



Úřad Národní rozpočtové rady  
NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA

-  
**Reakce Národní rozpočtové rady na Stanovisko  
Ministerstva financí ČR ze dne 19.6.2023**

Ministerstvo financí České republiky (dále jen „MF ČR“) vydalo dne 19.6. 2023 [stanovisko č.j. MF-19782/2023/37-2](#) k **nesouhlasnému stanovisku č. 3/2023 Národní rozpočtové rady** (dále jen „NRR“) ke stanovení výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů na léta 2024 až 2026. V souladu se zněním § 12 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon“) MF ČR toto stanovisko též zveřejnilo.

Věcný obsah tohoto stanoviska MF ČR považuje Národní rozpočtová rada (dále jen „NRR“) **za natolik zásadní, že cítí potřebu na něj reagovat**, jakkoli tato reakce již není legislativně opřena o ustanovení Zákona. **Argumenty ve stanovisku uvedené by totiž při jejich konzistentní aplikaci v praxi a při jejich přijetí jako standardní výkladové uzance Zákona zásadně devalvovaly smysl a význam celého legislativního rámce upravujícího pravidla rozpočtové odpovědnosti, udržitelnosti veřejných financí a řádné rozpočtové praxe v České republice.** NRR cítí zákonnou i odbornou odpovědnost za to, aby k tomuto neblahému vývoji nedošlo, a proto zformulovala a zveřejňuje tuto svou reakci.

#### Odůvodnění

1. NRR především hrubě nesouhlasí s pořadím důležitosti, významem a logikou, které MF ČR přikládá dvěma klíčovými dokumentům ovlivňujícím vývoj veřejných financí v každém rozpočtovém roce. Prvním z nich Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí (dále jen „Strategie“) a druhou Konvergenční program. Dle nepochopitelného a podle názoru NRR neudržitelného výkladu MF ČR je vůdčím dokumentem rozpočtového procesu Konvergenční program, zatímco Strategie je dokumentem nižšího významu či váhy, jakýmsi dokumentem „navíc“ či „do počtu“. Nic nemůže být více vzdáleno realitě a logice pravidel rozpočtové odpovědnosti. Naopak Strategie je zásadní, vůdčí a primární, protože stanovuje závazné rámce výdajů sektoru veřejných institucí a pevně určuje výši strukturálního salda veřejných rozpočtů, který je klíčovou zákonnou kotvou udržující hospodaření sektoru veřejných institucí v udržitelných mezích. Konvergenční program je pouze podmnožinou Strategie, nikoli naopak, jak by implikoval výklad MF ČR (viz dále Přílohu). Pokud by Strategie byla jen dokumentem druhého řádu, pak by zásadní kotva rozpočtového procesu byla bez jakékoli síly a významu, či kotvou neexistující. Bez ní by rozpočtový proces každý rok byl jen polem pro ničím neohrazený a neomezený fiskální voluntarismus sektoru veřejných institucí, který má být právě pravidly rozpočtové odpovědnosti usměrňován a držěn ve snesitelných a předvídatelných mezích. **Degradaci Strategie je degradován celý princip rozpočtové odpovědnosti jako takové.**
2. Právě proto NRR ve svém výše zmíněném stanovisku kritizovala fakt, že Strategie v roce 2023 nebyla sestavena a publikována v řádném zákonném termínu. Na tuto zásadní kritiku MF ČR nereaguje. NRR je přesto vděčná za to, že v souladu s § 12 Zákona v roce 2023 MF ČR alespoň vypracovalo a zveřejnilo své stanovisko k nesouhlasnému stanovisku NRR. V roce 2022 nedošlo ze strany MF ČR ani k tomuto zákonem

vyžadovanému kroku, resp. došlo k němu až s časově neakceptovatelným a obtížně odůvodnitelným ročním zpožděním.

