

Limitace veřejného zadlužování v zemích Visegrádské čtyřky*

MICHAL KOZIEL

KATEDRA PŘÁVA EKONOMICKÉ FAKULTY VYSOKÉ ŠKOLY BÁŇSKÉ – TECHNICKÉ UNIVERZITY OSTRAVA

Limitation of Public Debt in Visegrad Group countries

Summary: *Limitation of public debt through constitutional and legal rules is one of the ways how to deal with adverse development of public finances condition. The article shows how particular states from the Visegrad Group countries, which are very close to each other in number of aspects, have managed the necessity of public debt limitations through legal regulations. Particular legal regulations were analysed, through which are above mentioned rules implemented in this article. By comparison conclusions and recommendations are deducted for the Czech Republic, which is the last one from the Visegrad group in implementing such rules. Furthermore, the article deals with rules for restrictions of public debt on the European Union level, without which a performed analysis would be non-complex. The aim of this article is to identify differences in legislation of public debt limitation in examined countries and evaluation of their contribution.*

Key words: *public debt, public finances, constitutional rules, Visegrad Group countries, fiscal compact*

Státní rozpočet, jakožto hlavní finanční plán státu, má své kořeny již ve středověku. Zásadní význam pro stát začíná mít v 18. století, nicméně již od prvopočátků se musela státní moc vypořádat s případnými výdaji, které převyšují příjmy (tzv. schodek či deficit). Ve středověku jsme se mohli setkat s financováním schodku z majetku krále nebo s ražbou nových mincí. Mezi současné způsoby patří vydávání státních dluhopisů, bankovní půjčky nebo např. tisk nových bankovek a státovek. Schodky samy o sobě nelze považovat za negativní jev v ekonomice, protože schodky a přebytky je možné v ideálním případě využívat k omezování vlivu hospodářských cyklů. V případě růstu by měl být tvořen přebytek, který je poté v případě krize či ekonomického útlumu využíván k úhradě dřívějšího či budoucího schodku¹. Avšak nedůsledná fiskální politika, špatná rozpočtová kázeň a nedostatečná právní regulace vedly až k současnému stavu, kdy jsou deficitní rozpočty schvalovány jak v období růstu, tak v období recese, a vedou tak k rapidnímu růstu veřejného zadlužení. Teoretici i praktici se shodují na tom, že „dlouhodobé hospodaření s deficitem nemůže být pozitivně hodnoceno, zvláště když je spojeno se značným růstem veřejného zadlužení.“²

Zákonodárce a ústavodárce na tento negativní jev nedokázal včas zareagovat a důsledkem tohoto je nyní nepříznivý stav veřejných financí téměř ve všech členských státech Evropské unie. Proto je v současné době třeba přijmout razantní a o mnoho tvrdší pravidla limitace veřej-

ného dluhu, a to nejen na zákonné úrovni, ale hlavně na úrovni ústavní, aby tak byla *pro futuro* zajištěna a garantována stabilita veřejných financí.

Tento článek se zaměřuje na limitaci veřejného dluhu v zemích Visegrádské čtyřky – České republice, Polsku, Maďarsku a Slovensku. Tyto země mají historicky mnoho společného, nicméně při boji s veřejným zadlužením má každá z nich poněkud odlišnou výchozí situaci a různí se také způsobem řešení. Česká republika prozatím nedosahuje stanoveného limitu zadlužení na úrovni 60 % HDP, který stanovila Evropská unie, nicméně zavádění omezujících pravidel se poněkud zkomplikovalo z důvodu konání předčasných voleb. Přetrvávající důsledky hospodářské krize zároveň posouvají hodnotu veřejného dluhu nebezpečně vysoko. Další zkoumanou zemí je Polsko, které prozřívavě umístilo pravidla pro limitaci veřejného zadlužení do svého právního řádu již v roce 1997 a v současné době tak může čerpat z více než patnáctiletých zkušeností jejich praktické aplikace, byť i ono se nebezpečně přibližuje stanovené hranici. V Maďarsku zase probíhají razantní změny právního řádu, které mají vliv

* Článek je zpracován jako jeden z výstupů výzkumného projektu *Výzkumný tým pro modelování ekonomických a finančních procesů na Vysoké škole báňské – technické univerzitě Ostrava* registrovaného pod evidenčním číslem CZ.1.07/2.3.00/20.0296.

¹ Srov. BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6. vyd., Praha 2012, str. 149.

² Např. DENEK, E. 1995. *Finanse publiczne*. Warszawa 1995, str. 52.

také na podobu maďarských veřejných financí a výši veřejného zadlužení. Maďarsko je také zatím jedinou zemí z V4, která již přesáhla určený limit výše zadlužení 60 % v poměru k HDP a i této skutečnosti musí přizpůsobit pravidla pro limitaci veřejného zadlužení. Poslední zkoumanou zemí je Slovensko, které je jako jediné z uvedených států členem eurozóny a stejně jako Česká republika a Polsko prozatím nedosáhlo limitu zadlužení 60 % HDP určeného Evropskou unií jako krajní hranice. Členství v eurozóně na slovenské veřejné finance klade větší požadavky, a kromě toho se Slovensko musí potýkat i se závazky vůči Evropské měnové unii potýkající se s důsledky nedisciplinovanosti některých jejích členů.

Cílem tohoto článku je zhodnotit aktuální právní úpravu omezování veřejného zadlužení v zemích Visegrádské čtyřky se zohledněním evropského rozměru zkoumané problematiky. Úvodní kapitola se zaměřuje na vymezení základního pojmu, kterým je veřejný dluh. Následující kapitoly již postupně charakterizují situaci v jednotlivých státech, včetně krátkého exkursu i do oblasti evropské regulace.

Definice veřejného dluhu

Ze všeho nejdříve je potřeba definovat, co se pod pojmem veřejný dluh rozumí, jelikož je možné tento pojem chápat z různých pohledů. Dluh jako takový je možné definovat jako povinnost dlužníka poskytnout věřiteli plnění³ a tento institut je odvozován primárně ze soukromého práva. Přídavné jméno „veřejný“ následně spojuje tento pojem se vztahy v rámci veřejného práva a s veřejným prvkem, který může být obsažen buď v subjektech tohoto právního vztahu, nebo v objektu, kdy se jedná o peněžní prostředky z veřejných peněžních fondů.

