

FINANČNÍ ÚSTAVA JAKO ŘEŠENÍ PRO STABILITU VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ

MARTINA HAVLIŠOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Článek se zabývá obecně problematikou veřejných rozpočtů a jejich stabilitou, zejména ve vztahu k návrhu zákona o rozpočtové odpovědnosti, tzv. finanční ústavě. Zásadním problémem v oblasti veřejných rozpočtů je otázka, že dodržování veřejných rozpočtů, včetně rozpočtu státního, není dostatečně závazné, vynutitelné a transparentní. Lze konstatovat, že chybí sankční mechanismy a disciplinující prvky, které by pomohly konsolidovat veřejné finance a zlepšit jejich kvalitativní stránku.

Key words in original language

Finanční ústava, veřejné finance, státní rozpočet, finanční činnost.

Abstract

The article concerns generally with the topic of public finance and its stability, especially with the respect to the proposal of the act on budgetary responsibility, so called "Financial Constitution." The fundamental problem in the area of the public budget is the question that the compliance with the public finance budgets, including a state budget is not sufficiently binding, enforceable and transparent. It could be noted that there are no sanction procedures and discipline measures which could help to consolidate the public finance and improve their qualitative part.

Key words

Financial Constitution, public finance, state budget, financial activity.

1. ÚVOD

Ve svém článku se budu zabývat finanční činností státu a finanční činností samosprávy na úrovni EU a na úrovni České republiky.

V České republice se budu ve svém článku zabývat finanční činností státu zejména v souvislosti se stále více diskutovanou otázkou návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti tzv. finanční ústavou (dále jako „Finanční ústava“)¹, která má být přijata s cílem: (i)

¹ Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti).

provedení reformy veřejných financí; (ii) nastavení parametrů rozpočtové politiky a (iii) za účelem zamezení dalšího zadlužování České republiky a dosažení vyrovnaných veřejných rozpočtů.

Důvodová zpráva k Finanční ústavě konstatuje, že za zvýšením vládního dluhu v České republice stojí především výrazný nárůst dotací transformačním institucím, jež souvisely s restrukturalizací a privatizací sektorů finančních a nefinančních podniků v důsledku odkládaných reforem v 90. letech. Vzhledem k tomu, že v následném období hospodářské expanze nebyl plně využit potenciál k provedení rozpočtové konsolidace, zadluženost České republiky nadále narůstá. Důsledky stárnutí populace, které mají být dle aktuálních projekcí v rámci EU nadprůměrné, se do hospodaření veřejných financí patrně teprve promítnou.²

Stávající národní fiskální rámec je ve většině znaků v souladu s pravidly rozpočtového dohledu EU a odráží většinu standardních prvků doporučovaných mezinárodními institucemi.

Zásadním problémem v oblasti veřejných rozpočtů je otázka, že dodržování veřejných rozpočtů, včetně rozpočtu státního není dostatečně závazné, vynutitelné a transparentní. Lze konstatovat, že chybí sankční mechanismy a disciplinující prvky, které by pomohly konsolidovat veřejné finance a zlepšit jejich kvalitativní stránku. Reformu dodržování a závaznosti veřejných rozpočtů je třeba provést též z důvodu světové finanční krize a navazující dluhové krize eurozóny, které negativně ovlivňují reálnou ekonomiku České republiky. Fiskální důsledky výše uvedeného nemusí být pouze cyklické a dočasné.³

Na úrovni EU je problematika regulace veřejných rozpočtů členských států EU rovněž velmi frekventovaná. V březnu 2012 došlo k přijetí Fiskální úmluvy na nejvyšší politické úrovni zástupců.

Cílem Fiskální úmluvy je zachování zdravých a udržitelných veřejných financí a předcházení nadměrnému schodku veřejných financí.⁴ Fiskální úmluva zakotvuje pravidla pro schodek veřejných

Důvodová zpráva k zákonu dostupná z:
<http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=0CDgQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.komora.cz%2Fdownload.aspx%3Fdontparse%3Dtrue%26FileID%3D8576&ei=2cWjUI3SNLPT4QSQvQE&usg=AFQjCNHQVAD4KwwoNGxGi4fyuGx4hipk7g&sig2=QjIwZY-ScWaWQLYquUj6rA> [cit. 2012-11-11]

² Tamtéž.

³ Tamtéž.

⁴ Agreement on strengthening fiscal discipline and convergence dated 30/1/2012.

