

# VEŘEJNÉ FINANCE A KRIZE<sup>1</sup>

PAVEL MATOUŠEK

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

## Abstrakt

Krize nedopadá jen na aktivity podnikatelské sféry, nedopadá jen do sféry hospodářské, ale zasahuje i do fungování Evropské unie, státu, do veřejných financí. Co ještě kromě krizových situací může narušovat stabilitu veřejných financí a jak je stabilita veřejných financí právně chráněna a ošetřena?

## Klíčová slova

deflace, ekonomika, Evropská unie, finanční krize, globalizace, hospodářská krize, hypotéky, lobbying, místní rozpočty, politické strany, půjčky, státní rozpočet, ústava ČR, úvěry, veřejné finance.

## Abstract

Crisis interfered not only on business activities, interfered not only to the economic sphere, but also interferes with the functioning of the European Union, the state, the public finances. What else besides crisis may undermine the stability of public finances and how is the stability of public finances legally protected and treated?

## Key words

deflation, economy, European Union, financial crisis, globalization, economic crisis, mortgages, lobbying, local budgets, political parties, loans, state budget, the Constitution of the CR, public finance

Veřejné finance a krize – slovní spojení, které umožňuje několik výkladů jeho významů .

- veřejné finance a krize
- veřejné finance pod vlivem krize
- veřejné finance v krizi

Všechny varianty jsou pravdivé. Stát musí fungovat bez ohledu na krizi, její druh, rozsah či fázi, ve které se nachází a pro jeho provoz jsou nezbytnou podmínkou funkční veřejné finance, takže veřejné finance existují a fungují ať krize je či není. Nelze však tyto samostatné fenomény izolovat, protože v rámci lidské společnosti snad o všem, co souvisí s lidskou společností, lze říci, že vše souvisí

---

<sup>1</sup> Příspěvek byl zpracován za finanční podpory projektu SGS PF\_2011\_004

se vším, takže veřejné finance jsou ovlivňovány krizí a stav a vývoj veřejných financí se promítá do krize. Konečně pak současný stav veřejných financí, kdy prakticky celý svět, všechny státy žijí s dluhem a na dluh, lze označit jako veřejné finance v krizi.

Krize, kritický stav systému, který se dostal do spontánního vývoje a vytvořil mezní podmínky pro rozhodování a řízení, vyznačující se nedostatkem relevantních informací, absencí zkušeností, časovým stresem a nebezpečím fatálních škod. Tento popis lze označit za obecný, ať krizi nazýváme hypoteční, finanční, dluhovou, bankovní. Jinak by bylo možné ještě současnou krizi, ať ji nazveme jakkoliv, charakterizovat, jako:

- krizi, která poprvé má globální rozměr, a to

globální rozměr, jak v horizontální úrovni – tzn. jedná se o krizi celosvětovou, které zasáhla z pohledu geografického všechny státy

globální rozměr i ve vertikální úrovni, druhové, neboť zasahuje nejen oblasti ekonomiky, ale zasahuje i do veškerého společenského prostředí

- krizi, kde prvotní příčina je, že politické vnímání světa se tak diametrálně rozešlo s realitou života společnosti, se zákonitostmi společenských procesů, že došlo ke konfliktu
- krizi, kde vzhledem k tomu, že není známé jednoduché a komplexní řešení problémů tak se činí neuvážená opatření a hlavně se o skutečnosti neříká pravda - skutečnost se zastírá, mlží a informace jsou nepřesné, dílčí, nepravdivé.

Je třeba konstatovat, že se jedná o první krizi v globalizovaném světě. Současný stav mezinárodní ekonomiky provázaný nadnárodními firemními vazbami, mezinárodními kooperačními vztahy vnáší proto i do krizových procesů globalizační prvek. Krizové procesy jednotlivých subjektů – bankovních institucí, mateřských firem, investičních firem, vyvolávají krizové stavy a odezvy přes investiční vazby, mezibankovní vztahy, vnitropodnikové vazby nadnárodních firem u subjektů – dceřiných firem, dodavatelských firem v jiných státech, aniž by u těchto samotných subjektů byla příčina ke krizovým jevům. To, co je zcela novým prvkem, který nikdy dříve se nevyskytoval, a je to spojeno s technickým pokrokem a zejména s rozvojem informačních technologií, je mžiková rychlost dopadů krize na různých místech, což je v přímém kontrastu s pomalostí rozhodováním lidí, pomalostí nápravných opatření a pomalostí reakce samotných ekonomických procesů, které se nestačí přizpůsobit.