3. NRR taktéž nesouhlasí s nařčením z arbitrárnosti svého výkladu ustanovení Zákona a jeho nekonzistence v čase. Situace veřejných financí byla před rokem 2020 podstatně odlišná, než je nyní. Rámce byly odvozovány na úrovni tehdy platného minimálního střednědobého rozpočtového cíle, nebo úrovni přísnější. Zároveň však NRR ve svém stanovisku doporučovala nevyčerpání celého rámce stanoveného Strategií.<sup>1</sup> Tato situace je nesrovnatelná s realitou v letech pandemie Covid-19 a dalších, **kdy se Strategie buď nesestavovala vůbec, nebo začala implikovat schodky zásadně se odchyloující od cíle střednědobé udržitelnosti veřejných financí.** Vzhledem k tomu, že v takové situaci jsme i dnes, je apel na správné pořadí důležitosti mezi Strategií a Konvergenčním programem, jejich konzistenci a logiku nejen naléhavější, ale i věcně odůvodnitelnější oproti dobám, kdy veřejné finance nevyžadovaly výraznější korekci. Dodržování rozpočtových pravidel v dobrých časech nevyžaduje zdaleka tolik kázně, péče a odpovědnosti jako jejich dodržování v časech obtížnějších. Mezi lety 2018–2023 se tedy **nezměnila výkladová praxe NRR, ale rozpočtová realita České republiky.**
4. O to úkorněji NRR bere fakt, že se stanovisko MF ČR v nejmenším nevypovídá se zásadní námitkou, **že právě v roce 2023 je nesoulad mezi Konvergenčním programem a Strategií zásadnější než kdykoli dříve.** A to proto, že do časového rozmezí mezi vypracováním a zveřejněním Konvergenčního programu a schválením Strategie vstoupilo zásadní a chvályhodné konsolidační úsilí vlády ztělesněné v návrhu tzv. konsolidačního balíčku na léta 2024 a 2025. Předmětem kritiky NRR je fakt, že Strategie v letošním roce, přestože byla schválena později než Konvergenční program a i než konsolidační balíček, **počítá s horším strukturálním saldem než oba jí předcházející dokumenty. Tedy skutečný rámec výdajů pro sektor veřejných institucí v roce 2024 pracuje s očekáváním vyššího strukturálního schodku než Konvergenční program, při jehož zpracování nebylo ještě o konsolidačních záměrech vlády nic známo.** A to bez ohledu na fakt, že tzv. konsolidační balíček implikoval významný pokles strukturálního salda i oproti Konvergenčnímu programu. Na akceptovatelné vysvětlení tohoto fiskálního paradoxu NRR stále čeká.

#### Na vědomí:

Ing. Zbyněk Stanjura  
ministr financí

Ing. David Prušvic, Ph.D  
vrchní ředitel sekce Hospodářské strategie a politiky

#### Přílohy: 1

ev. č.: UNRR/2023/727

č. j.: ÚNRR-726/2023

---

<sup>1</sup> NRR také upozorňuje na nepřesnost, kdy dle Strategie z roku 2018 byly výdajové rámce pro rok 2019 postavena na strukturálním saldu -1,25% HDP a nikoli -1,00 % HDP, jak uvádí stanovisko MF.

## Příloha – Role Rozpočtové strategie

Klíčovým krokem rozpočtového procesu České republiky je bezpochyby Strategie, jejíž součástí je Konvergenční program<sup>2</sup>. Jak uvádí důvodová zpráva k návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.<sup>3</sup> „*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.*“

Z výše uvedeného je tedy patrné, že Konvergenční program obsahuje fiskální strategii (ideálně v podobě trajektorie budoucích strukturálních sald), která je následně prostřednictvím odvození celkových výdajů sektoru veřejných institucí a závazných celkových konsolidovaných výdajových limitů pro státní rozpočet a státní fondy převedena do fáze přípravy státního rozpočtu. Zcela logicky je tedy Konvergenční program podmnožinou Strategie, nikoli opačně.

Strategie je založena na aktuální Makroekonomické predikci Ministerstva financí a predikci fiskální příjmů sektoru veřejných institucí, jejichž realističnost je předmětem posouzení ze strany Výboru pro rozpočtové prognózy.<sup>4</sup> Dle Zákona má být ze strany Ministerstva financí předložena vládě tak, aby ji projednala a po případných úpravách schválila do 30. dubna daného roku.<sup>5</sup>

Samotné odvození výdajových limitů státního rozpočtu a státních fondů se odvíjí od výše strukturálního salda, které chce vláda dosáhnout a které tedy prezentuje jako svůj záměr v Konvergenčním programu.<sup>6</sup> Zároveň je však hodnota případného strukturálního deficitu omezena zněním zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti („...nejvýše 1 % prognózovaného nominálního hrubého domácího produktu“)<sup>7</sup>, případně (pokud je přísnější) hodnotou střednědobého rozpočtového cíle (MTO).