Z ekonomického pohledu je možné veřejný dluh chápat jako celkové saldo finančních aktiv a pasiv státu. „I když rozhodující vliv má saldo státního rozpočtu, není možné odhlédnout od salda rozpočtů nižších vládních úrovní a územní samosprávy.“⁴ K uvedenému je třeba dále zohlednit také hospodaření mimorozpočtových peněžních fondů, pokud se tyto v rozpočtové soustavě vyskytují. Veřejný dluh je možné třídit podle mnoha kritérií. Mezi hlavní patří třídění podle zdroje financování a dále podle subjektu, který se zadlužil. S ohledem na zdroje financování se rozlišuje dluh zahraniční a dluh vnitřní. „Zahraníční dluh na sebe váže nejen povinnost splácení dlužné částky, placení úroků, ale často bývá spojen i s jinými právy a požadavky věřitele. Vnitřní dluh směřuje vůči domácnostem (fyzickým osobám) i podnikům (právníckým

osobám), nejčastěji však jeho věřitelem jsou banky a další finanční instituce.“⁵ V rámci třídění podle subjektu se veřejný dluh dělí dluh státní, který tvoří hlavní složku veřejného dluhu, a dále pak dluh jednotlivých územních samosprávných celků, dluh veřejnoprávních institucí zřizovaných státem a územními samosprávnými celky a nakonec dluh veřejných podniků. S ohledem na výši inflace se rozlišuje také dluh v nominální hodnotě a dluh reálný, podle času pak můžeme určit dluh krátkodobý, střednědobý a dlouhodobý. Neméně důležité je rovněž členění na dluh oficiální, tedy oficiálně vykazovaný a dluh skrytý, tedy dluh potenciální, který představují záruky státu nebo územních samosprávných celků za dluhy jiných subjektů, nebo také na dluh hrubý (celkový objem závazků státu, územní samosprávy, veřejnoprávních institucí apod.) a dluh čistý (hrubý dluh po odečtení pohledávek).⁶

Legální definici veřejného dluhu je možné najít postupně v každém zkoumaném státě. V České republice např. v čl. 4 návrhu Ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti,⁷ v Polsku je to čl. 73 zákona o veřejných financích,⁸ který říká, že „veřejný dluh státní se počítá jako nominální hodnota závazků subjektů sektoru veřejných financí po eliminaci vzájemných závazků mezi těmito subjekty“.⁹ Subjekty sektoru veřejných financí následně podrobně vymezuje rovněž zákon. V Maďarsku obsahuje definici veřejného dluhu Zákon o ekonomické stabilitě Maďarska.¹⁰ Všechny uvedené definice více či méně korespondují s definicí veřejného dluhu v právu Evropské unie, kterou je možné najít v nařízení Rady o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku.¹¹

Česká republika

Česká republika je na tom, pokud jde o limitaci veřejného dluhu na ústavní úrovni, v porovnání

³ Srov. např. MADAR, Z. – PRŮCHA, P. – ROZEHNALOVÁ, N. *Slovník českého práva*. 3. vyd., Praha 2002, str. 316, nebo HENDRYCH, D. – FIALA, J. *Právní slovník*. 3. vyd., Praha 2009, str. 136.

⁴ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha 2011, str. 490.

⁵ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6. upr. vyd., Praha 2012, str. 151.

⁶ Viz MASTALSKI, R. – FÓJCIK-MASTALSKA, E. *Prawo finansowe*. 2. wydanie, Warszawa 2013, str. 137; HAMERNÍKOVÁ, B. – KUBÁTOVÁ, K. *Veřejné finance*. 2. vyd., Praha 2004, str. 283; PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4. vyd., Praha 2008, str. 482–484, nebo PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha 2011, str. 506–513.

⁷ Vládní návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti.

⁸ Zákon ze dne 27. srpna 2009, o veřejných financích, ve znění pozdějších předpisů (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

⁹ Čl. 73 Zákona ze dne 27. srpna 2009, o veřejných financích, ve znění pozdějších předpisů (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

¹⁰ Zákon ze dne 30. prosince 2011, o ekonomické stabilitě Maďarska (Official Journal 2011, 164. CXCV).

¹¹ Nařízení Rady (ES) č. 3605/93 ze dne 22. listopadu 1993 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství.

ni s Polskem, Maďarskem a Slovenskem nejhůře. V současné době neexistují vnitrostátní pravidla, která by omezovala vládu a Poslaneckou sněmovnu limitující hranicí při sestavování státního rozpočtu, pokud by nebyly zohledněny mezinárodní závazky České republiky. Do jisté míry je to dáno hlavně tím, že Ústava ČR je v otázkách veřejných financí velmi strohá a obecně je možné tvrdit, že po dvaceti letech své existence by si zasloužila důkladnou revizi. Jak říká Petr Mrkývka, „ústavní pořádek České republiky představuje v podstatě konstituční minimum finančního práva.“¹²

Východiskem z této nepříznivé situace, pokud jde o limitaci veřejného dluhu na ústavní úrovni, by mohl být navrhovaný Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti.¹³ Společně s navrhovaným zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti¹⁴ by mohly tyto dva právní předpisy stanovit základ pro omezování veřejného zadlužování v České republice. Nicméně osud obou předpisů je velmi nejistý. Z důvodu konání předčasných voleb byly oba návrhy „smeteny ze stolu“ a bude záviset pouze na nové vládě, zda již připravené normy využije nebo bude připravovat alternativní návrhy.

