

**Příprava a hlavní zásady návrhu
ústavního zákona
o rozpočtové odpovědnosti,
tzv. finanční ústavy**

Ing. Jan Gregor
Ministerstvo financí

Stát a územní samosprávné celky dbají o zdravé a udržitelné veřejné finance, přičemž vhodně podporují hospodářský a společenský rozvoj, zaměstnanost a mezigenerační soudržnost.

(čl. 1 odst. 1 ú. z. o rozpočtové odpovědnosti)

- **Zdravé a udržitelné veř. finance** = primární cíl a nutná podmínka → podpory hosp. a spol. rozvoje → umožňuje dosažení vysoké zaměstnanosti a zajištění mezigenerační soudržnosti.
- Mezi hlavní společné zásady hospodářské politiky členských států EU patří: stabilní ceny, zdravé veřejné finance a měnové podmínky a trvale udržitelná platební bilance (*Smlouva o fungování EU*)
- Zdravé veř. finance = prostředek posilující podmínky pro stabilitu cen a silný udržitelný růst podpořený finanční stabilitou, což má napomoci k dosažení cílů v oblasti udržitelného růstu a zaměstnanosti.
- Smyslem **střednědobého rozpočtového cíle** je zajistit:
 - rychlý pokrok směrem k udržitelnosti veřejných financí a
 - prostor pro rozhodování vlády při nakládání s rozpočtem, a to především pokud jde o potřeby veřejných investic.

(Pakt o stabilitě a růstu)

Hlavní principy

1. Veřejné finance – rozšíření definice
2. Posílení transparentnosti
3. Proticyklické působení fiskální politiky
4. Udržitelnost veřejných financí
5. Přizpůsobení národního fiskálního rámce požadavkům EU – směrnice 2011/85/EU

Ad 1) Veřejné finance – rozšíření definice

Stát, územní samosprávné celky a další veřejné instituce vymezené zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti tvoří sektor veřejných institucí.

(čl. 1 odst. 1 ú. z. o rozpočtové odpovědnosti)

- Sladění pokrytí národního fiskálního rámce s mezinárodními standardy (vč. EU)
 - nařízení EP a Rady č. 549/2013 (ESA 2010)
 - mezinárodní standardy vládní finanční statistiky (vč. MMF)
 - ratingové instituce
- Návrh je identický s pokrytím užívaným v rozp. dohledu v EU
- Vymezení veřejných institucí tvořících „sektor veřejných institucí“ v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti
- Sdílená odpovědnost za realizaci fiskální politiky – vláda přímo kontroluje jen část „veřejných rozpočtů“
- Pro ČR je typická značná míra autonomie výdajových center

Sektor „veřejných institucí“ („VI“) v ČR

S.13 Sektor vládních institucí		
S.1311 Subsektor ústřední vlády		
státní rozpočet vč. NF		
Fond privatizace (ex-FNM)		
státní fondy	6	
příspěvkové organizace	149	
veřejné vysoké školy	26	
veřejné výzkumné instituce	70	
Česká exportní banka, a.s.		
Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s.		
Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s.		
Fond pojištění vkladů		
Správa železniční dopravní cesty, s. o.		
Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a. s.		
Balmed, s. p.		
Centrum-F, a.s. (dříve PPP Centrum)		
ČPP Transgas, s. p.		
Prisko, a.s.		
Rada pro veřejný dohled nad auditem		
Vinařský fond		
školské právnické osoby	5	
S.1313 Subsektor místní vlády		
obce nebo městské části Prahy	6304	
kraje a hl. m. Praha	14	
dobrovolné svazky obcí	728	
regionální rady regionů soudržnosti	7	
příspěvkové organizace	9775	
společnosti s ručením omezeným	5	
akciové společnosti	3	
obecně prospěšné společnosti	23	
školské právnické osoby	3	
zájmová sdružení právnických osob	18	
veřejné výzkumné instituce	1	
S. 1314 Fondy sociálního zabezpečení		
zdravotní pojišťovny	7	
Svaz zdravotních pojišťoven		
Otevřený svaz zdravotních pojišťoven		
Asociace zdravotních pojišťoven		
Centrum mezistátních úhrad		

