



Ekonomická
fakulta
Faculty
of Economics

Jihočeská univerzita
v Českých Budějovicích
University of South Bohemia
in České Budějovice

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích

Ekonomická fakulta

Katedra práva

Diplomová práce

Vývoj rozpočtové odpovědnosti v členských státech EU

Vypracovala: Bc. Veronika Kloudová

Vedoucí práce: Ing. Martina Krásnická

České Budějovice 2016

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Veronika KLOUDOVA**
Osobní číslo: **E14753**
Studijní program: **N6208 Ekonomika a management**
Studijní obor: **Strukturální politika EU a rozvoj venkova**
Název tématu: **Vývoj rozpočtové odpovědnosti v členských státech EU**
Zadávací katedra: **Katedra práva**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Cíl práce:

Cílem práce je popsat unijní pravidla rozpočtové odpovědnosti a vývoj jejich právní úpravy, včetně sankčního systému. V praktické části pak bude analyzován současný stav dodržování těchto pravidel jednotlivými členskými státy Evropské unie.

Rámcová osnova:

1. Úvod.
2. Metodika.
3. Přehled řešené problematiky - popis legislativy EU a jejího vývoje v oblasti rozpočtové odpovědnosti.
4. Praktická část - analýza dodržování rozpočtové odpovědnosti jednotlivými členskými státy EU.
5. Výsledky a jejich diskuse.
6. Závěr.
 - Summary + Keywords v AJ
 - Seznam literatury
 - Seznam obrázků, tabulek a grafů
 - Seznam příloh
 - Přílohy

Rozsah grafických prací: **dle potřeby**
Rozsah pracovní zprávy: **50 - 60 stran**
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**
Seznam odborné literatury:

Bakeš, M. (2009). *Finanční právo.* Praha: C. H. Beck.

Marková, H., & Boháč, R. (2007). *Rozpočtové právo.* Praha: C. H. Beck.

Peková, J. (2011). *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika.


Tomášek, M., Týč, V., & kol. (2013). *Právo Evropské unie.* Praha: Leges.

Baldwin, R., & Wyplosz, Ch. (2012). *The economics of European integration.* London: McGraw-Hill Higher education.

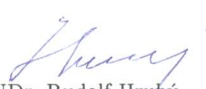
Hamerníková, B. (2010). *Veřejné finance.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika.

Vedoucí diplomové práce: **Ing. Martina Krásnická**
Katedra práva

Datum zadání diplomové práce: **5. ledna 2015**
Termín odevzdání diplomové práce: **30. dubna 2016**


doc. Ing. Ladislav Rolínek, Ph.D.
děkan

JIHOČESKÁ UNIVERZITA
V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH
EKONOMICKÁ FAKULTA
Studentská 13 (26)
370 05 České Budějovice


JUDr. Rudolf Hrubý
vedoucí katedry

V Českých Budějovicích dne 16. března 2015

Prohlášení

Prohlašuji, že v souladu s § 47 zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách v platném znění, souhlasím se zveřejněním své diplomové práce, a to v nezkrácené podobě elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím rovněž s tím, aby toutéž elektronickou cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 1998 Sb. o vysokých školách, zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Dále souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz, provozovanou Národním centrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem odhalování plagiátů.

V Českých Budějovicích dne 9. 9. 2016

Bc. Veronika Kloudová

Poděkování

Tímto bych chtěla poděkovat paní Ing. Martině Krásnické, vedoucí mé diplomové práce, za odborné rady a vedení při zpracování této kvalifikační práce. Dále bych ráda poděkovala paní Mgr. Jaroslavě Vopatové za pomoc s gramatickou korekturou práce.

Obsah

1	ÚVOD.....	1
2	PŘEHLED ŘEŠENÉ PROBLEMATIKY.....	2
2.1	Rozpočtová a fiskální politika	2
2.2	Rozpočtová soustava	4
2.3	Státní rozpočet	6
2.3.1	Rozpočtový deficit	7
2.3.2	Důsledky rozpočtového deficitu.....	8
2.3.3	Příčiny rozpočtového deficitu	8
2.3.4	Řešení rozpočtového deficitu	9
2.4	Rozpočtové zásady	10
2.4.1	Rozpočtové zásady v České republice.....	10
2.4.2	Rozpočtové zásady v Evropské unii.....	11
2.5	Pojem rozpočtové odpovědnosti	14
2.6	Rozpočtová odpovědnost a Česká republika	16
2.6.1	Návrh Ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti v ČR	17
2.7	Rozpočtová odpovědnost a Evropská unie	21
2.7.1	Pakt stability a růstu	22
2.7.2	Směrnice Rady 2011/85/EU.....	26
2.7.3	Fiskální kompakt	27
2.7.4	Vývoj unijních pravidel.....	32
3	CÍLE A METODIKA PRÁCE.....	34
3.1	Seznam použitých zkratk.....	35
4	PRAKTICKÁ ČÁST	36
4.1	Komparace členských států EU.....	36
4.1.1	Členské státy eurozóny	36
4.1.2	Nečlenské státy eurozóny	56

4.2	Nezávislé fiskální instituce.....	68
5	VÝSLEDKY A DISKUZE	70
6	ZÁVĚR.....	83
	I. SUMMARY	85
	II. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	86
	III. SEZNAM TABULEK, GRAFŮ A OBRÁZKŮ	

1 ÚVOD

Problematika rozpočtové odpovědnosti zemí EU je poměrně aktuálním tématem, které se dostalo do popředí zájmu především po finanční a hospodářské krizi z roku 2008. Od této doby se některé členské státy, hlavně Řecko, potýkaly s vysokým zadlužením. Proto bylo nezbytné nastolit přísnější dohled nad rozpočtovými pravidly a zavést principy rozpočtové disciplíny, aby se zabránilo dalšímu výraznějšímu zadlužování, zejména v rámci eurozóny.

S pojmem rozpočtové odpovědnosti se setkáváme především u těch států, ve kterých vznikají problémy s financováním veřejných potřeb a problémy s udržení vyrovnaných rozpočtů. Je jisté, že není možné nařídít kvalitní, udržitelné a zdravé finance všude, ale zavedení jakýchkoliv pravidel a nastavení určitých mantinelů může plnit pomocnou funkci. Jde o jisté postupy, principy a také instituce, jejichž fungování a dodržování povede k zajištění rozpočtové odpovědnosti, která bude transparentní, účelná a efektivní.

Předmětem práce je poskytnout ucelený přehled v oblasti rozpočtové odpovědnosti. Práce má charakter komparativní studie, která se zaměřuje na vývoj institutu rozpočtové odpovědnosti v EU jako celku a následně v jednotlivých členských státech, u kterých bude v popředí zájmu mimo jiné sledování vývoje veřejných dluhů a rozpočtových schodků.

První část práce se zaměřuje na vymezení pojmu rozpočtové odpovědnosti s cílem seznámit čtenáře s důležitými fakty, které se týkají tohoto tématu. Další části se práce zabývá analýzou vývoje rozpočtové odpovědnosti v EU jako celku. Jsou zde zhodnoceny dokumenty, které nastolují určitá pravidla a zásady pro udržení zdravých veřejných financí. Praktická část práce se věnuje již každému členskému státu zvlášť a hodnotí určitý vývoj a postoj k rozpočtové odpovědnosti. V závěru práce budou shrnuty výsledky komparace, které poskytnou logický rámec řešené problematiky.

2 PŘEHLED ŘEŠENÉ PROBLEMATIKY

2.1 Rozpočtová a fiskální politika

Rozpočet je nejrozsáhlejší oblastí finančního práva, nejen z hlediska jeho právní úpravy, ale také z příjmové stránky. Do Rozpočtového práva, které je charakterizováno jako úprava instituce finančního práva, spadají normy hmotně právní a jeho procesně právní, které upravují státní rozpočet, rozpočtová pravidla a další. O rozpočtovém procesu, ve kterém dochází k sestavování, schvalování a plnění rozpočtu mluvíme z hlediska procesně - právního (Bakeš, 2003, s. 12-14).

Celkově se rozpočtem rozumí přehled soukromého nebo veřejného hospodaření v určitém období, tedy přehled příjmů a výdajů. V odborné literatuře neexistuje jednoznačná definice pojmu rozpočet. Důvod je ten, že rozpočet sehrává ve společnosti roli hospodářskou a roli státoprávní. Charakteristika záleží na tom, která role je zrovna v popředí. Většinou se na rozpočet nahlíží ze stránky hospodářské, jako na číselný plán pro určité období, jehož hlavní náplní je v tomto období poměr příjmů a výdajů (Pařízková, Dny práva, 2009).

Rozpočtová politika se zabývá otázkami v rámci veřejné rozpočtové soustavy a je v rukou států a jeho orgánů v různých úrovních. Klade si za cíl zajistit finanční zdroje na financování veřejných výdajů a rozhodovat o tom, jak má být s prostředky veřejných rozpočtů naloženo. Samotná rozpočtová soustava je tím složitější, čím více úkolů má stát zabezpečovat. Její hlavní funkcí je zabezpečit alokační a redistribuční fiskální fungování státu. Alokační funkce znamená hledání řešení při selhání trhu, ke kterému dochází v době, kdy trh není například schopen zajistit dostatek produkce. Redistribuční funkcí se rozumí přerozdělování bohatství ve společnosti (Hamerníková, 2010, s. 216 – 217).

Fiskální politiku lze definovat jako využití systému veřejných financí. Vláda může záměrně změnit objem, či strukturu veřejných příjmů a výdajů pro získání výsledného salda rozpočtu, a může tak rozhodovat o způsobu krytí výdajů. Tím dosahuje stabilizace optimálního vývoje makroekonomických ukazatelů (Dvořák, 1997, s. 9).

Fiskální politiku má v rukou stát, pro její uskutečňování využívá státní rozpočet. Výčet jejích hlavních funkcí je následující: (Pilný, 2007, s. 20 – 27)

Alokační funkce je nejstarší fiskální funkcí a zabývá se tím, jak má stát rozdělovat své zdroje mezi subjekty ekonomiky, aby byly co nejefektivněji vyrobeny finální statky.

Redistribuční funkce má zajistit spravedlivé rozdělení důchodů ve společnosti a přesouvat finanční prostředky tak, aby byl zajištěn celkový rozvoj společnosti. Můžeme sem zahrnout například sociální dávky.

Stabilizační funkce znamená celou daňovou politiku státu. O dosažení stability se stát snaží v oblasti poměrů na trhu zboží a služeb, cen, zaměstnanosti a vyrovnanosti platební bilance. Cílem je posílení tempa růstu ekonomiky a to prostřednictvím nástrojů nejen politiky fiskální, ale také monetární.

Rozdíl mezi fiskální a rozpočtovou politikou spočívá v jejich funkcích, které naplňují. Fiskální politika upřednostňuje funkci stabilizační, kdežto politika rozpočtová se soustřeďuje na funkce alokační a redistribuční (Dvořák, 1997, s. 13 – 15).

Fiskální politika, na rozdíl od rozpočtové politiky, nemá hlavní cíl v dosahování vyrovnaného státního rozpočtu, ale soustřeďuje se na stabilní vývoj makroekonomických proměnných, kterými jsou např. zaměstnanost, inflace a růst hrubého domácího produktu. V oblasti veřejných výdajů jde v rámci fiskální politiky o vládní výdaje na zboží a služby. Příjmová stránka fiskální politiky spočívá v tzv. čistých daních. Čisté daně jsou rozdílem příjmů vybraných od domácností a firem a transferů, které jsou těmto subjektům vyplaceny (Dvořák, 1997, s. 13 – 16).

Opatření fiskální politiky lze rozdělit do dvou skupin. Na diskreční opatření, kdy se jedná o záměrná, jednorázová a časově omezená rozhodnutí, uskutečňovaná prostřednictvím změny zákonů. Mezi tato opatření lze zařadit např. změnu výše vládních výdajů, změny daňových sazeb, či sociálního pojištění. A na vestavěné stabilizátory, jimiž jsou opatření, která po zabudování do ekonomiky působí dlouhodobě a automaticky. Nevyžadují tedy žádná dodatečná opatření vlády. Do této skupiny lze zařadit progresivní zdanění a pojistné na státní politiku zaměstnanosti (Hamerníková, 2010, s. 244).

2.2 Rozpočtová soustava

V České republice je rozpočtová soustava tvořena soustavou veřejných rozpočtů a mimorozpočtových peněžních fondů. Je upravena dvěma zákony o rozpočtových pravidlech – zákon č. 218/200 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákon č. 250/200 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Soustava veřejných rozpočtů se skládá ze státního rozpočtu, z rozpočtů obcí, měst a krajů, tzv. územních rozpočtů, nebo rozpočtů územních samosprávných celků, z rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti a z rozpočtů příspěvkových organizací. Soustava mimorozpočtových peněžních (účelových) fondů je tvořena státními fondy a peněžními fondy měst, obcí a krajů (Peková, 2011, s. 139 – 140).

Veřejné rozpočty tvoří rozpočtovou soustavu státu. Jejich přerozdělování jsou v rukou jednotlivých správ na úrovni vlády až po městské a obecní úřady. Pojem rozpočtové soustavy je velmi obsáhlý a může představovat několik významů. Může se jednat o soustavu institutů, které mají na starosti tvorbu a rozdělování veřejných prostředků, nebo o soustavu veřejných rozpočtů a vztahů uvnitř. Rozpočtová soustava představuje také orgány zodpovědné za realizaci rozpočtového procesu. Podle Bakeše však neexistuje platná právní úprava rozpočtové soustavy v zákoně (Bakeš, 2003, s. 102-103).

Rozpočtovou soustavu tvoří státní rozpočet, jako nejdůležitější složka, decentralizované rozpočty, tedy rozpočty územních samospráv (obcí, krajů) a mimorozpočtové účelové fondy, které zahrnují například fondy zdravotního pojištění. Poslední složkou rozpočtové soustavy jsou rozpočty veřejnoprávních neziskových organizací (vládních, příspěvkových organizací, které jsou zřízeny státem, obcemi nebo kraji). Rozpočtová soustava je tím složitější, čím je složitější struktura státu. V tomto případě je velmi důležité určit rozdělení odpovědnosti ve finančních kompetencích při přiřazování příjmů a výdajů. Veřejné rozpočty a ostatní mimorozpočtové peněžní fondy vytvářené, rozdělované a používané primárně na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti, tvoří rozpočtovou soustavu (Peková, 2011, s. 94-96).

Rozpočtové právo je podle Markové definováno jako soubor norem, které mají charakter hmotně - právní i procesně - právní, neboť se zabývají úpravou obsahu a soustavy veřejných rozpočtů, rozpočtovým procesem a v neposlední řadě také vztahy,

které vznikají při tvorbě a rozdělování peněžní masy právě ve veřejných rozpočtech (Marková, 2007, s. 41 – 42).

2.3 Státní rozpočet

Státní rozpočet jakožto výsledek vývoje společnosti z historického a ekonomického hlediska je charakterizován jeho vlastní a zásadní funkcí, která stanovuje příjmy a výdaje státu za uplynulý rok. Státní rozpočet je vlastně dokument, který je na úrovni státu schvalován mocí zákonodárnou a výkonnou. Státní rozpočet představuje především nástroj pro přerozdělování HDP za účelem financování veřejných statků. Státní rozpočet je brán jako základní finanční plán státu, který je schvalován zákonně. Nashromážděné peněžní zdroje pokrývají oblast státních funkcí, tedy za fiskálním účelem a ovlivňují národní hospodářství, tedy mimo fiskální účel. Hlavní úlohou státního rozpočtu je tedy shromažďování a rozdělování části HDP na potřeby celé společnosti. Jeho funkce je tedy ekonomické i politické povahy. Podstatu ekonomického působení státního rozpočtu vyjadřuje rozdělování peněžních prostředků do příslušných sfér hospodářství (Bakeš, 2003, s. 76 – 80).

Státní rozpočet soustřeďuje v rámci rozpočtové soustavy největší část příjmů a je nejvýznamnějším veřejným rozpočtem. Jde o centralizovaný peněžní fond, který je nejdůležitější bilancí státu. Jak již bylo zmíněno, vláda využívá státní rozpočet k financování státních činností. Plní funkce alokační, redistribuční a stabilizační. Právě poslední dvě jmenované funkce jsou zásadní pro státní rozpočet, jelikož jsou v rukou státu, jelikož o nich z velké části rozhoduje zákonodárny sbor (Peková, 2011, s. 123).

Je otázkou, co je považováno za správné. Zda vyrovnaný státní rozpočet, nebo nevyrovnaný. Rozpočtová politika jednoznačně označuje za správné mít vyrovnaný státní rozpočet. Je také na místě brát v úvahu, jaká je velikost schváleného deficitu ve státním rozpočtu jako finančního plánu a jaká je velikost skutečného plnění státního rozpočtu, kde může docházet k několika nepředvídatelným faktorům, jako je například dopad hospodářské krize. Zajištění dlouhodobé kontinuity hospodářské politiky, odpovídající hospodárnost, neplýtvání finančními prostředky. Na tom všem je založena koncepce vyrovnaného státního rozpočtu. V posledních letech se spousta zemí dostává do deficitního hospodaření. Rozpočtový deficit se tak stal spíše pravidlem než výjimkou (Peková, 2011, s. 479 – 480).

Důvod, proč země tíhnou k rozpočtovým deficitům, je způsoben především: (Hamerníková, 2010, s. 263 – 264)

Fiskální iluzí – voliči mají tendenci podpořit tu vládu, která jim slíbí nižší daně, vyšší vládní výdaje, tudíž nabídne voličům jakýsi prospěch. Voliči si neuvědomují fakt, že takové rozpočtové politiky vedou spíše k rozpočtovým deficitům.

Redistribucí v čase – současná generace dává přednost přesunutí vládního dluhu na generaci budoucí ve svůj prospěch.

Lobistickými skupinami – lobby znamená prosazování svých vlastních zájmů prostřednictvím politických stran, jde především o čerpání společných zdrojů.

S těmito problémy se lze vypořádat pomocí změnou stimulů pro tvůrce hospodářské politiky a zavedením omezení na provádění rozpočtové politiky. Jde o zdokonalení procedurálních pravidel v rozpočtovém procesu, aby se tak upravily a rozdělily pravomoci, zavedla se fiskální pravidla, například limity na deficit a aby se zvažilo zřízení nezávislých fiskálních institucí.

2.3.1 Rozpočtový deficit

Deficit v rozpočtu, neboli schodek státního rozpočtu, je výsledkem krátkodobé fiskální nerovnováhy, jelikož je státní rozpočet sestavován na 1 rozpočtový rok. Jde tedy o nesoulad mezi příjmy a výdaji v rozpočtu. O záporné bilanci hovoříme v situaci, kdy rozpočtové výdaje převyšují rozpočtové příjmy a v opačném případě hovoříme o kladné bilanci, tedy v případě převyšujících příjmů nad výdaji (Ochrana, 2010, s. 137). Ke vzniku deficitu může docházet v průběhu celého rozpočtového roku, proto je na místě rozlišovat schodek státního rozpočtu před, v průběhu a na konci daného rozpočtového období, které je také nejvíce zásadní, jelikož právě tento konečný moment rozpočtového období odráží skutečné hospodaření státu a ukazuje jeho skutečné výsledky (Dvořák, 2008, s. 51).

Z hlediska příčin vzniku lze rozpočtový deficit dělit na aktivní a pasivní. Aktivní deficit je založen na rozhodnutí vlád, které může vést buď k poklesu rozpočtových příjmů, k jejich zvýšení, nebo může dojít k oběma současně. Příčin, kdy dochází ke vzniku aktivního deficitu, je několik. Může to být expanzivní fiskální politika, která buď snižuje daně, nebo zvyšuje výdaje v podobě vládních investic, ale i snaha vlády udržet si voliče a v posledním případě může jít i o snahu rozložení důsledků výdajových šoků, nebo daňové zátěže na delší dobu. Pasivní deficit již není ovlivněn vládními rozhodnutími, vzniká z příčin, které nelze při tvorbě rozpočtu předpokládat, nebo je ovlivnit. Mluvíme tedy například o hospodářském poklesu, nižší spotřebě, poklesu příjmu z DPH, růstu inflace, růstu cen energií, zvýšení výdajů při různých

katastrofách, nebo při jiných mimořádných situacích. Největší část pasivního deficitu tvoří úroky veřejného dluhu, které spadají do mandatorních výdajů státu, a proto vláda nemůže výši úroků ovlivnit (Maaytová & Pavel, 2015, s. 185).

Podle způsobu vzniku můžeme rozlišovat deficity, které vznikly kvůli zvýšení výdajů při konstantních příjmech, deficity, které vznikly z důvodů poklesu příjmu v rozpočtu při nezměněných výdajích, nebo deficity vyvolané růstem výdajů a poklesem příjmů (Maaytová & Pavel, 2015, s. 185 - 186).