Je třeba připustit, že politické řízení společnosti, které dříve souznělo s ekonomickými podmínkami místa, regionu, státu, respektovalo je a odvíjelo se od nich, se odtrhlo od objektivní reality a přešlo do reality virtuální, odvíjející se od politických přání, představ a přání voličů, představ politických uskupení, politických stran. Tento vývojový proces má určitý obecný rozměr, neboť posun vývoje od objektivní reality k virtualitě můžeme zaregistrovat v různých oblastech a souvislostech, např. ve vývoji peněz od komoditních peněz se skutečnou hmotnou hodnotou, přes peníze sice hodnotu jen deklarující, ale skutečnou hodnotou podložené, až k penězům současným, které jsou dnes pouhou zúčtovací jednotkou bez skutečné hodnoty a jejich deklarovaná hodnota je virtuální, založená jen na důvěře v tuto hodnotu a ochotě tuto hodnotu uznat. Obdobná situace je na úrovni vývoje trhu, kupní síly. Výsledkem je, že podmínkou pro určité procesy přestávají být skutečné hmotné základy, ale podmínkou je jen určitá úroveň důvěry v proces samotný. Politické přání vytvořilo od reality odtržený, v realitě neufinancovatelný sociální model - úroveň bydlení, důchodové zabezpečení, zdravotní péče, bezplatné vzdělání, multikulturní soužití, který ve svém uskutečňování byl financován virtuálními dluhovými penězi, ale nikoliv z virtuálních, nýbrž z reálných zdrojů, od reálných věřitelů. Celá situace byla udržitelnou pokud byla důvěra, že narůstající částky dluhových peněz budou splaceny. Když důvěra byla podlomena neotřesitelností matematických důkazů o reálné nesplacitelnosti státních dluhů a taktéž reálné nemožnosti ufinancovat provoz států s tímto sociálním modelem z jejich veřejných financí bez vytváření dalších dluhů, vznikla krize, a to krize hospodářská, krize ekonomická. Ať totiž krizový jev nazýváme jakkoliv – krize hypoteční, dluhová, bankovní, finanční, vždy se její důsledky přímo promítají do ekonomiky států, do ekonomiky světové, a proto vždycky půjde o krizi ekonomickou.

Je třeba přiznat, že současná krize není izolována jen na ekonomickou sféru. Veškeré stavy ekonomiky ve státě se přes výrobní vztahy, směnné vztahy, přes zaměstnanost, se neprodleně vždy promítají do všech ostatních oblastí života a provozu celé společnosti. Takže nedůvěra z úrovně ekonomické spojená s hospodářskou krizí se přenáší do nedůvěry v sociální systém, projevuje se v nedůvěře v důchodové zabezpečení, členové společnosti v nedůvěře ve společenský, státní, politický systém se cítí ohroženi ve svých sociálních jistotách, ve své životní úrovni. Z toho plyne navyšování napětí ve společnosti, deziluze ze ztráty zažitých hodnot, jako je v podstatě absence etiky ve všech oblastech života, neúcta k právu, absence mezilidské tolerance, omezená komunikativnost, agresivní soutěživost se zbožněním úspěchu za jakoukoliv cenu, rozbití úlohy a funkce rodiny, ztráta mezigenerační, mezilidské úcty, ztráta úcty člověka k člověku, ke stáří, ztráta úcty k práci, zvrácené hodnoty veřejného mínění. Připustíme-li souvislost a propojení krizových jevů ekonomických s uvedenými krizovými jevy společenskými, vyplývajícími z ohrožení důvěry ve společenský systém, pak současná krize vlivem globalizace není jen krizí hospodářskou, ale vlivem

všeobecné globalizace je krizí celé společnosti, společenského systému.