Hlavním cílem ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti je dle důvodové zprávy dosáhnout zdravých a dlouhodobě udržitelných veřejných financí.¹⁵ Pro tento účel stanoví ústavní zákon povinnosti veřejným institucím, státu a územním samosprávným celkům. Dále navrhuje zřízení nového orgánu – Národní rozpočtové rady, která by měla působit v oblasti fiskální a rozpočtové politiky, sledovat vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí a dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti.¹⁶ Stěžejní jsou však ustanovení týkající se limitace veřejného dluhu na úrovni 60 % HDP, jednotlivých limitů zadlužení, a dále definice veřejného dluhu a stanovení dluhových pásem. Jak říká Hana Marková, „stanovení horní hranice výše veřejného zadlužení na 60 % HDP přímo do ústavního zákona znamená nejen zapracování jednoho z Maastrichtských kritérií přímo do vnitrostátního ústavního pořádku, ale i stanovení záruky nepřekročitelnosti této hranice, která je garantovaná ústavním zákonem.“¹⁷ Jak již bylo nastíněno výše, řada ustanovení je zaváděná tímto ústavním zákonem právě proto, aby bylo vyhověno požadavkům Evropské unie.

Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti zavádí čtyři dluhová pásma, postupně od 40 % výše zadlužení vůči HDP do 45 %, 45 % – 48 %, 48% – 50 % a 50 % – 60 % HDP. V každém z těchto čtyř dluhových pásem jsou aktivovaná opatření, která by měla vést k omezování zadlužení.¹⁸

Lze jednoznačně souhlasit s prof. Markovou, která konstatuje, že „dalším z problémů zvolené formy ústavního zákona je absence sankcí pro případ nerealizace předvídaných opatření“.¹⁹ Jedinou sankcí, kterou zákon předpokládá, je žádost vlády o vyslovení důvěry, co je dle mého názoru nedostačující. Bude rovněž záviset na aktuální většině v Parlamentu, zda si sama sobě schválí pravidla, která by pro ni do budoucna byla výrazným omezením.

Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti konkretizuje pravidla stanovená v ústavním zákoně o rozpočtové odpovědnosti, upravuje pravidla rozpočtové odpovědnosti veřejných institucí v sektoru veřejných institucí a konkretizuje působnost Národní rozpočtové rady. Kromě uvedených dvou právních předpisů je připraven ještě Zákon o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti,²⁰ který by měl realizovat změny v souvislosti s přijetím obou uvedených právních předpisů.

Otázkou také zůstává, zda takto přijatá regulace na ústavní úrovni není příliš podrobná. Je věcí názoru, zda by na ústavní úrovni měla být zachycena konkrétní pravidla, či zda má Ústava obsahovat pouze základní vymezení a rámec s tím, že zbytek bude konkretizovat dílčí zákon. Podrobná úprava na ústavní úrovni totiž předpokládá jejich častější změny (často vynucené) s ohledem na probíhající hospodářský a společenský vývoj a s tím spojené obtíže s dosažením ústavní většiny²¹ pro realizaci změn. Evropský parlament se např. ve svém usnesení k maďarské ústavě²² vyjádřil tak, že na ústavní úrovni by měly být přijímané pravidla týkající se jednotlivých politik pouze v nezbytném a jednoznačně určeném rozsahu, aby bylo umožněno

¹² MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno 2012, str. 114.

¹³ Vládní návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti.

¹⁴ Vládní návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

¹⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti.

¹⁶ Srov. čl. 3 odst. 1 vládního návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti.

¹⁷ MARKOVÁ, H. Možnosti konstitucionalizace rozpočtového práva jako součásti práva finančního. In: *Dny práva – 2012 – Days of Law*, Brno 2012, str. 2156.

¹⁸ Čl. 4–11 vládního návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti.

¹⁹ MARKOVÁ, H. Možnosti konstitucionalizace rozpočtového práva jako součásti práva finančního. In: *Dny práva – 2012 – Days of Law*, Brno 2012, str. 2157.

²⁰ Vládní návrh zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

²¹ Ústava ČR ve svém čl. 39 odst. 4 říká, že: „K přijetí ústavního zákona a souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 je třeba souhlasu třipětinové většiny všech poslanců a třipětinové většiny přítomných senátorů.“ Ústavní většina je tedy označením pro třipětinovou většinu všech poslanců a třipětinovou většinu přítomných senátorů.

²² Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. července 2011 o změně maďarské ústavy (2013/C 33 E/03).

budoucím vládám a demokraticky zvoleným zákonodárcům o těchto politikách nezávisle rozhodovat.²³ Z tohoto je tedy možné odvodit konflikt mezi požadavkem na stabilitu veřejných financí garantovanou ústavním zakotvením na straně jedné a možnostmi nezávisle rozhodovat o jednotlivých otázkách na vládní úrovni na straně druhé.

Polsko

Polsko je naopak, pokud jde o limitaci veřejného zadlužení na ústavní úrovni, mezi zvolenými státy premiantem, jelikož má nejdelší zkušenosti s konstitučními aspekty limitace veřejného dluhu, které jsou zachyceny v polské ústavě.²⁴ Oproti České republice, která přijala svou ústavu²⁵ velmi brzo po sametové revoluci, bylo v tomto Polsko poněkud zdrženlivější. Přípravy nové polské ústavy trvaly téměř sedm let a vyvrcholily v roce 1997 přijetím podrobného dokumentu, který prošel bouřlivou společenskou diskusí, a byly v něm zohledněny mnohé vznesené připomínky. Nová polská ústava nahradila doposud účinnou ústavu z roku 1952²⁶ a tzv. malou ústavu,²⁷ tedy dokument, který byl přijatý v roce 1992, reguloval vzájemné vztahy mezi mocí zákonodárnou a výkonnou a stanovil kompetence územních samosprávních celků. Současná polská ústava má 243 článků a je rozdělena do 13 kapitol.