Legenda:

počet jednotek →	14
------------------	----

Pravidlo pro ÚSC (1)

V zájmu zdravých a udržitelných veřejných financí územní samosprávný celek hospodaří tak, aby výše jeho dluhu nepřekročila mez stanovenou zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

(čl. 1 odst. 1 ú. z. o rozpočtové odpovědnosti)

- **ÚSC hospodaří tak, aby výše jeho dluhu nepřekročila 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední 4 roky**
 - Intenzivní ukazatel – není u něj nutné zohledňovat velikost, působnost ...
 - Dluh i celkové příjmy vymezeny zákonem
 - Zveřejnění výsledku hodnocení – portál MONITOR + seznam
 - Obdobné pravidlo: FR, SK, ES, RO, HU, EE
 - Snaha zabránit předluženosti ÚSC a zaručit právo občanů na řádný výkon samosprávy (omezeno – exekuce....)

Pravidlo pro ÚSC (2)

- **Korekční mechanismus:**

- Snižování postupem stanoveným zákonem → 5 % z překročení ročně (*§16 odst. 1 - z. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti*)
- Nesníží-li ÚSC svůj dluh – možnost zadržet (pozastavit) výnos daní – ročně do 5 % překročení
- **Nejedná se o sankci** – zajištění postupného snižování ukazatele – volba mezi splátkou či zadržením (vytváření finanční rezervy z RUD na budoucí splátku). Zadržovaný výnos daně bude možné uvolnit jen na splacení dluhu ÚSC vzniklého před zadržením. Po snížení ukazatele bude pozastavená část výnosu uvolněna.
- **Pro předlužené ÚSC** – MSp připravuje legislativu pro postup oddlužení

