

ZÁSADA VYROVNANOSTI VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V ČESKÉ REPUBLICE V PRVNÍ DEKÁDĚ 21. STOLETÍ

RADIM BOHÁČ

1. ÚVOD

V tomto článku¹ bych se chtěl zaměřit na uplatňování zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů v České republice v poslední době, a to zejména rozpočtu státního. Domnívám se, že toto téma je velmi aktuální, a to nejenom vzhledem k proběhlé (či probíhající) finanční a ekonomické krizi, ale i s ohledem na aktuální návrhy de lege ferenda v této oblasti, a to jak na úrovni národní, tak evropské.

Uplatňování zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů je úzce spjato s rozpočtovým hospodařením a s příjmy a výdaji veřejných rozpočtů. V demokratickém právním státu je nutné, aby pravidla rozpočtového hospodaření a úprava příjmů a výdajů veřejných rozpočtů byla upravena právními předpisy. Tyto právní předpisy jsou řazeny do rozpočtového práva.

Rozpočtové právo je v České republice vymezováno jako soubor právních norem, které upravují soustavu veřejných rozpočtů, obsah veřejných rozpočtů, fondovní hospodaření, rozpočtový proces a vztahy vznikající při tvorbě, rozdělování a používání peněžní masy v těchto veřejných rozpočtech.²

V dalším textu se nejprve zaměřím na vymezení zásad rozpočtového práva a poté na vymezení zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů jako jedné z těchto zásad. V této části se jedná o teoretické shrnutí poznatků ohledně zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů. Následně se budu zabývat uplatňováním této zásady v České republice v současné době na příkladu státního rozpočtu, a to pomocí konkrétních dat získaných empirickou metodou. Cílem je zjistit, zda a jak je zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů uplatňována v případech státního rozpočtu České republiky. Konečně v poslední části se zaměřím na aktuální návrhy řešení problému dlouhodobé nevyrovnanosti veřejných, resp. státního, rozpočtu v České republice.

¹ Tento článek byl zpracován s finanční podporou a v rámci výzkumného záměru Univerzity Karlovy v Praze Právnické fakulty, který je registrován pod č. MSM 0021 620 804 s názvem „Proměny práva na počátku 3. tisíciletí – kořeny, východiska, perspektivy“.

² MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007.

2. ZÁSADY ROZPOČTOVÉHO PRÁVA

Každé právní odvětví i pododvětví by mělo spočívat na určitých zásadách. Základní myšlenky a pravidla by měly prostupovat celým právním odvětvím nebo pododvětvím. Rozpočtové právo není v tomto směru žádnou výjimkou. Určitý výčet základních zásad rozpočtového práva³ najdeme ve všech odborných publikacích, které se rozpočtovým právem zabývají.⁴

V následujícím textu uvádím výčet nejdůležitějších rozpočtových zásad, které jsou zmiňovány a uváděny jednotlivými autory, kteří se věnují rozpočtovému právu. Jedná se o tyto rozpočtové zásady:

1. zásada každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů,
2. zásada včasnosti veřejných rozpočtů,
3. zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů,
4. zásada reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů,
5. zásada úplnosti veřejných rozpočtů,
6. zásada jednotnosti veřejných rozpočtů,
7. zásada přehlednosti veřejných rozpočtů,
8. zásada neúčelovosti příjmů a účelovosti výdajů veřejných rozpočtů,
9. zásada dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů,
10. zásada veřejnosti veřejných rozpočtů,
11. zásada sestavování veřejných rozpočtů jako brutto (hrubých) rozpočtů,
12. zásada efektivnosti a hospodárnosti veřejných rozpočtů,
13. zásada přednosti výdajů před příjmy,
14. zásada omezení přesunů ve veřejných rozpočtech na úhrady potřeb v těchto rozpočtech nezajištěných,
15. zásada zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů.

Některé z rozpočtových zásad se týkají spíše rozpočtového procesu (tj. procesu sestavování, schvalování, hospodaření a uzavření rozpočtového hospodaření), některé se vztahují k samotným veřejným rozpočtům. S obsahem veřejných rozpočtů (příjmy a výdaje veřejných rozpočtů) souvisí zejména zásada reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů, zásady úplnosti, jednotnosti a přehlednosti veřejných rozpočtů, zásada neúčelovosti příjmů a účelovosti výdajů veřejných rozpočtů a právě zásada dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů. Pro naplnění těchto zásad je důležité, jaký má příslušný veřejný rozpočet příjmy a výdaje.