2.3.2 Důsledky rozpočtového deficitu

Důsledků rozpočtového deficitu existuje řada přístupů. Klasičtí ekonomové považovali deficit za chybu, Keynesiánci hájili deficitní rozpočet expanzivními opatřeními, neoklasická ekonomie trvalé deficity kritizovala. Důsledky rozpočtového deficitu se dělí na rozpočtové důsledky (finanční) a na fiskální důsledky (Ochrana, 2010, s. 141 – 142):

Finanční důsledky (makroekonomické) mohou přinést krátkodobě pozitivní vliv, jelikož deficit umožňuje zmírnění vládního rozpočtového omezení. Krátkodobá fiskální nerovnováha nezpůsobí výraznější komplikace a v každém případě se projeví určitým pozitivním efektem, například veřejné investice se projeví vysokou návratností v budoucnu. Kdežto dlouhodobé důsledky jsou hodnoceny negativně, jelikož musí dojít k jejich pokrytí.

Co se týče *fiskálních (makroekonomických) důsledků*, jde o to, jak se deficit projeví ve změně HDP, ve změně inflace, nezaměstnanosti, nebo platební bilanci. Schodek tedy působí na agregátní poptávku, úrokovou míru, míru soukromých a národních úspor. Jelikož na tyto důsledky nahlíží každá škola různě, dělí se dále na přístupy neoklasické, keynesiánské a neorikardiánské. Neoklasická interpretace spočívá v odmítání deficitu, keynesiánský přístup pojímá makroekonomický důsledek deficitu pozitivně, kdy v některých případech je i deficit doporučován a neorikardiánský přístup popírá makroekonomické důsledky deficitu.

2.3.3 Příčiny rozpočtového deficitu

Neustálé zvyšování veřejných výdajů, ke kterým docházelo ve většině vyspělých zemí, vedlo k růstu veřejného dluhu. Deficit se stal problémem nejen u státního rozpočtu, ale i u rozpočtů jiných stupňů územní samosprávy a to vedlo k tomu, že státní rozpočet poskytoval těmto územním rozpočtům nenávratné dotace a ve finále docházelo

k přesunutí dluhu na stát. Vznik a výši deficitu v rozpočtu ovlivňují endogenní a exogenní faktory. Mezi endogenní faktory patří: (Peková, 2011, 492 – 495).

Expanzivní charakter expanzivní politiky, kdy vláda zvyšuje výdaje státního rozpočtu, aby podpořila růst agregátní poptávky, a tím ovlivnila hospodářský růst. Časové rozložení výdajového šoku tím, že se promítne do růstu cen surovin i dalších komodit. Rostou ceny vstupů, nákladů na pořízování investic, a proto se zvyšuje deficitní rozpočet. Časové rozložení daňového zatížení na více let. Vládní populismus zejména v předvolebním období, což bylo zmiňováno výše. Mezi základní exogenní faktory patří: Kolísání tempa ekonomického růstu, hospodářský pokles, růst nezaměstnanosti. To vše má dopad na pokles daňových příjmů. Růst cen základních surovin a cenové šoky, což vláda sama nemůže úplně ovlivnit. Ale i tak se to promítne do veřejných výdajů, a proto na základě toho v něm dojde k růstu nákladů. Deprese ve světě například z důvodů velkého objemu zahraničního obchodu. Vývoj úrokové míry, především její růst, což má dopad také na náklady dluhu. Úroky z veřejného dluhu, jako náklady, které zatěžují běžnou část rozpočtu, a dokonce někdy mohou vést k dalšímu deficitnímu hospodaření. Mimořádné události, které vyvolají potřebu mimořádných a nepředvídatelných veřejných výdajů.

2.3.4 Řešení rozpočtového deficitu

Deficit veřejných rozpočtů lze řešit několika způsoby, kterými jsou: (Ochrana, 2010, s. 144 – 142)

Dluhové řešení – při tomto řešení stát získává finance prodejem státních dluhopisů od domácích, či zahraničních subjektů. Je důležité, aby si stát uvědomoval skutečnost, které by se měl vyvarovat. Jde o to, aby “dnes” vytvořený dluh nemusela splácet budoucí generace.

Peněžní řešení – peněžní krytí deficitu se nazývá “monetizace deficitu”, kdy vláda jaksí transformuje rozpočtový deficit a od centrální banky si odkoupí cenné papíry, centrální banka tedy poskytne přímý úvěr vládě, a uhradí tak vládní obligace penězi, které vytvořila a vláda je následně použije k pokrytí deficit. Tento způsob je však v ČR i v EU zakázaný.

Výnos prodejem vládních aktiv – v tomto případě jde o omezený způsob krytí deficitu. Využívá se pouze při jednorázovém krytí, a nelze tímto způsobem financovat deficit dlouhodobě.

2.4 Rozpočtové zásady

Zásady rozpočtového práva jsou obecné principy tvorby rozpočtového práva, ale i principy důležité pro odpovídající použití jeho právních norem. Obě zásady jsou navzájem provázány, doplňují se a překrývají. Rozlišují se zásady obecné, představující obecné principy platné pro celý právní řád, jako je zásada demokratismu, legality a legitimacy, dále veřejnoprávní zásady, které mají veřejnoprávní charakter. V ostatních případech jde již o specifické zásady, které odpovídají pouze rozpočtovému právu. Navrhování, schvalování, kontrola a sankční mechanismus se vyznačují společnými rysy u všech rozpočtů. Tento proces se společnými rysy si každý stát upravuje zákonem a nazývají se rozpočtové zásady. Ti, kteří hospodaří s rozpočtovými prostředky, musí tyto stanovené zásady a další pravidla při tomto procesu dodržovat, stanovuje tak zákon o rozpočtových pravidlech. Dále je nutné rozlišovat zásady hmotně - právní a procesně - právní (Pařízková, Dny práva, 2009).

2.4.1 Rozpočtové zásady v České republice

Rozpočtová pravidla, která upravují dva zmíněné zákony č. 218/2000 Sb. a č. 250/2000 Sb. stanovují řadu parametrů v rámci soustavy veřejných rozpočtů. Veřejné rozpočty plní mnoho funkcí. Mimo hlavní funkce, které jsou alokační, stabilizační a redistribuční, patří i funkce autorizační, jelikož úroveň příjmů a výdajů musí být při realizaci rozpočtu respektována i mocí výkonnou, tedy vládou, radou obce, nebo krajem. Další funkce jsou kontrolní a řídicí, důležité pro vnitřní řízení v institucích a také pro kontrolu vládou, parlamentem, nebo i veřejností. Dále veřejný rozpočet plní i funkci informační (Hamerníková, 2010, s. 166 – 167).

Rozpočtové právo se řídí určitými zásadami při sestavování veřejných rozpočtů, které se postupem času vyvíjely. Proto, aby došlo k naplnění výše zmíněných funkcí rozpočtů, je nutné tyto zásady dodržovat. Rozdělují se do dvou skupin – na ty, které se uplatňují během rozpočtového procesu a na ty, kterými se řídí hospodaření s veřejnými prostředky (Bakeš, 2003, s. 129).

Jinými slovy jde o požadavky k vytvoření státního rozpočtu, které vplynuly ze zkušeností nahromaděných během historického vývoje. Jednotlivé zásady, kterými by se měl řídit rozpočtový proces, jsou ale platné právě i pro ostatní veřejné rozpočty. Jsou jimi (Hamerníková, 2010, s. 167 – 169):

Zásada úplnosti, která vyžaduje, aby byly zachyceny všechny finanční operace, příjmy a výdaje vlády a ostatních institucí.

Zásada jednotnosti, která se ve finále úplně neuplatnila, jelikož předpokládala zachycení veškerých příjmů a výdajů v jediném dokumentu, což je z důvodu mnohostrannosti a různorodosti nemožné.

Zásada reálnosti a pravdivosti si klade za cíl odhadnout příjmy a výdaje v rozpočtu tak, aby se v budoucnu zabránilo úhradám nezajištěných potřeb.

Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu na jednoleté období.

Zásada vyrovnanosti rozpočtu je nazývána také jako zlaté pravidlo rozpočtové politiky. Ale postupné upouštění od tohoto pravidla vede k deficitnímu financování.

Zásada publicity má za účel zveřejňování hospodaření vlády. V podobě právní normy se po projednání v parlamentu zveřejňuje ve Sbírce zákonů. Také kraje a obce zveřejňují své rozpočty.

Zásada přehlednosti určuje věcnou strukturu rozpočtu, kde jsou rozděleny příjmy a výdaje.

Zásada vyrovnanosti veřejných rozpočtů, tedy tzv. zlaté pravidlo rozpočtové politiky je podle Bakeše stěžejní zásadou pro institut rozpočtové odpovědnosti. Právě zlaté pravidlo rozpočtové politiky platilo od vzniku klasické politické ekonomie koncem 18. století až do 30. let 20. století a vyžadovalo vyrovnaný rozpočet za každý rok. Zásahy do ekonomiky v tomto období nebyly žádoucí, a stát měl zajišťovat pouze národní bezpečnost. Rozpočet byl omezen pouze na zajištění příjmů tak, aby pokryl právě náklady na fungování státního aparátu a bezpečnost země (Bakeš, 2003, s. 58).

Zásada vyrovnanosti ovšem prošla další přeměnou, kdy došlo k rozšíření státního rozpočtu na veřejné rozpočty jako celek. Veřejné rozpočty v přebytku dovolí jiným být v deficitu (Boháč, 2009, s. 64 – 68).

Jelikož se staly deficity přípustné pod podmínkou přebytku jiných rozpočtů, postupem času docházelo k tomu, že se nakonec deficity staly pravidlem. Rok 1995 znamenal pro Českou republiku poslední moment, kdy dosáhla přebytkového státního rozpočtu. Stalo se, že zásada vyrovnanosti rozpočtu byla při tvorbě rozpočtů dlouho opomíjena. Co se týká zakotvení schvalování státního rozpočtu v ústavě, základy upraveny jsou, ale obsah nikoli. Ústava také postrádá zakotvení o povinnostech pro výkonnou moc s hospodařením s finančními prostředky (Kafírková, 2004, s. 575).

2.4.2 Rozpočtové zásady v Evropské unii

Na úrovni Evropské unie existují také rozpočtové zásady, které jsou platné pro její právní řád. V České republice žádný právní předpis výslovně neustavuje rozpočtové

zásady, avšak v právu Evropské unie jsou rozpočtové zásady zakotveny v nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady z 25. října 2012, kterým stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002. V tomto nařízení jsou rozpočtové zásady upraveny v Hlavě II., článku 6., který říká, *“že rozpočet musí být sestavován a plněn v souladu se zásadami jednotnosti, správnosti rozpočtu, ročního rozpočtu, vyrovnanosti, zúčtovací jednotky, univerzálnosti, specifikace, řádného finančního řízení vyžadujícího účinnou a účelnou vnitřní kontrolu a transparentnosti.”* (EUR-Lex, 2012).

Rozpočtové zásady popisuje jednotlivě ve své knize König (König, 2009, s. 29 – 32):

Zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu spočívá v zahrnutí všech příjmů a výdajů Evropské unie v jediném dokumentu tak, aby byla možná jejich efektivní kontrola. Zásada jednotnosti má ovšem několik výjimek v případech, kde stojí rozpočty určitých institucí Evropské unie mimo hlavní rozpočet EU. Jedná se například o Evropský rozvojový fond, který je financován z příspěvků od členských států, dále sem zahrnujeme Evropskou investiční banku a její aktivity, EUROPOL a také například některé decentralizované agentury, které se zabývají společnou zahraniční a bezpečnostní politikou.

Zásada ročního rozpočtu se vztahuje k příslušnému finančnímu roku. Položky zapsané do rozpočtu se schvalují na dobu jednoho rozpočtového roku od 1. ledna do 31. prosince.

Zásada vyrovnanosti vyžaduje rovnováhu příjmů a výdajů v rozpočtu. Rozpočet EU je sestavován odhadem, tudíž pokud dojde k deficitu v rozpočtu, ke kterému dochází jen zřídka, je následující rok převeden do výdajové položky.

Zásada zúčtovací jednotky znamená, že rozpočet EU je veden v jednotce euro.

Zásada obecnosti spočívá v tom, že celkové příjmy pokrývají celkové náklady, jinými slovy, že příjmy v rozpočtu musí pokrývat bez rozdílu všechny finanční výdaje. Existují však opět nějaké výjimky, kterými jsou například příspěvky třetích zemí Evropského sdružení volného obchodu EFTA.

Zásada specifikace jinými slovy vyjadřuje konkrétní účel a cíl každé položky z důvodu zamezení záměny položek. Zásada specifikace také stanovuje podmínky pro převod prostředků mezi jednotlivými položkami rozpočtu. S výjimkou Komise EU

může každý orgán v rámci svého oddílu převádět až 10% celkových výdajů z jedné hlavy do druhé, z jedné kapitoly do druhé a z jednoho článku do druhého bez omezení.

Zásada řádného finančního řízení vyžaduje soulad výdajů se zásadami hospodárnosti tak, aby byly zdroje využívány efektivně z hlediska času, množství i z hlediska kvality. Rozpočet má sloužit jako nástroj k financování aktivit, které jsou přesně stanovené, měřitelné, významné a časově omezené.

Zásada průhlednosti není nic jiného než zveřejnění rozpočtu v Oficiálním věstníku Evropské unie, což má v kompetenci předseda Evropského parlamentu, a musí tak učinit do tří měsíců od přijetí rozpočtu.

2.5 Pojem rozpočtové odpovědnosti

Pojem rozpočtové odpovědnosti není lehké vymezit, jelikož neexistuje jeho obecně přijímaná definice a různí lidé si můžou pojem rozpočtové odpovědnosti vyložit různě nejen v podmínkách České republiky, ale i na úrovni Evropské unie. Záleží na každém státu, jak realizuje financování veřejných potřeb, i když existují dokumenty, které stanovují omezení v rozpočtech jednotlivým státům. V České republice například přijetím Ústavního zákona o vyrovnanosti státního rozpočtu lze dojít k efektivnímu čerpání veřejných prostředků, a tím i rozpočtové odpovědnosti (Marková, Dny práva, 2010).

Důležitost řešení rozpočtové odpovědnosti je z důvodů dopadů ekonomické krize a zadlužování velmi důležité. Otázkou tedy je, co je rozpočtová odpovědnost, jaký je její obsah apod. Především se tento pojem objevuje v dokumentech států, které mají problém s vyrovnaností příjmů a výdajů a potýkají se s komplikacemi financování veřejných potřeb. Jelikož se tento problém dotýká stále více států, především států z celé Evropské unie, je na místě určit nějaký mechanismus snížení například půjček, výdajů států a obecně snížení státního dluhu. *“Kvalitní veřejné finance však nelze nařídit, jakákoliv pravidla mohou mít jen pomocnou úlohu, tím že nastaví určité mantinely rozpočtovému hospodářství”* (Marková, Dny práva, 2010).

Podle povahy normy, která je porušena, můžeme rozlišovat odpovědnost v několika rovinách. O právní odpovědnosti lze hovořit pouze v případě, když je porušena právní povinnost. Dále existuje politická odpovědnost, tedy odpovědnost vlády poslanecké sněmovně. S rozpočtovým procesem je spojena odpovědnost ústavní a politická, kdy vláda předkládá návrh zákona o státním rozpočtu poslanecké sněmovně a vláda odpovídá poslanecké sněmovně za plnění státního rozpočtu. A právě poslanecká sněmovna následně za tato rozhodnutí nese politickou odpovědnost (Gerloch., 2009, s. 159).

Na základě toho můžeme konstatovat, že rozpočtová odpovědnost má charakter spíše politický, než právní. Obecně jde o zodpovědné nakládání s veřejnými prostředky tak, aby nedocházelo k prohlubování veřejného zadlužení. Právě politické zastoupení státu, jako je například zákonodárce, by se měl chovat odpovědně a hospodárně k veřejným prostředkům, o kterých rozhoduje a se kterými nakládá, nebo je nějak jinak ovlivňuje. Subjektem rozpočtové odpovědnosti jsou tedy všichni zákonodárci, orgány a osoby, které mají určitou odpovědnost vůči státu (Gerloch., 2009, s. 159).

V rozpočtové odpovědnosti jde o dodržování zásady vyrovnanosti veřejných rozpočtů. Za nástroj k dosažení tohoto cíle jsou považována fiskální pravidla, číselné hodnoty určitých makroekonomických ukazatelů zakotvených v právním řádu, kterých musí být dosahováno. V posledních letech se stává právní povinností dodržování těchto pravidel (Wójtowicz, 2010, s. 813 - 815).

Fiskální pravidla se dělí podle hlediska povahy, cíle, pramene. Z hlediska povahy se dále dělí buď na numerická omezení určitých rozpočtových kategorií, nebo na procesní pravidla, která se uplatňují při tvorbě rozpočtů. Z hlediska cíle jde o výši schodku, přebytku, veřejného dluhu, rozpočtových příjmů nebo výdajů a z hlediska pramene, ve kterém se nacházejí, mohou být právní normy nebo jen různé programy a prohlášení (Wójtowicz, 2010, s. 813).

Skutečně fungující systém veřejných financí je nezbytný pro udržitelnost aspektů rozpočtové odpovědnosti. Je nezbytné pro ně stanovit pravidla na přípravu, tvorbu, plnění a hlavně kontrolu. V neposlední řadě je třeba stanovit také určité mantinely pro veřejný schodek a dluh a také sankční mechanismus za porušení nebo nedodržení.

2.6 Rozpočtová odpovědnost a Česká republika

Česká republika má v rámci Evropské unie rozpočtovou politiku plně ve svých rukou, nicméně pro ni platí určité závazky, ohledně veřejných financí, které jsme potvrdili svým podpisem dokumentů s EU. Pravidla jsou tedy daná a platná, ale způsob realizace toho, jak těchto cílů ČR dosáhne, si určí sama. Česká vláda nastavila snížení až na 60% zadlužení na HDP a zásady určila následovně (E-republika, 2015).

Stát zabezpečuje rozvoj společnosti jeho ekonomickým působením. Otázkou je, jak správně nastavit právní nástroje pro tento rozvoj, zda zajistit kontrolu deficitů veřejných financí pomocí zakotvení v ústavním systému státu. Nabízí se oblast finanční politiky, jelikož její součástí je rozpočtová politika. Česká republika vidí východisko v přípravě ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti. České rozpočtové hospodaření má spousty nedostatků, které by měly být pomocí ústavního zákona a na něj navazujícího zákona o pravidlech rozpočtové kázně odstraněny. Mezi nedostatky patří zejména sklon k deficitnímu hospodaření, neexistence mechanismů zabezpečujících procyklický charakter fiskální politiky a neexistence prvků, které by zlepšily transparentnost hospodaření vlády. Prvním, hlavní pojem pro vymezení přípravného ústavního zákona je sektor veřejných institucí, který je nutné vymezit tak, aby odpovídal evropskému právu a zároveň právu českému. Druhým klíčovým pojmem je tzv. dluhová brzda a stanovení postupu při řešení rozpočtových schodků. Stanovit maximální zadlužení na 60% HDP v ústavním zákoně znamená zavedení jednoho z Maastrichtských kritérií. Ústavní zákon by měl obsahovat pět tzv. dluhových pásem, kdy by se v době překročení nastolil určitý režim čerpání z veřejných prostředků. Na základě toho by došlo k omezení při nakládání s rozpočtovými prostředky ze strany vlády, ale také k možnosti vyslovit nedůvěru ve vztahu vlády a poslanecké sněmovny. Připravovaný zákon o rozpočtové kázni by měl konkretizovat a rozvést ustanovení ústavního zákona a to vedle zákonů o rozpočtových pravidlech, by mělo dojít k záruce posílení právní úpravy rozpočtových vztahů v systému finančního práva. Nastává otázka, zda má být přijat další samostatný ústavní zákon nebo by bylo přijatelnější novelizovat dosavadní Ústavu v podobě několika nových ustanovení, protože zejména problematika dluhové brzdy přesahuje dle odborníků obvyklou míru pro ústavní zákony. Dalším problémem je také absence sankcí, které by nastaly v případě nedodržení stanovených limitů, avšak na ústavní úrovni je taková

úprava poněkud nestandardní. Jedinou sankci, kterou zákon stanovuje, je vyslovení nedůvěry vládě (Marková, Dny práva, 2012).

Pravidla rozpočtové odpovědnosti budou vymezena na ústavní úrovni a je otázkou, zda budou zákony, které budou mít vliv na výši zadlužení protiústavní. Požadavky na státní rozpočet mohou být někdy nepředvídatelné, a tak se nedají předvídat a odhadnout dopady na rozpočet. Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti může jako součást finančního práva ovlivnit rozpočtové právo, ale i s dalšími oblastmi spojené s příjmovou, či výdajovou stránkou rozpočtů. Jelikož se bude jednat o ústavní zákon, přinese to dopady i do dalších odvětví. Například nastavení dluhové brzdy se dotkne nejen oblasti územní samosprávy, ale zasáhne i subjekty ve veřejném sektoru (Marková, Dny práva, 2012).