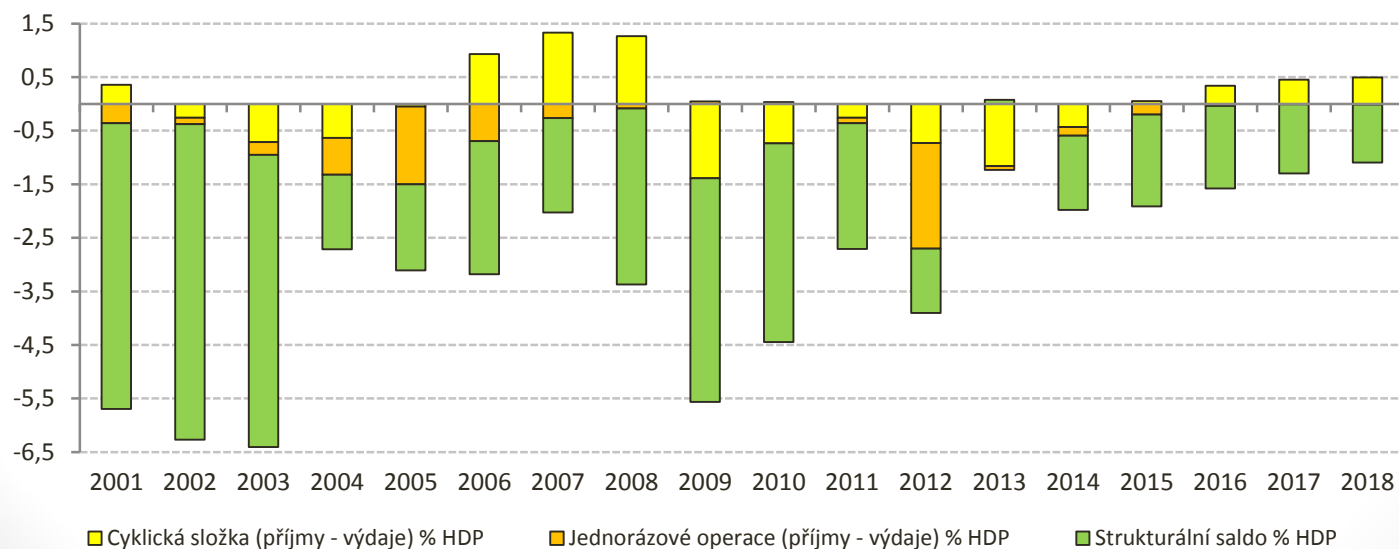
Ad 2) Posílení transparentnosti

- Sestavování rozpočtů a střednědobých výhledů rozpočtů na další 2 roky
- Zveřejňování návrhů a schválených rozpočtů a střednědobých výhledů (veřejná kontrola)
- Povinnost MF zveřejňovat – fiskální údaje; informace o majetkových účastech; závazcích veřejných společností; podmíněných závazcích (záruky, závazky veřejných společností, půjčkách v prodlení, závazky z PPP); seznam VI
→ <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rozpocetove-ramce-statisticke-informace>
- Zřízení *Národní rozpočtové rady* – nezávislá odborná fiskální instituce – hodnotí číselná fiskální pravidla...
(čl. 2 odst. 1-3 ú. z. o rozpočtové odpovědnosti)
- *Výbor pro rozpočtové prognózy* – expertní panel pro posuzování makroekonomických a daňových prognóz pro rozpočtový proces

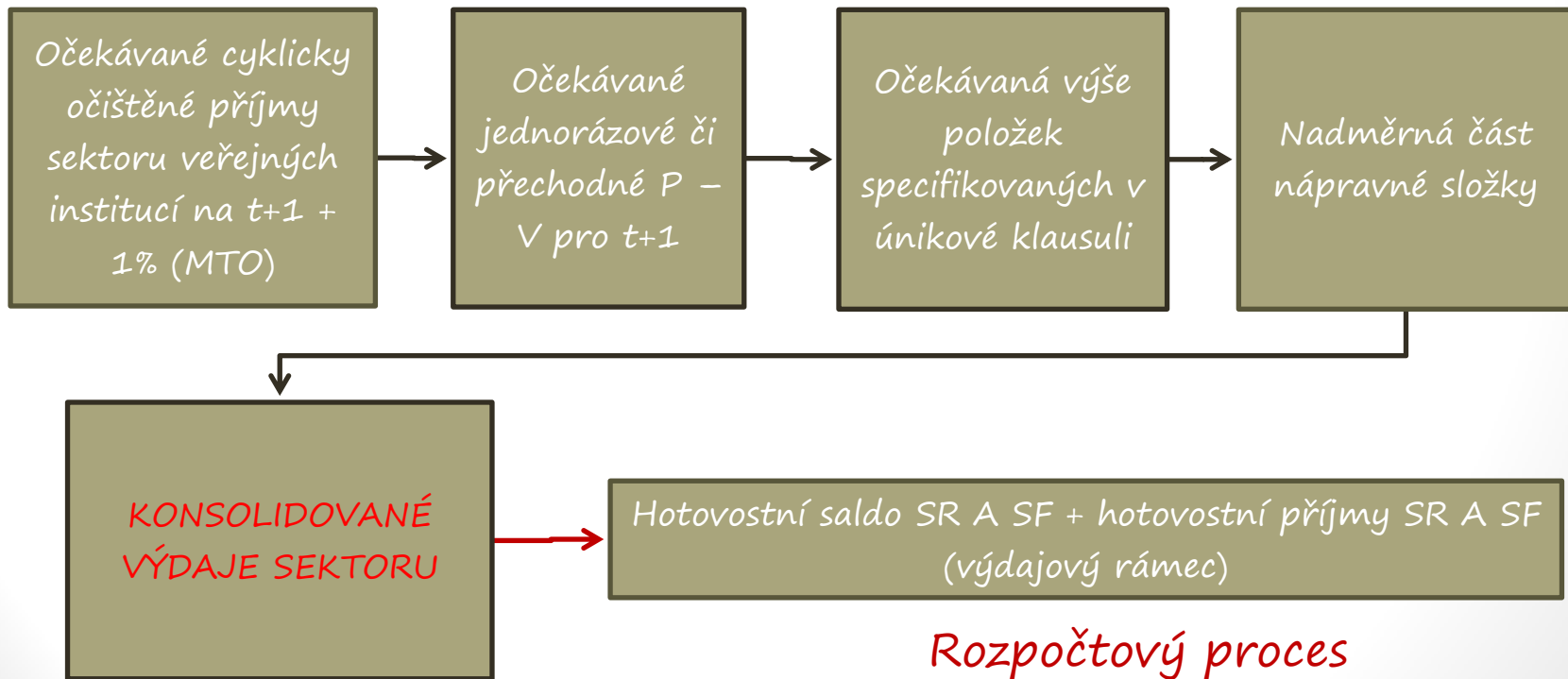
3) Proticyklické působení fiskální politiky