Pokud se podíváme na rozpočtové zásady z hlediska evropského práva, zjistíme, že rovněž unijní právo obsahuje výčet základních zásad rozpočtového práva (rozpočtových zásad). Rozpočtové hospodaření Evropské unie spočívá na určitých zásadách, které jsou vypočteny v nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, v platném znění. Čtyři z těchto zásad, a to zásada jednotnosti, obecnosti, specifi-

³ Zásady rozpočtového práva jsou rovněž označovány jako rozpočtové zásady.

⁴ Viz např. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007, MRKÝVKA, P. et al. *Finanční právo a finanční správa*. 1. díl. Brno: Masarykova Univerzita, 2004, nebo JANOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P., TOMAŽIČ, I. et al. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.

kace a ročního rozpočtu, jsou výslovně označeny jako čtyři základní zásady rozpočtového práva. K rozpočtovým zásadám Evropské unie dále patří zásady správnosti rozpočtu, vyrovnanosti, zúčtovací jednotky, řádného finančního řízení a zásada průhlednosti. Zásady jednotnosti a správnosti rozpočtu jsou upraveny v rámci jedné kapitoly finančního nařízení o souhrnném rozpočtu. Cílem unijního práva je, aby rozpočtové hospodaření Evropské unie spočívalo na výše uvedených zásadách a aby výjimky z těchto zásad byly minimální (tj. pouze výjimky nezbytně nutné v rámci stanovených podmínek).

3. OBECNĚ K ZÁSADĚ VYROVNANOSTI VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ

Jednou z rozpočtových zásad je i zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů. Nyní se zaměřím na to, jak je tato zásada pojímána v české odborné právnické literatuře. Už Karel Engliš uváděl, že rozpočtové hospodaření má usilovat o pokladní a finanční rovnováhu, která by měla být jeho hlavním postulátem.⁵ Tento postulát převzalo i socialistické finanční právo, když například Spáčil uvádí, že rozpočet má být vyrovnaný.⁶

V současné publikaci Rozpočtové právo⁷ je zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů uvedena jako zásada dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů a je vymezena jako požadavek na rovnost příjmové a výdajové stránky veřejných rozpočtů, a to z dlouhodobého hlediska. Krátkodobá nevyrovnanost se připouští a je v určitých případech z hlediska rozpočtového hospodaření i nutná. V knize Finanční právo a finanční správa⁸ je rovněž zmiňována zásada vyrovnanosti rozpočtu jako klasicky uznávaný princip umožňující co nejlepší hospodářský výsledek v hospodářském rozvoji.

Nyní se zaměřím na vyjádření zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů v platném právu České republiky. Ohledně státního rozpočtu rozpočtová pravidla⁹ tuto zásadu nestanoví. Neexistuje tak zákonné pravidlo, podle kterého by státní rozpočet měl být vyrovnaný, a to ani z dlouhodobého hlediska. Podle ustanovení § 53 odst. 2 rozpočtových pravidel však musí být vyrovnaný rozpočet příspěvkových organizací. Příspěvkové organizace jsou rozpočtové jednotky, které jsou právnickými osobami a které hospodaří na principu netto rozpočtového hospodaření. U těchto rozpočtových jednotek musí být rozpočet vždy vyrovnaný, ovšem ve skutečnosti je vyrovnanosti dosahováno tak, že je do rozpočtu zahrnut příspěvek ze státního rozpočtu nebo stanoven odvod do státního rozpočtu.

O vyrovnanosti rozpočtu se zmiňují rozpočtová pravidla územních rozpočtů,¹⁰ a to ve svém ustanovení § 4 odst. 4. Podle tohoto zákonného ustanovení se místní rozpočet sestavuje zpravidla jako vyrovnaný. Pod pojmem místní rozpočet je nutné rozumět rozpočet obce, kraje, dobrovolného svazku obcí a Regionální rady regionů soudržnos-

⁵ ENGLIŠ, K. *Malá finanční věda*. 2. vydání. Praha: Fr. Borový, 1946.

⁶ SPÁČIL, B. *Teorie finančního práva ČSSR*. 1. vydání. Praha: Orbis, 1970, s. 99.

⁷ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007.