Stěžejní pro další zkoumání je provedení analýzy dvou základních právních předpisů na poli limitace veřejného dluhu. Těmito předpisy jsou již zmíněná polská ústava, konkrétně kapitola č. X, a dále Zákon o veřejných financích²⁸. První z uvedených předpisů obsahuje základní mantinely pro limitaci veřejného dluhu. Čl. 216 odst. 5 polské ústavy zavádí pravidlo, které říká, že „není dovoleno brát půjčky nebo poskytovat finanční garance a ručení, v jejichž důsledku by státní dluh překročil hodnotu tří pětín ročního hrubého domácího produktu.“²⁹ Ve stejném článku je zároveň dále uvedeno, že způsob stanovení hrubého domácího produktu a státního dluhu určuje zákon. Tímto zákonem je výše zmíněný Zákon o veřejných financích, který byl poprvé přijat v roce 1998.³⁰ Tento zákon byl následně v roce 2005 novým Zákonem o veřejných financích.³¹ Zatím poslední změna nastala v roce 2009, kdy byl přijat opět nový Zákon o veřejných financích,³² který je účinný doposud.³³

Zatímco v polské ústavě je obsaženo pouze omezení veřejného dluhu a nepřekročitelná hranice (60 % HDP), šel polský zákonodárce ve stanovení zákonných pravidel o mnoho dále. Kromě podrobné definice veřejného dluhu ob-

sahuje Zákon o veřejných financích i ustanovení o sanačních a bezpečnostních procedurách (čl. 86–88 polské ústavy), tzv. bezpečnostní prahy či dluhová pásma, která aktivují omezující pravidla při překročení zadlužení postupně při 50 % HDP, 55 % HDP a 60 % HDP, jakožto finálního limitu. Logicky jsou tato pravidla aktivována tak, že při překročení prvního limitu je vláda povinna provádět mírná opatření, naproti tomu při překročení třetího limitu je vláda zavázána provést zásadní omezení veřejných výdajů tak, aby nedocházelo k dalšímu zadlužování.³⁴

Otázkou samozřejmě zůstává, do jaké míry může vláda ovlivnit ekonomický vývoj země, aby při dosažení prvního dluhového pásma nedocházelo dále k zadlužování. Současná situace v Polsku napovídá mnohé o tom, jakým směrem se asi bude ubírat další vývoj. Polsko již překročilo 50 % hranici zadlužení v poměru k HDP a aktivovala se bezpečnostní procedura spočívající v tom, že v případě, že tato situace nastane, je vláda³⁵ povinná předložit návrh zákona o státním rozpočtu na příští rok, ve kterém poměr deficitu k příjmům nepřesáhne tentýž poměr schválený v zákoně o státním rozpočtu na probíhající rok. Polsko však nyní narazilo na problém, jelikož v zákoně o státním rozpočtu na rok 2013 sice vláda počítala s uvedeným omezením, avšak v průběhu roku došlo ke korekci letošních dat, bylo zjištěno, že očekávané příjmy byly neúměrně nadhodnoceny a že deficit letos bude vyšší, než polská vláda očekávala. Dle odborníků je jediným možným východiskem z této situace prozatímní pozastavení účinnosti prvního dluhového pásma na jeden rok tak, aby mohla vláda situaci nějakým způsobem ustát,³⁶ což ostatně už bylo realizováno prostřednictvím

²³ Viz Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. července 2011 o změně maďarské ústavy (2013/C 33 E/03), písm. b).

²⁴ Ústava Polské republiky ze dne 2. dubna 1997, ve znění pozdějších předpisů (Dz. U. Nr 78, poz. 483), dále také „polská ústava“.

²⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

²⁶ Ústava Polské lidové republiky schválená konstitučním Sněmem dne 22. července 1952 (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

²⁷ Ústavní zákon ze dne 17. října 1992, o vzájemných vztazích mezi mocí zákonodárnou a výkonnou v Polské republice a o územní samosprávě (Dz.U. 1992 r. Nr 84, poz. 426).

²⁸ Zákon ze dne 27. srpna 2009, o veřejných financích, ve znění pozdějších předpisů (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

²⁹ Čl. 216 odst. 5 polské ústavy.

³⁰ Zákon ze dne 26. listopadu 1998, o veřejných financích, ve znění pozdějších předpisů (sjednocené znění: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148).

³¹ Zákon ze dne 30. června 2005, o veřejných financích, ve znění pozdějších předpisů (Dz. U. Nr 249, poz. 2104).

³² Zákon ze dne 27. srpna 2009, o veřejných financích, ve znění pozdějších předpisů (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

³³ K vývoji veřejných financí více RUŘKOWSKI, E. *System prawa finansowego*. Warszawa 2010, s. 139 a násl.

³⁴ Čl. 86–88 zákona ze dne 27. srpna 2009, o veřejných financích, ve znění pozdějších předpisů (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

³⁵ V Polsku označována také jako „Rada Ministrów“.

³⁶ Viz např. Rząd może podnieść deficyt, prezydent podpisał odpowiednią ustawę. *Rzeczpospolita* [online]. [cit. 30.8.2013]. Dostupné na <<http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1040212.html>>.

novely Zákona o veřejných financích.³⁷ V současné době je stav takový, že první dluhové pásmo bylo úplně zrušeno. Uvedené naznačuje, že stanovení pravidel je jedna věc, avšak práce s reálnými daty a odhady je poněkud ošemetná a může vést k nepředvídaným situacím vedoucím např. až k tomu, že zákonodárna a výkonná moc budou usilovat o změnu stávajících pravidel. Jako nevhodné se může také jevit umělé snižování schodku a veřejného dluhu jednorázovými akcemi, jako je např. plánované převedení obligatorní části prostředků z penzijních fondů do veřejného sektoru, čímž se sníží hodnota dluhu o 7 % HDP.