Protikrizová opatření se míjejí účinkem. Z části proto, že jdou proti dosud poznaným zákonitostem krize. Samořešení krize má vždy formu očistného procesu – nadbytečné firmy, instituce padnou, zkrachují, mizí, výroba se snižuje, roste nezaměstnanost, trh je paralyzován, hrozba konfliktů a válek, přeskupují a přerozdělují se trhy, společnost ve svých potřebách strádá a to vede k cestě z recese, ale novou cestou inovací, produktivity..... a tomu všemu většina protikrizových opatření brání. Mnoho opatření je neúčinných od prvopočátku a všeobecně se to ví a přesto se dělají. Např. dluhopisy zadlužených členských států zkupuje ECB, ale tím se zadlužuje EU jako celek, připravované evropské dluhopisy – očekává se, že je bude muset taktéž z části koupit ECB. Navíc něco jiného chtějí ekonomové, něco jiného chtějí politici a obě dvě skupiny odmítají vzít v úvahu právníky. Ekonomové chtějí účinné řešení i když bude bolet a návrat k ekonomické prosperitě a ziskům. Politici chtějí řešení bezbolestné, aby nepřišli o své prebendy, moc a postavení, popularitu a přízeň voličů. Obě dvě tyto strany mají panickou hrůzu z právní regulace - ekonomové proto, že právní regulace by byla brzdou operativní elasticitě ekonomiky, politici proto, že by správně nastavená a účinná právní regulace omezila možnosti jejich zásahů do ekonomických procesů. Tolik teoreticky proklamovaná synergie ekonomie, politiky a práva v podmínkách krize nepřekračuje hranice teorie a není v praxi realizována.

Protikrizová opatření se míjejí účinkem. Výsledná reakce na tuto skutečnost je, že zejména politici nechtějí otevřeně přiznat, že není v současnosti známé jednoduché a komplexní řešení problémů krize a tak se činí neuvážená opatření a hlavně se o reálné skutečnosti neříká pravda, skutečnost se zastírá, mlží a informace jsou nepřesné, dílčí, nepravdivé. Opatření v rámci EU jsou projednávána způsoby, ze kterých se vytrácí prvky demokracie – dílčí jednání, skupinové dohody, nátlaková jednání, dirigismus, direktivismus. Zejména poslední jmenovaný fenomén, kdy EU stále více a více řízení převádí na formu nařízení, příkazů, zákazů, omezení, apod. , takže v současné době v EU např. upravují následující oblasti uvedené počty právních předpisů:

finanční a rozpočtové předpisy	4294 předpisů
daňová problematika	1512 předpisů
celnictví	12659 předpisů
zemědělství	38438 předpisů
mobilita pracovníků a sociální politika	3742 předpisů
hospodářská soutěž	11603 předpisů
vnitřní trh EU	10581 předpisů
regionální politika	2152 předpisů
životní prostředí a ochrana spotřebitele	8341 předpisů
věda, informace, vzdělání a kultura	2857 předpisů <sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> [http://eur-lex.europa.eu/RECH\\_repertoire.do?ihmlang=cs](http://eur-lex.europa.eu/RECH_repertoire.do?ihmlang=cs)

Tento stav, kdy zvládnout přehled, nemluvě o znalosti, uvedených předpisů, není v lidských silách a to ani za pomoci vyspělé počítačové techniky, vytváří prostředí degradace práva, vyvolává neúctu k právu, vede k nedodržování práva a logicky vytváří či prohlubuje nedůvěru v systém EU, přeneseně nedůvěru v EU.

Nákladná protikrizová opatření, rozhodovaná na politické úrovni, se míjejí účinkem, ozdravný, očistný proces vývoje samotné krize je těmito opatřeními brzděn. Zatím uvedenou skutečnost připouští jen ekonomové. Politici se pravdivým hodnocením všemožně brání a stále se snaží udržet virtuální dosavadní svět projektů politických uskupení a stran. Jenže reálné objektivní zpomalení růstu ekonomiky v důsledku krize povede k úspornému režimu v podnikatelské činnosti (po první vlně krize podnikatelé již nemají finanční rezervy, je obtížné dosáhnout na úvěrové peníze) tj. zmrazení mezd, snižování cen dosavadních výrobků, omezování výroby, propouštění zaměstnanců, hledání nových levných inovativních produktů, hledání nových trhů mimo ČR, mimo EU. Mnohé firmy ukončí svou činnost. Tím ovšem dojde i ke snížení výnosu daní pro stát a krizový stav kromě podnikatelské sféry postihne i samotný stát. Zvýšená nezaměstnanost (hrozí nárůst nezaměstnanosti až o 100000 osob) zvýší mandatorní sociální výdaje veřejných financí státu a to v celkové situaci snižování HDP, a již zmíněného sníženého výnosu daní. Zvýšení daní není řešením, nezvýší výnos daní, neboť jen dále utlumí ekonomickou činnost podnikatelských subjektů. Hrozící deflace z nedostatku peněz, zadržování peněz, utlumení úvěrování, nutí stát vkládat do bankovního sektoru státní peníze, jako podporu pro zajištění fungování bank, protože na rozdíl od ovlivnitelnosti inflace, deflace se koriguje velmi těžko. Krize se tak přímo dotýká i fungování státu a zasahuje do veřejných financí.

