

Marek Antoš

FINANČNÍ ÚSTAVA: RADĚJI MAJÁK NEŽ STĚŽENÍ!

Abstrakt: Článek se věnuje ústavně zakotveným rozpočtovým omezením, která se v současné době šíří v členských státech Evropské unie, mj. jako důsledek přijatého Fiskálního kompaktu. Jeho základní tezí je, že tato omezení jsou vhodným a užitečným institutem, jsou-li nastavena správně. Nejprve se proto obecně věnuje parlamentní pravomoci schvalovat rozpočet a dokazuje, že její omezení v zájmu ochrany udržitelnosti veřejných financí je nejen přípustné v demokratickém státě, ale dokonce podporuje původní smysl, pro který byla parlamentu svěřena. Dále charakterizuje různé typy numerických i institucionálních rozpočtových pravidel a hodnotí je podle jejich efektivity a proti-cyklického charakteru. Na základě těchto kritérií dochází k závěru, že optimálním modelem je kombinace numerického pravidla limitujícího strukturální deficit s nezávislou rozpočtovou radou s poradním postavením, která přispěje ke kolektivnímu vynucování numerického pravidla ze strany voličů a účastníků finančního trhu. Smyslem má být podpora, nikoliv odstranění politického procesu v rozpočtových otázkách. V závěru se článek věnuje hodnocení konkrétních legislativních návrhů, které byly v České republice předloženy, a doporučuje jejich úpravy.

Klíčová slova: finanční ústava, rozpočtová omezení, dluhové brzdy, rozpočtová pravomoc parlamentu, rozpočtové rady

„Nejdřív připluješ k Seirénám; ty zmámí každého, kdo se jen přiblíží k nim. Kdo jednou na jejich ostrov bezděky přijde a hlas jejich slyší, toho již nespátří žena a kolem toho se nikdy již děti nesběhnou. Seirény zmámí ho zpěvem. (...) Jeď klidně mimo, plavcům však zalep raději uši voskem z medových pláství, aby jich neslyšeli. Chceš-li je slyšeti sám, rozkaž, ať přiváží tebe k stěžni, za ruce za nohy, stojícího, a utáhnou pevně lano! Pak můžeš slyšet rozkošný jejich zpěv. Budeš-li však plavec zapřísahati a budeš-li řvát, aby tě rozvázali, ať ještě víc utáhnou lana!“

– Homér: *Odysseia*¹

ÚVOD

Během bezmála dvaadvaceti let existence byla Ústava novelizována osmkrát, průměrně jednou za dva a tři čtvrtě roku. Pokusů však bylo učiněno řádově více;² nejčastěji bylo navrhováno zavedení přímé volby prezidenta, k čemuž v posledku došlo,³ a rozšíření možnosti konat celostátní referendum, zpravidla včetně lidové iniciativy, k čemuž naopak – dosud – nedošlo. Podobným evergreenem se však pomalu stávají i návrhy na zavedení nějaké formy rozpočtového omezení (*budget constraint*), pro které se často používá označení dluhová brzda (*debt brake*) či finanční ústava (*fiscal constitution*). Různé návrhy v tomto směru, vládní i poslanecké, byly zatím podány čtyřikrát: v letech

¹ HOMÉR. *Odysseia*. Překl. Vladimír Šrámek. Praha: Academia, 2012, s. 214.

² Srov. statistiku uvedenou v SUCHÁNEK, R. Nepohodlné články Ústavy aneb co nezměníme, to pomíneme nebo vyložíme. In: P. Mlsna et al. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011, s. 97.

³ Pro podrobný rozbor vývoje těchto návrhů srov. KUDRNA, J. Přímá volba prezidenta – konec cesty trvajících 23 let. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2011, č. 4, s. 9–26.

1998, 2002, 2012 a 2013.⁴ A vzdor jejich neúspěchu vláda v současné době pracuje na dalším návrhu.⁵ Je k tomu motivována mj. svým záměrem⁶ přistoupit k evropské Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (zjednodušeně označované jako Fiskální kompakt).⁷ Ta obsahuje závazek, aby státy „přednostně na ústavní úrovni“ (čl. 3 odst. 2) zavedly smlouvou předepsaná rozpočtová omezení. Tato povinnost se sice bez dalšího vztahuje pouze na ty signatářské státy, které jsou součástí eurozóny, smlouva nicméně umožňuje, aby se k ní dobrovolně přihlásily i ostatní formou tzv. *opt-in* (čl. 14 odst. 5).⁸

Přijetí předchozích návrhů bylo poněkud nevládné, a to jak ze strany politiků, tak ze strany odborné obce. Pokud jde o rezervovaný přístup politiků, svědčí o něm nejen samotné výsledky hlasování v Poslanecké sněmovně, ale také názory vyjádřené v rozpravě při jejich projednávání. Ilustrativní je vystoupení poslance A. Sedláčka (ČSSD) v únoru 2014: „*Já osobně jsem dokonce přesvědčen, že navrhovaný zákon není plně v souladu s ústavním pořádkem ČR, a naopak jsem přesvědčen, že právě tento ústavní zákon porušuje naši Ústavu (sic!). Především tím, že výrazně omezuje pravomoci a kompetence nejen Poslanecké sněmovny a vlády, ale zejména samospráv územně samosprávných celků a veřejnoprávních institucí. (...) Nehodlám podpořit zákon, který omezuje demokratické rozhodování Poslanecké sněmovny a který omezuje práva zákonodárců.*“⁹ Názor převážné části odborné obce pak asi nejlépe vystihl V. Šimíček v úvodním slovu ke sborníku příspěvků z konference Finanční ústava, která se k tomuto tématu na podzim 2012 konala na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně: „*[P]rakticky všechny příspěvky, které zazněly na konferenci (...), [se] k navrhovanému ústavnímu zakotvení ‚dluhové brzdy‘ stavějí s větší či menší mírou skepse. Za organizátory konference musím dokonce vyslovit lítost nad tím, že se nám nepodařilo najít žádného odborníka, který by byl ochoten*

⁴ Srov. sněmovní tisky č. 32 (3. volební období Poslanecké sněmovny), č. 115 (4. volební období), č. 821 (6. volební období) a č. 25 (7. volební období).

⁵ Srov. návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, který byl dne 26. 5. 2014 rozeslán do připomínkového řízení (dostupný z Aplikace o/dok, <http://www.odok.cz/>, PID: KORN9KGM74YC).

⁶ Viz Programové prohlášení vlády ČR ze dne 12. února 2014: „*Stabilizace hospodářské a měnové situace v Evropské unii je prvořadým zájmem České republiky. Vláda podpoří kroky směřující k hlubší koordinaci hospodářské a fiskální politiky a k obnově důvěry v evropský finanční sektor a přehodnotí dosavadní zdrženlivá stanoviska k měnové integraci a finanční spolupráci. Jako výraz odpovědné fiskální politiky se vláda připojí k fiskálnímu paktu (Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii) a vzhledem k úzkému propojení českého finančního sektoru s evropským bude aktivně hájit své zájmy ve vznikající bankovní unii, včetně přípravy na přistoupení.*“ (Dostupné z <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>.)

⁷ Pro podrobnější výklad k této smlouvě, především z pohledu evropského práva, srov. zejm. SYLLOVÁ, J. Rozpočtová „odpovědnost“ na úrovni evropského a ústavního práva. In: V. Šimíček (ed.). *Finanční ústava*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 64–73; KŘEPELKA, F. Čas dluhových brzd v Evropské unii. In: V. Šimíček (ed.). *Finanční ústava*, s. 74–91; TOMÁŠEK, M. Proměny sankčních mechanismů ve světle smlouvy o rozpočtové odpovědnosti. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2012, č. 1, s. 33–42; KUSÁK, M. – PÍTROVÁ, L. a kol. Právní aspekty Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2012, č. 1, s. 43–68 a GRINC, J. – KAUTSKÝ, J. Argumenty k vnitrostátnímu posouzení obsahu fiskálního paktu. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2012, č. 1, s. 117–138.

⁸ Ze sedmi států, u kterých tato možnost připadá v úvahu, tak dosud učinily 3 (Bulharsko, Dánsko a Rumunsko), na rozdíl od zbývajících 4 signatářských států (Litva, Maďarsko, Polsko, Švédsko), které rovněž stojí mimo eurozónu. (Srov. přehled uvedený na stránce <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database?command=details&id=&lang=en&aid=2012008&doclang=EN%22.>)

⁹ Stenozáznam z 6. schůze Poslanecké sněmovny v 7. volebním období, 11. února 2014.

*smysluplnost této ústavní změny hájit. (...) Mám za to, že diskuse na konferenci i tento sborník přesvědčivě ukazují, že od ústavního zakotvení rozpočtové odpovědnosti nelze očekávat téměř nic pozitivního.*¹⁰

Vzhledem k tomu, jaký byl obsah dosud předložených návrhů, se mi tato skepse jeví jako celkem pochopitelná. Kvůli špatnému provedení bychom však podle mého názoru neměli šmahem odmítat celou myšlenku. Cílem tohoto článku je předvést, že ústavní rozpočtová omezení mohou být smysluplná a efektivní, aniž by zároveň narušovala principy demokratického právního státu. Záleží však na jejich konkrétním obsahu: jejich účelem by nemělo být odstranění, ale naopak podpora politického procesu v rozpočtových otázkách. V následujícím textu se proto nejprve budu věnovat rozpočtové pravomoci parlamentu a jejím limitům, abych ukázal, že její omezení nejsou v demokratickém státě nutně nepřijatelná. Následně přejdu k jednotlivým modelům rozpočtových omezení, přiblížím kritéria, podle kterých by měla být hodnocena, a dojdou k návrhu jejich kombinace, kterou považuji za optimální. Konečně v poslední části se budu věnovat dosud poslednímu návrhu, který je projednáván na úrovni vlády, a poukážu na některé jeho slabiny.

1. ROZPOČTOVÁ PRÁVOMOC PARLAMENTU: HISTORIE, FUNKCE A LIMITY

Fiskální pravomoc, v anglosaském světě půvabně označovaná jako „vláda měšcem“ (*power of purse*), patří mezi základní pravomoci parlamentu.¹¹ Obsahuje nejen výhradní právo ukládat daně,¹² ale také právo rozhodovat o tom, na jaké účely budou vybrané prostředky použity. Parlament určuje příjmy a výdaje státního rozpočtu, a tím rozhoduje i o tom, zda bude rozpočet vyrovnaný, přebytkový či deficitní.

Počátky této parlamentní pravomoci sahají do roku 1215, kdy byl anglický král Jan Bezzemek dotlačen k přijetí slavné *Magny Charty Libertatum*. V ní (čl. 12 a 14) se anglický král zavázal, že nebude vybírat žádné daně bez souhlasu šlechty. Králové však měli tendenci toto omezení na příjmové stránce „rozpočtu“ obcházet tím, že své výdaje kryli zadlužováním a spoléhali na to, že parlament nakonec bude muset dát souhlas k odvodům nutným pro jejich splacení. V průběhu staletí si proto parlament postupně vybojoval právo schvalovat také výdaje, což bylo stvrzeno přijetím *Bill of Rights* v roce 1689.¹³ Současně s tímto postupným přesunem rozpočtové pravomoci k parlamentu docházelo také k její demokratizaci. Nevolená Sněmovna lordů tak postupně ztratila právo veta vůči finančním zákonům: nejprve v rovině ústavních zvyklostí a na začátku 20. století – po konfliktu s Dolní sněmovnou, který vyústil v přijetí *Parliament Act of 1911* – i v rámci psaného práva.¹⁴

¹⁰ ŠIMÍČEK, V. Úvodem. In: V. Šimíček (ed.). *Finanční ústava*, s. 8. V odkazovaném sborníku skutečně převažují skeptické názory, srov. zejména příspěvky J. Šímy, J. Blažka, K. Šimky, P. Holländera a J. Kysely, zatímco k opačnému pohledu se ve svém příspěvku jednoznačně přihlásila jen J. Syllová.