Maďarsko

V Maďarsku probíhají v současné době významné společenské a politické změny, které se projevují také v právním řádu. V roce 2010 proběhly volby do Parlamentu, které vyhrála s přispěním důsledků ekonomické krize a skandálů předchozích vlád s velkým náskokem pravice strana Fidesz³⁸ v koalici se stranou KDNP.³⁹ Tyto strany získaly dohromady v 386 členném Parlamentu 263 poslanců, čímž si kromě pohodlné nadpoloviční většiny zajistily také ústavní 2/3 většinu. Dominance této vládní koalice byla potvrzena také v dubnu 2014, kdy opět získaly ústavní většinu.⁴⁰ Svou výsadní pozici začaly vítězné strany ihned využívat. Hned v roce 2011 byla schválena nová maďarská ústava⁴¹ s účinností od 1. ledna 2012.⁴² Tato právní norma byla mnohými mezinárodními institucemi a opozicí často kritizována,⁴³ jelikož více radikalizovala Maďarsko, zejména pokud jde o národnostní otázky. Nicméně právě nová maďarská ústava oproti své předchůdkyni obsahuje nově pravidla regulující vztahy v rámci veřejných financí. Ta jsou obsažena v čl. 36 až 44 maďarské ústavy. Kromě ústavy byly přijaty v roce 2011 také další zákony, ať už charakteru ústavních zákonů či zákonů obyčejných. Patří mezi ně tzv. Stability Act (zákon o ekonomické stabilitě Maďarska)⁴⁴ obsahující pravidla dluhové brzdy nebo tzv. Act on Public Finances (zákon o veřejných financích)⁴⁵, který obsahuje např. pravidla pro víceleté plánování.⁴⁶

Východiska pro limitaci veřejného dluhu v Maďarsku najdeme samozřejmě v maďarské ústavě. Ta v čl. 36 odst. 4 stanoví pravidlo, že Parlament nemůže schválit zákon o státním rozpočtu, pokud by jeho realizace vedla k zadlužení státu přesahujícímu polovinu hrubého domácího produktu.⁴⁷ Pokud zadlužení státu přesahuje 50 % HDP, může Parlament přijmout pouze takový zákon o státním rozpočtu, který předpokládá snížení zadlužení státu ve vztahu

k HDP.⁴⁸ Nicméně Maďarsko je již nyní nad touto hranicí, jeho státní dluh v době schvalování ústavy dosahoval hodnoty kolem 80 % maďarského HDP. Proto maďarský ústavodárce v následujícím odstavci určil výjimku z tohoto pravidla. Uvedené omezení se neaplikuje v případech, že je vyhlášen výjimečný stav, dále v případě, že dochází k nápravě následků odvozených od důvodu, proč byl vyhlášen výjimečný stav, a nakonec v případě trvalé a prohlubující se hospodářské recese.⁴⁹ I přes tato omezení je v posledních třech letech patrný pokles poměru maďarského státního dluhu vůči HDP.⁵⁰ Z toho je možné odvodit, že pravidla pro omezování veřejného dluhu mají své opodstatnění a přináší i pozitivní efekty, avšak je třeba nepodléhat přehnanému optimismu, jelikož snižování veřejného zadlužení v Maďarsku probíhalo i jinými, často jednorázovými nástroji.

Opět je zřejmé, že v maďarské ústavě, stejně jako v polské, je upraven pouze rámec limitace veřejného dluhu. Konkrétní pravidla, včetně procedur a případných sankcí regulují dílčí zákony, které byly zmíněny výše.

Důležitým orgánem v Maďarsku je tzv. Fiscal Council (Fiskální rada). Ta byla zavedena do maďarského právního řádu v roce 2008⁵¹ a je tříčlenná. Jejími členy jsou guvernér Maďarské centrální banky, předseda Maďarského úřadu pro státní účetnictví a třetím členem je předseda Fiskální rady jmenovaný prezidentem Maďarska. V průběhu vlády současné většiny doznalo

³⁷ Viz čl. 86a zákona ze dne 27. srpna 2009, o veřejných financích, ve znění pozdějších předpisů (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

³⁸ Fidesz – Magyar Polgári Szövetség (Fidesz – Maďarská občanská unie), kterou vede současný premiér Viktor Orbán.

³⁹ Kereszténydemokrata Néppárt (Křesťanskodemokratická lidová strana).

⁴⁰ Parties and Elections in Europe [online]. [cit. 30. 8. 2013]. Dostupné na <<http://www.parties-and-elections.eu/hungary.html>>.

⁴¹ Maďarská ústava, zvaná také „Basic Law“, přijatá dne 18. dubna 2011 Národním shromážděním Maďarské republiky, která vstoupila v platnost dne 1. ledna 2012. Zákon ze dne 25. dubna 2011, o Základním zákoně Maďarska (Official Journal 2011, 43), dále také „maďarská ústava“.

⁴² KECS., G. Public Debt Brake Rules in Hungary in the Context of Multi-Year Planning. In: Ruékowski, E. a kol. *Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries*, Biagystok 2013, str. 167, nebo BENE-SZABÓ, G. The Role and the Recent Trends of Fiscal Rules in Hungary. In: Ruékowski, E. a kol. *Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries*, Biagystok 2013, str. 75–84.

⁴³ Viz např. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. července 2011 o změně maďarské ústavy (2013/C 33 E/03).

⁴⁴ Zákon ze dne 30. prosince 2011, o ekonomické stabilitě Maďarska (Official Journal 2011, 164. CXCIV).

⁴⁵ Zákon ze dne 30. prosince 2011, o veřejných financích (Official Journal 2011, 164. CXCIV).

⁴⁶ KECS., G. Public Debt Brake Rules in Hungary in the Context of Multi-Year Planning. In: Ruékowski, E. a kol. *Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries*, Biagystok 2013, str. 167–168.

⁴⁷ Čl. 36 odst. 4 maďarské ústavy.

⁴⁸ Čl. 36 odst. 5 maďarské ústavy.

⁴⁹ Čl. 36 odst. 6 maďarské ústavy.

⁵⁰ General government gross debt – annual data [online]. [cit. 20. 5. 2014]. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina225&plugin=0>.