2.6.1 Návrh Ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti v ČR

Úplně první krok v této oblasti byl návrh ústavního zákona o vyrovnaném státním rozpočtu poslanců Martina Kocourka a dalších, který byl předložen poslanecké sněmovně, ale již v prvním čtení byl zamítnut. Tedy již od 90. let existovaly snahy politiků o ústavní zakotvení problematiky hospodaření státu. Navrhovatelé požadovali zakotvení jediné věty, že se *“státní rozpočet České republiky navrhuje a schvaluje tak, aby v daném rozpočtovém období výdaje státního rozpočtu na zabezpečení úkolů a krytí potřeb České republiky nepřevýšily příjmy státního rozpočtu.”* Z této věty vyplývá, že již v roce 1998 si byl Parlament ČR vědom odpovědnosti vůči budoucím generacím. Věřili, že vyrovnanost státního rozpočtu povede ke stabilnímu ekonomickému prostředí, které je nezbytnou podmínkou dlouhodobého rozvoje. Zadluženost je škodlivá, jelikož odčerpává vytvořené zdroje především soukromému sektoru, který je dle návrhu schopen lépe, než stát využívat zdroje prostřednictvím svobodného trhu. Předkladatelé tento návrh považovali za průlomový a výjimečný, nicméně přijat nebyl (PSP ČR, 2002).

Další návrh z roku 2002 měl v názvu slovo *“o rozpočtové kázní”*, tedy zakotvení rozpočtové kázně jako hlavní priority. Jednalo se o mnohem propracovanější podobu návrhu ústavního zákona, než byl ten z roku 1998. Vládě měla být stanovena povinnost o usilování takového vývoje hospodaření, který by umožnil české ekonomice dosahovat dlouhodobě vyrovnaných rozpočtů. Kontrola veřejných finančních zdrojů je činností, která přispívá k rozpočtové kázní, rozpočtové odpovědnosti (Marková, Dny práva, 2010).

Na základě programového prohlášení vlády z roku 2010 byl schválen roku 2012 návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, který by napomohl zabránit navyšování státního dluhu. Hlavním cílem tohoto zákona je dosažení zdravých a dlouhodobě udržitelných veřejných financí České republiky. Zákon by měl také zajistit zlepšení celkového hospodaření státu, posílit transparentnost a efektivnost veřejných financí a v závěru by měl posílit konkurenceschopnost ekonomiky. Zákon mimo jiné stanovuje fiskální pravidla, která zahrnují limit pro zadlužení vlády, upravuje postavení Národní rozpočtové rady a pravidla transparentnosti (Havlišová, 2012).

Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti je mnohaleté téma českých poslanců. Rozpočtová odpovědnost je stále více diskutovaným tématem mezi českými politiky. Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti prochází už mnoho let určitým vývojem. První návrh byl v roce 2013, ale spolu s pádem vlády padl i tento pokus. Další pokusy byly v rukou TOP 09 a ministerstva financí. Sama vláda si je vědoma nedostatků současného vedení státní kasy (E-republika, 2005).

Jak bylo již řečeno, zákon by měl pomoci zabránit navyšování dluhu státu. Jde o českou verzi podoby fiskální smlouvy Evropské unie, která je popsána v následujících kapitolách. Zákon obsahoval podmínky i automatické mechanismy, které by nastaly při překročení hranice zadlužení. Tvrdilo se, že tento zákon bude pro Českou republiku účinnějším prostředkem, než Evropskou unií navrhovaný Fiskální pakt, ke kterému jsme se společně s Velkou Británií odmítli připojit. A co tedy stručně obsahoval návrh zákona o rozpočtové odpovědnosti? Stanovil limit veřejného dluhu, který nesmí překročit hranici 50% HDP. Proto, aby se tak nestalo, měla být nastolena aktivní opatření již ve chvíli, kdy dluh překročí hranici 40% HDP (Euractiv, 2012)

Koncem února 2015 vláda schválila další návrh ústavního zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti obsahující následující požadavky: návrh a střednědobý výhled státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů budou po schválení ve vládě předkládány poslanecké sněmovně. Jde především o dlouhodobé udržení zdravých veřejných financí. Vláda také bude předkládat návrhy vyrovnaných rozpočtů zdravotních pojišťoven. Rozpočty územních samosprávných celků budou schvalovány jako vyrovnané, nebo přebytkové. Pokud bude rozpočet schodkový, lze ho schválit jen v případě, že bude možné čerpat finanční prostředky z minulých let. Ostatní instituce, jejichž dluh je nejméně 55% HDP nesmí zřizovat nové závazky s výjimkou závazků projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU (MFČR, Zákon o rozpočtové odpovědnosti 2015).

Návrh ústavního zákona z února roku 2015 byl navržen tak, aby bylo dosaženo zdravých a dlouhodobě udržitelných veřejných financí umožňujících realizaci rozpočtové a fiskální politiky. Měl by také zlepšit hospodaření státu, zajistit transparentnost, efektivnost a konkurenceschopnost české ekonomiky. Pro udržení zdravých veřejných financí je zapotřebí mít stabilní národní fiskální rámec, který vymezuje mimo jiné i číselná fiskální pravidla, především dluhové pravidlo. Sledování těchto pravidel má v rukou nezávislá Národní rozpočtová rada, jejímž cílem je dosáhnout naplnění požadavků na rozpočtové rámce, které vyplývají z práva EU. V současné době je sice rozpočtový rámec v souladu s pravidly rozpočtového dohledu EU, ale jeho dodržování není zcela závazné a vynutitelné, což se může promítnout do fiskálních důsledků po světové finanční krizi, která nemálo negativně zasáhla českou ekonomiku (Parlament ČR, Návrh ÚZ o rozpočtové odpovědnosti, 2015).

Návrh ústavního zákona s jeho úpravami je plně v souladu s právními zásadami práva EU, se zakládajícími smlouvami a se sekundárním právem EU. Sleduje také snahu o upevnění fiskálního rámce s požadavky Paktu stability a růstu, které jsou povinné pro všechny členské státy. Ovšem některé požadavky Paktu stability a růstu dopadají pouze na státy měnové unie. Právní úprava návrhu vychází z předpokladu, že členské státy mají sami v kompetenci provádění rozpočtové politiky, což je zakotveno mimo jiné i ve Fiskální smlouvě. Vztah práva EU a národního práva funguje na principu přednosti práva EU i vůči normám práva ústavního. Za požadovanou právní úpravu lze tedy považovat soubor předpisů, kterými jsou Pakt stability a růstu, směrnice 2011/85/EU, nařízení (EU) č. 473/2013 a Fiskální kompakt, který ovšem není součástí práva EU (Parlament ČR, Návrh ÚZ o rozpočtové odpovědnosti, 2015).

Další důležitým zákonem, který se týká rozpočtové odpovědnosti v České republice, je zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (zákon byl několikrát novelizován. Poslední novelizace proběhla k 1. lednu 2016), který navazuje na ústavní zákon o rozpočtových pravidlech. Jedná se o soubor numerických fiskálních pravidel, které tvoří základ při řízení státního dluhu. Stěžejním bodem v zákoně je výdajové pravidlo, které stanovuje maximální úroveň výdajů veřejného sektoru tak, aby schvalované rozpočty nedisponovaly deficitem větším než 1% HDP. Dalším bodem, který je zaveden v zákoně, je dluhová brzda, což je nástroj ke snížení veřejného dluhu, pokud dojde k překročení hranice 55% HDP. Na dodržování těchto pravidel dohlíží Rozpočtová rada, orgán nezávislý na vládě (PSP ČR, 2016).

Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti má tedy za cíl vytvořit nějaký mechanismus, který by kontroloval závazky vlády tak, že pokud by došlo k překročení stanovené hranice zadlužení státu, měla by se nastolit taková opatření, která by vedla k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí. Zakotvit ústavním zákonem vládu, aby odpovědně hospodařila, je nezbytné, protože za posledních 25 let tomu tak nebylo. Do roku 1989 se schodek rozpočtu ani nepřipouštěl. Ekonomika byla centrálně řízená a mohla se rozvíjet jen v rámci omezených zdrojů (Lauterbachová, Umlaufnoviny, 2011).

2.7 Rozpočtová odpovědnost a Evropská unie

Evropská unie je v tomto směru pouze koordinátorem. Rozpočtová politika je tedy ve vlastních rukou jednotlivých států. Členské státy přijaly závazek ohledně schodku veřejných financí do maximální výše 3% HDP. Pokud dojde k porušení, následují sankce a pokuty ve prospěch EU. Ukázalo se ale, že se toto pravidlo nedodrжуje ani dostatečně nevymáhá. V právu Evropských společenství nejsou upraveny otázky ohledně státních rozpočtů, ale právní akty primárního práva upravují postup při nadměrném schodku (Marková, Dny práva, 2010).

Veřejnými rozpočty se zabývá Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU), která se v 1. kapitole věnuje hospodářské politice. Ve svém článku 126 (bývalý článek 104 smlouvy o ES) stanovuje to, že se členské státy vyvarují nadměrných schodků veřejných financí. Následně je uvedeno, že Komise sleduje vývoj rozpočtové situace, výši veřejného dluhu a dodržování rozpočtové kázně. Základními kritérii jsou pro Komisi: poměr plánovaného, nebo skutečného schodku veřejných financí k HDP a poměr veřejného dluhu k HDP (Euroskop, 2008).

Smlouva o fungování Evropské unie uvádí ve svém čl. 121, že členské státy mají své hospodářské politiky ve vlastním zájmu a koordinují je v rámci Rady. Hlavní zásady této koordinace jsou podle smlouvy zdravé a udržitelné veřejné finance. Čl. 126 uvádí, že zajištění zdravého rozpočtového stavu a zvyšování růstového potenciálu patří mezi dva hlavní pilíře hospodářské a rozpočtové politiky. Problematika rozpočtových otázek byla zmíněna již v Maastrichtských kritériích. Jedním z těchto kritérií je závaznost státu vyvarovat se nadměrných schodků veřejných financí. Maastrichtská kritéria stanovují a určují vývoj rozpočtové situace a výši veřejného dluhu. Ty rozpočty, které nevykazují nadměrný schodek, se vyznačují dlouhodobě udržitelným stavem veřejných financí, který je zaručen při stabilizaci veřejného dluhu pod hranicí 60% HDP, poměru plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k HDP, který by neměl překročit hodnotu 3% HDP (Marková, Dny práva, 2012).

Rozpočtová odpovědnost se dostala, jako problém, do popředí zájmu z důvodu finanční a hospodářské krize z roku 2008, po které následovala krize dluhová, s níž přišlo vytváření nových, přísnějších rozpočtových pravidel, která měla zabránit dalšímu zadlužování zemí. Na základě toho začaly evropské země zavádět do svých rozpočtových pravidel také tzv. dluhovou brzdu, jako obranný mechanismus proti

ekonomické katastrofě, jinými slovy omezování výše dluhu (PSP ČR, Parlamentní institut, 2015).

2.7.1 Pakt stability a růstu

Fiskální politika je v rukou vlád členských států a po vstupu do třetí fáze EMU v roce 1999 hrozilo nekontrolovatelné zhoršení rozpočtových kritérií, která by dále i prohloubila negativní dopady na ostatní makroekonomické ukazatele. To vedlo k návrhu Paktu stability a růstu, který byl přijat Radou v roce 1997 v Amsterdamu. Jeho smyslem nebylo sjednotit fiskální politiku členských států eurozóny, ale vynutit potřebnou fiskální disciplínu a jednotlivé národní rozpočtové politiky koordinovat do takové míry, aby umožnily bezproblémové fungování měnové zóny. Obsahuje souhrn návrhů a opatření, díky kterým má být docíleno fiskální rovnováhy v zemích, které tento Pakt ratifikovaly. Jeho základní a nejvíce zásadní funkce se týkají preventivního systému včasného varování a souboru varovných opatření s odrazujícím účinkem. V podstatě jde o to, že státy mohou včas podchytit a odstranit rozpočtové nedostatky v době, než vznikne rozpočtový schodek a díky tomu, že se Pakt stability a růstu stal pro státy závazným, je možné i samotnou zemi donutit k takovým opatřením, aby došlo ke snížení, odstranění schodku a nadměrného dluhu (Hamerníková, 2010, s. 284).

Pakt obsahuje preventivní a odrazující část. Opatření obsažená v preventivní části se týkají toho, že členské státy musí dodávat roční zprávy o hospodaření a střednědobé rozpočtové strategii. Jsou to stabilizační program pro členské státy eurozóny a konvergenční program pro státy EU stojící mimo eurozónu. Konvergenční i stabilizační program musí obsahovat následující informace (Jedlička, 2013):

- Střednědobý cíl, který ukazuje to, že národní rozpočty jsou dlouhodobě udržitelné a deficit musí být menší než 3% HDP. V případě překročení této hranice musí země vypracovat plán, kterým ho sníží.
- Základní hospodářské předpoklady, jako je například růstový potenciál, trh práce apod.
- Národní vlády musí popsat prostředky a postupy, které povedou k naplnění rozpočtových cílů.

Státy, které nejsou členem eurozóny, přidávají také podrobně rozepsané cíle jejich měnové politiky a vztah k cenové stabilitě měnových kurzů.

Druhá část Paktu – odrazující část – upravuje kroky, které se spustí při nadměrném schodku. Zahájí se v okamžiku, kdy schodek veřejných financí překročí limit 3% vůči HDP. Pokud Rada rozhodne, že je schodek nadměrný v rámci Smlouvy, vydá dotčeným státům doporučení na odstranění nadměrného schodku v určitém čase. Pokud stát doporučení nedodrží, povede to k dalším krokům, včetně možnosti sankcí (Jedlička, 2013).

Pakt stability a růstu zavádí opatření v zemi, kde poměr rozpočtového schodku s HDP je více než 3% a veřejného dluhu s HDP je více než 60%. Tento dokument je závazný pro všechny státy EU. Zahrnuje tzv. programy stability – ty musí Radě EU předkládat členské státy EMU a konvergenční programy – ty musí předkládat nečlenské státy EMU. Pokud se státy odchýlí v realitě od svých cílů, které definovaly v programech, musí zasáhnout Rada a předat k řešení svá doporučení. Pokud nejsou státem respektována, nastává fáze sankcí, peněžních i nepeněžních. V případě peněžité sankce, pokud stát splní navrhovaná kritéria, může své peníze získat zpět.

Mezi nepeněžité sankce patří například výzva EIB, aby země změnila svoji výpůjční politiku. Členské státy EMU Pakt stability a růstu několikrát porušovaly, a proto byla navržena změna pravidel ze strany Francie a Německa, ke které došlo v roce 2005. Jaká nová pravidla vznikla? Možnost vysvětlení důvodů vzniku deficitu u států, které předkládají svá konvergenční kritéria, úprava hranice hospodářského poklesu, kde je brán jakýkoli pokles HDP za negativní, u států, které zavádějí například důchodovou reformu, čili nějakou důležitou strukturální změnu, může být upuštěno od dodržení konvergenčních kritérií – státy tedy mohou provádět větší strukturální změny bez hrozby postihu. Otázkou však zůstává, zdali toho státy nebudou zneužívat a nestane-li se tato výhoda spíše kontraproduktivní ve smyslu vzniku celkové fiskální a monetární nerovnováhy v celé eurozóně (Hamerníková, 2010, s. 286 – 287).

Pakt stability a růstu se skládá ze tří částí:

1. část je věnována definici nadměrného deficitu, 2. část Paktu je o poskytnutí ochranné ruky pro vlády, aby se vyhnuly a předcházely nadměrným deficitům, ve 3. části jde o použití tzv. opravné ruky, která předepisuje, jak by měly vlády postupovat při nedodržení maximální výše deficitu a zahrnuje také sankční systém.

Ve chvíli, kdy byl Pakt přijat, se věřilo v jeho dodržování a vynucování, ale jelikož má fiskální politiku každá země ve svých rukou, docházelo k problémům, a proto vlády členských států společně s Komisí připravily novou formulaci Paktu, protože si uvědomovaly jeho nepřizpůsobivost a nekompromisnost, které ho udělaly

nevyhnutelným, a proto nová verze Paktu byla přijata roku 2005. Pakt se vztahuje na všechny členské země, ale použití opravné ruky je možné jen v případě zemí eurozóny (Baldwin, 2012, s. 429).

Pakt stability a růstu si klade za cíl udržení zdravých veřejných financí ku prospěchu stability cen a udržitelného růstu. Šlo v podstatě o pokračování maastrichtských požadavků fiskální stability. Namísto limitu 3% HDP požaduje i střednědobé vyrovnané veřejné rozpočty. Jak již bylo zmíněno výše Pakt stability a růstu je tvořen několika dokumenty, kterými jsou nařízení Rady č. 3605/93 zabývající se postupem při nadměrném schodku, dalším je nařízení Rady č. 1466/97 o posílení dohledu a koordinace hospodářských politik, třetím dokumentem je nařízení Rady č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku a následné rychlé pomoci odstranění, které se stalo závazné pro všechny členské státy (Marková, Dny práva, 2010).

Ani Pakt tedy nezaručil automatická opatření, ale stále hrála hlavní roli Rada a Komise EU a jejich rozhodnutí o tom, jaký bude v každém případě postup. Tento nedostatek se projevil v roce 2003, kdy měly být sankciované Německo a Francie. I přes doporučení Komise nebyla v Radě přijata výzva k tomu, aby tyto dva státy přijaly opatření ke snížení deficitu. Bylo pouze přijato rozhodnutí o pozastavení postupu při nadměrném schodku (Tyniewicki, 2010, s. 792 - 793).

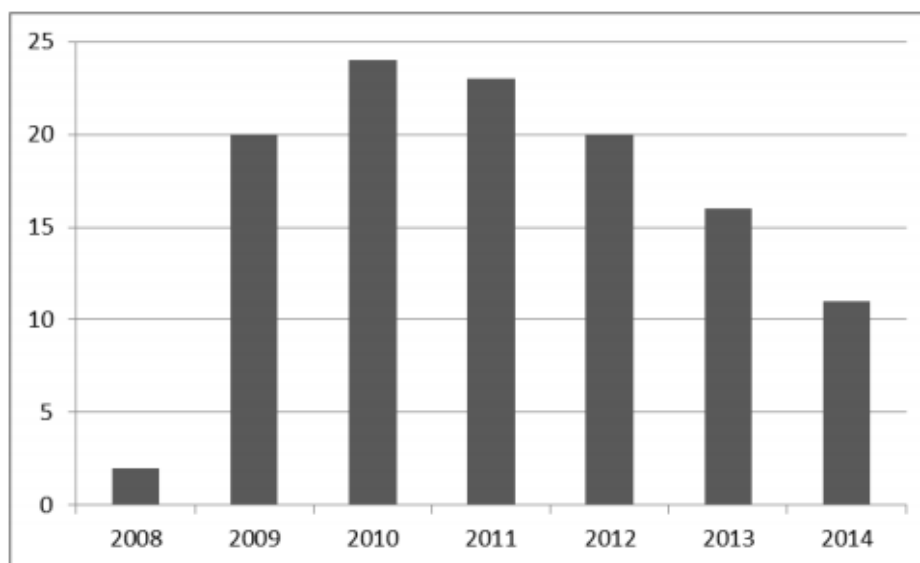
Následně došlo k novelizacím Paktu stability a růstu, nejdříve v roce 2005, a pak následně až v roce 2011. První novelizace, ke které došlo v roce 2005, se týkala zlepšení provádění Paktu stability a růstu. Byla zde vyslovena potřeba a nutnost posílit a objasnit samotné provádění paktu stability a růstu proto, aby došlo k podpoření odpovědnosti a transparentnosti jednotlivých států k fiskální politice Evropské unie a aby se také zlepšilo uplatňování pravidel. V závěru ale došlo pouze ke zmírnění pravidel, protože Francie a Německo společně dokázaly prosadit řadu výjimek, ke kterým je třeba přihlídnout před uvalením sankcí (Rada EU, 2005).

Dalším bodem, který stojí za zmínku k tématu Paktu stability a růstu je tzv. „Six - pack“, neboli soubor opatření, která zpřísnují Pakt. „Six – pack“ se mimo fiskálních otázek zabývá také makroekonomickou nerovnováhou jako problémem, který by mohl ovlivnit ekonomický vývoj a odchýlením se od střednědobého rozpočtového cíle. Při překročení hranice dluhu 60% HDP posiluje tzv. proceduru při nadměrném schodku, kdy porušení tohoto pravidla může vést k finančním sankcím.

K finančním sankcím mohou vést také nepravdivé statistické informace o dluhu nebo deficitu. Na porušování těchto pravidel vydá Komise doporučení nebo návrh, které jsou přijaty tehdy, když proti nim nehlasuje kvalifikovaná většina členských států. Název „Six - pack“ je odvozen z jeho složení. Skládá se z pěti nařízení a jedné směrnice. Směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských zemí udává pravidla pro rozpočtové rámce – postupy a pravidla pro rozpočtové účetnictví a statistiku, prognózy, plánování, analýzu, monitorování rozpočtu, fiskální vztahy mezi státními institucemi apod. Směrnice uvádí, že fiskální plánování musí být transparentní a musí být postavené na reálných prognózách. Způsob implementace je v rukou jednotlivých států (PSP ČR, Parlamentní institut, 2015).