¹¹ OLSON, D. M. *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*. New York: M. E. Sharpe, 1994, s. 6.

¹² V českém kontextu k tomu srov. MORAVEC, O. Není daně bez zákona? *Bulletin advokacie*. 2014, č. 5, s. 66–73.

¹³ WEHNER, J. *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control*. New York: Palgrave Macmillan, 2010, s. 3.

¹⁴ *Ibidem*, s. 6.

Lze se tedy domnívat, že parlamentní kontrola nad rozpočtem má přinejmenším z historického pohledu dvě základní funkce, řídí se dvěma základními principy. Zpravidle jde o demokratickou kontrolu nakládání s veřejnými prostředky a projev zásady „*no taxation without representation*“ (princip demokratické legitimacy rozpočtu). Nejde však o funkci jedinou: neméně důležitá, a historicky dokonce původnější, je také funkce jakési pojistky proti zadlužování a garance fiskální disciplíny (princip udržitelnosti veřejných financí).

Tuto funkci ve většině zemí úspěšně plnila až do druhé světové války, a to především díky tomu, že deficitní hospodaření státu se – s výjimkou mimořádných období – považovalo za nemorální. Tato představa však vzala za své: primárně pod vlivem převažujícího keynesiánství,¹⁵ ale paradoxně i v důsledku oponující neoklasické ekonomické teorie, která prosazuje stále daňové sazby, a to i za cenu dočasného schodku státního rozpočtu.¹⁶ Deficity se staly novým standardem, což počínaje 70. lety 20. století vedlo ve většině vyspělých zemí ke strmému nárůstu státního zadlužení.

Ekonomové toto chování vysvětlují přirozeným sklonem k deficitům (*deficit bias*), který je definovaný jako „*tendence vytvářet rozpočtové deficity, které odporují střednědobé udržitelnosti veřejných financí*“.¹⁷ Hlavním důvodem je skutečnost, že vlády často dávají přednost svým krátkodobým cílům, zejména svému znovuzvolení, před cíli dlouhodobými, jako jsou zdravé veřejné finance.¹⁸ Jiným důvodem je tzv. problém obecní pastviny neboli kolektivního statku (*common-pool problem*), který způsobuje, že nejen vláda, ale také každý jednotlivec, respektive zájmové skupiny ve společnosti se snaží maximalizovat svůj užitek bez ohledu na náklady, které to přinese společnosti jako celku, zvláště pokud se tyto náklady projeví až v dlouhodobé perspektivě.¹⁹

Specifickým problémem, který působí vedle sklonu k deficitům, je navíc často pro-cyklická fiskální politika státu. Keynesiánská ekonomická teorie doporučuje, aby stát vyhlazoval ekonomický cyklus tím, že v době ekonomických krizí bude utrácet více (a nahrazovat tak výpadek v soukromé poptávce), zatímco v době konjunktury své výdaje omezí. Ve skutečnosti se však státy často chovají opačně: i v době konjunktury hospodaří s deficitem, který po nástupu ekonomické krize vlivem snížení daňových příjmů a nárůstu sociálních nákladů (např. podpory v nezaměstnanosti) naroste do natolik neúnosné výše, že to stát uprostřed krize donutí šetřit, což ekonomiku dále poškodí.²⁰ Pro příklad není třeba chodit daleko: právě touto zkušeností v uplynulých letech prošla i Česká republika.

¹⁵ Srov. SAMUELSON, P. A. *Ekonomie*. Praha: Svoboda, 2007, s. 466 či FRANK, R. H. – BERNANKE, B. S. *Ekonomie*. Praha: Grada, 2002, s. 618–619.

¹⁶ WROBEL, R. M. Balanced Budget Rules in Europe: A Comparative Institutional Analysis. *International Area Studies Review*. 2008, č. 1, s. 156.

¹⁷ CORBACHO, A. – SCHWARTZ, G. Fiscal Responsibility Laws. In: M. S. Kumar a T. Ter-Minassian (eds). *Promoting Fiscal Discipline*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007, s. 59.

¹⁸ AYUSO-I-CASALS, J. et al. Beyond the SGP – Features and Effects of EU National-level Fiscal Rules. In: *The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes: Workshop*. Brussels: European Commission, 2007, s. 655.

¹⁹ FÖLSCHER, A. A Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse. *OECD Journal on Budgeting*. 2006, č. 2, s. 139.

²⁰ Srov. BALASSONE, F. – KUMAR M. S. Cyclical Policy of Fiscal Policy. In: M. S. Kumar a T. Ter-Minassian (eds). *Promoting Fiscal Discipline*, s. 19–35.

Empirické studie²¹ tak prokazují, že rozpočtová pravomoc parlamentu nadále není schopna plnit jednu ze svých základních funkcí, tedy garantovat udržitelnost veřejných financí. Snaha hledat jiné způsoby, jak její plnění zajistit, je tedy zcela legitimní. Podrobněji se těmto způsobům budu věnovat v další části tohoto článku, obecně však platí dvě základní možnosti. Zaprvé je to částečné přenesení rozpočtové pravomoci na nějaký jiný (nezávislý) státní orgán, podobně jako když byla v minulosti monetární politika svěřena nezávislým centrálním bankám. A/ nebo, zadruhé, svázat parlament určitými (ústavními) pravidly, jinými slovy zavést určité limity jeho diskrece v rozpočtových otázkách. Je zjevné, že obě možnosti znamenají omezení rozpočtové pravomoci parlamentu, a tím vlastně i zásah do prvního z obou principů, kterými se řídí, tedy do principu demokratické legitimacy rozpočtu. Tento zásah je ale ospravedlněn ochranou principu udržitelnosti veřejných financí. Oba principy se tak dostávají do konfliktu, což vytváří potřebu jejich vzájemného vybalancování a optimalizace. Ta je ostatně pro ústavní právo typická.²²

Je přitom dobré připomenout, že myšlenka rozpočtových omezení není nikterak nová a neměli bychom si ji spojovat jen s nedávnou světovou finanční a ekonomickou krizí, respektive s krizí suverénního dluhu v eurozóně. První ústavní články, které omezovaly parlamenty v jejich právu schvalovat deficitní rozpočty, byly přijaty již v polovině 19. století ve Spojených státech amerických, a to na úrovni jednotlivých států.²³ Šlo o reakci na sérii rozpočtových krizí, ke kterým došlo v důsledku vysokých veřejných výdajů do velkých infrastrukturních projektů, jako bylo budování železnic a průplavů. Státy se kvůli nim zadlužily s předpokladem, že později vše splatí z výnosů mýtného a dalších poplatků. K tomu však nedošlo, částečně i kvůli finanční krizi a následnému ekonomickému poklesu.²⁴ Na rozdíl od předchozích obdobných případů Kongres odmítl převzít odpovědnost za tyto dluhy a uhradit je z federálního rozpočtu, což vedlo k tomu, že během dvou let 1841 a 1842 zbankrotovalo devět států, které nebyly schopny dostát svým závazkům.²⁵ V bezprostřední reakci na tyto problémy byly v deseti státech přijaty ústavní novely, které zakotvily různé varianty dluhových brzd.²⁶ Ty se následně rozšířily i do dalších států USA: nedávná studie z roku 2008 ukazuje, že ve 41 z 50 států právo parlamentu přikazuje přijmout vyrovnaný (či přebytkový) rozpočet a v 37 státech je stanoveno, že guvernér případný deficitní rozpočet nesmí podepsat. Tato pravidla se v různých státech různě kombinují, jen ve čtyřech státech²⁷ však neplatí ani jedno z nich.²⁸

²¹ Srov. AYUSO-I-CASALS, J. et al. Beyond the SGP – Features and Effects of EU National-level Fiscal Rules, s. 655 a 657 a tam citované zdroje.

²² Srov. WINTR, J. *Ríše principů: Obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2006, s. 66–72 či ONDŘEJEK, P. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012, zejm. s. 58–80.

²³ Podrobněji viz MALLEGNEM van, P. (Un)Balanced Budget Rules in Europe and America. In: M. Adams – F. Fabbrini – P. Larouche (eds). *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Oxford: Hart Publishing, 2014, s. 151–180.

²⁴ HENNING, R. C. – KESSLER, M. *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*, Working Paper WP 12-1. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2012, s. 6.

²⁵ SCHRAGGER, R. C. Democracy and Debt. *The Yale Law Journal*. 2012, s. 861.

²⁶ WALLIS, J. J. Constitutions, Corporations, and Corruption: American States and Constitutional Change, 1842–1852. *Journal of Economic History*. 2005, č. 1, s. 234.

²⁷ Indiana, New Hampshire, Vermont a Washington.

²⁸ NATIONAL ASSOCIATION OF STATE BUDGER OFFICERS: *Budget Processes in the States: Summer 2008*. Washington, D.C.: National Association of State Budget Officers, 2008, s. 40.

Je mimochodem pozoruhodné, že přijímání těchto ústavních dodatků nebylo nijak vynucováno ani propagováno ze strany federálních orgánů.²⁹ Po jejich přijetí volali samotní občané, kteří v nich viděli způsob jak podpořit řádné fungování politického procesu a odstranit jeho nedostatky.³⁰ Z tohoto úhlu pohledu je tedy dokonce možné dojít k závěru, že přestože ústavní rozpočtová omezení limitují diskreci demokraticky zvoleného parlamentu, ve skutečnosti ani neznamenají omezení principu demokratické legitimacy rozpočtu, nýbrž podporu demokratického politického procesu.

2. TYPY ROZPOČTOVÝCH OMEZENÍ A JEJICH ÚČINNOST

Jak již jsem naznačil výše, existují dvě základní možnosti jak na úrovni ústavního práva vyloučit či alespoň omezit přirozený sklon vlád a parlamentů k deficitům. První z nich je zakotvení určitých věcných limitů, které musí parlament (a vláda) dodržovat při přijímání státního rozpočtu a hospodaření s veřejnými financemi. Příkladem takového limitu je zmíněný zákaz přijetí deficitního státního rozpočtu, tak jak si jej zakotvily státy v USA. Druhou možností, jak odstranit nedostatky parlamentního schvalování rozpočtů, je přenesení této pravomoci či její části na nezávislý a nevolený orgán, pro nějž se nejčastěji používá označení rozpočtová rada (*fiscal council, independent fiscal institution*), jehož úkolem bude péče o dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Podle toho, která z těchto variant je zvolena, se pak mluví o numerických nebo institucionálních fiskálních pravidlech, případně o jejich kombinaci.

2.1 Institucionální fiskální pravidla

Myšlenka částečné delegace rozpočtové pravomoci na nezávislé rozpočtové rady je inspirovaná úspěchem konceptu nezávislých centrálních bank. Přesun monetární politiky, zjednodušeně řečeno tisknutí peněz, z kompetence vlády, měl zjevně pozitivní důsledek v podobě dlouhodobé měnové stability. Je pozoruhodné, že tento koncept není zpochybňován jako nedemokratický; ba naopak, v českém kontextu je nezávislost centrální banky na volených politických orgánech úzkostlivě střežena Ústavním soudem.³¹ Kombinace velmi silných pravomocí a slabé demokratické legitimacy přitom jinak v demokracii zpravidla není typická. Vysvětlením by snad mohlo být, že jde o natolik starý a zaužívaný koncept, že už o něm (a jeho demokratickém deficitu) nikdo nepřemýšlí. Po mém soudu je však důvodem spíše to, že se osvědčil jako funkční a účinné řešení společenského problému s opakovanými případy znehodnocení měny, který se v rámci demokraticky volených orgánů řešit nedařilo.³²

²⁹ HENNING, R. C. – KESSLER, M. *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*, s. 10.