Dostupný z: <http://consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press>

financí vytyčených právem EU a jejich implementací do vnitrostátních právních řádů jednotlivých smluvních stran.⁵

Česká republika se k Fiskální úmluvě nepřipojila. Fiskální úmluva je v současné době otevřena ratifikačnímu procesu. K tomu, aby vstoupila v platnost, je třeba ratifikace alespoň dvanácti členskými státy Evropské unie s měnou euro.⁶

V článku budu používat deskriptivní metodu a metodu analytickou.

2. FINANČNÍ ČINNOST STÁTU A FINANČNÍ ČINNOST ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

Vláda již ve svém Programovém prohlášení Vlády České republiky ze 4. srpna 2010 (dále jako „Programové prohlášení“) si dala jako jeden z úkolů provedení reformy veřejných financí s cílem zastavit rostoucí veřejný dluh a nastavit parametry rozpočtové politiky tím způsobem, aby v roce 2016 bylo dosaženo vyrovnaných veřejných rozpočtů.⁷ Obdobný závazek Vlády ČR byl obsažen také v Koaliční smlouvě o vytvoření koalice rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci a Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti ČR pro období 2012 až 2020 (schváleného usnesením vlády č. 713 z 27. září 2011).⁸

Ve vládním Programovém prohlášení je zmíněna jako jeden ze základních úkolů vlády konsolidace veřejných rozpočtů směřujících k jejich rovnováze. Vláda se zavázala v Programovém prohlášení, že předloží ústavní zákon o rozpočtové kázní a odpovědnosti. Dále dle závazku vlády mělo dojít k vytvoření Národní rozpočtové rady, která měla ověřovat výdajové rámce rozpočtu a návrhy ovlivňující rozpočet. Rovněž bylo stanoveno, že bez vyjádření Rady nebude možné projednat žádný legislativní návrh.⁹

releases/newsroomrelated?bid=76&grp=20446&lang=cs&cmsId=339 [cit. 2012-11-11]

⁵ Tamtéž.

⁶ [http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/the-fiscal-compact-ready-to-be-signed-\(2\)?lang=cs](http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/the-fiscal-compact-ready-to-be-signed-(2)?lang=cs) [cit. 2012-11-11]

⁷ Programové prohlášení vlády ze dne 4.8.2010. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/programove-prohlaseni-vlady-74853/> [cit. 2012-11-11]

⁸ Tamtéž.

⁹ Programové prohlášení vlády ze dne 4.8.2010. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/programove-prohlaseni-vlady-74853/> [cit. 2012-10-10]

Vláda se zavázala provést řadu dalších opatření s cílem zlepšit stav veřejných financí. V Programovém prohlášení se vláda také zavázala předložit návrh zákona o rozpočtovém určení daní jako výsledný produkt diskuse se zástupci samospráv – Svazu měst a obcí, Spolkem pro obnovu venkova, Sdružením místních samospráv a dalšími. Výhodiskem bude pečlivá analýza nákladů výkonu státní správy v obcích všech stupňů.¹⁰

Úřad vlády na podzim roku 2011 předložil do připomínkového řízení návrh zákona, na základě kterého by Národní rozpočtová rada měla vzniknout. Jako poradní orgán vlády by měla vyhodnocovat dopady legislativních opatření na státní rozpočet a veřejné finance. V návrhu se počítalo s tím, že rada bude součástí úřadu vlády.

3. ÚSTAVNÍ ZÁKON O ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI, TZV. „FINANČNÍ ÚSTAVA“

Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti byl zpracován na základě Programového prohlášení vlády ze dne 4. srpna 2010. Dne 10. října 2012 vláda schválila návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti („zákon o rozpočtové odpovědnosti“), který by měl zabránit navyšování státního dluhu.

Hlavním cílem návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, podle důvodové zprávy k tomuto zákonu, je dosažení zdravých a dlouhodobě udržitelných veřejných financí České republiky, které České republice poskytnou dostatečný prostor pro rozhodování při realizaci rozpočtové a fiskální politiky a zajistí respektování mezinárodních závazků.¹¹

Podle důvodové zprávy k zákonu o rozpočtové odpovědnosti zákon by měl zlepšit celkové hospodaření České republiky, posílit transparentnost a efektivnost veřejných financí a ve výsledku též podpořit konkurenceschopnost české ekonomiky. Zákon o rozpočtové odpovědnosti také obsahuje fiskální pravidla zahrnující limit vládního

¹⁰ Tamtéž.

¹¹ Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti).