⁵¹ Act of LXXV of 2008 on Fiscal Responsibility and Efficient Fiscal Management.

fungování tohoto orgánu zásadních změn. Byla mu totiž dána pravomoc k vydávání předběžného souhlasu se státním rozpočtem. Bez tohoto souhlasu nemůže být rozpočet vůbec schvalován. Kritici namítají, že byl tímto učiněn krok od demokracie k technokracii, jelikož všichni tři členové Fiskální rady jsou vesměs úředníci, nikoliv politici, avšak mají zásadní vliv na politické otázky.⁵²

Zajímavé je také sledovat vliv a vývoj tzv. Fiscal Responsibility Framework (Rámce rozpočtové odpovědnosti) na ústavní aspekty limitace veřejného dluhu. Jedná se o soubor nástrojů a institutů postupně zaváděných do maďarského právního řádu za účelem nápravy veřejných financí. Patří mezi ně již výše zmíněné omezování výše veřejného dluhu jak na národní, tak i na místní úrovni, stejně jako ujednání o Fiskální radě nebo o Centru pro správu státního dluhu.⁵³

Slovensko

Slovenská Národní rada částečně stranou zájmu odborné veřejnosti⁵⁴ přijala na konci roku 2011 Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti,⁵⁵ který je první svého druhu. Cílem navrhovatelů při předkládání tohoto zákona bylo vytvoření silnějšího mechanismu závazků vlády, kde odklon od principů zodpovědné rozpočtové politiky bude znamenat kromě ztráty politického kreditu i realizaci stanovených opatření, a v některých případech vyvození přímého represivního postihu v podobě konkrétních sankcí.⁵⁶

Slovensko jako jeden z členských států eurozóny sdílí s ostatními členy společnou měnu a jednotnou měnovou politiku prováděnou Evropskou centrální bankou. Dne 17. ledna 2013 navíc Slovensko ratifikovalo Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii,⁵⁷ jejíž platnost (1. února 2013)⁵⁸ a pravidla v ní obsažená byla jedním z hlavních důvodů přijetí výše zmíněného ústavního zákona. Kromě toho musí Slovensko jako člen eurozóny plnit své závazky i v rámci tzv. Evropského mechanismu stability,⁵⁹ jelikož to byly právě členské státy eurozóny, které důsledky hospodářské krize pocítily nejvíce.

Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti je účinný od 1. března 2012 roku a zavádí zcela nová pravidla rozpočtového rámce. Mezi ty nejdůležitější patří:

- stanovení ústavního limitu veřejného zadlužení na úrovni 50 %, resp. 60 %, ⁶⁰ HDP Slovenska, včetně jednotlivých dluhových pásem a konkrétních následků jejich dosažení;
- zavedení výdajových stropů;
- určení pravidel pro hospodaření územní samosprávy;

- ustanovení pravidel transparentnosti v rámci přípravy návrhu rozpočtu veřejné správy a s ohledem na povinnost zveřejňování určitých údajů.⁶¹

Ústavní zákon dále zřizuje zcela nový orgán, kterým je Rada pro rozpočtovou odpovědnost (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť). Jejím úkolem je monitorování a hodnocení vývoje hospodaření Slovenska a hodnocení plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti.⁶²

O tom, že to Slovensko myslí s omezováním veřejného zadlužení vážně, svědčí fakt, že se podařilo schválit uvedená pravidla v podobě ústavního zákona, tedy že byla schválena výraznou většinou. Při schvalování tohoto právního předpisu navíc byla dosažena důležitá shoda mezi koaličními a opozičními politickými stranami.⁶³ Oproti zákonné úpravě je v případě úpravy na ústavní úrovni dána vyšší míra stability, když pro změnu či zrušení těchto pravidel je potřeba alespoň třípětinová většina všech poslanců.⁶⁴

⁵² SMUK, P. The Fiscal Council in the Hungarian Constitutional System. In: Ručkowski, E. a kol. *Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries*, Biağystok ?2013, str. 311–316, a KECS, G. Public Debt Brake Rules in Hungary in the Context of Multi-Year Planning. In: Ručkowski, E. a kol. *Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries*, Biağystok 2013, str. 170.

⁵³ BENDE-SZABÓ, G. The Role and the Recent Trends of Fiscal Rules in Hungary. In: Ručkowski, E. a kol. *Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries*, Biağystok 2013, str. 79–83.

⁵⁴ S výjimkou několika málo odborných statí, např. BABČÁK, V. The Constitutional Fiscal Responsibility in the Slovak Budgetary Law. In: Ručkowski, E. a kol. *Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries*, Biağystok 2013, str. 61–73.

⁵⁵ Ústavní zákon č. 493/2011 Z.z., o rozpočtové zodpovednosti.

⁵⁶ ? Dvodová správa k Ústavnému zákonu č. 493/2011 Z.z., o rozpočtové zodpovednosti.

⁵⁷ Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, tzv. Fiskální pakt. V současné době ji podepsalo již 26 členských států Evropské unie. Smlouvu nepodepsala Česká republika a Spojené království Velké Británie a Severního Irsku.

⁵⁸ Fiskální pakt – smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. *Měsíčník EU aktualit*, 2013, březen, str. 12.

⁵⁹ Evropský mechanismus stability (European Stability Mechanism, ESM) by měl nahradit Evropský mechanismus finanční stabilizace (European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM) a Evropský nástroj finanční stability (European Financial Stability Facility, EFSF). Více viz KOZIEĎ, M. Právní rámec Evropského mechanismu stability. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011. Finance veřejného sektoru (právní a ekonomické aspekty jeho fungování)*, Brno 2012, str. 195–204.

⁶⁰ Ústavní zákon obsahuje v čl. 12 odst. 1 přechodné ustanovení, které říká, že „Do konce rozpočtového roku 2017 se horní limit dluhu veřejné správy stanoví ve výši 60 % podílu na hrubém domácím produktu“.

⁶¹ NEUPAUEROVÁ, Z. Fiškálna a rozpočtová politika v kontexte prechodu k fiškálnej únii vo vybraných krajinách. *Finančné trhy*, 2013, marec; dôvodová správa k Ústavnému zákonu č. 493/2011 Z.z., o rozpočtovej zodpovednosti, a také Ústavní zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

⁶² Ústavní zákon č. 493/2011 Z.z., o rozpočtovej zodpovednosti, čl. 3 odst. 1, a Report on Public finances in EMU 2013. European economy, 2013, vol. 4, str. 47–48.

