č. 12 o postupu při nadměrném schodku* připojeného ke Smlouvám,
- *Nařízení Rady (EU) č. 479/2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku* a
- *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii*, jehož prostřednictvím se zavádí evropský systém účtů (ESA 2010), který stanoví metodiku (příloha A) pro společné standardy, definice, klasifikace a účetní pravidla, která se použije při sestavování účtů a tabulek na srovnatelném základě pro potřeby Unie.

Veřejným dluhem se rozumí jmenovitá (nominální) hodnota celkového hrubého dluhu nesplaceného ke konci roku v sektoru „veřejných (vládních) institucí“ S.13. jedná se o dluh konsolidovaný mezi i uvnitř subsektorů sektoru veřejných institucí. Veřejný dluh tvoří závazky veřejných institucí v těchto kategoriích: oběživo a vklady (AF.2), dluhové cenné papíry (AF.3), a úvěry (AF.4), jak jsou definovány v ESA 2010.

Pojmem „veřejný“ se rozumí sektor „vládních institucí“ (S.13), tj. „centrální vládní instituce“ (S.1311), „národní vládní instituce“ (S.1312) – v ČR se nevyskytuje, „místní vládní instituce“ (S.1313) a „fondy sociálního zabezpečení“ (S.1314).

Lze se setkat i s pojmy EDP dluh nebo maastrichtský dluh, která je možné chápat jako synonyma.

Ačkoli samotný standard ESA 2010 neobsahuje definici veřejného dluhu, jsou v něm definována jednotlivá pasiva vstupujících do výpočtu veřejného dluhu (viz AF.2+AF.3+AF.4).

Např. dluhové cenné papíry (AF.3) jsou vymezeny jako převoditelné finanční nástroje sloužící jako důkaz dluhu.

Mezi jejich hlavní vlastnosti standard ESA 2010 řadí:

- a) datum emise, kdy je dluhový cenný papír vydán;*
- b) emisní cena, za kterou investoři dluhové cenné papíry kupují poté, co byly vydány;*
- c) datum splatnosti nebo datum odkupu, kdy je splatná poslední smluvně stanovená splátka jistiny;*
- d) cena při splacení neboli jmenovitá hodnota, což je částka, kterou má emitent držitelé zaplatit při dosažení splatnosti;*
- e) zbytková neboli reziduální doba splatnosti, což je doba od referenčního data do poslední smluvně stanovené platby;*
- f) původní doba splatnosti, což je doba od data emise do poslední smluvně stanovené platby;*
- g) emisní cena, cena při splacení a kuponová sazba mohou znít na národní měnu nebo cizí měny (nebo se mohou vypořádat v*

⁵⁹⁾ Jde o rezervu peněžních prostředků z výnosů emisí státních dluhopisů a z dalších zdrojů financování státního dluhu vytvářenou ministerstvem dle § 35 odst. 4 zákona 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech v rámci výkonu řízení státního dluhu jako zdroje pro vyloučení tržních rizik, rizik z neumístění primárních emisí státních dluhopisů a dalších rizik souvisejících s financováním schodku státního rozpočtu a státního dluhu a jako zdroje pro poskytování půjček právníkům osobám.

⁶⁰⁾ Členské státy oznamují dle čl. 3 nařízení Rady 479/2009 EK (Eurostatu) dvakrát ročně výši svého plánovaného a skutečného schodku veřejných financí a výši veřejného zadlužení, a to poprvé před 1. dubnem běžného roku (rok n) a podruhé před 1. říjnem roku n.

národní měně nebo v cizích měnách);

- h) kuponová sazba, kterou emitent vyplácí držitelům dluhových cenných papírů; kupon může být pevný pro celou dobu platnosti dluhového cenného papíru nebo se může měnit v závislosti na inflaci, úrokových sazbách nebo cenách aktiv. Pokladniční poukázky a dluhové cenné papíry s nulovým kuponem žádný kuponový úrok nemají;
- i) data výplaty kuponu, ve kterých emitent provádí výplatu kuponu držitelům cenných papírů a
- j) úvěrové hodnocení (rating) dluhových cenných papírů, kterým se posuzuje úvěruschopnost u jednotlivých emisích dluhových cenných papírů. Ratingové kategorie přidělují uznané agentury.

Půjčky (AF.4) podle standardu ESA 2010 vznikají v případech, kdy věřitelé půjčí finanční prostředky dlužníkům. Mezi jejich hlavní vlastnosti řadí:

- a) podmínky, kterými se řídí půjčka, jsou buď stanoveny finanční institucí, která půjčku poskytuje, nebo jsou dohodnuty mezi dlužníkem a věřitelem buď přímo, nebo prostřednictvím zprostředkovatele;
- b) půjčka obvykle vzniká z iniciativy dlužníka a
- c) půjčka je bezpodmínečný dluh vůči věřiteli, který musí být splacen v době splatnosti a který nese úrok.

Půjčky mohou být finančními aktivy nebo závazky všech rezidentských sektorů a nerezidentů.

Součástí půjček jsou také např. dluhy vyplývající z finančního pronájmu (je-li najímáno vojenské vybavení, transakce se vždy zaznamenává jako finanční pronájem – tzn., že záznam o pořízení vojenského aktiva je doprovázen záznamem imputované půjčky nájemci, kterým je VI), realizace jednorázových záruk (převzetí dluhu – kapitálový transfer je vyvážen finanční transakcí, kdy je dluh převeden z korporace na VI) nebo dlouhodobé obchodní úvěry (jedná se o půjčky, protože se týkají poskytování dlouhodobého financování ve prospěch vypůjčovatele, které se liší od operace, jejímž prostřednictvím prodejci běžně poskytují kupujícím krátkodobý obchodní úvěr; při podstatném prodloužení splatnosti závazku přijímá organizátor finanční úlohu, která je oddělena od jeho ostatních činností výrobce) či smluv v rámci PPP (je-li související aktivum v ekonomickém vlastnictví VI, tzn., že je zaznamenáno v její rozvaze (dle ESA), je proti aktivu zaúčtována imputovaná půjčka) atd.

„Hrubým domácím produktem“ se rozumí hrubý domácí produkt v tržních cenách (HDP_{tc}) (B.1*g), jak je definován v ESA 2010.