Veřejné finance - z hlediska hospodaření a financování státu, z hlediska organizace státu, organizace veřejné správy a jejího financování, jde o řízený organizovaný systém, který není postaven na své vlastní ziskové hospodářské činnosti. Jde o systém, který má svou činností vytvářet optimální podmínky pro ziskovou činnost soukromohospodářských subjektů a jejich rozvoj. Má vytvářet prostředí se stanovenými pravidly chování, podnikání, individuální a kolektivní svobody. Prostředí bezpečné pro podnikatelskou činnost, výrobu, obchod, chráněné obranou proti vnějšímu ohrožení. Prostředí, které je předem připraveno a je schopno řešit mimořádné krizové situace dotýkající se státu a má prostředky na řešení těchto mimořádných situací, případně na zmírnění jejich dopadů a důsledků v rámci státu. Prostředí se zabezpečeným systémem sociálních a zdravotních služeb pro obyvatelstvo, ať v produktivním věku, tak i pro skupiny v předproduktivním či postproduktivním věku. Prostředí umožňující získání vzdělání a odborných kvalifikací potřebných pro zapojení do produktivního prostředí. Prostředí, ve kterém v případě sporů řešení nachází soudcovská pravomoc a v případě nezbytnosti dle soudních rozhodnutí u jedinců porušujících dohodnutá pravidla stát vytváří i prostředí donucující, případně i trestající. Všechny tyto činnosti zabezpečované veřejnou správou slouží nikoliv samoúčelně

státu, ale, jak již bylo řečeno, vytváří optimální prostředí pro činnost soukromohospodářských subjektů, pro ekonomiku státu, pro její růst, ziskovost, maximální tvorbu národního produktu. Za toto zabezpečení jako reciprocitu požaduje stát od soukromohospodářských subjektů ve stanovené dohodnuté výši prostředky, finance na provoz státního systému – nejčastěji ve formě uceleného systému daní a dalších odvodů, jako příjmů veřejných financí.

Veřejné finance se v rámci státu realizují prostřednictvím celého systému rozpočtů vzájemně provázaných příjmovými a výdajovými vazbami. Je to řetězec od rozpočtu Evropské unie, přes státní rozpočet, rozpočty státních fondů, až po místní rozpočty krajů a obcí. V rámci České republiky stát má cestou veřejné správy k dispozici všechny údaje nezbytné ke stanovení jak příjmové, tak i výdajové stránky státního rozpočtu včetně místních rozpočtů krajů a obcí. Statistická data i prognostické údaje umožňují vysokou přesnost výpočtů při sestavení rozpočtů s potřebným časovým předstihem i časovým výhledem. Podle ekonomických údajů lze stanovit potřebnou hranici daňové únosnosti, výtěžnost a provést nezbytné korekce připravovaných rozpočtů, stanovit rozpočtové rezervy. Počítačová technika umožňuje vysokou rychlost výpočtů s obrovským rozsahem logických kontrolních vazeb umožňujících vnitřní vzájemnou provázanost dat v sestavovaném rozpočtu. Proč tedy vzniká v rozpočtech vnitřní napětí mezi rozpočtovými kapitolami, proč vzniká schodkové hospodaření, nežádoucí rostoucí zadluženost, když objektivně dané podmínky rozpočtového procesu k těmto nežádoucím jevům podmínky nevytvářejí.

V současné době můžeme analyzovat čtyři skupiny nejsilnějších vnějších trvalých vlivů, které na veřejné finance působí rušivě a vnášejí komplikace do rozpočtového procesu tvorby veřejných financí:

- vliv politických stran
- vliv ekonomických subjektů a uskupení (lobbing)
- vliv Evropské unie
- vliv katastrofických a krizových událostí
- vliv všeobecné globalizace

Stručně charakterizovat jednotlivé vlivové skupiny můžeme následovně:

Vliv politických stran – parlamentních politických stran, jejichž poslanci se na politická strana zvolena a získá moc, podle představ a zájmů politické strany a jejich voličů, nikoliv v zájmu celého státu, všech občanů. Cíl je vytvářen navíc s časovým horizontem volebního období a tím neumožňuje vytvoření dlouhodobé kontinuální ideje vývoje státu (když za to nepovažujeme jen pouhé konzumní přání každého mít se lépe a lépe). Stát se tak stává prostředkem pro realizaci mocenských partajních zájmů v časovém horizontu volebního období. Politické strany svým permanentním bojem o moc ve státě, agresivitou svého politického boje, neschopností spolupracovat s jinými politickými stranami na nadstranické úrovni

zájmů státu a všech občanů, deformují společenskou výchovu občana od vlastenectví, sounáležitosti občana ke státu, EU, směrem k individualismu, nadřazování vlastních soukromých zájmů nad zájmy celospolečenské, vedou ho k netolerantnosti, k nezájmu o politický, společenský život. Pod vlivem politických stran dochází přímo ke zneužití státu a jeho veřejných financí ve prospěch politických stran, když ve formě povolebních příspěvků na činnost politických stran dle volebního výsledku z veřejných financí, tak všichni občané, i ti co žádnou stranu nevolili, přispívají na činnost stran a to i tehdy, když strany následně nevyvíjí činnost pro rozvoj celého státu a v zájmu všech občanů. Právě vnitřní zájmy těchto parlamentních politických stran prosazované prvořadě za účelem prospěchu politické strany vnáší nekonceptční nesystémové prvky do jinak logicky, matematicky, statisticky i prognosticky podloženého a zpracovaného procesu veřejných financí.

Politické vlivy existují, ale za důsledky ve veřejné správě vyplývající z akceptace těchto politických vlivů zůstává na úrovni poslanců pouze politická odpovědnost, etická odpovědnost a v žádném případě odpovědnost skutečná, osobní, trestně-právní. I odpovědnost poslance voličům je spíše formálního rázu než skutečná. Nemůže být totiž realizovaná neprodleně po pochybení, po chybném rozhodnutí, po vzniku škody, neboť poslanecký mandát je neodvolatelný, takže po zvolení nemůže být poslanec voliči odvolán. Odpovědnostní efekt se tak může dostavit až v následujících volbách ve formě nezvolení chybujícího poslance. Čtyřleté volební období je natolik dlouhé, že mnohé excesy poslanců v plynoucím čase zmizí tak, že odpovědnost v době následujících voleb již není realizována, neboť není aktuální.

Vliv ekonomických subjektů a uskupení, někdy též označovaný jako „ekonomický lobbing“ je dalším vlivem působícím na fungování státu, veřejné finance, výkon veřejné správy. Mnohé ekonomické subjekty prosazují svoje zájmy do činnosti státu svou přímou ekonomickou silou, případně ekonomickou silou uskupení ekonomických subjektů svou důležitostí pro ekonomiku státu. Využívají též nátlaku prostřednictvím politických sil, tj. buď celých politických stran nebo jednotlivých poslanců, které motivují sponzorskými dary, funkcí v řídicích orgánech, tichým společenstvím, příslibem budoucího zaměstnání po ukončení politické kariéry apod. Ekonomické subjekty k prosazování svých zájmů využívají přes své zaměstnance i odbory a jejich vyjednávání, nátlakových akcí, stávek, schvalování, případně pozměňování, veřejných rozpočtů přímo podílejí, ať již na úrovni parlamentu, krajů či obcí. Tyto vlivy nejsou nijak zastírané a utajované. Politické strany v boji o přízeň voličů podléhají momentálním přáním voličů a populisticky vytváří cíl, kam má společnost směřovat, pokud bude příslušná

Vliv Evropské unie taktéž působí na fungování státu, financování veřejné správy. Evropský model vše zajišťujícího, štědrého sociálního státu, tak populární v Evropské unii v posledních desetiletích, se postupem času ukazuje, jako dlouhodobě neúnosně finančně náročný, přesto tento model je nadále prosazován. Samotný vliv EU je realizován jednak prostřednictvím předpisů EU, jednak

ekonomickými nástroji dotací, podpor, vývozních náhrad, kvót, licencí, příspěvků z fondů EU, a navíc i vlivovými metodami politickými, kdy se projevuje cílený vliv Evropské unie, jako celku, působící na členské státy, společnou regionální politikou vývoj oblastí členských států. Vliv EU bude sílit a rozšíří se i na další oblasti dosud považované za vnitřní záležitosti členských států, a to i v oblasti veřejných financí – dohled a kontrola nad státními rozpočty členských států EU.