³⁰ WALLIS, J. J. *Constitutions, Corporations, and Corruption: American States and Constitutional Change, 1842–1852*, s. 248.

³¹ Srov. nálezy ÚS sp. zn. Pl.ÚS 59/2000 a Pl.ÚS 14/01.

³² Pro podrobnou komparativní analýzu nezávislých orgánů, jejich funkcí a ústavní pozice srov. SAJÓ, A. *Independent Regulatory Authorities as Constitutional Actors: A Comparative Perspective. Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica*. 2007, s. 5–52. V českém prostředí se tomuto tématu dlouhodobě a velmi zdařile věnuje J. Handrlica (srov. zejm. práci HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009).

Pokud se tedy díky přenosu pravomoci na nezávislý orgán podařilo vyřešit problém s nerozumným výkonem monetární politiky, aniž by to vyvolalo zásadní pochybnosti o demokratické legitimitě tohoto řešení, neměli bychom stejnou léčbu naordinovat i fiskální politice? Řada ekonomů se domnívá, že ano, přinejmenším do určité míry.³³ Debrun, Hauner a Kumar připomínají čtyři kritéria, která se v ekonomické teorii používají pro posouzení, zda má být určitá pravomoc (respektive vytváření politiky pro určitou oblast) delegovaná na nezávislý orgán:

1. Výkon dané pravomoci volenými zástupci vede ke společensky škodlivým závěrům.
2. Existuje široká shoda na tom, jak vypadá rozumný výkon této pravomoci.
3. Delegovaná pravomoc by neměla být primárně distributivní, ani by neměla mít velký distribuční důsledek.
4. Delegování by nemělo vést k velkým problémům s koordinací mezi politikami v různých oblastech.³⁴

Podle jejich názoru přitom platí, že zatímco monetární politika tato kritéria splňuje, u fiskální politiky to není tak jednoznačné. Za vhodné řešení proto považují jen částečné delegování rozpočtové pravomoci: nezávislý orgán by měl podle nich rozhodovat pouze o tom, jaká má být celková bilance státního rozpočtu (tj. o výši jeho schodku či přebytku, respektive o jeho vyrovnanosti), zatímco všechny ostatní otázky by zůstaly v kompetenci parlamentu.³⁵ Jinak řečeno, parlament by si podržel plnou kontrolu nad tím, jaká má být výše příjmů a výdajů státního rozpočtu i jak mají být rozpočtové prostředky získány a za co utraceny, nesměl by však překročit celkovou bilanci, kterou by pro daný rozpočtový rok stanovila nezávislá rozpočtová rada.

Jde bezpochyby o zajímavé řešení, které by snad mohlo být považováno za jakousi „zlatou střední cestu“. Přesto se domnívám, že je nevhodné. Souhlasím s tím, že rozhodování o míře a způsobu redistribuce zdrojů ve společnosti je klíčové a navýsost politické: k čemu by byly volby, kdyby zvolení zástupci nemohli rozhodovat o daních nebo o výši sociálních dávek. Tato část fiskální politiky tedy bezesporu musí zůstat v kompetenci parlamentu. Podle mého názoru ji ale nelze snadno oddělit od té části, kterou by citovaní autoři rádi svěřili nezávislé rozpočtové radě. Proces vytváření rozpočtu je komplikovaný mj. tím, jak úzce je spjat s fungováním státu: jeho prostřednictvím je možné výrazně ovlivnit státní politiku v nejrůznějších oblastech prostě jen tím, že se určitým činnostem dostane či nedostane financování. Navíc nelze přehlédnout, že většina příjmů i výdajů je ve skutečnosti předepsána jinými zákony (jsou tzv. mandatorní). To znamená, že jakákoliv změna, i pokud existuje shoda na tom, že je žádoucí, vyžaduje čas a politické vyjednávání. Zavedení striktního limitu, který by stanovovala rozpočtová rada, by proto mohlo

³³ Jedním z nejvýraznějších představitelů tohoto názoru je C. Wyplosz (srov. práci WYPLOSZ, C. *Fiscal Policy: Institutions vs. Rules*. HEI Working Paper 03/2002. Geneva: The Graduate Institute of International Studies, 2002). V českém kontextu srov. argumentaci v práci A. Geršla a jím dále odkazované zdroje (GERŠL, A. *Political Economy of Public Deficit: Perspectives for Constitutional Reform*. *Czech Economic Review: Acta Universitatis Carolinae Oeconomica*. 2007, č. 1, s. 67–86) či SCHNEIDER, O. *Rozpočtové instituce – evropské zkušenosti a aplikace na Českou republiku*. Studie IDEA 1/2012. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, 2012.

³⁴ DEBRUN, X. – HAUNER, D. and KUMAR, M. S. *The Role for Fiscal Agencies*. In: M. S. Kumar – T. Ter-Minassian (eds). *Promoting Fiscal Discipline*, s. 108–112.

³⁵ *Ibidem*.

snadno vést k institucionálnímu zablokování.³⁶ Jinými slovy tak podle mého názoru ani tato omezená varianta delegace nevyhovuje poslednímu z výše uvedených kritérií.

Za vhodnější variantu považuji možnost tzv. „měkkého řešení“:³⁷ zřízení nezávislé rozpočtové rady, která nebude mít rozhodovací pravomoci ani nebude moci zablokovat přijetí státního rozpočtu v parlamentu. Její úlohou bude místo toho zpracovávání analýz stavu veřejných financí a odhadů jejich budoucího vývoje, případně i „*hodnocení fiskální politiky státu v daném makroekonomickém prostředí*“.³⁸ Její stanoviska by sice neměla právní závaznost, to ale neznamená, že by byla bezvýznamná. Jak ukazují zahraniční zkušenosti, rozpočtové rady a jejich obdoby, jako je například německá Rada ekonomických expertů, dokáží díky svému nezávislému postavení a mediálnímu obrazu odborníků výrazně ovlivňovat veřejné mínění, což jim poskytuje nezanedbatelný vliv, zvláště je-li zakotvena povinnost vlády veřejně zdůvodnit své kroky, jsou-li v rozporu s doporučením rady (tzv. pravidlo „vyhov, nebo vysvětli“, „*comply or explain*“).³⁹ Užitečnost podobných nezávislých orgánů ostatně i v českém kontextu potvrzují zkušenosti s působením Veřejného ochránce práv, který sice nemá mnoho rozhodovacích pravomocí, kterými by mohl přímo zasáhnout do konkrétního případu, přesto svůj vliv dokáže uplatňovat silou přesvědčivosti.⁴⁰

2.2 Numerická fiskální pravidla

Druhým typem rozpočtových omezení jsou numerická fiskální pravidla, která lze charakterizovat jako „*trvalé omezení fiskální politiky, definované zpravidla na základě některého z indikátorů stavu veřejných financí*“.⁴¹ V závislosti na tom, jaký indikátor používají, tato pravidla můžeme dále dělit na dluhové brzdy, výdajová pravidla či pravidla omezující deficity.

Dluhová brzda (dluhový strop) je typicky formulovaná jako maximální povolené zadlužení státu nebo veřejného sektoru,⁴² a to relativně ve vztahu k výši HDP. Na první pohled jde o rozumný přístup, který míří na jádro problému. Státní rozpočet může být čas od času v deficitu, obzvláště v době krizí, čemuž takto formulované pravidlo nebrání, celkové zadlužení však nesmí překročit mez, za kterou již stát není schopen své dluhy (a úroky z nich) splácet. Ve skutečnosti však tato pravidla mají dva problémy.

³⁶ Jedinou zemí v Evropě, jež si ústavně zakotvila pravidla, která se tomuto řešení úzce blíží, je Maďarsko. Riziko neřešitelného konfliktu institucí přitom patří mezi důvody, proč je tato úprava často kritizována (srov. např. ZBÍRAL, R. Nezávislé rozpočtové instituce. In: Šimíček, V. (ed.). *Finanční ústava*, s. 182–204; ANTOŠ, M. Fiscal stability rules in Central European Constitutions. In: M. Adams – F. Fabbrini – P. Larouche (eds). *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, s. 205–222 či KOZIEL, M. Limitace veřejného zadlužování v zemích Visegrádské čtyřky. *Jurisprudence*. 2014, č. 3, s. 31).

³⁷ Toto označení používá WYPLOSZ, C. *Fiscal Policy: Institutions vs. Rules*, s. 81.

³⁸ DEBRUN, X. – HAUNER, D. – KUMAR, M. S. The Role for Fiscal Agencies, s. 115.

³⁹ Srov. SCHNEIDER, O. *Rozpočtové instituce – evropské zkušenosti a aplikace na Českou republiku*, s. 7.

⁴⁰ Na myšlenku, že zde existuje tato paralela, mne přivedla Zuzana Vikarská.

⁴¹ KOPITS, G. – SYMANSKÝ, S. *Fiscal Policy Rules*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1998, s. 2.

⁴² Veřejné zadlužení je vhodnější měřítko, protože vedle samotného státního dluhu odráží i dluh dalších veřejných institucí. Brání tím také jeho případnému účelovému přesouvání do jiných státních institucí. Český návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (diskutovaný níže v části 4.) do této kategorie řadí například územní samosprávné celky, organizační složky státu, příspěvkové organizace, státní fondy, veřejné vysoké školy, zdravotní pojišťovny apod. (§ 2).

Prvním a menším z nich je otázka určení maximální hranice dluhu: neexistuje žádný všeobecný ani „vědecký“ konsenzus, jaké zadlužení je ještě rozumné, takže jakékoliv stanovené procento je do značné míry arbitrární. Velmi dobře to ilustruje způsob, jakým se došlo k zakotvení maximálního dovoleného zadlužení ve výši 60 % HDP v Maastrichtské smlouvě, odkud se toto číslo bez dalšího přebírá i do novějších evropských smluv. Více než o výsledek expertního posouzení šlo o dílo náhody: odvozeno bylo od průměrného zadlužení členských států Evropských společenství v okamžiku finalizace znění smlouvy.⁴³ Nejde přitom jen o evropské právo: i v případech, kdy se dluhový strop přijímá čistě na úrovni státu bez jakéhokoliv nadnárodního kontextu, je jeho výše často ovlivněna konkrétní aktuální situací, ať už je cílem její zachování nebo zlepšení. V Maďarsku a na Slovensku tak byl – v zásadě z politických důvodů v období pravicových vlád – zaveden dluhový strop ve výši 50 %, což bylo a je citelně pod současnou úrovní.⁴⁴ Ilustrativní je i historie vládních návrhů v České republice. Maximální strop je v nich sice stanoven shodně ve výši 60 % HDP, ale zatímco podle návrhu Nečasovy vlády z roku 2012 měl korekční mechanismus začít „zabírat“ při překročení 40% zadlužení, tj. dopadl by už na následující vládu, v nynějším návrhu, který projednává Sobotkova vláda, byla tato hranice posunuta na 55 %, ⁴⁵ takže bezpečně nad současným stavem ve výši zhruba 46 %.⁴⁶

Druhý problém je závažnější: dluhové brzdy už ze své podstaty nefungují správně. V dobrých časech, kdy je úroveň zadlužení hluboko pod stanoveným stropem, vlastně nefungují vůbec: tendence vlád k deficitům nijak neomezují, což můžeme ukázat na fiskálním vývoji v České republice. V letech 1999–2008 jsme prožívali období značného ekonomického rozkvětu, HDP v této dekádě rostl průměrně o velmi dobré 4,2 % ročně. Přesto vlády – v rozporu s keynesiánskou teorií – hospodařily s deficitními rozpočty, kvůli čemuž se veřejný dluh zvýšil z 340 na 1104 miliard korun, což v nominálním vyjádření představuje více než trojnásobek. Vyjádřeno relativně k HDP to ovšem znamenalo jen zvýšení zadlužení z 16 % na 29 % HDP (méně než dvojnásobek), tedy o třináct procentních bodů a stále bezpečně pod dluhovým stropem. Problém nastal až v okamžiku ekonomického poklesu, kdy se zároveň projevil dva jevy. První je čistě matematický: kvůli recesi se sníží HDP, což bez dalšího vede k nárůstu relativního státního zadlužení, vyjádřeného právě jako podíl k HDP. Pokud by v tu chvíli stát chtěl udržet své zadlužení ve vztahu k HDP na konstantní úrovni, musel by svůj dluh aktivně snižovat, tj. hospodařit s přebytkovým rozpočtem a dluhy splácet, což by ovšem aktuální ekonomické problémy ještě dál prohloubilo. Ve skutečnosti se děje pravý opak, a to zejména díky druhému jevu, kterým je nástup automatických stabilizátorů. Kvůli recesi se sníží daňové příjmy státu (zaměstnanci i podnikatelé méně vydělávají i utrácejí) a zároveň se zvýší sociální výdaje (např. podpory v nezaměstnanosti), což dohromady způsobí citelný tlak na bilanci státního rozpočtu. V případě České republiky vedlo současné působení obou jevů k tomu,

⁴³ WYPLOSZ, C. *Fiscal Policy: Institutions vs. Rules*, s. 79.

