

FISKÁLNÍ BRZDY - EKONOMICKÉ A PRÁVNÍ OTÁZKY

STANISLAV KOUBA

Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá fiskálními brzdami, a to především z hlediska teoretického. Prezentuje různá pojetí fiskálních brzd, vymezuje fiskální brzdy pojmově a definuje jejich konstrukční prvky. Tyto teoretické poznatky poté aplikuje na instituty, které se v rámci českého práva vyskytují a dá se o nich jako o fiskálních brzdách uvažovat.

Key words in original language

fiskální brzda, veřejný dluh, deficit veřejných financí

Abstract

Contribution deals with fiscal drags, mostly from the theoretical point of view. It presents different ranges of term fiscal drags, specifies this term and defines its basic elements. This theoretical knowledge is then applied on the institutes of the Czech law, which could be considered as a fiscal drag.

Key words

fiscal drag, public dept, public finance deficit

1. ÚVOD

Vzhledem k tomu, že téměř fiskální stránka státní moci je závislá na ekonomickém vývoji, je v dnešní době ekonomické krize toto propojení velmi aktuální. Propojenost je dána jednak z příjmové strany, a to tím, že většina příjmů státního rozpočtu je nepřímo navázána na ekonomický výkon země (daně z příjmů na příjem domácností a korporací, daně obrátové na objem transakcí v ekonomice). Vůči těmto tlakům jsou odolné zejména daně z majetku, které však v prostředí České republiky ani postkomunistických zemí obecně netvoří významnou složku veřejných rozpočtů. Dalším aspektem příjmů státního rozpočtu je fakt, že v období krize rostou hlasy na zavedení daňových úlev pro nepříznivé ekonomické období.

Z druhé strany je závislost dána tím, že v důsledku krize vzrůstají požadavky na sociální transfery (to je způsobeno zejména tím, že roste počet nezaměstnaných) a dále požadavky na mimořádné výdaje státu k podpoře ekonomiky (ohledně těchto stimulů panují rozdílné názory mezi ekonomy, při posuzování těchto názorů je třeba však vždy brát ohled na to, na jakou ekonomiku se dané opatření aplikuje, a to zejména na její otevřenost).

V důsledku výše uvedených jevů je zřejmé, že tendence u většiny států bude propadat se do schodkového hospodaření státního rozpočtu. Jestliže se k tomu přidají minulá zadlužení a nesporný fakt, že při poklesu hrubého domácího produktu i při vyrovnaném hospodaření státního rozpočtu roste procentuální zadlužení na hrubý domácí produkt. V důsledku nynější hospodářské krize se tak řada zemí dostala do fiskálně neudržitelné situace.

Jako následek ztráty důvěry v hospodaření státu obecně začaly být opět aktuální nástroje, které neudržitelnosti fisku jednotlivých států mají vzdorovat. Jedním z potencionálních nástrojů jsou i dluhové brzdy. Je nesporné, že tyto instituty mají silnou ekonomickou podstatu, nicméně vzhledem k tomu, že jsou normovány, je třeba posuzovat i právní stránku těchto nástrojů. Tento příspěvek se bude věnovat oběma stránkám.

2. POJEM FISKÁLNÍ BRZDY

Pokud se hovoří o fiskálních brzdách, je vhodné tento pojem terminologicky uchopit. V úvahách nad tím, jak může být tento pojem chápán, byly vytvořeny celkem tři různá široká pojetí.

2.1 FISKÁLNÍ BRZDA V ŠIRŠÍM SMYSLU

V nejširším pojetí lze fiskální brzdy chápat jako jakékoliv omezení veřejné moci proti zadlužování sebe sama. V tomto směru je otázkou, zda se jedná o zadlužování sebe sama, neboť když je zadlužována jakákoliv veřejná moc (ať již státní, krajská či obecní), tak jsou de facto zadlužováni ti, vůči kterým se tato moc uplatňuje, neboť s budoucím výhledem jsou to ti, od kterých nakonec budou prostředky na umoření těchto dluhů vybrány.

V rámci tohoto širokého pojetí byly identifikovány tři druhy fiskálních brzd (tedy omezení), a to ekonomické, voličské a právní.