Vliv katastrofických a krizových událostí do veřejných financí je větší než se původně připouštělo. Tento vliv je obecně podceňován pro náhodnost vzniku těchto situací, je podceňován o to víc, čím déle k žádné krizové či katastrofické události nedojde. Tyto události jsou nebezpečné právě neodhadnutelností času, kdy k nim dojde, rozsahu a šíře škod, dosahu důsledků a doby po kterou důsledky budou trvat. Nezdlužené, či málo zadlužené státy s reálně konstruovaným státním rozpočtem a s dostatečně vytvořenými rozpočtovými rezervami, mohou čelit krizovým situacím účinněji. Možnosti státní pomoci, státních zásahů jsou reálnější i ve větším rozsahu.

Vliv globalizace se prolíná všemi předešlými uvedenými vlivy, kdy prostřednictvím ekonomických subjektů a uskupení se prosazují vlivy nadnárodních firem, mezinárodních investorů, finančních institucí. Prostřednictvím občanů a jejich uskupení se prosazují zájmy jiných kultur, náboženství. Všeobecná informovanost lidí prostřednictvím globalizované informační internetové sítě ovlivňuje představy lidí o životě, ovlivňuje jejich požadavky na životní úroveň, ovlivňuje jejich představy o sociálním a zdravotním zabezpečení, které požadují od státu. Globalizace přináší seskupování do větších celků (např. i EU). Čím větší celek, tím komplikovanější řízení, tím dražší správa celku, tím větší rezervy je nutno vytvářet, tím nevhodněji se hospodaří.

Všechny uvedené vlivy v podstatě představují rušivé zásahy do procesu zajištění financování státu, veřejné správy, do rozpočtového procesu, svou nesystémovostí nebo neočekávaností nutného řešení vyvolaného krizovou situací. Rozpočtový proces, veřejné finance a hospodaření se díky těmto nežádoucím vlivům stávají nepřehledným a lze říci, že v důsledku, nikoliv krize, ale v důsledku zejména neřízených přehnaných politických vlivů, v důsledku politického populismu, došlo k zavedení schodkových rozpočtů a k opakovanému vzniku státního dluhu. Krize pak teprve až následně může přinést deformaci rozpočtového systému nedostatkem financí na příjmové straně rozpočtů. Krize zvyšuje hodnotu peněz pro jejich nedostatek, ale také zvyšuje hodnotu dluhů.

Z nemožnosti vyloučit dopad krizových jevů na fungování státu, neboť veřejné finance nelze izolovat z dosahu důsledků krizových jevů, vzniká otázka, jak veřejné finance, základ fungování státu, státní rozpočet, je právně zabezpečen, ochráněn, jednak proti destruktivním krizovým vlivům, jednak, jak je ochráněn proti zneužití ze strany „partajních“ politických vlivů či vlivů jiných zájmových skupin.



Evropská unie stránku ochrany buď neřeší, nebo řešení tvoří jen centralizace dohledu, vytváření administrativních zákazů a omezení nebo vznik nových dohledových orgánů, ale většinou se spornou vymahatelností.

Na úrovni České republiky v oblasti ochrany veřejných financí je především nutno konstatovat, že rozpočtová soustava, ani samotný základ celé rozpočtové soustavy, tj. státní rozpočet, není nijak zásadně zakotven Ústavou České republiky. Přímo Ústavou ČR je upraveno, že „Návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu podává vláda. Tyto návrhy projednává na veřejné schůzi a usnáší se o nich jen Poslanecká sněmovna.“<sup>3</sup> Tedy pouze je zakotveno kdo předkládá a kdo projednává, ale o zabezpečení základního principu státního rozpočtu, tj. zajištění nezbytných finančních prostředků pro existenční fungování státu se Ústava ČR nijak nezmiňuje. I kontrola hospodaření se státním rozpočtem svěřená Nejvyššímu kontrolnímu úřadu – „Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.“<sup>4</sup> je upravena v Ústavě ČR pouze kompetenčně a následně je podrobněji upravena jen na úrovni zákona č. 163/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších novel. „Významná je zejména ta skutečnost, že NKÚ je ohledně kontroly oprávněn pouze sepsat popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny, ovšem již nemá působnost a pravomoc k tomu, aby kontrolovaný subjekt donutil k odstranění zjištěných nedostatků. Tato skutečnost určitým způsobem snižuje jeho význam.“<sup>5</sup> Takže i kontrola rozpočtu je v zákonném zakotvení upravena spíše jen formálně.