⁴⁴ ANTOŠ, M. Dluhové brzdy ve střední Evropě: proč všichni nemluvíme německy? In: V. Šimíček (ed.). *Finanční ústava*, s. 100–103.

⁴⁵ Srov. čl. 5 odst. 3 sněmovního tisku č. 821 (6. volební období) a čl. 6 návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, který byl dne 26. 5. 2014 rozeslán do připomínkového řízení (dostupný z Aplikace o/dok, <http://www.odok.cz/>, PID: KORN9KGM74YC).

⁴⁶ Zdrojem všech makroekonomických údajů v tomto a následujícím odstavci je Český statistický úřad: *Česká republika: hlavní makroekonomické ukazatele*. Dostupné z <http://www.czso.cz/>.

že v letech 2008–2012 veřejný dluh narostl ze zmíněných 29 % na 46 % HDP: o sedmáct procentních bodů během pouhých pěti let, z toho jen v prvním krizovém roce 2009 téměř o šest procentních bodů. Na tomto vývoji by přitom dluhový strop ve výši 60 % HDP, i kdyby byl býval ústavně zakotven už v devadesátých letech, nezměnil vůbec nic. V období ekonomického růstu by vlády nijak neomezoval; a když by po příchodu recese relativní zadlužení státu (v % HDP) skokově vzrostlo, v dané chvíli už by tomu žádná rozumná vláda nemohla účinně čelit.

Jako účinnější forma numerických fiskálních pravidel se tedy jeví výdajová pravidla, přestože na první pohled směřují na jiný cíl. Místo aby omezovala veřejný dluh či deficit veřejných rozpočtů, věnují se veřejným (státním) výdajům a stanovují maximální procento, o které se mohou v meziročním pohledu zvýšit.⁴⁷ Jde o chytrou metodu jak v tučných letech omezit „porcování medvěda“ (*pork-barreling*). Cílem je dosáhnout toho, aby se během období ekonomického růstu, kdy rostou daňové příjmy a klesají sociální náklady, takto získané rozpočtové rezervy použily raději na splácení starého dluhu než k novému utrácení. Kdyby se toto pravidlo důsledně dodržovalo, v dlouhodobém pohledu by mohlo výrazně zlepšit stav veřejných financí. Jenže: jeho případné právní (a tím spíš ústavní) zakotvení by znamenalo, že se tím v podstatě navždy zafixuje současná úroveň přerozdělování ve společnosti. Přitom míra zdanění a veřejných výdajů musí být v demokratickém státě předmětem politického procesu a ideologické soutěže mezi zastánci většího a menšího přerozdělování, o jejímž výsledku se pokaždé znovu rozhoduje ve volbách. Je legitimní žádat po parlamentu, aby udržoval rovnováhu mezi příjmy a výdaji, ale nelze mu bránit ve zvyšování výdajů, pokud pro jejich krytí získá dostatečné příjmy.⁴⁸ Přestože tedy výdajové pravidlo považuji za účinný nástroj pro zlepšování státního hospodaření, prostor pro jeho uplatnění vidím jen v rovině politického konsenzu mezi relevantními aktéry na straně vlády i opozice. To není málo: empirické studie ukazují, že právě politický konsenzus ohledně vyrovnaného státního hospodaření má na stav veřejných financí největší pozitivní efekt.⁴⁹ Konsenzu se však stěží dá dosáhnout právní regulací.

Třetím typem numerických fiskálních pravidel jsou pravidla omezující rozpočtové deficity. Jejich základní variantou je jednoduchý příkaz, že schválen smí být pouze rozpočet, který je vyrovnaný či přebytkový. Má ale podobnou slabinu jako dluhové brzdy: v dobrých dobách ekonomického růstu je příliš volné a nenutí vlády vytvářet rezervy či splácet staré dluhy, zatímco v okamžiku ekonomického poklesu by je naopak nutilo provádět rychlé škrty výdajů či zvýšení daní, a tím recesi prohloubit. Úspory v době recese jsou tak jednak nerealistické (zejména kvůli automatickým stabilizátorům, které nastupují bez ohledu na vůli vlády), jednak nerozumné. Někdo by se mohl ptát, proč je tedy právě tento typ fiskálního pravidla tak rozšířený ve Spojených státech: jestli je nefunkční,

⁴⁷ SCHAECHTER, A. – KINDA, T. – BUDINA, N. – WEBER, A. *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset.* IMF Working Paper. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2012, s. 43.

⁴⁸ Tím nechci říci, že bych diskreci parlamentu ohledně míry přerozdělování považoval za zcela neomezenou: jejím limitem je po mém soudu ústavně zaručené právo vlastnit majetek. V případě, že by míra státního přerozdělování, tedy jinými slovy výše zdanění, přesáhla určitou mez, jednalo by se o svého druhu vyvlastnění, které je nepřípustné. Výdajová pravidla však nesměřují jen k vyloučení podobných excesů, nýbrž omezují i drobnější nárůsty veřejných výdajů.

⁴⁹ Srov. WROBEL, R. M. *Balanced Budget Rules in Europe: A Comparative Institutional Analysis.* *International Area Studies Review.* 2008, č. 1, s. 153–168.

nerrealistické a nerozumné, proč už ho dávno nezrušili? Vysvětlení poskytují R. Helland a M. Kessler: americký systém může fungovat díky tomu, že působí jen na úrovni států (a případně nižší), která tvoří jen menšinu veřejných rozpočtů. Zbývajících 60 procent veřejných výdajů je utraceno v rámci federálního rozpočtu, kde žádné omezení nepůsobí, a proto může v době ekonomických recesí plnit stabilizační úlohu.⁵⁰

Sofistikovanější způsob, jak omezit rozpočtový deficit, je tzv. zlaté pravidlo (*golden rule*), podle něhož je dovolen jen takový schodek, který slouží k pokrytí kapitálových výdajů, tedy nikoliv spotřeby. Patrně nejznámějším příkladem jeho použití byl dřívější čl. 115 německého Základního zákona, který stanovil, že „*příjmy získané z půjček nesmí být vyšší než celkový objem investičních výdajů v rozpočtu*“. Základní logika tohoto pravidla spočívá v tom, že se sice na jednu stranu může zdát nespravedlivé, aby současná generace žila na úkor generací budoucích, které budou muset splácet její dluhy, ale na druhou stranu je naopak spravedlivé, aby se budoucí generace podílely na nákladech dlouhodobých investic, ze kterých budou užitek čerpat i ony. Bohužel, jakkoliv se tato varianta jeví rozumná, i ona trpí tím, že není k vládám dostatečně přísná v době ekonomického růstu. To se ostatně prokázalo právě v Německu, kde bylo z tohoto důvodu zlaté pravidlo od roku 2009 nahrazeno přísnější variantou.⁵¹

Tato varianta pravidla omezujícího deficit se nedostatky předchozích dvou variant snaží odstranit změnou časového horizontu: namísto jednoho rozpočtového roku míří na jeden ekonomický cyklus. Cílem je vyrovnaná bilance státních rozpočtů v součtu za celý cyklus: během ekonomického růstu by rozpočty měly být přebytkové, tak aby srovnaly deficity, které následují během ekonomického poklesu. Jinými slovy se toto pravidlo vyjadřuje jako požadavek nulového (či nějak omezeného) strukturálního deficitu, přičemž strukturálním deficitem se rozumí deficit očištěný o vliv aktuální fáze ekonomického cyklu a jednorázové položky. Porovnání strukturálního a běžného deficitu v České republice ukazuje tabulka č. 1, ze které je patrné, že v době ekonomického růstu je strukturální deficit přísnějším kritériem, zatímco během recese naopak.

Tabulka č. 1: Srovnání nominálního a strukturálního deficitu veřejných financí v ČR (v % HDP)⁵²

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Deficit	-3,2%	-2,4%	-0,7%	-2,2%	-5,8%	-4,7%	-3,2%	-4,2%	-1,5%
- cyklická složka	0,0%	0,9%	1,3%	1,3%	-1,1%	-0,5%	-0,1%	-0,6%	-1,1%
- jednorázové operace	-1,5%	-0,7%	-0,3%	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,2%	-2,1%	-0,2%
Strukturální deficit	-1,8%	-2,5%	-1,8%	-3,4%	-4,8%	-4,3%	-2,9%	-1,6%	-0,2%

Pravidlo omezující strukturální deficit skutečně řeší základní problém jiných variant numerických fiskálních pravidel: je dostatečně přísné, aby vlády nutilo k fiskální disciplíně během ekonomického růstu, ale zároveň dostatečně flexibilní, aby jim dávalo prostor

⁵⁰ HENNING, R. C. – KESSLER, M. *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*, s. 14–15 a 20.

⁵¹ Srov. BAUMANN, E. – KASTROP, C. A New Budget Rule for Germany. In: *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges: Papers Presented at the Banca d'Italia Workshop Held in Perugia, 29–31 March, 2007*. Rome: Banca d'Italia, 2007, s. 595–612.

⁵² Zdroj: MINISTERSTVO FINANČÍ. *Makroekonomická předikce České republiky: červenec 2014*. Praha: MFČR, 2014, s. 16.

k opatřením stimulujícím ekonomiku v době recese. Jinými slovy, působí proti-cyklicky; proto ho považuji za optimální řešení.

Nic ale není dokonalé. Potíž spočívá v tom, jak (respektive kdo) určí, jaká je vlastně výše strukturálního deficitu. Jak upozorňuje např. C. Wyplosz, trvání i průběh ekonomického cyklu je pokaždé jiný, což otevírá značný prostor pro arbitrárnost při určování výše strukturálního deficitu.⁵³ Zatímco zjištění nominálního deficitu je prostá účetní operace spočívající v rozdílu mezi příjmy a výdaji, stanovení strukturálního deficitu je výsledkem podstatně sofistikovanější ekonomické úvahy o tom, v jaké fázi cyklu se vlastně v danou chvíli ekonomika nachází. Namísto jednoznačného matematického výpočtu je její podstatou spíše interpretace dat, jejich zhodnocení a kvalifikovaný odhad. Pokud by tato úloha byla svěřena čistě do rukou parlamentu, vlády či ministra financí, rozpočtové omezení by se rázem stalo poněkud méně omezujícím. S trochou nadsázky je možné říci, že – podobně jako právníci – i dva ekonomové mohou dojít ke třem různým názorům. V další části článku se proto pokusím nastínit, jak zařídit, aby fiskální pravidla doopravdy fungovala.