⁸ MRKÝVKA, P. et al. *Finanční právo a finanční správa*. 1. díl. Brno: Masarykova Univerzita, 2004.

⁹ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

ti.¹¹ Je tak patrné, že zákonodárce se pokusil alespoň částečně zásadu dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů u místních rozpočtů zakotvit. Slovo „zpravidla“ vyjadřuje, že místní rozpočet může být i schodkový nebo přebytkový, ale zpravidla by měl být vyrovnaný.

Na úrovni Evropské unie je zásada vyrovnanosti rozpočtu vymezena v ustanovení čl. 14 a 15 finančního nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství. Jako základní pravidlo je uvedeno, že rozpočet Evropské unie musí být vyrovnaný, tj. příjmy a výdaje (položky plateb) musí být shodné. Finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství dokonce tuto zásadu označuje za základní rozpočtové pravidlo. I když je rozpočet Evropské unie sestaven jako vyrovnaný, obvykle končí rozpočtové hospodaření v příslušném rozpočtovém roce přebytkem, řidčeji schodkem. Takový přebytek či schodek rozpočtu se zapisuje do rozpočtu následujícího rozpočtového roku jako příjem v případě přebytku nebo jako výdaj v případě schodku.

Se zásadou vyrovnanosti rozpočtu Evropské unie souvisí zákaz využívání půjček k obstarání finančních prostředků, neboť je to neslučitelné se systémem vlastních zdrojů Evropské unie. Výjimku tvoří výpůjční a úvěrové operace, které jsou zaručeny souhrnným rozpočtem Evropské unie.

Zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů tak, jak je uplatňována nyní v České republice, se vyvinula ze zásady vyrovnanosti státního rozpočtu. V čisté podobě tato zásada znamenala, že státní rozpočet na každý rozpočtový rok musí být vyrovnaný, tj. příjmy a výdaje státního rozpočtu musí být shodné. To souviselo se skutečností, že byla důsledně prosazována zásada úplnosti státního rozpočtu, tj. postulát, že všechny příjmy a výdaje státu mají být zahrnuty v jednom (státním) rozpočtu. Tato zásada je dnes již překonána, neboť existuje celá řada veřejných rozpočtů. V důsledku toho byla zásada vyrovnanosti státního rozpočtu rozšířena na všechny tyto veřejné rozpočty.

Ovšem je otázkou, zda tato zásada má platit pro každý veřejný rozpočet zvlášť či je možné ji vztahovat na veřejné rozpočty jako celek. V prvním uvedeném případě by každý veřejný rozpočet měl být vyrovnaný, v druhém případě by měly být veřejné rozpočty vyrovnané jako celek. V současné době je spíše prosazován a aplikován první přístup, tj. že každý veřejný rozpočet by měl být vyrovnaný. Není tudíž možné, aby jeden veřejný rozpočet byl trvale schodkový s poukazem, že jiné veřejné rozpočty jsou přebytkové a schodek tohoto rozpočtu je vyrovnáván přebytky rozpočtů jiných.

Zásada vyrovnanosti rozpočtů však byla dále rozšířena na zásadu dlouhodobé vyrovnanosti. Důsledkem toho je skutečnost, že každý veřejný rozpočet nemusí být vyrovnaný v daném rozpočtovém roce, ale v delší časové periodě. To ovšem vede k tomu, že schodkový rozpočet je považován za něco zcela samozřejmého, nikoliv negativního a někdy dokonce pozitivního, a to s poukazem, že v budoucnu bude tento rozpočet přebytkový a schodek bude uhrazen.

V praxi však dochází k řetězení schodkových rozpočtů, aniž by schodky byly vyrovnávány přebytky rozpočtů, které budou následovat. Takový postup je však v příkrém rozporu se zásadou dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů.

Z uvedeného vymezení zásady dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů vyplývá, že tato zásada má spíše ekonomický charakter a nikoliv charakter právní. Z ekono-

¹¹ Viz ustanovení § 1 zákona č. 250/2000 Sb.

mického hlediska je totiž zřejmé, že každý veřejný rozpočet by měl být dlouhodobě vyrovnaný. Jen tehdy se totiž jedná o řádné rozpočtové hospodaření.