Následující obrázek ukazuje, že od doby platnosti balíčku se postup při nadměrném schodku týkal 23 členských států (z původních 27) a v roce 2014 se tento počet snížil ze současných 28 členských států na 11.

Obrázek 1: Počet členských států, na které se vztahuje postup při nadměrném schodku



Zdroj: EUR – Lex, 2014

Střednědobý cíl

Preventivní část Paktu stability a růstu se týká zajištění zdravé rozpočtové politiky ve střednědobém horizontu, nastavením parametrů pro fiskální politiku členských států, přičemž jsou brány v úvahu hospodářské cykly. Při cestě ke splnění svých závazků dosažení zdravé fiskální politiky si každý členský stát stanoví

rozpočtový cíl, známý jako střednědobý rozpočtový cíl (MTO). Střednědobé rozpočtové cíle jsou definovány ve strukturálním vyjádření, což znamená, že berou v úvahu výkyvy hospodářského cyklu. Patříčná pozornost je věnována ekonomické situaci, jakož i podmínkám udržitelnosti. Od členských států s nadměrným nebo potenciálním dluhem se očekává, že urychlí všechny kroky, když budou příznivé ekonomické podmínky a v opačném případě, pokud jsou nepříznivé ekonomické podmínky, se tempo úprav sníží. Střednědobé cíle berou v úvahu potřebu dosáhnout udržitelné úrovně dluhu, zatímco současně zajišťující vlády mají dostatečný manévrovací prostor a dostatečnou rezervu proti překročení fiskálních pravidel EU. Střednědobé cíle jsou aktualizovány každé tři roky nebo častěji, pokud členský stát prošel strukturální reformou. Evropská Komise a vlády EU posuzují, zda členské státy splnily, nebo zda postupovaly směrem svých střednědobých cílů a zda jsou v souladu s výdajovým kritériem. Posouzení se zaměřuje na to, zda jsou střednědobé rozpočtové cíle nastaveny na odpovídající úroveň, zda země je na dosažení střednědobého cíle připravena, nebo zda má zvolenou vhodnou cestu k němu a zda jsou hospodářské předpoklady, na nichž vlády založily své programy věrohodné (European Commission, Economic and financial affairs, 2015).

Všechny členské státy se právně zavázaly v Paktu stability a růstu k dodržování střednědobého rozpočtového cíle, rozpočtu v přebytku nebo vyrovnaného rozpočtu. Smyslem je, jak již bylo zmíněno, zajistit udržitelný stav veřejných financí bez nadměrného schodku, tedy udržet veřejný dluh pod úrovní 60% HDP a skutečný schodek by neměl překročit referenční hodnotu 3% HDP. Při plnění střednědobého cíle se země dokážou vypořádat s různými výkyvy, a udrží tak maximální schodek (Parlament ČR, Návrh ÚZ o rozpočtové odpovědnosti, 2015).

2.7.2 Směrnice Rady 2011/85/EU

Provádění směrnice Rady 2011/85 / EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států vstoupila v platnost v prosinci 2011. Je důležitou součástí legislativního balíčku na posílení ekonomických záležitostí (také známý jako "Six - Pack"). Tato směrnice poskytuje první příležitost k tomu, aby Evropská unie stanovila minimální požadavky na rozpočtové rámce a poskytla právní jistotu pro jednotlivé země. Podle směrnice se rozpočtovým rámcem rozumí soubor opatření, postupů, pravidel, která tvoří základ pro provádění rozpočtových politik vládními institucemi. Jde zejména o systémy rozpočtového účetnictví a statistických výkazů, o pravidla

a postupy pro přípravu prognóz pro plánování rozpočtu, o numerická fiskální pravidla zemí, o střednědobé rozpočtové rámce a mechanismy, kterými se upravují fiskální vztahy mezi veřejnými orgány napříč vládními sektory. Členské státy měly povinnost transponovat tyto otázky do svých právních předpisů do 31. prosince 2013 (European Commission, European Economy, 2013).

2.7.3 Fiskální kompakt

Jelikož Pakt stability a růstu nebyl ani po veškerých novelizacích považován za nástroj, který by zajistil fiskální disciplínu v zemích EU a optimální měnovou oblast, byly následně hledány cesty, jak vytvořit nějaká fiskální pravidla, která by předcházela ohrožení všech členů ze strany méně disciplinovaných států. Na jednání Rady EU 9. prosince 2011 se dohodly všechny členské státy eurozóny na změně Paktu stability a růstu, což vyústilo ve vznik Fiskálního kompaktu, který je součástí takzvané Smlouvy o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii, podepsané 30. ledna 2012 (Evropské hodnoty, 2013).

Jak ukazuje následující tabulka, Fiskální kompakt vstoupil v platnost 1. 1. 2013 a byl podepsán uvedenými členskými státy Evropské unie, mimo Českou republiku a Velkou Británii, kterým zůstala otevřená možnost přistoupit ke smlouvě později. V případě České republiky se tomu stalo 24. 3. 2014. Proto, aby smlouva vstoupila v platnost, musela být ratifikována alespoň ve 12 zemích eurozóny. Tato podmínka splněna byla. Mimo eurozónu ratifikace proběhla také v Dánsku, Litvě, Lotyšsku a Rumunsku (MFČR, 2013).

Tabulka 1: Ratifikace Fiskálního kompaktu

	Ratifikace	V platnosti
Řecko	10.5.2012	1.1.2013
Slovinsko	30.5.2012	1.1.2013
Lotyšsko	22.6.2012	1.1.2013
Dánsko	19.7.2012	1.1.2013
Portugalsko	25.7.2012	1.1.2013
Kypr	26.7.2012	1.1.2013
Rakousko	30.7.2012	1.1.2013
Litva	6.9.2012	1.1.2013
Itálie	14.9.2012	1.1.2013
Německo	27.9.2012	1.1.2013
Španělsko	27.9.2012	1.1.2013
Rumunsko	6.11.2012	1.1.2013
Francie	26.11.2012	1.1.2013
Estonsko	5.12.2012	1.1.2013
Irsko	14.12.2012	1.1.2013
Finsko	21.12.2012	1.1.2013
Slovensko	17.1.2013	1.1.2013

Zdroj: Jedlička, 2013

Fiskální kompakt je mezivládní dohodou, ke které se připojilo 25 členských států EU až na Velkou Británii a Českou republiku, která k této smlouvě přistoupila až v roce 2014. Chorvatsko, jako poslední přistupující stát EU zatím ke smlouvě také nepřistoupil. Dohoda se týká právně vymahatelné přísnější rozpočtové kázně. Za cíl si klade především posílení fiskální disciplíny v zemích eurozóny pomocí pravidla vyrovnaného rozpočtu, jenž říká, že by národní rozpočty měly být vyrovnané nebo v přebytku. Za splnění pravidla je považován strukturální deficit, který nepřekročí 0,5 % hrubého domácího produktu. Pokud je veřejný dluh země pod hodnotou 60 % HDP, může strukturální deficit dosáhnout 1 % HDP. Smlouva požaduje, aby toto pravidlo pro udržování vyrovnaného či přebytkového rozpočtu včetně nápravného mechanismu bylo zakomponováno v národní legislativě zemí, které Kompakt podepsaly a to do 1 roku od data účinnosti tak, aby tato pravidla byla brána v úvahu ve všech fázích procesu plánování rozpočtu (Štěrbová, 2013, s. 216-217).

Fiskální kompakt, nazývaný také jen pakt, vznikl, aby pomohl zachránit euro, jelikož eurozóna sdružuje země s velkými rozdíly. Kromě takzvaného Evropského semestru a dohody „Six – pack“ nemá Evropská unie nástroje, jak by omezovala vysoké

rozpočtové deficity nezodpovědných vlád. Fiskální pakt má za cíl tento problém odstranit a z měnové unie udělat i unii rozpočtovou (Evropské hodnoty, 2013).

Jak již bylo zmíněno, smlouva přináší úpravu Paktu stability a růstu. Smlouva čítá 24 stran, je složena z šesti hlav a šestnácti článků. Smluvní strany se podpisem zavázaly k usnadnění podmínek pro silnější hospodářský růst, k rozvíjení stále užší spolupráce hospodářských politik v eurozóně a k zajištění stability veřejných financí. Zásadní část smlouvy tvoří Hlava III – Rozpočtový pakt, kde se stanovuje novinka v této oblasti, již zmíněné pravidlo vyrovnaného, či přebytkového rozpočtu, tedy že strukturální saldo veřejných financí nesmí překročit limit 0,5 % HDP. Střednědobé cíle budou určeny jednotlivým státům s tím, že se bude možné od nich odchýlit pouze krátkodobě, aby nedošlo k zásadnímu ovlivnění finanční situace země. V případě odchýlení má být automaticky aktivován mechanismus nápravy. To, v čem bude náprava spočívat, navrhne Komise (Vláda ČR, 2012).

Rozpočtový pakt tedy uvádí pro přistupující státy pravidla, která musí uplatňovat a do jednoho roku od vstupu v platnosti smlouvy musí přijmout závazné právní předpisy přednostně na ústavní úrovni tak, aby bylo zajištěno, že předpisy budou respektovány a dodržovány v plném rozsahu po dobu vnitrostátního rozpočtového procesu. Státy též musí zajistit směřování ke svému střednědobému cíli, ve smyslu revidovaného Paktu o stabilitě a růstu. Evropská komise navrhne harmonogram směřování s tím, že přihlédne k rizikům z hlediska udržitelnosti, jimž daná země čelí (Jedlička, 2013).

V článku 5 této smlouvy se uvádí povinnost pro státy, které dosahují nadměrného schodku, aby zavedly program rozpočtového a hospodářského partnerství včetně podrobného popisu strukturálních reforem s účelem trvalé nápravy nadměrného schodku. Programy budou následně předkládány Radě EU a Komisi ke schválení v rámci stávajících postupů dohledu podle Paktu o stabilitě a růstu (Jedlička, 2013).

Smlouva dále upravuje závazek zemí k usilování o co nejtěsnější konvergenci v oblasti hospodářské politiky za účelem lepšího fungování hospodářské a měnové unie. Tím se země zavazují k diskuzím o svých plánovaných změnách v oblasti hospodářské politiky. Smlouva také obsahuje požadavek na organizaci schůzek nejvyšších představitelů členských států, které smlouvu ratifikovaly minimálně dvakrát ročně (Jedlička, 2013).

Jak bylo již několikrát zmíněno, Fiskální kompakt vznikl z důvodu nutnosti zlepšit fiskální disciplínu států Evropské unie a je nástupcem Paktu stability a růstu. Jde o jakousi novelizaci, a je tedy jasné, že se tyto dvě smlouvy v mnoha věcech liší. Zásadní odlišnost je v právní podobě. Pakt stability a růstu má podobu sekundárního práva, jelikož je založen na Maastrichtských kritériích a v podstatě je rozvíjí a doplňuje především o sankční složku. Kdežto Fiskální kompakt je mezinárodní smlouvou mezi jednotlivými státy a stojí v podstatě mimo EU. Svými požadavky překračuje v mnohém i primární právo. Týká se to závazku zakomponovat požadavky na fiskální disciplínu, které jsou obsažené ve smlouvě do národní legislativy signatářských států. V oblasti fiskální disciplíny byl vždy kladen důraz na vysokou míru autonomie jednotlivých členských zemí, Fiskální kompakt ale tuto oblast velmi výrazně omezuje a znamená to i důvod, proč nemůže být stejně jako Pakt stability a růstu sekundárním právem. Fiskální kompakt má zcela jistě řadu výhod i nevýhod, ale je pro tento případ nejlepším a nejschůdnějším řešením. Hlavní výhodou je to, že zde není možnost veta, jak je tomu v primárním právu. To je tedy i důvod, proč nemůže být Fiskální kompakt právem primárním (Gerloch, 2012).

Po shrnutí lze Fiskální kompakt považovat za nástroj, který slouží k odstranění systémového nedostatku eurozóny jako prostředí, kde měnové politiky nejsou doplněny pravidly společné koordinace rozpočtových politik jednotlivých členských států, tedy společné fiskální politiky. Původně měl tuto situaci vyřešit Pakt stability a růstu, který si prosadilo Německo z důvodu obavy nejednotného výkonu fiskálních politik a nadměrného zadlužování států eurozóny. Jenže Pakt stability a růstu byl za svou dobu několikrát porušován a to především ze strany Německa. Za kámen úrazu bylo považováno udělování finančních sankcí za nedodržování pravidel, které nebyly problémovým státům nikdy uděleny. Jak to bylo možné? Evropská komise měla právo sankce navrhnout, ale právo uvalit ji už bylo v rukou Rady EU pro ekonomické a finanční záležitosti, známé jako Ecofin. V Ecofinu totiž zasedají ministři členských států EU včetně těch zemí, které pravidla porušovaly. I když zde platí hlasování kvalifikovanou většinou, tak bohužel vzorné státy stály za těmi problémovými, a sankce tak nebyly uvaleny. Dalším rozporuplným bodem bylo rozhodnutí, že sankce nebudou uvaleny tehdy, kdy porušení rozpočtových pravidel bude způsobeno výdaji na investice do vzdělávání, vědy, výzkumu apod. Od ledna 2013 byl Pakt stability a růstu rozšířen o Fiskální kompakt, ve kterém je hlavním kritériem strukturální deficit veřejných

financí, tedy deficit očištěný o vliv hospodářského cyklu. Strukturální schodek může činit maximálně -0,5% HDP, u států s nižším stupněm veřejného dluhu, nižším než 60% HDP, je povolena tolerance až do -1% HDP. Fiskální kompakt také stanovuje, že tato pravidla musí být zakotvena v národní legislativě signatářských států na úrovni ústavního či podobného zákona.

Dalším souborem, který je tvořen dvěma nařízeními je tzv. „Two - pack“. Tato nařízení mají za cíl posilovat hospodářský a rozpočtový dohled nad politikami členů eurozóny. Členské státy předloží nejprve Komisi do 15. října předchozího roku návrhy rozpočtů a parlamenty zemí o nich hlasují až následně. Jde o zavedení rozpočtového harmonogramu a kontrolu návrhů rozpočtových plánů. „Two – pack“ také stanovuje procedury pro ty státy, které mají finanční problémy, a i pro ty, které již finanční pomoc čerpají (PSP ČR, Parlamentní institut, 2015).

Z následujícího obrázku je patrné, že Pakt stability a růstu společně se souborem šesti balíčků, které posilují Pakt, jsou vedena na úrovni všech členských států EU, kdežto Fiskální kompakt je závazným dokumentem také pro všechny státy, vyjma Velké Británie a Chorvatska, které se k němu zatím nepřipojily. Soubor 2 balíčků je pak závazný jen na úrovni eurozóny. Stručné schéma představuje, jaká je koordinace fiskální politiky napříč EU.

Obrázek 2: Schéma nástrojů koordinace hospodářských a rozpočtových politik



Zdroj: Evropské hodnoty, 2014

2.7.4 Vývoj unijních pravidel

Pakt stability a růstu, jak již bylo několikrát zmíněno, obsahuje pravidla k zajištění dobrého stavu veřejných financí zemí Evropské unie a pravidla zabráňující riskantnímu směřování fiskálních politik. Preventivní složka Paktu stability a růstu zavazuje státy dodržovat pravidla týkající se vedení řádné fiskální politiky a koordinace, kdy je každému státu určen rozpočtový úkol, tzv. střednědobý cíl, který je následně posuzován Evropskou komisí a vládou členských států. Státy eurozóny, které používají svoji měnu euro, předkládají programy stability, ve kterých uvádějí to, jak chtějí svého střednědobého cíle dosáhnout a ostatní státy, které nepoužívají euro jako svou měnu, popisují to stejné v konvergenčních programech. Pakt stability a růstu obsahuje tzv. nápravnou složku, kde je stanoven postup a náprava při nadměrných rozpočtových schodcích, nebo příliš vysokých úrovních veřejných dluhů. Smlouva o EU považuje za nadměrný schodek přesahující 3% HDP a veřejný dluh přesahující 60% HDP. V případě, že se některé státy neřídí pravidly preventivní, či nápravné složky paktu, mohou čelit jak varováním, tak v konečném důsledku finančním sankcím, včetně pokut až do výše 0,2% HDP v případě jednorázového nedodržení zmíněných složek Paktu, nebo 0,5% HDP v případě opakovaného nedodržení pravidel a všem členským státům, kromě Velké Británie, mohou být pozastaveny platby ze strukturálních, či investičních fondů (Evropská komise, 2015).

Následující tabulka ukazuje, jakým vývojem prošel Pakt stability a růstu společně se zaváděním unijních pravidel pro správu ekonomických záležitostí. (Evropská komise, 2015).

Tabulka 2: Vývoj unijních pravidel

1997	Podpis Maastrichtské smlouvy	Všechny členské státy EU	Smlouva zavádí limity pro schodky státních rozpočtů ve výši 3% HDP a úroveň veřejného dluhu ve výši 60% HDP.
1998	Pakt o stabilitě a růstu		Dohoda členských států na přísnějším sledování fiskálních a hospodářských politik, aby se mohly začít prosazovat limity pro schodek a zadlužení stanovené Maastrichtskou smlouvou.
1999	Preventivní pravidla		V rámci Paktu stability a růstu vstupují v platnost pravidla preventivní složky.
2005	Nápravná pravidla		V rámci Paktu stability a růstu vstupují v platnost pravidla nápravné složky, kvůli stížnostem na jeho nedostatečnou flexibilitu.
2011	Změny Paktu stability a růstu		Dochází k lepšímu zohlednění individuální situace států a k silnějšímu ekonomickému základu pro závazná pravidla. Posílení dohledu a koordinace.
2013	Balíček „Six-pack“		Přijetí nových právních předpisů, díky kterým se Pakt stává ucelenějším a předvídatelnějším skrze větší důraz na pravidla EU v oblasti ekonomických záležitostí. Reforma původního Paktu. Byl zaveden postup při nadměrném schodku pro státy, které poruší kritéria daná Paktem a následně mohou být vystaveni sankcím. V praxi k tomu ovšem nedocházelo z důvodů solidarity mezi státy nebo z různých strategických důvodů. „Six - pack“ dále zavádí postup při makroekonomické nerovnováze pro státy s vysokými schodky.
2014	Balíček „Two-pack“		Pakt posílen novými právními předpisy, které posilují koordinaci hospodářských politik mezi členskými státy. Zavádí 2 nové regulace – požadavek zavést fiskální pravidla Paktu do národních legislativ, ustanovení nezávislých institucí a státy s vysokými finančními potížemi budou podrobeny většímu dohledu.
2014	Fiskální kompakt		Rozpočtové cíle posíleny tímto právním předpisem, který tvoří součást mezivládní Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě. Fiskální kompakt je součástí Paktu o stabilitě a růstu a Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě.
2015	Přezkum Paktu stability a růstu		Přezkoumání pravidel „Six-pack“ a balíčku „Two-pack“. Tyto právní předpisy přispěly k pokroku ve fiskální konsolidaci EU a ukázaly jak silné stránky, tak i oblasti, na které by se měla soustředit pozornost a zlepšit je.

Zdroj: Vlastní zpracování, Evropská komise, 2015

3 CÍLE A METODIKA PRÁCE

Hlavním cílem diplomové práce je analýza vývoje unijních pravidel rozpočtové odpovědnosti v EU a následná komparace přístupu jednotlivých členských států k této problematice. S tím souvisí i vývoj jejich veřejných dluhů a rozpočtových schodků, pro které jsou dané určité limity. Zjištěná data ukážou na to, zda daná země plní unijní pravidla, či ne. Dále bude kladen zřetel na identifikaci toho, jak státy EU, především pak Česká republika, zakotvují rozpočtovou odpovědnost nařizovanou ze strany unie v jejich národní legislativě.

Diplomová práce má charakter případové studie, která se věnuje vývoji rozpočtové odpovědnosti v EU a následné komparaci přístupu rozpočtové odpovědnosti ve členských státech.

Vypracování diplomové práce předcházelo v první řadě prostudování všech relevantních dostupných zdrojů vztahujících se k danému tématu. Jednalo se o odborné bibliografické zdroje, smlouvy, legislativní právní akty, směrnice, nařízení, dokumenty Evropské unie, statistická data či další elektronické zdroje.

Na základě souhrnu bibliografických informací byla metodou analýzy rozebrána data dané problematiky. Jednalo se zejména o rozpočtovou a fiskální politiku, rozpočtové zásady v České republice i v Evropské unii, dále byl představen Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti v České republice a také jaká je rozpočtová odpovědnost na úrovni České republiky i na úrovni Evropské unii, kde byly analyzovány dokumenty týkající se této problematiky. Všechna data byla syntetizována a zanesena do logického rámce problematiky.