Ekonomické omezení je ve vztahu k výkonné moci v zásadě hodnocením objektivním. Spočívá v možnostech získání peněz na dané zadlužování. Neznamená to nutně situaci, že finanční trhy nejsou ochotny poskytovat veřejné moci žádné prostředky, ale spíše se jedná o únosnost výše odměny za propůjčení těchto finančních prostředků.

Finanční trhy totiž nesledují svým počínáním nižší zadlužení veřejné moci, ale především zisk. Tento zisk se generuje tím, že jsou veřejné moci půjčovány prostředky za úrok. Tento úrok se dá rozdělit na dvě základní složky, a to kompenzační a nekompenzační. Kdy složka kompenzační sleduje kompenzaci za inflaci, spojenou administrativu a riziko nesolventnosti. Právě kompenzace za riziko nesolventnosti je část úroku, která vytváří fiskální brzdou. Způsobuje totiž situaci, že pokud je určitá veřejná moc málo solventní, pak riziková složka úroku dosáhne takové výše, že celkový úrok není pro danou veřejnou moc akceptovatelný. V určitém případě je riziko tak extrémní, že již nikdo není ochoten dané veřejné moci dobrovolně půjčit. V tomto případě tedy funguje určité samoregulační opatření, které veřejnou moc

motivuje k nižšímu zadlužování. Jen málokdy však dojde až k tomuto černému scénáři. Často jsou tyto ekonomické indikátory podkladem pro fiskální brzdu voličskou.

Voličská fiskální brzda je založena na uvědomělosti občanů v tom kontextu, že veřejná moc není něco odděleného, ale je to součást jejich bytí, uvědomění si faktu, že dluhy veřejné moci jsou de facto jejich dluhy. V kontextu současného vývoje české politické scény čtenář bude vůči praktickému uplatnění výše uvedené teze v českém prostředí skeptický, nicméně lze s úspěchem argumentovat dvěma posledními parlamentními volbami, ve kterých vyhrály strany, které tento "spóřící" trend deklarovaly. Nadto ani současné opoziční strany až na několik výjimek tyto tendence nezpochybňovaly a rovněž deklarovaly snahu o menší zadlužování (byť jinými prostředky). Z toho plyne, že obecně politická reprezentace deklaruje zadlužování jako negativní jev, což se dá chápat jako určitý odraz názoru voličů.

Bohužel výše uvedená teze má určitá "ale", kterými je poměrně jednoduchá manipulace s voličem, kdy se opatřením dají dávat přídomky "protidluhová" i když jsou spíše "prodluhovými". Poté postačí, když je o protidluhovosti přesvědčena více než jedna polovina obyvatel, tj. pod hlavičkou dluhové neškodnosti či dokonce protidluhovosti mohou být schvalována opatření, která jsou fiskálně negativní.

Určitým vodítkem pro voličstvo mohou být výše uvedené finanční trhy, jejichž hodnocení, které je motivováno ziskem, je v zásadě objektivnější, než jsou slova politiků (lhostejno, zda opozičních či vládnoucích).

Možným opatřením, kterým lze vůči voličům realizovat jsou pak právní fiskální brzdy, které lze chápat jako fiskální brzdy v užším slova smyslu.

2.2 FISKÁLNÍ BRZDA V UŽŠÍM SMYSLU

Fiskálními brzdami v užším slova smyslu se v tomto příspěvku nazývají právní fiskální brzdy. Jejím podkladem je určitý normativní akt, kterým je výkonná moc omezována. Prvkem, který byl zmiňován výše je snaha suplovat ony "uvědomělé voliče" a určitým způsobem zavázat veřejnou moc k tomu, aby směr jimi daný respektovala.