- Fiskální politika v ČR má dlouhodobě procyklický charakter – zapojování dodatečných daňových příjmů v období, kdy se ekonomika nachází v kladné produkční mezeře, a úspory v období záporné produkční mezery
- Tuto skutečnost by mělo pomoci odstranit nové výdajové pravidlo pro stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí (čl. 1 odst. 4 - ú. z. o rozpočtové odpovědnosti)

Graf: Vývoj schodku sektoru veřejných institucí (% HDP)



- Od takto *stanovených celkových výdajů sektoru VI* bude odvozován výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů
(č. 1 odst. 4 ú. z. o rozpočtové odpovědnosti)
- Pravidlo obsahuje automatický nápravný mechanismus, únikové klauzule a vrací ve střednědobém horizontu systém veřejných financí k střednědobému rozpočtovému cíli (MTO)



Ad 4) Udržitelnost veřejných financí

- Dluhové pravidlo – regulující podíl dluhu sektoru veřejných institucí (dle ESA 2010) po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu na HDP pod výši 55% HDP

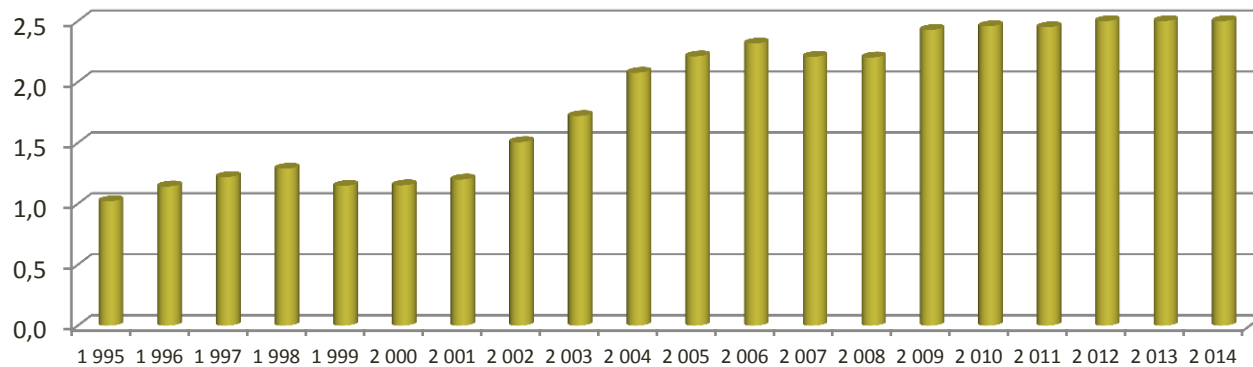
(čl. 4 odst. 1 - ú. z. o rozpočtové odpovědnosti)

- ÚSC schválí svůj rozpočet na následující rok jako vyrovnaný nebo přebytkový; rozpočet ÚSC může být schválen jako schodkový jen při splnění podmínek stanovených zákonem upravujícím rozpočtová pravidla územních rozpočtů¹³⁾

