



PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
POSLANECKÁ SNĚMOVNA

VIII. volební období

812/0

**Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech
rozpočtové odpovědnosti, ve znění zákona č. 277/2019 Sb.**



Zástupce předkladatele: min. financí
Doručeno poslancům: 2. dubna 2020 v 17:01

NÁVRH

Zákon

ze dne 2020,

**kterým se mění zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti,
ve znění zákona č. 277/2019 Sb.**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění zákona č. 277/2019 Sb., se mění takto:

1. Nad § 10 se vkládá nadpis „Stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí“ a nadpis § 10 se zrušuje.

2. Za § 10 se vkládá nový § 10a, který zní:

„§ 10a

Ministerstvo stanoví částku celkových výdajů sektoru veřejných institucí pro

- a) rok 2021 jako součet částek nejvýše 4 % 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 rok 2021; 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⁾,
- b) roky 2022 až 2027 ve výši odpovídající meziročnímu zlepšení salda hospodaření sektoru veřejných institucí upraveného o vliv hospodářského cyklu a o vliv jednorázových a přechodných operací, alespoň o 0,5 procentního bodu.“.

3. Nad § 11 se vkládá nadpis „Nápravná složka“ a nadpis § 11 se zrušuje.

4. Za § 11 se vkládá nový § 11a, který zní:

„§ 11a

Pro účely § 11 se částka celkových výdajů sektoru veřejných institucí za

- a) rok 2021 vypočtená zpětně v roce 2022 navyšuje o částku použitou ministerstvem v roce 2021 podle § 10a písm. a),
- b) roky 2022 až 2027 vypočtená zpětně v roce následujícím navyšuje na částku odpovídající meziročnímu zlepšení salda hospodaření sektoru veřejných institucí, upraveného o vliv hospodářského cyklu a o vliv jednorázových a přechodných operací, o 0,5 procentního bodu.“.

Čl. II

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

I. Obecná část

II.1 Zhodnocení platného právního stavu

Situace, ve které se řada ekonomik včetně té domácí nachází, je zcela bezprecedentní. Pandemie způsobená rozšířením koronaviru představuje závažná rizika, k jejichž potlačení jsou přijímána opatření nesoucí s sebou vysoké společenské a ekonomické oběti.

První hospodářské dopady bylo možné vypořádat v původním centru onemocnění. Průmyslová výroba v Číně v lednu a únoru tohoto roku se meziročně snížila o 13,5 %, vývozy o 17,2 %, maloobchodní tržby poklesly o 20,5 % a prodeje automobilů dokonce meziročně propadly o 81,7 %.

Při téměř 12% podílu Čínské lidové republiky na celosvětovém zahraničním obchodu narušilo omezení výroby mezinárodní dodavatelsko-odběratelské řetězce. Evropská unie loni z Číny dovezla zboží v objemu 2,6 % HDP a vyvezla 1,4 % HDP. Při ročním obratu 7,6 % HDP je Čína významným obchodním partnerem rovněž pro Českou republiku. Dovozy z Číny do České ekonomiky připadají z cca 35 % na telekomunikační zařízení, necelých 17 % na zařízení ke zpracování dat a přes 4 % na díly ke kancelářským strojům. Řada dovozů z Číny vstupuje do produkce českých firem.

S tím, jak se epicentrum nákazy postupně přesouvalo do Evropy, začaly se plošné hospodářské a společenské restrikce uplatňovat i zde. Podobně jako v případě Číny byly v první řadě nejvíce zasaženy oblasti související s cestovním ruchem a navazující služby, následovalo omezování výroby, včetně automobilové, a opatření se postihla další odvětví služeb. Dopady jsou již patrné na akciových trzích, např. italská burza se propadla na nejnižší hodnotu od dluhové krize eurozóny v roce 2012. Tento vývoj může představovat problém pro investiční banky v podobě nedostatku likvidity.

V České republice v souvislosti se vznikem a rozšířením onemocnění COVID-19 vyhlásila vláda dne 12. března 2020 nouzový stav podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví na území České republiky. Opatřeními vlády k zastavení šíření nákazy je ovlivněna významná část české ekonomiky. Jedná se o negativní nabídkový šok, který se prostřednictvím omezené spotřeby domácností a soukromých investičních výdajů, tedy poptávkového šoku, dále promítne do ostatních odvětví ekonomiky. Jelikož v obdobné situaci se nalézají většina evropských zemí a zpomalení resp. pokles očekává i hospodářství Číny a Spojených států amerických, bude česká ekonomika výrazně negativně zasažena také přes propad zahraniční poptávky.