Základní stabilita státního rozpočtu by měla být, mimo jiné, zajištěna i vlastním procesem jeho schvalování. Státní rozpočet má formu zákona a je schvalován výhradně Poslaneckou sněmovnou. Poslaneckou sněmovnu tvoří 200 poslanců.<sup>6</sup> Poslanecká sněmovna je schopna usnášení za podmínky přítomnosti alespoň jedné třetiny členů a zákon může být přijat za souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců.<sup>7</sup> Takže zákon může být v mezní situaci schválen souhlasným hlasováním 34 poslanců ( $200 \cdot \frac{1}{3} = 67$ , nadpoloviční většina 34,). Je zřejmé, že ochrana základu veřejných financí, státního rozpočtu, při schvalovacím procesu před politickým zneužitím není nijak mimořádná. Dokonce na vyšší úrovni, než u státního rozpočtu je zajišťována stabilita celého daňového systému, jako zásadního zdroje příjmové části státního rozpočtu, neboť ta je upravena systémem zákonů, kde schvalovací proces probíhá nejen v poslanecké sněmovně, ale i v senátu.

---

<sup>3</sup> Ústava České republiky, článek 42

<sup>4</sup> Ústava České republiky, článek 97, odst. 1

<sup>5</sup> MARKOVÁ H., BOHÁČ R., Rozpočtové právo, C.H.Beck, Praha, 2007, str. 54

<sup>6</sup> Ústava České republiky, článek 16, odst. 1

<sup>7</sup> Ústava České republiky, článek 39, odst. 1 a 2

Takže státní rozpočet, který je zásadním předpokladem zajištění fungování státu, který je zvláště důležitým faktorem pro stabilitu státu v krizových situacích vývoje státu, státní rozpočet, od kterého se odvíjí veškeré veřejné finance, má zajištění, zabezpečení, opírající se spíše o předpoklad serióznosti, čestnosti a osobní uvědomělosti a rozumného přístupu jednotlivých osob poslanců, než ve formální jistotě právní úpravy a právního zakotvení.

Ke zlepšení popsané situace by bylo třeba především politické vůle napříč politickým spektrem v ČR, tedy politické vůle jak u vládnoucích, tak u opozičních stran, právní jistotu státního rozpočtu a její ochranu pozitivně řešit. Bez této politické vůle ke zlepšení situace nemůže dojít. Pokud by politická vůle byla, pak by mohlo přispět ke zlepšení situace několik možných opatření, např.:

1. Zajištění veřejných financí před zneužitím by mělo být zabezpečeno rozšířením Ústavy ČR o ustanovení o státním rozpočtu s povinností sestavování vždy vyrovnaného státního rozpočtu a s povinností, že prostředky získané z daňového systému mohou být použity jen k uspokojení finančních potřeb státu a veřejných zařízení za účelem žádoucího hospodářského a sociálního rozvoje. (Obdobná úprava je např. v Základním zákoně Spolkové republiky Německo, v Ústavě republiky Portugalsko). Jakékoliv výdaje státu mimo státní rozpočet mohly by být realizovány jen na základě zákona a s konkrétním uvedením zdrojů financování, jakékoliv formy úvěrování státu by mohly být přijímány pouze zákonem s uvedením konkrétních zdrojů financí pro jejich splacení. Poslanci by nemohli v žádném případě rozhodovat o financování místních a regionálních investičních akcí přímo ze státního rozpočtu, tyto akce by mohly být financovány výhradně z místních rozpočtů obcí a krajů.
2. Ústava České republiky pro zvýšení právní jistoty, že státní rozpočet a s ním spojený daňový systém nebudou nástroji politické propagace vládnoucí strany ve státě, nebudou měněny a rozšiřovány nikoliv podle skutečných potřeb státu, ale podle okamžitých krátkodobých záměrů vládnoucí politické strany, by měla stanovit, že státní rozpočet a daňové zákony budou schvalovány, případně měněny souhlasem nikoliv prosté, nýbrž kvalifikované většiny poslanců. Samotný kompletní daňový systém by měl být, jako celek, upraven samostatným zákonem, který by bránil zavádění nových nesystémových daní, dále by upravoval jednoznačné výnosové určení jednotlivých daní mezi státem a obcemi. Tento zákon by měl ale i upravit možnost existence mimořádných daní spojených s mimořádnými situacemi státu, jako je ohrožení státu, stav nouze v důsledku katastrofických událostí, či krizové stavy. Mimořádné daně by pak dle tohoto zákona bylo možno vyhlášovat samostatným zákonem, ale vždy s platností jen maximálně na jeden rok.