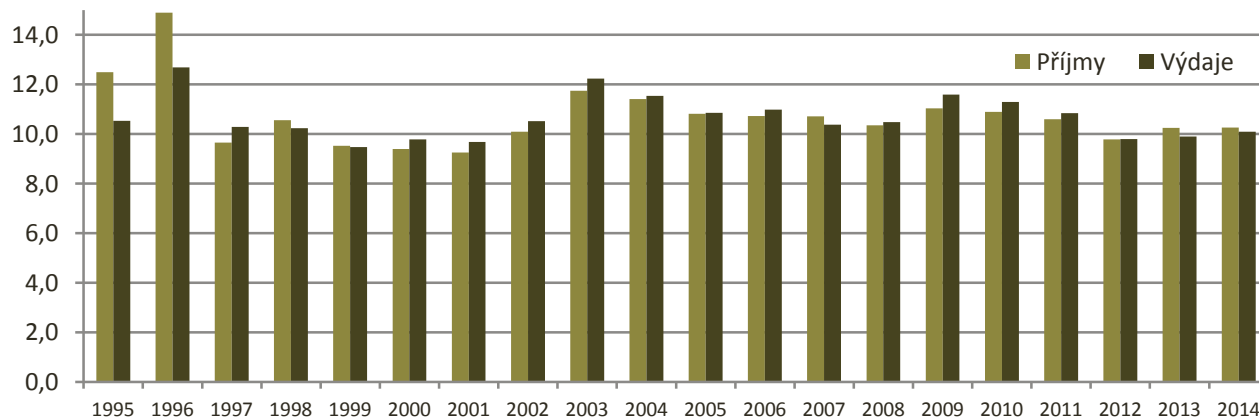
- Při uplatnění opatření podle ú. z. o rozpočtové odpovědnosti a z. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti může být rozpočet ÚSC schválen jako schodkový jen v případě, že schodek bude možné uhradit finančními prostředky z minulých let nebo návratnou finanční výpomocí. Smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů ÚSC je možné uhradit pouze schodek vzniklý z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU.

(§ 4 odst. 6 - z. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů)

Vývoj dluhu – místní vládní instituce (% HDP)



Vývoj příjmů a výdajů – místní vládní instituce (% HDP)



Ad 5) Přizpůsobení národního fiskálního rámce požadavkům EU

- *Směrnice Rady č. 2011/85/EU* z 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států
 - Účetnictví a statistika
 - Prognózy
 - Numerická fiskální pravidla
 - Střednědobé rozpočtové rámce
 - Transparentnost veřejných financí a komplexnost rozpočtových rámců
- *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*
- *Nařízení tzv. Two packu* – účinné pro země eurozóny

Mezinárodní závazky

- *Směrnice Rady č. 2011/85/EU* z 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států

ČR se zavázala uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 31. prosince 2013.

V lednu 2014 ČR od EK obdržela formální upozornění ohledně opožděné či neúplné transpozice. Následovat bude odůvodněné stanovisko → žaloba k Soudnímu dvoru EU

- *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hosp. a měnové unii*

ČR a Spojené království Fiskální smlouvu nepodepsaly - možnost přistoupit v budoucnu (postupem dle jejího čl. 15)

Vláda přistoupení odsouhlasila (03/2014), Senát vyslovil souhlas (08/2014), Poslanecká sněmovna (projednáno výbory 08/2014) – doporučení k odsouhlasení

Aktuální stav projednávání

- Vládní návrhy:
 - *Ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti* (s.t. 411)
 - *Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti* (s.t. 412)
 - *Zákona o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákonů o rozpočtové odpovědnosti* (s.t. 413)

MF návrhy předložilo ÚVL v srpnu 2014 – vláda schválila 23. 2. 2015

- První čtení proběhlo na 26. schůzi (11. 3. a 8. 4. 2015). Návrhy předpisů přikázány k projednání výborům – Rozpočtový výbor (garanční), Ústavně právní výbor (s.t. 411 a 412); Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj (s.t. 412); Výbor pro zdravotnictví (s.t. 412) – nad rámec
- Hledání politické shody – jednání stran organizuje Úřad vlády
- Navrhovaná *účinnost od 1. 1. 2016*
- Uvedené předpisy by měly zajistit promítnutí dříve uvedených principů do národního rozpočtového rámce a implementovat směrnici 2011/85/EU...

Děkuji za pozornost