Vzhledem k dalšímu, hlubšímu, dělení je třeba zmínit některé charakteristiky, které daná fiskální brzda má mít. Především je třeba rozlišovat různé typy norem, a to zejména vzhledem k jejich síle. Např. fiskální brzda realizovaná prostřednictvím usnesení vlády je sice normou, ale její význam vzhledem k omezení vlády je velmi malý, neboť ho svým rozhodnutím může libovolně měnit. Co se zákona týká, tak zde je situace sice pro vládu komplikovanější, ale v systémech parlamentní demokracie, kde je důvěra ve vládu stvrzována parlamentem stejně jako zákony, v podstatě téměř vždy existují vlády, které se opírají o parlamentní většinu, tj. zpravidla o dostatečné množství hlasů k tomu, aby bylo schválení dosaženo. Pokud se tedy

hovoří o účinných fiskálních brzdách, musí se jednat o opatření, která jsou vládou obtížněji změnitelná.

Dalším možným dělením je dělení dle trvání fiskální brzdy. Z tohoto úhlu pohledu lze rozlišit fiskální brzdy dlouhodobé a krátkodobé. Příkladem dlouhodobé fiskální brzdy je určitý trvalý limit pro hranici zadlužení. Příkladem krátkodobé fiskální brzdy je každý státní rozpočet (jeho délka trvání je zpravidla jeden rok).

2.3 FISKÁLNÍ BRZDA V NEJUŽŠÍM SMYSLU

Fiskální brzda v nejužším slova smyslu je konkretizací fiskální brzdy v užším slova smyslu. Toto pojetí fiskální brzdy patří mezi nejčastější chápání fiskální brzdy. Dá se například opřít o definici vytvořenou mezinárodním měnovým fondem, ve kterém se fiskální brzdou rozumí "trvalé omezení fiskální politiky země prostřednictvím jednoduchých numerických limitů pro rozpočtové agregáty"¹.

V tomto kontextu je třeba zejména vyzdvihnout "trvalost", která má dvě roviny, a to jednak časovou, tj. že dané opatření funguje delší časový horizont, a jednat relativní neměnnost - tj. není možné ho snadno změnit či zrušit.

Z tohoto konceptu vychází i definice fiskální brzdy, která je vytvořena v tomto článku. Fiskální brzdou se rozumí "právní norma trvale omezující suverenitu veřejné moci za účelem dlouhodobé fiskální stability země". Tuto definici lze také pojmout jako "právní definici" fiskální brzdy. V této definici lze identifikovat základní charakteristiky fiskální brzdy, kterými je normativní charakter, trvalost, zacílenost na dlouhodobou fiskální stabilitu.

V tomto směru je třeba se pozastavit nad slovem "trvalost" a "dlouhodobost", kdy slovo trvalost reprezentuje zejména obtížnou změnitelnost normy a slovo "dlouhodobost" reprezentuje její dlouhodobý účinek.

3. KONSTRUKČNÍ PRVKY FISKÁLNÍ BRZDY

Z hlediska konstrukčního se fiskální brzda skládá z několika základních prvků, a to užití normy, klíčových kritérií, následku při jejich nesplnění, výjimek a dozoru.

3.1 UŽITÁ PRÁVNÍ NORMA

Typ použité právní normy je zpravidla hodnocen jako určitá formálnost, která s materií přímo nesouvisí. U fiskální brzdy obecně je však s materií natolik pevně spjata, že si zasluhuje místo mezi základními prvky.

¹ Bocák, P. Dóza, M. Fiskální pravidlo, diskuzní materiál pro jednání NERV, Praha 2011, běžně dostupné z www.vlada.cz, str. 3

Spjatost s materií je dána zejména požadavkem na "trvanlivost" fiskální brzdy. V tomto kontextu je nutné, aby fiskální brzda byla založena normou vyšší právní síly než má moc výkonná v moci změnit či takovou změnu snadno prosadit.

Z těchto důvodů je pro fiskální brzdu vhodné, aby byla součástí ústavního práva ve formálním smyslu. Takové normy totiž reprezentují požadavek trvanlivost.

3.2 KLÍČOVÁ KRITÉRIA

Klíčovým kritériem je určitý, zpravidla numerický, ukazatel, který je obsažen v textu právní normy. Z hlediska konstrukčních prvků normy by se jednalo o její hypotézu. Klíčové kritérium může být jedno či jich může být více.

Příklady klíčových kritérií jsou výše deficitu, výše veřejného dluhu, výše příjmů nebo výše výdajů. Možné jsou i jejich vzájemné kombinace.