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dluh sektoru veřejných institucí	nom. úroveň (v mil. Kč)	870 034	912 759	978 870	1 065 509	1 150 727	1 335 679	1 508 518	1 647 750	1 841 853	1 869 210	1 875 000
Oběživo a depozita	AF.2	6 954	4 068	3 298	5 264	5 673	4 684	5 951	7 479	3 504	2 443	-
Dluhové cenné papíry	AF.3	650 963	723 049	815 517	908 273	990 493	1 155 266	1 321 892	1 456 538	1 652 675	1 681 174	-
krátkodobé	AF.31	125 534	88 927	85 798	78 682	66 651	80 290	104 704	144 386	184 899	121 565	-
dlouhodobé	AF.32	525 429	634 122	729 719	829 591	923 842	1 074 976	1 217 188	1 312 152	1 467 776	1 559 609	-
Půjčky	AF.4	212 117	185 642	160 055	151 972	154 961	175 729	180 675	183 733	185 674	185 593	-
krátkodobé	AF.41	12 167	10 620	9 440	4 759	2 567	7 017	4 441	4 789	2 442	2 365	-
dlouhodobé	AF.42	199 950	175 022	150 615	147 213	151 994	168 712	176 234	178 944	183 232	183 228	-
Rezerva financování státního dluhu		10 036	21 336	36	11 866	77 666	57 936	65 400	70 595	139 900	62 694	27 749
Dluh sektoru veřejných institucí	podíl na HDP	28,5%	28,0%	27,9%	27,8%	28,7%	34,1%	38,2%	41,0%	45,5%	45,7%	44,1%
Rezerva financování státního dluhu		0,3%	0,7%	0,0%	0,3%	1,9%	1,5%	1,7%	1,8%	3,5%	1,5%	0,6%
Dluh po odečtení rezervy (dle čl. 4 návrhu ÚZ)		28,1%	27,4%	27,9%	27,5%	26,7%	32,6%	36,5%	39,2%	42,0%	44,2%	43,5%
HDP v b.c.	(v mil. Kč)	3 057 660	3 257 972	3 507 131	3 831 819	4 015 346	3 921 827	3 953 651	4 022 410	4 047 675	4 086 260	4 284 000

Dluhové pravidlo bude plnit úlohu korekčního mechanismu podporujícího stabilitu veřejných financí a udržujícího výši dluhu bezpečně 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 rozhodnutí vlády k odpovědné a udržitelné fiskální politice.

V konceptu dluhového pravidla je aplikována definice dluhu sektoru veřejných institucí 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. Výší dluhu sektoru veřejných institucí se rozumí poměr dluhu veřejných institucí, tj. celkového hrubého dluhu sektoru veřejných institucí v nominální hodnotě, konsolidovaného⁶¹⁾ uvnitř a mezi subsektory sektoru veřejných institucí⁶²⁾ nesplaceného ke konci roku, vyjádřeného jako procentní podíl na nominálním hrubém domácím produktu. Dluh sektoru veřejných institucí je tvořen

⁶¹⁾ Konsolidace je metoda prezentace za soubor jednotek, jako kdyby se jednalo o jediný subjekt (jednotku, sektor či subsektor). Zahrnuje odstranění vzájemných stavových pozic mezi konsolidovanými jednotkami.

⁶²⁾ 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.

následujícími kategoriemi dluhových závazků: oběživo a vklady (AF.2), cenné papíry jiné než účasti (AF.3), půjčky (AF.4).⁶³⁾

V rámci čl. 4 návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti je využit princip limitu dluhu spojený s nápravnými opatřeními, která jsou dále definována v § 13 návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

V konkrétní rovině je navrženo uložit uplatnění následujících opatření:

1) Vládě se ukládá schválit a předložit Poslanecké sněmovně návrhy a střednědobé výhledy státního rozpočtu a státních fondů, které vedou k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí. Pokud již byl návrh zákona o státním rozpočtu nebo návrh rozpočtu státního fondu předložen bez naplnění této podmínky, vláda je povinna takový návrh vzít zpět a neprodleně předložit nový návrh.

Tento požadavek v zásadě znamená, že fiskální strategie vlády povede k dosažení střednědobého rozpočtového cíle (MTO), a to tempem, které je v souladu s požadavky nápravné části Paktu o stabilitě a růstu na minimální fiskální úsilí⁶⁴⁾, resp. s návrhem Evropské komise. Dosažení dlouhodobě udržitelného stavu veřejných financí pak lze ztotožnit s rozpočtovou pozicí v blízkosti střednědobého rozpočtového cíle, tzn. se stavem, který umožňuje vypořádat se s běžnými konjunkturálními výkyvy a přitom se vyvarovat nadměrným rozpočtovým nerovnováhám. Nadměrné rozpočtové schodky pak lze ztotožnit se stavy překračujícími referenční hodnoty schodku a dluhu stanovenými v souladu se Smlouvou o fungování EU (resp. v Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku připojeném ke Smlouvám)⁶⁵⁾

Podle § 102 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny jsou Sněmovnou v obecné rozpravě projednány v prvním čtení návrhu zákona o státním rozpočtu jeho základní údaje, kterými jsou výše příjmů a výdajů, saldo, způsob vypořádání salda, celkový vztah k rozpočtům vyšších ÚSC a obcí a rozsah zmocnění výkonných orgánů. Sněmovna základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu schválí nebo doporučí vládě jejich změny a stanoví termín pro předložení nového návrhu (lhůta nesmí být kratší než 20 a delší než 30 dnů od doručení usnesení Sněmovny předsedovi vlády). Schválí-li Sněmovna základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu, nelze je během jeho dalšího projednávání měnit. Z dříve uvedeného vyplývá, že projednává pouze návrh zákona o státním rozpočtu předložený vládou, která jí v případě, kdy výše dluhu překročí 55 % HDP, nesmí podle návrhu zákona o rozpočtové odpovědnosti předložit jiný návrh státního rozpočtu a střednědobého výhledu než takové, které vedou k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí (tj. k dosažení střednědobého rozpočtového cíle).

2) Vláda smí předložit Poslanecké sněmovně pouze návrhy vyrovnaných rozpočtů zdravotních pojišťoven, které provádějí veřejné zdravotní pojištění, přičemž těmto zdravotním pojišťovnám je umožněno zapojit v průběhu rozpočtového období prostředky z minulých let jen ve výši stanovené jiným zákonem.

Za rozpočet zdravotní pojišťovny je považován její zdravotně pojistný plán, kterým se rozumí takový plán, ve kterém plánované výdaje nepřekračují součet plánovaných příjmů.

⁶³⁾ Blíže viz box č. 10.

⁶⁴⁾ Přestože Nařízení č. 1466/1997 v aktuálním znění, neuvádí minimální úsilí pro státy mimo eurozónu resp. ERM2. Na jaře 2014 bylo projednáváno konkrétní používání ustanovení preventivní části SGP, ve kterém Evropská komise uváděla, že i státy mimo eurozónu by měly za normálních okolností zlepšovat strukturální saldo ročně o 0,5 % HDP.

⁶⁵⁾ 3 % pro poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí a 60 % pro poměr veřejného dluhu. Oba měřeny k HDP v tržních cenách.

3) Územní samosprávné celky mohou schválit na následující rok pouze vyrovnané nebo přebytkové rozpočty. Schodkový rozpočet může územní samosprávný celek schválit pouze tehdy, je-li schodek možné uhradit finančními prostředky z minulých let, návratnou finanční výpomocí. Smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku je možné uhradit jen schodek vzniklý kvůli předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.⁶⁶

Pokud vznikne obcím a krajům povinnost schválit vyrovnaný rozpočet a obec nebo kraj poruší tuto povinnost, Ministerstvo vnitra pozastaví výkon usnesení zastupitelstva obce nebo kraje, kterým byl protizákonný rozpočet schválen (§ 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, nebo § 82 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích). Rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení nabude právní moci dnem doručení.