Empirická část diplomové práce spočívá v komparaci určitého vývoje rozpočtové odpovědnosti všech 28 členských států, u kterých budou hodnoceny jejich přístupy, provádění dokumentů Evropské unie apod. Analýzou dostupných statistických údajů bude porovnáván vývoj veřejného dluhu a rozpočtového schodku a nejdůležitější data budou pomocí syntézy zaznamenána v přehledných tabulkách či grafech. Empirická část práce bude vyústěním studia především zahraničních zdrojů, dokumentů orgánů EU a dat Evropského statistického úřadu.

3.1 Seznam použitých zkratk

ASP – Rakouský pakt stability

CPFF – Rada pro fiskální a finanční politiky

ČR – Česká republika

EK – Evropská komise

EU – Evropská unie

FDL – Zákon o fiskální disciplíně

HDP – Hrubý domácí produkt

LBFM – Zákon o rozpočtovém a finančním řízení

MTO – Střednědobý cíl

OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

PSP ČR – Poslanecká sněmovna České republiky

ÚZ – Ústavní zákon

4 PRAKTICKÁ ČÁST

4.1 Komparace členských států EU

Praktická část této práce se je zaměřena na srovnání všech členských států z hlediska jejich přístupu k plnění rozpočtových pravidel, do oblasti zájmu bude především spadat zavádění evropských opatření do jejich vnitrostátních právních řádů. Na základě dostupných statistických informací bude také u každého státu uvedena tabulka vývoje jeho makroekonomických ukazatelů – pro tuto práci jsou podstatná tato data: výše veřejného dluhu a úrovně rozpočtového schodku, vládního deficitu nebo přebytku. Sledované období bylo zvoleno od roku 2008 do roku 2015. Praktická část je rozdělena na dvě podkapitoly, členské a nečlenské státy eurozóny.

4.1.1 Členské státy eurozóny

BELGIE

Belgické orgány uvádějí, že se dne 27. března 2012 rozhodly zřídit pracovní skupinu na správní úrovni s cílem zajistit komplexní a koordinovanou transpozici směrnice Rady 2011/85 / EU o požadavcích na rozpočtové rámce do národních a vnitrostátních právních předpisů. Tato pracovní skupina dohlíží Spolkovým ministerstvem na rozpočet. Zejména se plánuje změnit zákon ze dne 16. května 2003 (o obecných ustanoveních pro účtování finančních zájmů Společenství a regionů). Zákon ze dne 22. května 2003 o státních rozpočtech se v praxi veřejných financí přiblížil požadavkům směrnice zavedením aktuálního účetnictví napříč vládními sektory. Fiskální údaje nejsou k dispozici na státní a samosprávní úrovni. Při přezkoumání vnitrostátních fiskálních rámců, Komise uvádí, že numerická fiskální pravidla a střednědobé rámce se ukazují jako méně rozvinuté a poukazují na některé nedostatky. Jak zdůraznil Účetní dvůr a Vysoká rada pro belgické finance, nejsou stávající mechanismy pro koordinaci mezi ústřední (federální) vládou a samosprávnými celky zcela umožňující rozpočtovou koordinaci (European Commission, European Economy, 2013).

V případě veřejného dluhu dosahuje Belgie nad hranici 60% HDP požadovanou Evropskou unií. V posledních dvou letech se dluh drží okolo 106 % HDP, a tím patří Belgie mezi nejvíce zadlužené státy EU.

Tabulka 3: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	92,50	99,60	99,70	102,30	104,10	105,20	106,50	106,00
Schodek rozpočtu	-1,1	-5,4	-4	-4,1	-4,2	-3	-3,1	-2,6

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

ESTONSKO

Provádění státního rozpočtu je sledováno na základě zákona o státním rozpočtu. Podle všeobecných pravidel pro účetnictví státu jsou předkládány finanční zprávy o účetnictví veřejného sektoru ve vyhrazené databázi Ministerstva financí. Co se týče vnitřních kontrolních činností, ty jsou stanoveny různými právními předpisy – estonskou ústavou, zákonem o státním rozpočtu, apod. Informace o daňových výdajích jsou k dispozici v úřední prognóze Ministerstva financí, stejně jako v rozpočtové strategii státu, programu stability. Spolu s přípravou nového zákona o státním rozpočtu (viz níže), existuje plán poskytování právní nezávislosti pro zaměstnance Ministerstva financí, který sestaví prognózu. Jak je popsáno níže, je zde také plán zavést Fiskální radu jako nezávislý orgán z hlediska legislativy. Ačkoli nejsou žádné zákony, které by vyžadovaly vyrovnaný rozpočet vládního sektoru nebo vyrovnaný státní rozpočet, estonské orgány uvádějí, že existuje "měkké" rozpočtové pravidlo rovnováhy ve formě dohody mezi všemi vládami. Pravidlo je obvykle nastaveno v dohodách koalicí, podepsaných mezi koaličními partnery na začátku nového funkčního období vlády. Pokud jde o víceleté výdaje, mohou státní orgány uzavírat smlouvy za předpokladu, že celková výše smluvních plateb v příštím rozpočtovém roce nepřesáhne 50% částky příslušné položky výdajů v běžném rozpočtovém roce. Estonské orgány uvádějí, že nový zákon o státním rozpočtu byl připravován tak, aby odrážel změny domácích potřeb. Zákon obsahuje vyvážená pravidla rozpočtu a schodku vládního sektoru a vyváženého rozpočtu a deficitu. Cíle fiskální politiky státního rozpočtu jsou závazné pro všechny vládní instituce, sub-sektory a instituce. Odchytky mohou být schváleny v Riigikogu prostřednictvím zákona ročního státního rozpočtu, pokud jsou v souladu s fiskálním rámcem plnění politických cílů stanovených ve strategii pro rozpočet státu. Nakonec se také plánuje zavedení fiskální rady jako nezávislého orgánu z hlediska legislativy. Rada bude vydávat stanoviska k dokumentům fiskální politiky, a bude tak

sledovat provádění cílů fiskální politiky. Střednědobý rozpočtový rámec byl stanoven v podobě rozpočtové strategie státu od roku 2003. Tento dokument je každoročně přijat v květnu a stanovuje cíle fiskální politiky pro příští tři roky. V rámci státního rozpočtu a přijatého zákona o rozpočtu je strategie státu základem pro sestavení návrhu státního rozpočtu. Zavádějí se také požadavky na víceleté výdajové stropy pro dosažení cílů fiskální politiky, pokud jde o deficit, dluh, rezervy a daňové zatížení (European Commission, European Economy, 2013).

Estonsko dlouhodobě vykazuje nejnižší zadlužení ze všech členských států Evropské unie, jak je patrné z uvedené tabulky.

Tabulka 4: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	4,50	7,00	6,60	5,90	9,50	9,90	10,40	9,70
Schodek rozpočtu	-2,7	-2,2	0,2	1,2	-0,3	-0,2	0,8	0,4

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

FINSKO

Opatření k provedení směrnice byla zveřejněna v roce 2012 a předběžný návrh pokrývající Fiskální kompakt a směrnici byly předloženy Parlamentu. Následně došlo k procesu přijetí fiskálního pravidla ze strany vlády. Zároveň se od finské orgány očekávají, že obdrží mandát, aby mohly navrhnout sekundární právní předpisy a přijmout nová pravidla nebo postupy pro provádění dalších ustanovení směrnice o rozpočtových rámcích. Finské orgány prohlašují, že nová legislativa bude zakotvena v rámci stávajícího rámce, který podporuje střednědobou orientaci měnové politiky. Zákon o vládních financích je ve fázi přípravy. Fiskální rámec a výdajové limity byly stanoveny podle politického rozhodnutí ve volebním období 2012-2015. Pokrývají zhruba 80% výdajů vlády. Od roku 2011 je v platnosti další pravidlo, dluhové. Nápravná opatření týkající se výdajů a příjmů na úrovni centrální vlády mají být přijata v případě, že poměr dluhu k HDP se nesníží. Ministerstvo financí je odpovědné za sledování, prosazování a dodržování pravidel. V případě nesouladu navrhne Ministerstvo financí potřebná nápravná opatření. Výjimky jsou možné v určitých situacích (European Commission, European Economy, 2013).

Vývoj veřejného dluhu k HDP byl ve Finsku do loňského roku pod požadovanou úrovní 60% HDP. V loňském roce byla tato hranice překročena pouze o 3%.

Tabulka 5: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	32,70	41,70	47,10	48,50	52,90	55,50	59,30	63,10
Schodek rozpočtu	4,2	-2,5	-2,6	-1	-2,2	-2,6	-3,2	-2,7

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

FRANCIE

Duální výdajová norma se vztahuje na úroveň ústřední vlády. V rámci druhého víceletého plánování na období 2011 – 2014, zákon o veřejných financích ze dne 28. prosince 2010 stanovil zmrazení důchodů státních úředníků. Co se týká kontroly, Státní kontrolní úřad (Cour des Comptes) pomáhá Parlamentu a vládě se sledováním provádění státního rozpočtu a rozpočtu sektoru vládních institucí. Úřad může vyhlásit poplach v případě objevení odchylek. Zlaté pravidlo definované zákonem se vztahuje na místní orgány a neumožňuje běžné výdaje, které mají být financovány dluhem. Francouzské orgány uvedly, že nový ucelený zákon byl předložen v září 2012 a nadále během víceletého horizontu podporuje vládní závazky, které vyplývají z fungování Evropské unie a střednědobého cíle v oblasti rozpočtové politiky (European Commission, European Economy, 2013).

Francouzské orgány zmiňují, že článek č. 34 francouzské ústavy stanovuje, že víceleté pokyny pro veřejné finance musí být stanoveny programováním zákonů. Přispívají k dosažení cíle vyrovnaných účtů pro orgány veřejné správy. Plánování veřejných financí představuje hlavní prostředek pro víceleté plánování. Takové činy definují výdajové stropy pro stát a pro subsektory vládních institucí v horizontu tří let. Očekává se, že ustanovení obsažená v novém zákoně budou dále specifikovat obsah veřejných financí. Francouzské orgány zdůrazňují řadu ustanovení. Ve víceletém plánování veřejných financí působí pokrytí celého sektoru vládních institucí. Mechanismy automatické korekce byly zahrnuty v organickém zákoně v září 2012 a očekává se, že dojde k pokrytí všech subsektorů vládních institucí (European Commission, European Economy, 2013).

Následující tabulka ukazuje, jak vývoj veřejného dluhu ve Francii každým rokem stoupá. Ve sledovaném období od roku 2008 do loňského roku nebylo nikdy dosaženo maximální požadované úrovně dluhu 60% k HDP. Schodek rozpočtu ve Francii nepatrně klesl.

Tabulka 6: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	68,10	79,00	81,70	85,20	89,60	92,40	95,40	95,80
Schodek rozpočtu	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4	-4	-3,5

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

IRSKO

Irské orgány podrobně prozkoumaly požadavky rozpočtové směrnice a zajistily její implementaci do irského zákona o fiskální odpovědnosti v průběhu roku 2013. Fiskální odpovědnost vyžaduje, aby byla vláda v souladu s rozpočtovými pravidly a pravidly dluhu stanovených v právních předpisech. Rozpočtové pravidlo stanovuje, že rozpočtová pozice vládních institucí musí být v rovnováze, nebo v přebytku, nebo na cestě k postupnému dosažení střednědobého cíle. Poskytuje také opravný mechanismus v souladu se společnými zásadami přijatými Evropskou komisí. V souladu s tím, stanovení cíle a rozsah fiskálních pravidel je definován v legislativě. Fiskální rada má za úkol zajistit monitorování souladu s rozpočtovým pravidlem, a pokud připadá v úvahu i s opravným mechanismem. Irské orgány uvádějí, že existuje samostatné fiskální pravidlo platné pro místní samosprávy. Irské orgány také uvádějí, že právní úprava je vypracována tak, aby poskytla zákonný základ pro stávající víceleté výdajové stropy. Irský střednědobý rozpočtový rámec by měl být plně v souladu s programem irské stability. Irské orgány uvádějí, že způsoby, jak zlepšit koordinaci připadají v úvahu při transpozici směrnice v širším kontextu Paktu stability a růstu (European Commission, European Economy, 2013).

V Irsku se potýkají s kolísavým vývojem veřejného dluhu. Od roku 2008 dluh výrazně vzrostl až na 120% v poměru k HDP. Od roku 2013 ale začal nepatrně klesat, nicméně Irsko stále patří mezi státy s vysokým zadlužením.

Tabulka 7: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	42,40	61,80	86,80	109,10	120,10	120,00	107,50	93,80
Schodek rozpočtu	-7	-13,8	-32,3	-12,6	-8	-5,7	-3,8	-2,3

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

ITÁLIE

Italské orgány uvádějí, že jejich cílem je posílit fiskální disciplínu prostřednictvím fiskálních pravidel. Pokud jde o místní a regionální orgány, vymezují se ochranná opatření, umožňující lokálním a regionálním orgánům přispět k dosažení cílů veřejných financí. Stropy byly stanoveny na 8% v roce 2012, 6% v roce 2013 a 4% v roce 2014. Ústavní změna přijatá v dubnu 2012 zavedla zásadu rozpočtové rovnováhy pro celý vládní sektor a princip trvale udržitelného veřejného dluhu. Italské orgány uvádějí, že ústřední vláda musí zajistit strukturální rovnováhu mezi příjmy a výdaji. Národní vlády, metropolitní města, regiony, provincie a autonomní provincie jsou povinny přispívat k udržitelnosti veřejného dluhu. Dle ústavního zákona jsou také povinny podléhat podmínkám pro půjčky, které jsou povoleny pouze na financování kapitálových výdajů, jsou-li přijaty plány amortizace a v případě, že celkový rozpočet v každé oblasti zůstává v rovnováze. Italské orgány tvrdí, že jejich cílem je mít sekundární legislativu, aby se mohla provádět ústavní reforma z února 2013. Ta definovala ústavní zásady s cílem zajistit splnění požadavků nařízení "Six - pack", Fiskálního kompaktu a společné zásady vydané Evropskou komisí. Zejména od sekundárních právních předpisů se očekává zavedení: fiskálního pravidla veřejných výdajů v souladu s nařízením EU č. 1175/2011, fiskálního pravidla na poměr dluhu a HDP v souladu s nařízením EU č. 1177/2011, definice výjimečných okolností, které povolují dočasné odchylky od střednědobého cíle a definice automatického opravného mechanismu (European Commission, European Economy, 2013).

Itálie patří mezi tři členské státy vykazující nejvyšší veřejný dluh v Evropské unii. V posledních dvou letech je jeho hranice přes 130% HDP.

Tabulka 8: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	102,40	112,50	115,40	116,50	123,30	129,00	132,50	132,70
Schodek rozpočtu	-2,7	-5,3	-4,2	-3,5	-2,9	-2,9	-3	-2,6

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

KYPR

Kyperská vláda připravila návrh zákona s názvem "zákon o střednědobém rozpočtovém rámci a fiskálních pravidlech ", který byl předložen Parlamentu k přijetí v polovině roku 2012. Kyperské orgány uvádějí, že návrh zákona stanovuje celou řadu opatření. Zejména Ministerstvo financí by mělo zajistit, aby rozpočtové plánování a rozpočtová politika vycházela z realistických makroekonomických a rozpočtových projekcí. Rozpočtové plánování by mělo být založeno na nejvíce pravděpodobném makro fiskálním scénáři. Kyperské orgány uvádějí, že návrh zákona předpokládá vytvoření výdajového pravidla. Návrh zákona naznačuje, že rozpočtová politika je založena mimo jiné na přijetí horizontu mnohaletého rozpočtového plánování, zaměřeného na udržení střednědobého rozpočtového cíle (European Commission, European Economy, 2013).

Do roku 2010 byla výše dluhu víceméně únosná, ale na Kypru je zaznamenán nejvyšší nárůst veřejného dluhu od roku 2012, kdy dosahuje přes 100% HDP, proti tomu došlo k výraznému zlepšení ve schodku rozpočtu.

Tabulka 9: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	45,10	53,90	56,30	65,80	79,30	102,50	108,20	108,90
Schodek rozpočtu	0,9	-5,5	-4,8	-5,7	-5,8	-4,9	-8,9	-1

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

LITVA

Zákon o fiskální disciplíně obsahuje fiskální pravidlo, které uvádí, že vládní sektor musí dodržovat střednědobý cíl s cílem zajistit, aby jeho rozpočet byl v přebytku

nebo téměř vyrovnaný. Návrh zákona, kterým se mění zákon o struktuře rozpočtu, zavádí ustanovení, podle kterého musí být střednědobé rozpočtové cíle schváleny Parlamentem. Pokud by státní nebo obecní rozpočet naznačoval, že by nebylo dosaženo meziročního zlepšení salda vládního sektoru, předseda vlády musí předložit do Parlamentu důvody tohoto neúspěchu. Litevské orgány uvádějí, že v současné době je střednědobý rozpočtový rámec přijat Evropským parlamentem společně s rozpočtem a určuje celkové příjmy a výdaje státního rozpočtu pro příští tři roky. Litevské orgány se proto domnívají, že je v souladu se směrnicí. Zákon o schválení finančních ukazatelů státního rozpočtu a místních rozpočtů je připraven a schválen v souladu se zákonem o fiskální disciplíně, což znamená, že předpokládaný růst výdajů státního rozpočtu nemůže překročit stropy na základě zákona o fiskální disciplíně. Návrh zákona, kterým se mění zákon o struktuře rozpočtu, přinese doplňující ustanovení pro místní vládu (European Commission, European Economy, 2013).

Stejně jako Lotyšsko, i Litva vykazuje udržitelný veřejný dluh, který v posledních letech kolísá okolo hranice 40%. Stejně tak schodek rozpočtu vykazuje únosná čísla.

Tabulka 10: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	14,60	29,00	36,20	37,20	39,80	38,80	40,70	42,70
Schodek rozpočtu	-4,1	-9,1	-8,5	-3,4	-0,8	-0,9	-1,6	-1,3

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

LOTYŠSKO

Zákon o rozpočtovém a finančním řízení (LBFM) stanovil zásady pro přípravu ročního státního rozpočtu. Centrální banka má aktualizovat každý rok prognózy týkající se střednědobého makroekonomického vývoje. V lednu roku 2012 Evropský parlament přijal zákon o fiskální disciplíně (FDL). Následně Lotyšsko podepsalo Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Po podpisu Smlouvy se vláda rozhodla doplnit ustanovení zákona o fiskální disciplíně o ustanovení v ní obsažené. Zákon obsahuje následující pravidla: pravidlo vyrovnaného rozpočtu, kdy by saldo rozpočtu ve strukturálním vyjádření nemělo být v deficitu. Odchyly jsou možné

až na -0,5% HDP produktivních veřejných investičních projektů na národní úrovni. V praxi je střednědobý cíl nastaven na - 0,5% HDP. Pravidlo růstu výdajů, v němž by reálné výdaje neměly růst rychleji než potenciální HDP. Výjimky z tohoto pravidla jsou povoleny v souladu s článkem 9 nařízení Rady č. 1175/2011, kterým se mění nařízení Rady č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů. Provádění zákona o fiskální disciplíně je sledováno prostřednictvím nezávislé fiskální rady. Zákon o fiskální disciplíně se vztahuje na všechny úrovně veřejné správy a specifikuje pravidlo výdajů a výdajové stropy přímo jen pro centrální vládu (European Commission, European Economy, 2013).

Jak ukazuje následující tabulka, Lotyšsko patří mezi státy, ve kterých je výše veřejného dluhu dlouhodobě pod požadovanou hranicí 60% HDP. Schodek rozpočtu je také daleko od hranice 3% HDP.

Tabulka 11: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	18,70	36,60	47,50	42,80	41,40	39,10	40,80	36,40
Schodek rozpočtu	-3,1	-9,1	-6,9	-8,9	-3,1	-2,6	-0,7	-0,2

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

LUCEMBURSKO

Rozpočtová reforma byla oznámena ve vládním programu v roce 2009 - 2014. Lucembursko uvádí, že má v úmyslu zajistit soulad s rozpočtovými požadavky EU, který využívá analýzy a doporučení připravené pracovní skupinou OECD. Rozpočtová pravidla zaměřená na dluh a růst výdajů v rozpočtu ústřední správy byly obsažena ve vládním programu 2009 – 2014. Předpokládá se, že rozpočtová reforma sladí vnitrostátní rozpočtové funkce. Lucembursko zamýšlí přizpůsobit koordinační mechanismy tak, aby bylo možné vydávat data na bázi peněžních toků v souladu s požadavky směrnice. Pravidla zaměřená na dluh a růst výdajů v rozpočtu ústřední správy jsou obsažena ve vládním programu 2009 - 2014. Lucemburské úřady uvádějí, že tato pravidla budou aktualizována tak, aby byla v souladu se směrnicí Rady č. 2011/85 / EU o požadavcích na rozpočtové rámce a s Fiskálním kompaktem. Zejména budou zavedena víceletá numerická pravidla. Je třeba také nastavit mechanismus automatické korekce. Nová pravidla mají být monitorována nezávislými orgány.