3. Ústava České republiky by měla posílit ve větší míře zásadu, že přímé řízení státu bude prováděno v zájmu všech občanů, celé společnosti a nikoliv v zájmu vládnoucí politické strany, či vládnoucích politických stran. Princip politické demokracie, zájmů politických stran, by měl být po volební soutěži při přímém výkonu řízení státu omezen. Mohlo by tak být učiněno formou změny v textu poslaneckého a senátorského slibu dle článku 23, Ústavy České republiky, kde na závěr „...že svůj mandát budu vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.“ by se doplnila slova – „bez ohledu na zájmy a cíle politických stran či jiných společenských uskupení.“. Ku prospěchu věci – kvalitního výkonu poslance, i zvýšení demokratického principu, by měla být přímá odpovědnost voličům volebního obvodu, kde byl poslanec či senátor zvolen, a mohla by být zdůrazněna odvolatelností poslance z jeho mandátu voliči volebního obvodu, kterým byl zvolen, v případech, kdy poslanec neplní své povinnosti, či poruší zákon nebo jiný obecně závazný předpis.
4. Pro jednoznačné oddělení veřejných financí od zájmů politických stran, oddělení politických stran od státu a vymezení jejich oddělených úloh, pro zajištění čistoty politického boje mezi politickými stranami by bylo žádoucí zrušení státních příspěvků na úhradu volebních nákladů, na činnost a za mandát politických stran v rámci financování politických stran v České republice dle zákona č. 424/1991 Sb..
5. Listina základních práv a svobod a ústava by měla zakotvit zásadu, že občan je povinen být soběstačným v uspokojování svých potřeb a osob blízkých a že stát nese solidární povinnost pomoci jen v případech osob neschopných postarat se o sebe, a to v rozsahu základní péče a potřeb svých občanů.

## ZÁVĚR

Současná krize je všeobecnou krizí společnosti spojenou se ztrátou nebo ohrožením důvěry ekonomické procesy, v systémy státu, EU, politické systémy, bankovní systémy a další, a další. Výhledu z této krizové situace brání totální absence jakékoliv dlouhodobé vize budoucího vývoje Evropské unie, státu - České republiky, vývoje společnosti v ČR. Po dosažení vstupu ČR do NATO a následně po realizaci vstupu ČR do Evropské unie se ocitla společnost v České republice ponechána sama sobě, svému samovývoji. Nemá ani sama, ani nikým a ničím stanovenou žádnou dlouhodobou pozitivní vizi vývoje státu a společnosti v České republice a systém přežívá od volebního období k volebnímu období spíše řízením byrokratického aparátu – úředníky, než volenými politiky. Při vstupu ČR do EU se zdálo, že společnost očekává vizi vývoje, vizi budoucího ideálu od Evropské unie. A dnes se jeví, že reálná situace je horší o to, že naše společnost vizi nejen nedostala od EU, ani ji sama v EU nenašla, a

nyní se ukazuje, vypadá to tak, že vizi pozitivního dlouhodobého vývoje nemá ani sama Evropská unie. Asi dnes jedinou jistotou a jediným důvěryhodným faktem je, jak pravil Jaroslav Hašek, že „*Ještě nikdy nebylo, aby jaksi nebylo.*“

## Literature

- Bakeš M. a kol., Finanční právo, Praha, C.H.Beck, 2006
- Engliš K., Malá finanční věda, Praha, Nakladatelství Fr. Borový, 1946
- Chalupný E. a sbor, Slovník národohospodářský, sociální a politický, Nakladatelství O.Janáček, Praha, 1929
- Janáčková S., Krize eurozóny a dluhová krize vyspělého světa, CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, Praha, 2010
- Klokočka V., Wagnerová E., Ústavy států Evropské unie, Linde, Praha, 2004
- Marková H., Boháč R., Rozpočtové právo C.H.Beck, Praha, 2007
- Petrželová J., Encyklopedie ekonomických a právních pojmů, Linde, Praha, 2007
- Rasmichová L., Soukup J., Makroekonomie, Melandium Slaný, 1997
- Samuelson P.A. a Nordhaus W.D., Ekonomie, Nakladatelství Svoboda, Praha, 1991
- Široký J. a kol., Daňové teorie s praktickou aplikací, C.H.Beck, Praha, 2008

## Contact – email

matousek@p-p-mat.cz