V případě rozpočtového provizoria územního samosprávného celku nesmí měsíční výdaje územního samosprávného celku stanovené překročit jednu dvanáctinu výdajů rozpočtu schváleného pro předchozí rozpočtový rok. Vyšší výdaje lze stanovit pouze v případě, že jejich zvýšení přímo souvisí se zvýšením financování výdajů stanovených jiným zákonem nebo v případě výdajů z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.⁶⁷

4) Ostatní dříve nezmiňované veřejné instituce nesmí po období, v němž výše dluhu sektoru veřejných institucí upraveného o dluhovou rezervu činí nejméně 55 % HDP, zřizovat závazky ze smluv vedoucí k navýšení výše dluhu sektoru veřejných institucí na dobu delší než 1 kalendářní rok, s výjimkou závazků týkajících se projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie nebo závazků nezbytných k plnění rozhodnutí soudu nebo orgánu státní moci.

Ostatními veřejnými institucemi jsou ty, které nejsou uvedeny v § 2 návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti pod písmeny a), c) a h), tzn., nejde o stát, organizační složky státu a zařízení státu, která mají obdobné postavení jako organizační složka státu; územní samosprávné celky (obce, kraje) a zdravotní pojišťovny.

Uvedeným ostatním veřejným institucím je zakázáno zřizovat nové závazky ze smluv, které by vedly k dalšímu navýšení dluhu sektoru veřejných institucí a tím i překročení ústavním zákonem o rozpočtové odpovědnosti definovaného dluhového limitu (55 % HDP). K tomu, aby bylo dotčeným jednotkám umožněno efektivní fungování i po spuštění v zákoně upravených opatření, jsou z omezení vyjmuty závazky:

- související se vznikem dluhu se *splatností kratší než 1 rok*.
- týkající se projektů (výdajů) *spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie* (u části EU spolufinancování lze v budoucnu předpokládat proplacení z rozpočtu EU (vznik pohledávky) a u části národního financování lze vzhledem k rozsahu a účelu připustit přijetí předpokladu o vysoké očekávané míře společenské návratnosti).
- *vůči jiným veřejným institucím* dle § 2 návrhu zákona – vzhledem k tomu, že regulovanou veličinou je dluh sektoru veřejných institucí konsolidovaný uvnitř jeho subsektorů i mezi nimi, nedochází např. přijetím zápůjčky, úvěru nebo návratné finanční výpomoci od jiné veřejné instituce k jejímu nárůstu (obdobně při prodeji vydaných dluhopisů jiné veřejné instituci).
- financované *zůstatky vlastních finančních prostředků* z minulých let.
- představující *refinancování nesplaceného dluhu* – nahrazují pouze stávající dluh dluhem novým (nedochází k navýšení regulované veličiny).

⁶⁶) Viz návrh novelizace § 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů – část patnáctá návrhu změnového zákona.

⁶⁷) Viz návrh novelizace § 13 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů – část patnáctá návrhu změnového zákona.

- nezbytné k *plnění rozhodnutí soudu nebo orgánu státní moci*.

Například veřejná vysoká škola, která v období, kdy výše dluhu překročí 55 % HDP, bude realizovat investici, jež bude financována z rozpočtu Evropské unie, dotací ze státního rozpočtu a z vytvořených peněžních rezerv z minulých let, nebude v její realizaci nijak omezena.

U výše zmíněného typu institucí lze říci, že k nárůstu dluhu sektoru veřejných institucí dochází zejména při zvýšení stavů na syntetických rozvahových účtech 951 – Dlouhodobé bankovní úvěry (AF.42), 453 – Vydané dluhopisy (AF.32), 958 – Dlouhodobé směnky k úhradě (AF.32) a 959 – Ostatní dlouhodobé závazky (AF.42). U poslední kategorie ČSÚ do dluhu započítává 50 % stavu na uvedeném účtu. Zároveň je výše dluhu snižována o stav dlouhodobých dluhových cenných papírů, jejich emitentem je sama účetní jednotka.

Dluhové pravidlo také představuje součást implementace směrnice o požadavcích na rozpočtové rámce, která v kapitole IV požaduje uplatňování pro stát specifických numerických fiskálních pravidel podporujících soulad s referenční hodnotou dluhu stanovenou v souladu se Smlouvou o fungování EU. Jednotlivé parametry pravidla mají být dle směrnice specifické pro každý členský stát, nicméně mají podporovat soulad s jeho povinnostmi v oblasti rozpočtové politiky. Směrnice také v kapitole VI v čl. 12 uvádí, že členské státy zajistí, aby všechna opatření přijatá za účelem dodržení ustanovení kapitoly IV byla konzistentní v rámci celého sektoru vládních institucí a komplexně pokrývala všechny jeho subsektory.

Dluhové pravidlo bude aktivováno v okamžiku (resp. od 1. dne 2. kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení výše dluhu), kdy výše dluhu vyhlášeného Národní rozpočtovou radou (dále jen „Radou“) dosáhne 55 % HDP. Do této hranice bude hospodaření sektoru veřejných institucí upraveno jen tzv. operativními číselnými fiskálními pravidly (pravidlo celkových výdajů sektoru veřejných institucí a pravidlo hospodaření ÚSC). Při překročení uvedeného limitu budou spuštěna automatická korekční opatření, tedy návrhem zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti definované povinnosti, které budou veřejné instituce povinny plnit.

K § 14

Ustanovení § 14 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti upravuje možnost výjimek z opatření podle pravidla dluhové brzdy.

Výjimky z opatření podle § 13 lze stanovit v případě:

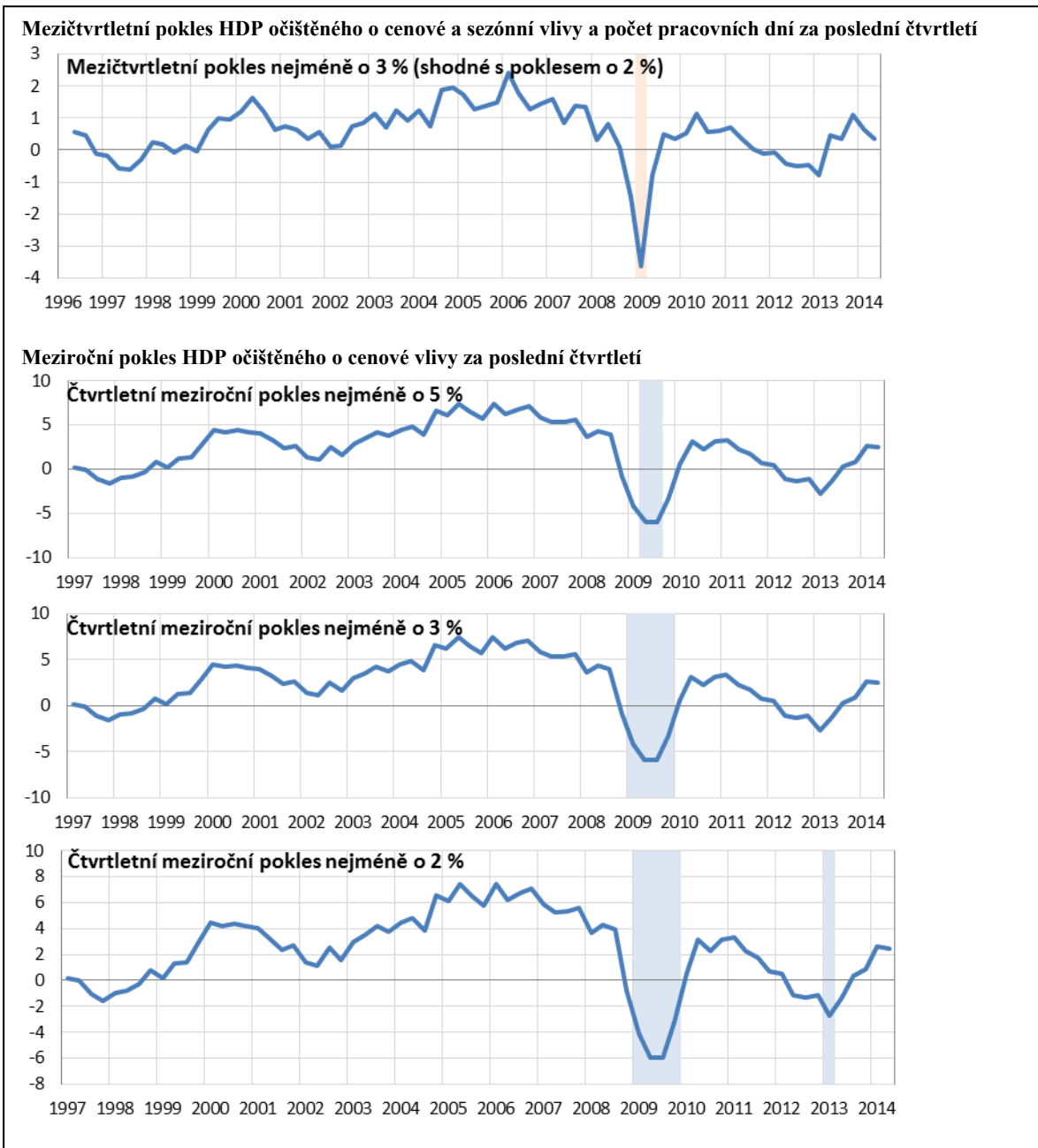
- a) významného zhoršení ekonomického vývoje nebo zhoršování bezpečnostní situace státu spojené s vyhlášením mimořádných opatření vládou ke zvýšení jeho obranyschopnosti,
- b) nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu,
- c) odstraňování následků živelních pohrom značného rozsahu nebo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

Navrhuje se, aby únikové doložky byly aplikovány po dobu 24 měsíců od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, v němž ČSÚ úřad zveřejní ve čtvrtletních národních účtech mezičtvrtletní pokles HDP očištěného o cenové a sezónní vlivy a počet pracovních dní za posl. čtvrtletí o nejméně 2 % nebo meziroční pokles HDP očištěného o cenové vlivy za posl. čtvrtletí o nejméně 3 %⁶⁸⁾. Povinnosti by dále neplatily

⁶⁸⁾ Předběžný odhad hrubého domácího produktu očištěného o cenové vlivy za 4. čtvrtletí předchozího roku ČSÚ zveřejňuje zpravidla v polovině února běžného roku.

po 24 měsících od prvního kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, v němž MF zveřejní, že nezbytné veřejné výdaje spojené s odstraňováním následků živelních pohrom, které zasáhly území ČR, a výdaje vyplývající z plnění mezinárodních smluv a jiných mezinárodních závazků státu přesáhly v úhrnu 3 % HDP.

Box č. 10: Simulace scénářů pro únikovou klauzuli významného zhoršení ekon. vývoje



Další výjimka je navrhována pro případ „zhoršování bezpečnostní situace státu“, které je spojené s vyhlášením mimořádných opatření vládou ke zvýšení jeho obranyschopnosti“. Zavedení pojmu a definice mimořádných opatření do právního předpisu 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 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.

Nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav se vyhlásují dle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění zákona 300/2000 Sb., je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy České republiky nebo ve značném rozsahu vnitřní pořádek a bezpečnost, životy a zdraví, majetkové hodnoty nebo životní prostředí anebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně, může se vyhlásit podle intenzity, územního rozsahu a charakteru situace nouzový stav⁶⁹, stav ohrožení státu nebo válečný stav.

Opatření podle § 13 se dále neuplatní po dobu 24 měsíců od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, v němž Ministerstvo financí zveřejní, že celkový součet nezbytných výdajů státního rozpočtu spojených s odstraňováním následků živelních pohrom⁷⁰, které zasáhly území České republiky, a výdajů vyplývajících z plnění mezinárodních smluv a jiných mezinárodních závazků České republiky přesáhl 3 % nominálního hrubého domácího produktu.

K § 15

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. 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 %.

⁶⁹⁾ Nejedná se tedy v žádném případě o tzv. nouzový stav v devizovém hospodářství dle § 32 zákona č. 219/1995 Sb. devizový zákon.

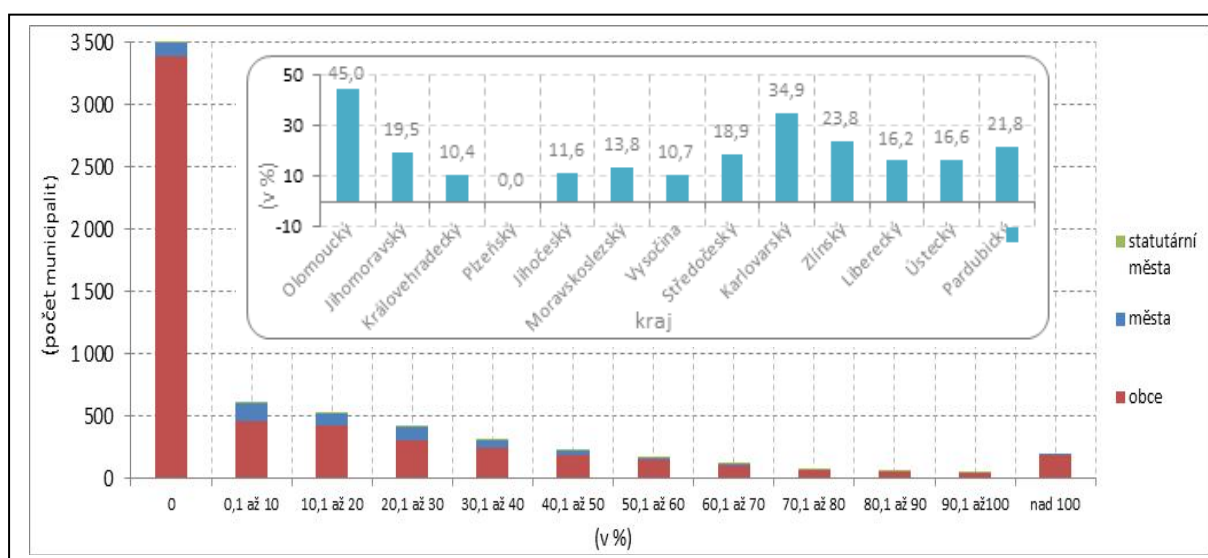
⁷⁰⁾ Živelní pohromu lze definovat jako mimořádnou událost vzniklou v důsledku škodlivého působení přírodních sil a jevů vyvolaných plošně přírodními vlivy, které ohrožují životy, zdraví, majetek nebo životní prostředí - povodně, záplavy, deště, vlivem sněhu, námrazy, větrné smrště, sesuvu půdy, zemětřesení apod. Do této kategorie se zařičují zejména události, které jsou spojeny s vyhlášením stavu nebezpečí, stupně povodňové aktivity apod.