Důvodová zpráva k zákonu dostupná z: <http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=0CDgQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.komora.cz%2Fdownload.aspx%3Fdontparse%3Dtrue%26FileID%3D8576&ei=2cWjUI3SNLPT4QSQvQE&usg=AFQjCNHQVAD4KwwNGxGi4fyuGx4hipk7g&sig2=QjIwZY-ScWaWQLYquUj6rA> [cit. 2012-11-11]

zadlužení. Návrh dále upravuje postavení Národní rozpočtové rady a pravidla rozpočtové transparentnosti.¹²

K důvodům přijetí nového zákona podle důvodové zprávy patří cíl vytvořit účinný mechanismus závazků aktuální vlády, kde odklon od principů odpovědné rozpočtové politiky by znamenal nejen politické reputační riziko, ale i ve stanovených případech represivní postih ve formě sankčního mechanismu v závislosti na konkrétním vývoji základních ukazatelů hospodaření České republiky.¹³

Podle vládního návrhu nesmí veřejný dluh překročit 50 % HDP. Pokud se tak stane, vláda bude muset ihned požádat Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry. Ministři by však měli uskutečnit první aktivní opatření již v době, kdy veřejný dluh překročí 40 % HDP.¹⁴

4. DLUHOVÁ BRZDA

Česká republika musí snížit poměr celkového veřejného dluhu k HDP, než stanoví unijní pravidla (60 %). Česká republika jako otevřená a malá ekonomika je velmi citlivá na vnější podněty a vyšší míru zadlužení.

Bude stanoveno pět dluhových pásem, ve kterých budou kumulována všechna opatření a budou stupňována podle výše dluhu následujícím způsobem:

nižší než 40 % HDP	Žádná specifická opatření. Fungují operativní fiskální pravidla.
nižší než 45 %	Vláda předloží sněmovně zdůvodnění zvýšení dluhu a představí přijatá opatření a návrhy opatření na následující rok. Rozsah opatření je konzultován s NRR. Dochází k omezení poskytování nových státních záruk.

¹² Tamtéž.

¹³ Tamtéž.

¹⁴ <http://www.bankovni.info/navrh-zakona-o-rozpocetove-odpovednosti-byl-schvalen/>[cit. 2012-11-11]

<p>nižší než 50 %</p>	<p>Vláda předloží návrh na vyrovnaný či přebytkový státní rozpočet, rozpočty státních fondů a zdravotních pojišťoven.</p> <p>Totéž platí pro územní samosprávné celky (ÚSC).</p> <p>Ostatní veřejné institucí nesmí po období, v němž zadluženost překračuje 48 % HDP, přijímat nové dlouhodobé dluhové závazky zvyšující zadlužení.</p>
<p>větší než 50 %</p>	<p>Vláda požádá Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR se žádostí o vyslovení důvěry.</p>

Tabulka č. 1: Vlastní zpracování podle <http://www.top09.cz/co-delame/tiskove-zpravy/bojujeme-proti-zadluzeni-zakon-o-rozpocetove-odpovednosti-11237.html>.

Výjimky z postupu řešení a kategorizaci celkového veřejného dluhu může stanovit pouze zákon z důvodu významného zhoršení hospodářského vývoje, nouzového stavu, stavu ohrožení či válečného stavu. Výjimečnými situacemi dle zákona jsou rovněž situace, kdy významně narostou náklady na odstraňování následků živelních pohrom nebo výdajů vyplývajících z plnění mezinárodních smluv Českou republikou.¹⁵

Předpokládaná účinnost navrhovaných pravidel dluhové brzdy je datum 1. ledna 2014. Pouze pro povinnosti zdravotních pojišťoven byl stanoven termín od 1. ledna 2018.

¹⁵ <http://www.top09.cz/co-delame/tiskove-zpravy/bojujeme-proti-zadluzeni-zakon-o-rozpocetove-odpovednosti-11237.html>. [cit. 2012-11-11]

5. HOSPODAŘENÍ ÚSC (OBCE, KRAJE)

Celková výše dluhu územních samosprávných celků (dále jako „ÚSC“) by neměla dle plánu dluhové brzdy překročit 60 % průměru skutečných celkových příjmů ÚSC za poslední čtyři roky.¹⁶

Pravidlo dluhové brzdy pro ÚSC obsahuje automatický korekční mechanismus. V případě, kdy poměr překročí 60% hranici, ÚSC je povinen snížit své zadlužení způsobem, který je stanovený zákonem.¹⁷