Lucemburské úřady uznávají, že neexistuje žádný střednědobý rozpočtový rámec ve smyslu směrnice. Má být stanoven střednědobý rozpočtový rámec, který bude rozdělen do stabilizačního programu. Ten bude zahrnovat střednědobé fiskální projekce v souladu s koncepcí nezměněné politiky, střednědobé strategie, které se zavazují k prosazování fiskálních pravidel s popisem politik určených k tomuto účelu (European Commission, European Economy, 2013).

Vývoj veřejného dluhu a rozpočtového schodku v Lucembursku jsou dlouhodobě udržitelnými na velmi nízké úrovni a patří tak mezi země s nejnižším zadlužením.

Tabulka 12: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	15,10	16,00	20,10	19,10	22,00	23,30	22,90	21,40
Schodek rozpočtu	3,4	-0,7	-0,7	0,5	0,3	0,8	1,7	1,2

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

MALTA

Maltské orgány uvádějí, že v zájmu posílení rozpočtové kázně je důležité provedení a lepší integrace střednědobé strategie v rozpočtu. Ministerstvo financí zvažuje zavedení dalších vnitrostátních rozpočtových pravidel. V tomto kontextu probíhají v rámci jednotlivých útvarů MF řady konkrétních návrhů. V posledních letech se celá řada opatření, zaměřených na zlepšení rozpočtové politiky a implementační fáze, snaží najít rovnováhu mezi větší autonomií těchto pověřených institucí a pozorně sledují provádění rozpočtové politiky. Na Maltě se vládní sektor skládá z centrální vlády a místních rad. Podle maltského zákona je Ministerstvo pro místní samosprávu zodpovědné za koordinaci, vedení a dohled nad místními radami (European Commission, European Economy, 2013).

Veřejný dluh k HDP je na Maltě stále nad 60% HDP, přičemž v loňském roce bylo dosaženo téměř nejnižšího veřejného dluhu od roku 2008.

Tabulka 13: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	62,70	67,80	67,60	69,90	67,50	68,60	67,10	63,90
Schodek rozpočtu	-4,2	-3,3	-3,2	-2,6	-3,5	-2,6	-2	-1,5

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

NĚMECKO

Německo se s rozpočtovou disciplínou vypořádalo zavedením tzv. dluhové brzdy do své ústavy v roce 2009. Dluhová brzda v ústavě stanovila pravidla rozpočtové disciplíny, kdy má být rozpočet vypracován jako vyrovnaný a bez půjček. Povoluje výjimky v důsledku přírodních katastrof apod. Rozpočet má mít od roku 2016 maximální strukturální deficit do výše 0,35% HDP a spolkové země mají vytvořit vyrovnaný rozpočet do roku 2020. Co se týká pravidel Fiskálního kompaktu, přijalo Německo v roce 2013 zákon o implementaci Fiskálního paktu, kterým se změnilo zákony o rozpočtových pravidlech, o sankcích k zajištění fiskální disciplíny atd. Zákon o rozpočtových zásadách ukládá povinnost, aby celkový strukturální deficit nepřekročil 0,5% HDP. Pokud dojde k uvalení sankcí za nedodržení výše strukturálního deficitu, bude podle zákona o sankcích rozdělena sankce mezi Spolkovou vládu a země v poměru 65% a 35% (PSP ČR, Parlamentní institut, 2015).

Podle následující tabulky je zřejmé, že ani Německo nespĺňuje kritérium dluhu pod 60% HDP. I když od roku 2010 tento dluh pomalu klesá, Německo patří mezi středně zadlužené země v EU.

Tabulka 14: Vývoj Makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	64,90	72,40	81,00	78,30	79,60	77,20	74,70	71,20
Schodek rozpočtu	-0,2	-3,2	-4,2	-1	-0,1	-0,1	0,3	0,7

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

Články 109 až 115 německého zákona Grundgesetz stanovují základní rozpočtová pravidla na ústavní úrovni. Zákon o rozpočtových zásadách dodatečně

stanovuje základní zásady pro provádění zákona o rozpočtu ze strany federální vlády a spolkových zemí. Spolkové země prezentují vyrovnané rozpočty bez půjček. Federální vláda a spolkové země mohou zavést pravidla, která mají vzít v úvahu dopady na vývoj na trhu, které se odchyľují od normálních podmínek, patří k nim přírodní pohromy nebo jiné neobvyklé mimořádné situace, které jsou mimo kontrolu vlády a jsou v podstatě škodlivé pro finanční kapacity státu. Zákon uvádí, že pro federální vládu je vyrovnaný rozpočet podmínkou, která je splněna, pokud jsou příjmy bez půjček a nepřesahují 0,35% nominálního HDP. Nedávná reforma zavedla Radu pro stabilitu, která dohlíží na řízení rozpočtu federální vlády a spolkových zemí tak, aby se zabránilo rozpočtové nouzi. Rada stability má za úkol sledovat dodržování vládního deficitu. Od Spolkové vlády a spolkových zemí se očekává, že budou spolupracovat s Radou stability, aby se zabránilo schodku ve veřejných financích. Rada stability může rozhodnout o doporučeních pro koordinaci rozpočtového a finančního plánování. Podle zákona je federální vláda a spolkové země autonomní a jsou vzájemně nezávislé ve vedení svých rozpočtů. Spolková vláda a spolkové země jednají samostatně na jejich vlastní odpovědnost při rozhodování o sestavování rozpočtů, plnění rozpočtu, řízení a auditu. Zákon ze dne 5. září 2006 reguluje sdílení pokut mezi federální vládou (65%) a spolkovými zeměmi (35%) ve vztahu k Paktu stability a růstu. Nový zákon se v rámci přípravy bude zabývat sankcemi, uloženými v rámci preventivní části paktu (European Commission, European Economy, 2013).

Dohled nad federálním rozpočtem, ale i nad rozpočty jednotlivých spolkových zemí v Německu plní Rada stability, zřízená v roce 2010, která je dána zákonem. Rada pro stabilitu má tedy za úkol pravidelný monitoring rozpočtů a provádění nápravných opatření. Pokud hrozí stav rozpočtové krize, dohodne se tzv. Program obnovy, který zpravidla trvá 5 let a obsahuje potřebná nápravná opatření a postupy při splácení dluhů. Vedle Rady pro stabilitu existuje ještě její poradní orgán, tzv. Poradní výbor, který byl vytvořen jako součást implementace Fiskálního paktu v roce 2013 (PSP ČR, Parlamentní institut, 2015).

V Ústavě Německa je část X – Grundgesetz věnována financím. Tzv. švýcarská dluhová brzda, která je základem německého numerického fiskálního pravidla, byla zavedena do ústavy a vztahuje se pouze na federální a státní úroveň vlády. Pro celou vládu bylo toto pravidlo zavedeno běžným zákonem v roce 2013. Schodek federální vlády je omezen podle fiskálního pravidla na úroveň 0,35% HDP, kdy se bude

postupně na tuto hranici snižovat, přičemž se toto pravidlo nestane účinným před rokem 2016. Odchyly nesmí překročit limit 1,5 % HDP, jinak dojde ke snížení hranice 0,35% HDP o částku překročení. Německé spolkové země mají povinnost držet příjmy a výdaje vyrovnané. Od zavedených fiskálních pravidel mohou mít státy odchyly až do roku 2019 a od té doby by měly být jejich rozpočty vyrovnané. Jelikož jsou spolkové země finančně autonomní, nejsou zaváděny sankce, až na pár výjimek, jako například pro Berlín a Brémy. Fiskální pravidla jsou nejvíce přísná především pro federální vládu, kdežto většina pravidel zavedených do ústav spolkových zemí tak přísná nejsou a některá dokonce nejsou dosud plně v souladu s ustanoveními německé ústavy. Zajímavé je jistě to, že pokud do roku 2020 nedojde v některých spolkových zemích k implementaci fiskálního pravidla do jejich právních řádů, budou vázány ústavním fiskálním pravidlem, které nahradí zemská pravidla a dojde k zákazu výpůjček. Fiskální pravidlo, které je zavedeno v ústavě, avšak nesplňuje požadavky Fiskálního kompaktu, protože pravidlo nepokrývá celý vládní sektor, postrádá také nápravné mechanismy a neobsahuje ani definice schodku. Proto byl v červenci roku 2013 novelizován zákon o rozpočtových postupech, ve kterém jsou vyjmenované problematiky odkazovány na právo EU. Tento zákon stanovuje i sankce za porušení Paktu stability a růstu (Parlament ČR, vládní návrh ÚZ ČR 2015).

NIZOZEMSKO

Ústředním prvkem zahrnutým do pravidel upravujících nizozemskou rozpočtovou politiku je implementace střednědobého výdajového rámce spolu s dalšími de facto fiskálními pravidly rozpočtového procesu. Hlavním předmětem není právní zakotvení fiskálních pravidel, ale jedná se spíše o produkt s dlouholetou politickou tradicí. Návrh nového zákona o udržitelnosti veřejných financí bude obsahovat základní principy nizozemského trendu založeného na rozpočtové politice. Zákon také stanoví, že tento trend, založený na rozpočtové politice, musí odpovídat referenčním hodnotám Smlouvy a postupům týkajících se dluhu, deficitu a střednědobého cíle. Pokud trend na bázi rozpočtové politiky nepovede k výsledkům v souladu s referenčními hodnotami Smlouvy, nebo k výsledkům střednědobého cíle, budou přijata další opatření, jako je zvýšení výnosů nebo, snížení výdajů. Současný rozpočtový proces v Nizozemí je již založen na čtyřletém cyklu, avšak tento proces není zcela formován jako statutární zákon. Nizozemské orgány uvádějí, že návrh zákona o udržitelnosti veřejných financí bude právně zakotvovat povinnost místních samospráv přispět svým spravedlivým

dílem k dosažení střednědobého cíle. Ústřední vláda a místní vlády budou muset uzavřít víceletou dohodu o rozpočtovém saldu místních vlád. Sankčních mechanismy budou platit, pokud místní úřady nedostatečně přispějí k dosažení střednědobého cíle (European Commission, European Economy, 2013).

Nizozemsko si drželo veřejný dluh pod požadovanou hranicí 60% HDP pouze do roku 2010. Nadále začal dluh každým rokem mírně stoupat a v současnosti je nad 65% HDP. Výše rozpočtového schodku se od roku 2013 poměrně zlepšila.

Tabulka 15: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	54,50	56,50	59,00	61,70	66,40	67,90	68,20	65,10
Schodek rozpočtu	0,2	-5,4	-5	-4,3	-3,9	-2,4	-2,4	-1,8

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

PORTUGALSKO

Rámcový zákon v Portugalsku stanovuje, že saldo veřejných financí nemůže být nižší, než je střednědobý cíl a jakákoliv odchýlení mají být opravena v následujících letech. Zákon č. 64/2011 ze dne 30. prosince 2011 stanovuje cíl na -0,5% HDP. Rámcový zákon také stanovuje, že rozpočty správního veřejného sektoru musí být v rovnováze a každý ze sektorů by měl přispět k dosažení tohoto cíle rozpočtové bilance. Jsou zavedeny také roční stropy zadluženosti pro ústřední vládu. Portugalské orgány uvádějí, že rozpočtový strategický dokument (Documento de Estratégia Orçamental) zahrnuje rozpočtové prognózy pro hlavní položky vládních výdajů a příjmů pro následující čtyři roky, stejně jako popis stanovených střednědobých politik a jejich dopad na veřejné finance. Nicméně, prezentace tohoto rozpočtového strategického dokumentu není vyžadována zákonem. Víceletý rozpočtový program byl připraven a publikován poprvé v dubnu 2012 na roky 2012 - 2016 jako fiskální strategický dokument. Stanovuje limity výdajů, které jsou závazné pro každý z jednotlivých programů a zároveň slouží jako indikátory pro následující roky. Portugalské orgány tvrdí, že koordinace je dosaženo prostřednictvím neformálních postupů (European Commission, European Economy, 2013).

Portugalsko vykazuje od roku 2011 veřejný dluh nad úrovní 100% k HDP. V posledních letech patří mezi státy s vyšším dluhem.

Tabulka 16: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	71,70	83,60	96,20	111,40	126,20	129,00	130,20	129,00
Schodek rozpočtu	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

RAKOUSKO

Druhý ročník plánu rakouského stability (ASP), který byl vydán v roce 2012, byl rozšířen a obsahuje několik fiskálních pravidel. Deficitní cíle byly stanoveny pro roky 2012 - 2016. Od roku 2017 bude stanoveno, že pravidlo vyrovnaného rozpočtu bude v souladu s pravidly Fiskálního kompaktu a bude na 0,45% HDP - (0,35% pro ústřední vládu a 0,1% HDP pro spolkové země a obce). Nové výdajové pravidlo, které bylo představeno v Paktu stability a růstu na úrovni EU, se bude týkat všech sektorů vládních institucí. Stejně tak dluhové pravidlo se bude týkat všech vládních sektorů. Pokud jde o monitorovací kritéria, Národní statistický úřad a Federální účetní dvůr se budou účastnit procesu jejich vymáhání. Orgány mohou uložit pokutu ve výši až 15% od odchylky. Sankcionovaná strana se může proti rozhodnutí odvolat k soudu a ten musí jednomyslně rozhodnout, že nadměrná odchylka neexistuje. Rakouské orgány uvádějí, že cílem Paktu o rakouské stabilitě je, aby všechny zúčastněné strany usilovaly o koordinované rozpočty napříč úrovněmi státní správy, s cílem zajistit vhodné koordinace v rámci sektorů vládních institucí (European Commission, European Economy, 2013).

Rozpočtová pravidla nebyla v Rakousku přijata na úrovni ústavního zákona skrze odmítavý postoj některých rakouských politických stran. V roce 2012 byla přijata rozpočtová pravidla Paktem stability a růstu na všech úrovních – spolkových zemí i místních. Rakousko se Paktem stability zavázalo, že do roku 2016 dosáhne vyrovnaného rozpočtu. Jak udává rozpočtové pravidlo, může být do roku 2017 maximální výše strukturálního deficitu všech rozpočtů 0,45% nominálního HDP. Celková výše dluhu může být maximálně 60% nominálního HDP a musí být pravidelně

pod tuto hranici snižován. Pokud by došlo k porušení pravidel, mohou být uvaleny sankce ve výši až 15% z částky, o kterou byla pravidla porušena (PSP ČR, Parlamentní institut, 2015).

Rakouský dluh v poměru k HDP je od roku 2010 větší než 80%, i když byl následující rok zaznamenán mírný pokles, patří Rakousko mezi země Evropské unie s vyšším poměrem dluhu k HDP.

Tabulka 17: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	68,50	79,70	82,40	82,20	81,60	80,80	84,30	86,20
Schodek rozpočtu	-1,4	-5,3	-4,4	-2,6	-2,2	-1,3	-2,7	-1,2

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

Rakousko má svou Rozpočtovou radu, která vznikla v roce 2013. Dohlíží a kontroluje dodržování rozpočtových pravidel. Dalším jejím úkolem je poskytovat Ministerstvu financí a Parlamentu doporučení tak, aby byly v souladu s fiskálními cíli, ale také má hodnotit udržitelnost a kvalitu fiskální politiky nebo vytvářet analýzy ekonomických dopadů veřejného dluhu (PSP ČR, Parlamentní institut, 2015).

Fiskální pravidlo, týkající se hranice 0,35% HDP, bylo zavedeno běžným federálním rozpočtovým zákonem, jelikož nebylo možné zakotvit do ústavy původní návrh zákona z roku 2011. Zavedené fiskální pravidlo bude nabývat účinnosti až od roku 2017, ale od roku 2012 platí pro vládní sektor již tzv. Rakouský pakt stability na úrovni vnitrostátní dohody a má stejné dopady jako zákon ústavní. Strop pro odchylku od fiskálního pravidla je na úrovni 1,25% HDP. Při překročení jsou uvaleny sankce do výše 15% dané částky. Ovšem existují mimo jiné i výjimky, jako jsou přírodní katastrofy a mimořádné stavy. Zmíněný federální zákon se vztahuje pouze na federální úroveň, kdežto Rakouský pakt stability se vztahuje na celý vládní sektor, ve kterém omezuje strukturální saldo v roce 2017 na 0,45% HDP. Federální zákon také zřizuje v Rakousku Rozpočtovou radu, která má dohlížet na plnění fiskálního pravidla a má poskytovat rady týkající se fiskálních cílů. Přistoupení k Fiskální smlouvě došlo v červenci 2012. Ve zjednodušené podobě byla zakotvena do spolkového zákona

o rozpočtu dluhová brzda, čímž podmínku Rakousko splnilo a současná vláda se v Rakousku snaží o zakotvení dluhové brzdy do ústavy, což Fiskální smlouva preferuje (Parlament ČR, vládní návrh ÚZ ČR 2015).

ŘECKO

Řecko je v současné době předmětem programu ekonomického přizpůsobení. Byla stanovena řada fiskálních cílů, které jsou pozorně sledovány prostřednictvím pravidelných pozorovacích misí Evropské komise, Evropské centrální banky a Mezinárodního měnového fondu. Zaměřují se například na schodek veřejných financí, primární schodek veřejných financí a dluhu. Program ekonomického přizpůsobení pro Řecko požadoval primární schodek ve výši 1% HDP v roce 2012 a primární přebytek ve výši 4,5% HDP v roce 2014. Cíle by měly zajistit to, že nastane dostatečný pokrok směrem k cíli 120% dluhu k HDP do roku 2020. Cíle zahrnují mimo jiné i strop pro státní rozpočet primárních výdajů, strop nových záruk poskytnutých ústřední vládou i nehromadění domácích nedoplatků. Za účelem podpory realizace fiskálních cílů stanovily střednědobé fiskální strategie 2012 - 2015 roční výdajové stropy pro každý článek ministerstva a fiskální cíle pro ostatní centrální a vládní sektory. Byla provedena řada doprovodných reforem na posílení provádění fiskálních cílů. Jedná se o předložení dodatečných rozpočtů, dále byly stanoveny závazkové registry ve všech ministerstvech a byli jmenováni účetní, kteří v každém ministerstvu odpovídají za zvýšenou odpovědnost přesnosti a spolehlivosti přenášených fiskálních údajů (European Commission, European Economy, 2013).

Zemí, která dosahuje nejvyšších úrovní dluhu v každém jednotlivém roce je právě Řecko. Jeho veřejný dluh kolísá kolem 180 % HDP, což je mezi nejvíce zadluženými státy EU nejvyšší hodnota.

Tabulka 18: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	109,40	126,70	146,20	172,10	159,60	177,70	180,10	176,90
Schodek rozpočtu	-10,2	-15,2	-11,2	-10,2	-8,8	-13	-3,6	-7,2

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

SLOVENSKO

Slovensko si v roce 2011 zavedlo rozpočtová pravidla v podobě pravidel odpovědnosti a transparentnosti, jejichž součástí je například zveřejňování údajů o rozpočtech, sestavování rozpočtů subjektů veřejné správy na 3 roky. Slovensko zavedlo tzv. dluhovou brzdu jako své hlavní pravidlo rozpočtové odpovědnosti. Spočívá v tom, že pokud poměr veřejného dluhu k HDP bude vyšší než 50%, začnou být používány postupy na snížení dluhu. Musí být vysvětlen důvod nárůstu veřejného dluhu, vláda musí předložit mechanismy na snížení dluhu a dochází také ke snížení platů členů vlády. Dále ministr financí musí zmrazit 3% celkových vládních výdajů a návrh rozpočtu musí být navržen tak, aby nebyly zapotřebí žádné nové půjčky a rozpočet byl vyrovnaný. Dluhová brzda byla poprvé spuštěna v roce 2013, kdy došlo k překročení hranice výše dluhu 50% HDP. V souvislosti s ratifikací Fiskálního kompaktu platí na Slovensku od roku 2014 korekční mechanismus, který se týká rozpočtových deficitů. Podle zákona o rozpočtových pravidlech má být strukturální schodek roven, nebo má být nižší než 0,5% HDP, tak jak stanovuje právě Fiskální kompakt. Korekční mechanismus se spustí v době odchýlení se od tohoto střednědobého cíle (PSP ČR, Parlamentní institut, 2015).

Tabulka 19: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	28,20	36,00	40,80	43,30	52,40	55,00	53,90	52,90
Schodek rozpočtu	-2,3	-7,9	-7,5	-4,1	-4,3	-2,7	-2,7	-3

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

Rozpočtová rada na Slovensku vznikla v roce 2011 na základě Ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti. Jde o nezávislý orgán, který se soustředí na monitorování a hodnocení vývoje hospodaření Slovenska. Její činnost je zaměřena na 5 oblastí, kterými jsou hodnocení dodržování pravidel, hodnocení udržitelnosti veřejných financí, posuzování legislativních návrhů, monitoring plnění rozpočtových cílů a v poslední řadě také hodnocení uplatňování korekčního mechanismu (PSP ČR, Parlamentní institut, 2015).