Dále je nutné upozornit na to, že každý veřejný rozpočet je finanční plán, který se sestavuje a schvaluje vždy před začátkem příslušného rozpočtového roku. Rozpočet představuje totiž pouze předpoklad, jak má být hospodářeno. Skutečné příjmy a výdaje v daném rozpočtovém roce se však mohou lišit od příjmů a výdajů rozpočtovaných. Důvodem může být zejména nenaplnění předpokládaných příjmů či naopak nutnost vynaložení nepředpokládaných výdajů. Právě z těchto důvodů zná rozpočtové právo institut rozpočtových opatření. Rozpočtová opatření jsou nástrojem, který se používá v průběhu rozpočtového roku ke korekci rozpočtu v návaznosti na skutečné získávané příjmy a vynakládané výdaje. V České republice se používají tyto typy rozpočtových opatření:

- a) přesun prostředků,
- b) povolené překročení rozpočtu výdajů, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele (zejména použitím nových, rozpočtem nepředvídaných příjmů),
- c) vázání prostředků státního rozpočtu v rámci rozpočtu, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele (zejména je-li ohroženo naplnění předpokládaných příjmů),
- d) souvztažné zvýšení příjmů a výdajů státního rozpočtu,
- e) snížení některého příjmu z činnosti za předpokladu, že se nezmění saldo příjmů a výdajů.

Při přesunu rozpočtových prostředků se jednotlivé příjmy nebo výdaje navzájem ovlivňují, aniž by se změnil jejich celkový objem nebo schválený rozdíl celkových příjmů a výdajů. Zvýšit celkový objem příjmů a výdajů rozpočtu je možné v případě, kdy jsou získány nepředpokládané příjmy, a tyto jsou použity na úhradu nepředpokládaných výdajů. Snížit celkový objem příjmů a výdajů je pak nutné v případě, kdy nejsou naplňovány předpokládané příjmy. V takovém případě se musí snížit i vynakládané výdaje. Právní institut rozpočtových opatření tak přispívá k naplňování zásady dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů.

4. UPLATŇOVÁNÍ ZÁSADY VYROVNANOSTI VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ U STÁTNÍHO ROZPOČTU ČESKÉ REPUBLIKY

Uplatňování zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů u státního rozpočtu České republiky je dobře patrné z tabulky, která uvádí salda státního rozpočtu v letech 1993–2009.

Z výše uvedené tabulky lze vyčíst tyto skutečnosti:

- a) v letech 1993–1998 byly jednotlivé státní rozpočty sestavovány jako vyrovnané,
- b) v letech 1999–2009 byly jednotlivé státní rozpočty sestavovány jako schodkové,
- c) v letech 1993–1995 skončilo rozpočtové hospodaření přebytkem,
- d) v letech 1996–2009 skončilo rozpočtové hospodaření schodkem,
- e) v letech 1993–1995, 1999, 2002–2005, 2007 a 2008 bylo skutečné saldo státního rozpočtu nižší než rozpočtované,
- f) v letech 1996–1998, 2000, 2001, 2006 a 2009 bylo skutečné saldo státního rozpočtu vyšší než rozpočtované.

Rok	Rozpočtované saldo (v mil. Kč)	Skutečné saldo (v mil. Kč)
1993	0	1 080
1994	0	10 450
1995	0	7 230
1996	0	–1 562
1997	0	–15 717
1998	0	–29 331
1999	–31 015	–29 634
2000	–35 180	–46 061
2001	–48 980	–67 705
2002	–46 223	–45 716
2003	–121 900	–109 053
2004	–114 970	–93 684
2005	–83 585	–56 338
2006	–83 710	–97 580
2007	–91 300	–66 392
2008	–70 800	–19 370
2009	–52 200	–192 400

Zdroj: Státní závěrečný účet České republiky za rok 2009, zákony o státních rozpočtech a www.mfcr.cz

Sestavování státního rozpočtu jako vyrovnaného v letech 1993–1998 je zcela v souladu se zásadou vyrovnanosti veřejných rozpočtů. Ovšem od roku 1997 je státní rozpočet sestavován vždy jako ztrátový. Celková výše plánovaných schodků v tomto období činí 779,863 mil. Kč. Uvedená skutečnost není v souladu se zásadou dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů, neboť státní rozpočet je dlouhodobě (11 let) sestavován jako schodkový.

Krátkodobá nevyrovnanost státního rozpočtu je možná, a to zejména v době, kdy je ekonomika státu v recesi. V této souvislosti je vhodné uvést tabulku růstu hrubého domácího produktu České republiky v letech 1996–2009.