V případě zjištění nesouladu, stát je oprávněn zadržet část daňového výnosu ÚSC ve výši požadavku na minimální snižování jeho zadluženosti (tedy ve výši 5 % z rozdílu mezi celkovou výškou dluhu ÚSC a 60 % průměru skutečných celkových příjmů ÚSC za poslední čtyři roky).¹⁸ Zadržovaný daňový výnos ÚSC bude moci být uvolněn pouze za účelem zaplacení splátky jeho dluhových závazků. Korekční mechanismus zadlužení územních samosprávných celků má navrhovanou odloženou účinnost s datem 1. ledna 2018.¹⁹

6. NOVÁ KONCEPCE STŘEDNĚDOBÝCH VÝDAJOVÝCH RÁMCŮ

Prostřednictvím zvláštního zákona dojde k úpravě celkových výdajů sektoru veřejných institucí. Veřejné instituce zveřejňují v jednotné struktuře údaje o návrhu rozpočtu a střednědobém výhledu každoročně nejpozději do 30. září a nejpozději do 30 dnů od jeho schválení.

Postup, kterým bude výše uvedeného dosaženo, má být podobný pravidlu tzv. střednědobého referenčního tempa růstu výdajů obsaženému v preventivní části Paktu stability a růstu („Stability and Growth Pact – SGP“).²⁰

Pakt stability a růstu zavazuje členské státy Evropské unie udržovat rozpočty ve střednědobém období blízko vyrovnaným, nebo v

¹⁶ <http://www.top09.cz/co-delame/tiskove-zpravy/bojujeme-proti-zadluzeni-zakon-o-rozpoctove-odpovednosti-11237.html> [cit. 2012-11-11]

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ Tamtéž.

¹⁹ Tamtéž.

²⁰

http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_07.html [cit. 2012-10-10]

přebytku. Tento způsob umožňuje členským státům EU vyrovnávat cyklické fluktuace při udržování deficitu veřejných financí pod hranicí 3 % HDP. Deficit nad tímto limitem je považován za nadměrný, s výjimkou případů přechodného deficitu a deficitu vzniklého za výjimečných okolností.²¹

Všechny jednotky sektoru veřejných institucí budou do budoucna sestavovat rozpočet a střednědobý výhled. Podrobnosti budou upraveny v zákonu o pravidlech rozpočtové kázně, který bude schvalován oběma komorami Parlamentu České republiky.²²

7. NÁVRH ZÁKONA O PRAVIDLECH ROZPOČTOVÉ KÁZNĚ – PROVÁDĚCÍ ZÁKON K FINANČNÍ ÚSTAVĚ

Ministerstvo financí zpracovalo návrh zákona o pravidlech rozpočtové kázně a o změně některých zákonů, který předložilo do připomínkového řízení a který představuje prováděcí zákon k zákonu o rozpočtové odpovědnosti.

Prováděcí zákon o pravidlech rozpočtové kázně (dále jako „Zákon“) dle znění důvodové zprávy stanoví nápravný a sankční mechanismus při nesplnění číselného fiskálního pravidla. Podle důvodové zprávy se předpokládá, že dodržení pravidel rozpočtové kázně bude vyhodnocovat Ministerstvo financí a informace o dodržení zásady rozpočtového hospodaření bude součástí zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření ÚSC dle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí ve znění pozdějších předpisů.²³

Dle § 1 tohoto Zákona je jeho předmětem: „sledování a hodnocení naplňování pravidel rozpočtové kázně a efektivnosti vynakládání veřejných prostředků veřejnými institucemi.“

V souladu se Zákonem by mělo dojít ke zřízení Národní rozpočtové rady (dále jako „Rada“).

²¹

http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_07.html [cit. 2012-10-10]

²² <http://www.top09.cz/co-delame/tiskove-zpravy/bojujeme-proti-zadluzeni-zakon-o-rozpocetove-odpovednosti-11237.html> [cit. 2012-10-10]

²³ Tamtéž.

8. NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA

Dle navrženého znění, v souladu s § 3 Zákona, je Rada nezávislá. Při výkonu své činnosti Rada nesmí být s výjimkou ustanovení Zákona a ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti ovlivňována, tedy Rada nesmí přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu, vlády, správních úřadů ani od jakéhokoliv jiného subjektu.

Rada je právnickou osobou, která se nezapisuje do obchodního rejstříku. Jejím sídlem je Praha. Rada má dle § 3 Zákona postavení veřejnoprávního subjektu.