Na Slovensku je od března roku 2012 v účinnosti „Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti“. Obsahuje dluhové pravidlo, podle kterého nesmí dluh veřejné správy překročit hranici 60% HDP. Podíl dluhu na HDP je počítán v závislosti na ustanoveních Paktu stability a růstu. Ústavním zákonem byla také zřízena Rada pro rozpočtovou zodpovědnost, která vypracovává a předkládá zprávu o dlouhodobé udržitelnosti, zprávu o hodnocení plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti a pravidel rozpočtové transparentnosti. Slovensko ratifikovalo Fiskální kompakt v roce 2013 a do svého národního právního řádu jej promítla prostřednictvím novelizace zákona o rozpočtových pravidlech veřejné správy. Je uvedeno, že rozpočet má být vyrovnaný nebo přebytkový, přičemž vyrovnaný rozpočet je považován i v případě schodku rozpočtu upraveného o vliv hospodářského cyklu a jednorázových vlivů. Cílem je samozřejmě mířit ke střednědobému cíli, ale pokud dojde k výraznému odchýlení, začne se uplatňovat korekční mechanismus. Ministerstvo financí v takovém případě navrhne vládě limit veřejných výdajů a potřebné korekce. Korekční mechanismus se ale nevztahuje na období při trvání výjimečných okolností (Parlament ČR, vládní návrh ÚZ ČR 2015).

SLOVINSKO

Slovinské orgány uvedly, že plánovací postupy rozpočtu jsou definovány v zákoně o veřejných financích z roku 2000 a ve vyhlášce o územně plánovacích postupech pro rozvoj a přípravu státního rozpočtu z roku 2010. Oba dokumenty musí být pozměněny tak, aby provedly směrnici Rady č. 2011/85 / EU o požadavcích na rozpočtové rámce, a tím tak dosáhly tak zlepšení standardů rozpočtu. Slovinské orgány uvádějí, že návrh nového fiskálního pravidla (níže popsáno) nebyl dosud dohodnut na politické úrovni. Toto navrhované pravidlo je podobné švýcarské dluhové brzdě. V každém období se maximální výše výdajů musí rovnat výši výnosů. Faktor ekonomického cyklu je zaměřen na stabilizaci výdajů kolem úrovně cyklicky očištěných tržeb a skládá se z poměru mezi výstupy a skutečnými výstupy. Toto pravidlo by se vztahovalo na obecné vládní příjmy a výdaje. Slovensko připravuje a uzákoňuje roční rozpočty po dobu dvou po sobě následujících let průběžně. Zákon o veřejných financích vyžaduje, aby vláda předložila úplný rozpočet na následující rok spolu s rozpočtem pro rozpočtový rok. Podle zákona o veřejných financích obsahuje rozpočtová zpráva pokyny pro hospodářské a fiskální politiky a pro strukturální reformy a opatření, jak na straně výdajů, tak na straně příjmů. Také zahrnuje odhady dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Slovinské orgány

dále uvádějí, že rozpočtové plánování zahrnuje konzultace mezi všemi čtyřmi jednotkami - státní rozpočet, místní komunity, zdravotní pojištění a penzijní připojištění, stejně jako veřejné fondy a agentury, jejichž finanční plány musejí být předloženy Národnímu shromáždění, které schvaluje rozpočty. V praxi je koordinace státního rozpočtu vedena Ministerstvem financí prostřednictvím bilaterálních konzultací a jednáním s dalšími ministerstvy. Mechanismy pro koordinaci napříč ministerstvy vládních institucí jsou definovány ve vyhlášce o plánovacích dokumentech pro rozvoj a postupy pro přípravu státního rozpočtu (European Commission, European Economy, 2013).

Slovinsko do roku 2012 vykazovalo vývoj veřejného dluhu pod 60% požadovanou hranicí k HDP, ale od tohoto roku se dluh neustále zvyšuje, přičemž v loňském roce veřejný dluh dosahoval až 83,2 %. Výrazně se ale zlepšily hodnoty rozpočtové schodku.

Tabulka 20: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	21,80	34,60	38,40	46,60	53,90	71,00	81,00	83,20
Schodek rozpočtu	-1,4	-5,9	-5,6	-6,7	-4,1	-15	-5	-2,9

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

ŠPANĚLSKO

V roce 2011 - 2012 došlo k zavedení daňových principů v ústavě (zejména požadavek na vyvážený rozpočet) a k přijetí nového zákona o ekologické rozpočtové stabilitě a finanční udržitelnosti provádění těchto zásad, které je označované jako "ekologický zákon". Ten definoval nový rámec pro vládní instituce. V současné době má Španělsko jedno fiskální pravidlo pro výdaje na všech úrovních veřejné správy. Zákon rovněž obsahuje ustanovení týkající se zadlužení krajů. Španělsko je momentálně bez vyrovnaného rozpočtu a bez pravidla dluhu napříč vládními sektory. Pravidla, která budou zavedena podle ekologického zákona, budou účinná od roku 2020. Ve Španělsku existují dvě fóra pro koordinaci - Rada pro fiskální a finanční politiky (CPFF), která se podílí na stanovení a sledování cílů stability. Španělské orgány uvádějí, že základní zákon zavádí nebo posiluje vynucování vnitrostátních daňových

předpisů. Například, zatímco pravidlo dluhu nastavuje strop ve výši 60% HDP pro vládní instituce, pro ústřední vlády je strop členěn na 44% HDP, pro kraje jako celek na 13% HDP, a pro samosprávy jako celek na 3% HDP. Organický zákon také stanovuje korekční mechanismy pro řešení odchylek včetně povinného podání opravných plánů na vládní úrovni nebo částečné předání rozpočtové odpovědnosti na vyšší úroveň vlády v případě opakovaného porušení (European Commission, European Economy, 2013).

Španělsko také představuje stát s kolísavým vývojem veřejného dluhu, který byl do roku 2010 na požadované úrovni maximální výše 60% k HDP, ovšem v následujících letech docházelo k neustálému zvyšování.

Tabulka 21: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	39,40	52,70	60,10	69,50	85,40	93,70	99,30	99,20
Schodek rozpočtu	-4,4	-11	-9,4	-9,6	-10,4	-6,9	-5,9	-5,1

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

4.1.2 Nečlenské státy eurozóny

BULHARSKO

Ministerstvo financí v Bulharsku připravilo návrh zákona o veřejných financích, který měl vstoupit v platnost roku 2014. Přijetím návrhu došlo ke konsolidaci a posílení rozpočtového rámce. Jedná se o jediný legislativní akt, kterým se zrušil zákon o rozpočtu a zákon o rozpočtech na obecní úrovni. Zákon provedl hlavní ustanovení směrnice Rady č. 2011/85 / EU o požadavcích na rozpočtové rámce a obecnější ustanovení provádění plánu "Six - pack". Bulharské úřady hlásí, že účelem zákona je provádět komplexní reformu střednědobého rozpočtového rámce, řešit stávající nedostatky a podpořit fiskální proces konsolidace. Zákon je rovněž určen k posílení interakce mezi ústředními a místními vládami v jednání fiskální politiky, při současném zachování referenčních hodnot. Bulharské úřady uvádějí, že návrh zákona o veřejných financích zachová současnou strukturu jejich tří hlavních fiskálních pravidel, jimiž jsou saldo, dluhy a výdaje (European Commission, European Economy, 2013).

Návrh zákona stanovil střednědobý rozpočtový cíl schodku, který ve strukturálním vyjádření nepřekročí 0,5% HDP. Návrh zákona dále zavádí

nominální strop ve výši 3% deficitu vládního sektoru. To znovu potvrzuje cíl dosáhnout nulového, nebo kladného salda. Pokud jde o kontrolu dodržování fiskálních pravidel, přechodná ustanovení stanovují, že během šesti měsíců od vyhlášení zákona Rada ministrů předloží Národní sestavě návrh na jmenování nezávislého orgánu obdařeného funkční autonomií. V případě nesouladu cílů s rozpočtovou rovnováhou, strukturálního deficitu či nominální hodnoty dluhu vládního sektoru, budou stanoveny nápravné mechanismy (European Commission, European Economy, 2013).

Jak uvádí následující tabulka, Bulharsko vykazuje dlouhodobě velmi nízký veřejný dluh, i když v posledních letech došlo k nárůstu dluhu oproti předcházejícím rokům, Bulharsko drží hranici dluhu mezi členskými státy EU na nízké úrovni.

Tabulka 22: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	13,00	13,70	15,50	15,30	16,80	17,10	27,00	26,70
Schodek rozpočtu	1,6	-4,1	-3,2	-2	-0,3	-0,4	-5,4	-2,1

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

ČESKÁ REPUBLIKA

Současný fiskální rámec je v platnosti od roku 2004, kdy byla provedena poslední komplexní reforma veřejných financí. Za účelem provedení směrnice Rady č. 2011/85 / EU o požadavcích na rozpočtové rámce byla modernizace českého fiskálního a rozpočtového systému v republice zahájena na Ministerstvu financí v srpnu 2011. Orgány České republiky uvádějí, že zavedení pravidla dluhového stropu v článku 5 Ústavního zákona o fiskální odpovědnosti by mělo pomoci zajistit soulad s referenční hodnotou dluhu stanovenou ve SFEU. Tento článek vyžaduje, aby vláda a Parlament zajistily vývoj veřejného dluhu způsobem, který neohrožuje stabilitu veřejných financí České republiky. Navrhovaný Ústavní zákon v ČR ukládá povinnost jednotlivým vládním subjektům zajistit, aby práh 60% nebyl porušen. Nápravná opatření jsou spuštěna v případě, že poměr dluhu k HDP dosahuje 40%. Další opatření se zavádějí na úrovni zadlužení 45% a 48%. V případě, že poměr dluhu k HDP dosahuje 50%, vláda okamžitě žádá o vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnu. V současnosti se pracuje na krocích potřebných ke splnění požadavků směrnice, které se týkají střednědobého

rozpočtového rámce. Tato otázka bude řešena v souladu s rozhodnutím o realizaci výdajového pravidla. Následné kroky vedoucí k vytvoření konzistentního, střednědobého, rozpočtového rámce jsou zahrnuty do ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti (European Commission, European Economy, 2013).

Směrnicí 2011/85/EU je Česká republika povinna zavést numerické fiskální pravidlo vůči závazkům Evropské unii, jelikož se český státní dluh se od roku 2004 vyšplhal z 30,1% na současných 40 % HDP. Díky tomu, že dříve byly rozpočty schvalovány s deficitem ve výši až 3% HDP, výrazně vzrostl český státní dluh (Baxa, Paulus, 2016)

Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti zavádí pravidlo 55 procentního limitu poměru veřejného dluhu k HDP, při kterém dojde ke spuštění dluhové brzdy. Pokud se dosáhne limitu dluhu 55%, budou následovat opatření, která mají plnit funkci korekčního mechanismu. V takové chvíli vláda bude předkládat Poslanecké sněmovně střednědobý výhled státního rozpočtu, návrhy vyrovnaných rozpočtů zdravotních pojišťoven a územní samosprávné celky schválí svůj vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet. Pokud se výše dluhu vyšplhá až k 60 % HDP, vláda navrhne opatření vedoucí ke snížení. Podle návrhu ústavního zákona má Národní rozpočtová rada fungovat jako nezávislý orgán rozpočtové politiky. Jejím úkolem je sledování vývoje hospodaření veřejného sektoru, sledování dodržování a plnění numerických rozpočtových pravidel a celkové dohlížení na rozpočtovou politiku země (PSP ČR, Parlamentní institut, 2015).

Česká republika patří mezi země s nejnižším podílem dluhu k HDP. V období finanční krize v letech 2008 - 2012 byl zaznamenán nejvyšší nárůst. Ovšem od limitu dluhové brzdy, stanovené na 55% je Česká republika stále daleko a splňuje i limit pro schodek rozpočtu.

Tabulka 23: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	28,70	34,10	38,20	39,90	44,70	45,10	42,70	41,10
Schodek rozpočtu	-2,1	-5,5	-4,4	-2,7	-3,9	-1,3	-1,9	-0,4

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

DÁNSKO

Ministerstvo hospodářství a vnitra (OIM) je zodpovědným orgánem za přípravu a zveřejnění ekonomických prognóz vlády. Ministerstvo financí odhaduje dopady fiskální politiky. Kromě toho, Ministerstvo financí připravuje střednědobé a dlouhodobé projekty alespoň jednou za rok v rámci konvergenčního programu Dánska, který udává úvahy dánského střednědobého cíle a dlouhodobou fiskální udržitelnost. Vláda podepsala Fiskální kompakt dne 2. března 2012. Ten byl ratifikován dne 31. května 2012 Parlamentem. V kompaktu se vláda zavázala přijmout pravidlo vyrovnaného rozpočtu v ústavě nebo jako stálý právní předpis, i spolu s mechanismem automatické korekce. Vláda implementovala ustanovení fiskálního kompaktu ohledně bilančního pravidla rozpočtu a mechanismu automatické korekce v rámci zákona o rozpočtu. Návrh zákona o rozpočtu byl předložen vládou v dubnu 2012 a byl schválen velkou většinou v Parlamentu dne 13. června 2012. Zákon o rozpočtu vstoupil v platnost v říjnu 2012. Ustanovení týkající se víceletých výdajových stropů vstoupila v platnost v lednu 2014. Zákon o rozpočtu stanovuje, že cíl pro strukturální saldo rozpočtu je střednědobým cílem, jak je uvedeno v Paktu stability a růstu, i když s nižším prahem pro strukturální schodek o 0,5 % HDP pro strukturální deficit, pokud nastanou mimořádné okolnosti, které jsou specifikovány ve Fiskálním kompaktu. V případě, že strukturální schodek překročí prahovou hodnotu o více než 0,5 % HDP (významná odchylka), zákon o rozpočtu stanoví, že musí být opravena. Dánská hospodářská rada má za úkol dohled nad dodržováním zákona o rozpočtu, jak je popsáno v revidovaném zákonu o hospodářské radě, který vstoupil v platnost v lednu 2014 (European Commission, European Economy, 2013).

Zákon o rozpočtu byl přijat v červnu 2012 (viz výše) a zavádí závazné víceleté výdajové stropy pro tři hlavní veřejné sektory, tedy ústřední vlády, obce a regiony. Stropy se skládají z nominálních horních limitů skutečných výdajů. Dánské orgány se domnívají, že dohodnuté stropy uvnitř každého sektoru mají zajistit jasnou odpovědnost za kontrolu výdajů a mají podporovat dodržování v rámci každého sektoru. To také zajišťuje úzkou vazbu mezi výdajovými stropy, aktuálních rozpočtů a účetních závěrek v každém sektoru. Dánská hospodářská rada provádí každoroční posouzení shody s výdajovými stropy. Dánské orgány uvádějí, že celkový rámec pro koordinaci fiskální politiky v Dánsku je založen na dlouholetých tradicích spolupráce na základě dobrovolných dohod mezi ústřední vládou a místními vládními orgány.

Dodržení výdajových stropů by mělo také přispět ke splnění požadavků Fiskálního kompaktu (European Commission, European Economy, 2013).

I když období finanční krize znamenalo určitý nárůst dluhu, má Dánsko, jak uvádí následující tabulka, v současnosti veřejný dluh na 40% úrovni k HDP.

Tabulka 24: Vývoj Makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	33,40	40,40	42,90	46,40	45,20	44,70	44,80	40,20
Schodek rozpočtu	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,5	-1,1	1,5	-2,1

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

CHORVATSKO

Podle chorvatských orgánů by země vzhledem k zadluženosti potřebovala trvale udržitelný růst HDP nejméně ve výši 3,5%. Deficit státního rozpočtu je v současnosti okolo 5% HDP a veřejný dluh se pohybuje kolem 87% v poměru k HDP a očekává se i jeho další růst až na 95%. Chorvatsko čelilo kritice ze strany Evropské komise kvůli nepříznivým makroekonomickým ukazatelům a nekompletnímu reformnímu úsilí. Již v květnu letošního roku představil chorvatský premiér vládní Národní program reformem, který byl zpracován na základě požadavků Evropské komise. Národní program reformem obsahuje přes 60 opatření, které se týkají různých oblastí, především oblasti zadlužení státu, kde je kladeno za cíl dosáhnout snížení veřejného dluhu a povzbudit ekonomický růst. Díky tomu může země v budoucnu dosáhnout prosperující ekonomiky, jak předpovídají prognózy, a může být dosaženo snížení veřejného dluhu na 83% během dvou let. I díky finalizaci z roku 2013 (elektronické evidenci tržeb) je státní rozpočet v primárním přebytku. V Chorvatsku neplatí Fiskální kompakt. Země se zatím ke smlouvě nepřipojila, proto pro ni nejsou nařízení závazná, jelikož se jedná o mezivládní smlouvu (Businessinfo, 2016).

Následující tabulka poukazuje na to, co již bylo zmíněno. Veřejný dluh má stoupající charakter a každým rokem se zvyšuje. Proto patří Chorvatsko mezi státy s vysokým veřejným dluhem. Hodnota rozpočtového schodku je o 0,2% nad požadovanou hranicí.

Tabulka 25: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	39,60	49,00	58,30	65,20	70,70	82,20	86,50	86,70
Schodek rozpočtu	-2,8	-6	-6,2	-7,8	-5,3	-5,3	-5,5	-3,2

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

MAĎARSKO

Maďarsko má pravidlo snížení dluhu, které je zakotveno v zákoně o hospodářské stabilitě. Jeho rozsah zahrnuje ústřední vládu, místní vládu a další orgány ve vládním sektoru. Soulad s pravidlem snižování dluhu je sledován Fiskální radou. Odchyly od pravidla pro snížení dluhu jsou povoleny v případě, že nastane nepřetržitá a významná hospodářská recese, definována jako pokles ročního reálného hrubého domácího produktu. Úřady uvedly, že vývoj střednědobého rozpočtového rámce zaměřeného na stanovení Paktu o stabilitě a růstu je ve vývoji. Existují plány, které definují pravidla rozpočtového salda s cílem zajistit dodržování předpisů pro zlepšení strukturálního salda a s úpravou cesty ke střednědobému cíli a ke snížení dluhu. S ohledem na dodržení mezivládní smlouvy, Fiskálního kompaktu, bude také vyžadován opravný mechanismus v případě nedodržení. V důsledku toho mají úřady za cíl v maďarských právních předpisech definovat pravidla pro strukturální saldo a střednědobý rozpočtový cíl. Kromě toho úřady plánují zřídit povinné pololetní nápravné mechanismy v případě schodku nebo dluhu, které by nebyly v souladu s pravidly. Současné předpisy obsahují ustanovení o střednědobém plánování, za kterých vláda stanoví plánovanou výši příjmů a výdajů státního rozpočtu a rozpočtového salda po dobu tří let. Maďarské orgány mají za cíl vyvinout povinný rozpočtový režim, který bude dobře definován a bude transparentní. Pro zajištění rozpočtové rovnováhy, stanovuje zákon o hospodářské stabilitě podmínky, jejichž cílem je snížit dluh místní samosprávy. Růst místního vládního dluhu je omezen tím, že zakazuje další výpůjčky přes prahové hodnoty (European Commission, European Economy, 2013).

Než došlo k podpisu Fiskální smlouvy, byla v Maďarsku v roce 2011 schválena nová ústava. Ustanovení veřejných financí se týká prosazování principů vyrovnaného, transparentního a udržitelného rozpočtového řízení a odpovědnosti vlády a Parlamentu.

Dle ústavy, Parlament nepřijme zákon o ústředním rozpočtu, pokud by vedl k tomu, že by státní dluh překročil polovinu HDP. Ústava zavádí také Rozpočtovou radu, která se má podílet na přípravě ústředního rozpočtu. Pravidla jejího fungování jsou daná zákonem. Rada má silnou pozici, jelikož při plnění požadavku vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu disponuje při schvalování rozpočtu absolutním vetem. Maďarsko je na tom podobně jako Polsko, jelikož se na něj jako na nečlena eurozóny pravidla daná Fiskální smlouvou, která byla podepsána v květnu 2013, zatím nevztahují (Parlament ČR, vládní návrh ÚZ ČR 2015).

Maďarsko si dlouhodobě drží veřejný dluh nad úrovní 70% k HDP. Je vidět, že ani finanční krize neměla na stát nějak zvláštní a výrazný dopad ve srovnání s jinými státy EU.