Výše deficitu je jedním z prvních požadavků na fiskální disciplínu. Státy často v raných dobách pracovaly s nulovými deficity, a proto lze vidět také tendence, které směřují k tomuto klíčovému kritériu. Vzhledem k cykličnosti ekonomiky však je kritérium vyrovnaných rozpočtů kritériem někdy obtížně splnitelným. V některých případech je výše mandatorních výdajů totiž tak vysoká, že naplánovat rozpočet s nižšími výdaji není v silách vlády. Z tohoto důvodu je užití tohoto kritéria značně problematické.

Preferuje se tedy spíše dosažení dlouhodobé fiskální stability. Pro tyto účely slouží poměrně dobře kritérium výše veřejného dluhu. Toto kritérium umožňuje v zásadě hospodařit s deficitními rozpočty a tak překlenout nepříznivá ekonomická období. Dlouhodobě zpravidla "cíluje" na určitou úroveň zadlužení.

Výše příjmů nebo výše výdajů jsou kritéria, jejichž použitelnost je spíše doplňková k výše uvedeným kritériím. Autorovi tohoto příspěvku není známo samostatné praktické užití těchto kritérií.

Častá je situace, kdy je klíčové kritérium stejného druhu v různé výši. Toto odstupňování má význam pro to, že s různými úrovněmi klíčového kritéria se pojí různé následky.

3.3 NÁSLEDEK PŘI NESPLNĚNÍ KLÍČOVÝCH KRITÉRIÍ

Následek je opatření, které by mělo přímo snižovat zadlužování v případě dosažení určitého kritéria. Jedná se tedy o automatický regulátor, který se spustí bez zásahu veřejné moci.

Pokud je klíčové kritérium nadefinováno v různých výších, pak se zpravidla následky spojené s dosažením jednotlivých výší různí a jsou tím intenzivnější, čím horší situaci klíčové kritérium ukazuje.

3.4 VÝJIMKY

Vzhledem k tomu, že holé fiskální pravidlo je velmi nekompromisní, pak je vhodné udělat určité výjimky, při kterých je možné fiskální brzdu nerespektovat. Z hlediska teoretického je třeba však upozornit, že se jedná o výjimku z klíčového kritéria nebo z následku. Z tohoto důvodu to není zcela samostatný konstrukční prvek a je vhodné ho spíše podřazovat pod uvedené prvky. Nicméně z osvětového hlediska je účelné v tomto článku výjimky jako samostatný prvek výslovně zmínit.

Výjimky jsou většinou extrémní situace, a to například válečný stav, stav ohrožení, živelná pohroma aj., při kterých lze očekávat jednorázové a výrazné negativní dopady do veřejných rozpočtů.

3.5 DOZOR

Prvkem, na který se nesmí zapomenout, je sledování dodržování fiskální brzy. Jedná se zejména o sledování naplnění klíčového kritéria, neboť se lze velmi těžko spolehnout na to, že dozor bude vykonáván samotnými občany-voliči nebo jinými soukromými subjekty. Sledování klíčových kritérií totiž bude zpravidla v podobě sledování rozpočetnictví státu, což není agenda jednoduchá a administrativně nenáročná.

Bezesporu by bylo rovněž problematické, kdyby dozor nad dodržováním byl svěřen samotné vládě či organizaci pod jejím bezprostředním vlivem.

Z výše uvedených důvodů lze hovořit o potřebě nezávislé instituce, která bude nad dodržováním kritérií dozírat. V tomto kontextu je třeba připomenout, že se v teorii státovědy často vedle mocí výkonné, zákonodárné a soudní zmiňuje moc kontrolní.

4. ČESKÉ FISKÁLNÍ BRZDY

4.1 ROZPOČTOVÁ ÚSTAVA

V českých podmínkách bude nejpříkladnější fiskální brzdou připravovaná "rozpočtová ústava". Bude se jednat o normativní pravidlo, které bude zakotveno silou ústavního zákona. Dle návrhu je jeho klíčovým kritériem výše veřejného dluhu, a to v různých hladinách. Dle dosažených hladin se poté člení i následky, které mohou být jednak ve formě oznamovací povinnosti, konkrétních rozpočtových omezení nebo ve formě ryze politických opatření, a to například žádost vlády o důvěru.