Je patrné, že v letech 2004–2007, kdy byl nejvyšší růst hrubého domácího produktu, byly jednotlivé státní rozpočty sestavovány jako ztrátové, a to se schodky kolem cca 100 000 mil. Kč. Právě při růstu ekonomiky by měly být sestavovány státní rozpočty jako přebytkové, aby byly vyrovnány minulé schodky.

Co se týká výsledku rozpočtového hospodaření, je od roku 1997 státní rozpočet ve schodku. To znamená, že již po 13 po sobě jdoucích rozpočtových roků skončilo hospodaření státního rozpočtu ve ztrátě. Vzhledem k proběhlé (či probíhající) ekonomické krizi je zřejmé, že i následující státní rozpočty budou schodkové. Schodek státního rozpočtu na rok 2010 byl plánován ve výši 162 700 mil. Kč, přičemž ke konci září činil skutečný schodek 99 555 mil. Kč.¹² Na rok 2011 je navrhován schodek státního

¹² Mfcr.cz [online]. 2010 [cit. 2010-10-28]. Pokladní plnění státního rozpočtu ČR za leden až září 2010. Dostupné na http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/tiskove_zpravy_57704.html.

rozpočtu ve výši 135 000 mil. Kč.¹³ Za této situace bude v nejbližších letech prakticky nemožné dosáhnout zásady vyrovnanosti státního rozpočtu z dlouhodobého hlediska.

Rok	Růst HDP (v %)
1996	4,0
1997	-0,7
1998	-0,8
1999	1,3
2000	3,6
2001	2,5
2002	1,9
2003	3,6
2004	4,5
2005	6,3
2006	6,8
2007	6,1
2008	2,5
2009	-4,1

Zdroj: www.czso.cz

V důsledku rozpočtových schodků státního rozpočtu roste rovněž celkový státní dluh, jak ukazuje tabulka na str. 66.

Navíc státní dluh České republiky roste rovněž kvůli finanční krizi, neboť ke konci června 2010 se vyšplhal na 1 246 130 mil. korun.¹⁴ Vezmeme-li v úvahu, že příjmy státního rozpočtu na rok 2010 jsou předpokládány ve výši 1 022 219 350 000 Kč, dojdeme k závěru, že současný státní dluh odpovídá cca 120 % příjmům jednoho ročního rozpočtu České republiky. Takový stav je podle mého názoru alarmující a v příkřím rozporu se zásadou vyrovnanosti státního rozpočtu z dlouhodobého hlediska.

Z hlediska plnění tzv. maastrichtských konvergenčních kritérií, která představují soubor pravidel, která je členská země Evropské unie povinna plnit, aby mohla přijmout společnou měnu euro, se situace pro Českou republiku nevyvíjí vůbec příznivě. Výše vládního (veřejného) dluhu v poměru k hrubému domácímu produktu je sice mírně nad polovinou stanoveného limitu 60 % pro poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách. Ovšem předpokládané schodky státního rozpočtu v následujících letech budou vysoko nad stanovenou 3% hranicí pro poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách. Pro rok 2010 se předpokládá schodek ve výši 4,6 % HDP. Je zřejmé, že v důsledku finanční a ekonomické krize nebude Česká republika schopna plnit maastrichtská konvergenční kritéria nejméně do roku 2012.

¹³ Psp.cz [online]. 2010 [cit. 2010-10-28]. Sněmovní tisk 102/0. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=102&CT1=0>.

¹⁴ Mfcr.cz [online]. 2010 [cit. 2010-10-28]. Development of the Central Government Debt. Dostupné na http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/central_govern_debt_55841.html.

Rok	Státní dluh (v mil. Kč)	Státní dluh / HDP (v %)
1993	158 800	15,6
1994	157 300	13,3
1995	154 400	10,5
1996	155 200	9,2
1997	173 100	9,6
1998	194 700	9,8
1999	228 400	11,0
2000	289 300	13,2
2001	345 000	14,7
2002	395 900	16,1
2003	493 200	19,1
2004	592 900	21,1
2005	691 200	23,2
2006	802 500	24,9
2007	892 300	25,2
2008	999 800	27,0
2009	1 178 200	32,5

Zdroj: Státní závěrečný účet za rok 2009 a www.czso.cz

5. NÁVRHY DE LEGE FERENDA

Jaký bude další vývoj (ne)dodržování zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů v České republice? Určitou odpověď dává programové prohlášení Vlády České republiky.¹⁵ Vláda hodlá reformovat veřejné finance s cílem zastavit rostoucí veřejný dluh a nastavit parametry rozpočtové politiky tak, abychom v roce 2016 dosáhli, za předpokladu ekonomického růstu, vyrovnaných veřejných rozpočtů. Na tomto prohlášení je zajímavé, že jeho splnitelnost je podmiňována ekonomickým růstem. Není však specifikováno, jak velký tento růst má být. V důsledku této skutečnosti znamená, že se jedná spíše o deklaraci vůle vlády.