2.3 Účinnost a vynucování fiskálních pravidel

Otázce, do jaké míry jsou fiskální pravidla účinná, se věnuje poměrně velké množství autorů. Problém je ale v tom, že se ne zcela shodují ve svých závěrech. Většina uznává, že nějaký význam mají: existují empirické studie, které našly korelaci mezi zavedením pravidel a zlepšením stavu veřejných financí v dané zemi.⁵⁴ Numerická fiskální pravidla však zpravidla nejsou jediným vysvětlením: studie například ukazují i na korelaci se silnou pozicí ministra financí při vytváření státního rozpočtu a hospodařením s ním.⁵⁵ A především je zde problém endogeneity: i pokud bychom se mohli spolehnout na to, že byla empiricky prokázána korelace mezi fiskálními pravidly a lepším hospodařením, není jisté, že jde současně o kauzalitu. Jinými slovy: vede existence pravidel k větší rozpočtové odpovědnosti státu, a tedy i k lepšímu stavu veřejných financí, nebo je primárním faktorem rozhodnutí státu hospodařit odpovědně a zavedení pravidel už je naopak jeho vnějším projevem? Pokud by platilo to druhé, samotná pravidla by pro zlepšení veřejných financí měla jen minimální význam.

Jasná odpověď na tuto otázku zatím chybí, přinejmenším indicie však existují. J. Ayusio-i-Casals a jeho kolegové zkoumali, jaký efekt měla fiskální pravidla zavedená ve 25 členských státech EU v letech 1990–2005. Podle jejich zjištění se zpravidla krátce po zavedení pravidel snížily vládní výdaje, což naznačuje obrat k hospodárnější fiskální politice. Tento efekt byl však pouze krátkodobý: v pětileté perspektivě už nebyl žádný významný rozdíl mezi zeměmi, které pravidla zavedly a nezavedly.⁵⁶ Ba co víc, výsledky jiné studie ukázaly, že v zemích, kde měla pravidla největší efekt, změna trendu k lepšímu

⁵³ WYPLOSZ, C. *Fiscal Policy: Institutions vs. Rules*, s. 83.

⁵⁴ Srov. např. přehled literatury obsažený v práci CORBACHO, A. – SCHWARTZ, G. *Fiscal Responsibility Laws*, s. 61.

⁵⁵ MULAS-GRANADOS, C. – ONRUBIA, J. – SALINAS-JIMENÉZ, J. *Do Budget Institutions Matter? Fiscal Consolidation in the New EU Member States*. In: *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges: Papers Presented at the Banca d'Italia Workshop Held in Perugia, 29–31 March, 2007*, s. 613–650.

⁵⁶ AYUSO-I-CASALS, J. et al. *Beyond the SGP – Features and Effects of EU National-level Fiscal Rules*, s. 679–680.

nastala už před jejich formálním zakotvením.⁵⁷ Obě tyto studie tak podporují závěr, že nejdůležitějším faktorem pro zlepšení veřejných financí je ve skutečnosti politické rozhodnutí, respektive konsenzus mezi relevantními politickými aktéry. Trefně to vyjadřují X. Debrun a M. S. Kumar: „*Fiskální pravidla jsou primárně projevem tichého porozumění mezi voliči a jejich zástupci, veřejný signál, že je zde vůle dodržovat vzájemně odsouhlasené standardy rozpočtové odpovědnosti. Přijetím pravidel se tak spíše předvádí odhodlání k rozpočtové disciplíně, než že by šlo o pokus potlačit uvážení [parlamentu] a omezit možnost jeho nerozumného použití.*“⁵⁸

Problém je ale v tom, že i když se politický konsenzus (či „tiché porozumění mezi voliči a jejich zástupci“) ukazuje být neefektivnějším řešením, spoléhat jen na jeho existenci a trvání nestačí. Jak už na konci 18. století postřehl J. Madison: „*Kdyby lidé byli anděly, nepotřebovali by vládu. A kdyby lidem vládli andělé, nebyla by potřeba žádná vnější ani vnitřní kontrola vlády.*“⁵⁹ Lidé však anděly nejsou, a proto si přijímají ústavy a v nich různá omezení, která zaručují, že současný konsenzus o důležitých otázkách přetrvává i v budoucnu. Totéž platí i pro rozpočtová omezení: mají-li fungovat dlouhodobě, jejich zakotvení v ústavě je vhodným krokem.

Jde však jen o první krok: pravidla fungují jen tehdy, existuje-li nějaký mechanismus jejich vynucení. V případě jiných ústavních pravidel tuto úlohu plní soudní moc, zejména – alespoň ve většině evropských zemí – ústavní soud. V případě fiskálních pravidel ale vzniká otázka, zda je doopravdy možné se na jejich vynucování soudní cestou spolehnout. Hlavním důvodem je jejich úzký vztah k politickému procesu, který soudy tradičně vede k většímu sebeomezení. Výmluvné jsou v tomto ohledu americké zkušenosti. Analýza tamní judikatury, kterou provedli D. Kelemen a T. Teo, vedla ke zjištění, že vzdor dlouhodobému zakotvení fiskálních pravidel soudy v drtivé většině případů řeší jen otázku dodržení procedury při schvalování rozpočtu, zatímco ochotu přezkoumat materiální soulad rozpočtu s ústavními pravidly projevily jen v hrstce případů. Podle autorů jde o důsledek soudního sebeomezení v rozpočtových otázkách, které ponechává značný prostor pro orgány moci zákonodárné a výkonné.⁶⁰

Důvodem ovšem může být nejen slabší demokratická legitimita soudů, ale také nedostatek expertízy: (ústavní) soudci se zpravidla stávají skvělí právníci, nikoliv ekonomové. Ve větší aktivitě navíc ústavní soudy přirozeně brzdí i jejich charakter „negativního zákonodárce“. Představme si, že by se ústavní soud přece jen rozhodl překročit svůj stín a zrušil zákon o státním rozpočtu pro rozpor s ústavně zakotveným rozpočtovým pravidlem: co by následovalo? Hospodaření podle rozpočtového provizoria a možná i trochu s tím spojeného chaosu, ale rozhodně nikoliv systémové zlepšení veřejných financí. Jejich zlepšení lze totiž jen těžko dosáhnout jednorázově, zrušením nějakého právního předpisu. Nezbytná je naopak pozitivní a spíše dlouhodobá aktivita v exekutivní a zejména legislativní oblasti: zlepšení výběru daní, zvýšení efektivity veřejné správy, změna

⁵⁷ CORBACHO, A. – SCHWARTZ, G. Fiscal Responsibility Laws, s. 71.

⁵⁸ DEBRUN, X. – KUMAR, M. S. Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?. In: *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges: Papers Presented at the Banca d'Italia Workshop Held in Perugia, 29–31 March, 2007*, s. 506.

⁵⁹ MADISON, J. *The Federalist* #51. 1788. Dostupné z <http://www.constitution.org/fed/federa51.htm>.

⁶⁰ KELEMEN, D. R. – TEO, T. K. *Law and Eurozone Crisis*. Paper Prepared for American Political Science Association Annual Convention, August 30 – September 2, 2012, s. 5 a 10.

zákonů upravujících otázky daní a sociálního zabezpečení apod. Všechna tato rozhodnutí však patří do sféry ryzí politiky a nemohou být ústavními soudy nahrazována. Domnívám se proto, že i když by ústavní zakotvení rozpočtových pravidel postupně soudy vedlo k větší aktivitě v ekonomických otázkách, jejich role v této oblasti bude i nadále nanejvýš sekundární a nelze se spolehnout, že by mohly být účinným garantem dodržování těchto pravidel.

Jiným mechanismem by mohlo být uspořádání s nezávislou rozpočtovou radou, které by byla svěřena pravomoc vetovat přijetí státního rozpočtu, pokud nebude splňovat stanovená ústavní kritéria. Toto řešení jsme však již vyloučili výše kvůli vysokému riziku zablokování systému a nízké demokratické legitimitě.

Existuje však i třetí možnost: kolektivní a decentralizované vynucení pravidel. Základní myšlenka je jednoduchá a vychází z toho, že deficit státního rozpočtu není žádná abstraktní účetní položka; pokud vláda hospodaří se schodkem, znamená to, že si musí nějak opatřit chybějící peníze. „Vytisknout“ si je sama nemůže, protože právě kvůli prevenci takového znehodnocení měny bylo vydávání peněz přeneseno na nezávislou centrální banku. A ze stejného důvodu si většina zemí od centrální banky nesmí ani půjčit. Zbývá proto jen možnost obrátit se na finanční trhy: vydat státní dluhopisy a půjčit si od soukromých investorů, bank apod. Ti by se podle konvenčních představ ekonomické teorie měli chovat racionálně, což v tomto případě znamená, že by měli realisticky hodnotit riziko, se kterým je půjčování státu spojeno. Jsou-li veřejné finance ve špatném stavu a stát příliš utrácí, riziko nesplacení dluhu se zvyšuje a investoři by měli reagovat tím, že státu nepůjčí anebo budou přinejmenším požadovat vysoký úrok. Obojí by mělo vládu motivovat (či přímo donutit) k tomu, aby provedla potřebné reformy a stav veřejných financí zlepšila, čímž se systém dostává do rovnováhy.

Bohužel se ukázalo, že model racionálního chování investorů je jen teoretickým ideálem, který v praxi nefunguje. V době ekonomického růstu, kdy je na trhu množství volného kapitálu, poptávka po státních dluhopisech roste, což vede ke snížení úroků: stát se tedy může zadlužovat snadno a levně. A naopak v okamžiku, kdy se dostaví ekonomická krize, tedy právě když má stát největší potřebu deficitního hospodaření, se ochota investorů nakupovat dluhopisy prudce sníží a úroky vyletí nahoru.⁶¹ Jinými slovy, ani od trhů nelze očekávat, že by samy o sobě dokázaly stát přimět k rozumné a proticyklické fiskální politice. D. Kelemen a T. Teo se na základě tohoto poznání pokusili myšlenku kolektivního vynucení posunout o něco dál. Za podstatnou příčinu selhání nastíněného mechanismu považují roztržičnost účastníků trhu, kteří často na věc mají různé názory, což podstatně komplikuje možnost vzájemné koordinace a „decentralizovaného potrestání“ špatně hospodařícího státu.⁶² Řešením by však podle nich mohla být právě numerická fiskální pravidla, fungující jako měřítko fiskální politiky, které trhu poskytne jasnou informaci o tom, jak stát hospodaří. Podle jejich názoru však fiskální pravidla mohou tuto úlohu plnit pouze tehdy, pokud jsou jednoduchá a snadno srozumitelná, což je vede k závěru o nevhodnosti sledování *strukturálního* deficitu, který – jak jsme rozebrali výše – nelze určit jednoznačně a bez sporů o interpretaci.⁶³

⁶¹ SCHRAGGER, R. C. Democracy and Debt, s. 864.

⁶² KELEMEN, D. R. a TEO, T. K. *Law and Eurozone Crisis*, s. 12.

⁶³ *Ibidem*, s. 21–22.