Řídicím orgánem Rady je kolegium složené z pěti členů.²⁴ Dle návrhu Zákona, konkrétně jeho § 2, v čele Rady má stát kolegium skládající se z předsedy, dvou místopředsedů a dalších dvou členů.

Mezi hlavní úkoly Rady dle Zákona náleží zejména hodnocení plnění číselných fiskálních pravidel. Rada dle návrhu Zákona má vypracovávat a předkládat na jednání Poslanecké sněmovny zprávu o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti. Předseda Rady výše uvedenou zprávu představuje Poslanecké sněmovně před schválením státního závěrečného účtu.

K úkolům Rady dále náleží hodnocení výsledků rozpočtového hospodaření na základě státního závěrečného účtu vypracovaného Ministerstvem financí a sledování transparentnosti hospodaření s veřejnými prostředky. Rada rovněž dává podněty na zlepšení této transparentnosti. K činnosti Rady patří i vypracování zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí vždy v intervalu jednou za tři roky, a to vždy k 30. dubnu a vždy do třiceti dní po vyslovení důvěry vládě. Rada je povinna rovněž zpracovat stanoviska k legislativním návrhům zásadního významu a jejich příslušným rozpočtovým dopadům.

9. DISKUSE

Globální finanční krize ukázala zranitelnost jednotlivých světových ekonomik. Česká republika nyní stojí na rozcestí, kdy se musí rozhodnout pro reformu veřejných financí s cílem zastavit další zadlužování státu. Je třeba co nejrychleji provést reformu klíčových veřejných systémů jako je důchodový systém a zdravotnictví.

²⁴ Zřízení Rady si vyžádá roční náklady ve výši cca 50 mil. Kč a bude financováno z rozpočtu ČNB. Viz

10. ZÁVĚR

Globální finanční krize ukázala zranitelnost jednotlivých světových ekonomik. Česká republika nyní stojí na rozcestí, kdy se musí rozhodnout pro reformu veřejných financí s cílem zastavit další zadlužování státu. Je třeba co nejrychleji provést reformu klíčových veřejných systémů jako je důchodový systém a zdravotnictví.

Lze potvrdit, že hlavním problémem veřejných rozpočtů je to, že dodržování veřejných rozpočtů, včetně rozpočtu státního není dostatečně závazné, vynutitelné a transparentní. Nejsou zavedeny a existující účinné sankční mechanismy a disciplinující prvky, které by pomohly konsolidovat veřejné finance a zlepšit jejich kvalitativní stránku.

Reformu dodržování a závaznosti veřejných rozpočtů je třeba provést též z důvodu světové finanční krize co nejdříve. Finanční ústava může jistě přispět ke zlepšení stability veřejných financí. Otázkou nicméně stále zůstává, zda bude zejména politická ochota prosadit a přijmout navrhované sankční mechanismy pro případy porušení rozpočtové odpovědnosti a zda bude dopad Finanční ústavy reálný a nezůstane pouze politickou aklamací a prostředkem volebního boje.

Literature:

- Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti). Důvodová zpráva k zákonu dostupná z: <http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=0CDgQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.komora.cz%2Fdownload.aspx%3Fdontparse%3Dtrue%26FileID%3D8576&ei=2cWjUI3SNLPT4QSQvQE&usg=AFQjCNHQVAD4KwwoNGxGi4fyuGx4hipk7g&sig2=QjIwZY-ScWaWQLYquUj6rA>
- <http://www.top09.cz/co-delame/tiskove-zpravy/bojujeme-proti-zadluzeni-zakon-o-rozpocetove-odpovednosti-11237.html>
- http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_07.html
- <http://www.top09.cz/co-delame/tiskove-zpravy/bojujeme-proti-zadluzeni-zakon-o-rozpocetove-odpovednosti-11237.html>
- <http://www.bankovni.info/navrh-zakona-o-rozpocetove-odpovednosti-byl-schvalen/>
- Agreement on strengthening fiscal discipline and convergence dated 30/1/2012.
Dostupný z: <http://consilium.europa.eu/press/press->

releases/latest-press

releases/newsroomrelated?bid=76&grp=20446&lang=cs&cmsId=339

- [http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/the-fiscal-compact-ready-to-be-signed-\(2\)?lang=cs](http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/the-fiscal-compact-ready-to-be-signed-(2)?lang=cs)
- Programové prohlášení vlády ze dne 4.8.2010. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/programove-prohlaseni-vlady-74853/>

Contact – email

havlisova.m@gmail.com