Je pozitivní, že vláda chce v roce 2016 dosáhnout vyrovnaného rozpočtu. Je však nutné si uvědomit, že tato vláda, za předpokladu, že bude vládnout po celé funkční období, bude sestavovat státní rozpočty na léta 2011–2014, přičemž ve všech těchto rozpočtových letech předpokládá sestavení schodkových rozpočtů. Schodky státního rozpočtu mají podle programového prohlášení nejpozději v roce 2013 dosahovat maximálně 3 % HDP. Státní rozpočet na rok 2016, který má být vyrovnaný, již bude sestavovat vláda následující, která nemusí názor této vlády o jeho vyrovnanosti sdílet.

¹⁵ Vlada.cz [online]. 2010 [cit. 2010-10-28]. Programové prohlášení Vlády České republiky, 4. srpna 2010. Dostupné na http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf.

Uvedené cíle a úkoly mají být zajištěny zejména těmito dvěma kroky:

1. předložením ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti,
2. vytvořením Národní rozpočtové rady, která bude ověřovat výdajové rámce rozpočtu a návrhy ovlivňující rozpočet; bez vyjádření Rady nebude možné projednat žádný legislativní návrh.

Je však těžké si pod výše uvedeným obecným pojmenováním zamýšlených kroků vlády představit podobu konkrétních opatření. Co se týká ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti lze využít i koaliční smlouvu vládních stran,¹⁶ která hovoří o finanční ústavě, která by měla nastavit mantinely a brzdy rozhazovačné rozpočtové politiky, neboť o daních a veřejných penězích rozhodují politici, a proto by také za hospodaření s nimi měli nést přímou zodpovědnost.

Je tedy patrné, že ústavní zákon o rozpočtové kázní a odpovědnosti má zavést odpovědnost politiků za hospodaření veřejných rozpočtů. Tato myšlenka je jistě správná, ovšem lze předpokládat její velmi obtížnou realizaci a prosazení. Navíc není zřejmé, zda má být rozpočtová odpovědnost zavedena již za sestavení a schválení rozpočtu nebo za hospodaření s ním. Zejména koncept rozpočtové odpovědnosti za schválení rozpočtu, který by měl být například vyrovnaný, je z teoretického hlediska sporný, neboť rozpočet je přijímán formou zákona. V parlamentní demokracii by totiž bylo velmi problematické volat k odpovědnosti poslance za schválení „nesprávného“ zákona o státním rozpočtu. Z uvedeného důvodu se kloním k tomu, že se má jednat spíše o odpovědnost vlády za sestavení a předložení rozpočtu na straně jedné a hospodaření podle rozpočtu na straně druhé.

Za přínosný lze označit i druhý návrh, a to návrh za zřízení Národní rozpočtové rady, která by měla ověřovat výdajové rámce rozpočtu a návrhy ovlivňující rozpočet, přičemž bez vyjádření Rady by nebylo možné projednat žádný legislativní návrh. V této souvislosti však bude stěžejní zakotvení působnosti a pravomocí této nové instituce a její vztah k ostatním mocím ve státě (moci zákonodárné, výkonné a soudní, příp. moci bankovní).