Koncept kolektivního vynucení fiskálních pravidel osobně považuji za velmi přesvědčivý. Jak (snad až příliš) významný vliv mají finanční trhy, jsme mohli vidět v nedávné minulosti, když si nezájemem o státní dluhopisy a tlakem na podstatné zvýšení nabízených úroků v podstatě vynutily demisi italské a řecké vlády, v jejichž schopnost přijít s potřebnými reformami ztratily důvěru. Podceňovat bychom navíc po mém soudu neměli ani voliče: podobně jako po sérii státních bankrotů ve Spojených státech amerických v polovině 19. století, i u nás nyní posílilo poznání, že státní dluh nemůže růst donekonečna, s čímž přichází i větší zájem voličů o hospodaření státu.⁶⁴ Trhy i voliči však skutečně potřebují nějaký jasný maják, podle kterého by se mohli snadno orientovat a na jeho základě nutit vládu a parlament k rozumné fiskální politice. Námitky Kelemena a Tea jsou proto jistě relevantní: maják postavený na bázi strukturálního deficitu svítí poněkud slaběji, tak trochu v mlze, protože o jeho konkrétní výpočet lze vést nekonečné odborné debaty. Přesto se domnívám, že bychom se ho s ohledem na jeho výhody oproti jiným fiskálním pravidlům neměli vzdávat. Za vhodné řešení proto považuji, aby byla současně s jeho ústavním zakotvením zřízena i nezávislá rozpočtová rada, která bude mít za úkol sledovat kroky vlády a parlamentu, mající vliv na hospodaření státu, a poskytovat veřejnosti (kam patří i účastníci trhu) nezávislé expertní hodnocení. Vzhledem ke svému poradnímu postavení přitom nebude omezovat politický proces, ale naopak jej podporovat poskytováním nezávislého pohledu na politiku vlády a parlamentu.⁶⁵ Část mlhy kolem majáku díky tomu zmizí a ten zbytek za jeho proticyklický charakter stojí.

3. HODNOCENÍ DOSUD PŘIJATÝCH ČI NAVRŽENÝCH FISKÁLNÍCH PRAVIDEL V EU A ČR

Model, který z popsaných důvodů považuji za optimální, je tedy jasný: kombinace numerického rozpočtového pravidla zaměřeného na strukturální deficit a nezávislé rozpočtové rady v poradním postavení. Zbývá otázka, do jaké míry mu současné legislativní návrhy odpovídají. Předtím, než se budu věnovat tuzemským návrhům ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a jeho prováděcího zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, je nutné analyzovat evropskou úpravu. Jak již bylo řečeno v úvodu, Česká republika sice Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii nepodepsala, současná vláda má však v úmyslu k ní přistoupit. Zdá se proto přinejmenším rozumné, aby nově přijímaná ústavní rozpočtová pravidla rovnou odpovídala i požadavkům, která na ně klade Fiskální kompakt, který se pro Českou republiku stane závazným nejpozději v okamžiku, kdy přistoupíme k euru.

⁶⁴ Zřejmě nejvýrazněji se tento jev projevilo ve výsledcích voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2010, kde podle mého názoru k vítězství pravicových stran výrazně přispěl pocit, že „nechceme skončit jako Řecko“. V předčasných volbách na podzim 2013 už toto téma bezesporu bylo mnohem slabší, s tím jak se hrozba státních bankrotů v Evropě zmenšila a oddálila, přesto v politickém diskurzu i nadále přetrvává.

⁶⁵ Domnívám se, že díky tomu je toto řešení schopné obstát i ve světle jinak velmi přesvědčivých výhrad proti vyprazdňování politiky cestou konstitucionalizace otázek, které byly dosud předmětem demokratického rozhodování (srov. KYSELA, J. „Finanční ústava“ jako pokus o regulaci neregulovatelného? In: Šimíček, V. (ed.). *Finanční ústava*, s. 53–63).

3.1 Pravidla předepsaná ve Fiskálním kompaktu

Základní pravidlo Fiskální kompaktu požaduje vyrovnaný či přebytkový stav veřejných financí (čl. 3 odst. 1 písm. a). Tato podmínka se přitom v zásadě (odhlédneme-li od současného přechodného období) považuje za splněnou tehdy, pokud strukturální deficit nepřesahuje hranici 0,5 % HDP (čl. 3 odst. 1 písm. b).⁶⁶ V zájmu zajištění jejich skutečného dodržování přitom Smlouva vyžaduje, aby tato pravidla nezůstala jen v rovině mezinárodního závazku, nýbrž aby byla přenesena i do vnitrostátního práva jednotlivých smluvních stran, čímž dojde k jakési jejich „internalizaci“.⁶⁷ Pokud jde o formu, má se tak stát „na základě závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu“.⁶⁸ K zajištění jejich dodržování má sloužit i automatický mechanismus nápravy (čl. 3 odst. 1 písm. e), jehož zakotvení Smlouva rovněž požaduje a který má být aktivován v případě, že by došlo k odchýlení od stanovených fiskálních pravidel (pokud by nešlo o důsledek výjimečných okolností).⁶⁹ Konkrétní podoba tohoto mechanismu není ve Smlouvě řešena, pravomoc navrhnout jeho podobu je místo toho svěřena Evropské komisi.

Ta v červnu 2012 přijala sedm společných principů, které mají smluvní státy respektovat při vytváření svých fiskálních pravidel.⁷⁰ Státy by se podle nich měly „úzce opírat o koncepci a pravidla evropského rozpočtového rámce“, zejména při formulování numerických rozpočtových pravidel a výjimek z nich. Požadavky Fiskálního kompaktu

⁶⁶ V zemích, jejichž úroveň zadlužení je „výrazně nižší“ než 60 % HDP a „jsou-li rizika z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí nízká“ se maximální hranice strukturálního deficitu zvyšuje až na úroveň 1 % HDP (čl. 3 odst. 1 písm. d). (Překlad je převzat z českého znění Smlouvy zveřejněného na stránce <http://www.european-council.europa.eu/media/950129/st00tscg26.cs12.pdf>).

⁶⁷ Je přitom pozoruhodné, že řada smluvních stran (např. Belgie, Finsko, Řecko či Nizozemí), této podmínce nevyhověla, obvykle s argumentem, že dotčená ustanovení Smlouvy mají v jejich vnitrostátním právním řádu beztak přímý účinek a jejich recepce je proto nadbytečná. Tento argument však přehlíží psychologický efekt vnitrostátního zakotvení pravidel. (K situaci v jednotlivých zemích srov. PAPAĐOPOULOU, L. Can Constitutional Rules, Even if „Golden“, Tame Greek Public Debt? In: M. Adams – F. Fabbrini – P. Larouche (eds). *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, s. 223–248; DIAMANT, M. – EMMERIK van, M. Mandatory Balanced Budget in Dutch Legislation Following Examples Abroad? In: M. Adams – F. Fabbrini – P. Larouche (eds). *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, s. 249–272 a O'GORMAN, R. An Analysis of the Method and Efficiency of Ireland's Incorporation of the Fiscal Compact. In: M. Adams – F. Fabbrini – P. Larouche (eds). *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, s. 273–296).

⁶⁸ Původně navrhované znění Smlouvy vyžadovalo přímo zakotvení na ústavní úrovni, pro odpor některých členských zemí (srov. KUSÁK, M. – PÍTROVÁ, L. a kol. Právní aspekty Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, s. 51) však nakonec byla zvolena tato opatrnější formulace, jež umožňuje i jiné cesty (např. formu organického zákona ve Francii). Možným vysvětlením je také rigidita některých ústav (např. belgické, dánské či nizozemské), které k přijetí jakékoliv změny vyžadují, aby ji schválil nejen současný parlament, ale také parlament zvolený v nejbližších volbách, což by vyžadovalo delší než jednoletou lhůtu, se kterou Smlouva pracuje (viz *The Fiscal Compact and the European constitutions: „Europe speaking German“*. *European Constitutional Law Review*. 2012, č. 1, s. 3).

⁶⁹ „Výjimečnými okolnostmi“ se rozumí neobvyklá událost, kterou dotčená smluvní strana nemůže nikterak ovlivnit a která má zásadní dopad na finanční situaci vládních institucí, nebo období prudkého hospodářského propadu ve smyslu revidovaného Paktu o stabilitě a růstu, a to za předpokladu [že] dočasné odchýlení dotčené smluvní strany nevede k ohrožení udržitelnosti veřejných financí ve střednědobém výhledu“ (čl. 3 odst. 3 písm. b).

⁷⁰ EUROPEAN COMMISSION. *Common principles on national fiscal correction mechanisms*. Brussels, 20 June 2012, COM(2012) 342 final.

je přitom podle Komise možné naplnit „*jak ex ante mechanismem, tedy zakotvením odpovídajících rozpočtových limitů, které zabrání odchylkám od stanovených cílů, tak mechanismem ex post, tedy zakotvením automatické rozpočtové korekce, reagující na vzniklou odchylku*“.⁷¹ Záleží tedy na jednotlivých státech, jaký mechanismus zvolí, a není nutné, aby zaváděly například automatické škrty nákladů či zvýšení daní, třebaže by se tak z formulací použitých přímo ve Smlouvě mohlo zdát. Jeden z principů řeší také úlohu a postavení nezávislých institucí, které sledují veřejné finance („*monitoring institutions*“), tj. rozpočtových rad. Podle Komise by měla být zajištěna dostatečná úroveň jejich nezávislosti nebo – budou-li vytvořeny jako součást jiného státního orgánu – alespoň „funkční autonomie“. Jejich úlohou má být mimo jiné veřejné hodnocení stavu veřejných financí a fungování mechanismu nápravy. Na jejich doporučení se přitom vztahuje výše zmíněné pravidlo „vyhov, nebo vysvětli“ („*comply or explain*“): vláda a parlament sice nemají povinnost se jimi řídit, v tom případě však musí veřejně vysvětlit důvody, pro které se rozhodly jinak.

Jak z popsaného vyplývá, evropská úprava se do značné míry blíží modelu, který považují za optimální. Oproti původnímu Maastrichtskému limitu deficitu veřejných financí ve výši 3 % HDP jde o zpřísnění, nové pravidlo je však zároveň flexibilnější díky posunu sledovaného kritéria od nominálního ke strukturálnímu deficitu. Obě tyto změny slouží k výraznému posílení jeho proticyklického charakteru. Negativním rysem by mohlo být lpění na automatických mechanismech nápravy, které představují značný zásah do politického procesu, aniž by byly schopné dosáhnout skutečného zlepšení stavu veřejných financí. Způsob, jakým toto ustanovení Smlouvy vykládá Evropská komise, však problém odstraňuje. Finální rozhodnutí, jaká konkrétní opatření zvolit v případě nepříznivého vývoje veřejných financí, tak i nadále zůstává v rukou parlamentu, bude se však muset vypořádat i se stanoviskem nezávislé rozpočtové rady.

3.2 Pravidla v navrhovaném ústavním zákoně o rozpočtové odpovědnosti a navazujícím zákoně o pravidlech o rozpočtové odpovědnosti

Aktuální návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti připravilo Ministerstvo financí a v květnu 2014 jej předložilo do připomínkového řízení.⁷² Důvodem je podle předkládací zprávy evropská směrnice o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.⁷³ Lhůta pro její implementaci skončila 31. prosince 2013 a Komise již Českou republiku formálně upozornila na její uplynutí, stejně jako na možnost dalších kroků včetně žaloby k Soudnímu dvoru, pokud by k implementaci nedošlo. Společně s návrhem ústavního zákona Ministerstvo předložilo také prováděcí zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, který obsahuje mnohem podrobnější úpravu rozpočtových pravidel. Míra provázanosti obou zákonů je však překvapivě malá, jak ukáží dále u jednotlivých institutů, které zakotvují. Zjevným důvodem je skutečnost, že úzce navazují na původní návrhy předložené v minulém volebním období, kdy byl mezi předložením ústavního

⁷¹ Ibidem.

⁷² Srov. návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, který byl dne 26. 5. 2014 rozeslán do připomínkového řízení (dostupný z Aplikace o/dok, <http://www.odok.cz/>, PID: KORN9KGM74YC).