Dozor nad dodržováním této normy, resp. nad plněním klíčových kritérií, bude mít nově zřízený orgán.

4.2 PRÁVO EVROPSKÉ UNIE

V rámci Evropské unie již dnes existují limity, které motivují k fiskální disciplíně. Konkrétně je dnes tento limit stanoven na 3 % deficitu na hrubém domácím produktu, při jehož překročení dochází k tzv. řízení o nadměrném schodku. Z pohledu definice rozpočtové brzdy naplňuje toto pravidlo tedy také definici rozpočtové brzdy.

Vzhledem k tomu, že řízení o nadměrném schodku nepředstavuje pro státy dostatečně silný motivátor k nepřekračování dané hranice, vedou se rovněž diskuze ohledně zpřísnění následků spojených s jejím překročením. Tyto diskuze však znamenají větší centralizaci Evropské unie, což je pro řadu států neakceptovatelné.

4.3 STÁTNÍ ROZPOČET

Normou, která omezuje moc výkonnou v zadlužování je bezesporu státní rozpočet. Ten je schvalován na jeden rok, a proto nesplňuje definici fiskální brzdy, neboť se jedná o krátkodobé opatření. Nadto je normou, která je v parlamentní demokracii velmi pevně spjata s vládou. V tomto kontextu jen málokdy může dojít k tomu, že by tato norma byla v českém prostředí "šita" jako omezující opatření pro vládu.

Dalším charakteristickým rysem je, že zákon o státním rozpočtu není pevné pravidlo, ale může podléhat snadno změnám a často se tak i děje. Z tohoto důvodu se nejedná o pravidlo trvalé.

V rámci státního rozpočtu se dále pracuje s tzv. rozpočtovým výhledem, který by měl být dlouhodobější, tak postrádá závaznost.

Zajímavou situací je případ, kdy nedojde k včasnému schválení zákona o státním rozpočtu (tj. do konce roku předcházejícího roku, na který je rozpočet schvalován). V takovém případě dochází k tzv. rozpočtovému provizoriu, které vládu svazuje. Z pohledu definice fiskální brzdy však stále není naplněna dlouhodobost tohoto pravidla, nehledě k tomu, že se toto pravidlo uplatní pouze ve výjimečné situaci.

5. ZÁVĚR

Poznatky, které plynou z tohoto příspěvku, se dají shrnout do následujících vět. Fiskální brzda je pojem, který se vyskytuje v několika pojetích. Pro účely práva je vhodné nejužší pojetí, a to sice pojetí, které lze charakterizovat následující definicí: Fiskální brzda je právní norma trvale omezující suverenitu veřejné moci za účelem dlouhodobé fiskální stability země."

Fiskální brzda se skládá z konstrukčních prvků, kterými jsou užitá právní norma, klíčové kritérium, následky jeho porušení, výjimky a dozor.

Je třeba si dále uvědomit, že fiskální brzda znamená určité omezení a každé omezení vede k určité nepružnosti, rigiditě. Na druhou stranu se jedná o omezení suverenity vlády, tj. potencionálně i její svévole. Tyto dva efekty, dá se říci protichůdné, se v této problematice tedy potkávají.

Úplným závěrem je třeba říci, že daná problematika je problematikou velmi aktuální, avšak autor nikde nenalezl její teoretické uchopení. Vzhledem k tomuto faktu se pokusil vytvořit teoretický rámec pro daný právní institut. Tím však z tohoto rámce nečiní monopol pro výklad daného problému, ale spíše pole pro další diskuze nad ním.

Tento text byl zpracován s finanční podporou a v rámci projektu „Finačně-právní nástroje boje s dluhovou krizí“, SVV č. 264 407/2012, realizovaného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze.

Literature:

- Bocák, P. Dóza, M. Fiskální pravidlo, diskuzní materiál pro jednání NERV, Praha 2011, běžně dostupné z www.vlada.cz, str. 3

Contact – email

Kouba.stanislav@gmail.com