K § 16 a 17 (Hospodaření územního samosprávného celku)

V návaznosti na čl. 5 návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti se stanoví dluhové pravidlo pro územní samosprávné celky. Územní samosprávný celek, jehož dluh překročil 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky, je povinen snížit svůj dluh nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru příjmů za poslední čtyři rozpočtové 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. 5/2014 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.

Box č. 11: Stav plnění pravidla hospodaření ÚSC



Dluh územního samosprávného celku je pro účely tohoto zákona definován s ohledem na definici zavedenou v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii 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. Výčet syntetických účtů je úplný a algoritmus výpočtu bude zveřejněn na internetových stránkách Ministerstva financí.

Co se týká § 16 odst. 4 písm. c) *realizace plnění ze záruk*, jedná se pouze o tu část garance, která je plněna ručitelem ve prospěch věřitele (splatné garance).

Pravidlo hospodaření pro územní samosprávné celky není v rozporu s Evropskou chartou místní samosprávy. Podle čl. 4 této charty musí být základní pravomoci a odpovědnost místních společenství stanovena ústavou nebo zákonem a podle čl. 8 musí být jakýkoliv správní dozor nad místními společenstvími vykonáván v souladu s ústavou nebo zákonem, může směřovat pouze k zajištění souladu činnosti místního společenství se zákonem a ústavními zásadami, přičemž zásahy kontrolujícího orgánu musí být přiměřené významu zájmů, které má chránit. Samotné pravidlo, které směřuje k zajištění rozpočtově odpovědného hospodaření územních samosprávných celků, neodporuje těmto článkům a způsob jeho stanovení je s nimi v souladu.

Ministerstvo financí bude každoročně hodnotit výsledky hospodaření jednotlivých územních samosprávných celků za předchozí rok a zveřejňovat je na svém informačním portálu MONITOR, který umožňuje volný přístup k rozpočtovým a účetním informacím ze všech úrovní státní správy a samosprávy (<http://monitor.statnipokladna.cz/2014/>). Tyto informace budou zveřejněny nejpozději do konce dubna (např. za rok 2016 do konce dubna 2017). Současně zveřejní seznam územních samosprávných celků, jejichž dluh přesáhl 60 % průměru jejich příjmů za poslední čtyři roky. O výsledcích vyhodnocení údajů o příjmech a dlužích obcí a krajů bude ministr financí každý rok informovat vládu.

Ministerstvo financí také každoročně zveřejní seznam obcí a krajů, které porušily povinnosti podle dluhového pravidla (viz § 13 písm. c).

Územní samosprávný celek, jehož dluh překročil k rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři kalendářní roky, bude muset snížit svůj dluh do konce roku (tj. v daném případě do konce roku 2017) o 5 % z rozdílu mezi výší dluhu a průměrem příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky.

Z analýzy provedené ministerstvem financí dále vyplývá, že zásadu rozpočtového hospodaření by k 31. prosinci 2013 nedodrželo 500 obcí (v tom 33 měst, z toho 4 statutární města), tj. cca 8 % všech obcí. V intervalu mezi 60 a 70 % se ve stejném období nachází 122 obcí, v intervalu 70 až 80 % 73 obcí, v intervalu 80 až 90 % pak 62 obcí a intervalu 90 až 100 % 45 obcí. Ukazatel vyšší než 100 % v daném období vykázalo celkem 198 obcí. Přibližně 81 % obcí vykazuje hodnotu ukazatele pod 30 %, přičemž zcela bez dluhových závazků je cca 56 % obcí. U krajů se nejvyšší hodnota ukazatele pohybuje okolo 45 %, přičemž jeho průměrná hodnota u krajů (bez hl. m. Prahy) činí necelých 19 %.

Pro úplnost a větší přehlednost uvádíme i popis procesní části týkající se pozastavení převodu podílu na výnosu daní a zrušení tohoto pozastavení. Tato úprava je navrhována v rámci novelizace zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní (část třináctá návrhu změnového zákona).

Upraveno je, jakých daňových příjmů se týká pozastavení převodu. Z pozastavení je vyňata daň z příjmů právnických osob, jejímž poplatníkem je příslušný územní samosprávný celek [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. Pozastavení podílu na výnosu daní lze provést opakovaně.

Jestliže územní samosprávný celek nesníží svůj dluh podle § 16 a jeho dluh bude ke konci roku stále převyšovat 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky, Ministerstvo financí v následujícím rozpočtovém roce rozhodne o pozastavení části jeho

podílu na výnosu daní, a to ve výši uvedené v rozhodnutí (5 % z rozdílu mezi výší dluhu a 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky).

Správce daně na základě rozhodnutí Ministerstva financí pozastaví odpovídající část podílu na výnosu daní, a to ve výši uvedené v rozhodnutí. Pozastavené peněžní prostředky povede správce daně na depozitním účtu (účet cizích prostředků). Převod podílu na výnosu daní bude možno provádět opakovaně, a to až do snížení dluhu pod zákonem stanovený limit.

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 financí. Převod podílu územního samosprávného celku se pozastavuje do doby, než dosáhne částky uvedené v rozhodnutí.

Jestliže dluh územního samosprávného celku, jemuž byl pozastaven převod podílu na výnosu daní, k následujícímu rozvahovému dni, nebude převyšovat 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři kalendářní roky, ministerstvo rozhodne o zrušení pozastavení převodu podílu a správce daně na základě rozhodnutí převede (do 14 dnů ode dne, kdy obdržel rozhodnutí ministerstva) uvolněné peněžní prostředky na účet územního samosprávného celku.

Územní samosprávný celek bude moci také požádat o uvolnění pozastaveného podílu na výnosu daní, a to na splacení nebo snížení svého dluhu vzniklého (kdykoliv) do konce roku, v němž dluh územního samosprávného celku poprvé překročil zákonem stanovený limit, a toto překročení stále trvá. Cílem je, aby pozastavený podíl na výnosu daně nebyl uvolňován jen na úhradu dluhu, který vznikl až po překročení zákonem stanovené meze, a nedošlo tak k nefunkčnosti pravidla při výrazném navýšení administrativní zátěže.

Územní samosprávný celek bude povinen účtovat o uvolněném podílu odděleně, aby bylo možno ověřit použití peněžních prostředků. Povinnost účtovat o uvolněném podílu odděleně neznamená povinnost zřídit nový účet. Bude zřízena nová položka ve výkaznictví.