Proces odvozování výdajových rámců probíhá tak, že se očekávané příjmy sektoru veřejných institucí očistí o vliv hospodářského cyklu a jednorázových a přechodných opatření. Tato částka je následně zvýšena o hodnotu plánovaného strukturálního deficitu a jsou tak získány celkové výdaje sektoru veřejných institucí.<sup>8</sup> Tuto částku lze v předem definovaných situacích ještě navýšit například z důvodu odstraňování následků živelních pohrom, zhoršení bezpečnostní situace apod.<sup>9</sup> Naopak, k redukci v objemu výdajů by došlo v situaci, kdy by hodnota nápravné složky přesáhla 2 % HDP.<sup>10</sup>

V dalším kroku dochází k odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů. Hodnota navrhovaného strukturálního salda je upravena o očekávanou hodnotu strukturálního

<sup>2</sup> Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, § 9 odst. 1.

<sup>3</sup> <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=112771>

<sup>4</sup> Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, § 19 odst. 2.

<sup>5</sup> Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, § 9 odst. 3.

<sup>6</sup> „Member States will present in their Stability and Convergence Programmes budgetary targets for the general government balance in relation to the MTO, and the projected path for the general government debt ratio.“ viz Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, str. 18.

<sup>7</sup> Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, § 10 odst. 1.

<sup>8</sup> Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, § 10 odst. 1.

<sup>9</sup> Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, § 10 odst. 4.

<sup>10</sup> Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, § 10 odst. 3.

salda ostatních jednotek vládních institucí (obce, kraje, zdravotní pojišťovny, příspěvkové organizace atd.). Výsledkem je hodnota strukturálního salda státního rozpočtu a státních fondů<sup>11</sup>. Následně je tato hodnota upravena o vliv hospodářského cyklu a jednorázových a přechodných opatření, čímž je získána celková výše salda státního rozpočtu a státních fondů v aktuálním vyjádření. Poté dojde k jejímu převedení na hotovostní bázi a přičtení k očekávaným hotovostním příjmům státního rozpočtu a státních fondů. Výsledkem je výdajový rámec, na jehož základě se stanoví celkové výdaje státního rozpočtu v návrhu zákona o státním rozpočtu<sup>12</sup> (resp. se tento rámec rozdělí na část připadající na státní rozpočet a část připadající na státní fondy<sup>13</sup>.) Prostý součet celkových výdajů státního rozpočtů a státních fondů je zpravidla větší než odvozený rámec, neboť ten je vyjádřen v konsolidované podobě a je tedy očištěn o transfery ze státního rozpočtu do státních fondů.

Ke stanovení výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů vydává stanovisko Národní rozpočtová rada (Rada), které ministerstvo zveřejní. Nesouhlasí-li ministerstvo se stanoviskem Rady, zveřejní odůvodnění nesouhlasu.<sup>14</sup>

V období mezi schválením Strategie a předložením návrhu státního rozpočtu do Poslanecké sněmovny ČR je možné rámec ještě upravovat, a to zejména o změnu prognózovaných celkových příjmů (včetně příjmů prostředků z rozpočtu Evropské unie) upravených o vliv hospodářského cyklu a o vliv jednorázových a přechodných operací.<sup>15</sup> K tomu zpravidla dochází na základě srpnové fiskální prognózy, která je také posuzována Výborem pro rozpočtové prognózy.

Na základě výše uvedeného je tedy zřejmé, že Strategie představuje klíčovou kotvu pro sestavování státního rozpočtu. Umožňuje oddělit debatu o výši strukturálního salda, které chce vláda dosáhnout, od diskuse o rozdělení disponibilních prostředků mezi jednotlivé kapitoly. Jejím schválením totiž dojde k zafixování objemu prostředků, které je možné rozdělit. Při správném použití se tak eliminují v minulosti časté letní debaty mezi ministerstvem financí a jednotlivými výdajovými ministerstvy, která v řadě případů vedly k prohlubování původně zamýšlených deficitů či k náhlému objevení nových příjmů. Schválení Strategie s hodnotou výdajového rámce tak lze přirovnat k prvnímu čtení návrhu zákona o státním rozpočtu, kdy dojde k zafixování salda. Následné návrhy změn již mohou vést pouze k přesunům finančních prostředků v rámci schválených celkových výdajů.

---

<sup>11</sup> Pokud se tedy například očekává kladné hospodaření územních samosprávných celků (ve strukturálním vyjádření), lze použít tento přebytek k prohloubení strukturálního deficitu státního rozpočtu a státních fondů.

<sup>12</sup> Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, § 12 odst. 3.

<sup>13</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, § 8 odst. 2.

<sup>14</sup> Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, § 12 odst. 5.

<sup>15</sup> A dále např. o vliv významného zhoršení ekonomického vývoje či o výdaje na odstraňování živelných pohrom, podrobněji Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, § 8 odst. 2.