Česká ekonomika by měla v prvním, a obzvláště pak ve druhém čtvrtletí 2020, vykazat mezičtvrtletní propad. Za předpokladu, že se epidemii koronaviru podaří v průběhu 2. čtvrtletí zvládnout, mohlo by se ve druhé polovině roku dostavit oživení ekonomické aktivity, které však zřejmě bude tlumeno vývojem v nejvíce zasažených evropských ekonomikách (Itálie, Španělsko) a Spojených státech amerických (jde o největší ekonomikou světa s 24% podílem na světovém HDP).

Z dnešního úhlu pohledu realistické scénáře hovoří o propadu české ekonomiky o 5 až 6 % v roce 2020. Záležet bude nejenom na délce období, v němž se podaří potlačit šíření viru na území České republiky, a úspěšném zvládnutí krize v zahraničí včetně obnovy plného fungování

dodavatelsko-odběratelských vztahů, ale poměrně zásadně i na aktivitě a realizovaných opatřeních veřejného sektoru. Nejedná se pouze o dostupnou zdravotní péči a zvýšené náklady na ni, ale o dočasné přenesení břímě soukromého sektoru ve formě zajištění dostupných prostředků k obživě při nemoci, karanténě, nezaměstnanosti, ztrátě podnikatelských příležitostí. Forem podpory je celá řada, vláda České republiky již poskytuje jejich široký vějíř: od odkladů platby některých daní, přerušení plateb odvodů na sociální a zdravotní pojištění, přes kompenzaci části mzdových nákladů zaměstnance, rozšíření možností a dostupnosti úvěrů, jejich zajištění apod.

Z makroekonomického úhlu pohledu jdou všechna tato opatření daleko nad rámec automatických stabilizátorů. Ty nejsou pro typ a rozsah současné krize dostačující nejenom svým zaměřením, ale zejména potenciální velikostí. V současné době je rámec fiskální politiky v České republice určen zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění zákona č. 277/2019 Sb. Ten zjednodušeně stanovuje na každé následující tři roky výdajové rámce pro státní rozpočet a státní fondy v takové výši, aby celé saldo hospodaření sektoru veřejných institucí v aktuální metodice Evropského systému národních a regionálních účtů očištěné o vliv hospodářského cyklu a o jednorázová či jiná přechodná opatření dosahovalo střednědobého rozpočtového cíle České republiky určeného v souladu s nařízením 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, a jeho prováděcími předpisy. Výše střednědobého rozpočtového cíle je pro rok 2020 a roky následující stanovena na -0,75 % HDP. Ačkoliv zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a uvedené nařízení Rady rozeznává mimořádné události, které dočasně rozvolňují fiskální pravidlo, vztahuje se v tomto případě pouze k roku 2020. Současná krize je ovšem natolik bezprecedentní, že striktní fiskální rámec by znamenal oproti autonomnímu scénáři fiskální restriktci ve výši okolo 150 miliard korun. Tak silná fiskální konsolidace v době, kdy veřejné finance sanují celou ekonomiku a udržují ji v kondici, která umožňuje co nejrychleji obnovit hospodářský růst bez výrazných makroekonomických a sociálních ztrát, by s největší pravděpodobností vyvolala opětovnou recesi.

II.2 Odůvodnění hlavních principů a nezbytnosti navrhované právní úpravy

Cílem návrhu zákona je zmírnit konsolidační úsilí veřejných financí, potažmo státního rozpočtu, po roce 2020. Česká ekonomika v roce 2020 velmi pravděpodobně projde bezprecedentním propadem, s nímž se pojí značné deficity veřejných financí, na něž není možné reagovat tradiční soustavou fiskálních pravidel. Ve schodkovém hospodaření se promítají nejenom přímé náklady spojené s řešením omezení šíření onemocnění, ale i náklady vyvolané razantním útlumem ekonomiky České republiky.