Jestliže územní samosprávný celek nepoužije uvolněný podíl na výnosu daně do 90 dnů od připsání na jeho účet na úhradu v rozhodnutí uvedeného dluhu, Ministerstvo financí rozhodne o pozastavení dalších peněžních prostředků ve výši, která nebyla použita na úhradu dluhu.

V rámci analýzy nápravného mechanismu provedené Ministerstvem financí bylo zkoumáno, zda jeho aplikací nedojde k ohrožení fungování některé z obcí. Bylo zjištěno, že u více než 84 % obcí by činil pozastavený podíl na sdílených daňových příjmech méně než 5 % jejich celkových příjmů. U více než 93 % by to pak bylo méně než 10 %. Téměř 80 % obcí, u nichž by podíl pozastavených daňových příjmů na celkových příjmech přesáhl 10 %, by bylo dle stavu ke konci loňského roku schopno výpadek příjmů financovat prostřednictvím zůstatků na svých účtech. Více než polovina z nich pak po více než jedno rozpočtové období. Z analýzy tak vyplývá, že případné navrhované pozastavení převodu výnosu daní by mělo být pro dotčené obce finančně únosné. Hodnotu 10 % celkových příjmů převyšuje pozastavení 10 % pouze u 33 obcí, z toho se 25 obcí nachází v intervalu 10-20 %, 6 obcí v intervalu 20-30 %, 1 obce v intervalu 30-40 %, 1 obce v intervalu 40-50 %, 1 obce v intervalu 50-60 %, 1 obce v intervalu 60-70 %, 1 obce v intervalu 70-80 %, 1 obce v intervalu 80-90 %, 1 obce v intervalu 90-100 %.

1 obec v intervalu 30-40 % a 1 obec v intervalu 40-50 %. Průměrná hodnota ukazatele u dotčených obcí činí 3 % celkových příjmů.

K ČÁSTI TŘETÍ (VÝBOR PRO ROZPOČTOVÉ PROGNÓZY)

K § 18 a 19

Ve snaze zajistit, aby fiskální plánování vycházelo z realistických makroekonomických a rozpočtových prognóz a rozpočtové plánování bylo založeno na nejpravděpodobnějším nebo obezřetnějším scénáři, je navrhováno zřízení Výboru pro rozpočtové prognózy (dále jen „Výbor“). Výbor bude pro účely přípravy státního rozpočtu, rozpočtu státního fondu a jejich střednědobých výhledů pravidelně a souhrnně posuzovat prognózy zpracované ministerstvem, zejména z hlediska pravděpodobnosti naplnění těchto prognóz. Výbor bude zřízen Ministerstvem financí. Výsledky posouzení prognóz Ministerstvo financí zveřejní a promítne do svých následujících prognóz. Výbor tak zajistí pravidelné, nezkršené a komplexní ex ante hodnocení makroekonomické a rozpočtové prognózy použité pro fiskální plánování.

Konzistentní východiska pro rozpočtové plánování sektoru veřejných institucí jsou zajištěna povinností velké části⁷¹⁾ veřejných institucí (definovaných v § 2) použít pro přípravu svého rozpočtu a střednědobého výhledu rozpočtu aktuální na internetových stránkách ministerstvem financí zveřejněnou a Výborem posouzenou makroekonomickou a fiskální prognózu. Součástí fiskální prognózy je také prognóza celkových příjmů sektoru veřejných institucí.

Výbor zřízený pro ex ante hodnocení prognóz (viz §7) ve své podstatě představuje institucionální ukotvení současné praxe, a to alespoň co se týče oblasti makroekonomických prognóz. Ministerstvo financí již od roku 1996 pořádá každé pololetí průzkum prognóz makroekonomického vývoje České republiky, tzv. Kolokvium.⁷²⁾

Výbor bude tvořen předsedou, místopředsedou a dalšími minimálně 5 členy. Jeho úkolem bude minimálně dvakrát ročně posuzovat makroekonomické prognózy (dle současné podoby tzv. evropského semestru a rozpočtového procesu – dubnovou a červencovou prognózu) a v případě prognóz celkových příjmů sektoru veřejných institucí dubnovou a srpnovou prognózu sestavenou pro rozpočtový proces. Od Výboru se očekává kvalitativní hodnocení prognózy jedním ze tří stupňů – prognóza konzervativní, realistická či optimistická. Pro zpracování dokumentů rozpočtového plánování mohou být použity pouze prognózy s hodnocením konzervativní a realistická.

Předpoklady, které musí předseda a člen Výboru jmenovaní vládou (na dobu 3 let na návrh Rady) splňovat, požadavky na odbornou způsobilost člena, jeho práva a povinnosti, volba místopředsedy, stanovení kritérií pro posuzování prognóz a vnitřní organizace Výboru se budou řídit statutem a jednacím řádem, které schválí vláda na základě společného návrhu Ministerstva financí a Národní rozpočtové rady.

Výbor by měl zasedat 3-4x ročně. Členství ve Výboru by ale mělo být považováno do značné míry za prestižní. Členové získají oproti odborné i laické veřejnosti informace o ministerstvem očekávaném hospodářském vývoji se značným předstihem. Tyto nezbytné

⁷¹⁾ Veřejným institucím podle § 2 písm. h) až m) může být použito prognózy zpracované ministerstvem víceméně pouze doporučeno, neboť pro rozpočtové plánování územních samosprávných celků může sloužit makroekonomická a fiskální prognóza pouze indikativně.

⁷²⁾ Bližší viz http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/e_pruzkumy_makro_prognoz.html.

relevantní informace poskytne ministerstvo Výboru pro hodnocení prognóz a rozhodnutí o míře jejich realističnosti.

Ministerstvo poskytne Výboru nezbytné informace potřebné pro hodnocení prognóz a materiálně zajistí jeho fungování. Provozní výdaje na činnost Výboru budou hrazeny z rozpočtové kapitoly Ministerstva financí.

K ČÁSTI ČTVRTÉ (RADA)

K § 20 až 32

Dle ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti je Rada nezávislým odborným 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.

Box č. 12: Principy fungování nezávislých fiskálních institucí (IFI) dle OECD

1. Místní podmínky (*local ownership*)

- **konkrétní potřeby, kapacitní omezení, právní rámec, politický systém, rozpočtový systém a kultura.**

Předpokladem toho, že IFI skutečně a dlouhodobě plní své funkce, je široká shoda a závazek učiněný napříč politickým spektrem. Ačkoli při vytvoření IFI lze využít zkušeností a modelů z jiných zemí, nelze předpokládat jejich prosté umělé přenesení. Jak místní, tak i nadnárodní instituce musí IFI poskytovat podporu a ochranu.

Konkrétní podoba (struktura, funkce atd.) vytvářené IFI by měla vycházet z místních podmínek a institucionálního rámce. Zejména v malých zemích je nezbytné zohlednit kapacitní omezení. Základní rysy IFI, vč. její určité ochrany, je třeba ukotvit v právním rámci, politickém systému a kultuře. Funkce IFI pak musí vycházet ze specifik a potřeb národního fiskálního rámce.