⁶³ BABČÁK, V. The Constitutional Fiscal Responsibility in the Slovak Budgetary Law. In: Ručkowski, E. a kol. *Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries*, Biağystok 2013, str. 61–73.

⁶⁴ Viz Ústava č. 460/1992 Sb., Ústavy Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 84 odst. 4, který zní: „Na prijatie ústavy, zmenu ústavy, ústavného zákona, na vyslovenie súhlasu s medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2, na prijatie uznesenia o ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, na podanie obžaloby na prezidenta a na vypovedanie vojny inému štátu je potrebný súhlas aspoň trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov.“

Evropský rozměr

Při analýze pravidel limitace veřejného dluhu v jednotlivých státech je třeba pamatovat také na evropskou dimenzi zkoumaného problému. Celkové zadlužení členských států Evropské unie v současné době dosahuje 85,1 % HDP EU.⁶⁵ Proto má Evropská unie zájem na tom, aby bylo toto zadlužování omezováno. Předpokládá to také čl. 119 Smlouvy o fungování Evropské unie,⁶⁶ který říká, že členské státy by měly dodržovat následující zásady – stabilní ceny, zdravé veřejné finance a trvale udržitelnou platební bilanci, stejně jako čl. 126 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, který zavazuje členské státy k vyvarování se nadměrných schodků veřejných financí. Smlouva o fungování Evropské unie zároveň stanoví východisko pro proceduru nadměrného deficitu.⁶⁷

Realizace limitace veřejného zadlužování na evropské úrovni byla svěřena Paktu o stabilitě a růstu, jehož právní základ je možné najít právě v uvedených ustanoveních Smlouvy o fungování Evropské unie. Součástí Paktu o stabilitě a růstu jsou:

- nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik;
- nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku;
- usnesení Evropské Rady ze dne 17. června 1997 o Paktu o stabilitě a růstu.

V rámci tohoto nástroje je možné vymezit dvě základní složky – preventivní a represivní⁶⁸. Preventivní složka je založena na posílení dohledu a „donucení“ jednotlivých vlád k provádění disciplinované fiskální politiky formou vzájemných diskusí ministrů financí. Represivní složka je realizována prostřednictvím sankcí, kdy je členská země povinná platit kauci ve prospěch Evropské Komise. Pokud dojde k nápravě nadměrného deficitu do dvou let, je kauce vrácena, v opačném případě nenávratně propadne.⁶⁹

Pakt o stabilitě a růstu byl podroben v posledních letech důkladné revizi, byla podstatně změněna uvedená nařízení a došlo k jeho doplnění např. zprávou Rady ze dne 20. března 2005 o Zlepšení provádění Paktu o stabilitě a růstu.⁷⁰ Na základě dosavadních zkušeností bylo přistoupeno k posílení dohledu v oblasti veřejných financí, avšak na úkor oslabení sankčního mechanismu. Místo očekávaného zpřísnění Paktu o stabilitě a růstu tedy bylo schváleno uvolnění stanovených pravidel na základě tlaku Německa a Francie. Dosaženo tak bylo pravého opaku: „Výsledkem procesu, jehož cílem bylo především posílení a zlepšení implementace Paktu, je

relativní posílení preventivní části... a oslabení části represivní.“⁷¹

Mezi nástroje z poslední doby je možné zařadit Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, která zavádí zásadní omezení pro státy, které uvedenou smlouvu ratifikovaly. Jedná se zejména o stanovení limitu zadlužení ve vztahu k HDP ve výši 60 %, povinnost schvalovat vyrovnané nebo přebytkové rozpočty a dále nutnost postupovat podle střednědobých výhledů tak, aby byla zpřísněna rozpočtová kázeň a snižována hodnota veřejného dluhu.⁷² Smlouva zároveň stanoví, že tato pravidla musí být začleněna do národní legislativy formou ústavního či jiného obdobného zákona.⁷³ Dále je možné zmínit přijetí v roce 2011 souboru pěti nařízení a zejména pak Směrnice o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (tzv. *six pack*),⁷⁴ která má za cíl rozšířit stávající Pakt o stabilitě a růstu a zavést podrobná pravidla týkající se rozpočtových rámců členských států do vnitrostátních legislativ. Jedná se

⁶⁵ Srov. General government gross debt – annual data [online]. [cit. 30.8.2013]. Dostupné na <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina225&plugin=0>>.

⁶⁶ Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění), Úřední věstník Evropské unie C 83/47 ze dne 30. 3. 2010.

⁶⁷ Viz čl. 126 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁶⁸ Fiskální pakt - smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. In: *BusinessInfo.cz* [online]. [cit. 30.8.2013]. Dostupné na: <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/fiskalni-pakt-smlouva-o-sta-bilite-koordinaci-a-sprave-v-hospodarske-a-menove-unii-31268.html?utm_source=rss&utm_medium=web&utm_content=legislativa-pravo-83&utm_campaign=rss_portal>.

⁶⁹ BALDWIN, R. E. *Ekonomie evropské integrace*. 4. vydání, Praha 2013, str. 481-510.

⁷⁰ Více viz důvodová zpráva k Návrhu směrnice Rady o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Srov. také KOSIKOWSKI, C. *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*. Wyd. 1., Bydgoszcz 2008, str. 173-178.

⁷¹ Pakt stability a růstu. *Česká národní banka* [online]. [cit. 30.8.2013]. Dostupné na <http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_07.html>.

⁷² Dále viz např. Fiskální pakt – smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. In: *BusinessInfo.cz* [online]. [cit. 30. 8. 2013]. Dostupné na <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/fiskalni-pakt-smlouva-o-stabilita-koordinaci-a-sprave-v-hospodarske-a-menove-unii-31268.html?utm_source=rss&utm_medium=web&utm_content=legislativa-pravo-83&utm_campaign=rss_portal>.