⁷³ Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

a prováděcího zákona značný časový odstup téměř devíti měsíců.⁷⁴ Nelze se tak ubránit dojmu, že se liší inspirační zdroje obou návrhů. Ústavní zákon vychází z – nepříliš následováníhodné⁷⁵ – slovenské úpravy, jež byla schválena v roce 2011, tedy ještě před tím, než byl na evropské úrovni přijat Fiskální pakt, který se tedy na její podobě neodrazil. Naopak prováděcí zákon již Fiskální pakt a společné principy vydané k jeho provedení Komisí reflektuje, o čemž svědčí i jeho důvodová zpráva.⁷⁶

3.2.1 Kritérium numerických pravidel

Pokud jde o numerická rozpočtová pravidla, navrhovaný ústavní zákon stanoví, že „vláda a parlament vykonávají svou činnost tak, aby výše veřejného dluhu nepřekročila hodnotu 60 % hrubého domácího produktu“ (čl. 4 odst. 3). Jako jediné kritérium tedy používá výši dluhu veřejných rozpočtů, tj. kritérium nejméně účinné. Teprve prováděcí zákon obsahuje i kritérium maximálního dovoleného strukturálního deficitu, a to ve výši 1 % (§ 11 odst. 1). V tomto ohledu je mírnější než původní návrh z roku 2013, který neumožňoval vůbec žádný strukturální deficit.

Tato konstrukce má několik slabých míst. Především, jak už bylo řečeno, účinnost fiskálních pravidel výrazně závisí na tom, zda jsou jednoznačná a srozumitelná. Odlišné nastavení v ústavním a prováděcím zákoně jednoznačnosti rozhodně neprospívá. Ani srozumitelnost není silnou stránkou zákona: dosti technický ráz příslušného ustanovení⁷⁷ je sice v rámci prováděcího zákona zřejmě nevyhnutelný, měla by mu však odpovídat obecnější formulace téhož pravidla v ústavním zákoně, vyjadřující jeho základní smysl. Příkladem může být čl. 81 odst. 1 italské ústavy, podle něhož „*Stát zajišťuje, aby příjmy a výdaje státního rozpočtu byly v rovnováze, a to s přihlédnutím k vlivu nepříznivých a příznivých fází ekonomického cyklu*“.

Problematická je také závaznost omezení strukturálního deficitu. Zákon sice v § 13 hovoří o tom, že Ministerstvo financí na základě jeho výpočtu „*stanoví závazný celkový konsolidovaný výdajový rámec pro státní rozpočet a státní fondy*“, není však jasné, pro koho je tento rámec závazný. Jistě ne pro Poslaneckou sněmovnu, jejíž ústavní pravomoc schvalovat státní rozpočet (čl. 42 odst. 2 Ústavy) nelze omezit rozhodnutím Ministerstva

⁷⁴ Návrh ústavního zákona vláda Poslanecké sněmovně předložila 10. října 2012 (sněmovní tisk č. 821, 6. volební období), zatímco návrh prováděcího zákona až 28. června 2013 (sněmovní tisk č. 1097, 6. volební období).

⁷⁵ Viz ANTOŠ, M. Dluhové brzdy ve střední Evropě: proč všichni nemluvíme německy?, s. 103.

⁷⁶ „*Návrh zákona není v rozporu s ustanoveními Fiskální smlouvy. Požadavky tzv. Rozpočtového paktu (hlava III, čl. 3, odst. 1), u nichž je požadována implementace na základě závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu, jsou promítnuty zejména v navrhovaném § 10, 11 a 24. Tyto jsou věnovány stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí, automatickému nápravnému mechanismu, definici ‚výjimečných okolností‘ a činností Národní rozpočtové rady.*“ (Důvodová zpráva, str. 4, dostupná z Aplikace o/dok, <http://www.odok.cz/>, PID: KORN9KGM74YC).

⁷⁷ „*Ministerstvo částku celkových výdajů sektoru veřejných institucí stanoví jako součet částek nejvýše 1 % prognózaného 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 příslušný následující rok. Celkové výdaje sektoru veřejných institucí jsou již konsolidovány o jejich vzájemné finanční vztahy a jsou stanoveny podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího Evropský systém národních a regionálních účtů ve Společenství*“ (§ 11 odst. 1 navrhovaného zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti).

vydaným na základě běžného zákona. Svědčí o tom ostatně i znění § 102 odst. 3 jednacího řádu PSP, které zůstává nedotčeno, podle něhož Sněmovna v prvním čtení buď schválí základní parametry navrhovaného státního rozpočtu (včetně salda), nebo „*doporučí vládě jejich změny a stanoví termín pro předložení nového návrhu*“. Rámec stanovený Ministerstvem na základě běžného zákona ovšem nemůže být závazný ani pro vládu, která je „*vrcholným orgánem výkonné moci*“ (čl. 67 odst. 1 Ústavy), z čehož logicky vyplývá, že – slovy Ústavního soudu – „*ostatní orgány výkonné moci jsou ... vládě přirozeně podřízeny*“⁷⁸ a nemohou ji proto zavazovat. Není-li však rozpočtový rámec závazný ani pro vládu, ani pro Poslaneckou sněmovnu, stěžít lze příslušné ustanovení zákona považovat za něco víc než za „*právní normu práci*“. Také z tohoto důvodu se proto jeví jako nezbytné doplnit do ústavního zákona základní pravidlo omezující strukturální deficit, o nějž by se prováděcí úprava mohla opřít a tím získat skutečnou závaznost vůči vládě a Poslanecké sněmovně.

3.2.2 Nástroje pro vynucení numerických pravidel

Primárním nástrojem vynucení 60% limitu zadlužení, který zakotvuje návrh ústavního zákona, je sada opatření, ke kterým má dojít v okamžiku, kdy veřejný dluh dosáhne 55 % HDP (čl. 6 ústavního zákona). Jde vlastně o jakýsi pokus o „*nouzovou dluhovou brzdu*“, která má na poslední chvíli zabránit tomu, aby veřejný dluh narazil až na maximální limit. Stejný nástroj obsahoval i původní návrh ústavního zákona z roku 2012, po slovenském vzoru však pracoval s několika různými pásmy zadlužení se zvyšující se intenzitou opatření. Počáteční hranice, při které začalo docházet k brždění, v něm byla nastavena na úrovni 40 % HDP, další hranice následovaly na 45 %, 48 % a 50 % HDP. Z hlediska účinnosti je však rozdíl v podstatě jen kosmetický: zvolené nástroje vynucení jsou totiž v obou návrzích relativně neškodné a málo efektivní. Příkladem je snížení platové základny pro výpočet platů představitelů veřejné moci o 20 %: krok jistě efektivní, ale se zcela zanedbatelným dopadem na veřejné finance. Důvodová zpráva v souvislosti s tímto opatřením hovoří o „*vyvození odpovědnosti vůči orgánům a subjektům, které se zásadní měrou podílely na vzniku vysoké úrovně zadlužení České republiky*“, zcela však přehlíží fakt, že se personální obsazení těchto orgánů v čase mění. Sankce snížení platu by tak v praxi zpravidla nedopadla na ministry a poslance, kteří stát průběžně zadlužovali, nýbrž na ty, kteří by si vytáhli Černého Petra tím, že budou ve funkci právě v okamžiku, kdy dluh přesáhl stanovenou hranici.

Skutečnost, že se zadlužení počítá relativně ve vztahu k HDP, přitom znamená, že ke skokovému zvýšení zadlužení dojde v okamžiku ekonomické recese, kdy se HDP (spodní část zlomku) sníží, zatímco veřejný dluh (horní část zlomku) zůstává na stejné úrovni. Představa, že by právě v takové situaci vláda dokázala předložit výhradně vyrovnaný či přebytkový státní rozpočet, jak jí ukládá jiné z opatření v čl. 6 ústavního zákona, je s ohledem na nástup automatických stabilizátorů zcela nerealistická. Přesněji řečeno: předložit by jej v této podobě jistě mohla, čímž by bylo liteře ústavního zákona učiněno zadost, stěžít by jej však byla schopna skutečně dodržet. Problém odchýlení se od schváleného státního rozpočtu nicméně zákon nijak neřeší.

⁷⁸ Nález ÚS ze dne 13. 9. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94.

Také ostatní omezení, která ústavní zákon v okamžiku překročení hranice 55 % HDP předepisuje, lze označit za málo účinná. Hlavní výtka ovšem je, že mají výrazně procyklický charakter, protože k jejich aktivaci by zpravidla došlo až v okamžiku ekonomické recese a pokud by skutečně byla dodržena (o čemž lze v takové situaci úspěšně pochybovat), výrazně by zhoršily její průběh. Jede-li vlak do oblouku, je lepší si přibrzdit předem. Pokud do něj vjede plnou rychlostí a teprve těsně před vykolejením někdo zatáhne za nouzovou brzdu, nadělá víc škody než užítu.

3.2.3 Výjimky z pravidel

Numerická rozpočtová pravidla jsou zpravidla doplněna popisem výjimečných situací, za kterých je možné se od nich odchýlit. Typickým případem jsou případy velkých přírodních katastrof, které přinášejí nepředvídatelné nároky na veřejné finance, jež dost dobře nelze odmítnout. Tato ustanovení (tzv. „*escape clauses*“) však zároveň přinášejí riziko, že se bude jejich prostřednictvím numerické pravidlo obcházet i v méně bouřlivých časech, a je proto důležité, aby byla formulována obezřetně a dostatečně konkrétně.

Ustanovení tohoto druhu obsahuje i čl. 7 navrhovaného ústavního zákona, který umožňuje, aby v určitých situacích zákon stanovil výjimky z omezení, která následují po dosažení 55% zadlužení. Mezi těmito situacemi je i „*výrazné zhoršení ekonomického vývoje*“ (čl. 7 odst. 1 písm. a), což je vágní formulace, o jejíž výklad by bylo možné vést spor. Prováděcí zákon ji nicméně vhodně konkretizuje v § 23, podle něhož se za tuto situaci považuje případ, kdy dojde k mezičtvrtletnímu poklesu HDP o nejméně 3 % nebo meziročnímu poklesu HDP o nejméně 5 %. Takový pokles skutečně představuje mimořádnou situaci, která zdůvodňuje dočasné „vypnutí“ dluhové brzdy po – v zákoně stanovenou – dobu 24 měsíců. V dosavadní historii České republiky k ní došlo pouze v době nejhlubší ekonomické krize v roce 2009.⁷⁹

Je do jisté míry pozoruhodné, že přestože jsou jinak současné návrhy vytvořené za vlády vedené sociální demokracií spíše „měkčí“ než předchozí návrhy předložené pravicovou vládou, v tomto ohledu je tomu naopak. Původní návrh totiž výjimku stanovil pro případ meziročního poklesu HDP o nejméně 2,5 % či 6 % během tří let.

Návrhy také počítají s tím, že pravidla budou nastupovat jen postupně v průběhu několika let (2016 až 2019) po schválení obou zákonů. Tento přístup je bezesporu rozumný a odpovídá přístupu ostatních evropských zemí, které numerická pravidla v posledních letech zaváděly, a nakonec i samotnému Fiskálnímu kompaktu. Také zde je třeba upozornit na pozoruhodnou okolnost. Přestože by se z některých vyjádření bývalého ministra financí Miloslava Kalouska mohlo zdát, že je nově navrhovaný rámec příliš volný a náběh pomalý,⁸⁰ ve skutečnosti je téměř stejný jako náběh v původním návrhu prováděcího zákona a v nejbližších letech dokonce přísnější (viz tabulka č. 2).

⁷⁹ Z dat ČSÚ vyplývá, že nejprve v prvním čtvrtletí roku 2009 HDP v mezičtvrtletním pohledu poklesl o 3,26 % (tedy těsně nad 3 %), načež došlo v dalších dvou čtvrtletích k meziročnímu poklesu o 5,47 % a 5,21 % (tedy těsně nad 5 %). Zdroj: Výdaje na hrubý domácí produkt, stálé ceny, sezonně očištěno, dostupné z http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/hdp_cr.