2. Zdroje (*resources*)

- **zdroje přiměřené působnosti**

Zdroje přidělené IFI musí být přiměřené jejímu mandátu tak, aby jej mohla naplňovat důvěryhodným způsobem. Jedná se o zdroje na odměňování všech zaměstnanců a členů IFI. Prostředky pro IFI by měly být zveřejňovány a ošetřeny stejným způsobem jako rozpočty ostatních nezávislých orgánů, jakými jsou kontrolní úřady či způsobem jako rozpočty ostatních nezávislých orgánů, jakými jsou kontrolní úřady či účetní dvory tak, aby byla zajištěna jejich nezávislost. Víceleté závazné financování může dále posílit nezávislost IFI a poskytnout další ochranu proti politickým tlakům.

3. Nezávislost a nestrannost (*independence and non-partisanship*)

- **postup jmenování vedení a zaměstnanců**

Nestrannost a nezávislost představují nezbytný předpoklad úspěšného fungování IFI. Skutečně nestranný orgán neprezentuje své analýzy z politického hlediska; vždy se snaží demonstrovat objektivitu a profesionalitu, své služby poskytuje všem stranám. Výhodou IFI by mělo být vyloučení z jakékoli normativní pravomoci při tvorbě veřejných politik tak, aby se zabránilo i jen podezření ze zaujatosti.

Vedení IFI by mělo být vybíráno na základě zásluh a technické způsobilosti, bez ohledu na stranickou příslušnost. Výslovně by měla být uvedena kvalifikace – vč. profesního postavení a příslušné vládní nebo akademické zkušenosti. Kvalifikace by měla zahrnovat prokázanou způsobilost v ekonomii a veřejných financích a znalost rozpočtového procesu. V legislativě by měla být jasně stanovena délka a počet funkčních období pro vedení IFI, stejně jako kritéria, důvody a postup odvolání. Funkční období vedení IFI by optimálně mělo být nezávislé na volebním cyklu. Nezávislost lze dále posílit stanovením funkčního období nad rámec volebního cyklu. Vedení IFI by mělo být odměňováno a vykonávat svoji funkci na plný úvazek. Tam, kde jsou členové vedení zaměstnáni na částečný úvazek, je třeba striktně aplikovat standardy střetu zájmů, a to stejně jako u ostatních zaměstnanců ve veřejném a soukromém sektoru.

Vedení IFI by mělo mít plnou svobodu najímat a propouštět zaměstnance v souladu s platným pracovním právem. Zaměstnanci by pak měli být vybíráni v otevřené soutěži založené na zásluhách a technických kompetencích bez ohledu na politickou příslušnost. Podmínky zaměstnání by měly být v souladu s pravidly státní (nebo parlamentní) služby.

4. Působnost (*mandate*)

- jasná vazba na rozpočtový proces

Působnost IFI by měla být jasně stanovena v právních předpisech vyšší právní síly, a to vč. obecných typů zpráv a analýz, které mají připravovat, kdo je může požadovat, a je-li to vhodné také časového rámce pro jejich zveřejňování.

IFI by měla mít prostor pro vydávání zpráv a analýz na základě své vlastní iniciativy, jsou-li v souladu s její působností. Obdobně by měla disponovat dostatečnou svobodou k tomu, aby si v rámci svého mandátu stanovila svůj pracovní program. V rámci mandátu IFI by měly být vytvořeny jasné vazby na rozpočtový proces. Mezi typické úkoly prováděné IFI by měla patřit (nikoli však jen) příprava ekonomické a finanční projekce (v krátkém i dlouhém horizontu, nebo dlouhodobé scénáře), baseline projekce (za předpokladu nezměněných politik), analýz vládních rozpočtových návrhů, sledování souladu s fiskálními pravidly nebo oficiálními cíli, vyčíslování dopadů hlavních legislativních návrhů a příprava analytických studií na vybraná témata.

5. Vztah k zákonodárné moci (*relationship with the legislature*)

- mechanismy podporující odpovídající odpovědnost vůči zákonodárci

Zákonodárci vykonávají zásadní úlohu z pohledu odpovědnosti za rozpočtový proces v zemi. Jeho časový průběh by měl umožnit IFI vytvořit dostatečný prostor pro provedení analýzy nezbytné pro práci parlamentu. Bez ohledu na to, zda IFI je pod statutární autoritou zákonodárné nebo výkonné moci, měly by být zavedeny mechanismy podporující odpovědnost zákonodárce. Mělo by jít zejména o: (1) předkládání zpráv IFI parlamentu v takovém čase, aby přispěly k relevantní legislativní debatě; (2) vystoupení vedení IFI nebo dalších vedoucích zaměstnanců před rozpočtovým výborem (nebo jeho obdobou) s cílem poskytnout odpovědi na otázky parlamentu; (3) kontrolu rozpočtu IFI pro parlament a (4) úlohu parlamentního rozpočtového výboru (nebo jeho obdoby) při jmenování a odvolávání vedení IFI.

Úloha IFI ve vztahu k parlamentnímu rozpočtovému výboru (nebo jeho obdobě), ostatním výborům a jednotlivým členům by měla být s ohledem na požadavky analýz jasně legislativně stanovena. Přednostně by IFI měla zvážit požadavky výborů a podvýborů než jednotlivých členů nebo politických stran. To platí zejména pro typ IFI zřízený v jurisdikci moci zákonodárné.

6. Přístup k informacím (*access to information*)

- zaručený ze zákona

Často existuje asymetrie informací mezi vládou a IFI. Od toho se odvíjí zvláštní nutnost legislativně garantovat (a je-li to nezbytné i dále posílit skrze protokoly nebo memoranda porozumění) plný a včasný přístup IFI ke všem relevantním informacím, a to včetně metodik a předpokladů, z nichž vychází rozpočet a ostatní fiskální návrhy. Informace by měly být poskytovány bezplatně nebo, je-li to nezbytné, měly by být IFI poskytnuty dostatečné zdroje ke krytí zajištění analýz zpracovaných vládním aparátem.

Jakékoli omezení v přístupu k informacím vlády by měly být jasně definovány zákonem. Konkrétní omezující opatření mohou být zavedena např. v souvislosti s ochranou osobních údajů a citlivých informací v oblasti obrany a bezpečnosti státu.

7. Transparentnost (*transparency*)

- zprávy a analýzy zveřejněné a přístupné skrze internet

Vzhledem k tomu, že hlavním cílem IFI je posílit transparentnost veřejných financí, měly by jednat tak průhledně, jak je to jen možné. Úplná transparentnost jejich práce a operací poskytuje největší ochranu nezávislosti IFI a umožňuje jim vybudovat silnou důvěru s veřejností. Zprávy a analýzy IFI by měly být zveřejňovány a všem volně dostupné. Zprávy a analýzy by měly být posílány parlamentu v době projednávání legislativních návrhů a vedení IFI by mělo mít příležitost k nim vystoupit. Datum zveřejnění hlavních zpráv a analýz by mělo být formálně stanoveno, zejména proto, aby je bylo možné koordinovat s publikováním relevantních zpráv a analýz vlády.

8. Externí hodnocení (*external evaluation*)

- zejm. prostřednictvím přezkumu vybraných činností, každoročního hodnocení kvality analýz, zřízení stálého poradního panelu nebo výboru, nebo vzájemného hodnocení (*peer review*) IFI v jiných zemích.