Ovšem ani programové prohlášení vlády, ani koaliční smlouva neuvádí požadavek na zakotvení zásady dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů do právního řádu. Domnívám se, že její zakotvení (alespoň ve formě deklarovaného cíle) by bylo vhodným doplňkem k vládou připravovaným krokům. Jak již bylo uvedeno, ustanovení § 4 odst. 4 rozpočtových pravidel územních rozpočtů stanoví, že místní rozpočet se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný. Uvědomuji si, že se jedná spíše než o právní normu o zákonovou deklaraci cíle zákonodárce. Ovšem, pokud by takové či obdobné pravidlo bylo součástí ústavního pořádku (ať už Ústavy samotné či ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti), mohli bychom konstatovat, že zásada dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů je ústavním principem a pravidlem s důsledky, které se k tomu vážou (zejména nadřazeností nad „běžnými“ zákony). V takovém případě by situace popsaná výše ohledně vývoje salda státního rozpočtu neměla nastat, protože by

¹⁶ Vlada.cz [online]. 2010 [cit. 2010-10-28]. Koaliční smlouva o vytvoření koalice rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci. Dostupné na http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalici_smlouva_ods_top09_vv.pdf.

mohla být shledána jako protiústavní. Zákonodárce by se pak při schvalování zákona o státním rozpočtu musel řídit ústavním pravidlem, že rozpočet se schvaluje zpravidla jako vyrovnaný.

6. ZÁVĚR

Domnívám se, že v České republice by měla být zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů lépe zakotvena v právních předpisech. O této zásadě se vůbec nezmiňují rozpočtová pravidla, rozpočtová pravidla územních rozpočtů pouze vyrovnanost místních rozpočtů doporučují. V této souvislosti by bylo vhodnější, aby zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů byla zakotvena přímo v Ústavě České republiky. V takovém případě by dlouhodobá schodkovost státního rozpočtu neměla nastat, protože by mohla být shledána jako protiústavní. Zákonodárce by se pak při schvalování zákona o státním rozpočtu musel řídit ústavním pravidlem, že každý veřejný rozpočet musí být z dlouhodobého hlediska vyrovnaný.

V důsledku finanční a ekonomické krize se nadále prohloubí státní dluh České republiky a rovněž schodky státních rozpočtů budou vyšší. V době ekonomické recese mohou být rozpočty sestavovány a schvalovány jako ztrátové, ovšem v době ekonomického růstu by měly být zase přebytkové. Bohužel v České republice v době ekonomického růstu byly schvalovány schodkové rozpočty, v čemž vidím největší problém.

Schodky státních rozpočtů v letech 2009–2012 pak budou tak vysoké, že Česká republika nebude splňovat maastrichtské konvergenční kritérium nejvýše 3 % pro poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách.

Kladně lze hodnotit snahu vlády reformovat veřejné finance s cílem zastavit rostoucí veřejný dluh a nastavit parametry rozpočtové politiky tak, abychom v roce 2016 dosáhli, za předpokladu ekonomického růstu, vyrovnaných veřejných rozpočtů. Vláda předpokládá přijetí ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti a vytvoření Národní rozpočtové rady, ovšem nikoliv zakotvení zásady dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů do ústavního pořádku.

PRINCIPLE OF BALANCE OF PUBLIC BUDGETS IN THE CZECH REPUBLIC IN THE FIRST DECADE OF THE 21ST CENTURY

Summary

I assume that the principle of balance of public budgets should be embedded in the legal regulations of the Czech Republic in a better way. The Budgetary Rules Act does not mention this principle at all; the Budgetary Rules of Local Budgets Act only recommend it. In this relation, it would be more suitable to embed the principle of balance of public budgets right in the Constitution of the Czech Republic. In such case, the aforementioned situation concerning the state budget should not happen, because it could have been determined as unconstitutional. The legislator would have to abide by the constitutional rule that every public budget shall be balanced in a long-term view during the adoption of the state budget act.

As a result of the financial crisis, the state debt of the Czech Republic will deepen further and also the deficits of state budgets will be higher. In the current time of economic recession, the budgets may be structured and adopted as deficient, but in times of economic growth, they should have a surplus again. Unfortunately, in the Czech Republic in the period of economic growth, deficient state budgets have been adopted which is the biggest problem I see.

The deficits of state budgets in 2009–2012 will then be so high that the Czech Republic will not be able to fulfill the Maastricht convergence criterion of a maximum of 3% proportion between the planned or real deficit of public finance and the gross domestic product in market prices.

It is positive, that the government intends to reform public finances with the aim to stop the growing public debt and set the parameters of budgetary policy to reach (assuming economic growth) the balance of public budgets in 2016. The government supposes to adopt the Constitutional Act on Budgetary Discipline and Responsibility and to create the National Budgetary Board, but not to anchor the principle of long-term balance of public budgets in the constitutional order.

Key words: balance, public budgets, state budget, principles, budget management, revenues, expenditures, proposal, Budgetary Rules Act, legal regulation