⁸⁰ Srov. např. vystoupení M. Kalouska v pořadu Události, komentáře, ČT 24, 28. května 2014, jehož přepis je dostupný z <http://www.top09.cz/co-delame/medialni-vystupy/kalousek-ministerstvo-financi-planuje-naprستي-rok-strukturalni-deficit-sestkrat-horsi-nez-v-roce-2013-15836.html>.

rok	starý* ⁸¹	nový
2015	2,10 %	–
2016	2,50 %	2,00 %
2017	2,00 %	1,75 %
2018	1,50 %	1,50 %
2019	1,00 %	1,25 %
2020	0,50 %	1,00 %

Tabulka č. 2: Srovnání dovoleného strukturálního deficitu po dobu přechodného období v původním a novém návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti⁸²

3.2.4 Národní rozpočtová rada

Institucionální část rozpočtových pravidel představuje Národní rozpočtová rada. Počítá s ní čl. 3 ústavního zákona, který její postavení vymezuje jako „*nezávislý orgán, který působí v oblasti fiskální a rozpočtové (sic!) politiky, sleduje vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí a dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti a hodnotí je*“. Veškeré další otázky ponechává prováděcímu zákonu, s jedinou výjimkou v podobě předepsaného způsobu jejího ustavování („*Členy Národní rozpočtové rady volí Poslanecká sněmovna.*“).

Mechanismus výběru členů Rady je bezesporu klíčový pro její budoucí renomé i nezávislost, velmi kusá úprava na úrovni ústavního pořádku je proto spíše nevhodná, protože nechává prostor pro případné účelové změny zákonné úpravy v budoucnu. Ani současný návrh v prováděcím zákoně navíc není příliš uspokojivý. Rada má podle něj mít celkem 3 členy volené na dobu 6 let. Předseda má být volen na návrh vlády, další dva členové na návrh Senátu, respektive České národní banky. Je jistě chvályhodné, že se autoři zákona snaží nalézt platformu pro širší shodu (Poslanecká sněmovna, která člena volí, a další orgán, který navrhuje), zároveň tím však vytvářejí potenciál pro zablokování celého procesu. Tento potenciál je navíc ještě zvýrazněn § 31 odst. 3, podle něhož „*člen Rady, jehož funkční období skončilo, vykonává svou funkci do dne složení slibu nově zvoleného člena Rady*“. Toto ustanovení je zjevně vedenou dobrým úmyslem předejít „vyprazdňování“ Rady v případě, že by Poslanecká sněmovna (včas) nevyhověla návrhu na jmenování nového člena, tedy situaci, kterou jsme již zažili v případě Ústavního soudu. Podobná konstrukce obsažená u některých orgánů v nové maďarské ústavě je však předmětem oprávněné kritiky kvůli tomu, že může být snadno zneužita, pokud by aktuální většine v Poslanecké sněmovně současný člen vyhovoval lépe než člen nově navrhovaný. Stačí pak všechny návrhy na jmenování odmítat, a tím původního člena držet ve funkci. Časový limit pro rozhodování Poslanecké sněmovny v § 28 odst. 4 situaci neřeší, protože se týká pouze případů její nečinnosti, nikoliv aktivního odepření souhlasu.⁸³

Za vhodnější bych proto považoval úplné rozdělení jmenování, tak aby každý orgán, který má mít tuto pravomoc, svého člena jmenoval samostatně. Vedle vlády, Senátu

⁸¹ Zároveň se mělo uplatňovat i druhé omezení, a sice že celkový deficit (tj. včetně vlivů ekonomického cyklu) nesměl přesáhnout 2,8 % HDP.

⁸² Zdroj: § 36 odst. 2 původního návrhu a § 38 odst. 2 nového návrhu.

⁸³ „*Není-li člen Rady zvolen podle odstavců 1 a 2 do 60 dnů ode dne předložení návrhu Poslanecké sněmovně jen proto, že Poslanecká sněmovna v uvedené lhůtě o této věci nehlasovala, platí, že Poslanecká sněmovna s návrhem souhlasí.*“

a České národní banky by tato pravomoc mohla být svěřena také asociacím územních samosprávných celků, které také spadají do její působnosti, samotné Poslanecké sněmovně a popř. i prezidentovi. Skutečnost, že by se tím počet členů Rady zvýšil ze tří na pět až sedm, považuji za spíše pozitivní, protože její složení by mělo dávat prostor k reprezentaci různých odborných názorů.

V § 38 odst. 4 zákon obsahuje přechodné ustanovení, podle něhož bude funkční období při první volbě členů Rady částečně zkráceno: člen navržený Senátem bude zvolen jen na 4 roky a člen navržený ČNB jen na 2 roky. Tímto způsobem má být dosaženo postupné rotace členů Rady, což jí má zajistit jistou míru kontinuity. Takové opatření lze jistě chválit, v této podobě je však značně nedůsledné. Nijak totiž neřeší situaci, kdy dojde k předčasnému zániku funkce, např. v důsledku vzdání se funkce, odvoláním pro střet zájmů či z jiného důvodu stanoveného v § 33 zákona. Vhodným řešením by v takovém případě bylo zvolení náhradníka jen na zbytek původního funkčního období, podobně jako je tomu v případě, kdy se uvolní mandát senátora; s tím však zákon nepočítá. Za málo vhodnou považuji také skutečnost, že zákon připouští, aby byl člen Rady do své funkce znovuzvolen, byť jenom jednou (§ 29 odst. 2). Nezávislosti členů Rady by prospělo, kdyby mohli být jmenováni nejvýše na jedno celé funkční období, což by mohlo být kompenzováno jeho podloužením, např. na 8 let.

Do působnosti Rady podle zákona patří především monitorování veřejných financí, hodnocení plnění numerických pravidel a pravidelné zveřejňování stanovisek k těmto otázkám (§ 24 odst. 1). Hodnotí také některé operace, které provádí Ministerstvo financí při stanovování rozpočtového rámce (§ 11). V těchto případech je Ministerstvo povinno se řídit výše popsaným pravidlem „vyhov, nebo vysvětlí“. Z málo pochopitelných důvodů je však okruh otázek, u kterých se toto pravidlo uplatní, výrazně omezený. Za zvlášť výraznou slabinu považuji, že se nevztahuje na způsob, jak Ministerstvo spočítá „*vliv hospodářského cyklu*“ (§ 11 odst. 1), jinými slovy jak odhadne výši strukturálního deficitu. Právě tento parametr je přitom, jak víme, slabým místem celého systému, protože se o jeho určení mohou vést odborné spory. Bylo by proto více než vhodné, aby se k jeho určení Rada vyjádřila a Ministerstvo na její stanovisko povinně reagovalo.

ZÁVĚR

Jak jsem se v tomto článku snažil předvést, finanční ústavu, respektive ústavně zakotvená rozpočtová omezení, považuji za vhodný a užitečný institut. Výtky, že jde o nepřipustný zásah do rozpočtové pravomoci parlamentu, nesdílím. Naopak se domnívám, že jde o potřebný nástroj, jak zajistit ochranu principu udržitelnosti veřejných financí v situaci, kdy jej již na rozdíl od minulosti není schopno zajistit samotné parlamentní schvalování rozpočtu. To ovšem neznamená, že by bylo možné rezignovat na druhý z principů, kterým se fiskální politika řídí, tedy na její demokratickou legitimitu. Správné řešení musí mezi oběma těmito principy zajišťovat rovnováhu. Navíc by – v souladu s převládající ekonomickou teorií – mělo působit proticyklicky: v době ekonomického růstu nutit stát k úsporám a v době recese naopak umožnit vyšší výdaje.

Těmto požadavkům podle mého názoru nejlépe vyhovuje numerické rozpočtové pravidlo omezující strukturální deficit. Připouštím, že o jeho konkrétní stanovení se mohou

vést spory, protože fázi ekonomického cyklu není možné určit exaktně, tato slabina je však vyvážena dalšími vlastnostmi tohoto řešení, které jej staví před jiné možnosti. Z velké části je navíc možné ji odstranit tím, že se současně s tímto numerickým pravidlem zřídí nezávislá rozpočtová rada, která bude na jeho plnění dohlížet a veřejně publikovat svá stanoviska. Už touto činností může poskytnout dostatečné vodítko aktérům finančního trhu a voličům, kteří se společně postarají o decentralizované vynucení numerického pravidla, aniž by k tomu sama rada musela mít nějaké formální pravomoci.

Konstrukce obsažená ve Fiskálním kompaktu, jenž tvoří součást Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, ke které Česká republika zvažuje přistoupit, těmto podmínkám vyhovuje. V současné době projednáváný návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti jde naopak výrazně odlišným směrem, a to ke škodě věci. Jeho přístup k problému se navíc – vzdor společnému projednávání – výrazně odlišuje od návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, který by jej měl provádět. Domnívám se, že by bylo vhodné zvážit zásadní změny ústavního zákona. Mezi ně by mělo patřit jeho celkové zjednodušení (zejména odstraněním „sankcí“, které dnes obsahuje), doplnění numerického pravidla omezujícího strukturální deficit a zpřesnění postavení Národní rozpočtové rady, počítaje v to i zesílení garancí její nezávislosti.

Nadpis i úvodní citát tohoto článku odkazují k Odysseovi. Neuvázav se ke stěžni, zřejmě by se byl na Ithaku ve zdraví nevrátil. K fiskální politice však tahle paralela neseď. Parlament ke stěžni přivázat nelze, a navíc by to ani nebylo vhodné. Správnou cestu v rozbouřeném moři veřejných financí nejlépe najdou voliči a aktéři finančního trhu, kteří parlament a vládu přimějí k rozumné politice; jen je jim potřeba pomoci postavením majáku. Právě takovým majákem, který bude pomáhat demokratickému politickému procesu, by optimální finanční ústava měla být.

Článek vznikl s podporou projektů GA ČR č. P408/11/P366 „Parlamentní forma vlády v ČR a možnosti její racionalizace“ a PRVOUK P04 „Institucionální a normativní proměny práva v evropském a globálním kontextu“ a je završením dlouhodobějšího bádání, jehož některé dílčí výsledky byly prezentovány na konferencích „Olomoucké právníké dny“ (Olomouc, PF UJ 24.–25. května 2012), „Finanční ústava“ (Brno, MPÚ a PF MU, 29. listopadu 2012), „The Constitutionalization of European Budgetary Constraints: Comparative and Interdisciplinary Perspectives“ (Tilburg Law School, 30.–31. května 2013) a „Bratislavské právníké fórum“ (Bratislava, PF UK, 10.–11. října 2013) a/nebo v jejich sbornících.

JUDr. PhDr. Marek Antoš, LL.M., Ph.D.

Právnická fakulta Karlovy Univerzity v Praze

Marek Antoš

Financial Constitution: Rather Lighthouse, Than Mast!

***Abstract:** The article deals with budgetary constraints currently being constitutionalized in the EU countries, also as a result of the European Fiscal Compact. The main thesis is that these constraints are a desirable and effective institution, if set correctly. The first part of the text examines the parliamentary power to approve the budget. It argues that its restrictions to protect the public finance sustainability are not only permissible in a democratic state, but even support the original purpose for which the power was entrusted to Parliament. The next part describes various types of numerical and institutional budgetary rules and evaluates them on the basis of their efficiency and counter-cyclical nature. It concludes that the best model is a combination of a numerical rule limiting structural deficit with an independent advisory fiscal council. The council's opinions and recommendations on fiscal policy are to support collective enforcement of the numerical rule by voters and actors of financial market. The overall purpose of the rules must be a support rather than replacement of political process in fiscal issues. The last part of the article discusses recent legislative proposals that were proposed in the Czech Republic and suggests certain changes.*

***Key words:** fiscal constitution, budgetary constraints, debt brakes, parliamentary budgetary power, fiscal councils*