Opatření pomáhají zabránit kaskádě bankrotů, insolvencí, masivnímu propouštění, výpadku poptávky. Udrží životní standard a zejména vytváří příznivá očekávání v nadcházející ekonomický vývoj. Nicméně hluboké recesi či krizi zabránit nedokáží. Mohou ji jen tlumit, či zkracovat. Negativní efekty recese roku 2020 se ovšem ponesou i do následujících let. Jedním z příkladů je uplatnění daňové ztráty v následujícím období. Propad příjmů z pojistných o to více zatíží dnes „testovanou“ odolnost sociálního a zdravotního systému. Společně s nízkou úrovní daňových příjmů reálně hrozí, že pro zachování současného standardu individuální a kolektivní spotřeby, sociálních transferů a investic by bylo nutné razantně zvýšit daňovou zátěž nebo podstatně omezit výdaje. Tím by veškerá snaha mírnit současnou hospodářskou situaci v hloubce a v délce trvání byla kontraproduktivní.

Proto se pro rok 2021 navrhuje vytvořit fiskální prostor až do výše 4 % HDP a následně konsolidovat veřejné finance v souladu s ustanoveními 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 platných předpisů, o půl procentního budou meziročně. Tato trajektorie by měla zabezpečit postupné přibližování k současné výši střednědobého rozpočtového cíle České republiky a jeho bezpečné dosažení v roce 2028, aniž by byla ekonomika ohrožena nadměrným jednorázovým negativním fiskálním šokem.

Vzhledem k celkové výši zadlužení veřejných financí, která v roce 2019 dosáhla 30,8 % HDP, čímž se řadí mezi nejnižší zadlužené země Evropské unie, potažmo vyspělé ekonomiky vůbec, nesnižuje navrhovaný fiskální prostor s postupnou konsolidací odolnost sektoru veřejných institucí.

Současně se s předložením návrhu zákona žádá předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky o projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze podle § 99 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a to s ohledem na začátek rozpočtového procesu na rok 2021, jehož závazné parametry v podobě výdajových rámců musí být podle zákona č. 23/2017 Sb. projednány a schváleny vládou České republiky do konce dubna tohoto roku.

II.3 Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaný zákon je v souladu s ústavním pořádkem České republiky a plně respektuje též Listinu základních práv a svobod.

II.4 Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Návrh je slučitelný s právem Evropské unie a ustanovení navrhované právní úpravy nezakládají rozpor s právem Evropské unie.

Požadavek rozpočtové odpovědnosti vyplývá již z primárního práva Evropské unie, zakládajících smluv Evropské unie. Smlouva o fungování Evropské unie upravuje tuto materii zejména v hlavě VIII týkající se hospodářské a měnové politiky, dále je tato úprava konkretizována v Protokolu (č. 12) o postupu při nadměrném schodku. Čl. 119 odst. 3 Smlouva o fungování Evropské unie uvádí zásadu „zdravých veřejných financí“ jako jednu z hlavních zásad činností členských států i Evropské unie samé v oblasti realizace hospodářské a měnové politiky.

Tento požadavek je dále a v podrobnostech rozpracován opatřeními Paktu o stabilitě a růstu (viz zejména 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). Pakt o stabilitě a růstu dále akcentuje dodržování střednědobého cíle – téměř vyrovnaného nebo přebytkového stavu rozpočtů členských států. Dodržování tohoto cíle je považováno za dostatečnou podmínku toho, aby se členské státy úspěšně vypořádaly s běžnými konjunkturálními výkyvy a současně udržely schodek veřejných rozpočtů v maximální výši odpovídající referenční hodnotě. Podle čl. 9 odst. 1 in fine nařízení č. 1466/97 je dočasně povoleno odchýlit se od cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle uvedeného ve třetím pododstavci, a to za podmínky, že tím nedojde k ohrožení udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém horizontu.

V návaznosti na současnou krizovou situaci Komise navrhla Radě Evropské unie využít mechanismu obecné únikové doložky z pravidel Paktu o stabilitě a růstu – viz Sdělení Komise Radě o aktivaci únikové doložky v rámci Paktu o stabilitě a růstu ze dne 20. března 2020 COM(2020) 123 final. V něm se mj. uvádí, v návaznosti na čl. 5 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 nařízení

Rady (ES) č. 1466/97, že „v obdobích závažného hospodářského útlumu v eurozóně nebo v Unii jako celku může být členským státům dočasně povoleno odchytil se od cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle, a to pod podmínkou, že tím nedojde k ohrožení udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém horizontu“.