⁷³ Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, čl. 3 odst. 2, říká, že „Pravidla stanovená v odstavci 1 nabudou ve vnitrostátním právu smluvních stran účinnosti nejpozději jeden rok od vstupu této smlouvy v platnost, a to 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.“

⁷⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o donucovacích opatřeních k nápravě makroekonomické nerovnováhy v eurozóně; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku; Směrnice Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

o sjednocení účetních standardů, statistických výpočtů a prognóz, stejně jako víceletého plánování a numerických fiskálních pravidel.⁷⁵ Další rozšíření Paktu stanoví tzv. *two pack*,⁷⁶ tedy soubor dvou nařízení posilujících hospodářský a rozpočtový dohled nad členskými státy, jejichž měnou je euro, s cílem zajištění souladu jejich vnitrostátních rozpočtů s pokyny na úrovni Evropské unie.

Samostatnou otázkou k zodpovězení zůstává závaznost primárního a sekundárního práva Evropské unie. Některé nástroje k omezování veřejného zadlužení jsou zaváděny formou mezinárodních smluv, jiné formou nařízení a směrnic. Jak říká Klíma, „zatímco vůči zákonům mají zakladatelské smlouvy přednost, ve vztahu k ústavnímu pořádku naše Ústava vychází z určitého rovného postavení primárního komunitárního práva s ústavním pořádkem“.⁷⁷ Podobně se k této problematice staví i Týč, když konstatuje, že právo primární má podobu práva mezinárodního a zavazuje členské státy na stejném principu jako mezinárodní smlouvy.⁷⁸ Na úroveň ústavního práva tak byly povýšeny primární prameny práva Evropské unie. Přednost sekundárního práva Evropské unie, tedy zejména nařízení a směrnic, je třeba odvozovat z rozhodnutí Evropského soudního dvora, jelikož není nikde výslovně stanovena. Zároveň je třeba podotknout, že tyto otázky nejsou ještě do konce vyřešeny.⁷⁹

Z uvedeného výčtu je patrné, že pravidla pro omezování veřejného dluhu členských států Evropské unie zde již téměř 20 let existují, nicméně otázkou zůstává jejich prosazování, aplikace a vymahatelnost. Z logiky věci plyne, že pokud Evropská unie chce vymáhat po nějakém subjektu rozpočtovou kázeň a vyrovnanost státních rozpočtů, pak se jako zcela kontraproduktivní bude jevit vymáhání těchto povinností pod hrozbou finančních sankcí, jejichž uložení může v jednotlivých státech při nedodržení stanovených pravidel ještě více prohloubit již tak nezáviděníhodnou situaci. Jakým způsobem ale v tomto případě má Evropská unie vymáhat dodržování stanovených pravidel? Určité řešení zde nabízí varianta omezit jednotlivým neposlušným státům čerpání z evropských fondů, avšak ani tento „trest“ není zcela určitě ideální. Zároveň je to Evropská unie, která si musí ujasnit, čeho chce dosáhnout a co je ochotna pro to udělat, jelikož jsou to právě členské státy, které prostřednictvím Evropské unie samy sobě stanoví určité povinnosti a omezení. To však vede ke stavu, že evropské instituce jsou velmi benevolentní, pokud jde o porušování stanovených pravidel nejvýznamnějšími členy Evropské unie, zejména Německem a Francií, protože jsou si vědomy jejich významného postavení, a leckteré prohřešky jim v minulosti byly tolerovány.

Závěr

Členské státy Evropské unie, ale i Evropská unie samotná, udělaly v posledních několika letech významné kroky ke stabilizaci veřejných financí. Nejsou to v žádném případě kroky dokonalé a bezchybné, nicméně je potřeba pozitivně hodnotit zejména snahu něco změnit. Je to zejména patrné na příkladu zkoumaných států Visegrádské čtyřky – České republiky, Polska, Maďarska a Slovenska, které se poslušně, byť někdy s obtížemi, snaží konsolidovat veřejné finance v souladu s mezinárodními závazky prostřednictvím snižování veřejného deficitu a omezování výše veřejného dluhu. A právě k tomuto mají pomoci pravidla přijímaná v jednotlivých státech na ústavní a zákonné úrovni, a zastřešovat by je měla pravidla na úrovni Evropské unie. Posledním státem z uvedených čtyř, kterému chybí alespoň dílčí vnitrostátní pravidla omezování veřejného zadlužení, je bohužel Česká republika. S ohledem na skutečnost, že výše veřejného dluhu v České republice nedosahuje ani zdaleka průměru zadlužení celé Evropské unie⁸⁰, by bylo možné tvrdit, že žádná podobná pravidla nepotřebujeme nebo že je ještě dostatek času na jejich zavedení, ale opak je pravdou. O jejich důležitosti totiž není pochyb.

Zda budou přijatá řešení účinná, je v současné době předčasné hodnotit. Vše záleží od ekonomického vývoje jednotlivých zemí. Bylo by možné tvrdit, že zavedením uvedených řešení se jako mávnutím kouzelného proutku změní situace ve veřejných financích k lepšímu, ale není tomu tak. Žádná, byť sebedokonalejší pravidla na ústavní a zákonné úrovni, nebudou s to zlepšit současný stav, aniž by byla řádně a bez výjimek dodržována a aplikována. Spojenou nádobou s tímto je zefektivnění výběru povinných plateb do veřejných rozpočtů na příjmové stránce a zlepšení hospodaření s veřejnými peněžními prostředky na stránce výdajové, bez kterých o žádné nápravě veřejných financí nemůže být řeč. I kdyby bylo alespoň toto výsledkem zaváděných pravidel limitujících veřejné zadlužení, bude možné jejich dopad hodnotit přinejmenším jako pozitivní.

⁷⁵ Viz Směrnice Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

⁷⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013 ze dne 21. května 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postížena či ohrožena závažnými obtížemi, a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 ze dne 21. května 2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně.

⁷⁷ KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 4. vyd., Plzeň 2010, str. 187.

⁷⁸ TÝČ, V. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. vyd., Praha 2010, str. 89.

⁷⁹ TÝČ, c. d., str. 99–102.

⁸⁰ General government gross debt – annual data [online]. [cit. 20. 5. 2014]. Dostupné na <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina225&plugin=0>>.