IFI by měla vytvořit mechanismus externího hodnocení své práce – prováděno domácími nebo mezinárodními odborníky. Toto hodnocení může mít několik forem: ověřování vybraných činností, každoroční hodnocení kvality analýz, stálé poradní panely nebo výbory, vzájemné hodnocení od IFI z jiných zemí.

9. Komunikace (*communication*)

- podpora informovaného voliče, který oceňuje fiskální transparentnost a odpovědnost

IFI by si měla od samého počátku svého fungování vytvořit efektivní komunikační kanály, především vůči médiím, občanské společnosti a dalším zainteresovaným stranám. Leží-li vliv IFI na fiskální politiku spíše než v donucovací rovině (tzn. sankcích a ostatních represivních opatřeních) v rovině přesvědčovací, mediální pozornost věnovaná její práci umožní zvýšit informovanost voličské základny, která pak může včas vytvořit dostatečný tlak na vládu, aby se ve fiskálních otázkách chovala transparentně a odpovědně.

Další činnost Rady souvisí s nezávislým hodnocením, vypracováním analýz a stanovisek (zejména u číselných 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 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).

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 3 členy, přičemž navenek jedná jménem Rady její předseda. Předseda Rady je oprávněn zúčastnit se s poradním hlasem schůze vlády. Předseda Rady 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 a další členové Rady budou voleni Poslaneckou sněmovnou s tím, že navržením kandidátů jsou pověřeni: vláda, Senát a bankovní rada ČNB. Vláda nominuje předsedu Rady. Tato úprava by měla vést k vytvoření instituce, ve které budou zastoupeny různé názorové proudy. Pokud člen Rady není navržen do 6 měsíců ode dne zániku nebo skončení funkce předchozího člena, může být kandidát navržen 1/5 všech poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Není-li Poslaneckou sněmovnou navržený kandidát zvolen do 60 dnů od předložení návrhu z důvodu, že v této lhůtě o dané věci nehlasovala, má se za to, že s návrhem souhlasí.

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.

Box č. 13: Nezávislé fiskální instituce v členských zemích EU

	Členský stát	Název instituce
1	Rakousko	Austrian Fiscal Advisory Council / Fiskalrat, Institute for Economic Research (WIFO)
2	Belgie	Bureau Fédéral du Plan / Federaal Planbureau Conseil Supérieur des Finances / High Council of Finance
3	Německo	German independent Advisory Council
4	Dánsko	Danish Economic Councils (DORS)
5	Estonsko	Estonian Fiscal Council
6	Španělsko	Autoridade Independiente de Responsabilidad Fiscal / Independent Authority for Fiscal Responsibility
7	Finsko	National Audit Office of Finland

		Economics Department of the Ministry of Finance
8	Francie	Haut Conseil des Finances Publiques / High Council for Public Finance
9	Maďarsko	Hungarian Fiscal Council
10	Irsko	Irish Fiscal Advisory Council
11	Chorvatsko	Fiscal Policy Commission
12	Itálie	Ufficio Parlamentare di Bilancio / Parliamentary Budget Office
13	Litva	National Audit Office of Lithuania
14	Lucembursko	STATEC (Institute National de la statistique et des études économiques du Grand Duché du Luxembourg), Conseil National des Finances Publiques
15	Lotyšsko	Fiscal Discipline Council of the Republic of Latvia
16	Nizozemí	Netherlands Bureau for Policy Analysis (CPB) Raad van State (Dutch Council of State – Advisory Division)
17	Portugalsko	Conselho das Financas Publicas / Public Finance Council
18	Rumunsko	Romanian Fiscal Council
19	Švédsko	Swedish Fiscal Policy Council
20	Slovinsko	UMAR-IMAD (Slovenian Institute of Macroeconomic Analysis and Development)
21	Slovensko	Council for Budget Responsibility
22	Velká Británie	Office for Budget Responsibility

Zdroj: EK 2015 – National Fiscal Frameworks: A Horizontal Assessment Frameworks For The European Semester 2015 (Note to the Economic Policy Committee)

Funkční období člena Rady je navrhováno jako šestileté, přičemž začíná dnem zvolení (v případě neobsazené funkce) či dnem následujícím po skončení funkčního období dosavadního člena. Při první volbě členů Rady po nabytí účinnosti tohoto zákona bude předseda Rady zvolen na 6 let, člen navržený Senátem na 4 roky a člen navržený ČNB na 2 roky. Tím by měla být zajištěna plynulá obměna členů Rady. Člen Rady vykonává svou funkci do dne složení slibu nově zvoleného člena.

Návrh dále upravuje zánik funkce člena Rady a možnosti jeho odvolání. Mezi tyto možnosti patří výkon funkce nebo činnosti neslučitelné s funkcí člena Rady a dále pak situace, kdy nevykonává funkci po dobu delší než 6 měsíců.

Návrh (úprava obsažena v návrhu změnového zákona) 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.).

Úřad Národní rozpočtové rady

Jedním z předpokladů nezávislého fungování Rady je také její podpůrný personální aparát. Předpokládá se, že Rada bude mít k dispozici odborný aparát o velikosti cca 10 zaměstnanců, což je výrazně méně, než např. odpovídá velikosti personálního aparátu svou působností srovnatelné Radě 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.

Výdaje na činnost Rady a Úřadu Rady budou hrazeny ze samostatné kapitoly státního rozpočtu.

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

K ČÁSTI PÁTÉ (PŘECHODNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ)

K § 33 (Přechodná ustanovení)

K odstavci 1: Veřejná instituce, která před rokem 2016 (účinností zákona) nesestavovala rozpočet podle § 4, 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 2018.

K odstavci 2 až 4: Částka určená dle § 9 bude zvýšena o takovou výši, která zaručí postupnou konvergenci k hodnotě střednědobého rozpočtového cíle navýšeného o 0,75 % nominálního HDP⁷³⁾ na rok 2017; 0,5 % nominálního HDP v roce 2018 a 0,25 % nominálního HDP v roce 2019. V roce 2020 by pak pravidlo pro stanovení celkových výdajů mělo cílit střednědobý rozpočtový cíl (MTO ve výši 1,0 % HDP). Po vstupu do eurozóny či po přistoupení k hlavě III Fiskální smlouvy se předpokládá novelizace, která ukotví konvergenci ke strukturálnímu saldu ve výši 0,5 % HDP.

Analogické přechodné ustanovení je navrženo také pro výpočet tzv. nápravné složky dle § 10.

Výše nápravné složky se poprvé zohlední při stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí na rok 2018. V roce 2018 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 (viz výše).

⁷³⁾ Uvažováno je nominální HDP prognózované Ministerstvem financí na příslušný rok.

K § 34 (Účinnost)

Účinnost celé právní úpravy se navrhuje k 1. 1. 2016, s výjimkou § 16 odstavce 2, který nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2018 (rozhodnutí o pozastavení převodu podílu na výnosu daní – podle zákona o rozpočtovém určení daní).

V Praze dne 23.února 2015

Mgr. Bohuslav Sobotka, v.r.
předseda vlády

Ing. Andrej Babiš, v.r.
ministr financí