S poukazem na sekundární právo Evropské unie lze konstatovat, že předkládaná právní úprava respektuje závazky, které pro Českou republiku v této oblasti z členství v Evropské unii vyplývají, a to zejména s ohledem na mimořádnost situace, které si je Evropská komise vědoma, a související aktivaci tzv. obecné únikové doložky z pravidel Paktu o stabilitě a růstu, použitelné v případech závažného hospodářského poklesu v Evropské unii nebo v eurozóně jako celku.

I.5 Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaný zákon je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, podle čl. 10 Ústavy.

I.6 Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny

Změna zákona umožňuje ponechat zvýšenou úroveň výdajů veřejných rozpočtů i v roce 2021, aby nedošlo k negativnímu fiskálnímu šoku během křehkého ožívání české ekonomiky bezprostředně po problematickém roce 2020. To umožní pozitivní dopady na soukromé rozpočty, včetně pozitivních sociálních dopadů.

Navrhovaný zákon nestanovuje žádná speciální pravidla pro specifické skupiny obyvatel, jako jsou osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením či národnostní menšiny.

I.7 Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaný zákon nemá dopady ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů.

I.8 Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaný zákon nezvadává příčinu k riziku korupce.

I.9 Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo ochranu státu a dopady na životní prostředí

Navrhovaná právní úprava nemá dopad na bezpečnost nebo obranu státu ve smyslu usnesení vlády č. 343/D z roku 2015.

I.10 Způsob projednání návrhu zákona

Současně se s předložením návrhu zákona žádá předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky o projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze podle § 99 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a to s ohledem na začátek rozpočtového procesu na rok 2021, jehož závazné parametry v podobě výdajových rámců

musí být podle zákona č. 23/2017 Sb. projednány a schváleny vládou České republiky do konce dubna tohoto roku.

II. Zvláštní část

II.2 Článek 1

II.2.1 K novému § 10a

Pro rok 2021 stanoví Ministerstvo financí výši výdajových rámců na úrovni strukturálního salda sektoru veřejných institucí (saldo sektoru veřejných institucí v aktuální metodice Evropského systému národních a regionálních účtů očištěné o vliv hospodářského cyklu a o jednorázová a jiná přechodná opatření) v maximální výši 4 % HDP. Tím bude zabezpečeno, že po roce 2020, ve kterém odhadujeme bezprecedentní propad hospodářského výkonu české ekonomiky v souvislosti s opatřeními zavedenými v České republice i v zahraničí zamezujícími šíření nového koronaviru SARS-CoV-2, nedojde k nadměrné fiskální restrikci.

Podle stávajícího legislativního stavu v oblasti fiskální disciplíny by muselo dojít oproti autonomnímu scénáři k fiskální restrikci ve výši okolo 150 miliard korun. Tak silná fiskální konsolidace v době, kdy veřejné finance sanují hospodářské ztráty a udržují českou ekonomiku v kondici, která umožňuje opět nastartovat hospodářský růst, by s největší pravděpodobností vyvolala opětovnou recesi. Proto se pro rok 2021 navrhuje vytvořit fiskální prostor až do výše 4 % HDP a následně konsolidovat veřejné finance v souladu s ustanoveními 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 platných předpisů, o půl procentního budou meziročně. Tato trajektorie by měla zabezpečit postupné přibližování k současné výši střednědobého rozpočtového cíle České republiky a jeho bezpečné dosažení v roce 2028, aniž by byla ekonomika ohrožena nadměrným jednorázovým negativním fiskálním šokem.

II.2.1 K novému § 11a

Ustanovení nového § 11a reflektují návrh § 10a, kterými dochází po omezenou dobu k vyšším strukturálním schodkům, než je umožněno stávající legislativou. Aby nebyly vyšší strukturální deficity plynoucí z §10a kompenzovány ex post nápravnou složkou, je nutné tuto skutečnost rovněž zohlednit ve výpočtu automatické korekce běžně definované v §11.

ČÁST DRUHÁ

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.

II.2 Článek 2

Účinnost zákona se navrhuje dnem jeho vyhlášení, neboť podle stávajícího platného znění zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, musí být stanoveny, projednány a schváleny závazné výdajové rámce státního rozpočtu, státních fondů a jejich střednědobých výhledů vládou České republiky do konce dubna tohoto roku.

V Praze dne 1. dubna 2020

Předseda vlády:
Ing. Andrej Babiš, v. r.

Místopředsedkyně vlády a ministryně financí:
JUDr. Alena Schillerová, Ph.D., v. r.