Tabulka 26: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	71,60	78,00	80,60	80,80	78,30	76,80	76,20	75,30
Schodek rozpočtu	-3,6	-4,6	-4,5	-5,5	-2,3	-2,6	-2,3	-2

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

POLSKO

Hlavní prvky polského rozpočtového rámce jsou definovány zákonem o veřejných financích. Podle polských orgánů jsou aktuální fiskální pravidla pouze částečně v souladu se směrnicí. To platí zejména pro pravidlo dluhu, které podporuje dodržování referenční hodnoty, ale nebrání porušení referenční hodnoty pro deficity ve fungování Evropské unie. Pravidlo má být realizováno v polském právu prostřednictvím novely zákona o veřejných financích. To je určeno ke stabilizaci nominálního salda vládního sektoru ve střednědobém horizontu a je také určeno k zabránění veřejného dluhu po překročení předem definované prahové hodnoty, odpovídající referenční hodnotě stanovené ve Smlouvě o fungování EU. Střednědobý horizont pro splnění cíle bilance veřejných rozpočtů by měl poskytnout prostor pro procyklickou fiskální politiku. K dosažení střednědobého cíle toto pravidlo rovněž stanovuje celkový růst výdajových stropů pro vládní instituce. Významné odchylky salda vládního sektoru od střednědobého cíle, vysoká úroveň veřejného dluhu,

nebo zahájení postupu při nadměrném schodku spustí opravný mechanismus. Tím se sníží růst výdajů mezd pod střednědobé tempo růstu HDP. Koordinace mezivládních sektorů je v souladu se zákonem o rozvojové politice. Podle tohoto zákona je ministr zodpovědný za regionální rozvoj a koordinuje provádění rozvojové strategie a národní strategie regionálního rozvoje 2010 - 2020. Financování rozvojové politiky by mělo být založeno na víceletém finančním plánu státních a regionálních smluv (European Commission, European Economy, 2013).

V roce 2012 byl projednáván návrh zákona o založení Rozpočtové rady, ale neúspěšně, neboli argumentů pro odmítnutí bylo mnoho. Návrh zákona byl zamítnut skrze obavy o rozporech s ústavou, kdy by činnost rady zasahovala do funkcí již existujících státních orgánů, které již tyto úkoly mají ústavou dané, a rada by tak vstupovala do jejich pravomocí. Zákonodárci zároveň argumentovali také finančními dopady, které by souvisely se vznikem rady. Další instituce tedy vytvořena nebyla. Rozpočtová rada v Polsku měla dohlížet na veřejný dluh a způsob jeho výpočtu. Neexistence Rozpočtové rady v Polsku však neznamená, že by neexistovala rozpočtová pravidla, na která by bylo dohlíženo. Tuto funkci ve státě vykonává vláda, Ministerstvo financí a Nejvyšší kontrolní úřad. Rozpočtová pravidla v Polsku, která zabraňují nadměrnému růstu schodku, jsou zaměřena na kroky, vedoucí ke snižování veřejného dluhu. Podle zákona o veřejných financích vstupují v platnost opatření již ve chvíli, kdy veřejný dluh dosáhne výše 50 – 55%, přičemž může dosahovat maximální výše 60% HDP. V případě, že veřejný dluh přesáhne tuto hranici, nastává vládě povinnost upravit a připravit návrh rozpočtového zákona tak, aby nebyl rozpočtový schodek, to ani na úrovni rozpočtů územních samosprávných celků (PSP ČR, Parlamentní institut, 2015).

Z tabulky je patrné, že veřejný dluh od roku 2008 mírně roste. V roce 2013 byl zaznamenán nejvyšší veřejný dluh, který dosáhl až 56% HDP, proto byla zavedena opatření ke snížení dluhu a v roce 2014 došlo k poklesu dluhu o necelých 6%.

Tabulka 27: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	46,60	49,80	53,30	54,40	54,00	56,00	50,50	51,30
Schodek rozpočtu	-3,6	-7,3	-7,5	-4,9	-3,7	-4	-3,3	-2,6

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

Již od roku 1997 je v Ústavě Polska obsaženo rozpočtové omezení, ve kterém je stanoveno, že nesmí docházet k půjčkám, v jejichž důsledku by došlo k nárůstu veřejného dluhu, a to nad 3/5 ročního HDP a také, že nesmí docházet ke zvyšování výdajů, nebo snižování příjmů proti těm, které plánuje vláda. V roce 2009 byl přijat zákon o veřejných financích, obsahující 297 článků. Články obsahují například definice sektoru veřejných financí, povinnost vyhlásit částku a poměr HDP u veřejného dluhu, státního dluhu apod. Dále zákon obsahuje dluhové a výdajové pravidlo. Pokud je podíl veřejného dluhu k HDP větší než 60%, musí vláda předložit návrh nápravného programu na snížení. Výdajové pravidlo jako nové fiskální pravidlo bylo doplněno do fiskálního rámce v roce 2011. Toto pravidlo má omezovat růst výdajů státního rozpočtu na úroveň 1% ročně a má být použito v okamžiku, kdy bude v Polsku nadměrný schodek. Toto pravidlo je označováno jako Belkovo pravidlo podle bývalého vicepremiéra Marka Belky, který jej navrhl. V únoru roku 2014 byla přijata novelizace zákona o veřejných financích, ve kterém došlo ke snížení prahových limitů o 7%. Téhož roku byl přijat také střednědobý finanční plán až do roku 2017. Obsahuje konvergenční program a cíle v oblasti fiskální politiky. Těmito kroky se Polsko snaží vyhovět požadavkům směrnice 2011/85/EU. Polsko podepsalo Fiskální smlouvu v roce 2013, bez povinnosti splnit fiskální pravidla a transformovat je do svého právního řádu ještě před vstupem do eurozóny (Parlament ČR, vládní návrh ÚZ ČR 2015).

RUMUNSKO

V Rumunsku platí zákon č. 60/2010 o fiskální odpovědnosti (FBRL), kde je zavedeno 8 fiskálních pravidel, která mají posílit fiskální disciplínu. Tato pravidla se zaměřují na celkové a primární saldo rozpočtu, personální výdaje, výdaje s výjimkou finančních prostředků EU a na využití přebytků. Dodržování těchto pravidel je monitorováno Radou pro fiskální záležitosti. V případě odchylek od fiskálních pravidel

má být poskytnuto vysvětlení a mají být parlamentem navržena včasná nápravná opatření. Sankce za nedodržení zahrnují společnou a individuální politickou odpovědnost členů vlády a potenciální finanční sankce. Oblast působnosti zákona o fiskální odpovědnosti má být dále rozšířena tak, aby byl zajištěn soulad numerických fiskálních pravidel se střednědobým cílem. Rumunsko přijalo víceleté rozpočtové plánování, které je zaměřeno na schodek, výdaje a strop pro záruky. Fiskální a rozpočtové strategie jsou veřejným politickým dokumentem, který stanovuje fiskální a rozpočtové cíle a nastavení výdajů a příjmů rozpočtu. Návrh ročního rozpočtu je předkládán Parlamentu tak, aby byl v souladu s fiskálními pravidly a s fiskální a rozpočtovou strategií. Rumunské orgány uvedly, že případné nesrovnalosti mezi ročním rozpočtem a střednědobým cílem budou spolu se závazkem jejich řešení ze strany vlády a ministra financí v určeném termínu zveřejněny. Kromě toho zákon také stanovuje, že fiskální a rozpočtové strategie by měly obsahovat část, kde budou popisovány a vysvětleny rozdíly oproti verzi dříve schválené Parlamentem. Jak uvádí zákon, fiskální a rozpočtové rámce a strategie mohou být v případě změny vlády přezkoumány. Jakýkoliv rozpočtový dokument, včetně ročního rozpočtu a fiskální a rozpočtové strategie, podléhá přezkoumání ze strany Fiskální rady. Rumunské úřady uvádějí, že ustanovení zákona o fiskální odpovědnosti (včetně víceletého plánování, dodržování fiskálních pravidel) platí pro všechny subjekty, které přispívají k obecnému konsolidovanému rozpočtu. Jsou jimi zejména ústřední vláda a místní samosprávy.

Rumunsko patří mezi státy vykazující nižší veřejný dluh i schodek rozpočtu. Za sledované období, jak ukazuje tabulka, se výše veřejného dluhu k HDP nevyšplhala přes 40%.

Tabulka 28: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	13,20	23,20	29,90	34,20	37,40	38,00	39,80	38,40
Schodek rozpočtu	-5,5	-9,5	-6,9	-5,4	-3,7	-2,1	-0,9	-0,7

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

VELKÁ BRITÁNIE

Úřad pro rozpočtovou odpovědnost byl založen v květnu 2010 a má širokou působnost, odehrávající se v právu. Zkoumá a podává zprávy o udržitelnosti veřejných financí. Orgány Spojeného království připomínají, že numerická fiskální pravidla se nevztahují na Spojené království. Orgány Spojeného království uvádějí, že vláda sleduje výhledově fiskální mandát k dosažení cíle čistého dluhu veřejného sektoru, který má dosáhnout klesajícího procenta HDP do roku 2015 - 2016 a to za účelem přivést veřejné finance na udržitelnou cestu. V rámci tohoto střednědobého rámce vláda stanovuje čtyřleté výdajové plány prostřednictvím kontroly výdajů. Úřad pro rozpočtovou odpovědnost díky své působnosti také vyžaduje, aby byla poskytována analýza udržitelnosti veřejných financí alespoň jednou během každého finančního roku. Výroční zprávou o fiskální udržitelnosti se stanovují dlouhodobé prognózy pro různé kategorie výdajů a příjmů, analyzují se rozvahy veřejného sektoru a hlásí se různé ukazatele dlouhodobé udržitelnosti. Orgány Spojeného království uvádějí, že Úřad pro rozpočtovou odpovědnost pokrývá fiskálními prognózami celý veřejný sektor, včetně centrální vlády, samospráv a státních korporací. Kromě toho i střednědobý rozpočtový rámec pokrývá celý veřejný sektor (European Commission, European Economy, 2013).

Ve Spojeném království dochází každým rokem k malému nárůstu veřejného dluhu přibližně o 1% tak, že v loňském roce byl dluh na nejvyšší úrovni za sledované období od roku 2008. Hranice se blíží již k 90 % HDP.

Tabulka 29: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	51,70	65,70	76,60	81,80	85,30	86,20	88,20	89,20
Schodek rozpočtu	-5	-10,7	-9,6	-7,7	-8,3	-5,6	-5,6	-4,4

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

ŠVÉDSKO

Ve Švédsku došlo k výrazným reformám rozpočtového rámce s cílem zpřísnit rozpočtovou politiku. Jelikož Švédsko není členem eurozóny, nejsou pro něj některá opatření EU závazná. Jeho rozpočtový rámec, tedy opatření a nástroje fiskální politiky,

spočívá v přísnějším rozpočtovém procesu, který napomáhá předcházení tvorbě schodků, dále výdajový strop pro veřejné výdaje, který spočívá v tom, že vláda navrhne výdajový strop ve svém návrhu rozpočtu vždy minimálně tři roky předem (PSP ČR, Parlamentní institut, 2015).

Švédsko se nevykazuje vysokým zadlužením, jak je uvedeno v tabulce oproti například Rakousku, nicméně od roku 2013 došlo k překročení hranice 40% HDP.

Tabulka 30: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veřejný dluh	36,80	40,40	37,60	36,90	37,20	39,80	44,80	43,40
Schodek rozpočtu	2	-0,7	0	-0,1	-0,9	-1,4	-1,6	0

Zdroj: Vlastní zpracování, Databáze Eurostatu, 2016

Rozpočtová rada ve Švédsku byla zřízená jako první v Evropě již v roce 2007. Ta má za cíl posílit transparentnost a odpovědnost rozpočtového procesu. Má také přispívat ke zvyšování transparentnosti cílů a efektivity fiskální politiky tím, že kontroluje udržitelnost veřejných financí apod. (PSP ČR, Parlamentní institut, 2015).

4.2 Nezávislé fiskální instituce

Nezávislé finanční instituce EU jsou zodpovědné za řešení, realizaci a koordinaci rozpočtové politiky. Rada, jako nezávislý orgán, se má snažit o upevnění národního fiskálního rámce a o odstranění jeho základních nedostatků. Rozpočtová rada má být nezávislá, nestranná, měla by posilovat transparentnost veřejných financí a měla by být dána její působnost při rozpočtovém procesu. Další činností, kterou rada provádí, spočívá ve sledování vývoje hospodaření sektoru veřejných institucí a hodnocení pravidel rozpočtové odpovědnosti (Parlament ČR, Návrh ÚZ o rozpočtové odpovědnosti, 2015).

Fiskální instituce jsou důležitým prvkem fungování institucionálního rámce fiskální politiky. Spíše než na posuzování minulosti, by se tyto instituce měly soustředit na prognózy budoucího vývoje fiskální politiky. V Následující tabulce je uveden přehled nezávislých, rozpočtových institucí, které buď již v dané zemi působí, nebo teprve probíhají jednání o jejich zřízení. Například Česká republika je v tomto ohledu ve fázi návrhu zřízení této instituce, jak uvádí návrh finanční ústavy.

Tabulka 31: Nezávislé fiskální instituce v členských zemích EU

Členský stát	Název instituce	
Česká republika	Národní rozpočtová rada	
Rakousko	Austrian Fiscal Advisory Council	✓
Belgie	High Council of Finance	✓
Německo	German independent Advisory Council	✓
Dánsko	Danish Economic Councils	✓
Estonsko	Estonian Fiscal Council	
Španělsko	Independent Authority for Fiscal Responsibility	
Finsko	National Audit Office of Finland Economics Department of the Ministry of Finance	✓
Francie	High Council for Public Finance	
Maďarsko	Hungarian Fiscal Council	✓
Irsko	Irish Fiscal Advisory Council	✓
Chorvatsko	Fiscal Policy Commission	
Itálie	Parliamentary Budget Office	
Litva	National Audit Office of Lithuania	
Lucembursko	STATEC (Institute National de la statistique et des études économiques du Grand Duché du Luxembourg), Conseil National des Finances Publiques	
Lotyšsko	Fiscal Discipline Council of the Republic of Latvia	✓
Nizozemsko	Netherlands Bureau for Policy Analysis Division	✓
Portugalsko	Public Finance Council	
Rumunsko	Romanian Fiscal Council	✓
Švédsko	Swedish Fiscal Policy Council	✓
Slovinsko	UMAR-IMAD (Slovenian Institute of Macroeconomic Analysis and Development)	✓
Slovensko	Council for Budget Responsibility	✓
Spojené království	Office for Budget Responsibility	✓

Zdroj: European Commission, European Economy, 2013

5 VÝSLEDKY A DISKUZE

Finanční krize obecně ohrozila Hospodářskou a měnovou unii, proto bylo zapotřebí zavést opatření na zlepšení rámce fiskální politiky. Zásadní byla reforma Paktu stability a růstu – tzv. „Six – pack“, balíček šesti právních předpisů, která zavedla pravidlo pro dohled nad fiskální politikou. Dále to byl Fiskální kompakt, neboli Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, která zavedla tzv. „Two – pack“, který má posílit monitorování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a tím celkově posílit rozpočtový dohled. V rámci preventivní složky Paktu stability a růstu musí všechny členské státy předkládat svůj střednědobý rozpočtový cíl, který by měl být ve vyrovnaném nebo přebytkovém stavu. Dále všechny členské státy předkládají Komisi a Radě jejich konvergenční a stabilizační programy. Rada je posuzuje a zároveň může vrátit s požadavkem úpravy.

Fiskální kompakt, jako další důležitá reforma, má podobu mezivládní dohody a vznikl, aby pomohl zachránit euro. Ke smlouvě přistoupily všechny členské státy kromě Velké Británie a Chorvatska. Kompakt zavádí požadavek státům, aby zavedly nejlépe do svého ústavního pořádku tzv. „zlaté pravidlo“, které znamená nižší limit pro strukturální schodek a to do roku 2017.

Pokrok v oblasti fiskální politiky a řešení ekonomické nerovnováhy v jednotlivých členských státech je patrný. I když v některých zemích méně, tak jejich snahy o posílení odpovědné fiskální politiky jdou správným směrem. Evropská komise ovšem v loňském roce uvedla, že 12 členských států je postiženo nadměrnou, nebo jen částečnou nerovnováhou. Místopředseda Evropské Komise Valdis Dombrovskis uvedl: *„Hospodářství EU nadále posiluje a řadě členských států se daří lépe řešit strukturální problémy svých ekonomik. Nerovnováhou podle našich zjištění trpí méně členských států než v loňském roce. Stále však přetrvávají problémy, které mohou pro některé země představovat ohrožení. Je třeba zintenzivnit strukturální reformy, aby se zvýšila konkurenceschopnost našich ekonomik. Členské státy musí i nadále usilovat mimo jiné o snižování vysokého veřejného a soukromého zadlužení, řešení nedostatků na trhu práce, zajištění udržitelnosti sociálních systémů a zlepšování podnikatelského prostředí.“* (Evropská komise, Tisková zpráva, 2016).

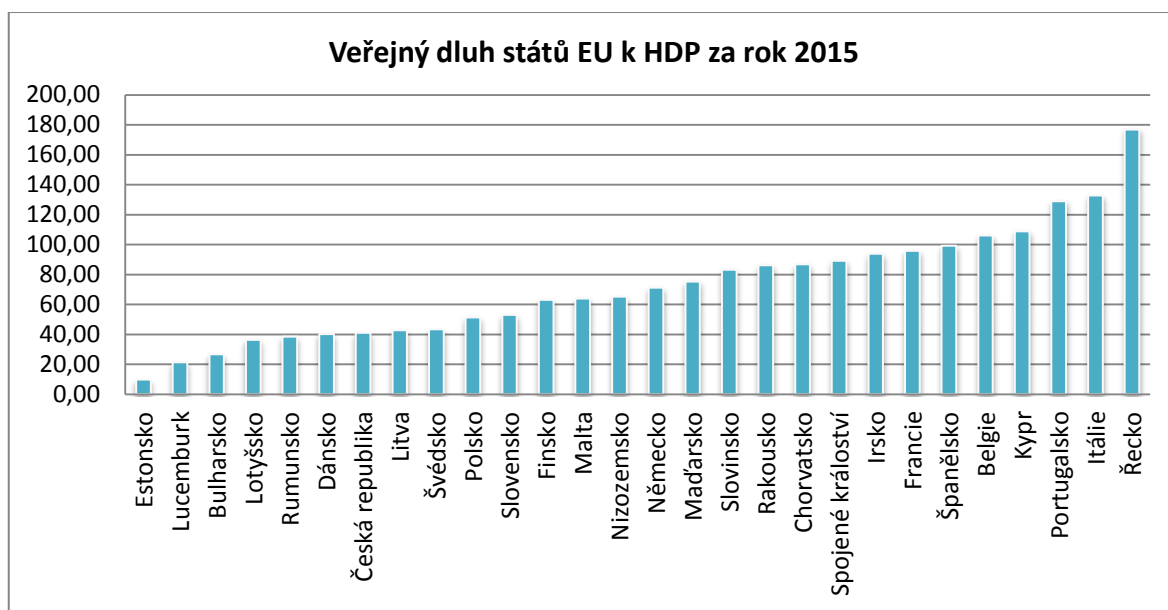
Kontrolovány budou státy, které trpí nerovnováhou, třeba jen částečnou. Nadměrnou nerovnováhu vykazují státy Francie, Chorvatsko, Itálie, Portugalsko

a Řecko. Bude probíhat dozor i nad politickými reakcemi na základě spolupráce s vnitrostátními orgány. Státy jako Finsko, Německo, Irsko, Slovinsko, Nizozemsko, Španělsko a Švédsko se potýkají s částečnou nerovnováhou. Státy, u kterých nebyla zjištěna nerovnováha a ve kterých došlo k hloubkovému přezkumu, jsou Estonsko, Rakousko, Belgie, Maďarsko a Rumunsko (Evropská komise, Tisková zpráva, 2016).

Fiskální politika v eurozóně a Pakt stability a růstu jsou pro eurozónu nepochybně důležitou oblastí a vyžadují posílení koordinace a dodržování na základě společného zájmu. Je nezbytné, aby se státy snažily o zajištění udržitelnosti dluhu tím, že budou dodržovat na vnitrostátní úrovni společná fiskální pravidla a zabrání tak procyklickým orientacím fiskální politiky. Pro eurozónu je také důležité, aby pro správné fungování fiskální politiky vedly státy diskuze, které by se týkaly zlepšení kvality a udržitelnosti veřejných financí. Prognózy na rok 2017 mluví o tom, že by se měla naleznout snaha zamezit procykličnosti a snížit veřejný dluh tím, že takový fiskální vývoj by se měl promítnout do nově připravených programů stability. Členské státy, vykazující vysokou úroveň dluhu by měly provést pro zlepšení situace reformy. V následujících letech by se také mělo rozlišovat úsilí a postoj jednotlivých členských států k požadavkům Paktu stability a růstu (Evropská komise, 2015).

Vývoj makroekonomických ukazatelů, jako veřejný dluh a rozpočtový schodek ve státech Evropské unie jsou velmi důležitými ukazateli zdravé a udržitelné ekonomiky. V rámci Paktu stability a růstu se členské státy zavázaly přijmout požadavek na udržení vládního schodku, který nesmí překračovat hranici -3% HDP a veřejného dluhu, který nesmí překročit hranici 60% HDP. V případě nedodržení požadavků se přistoupí k postupu při nadměrném schodku, kdy na stát mohou být uvaleny finanční sankce. Následující grafy představují tyto situace členských států.

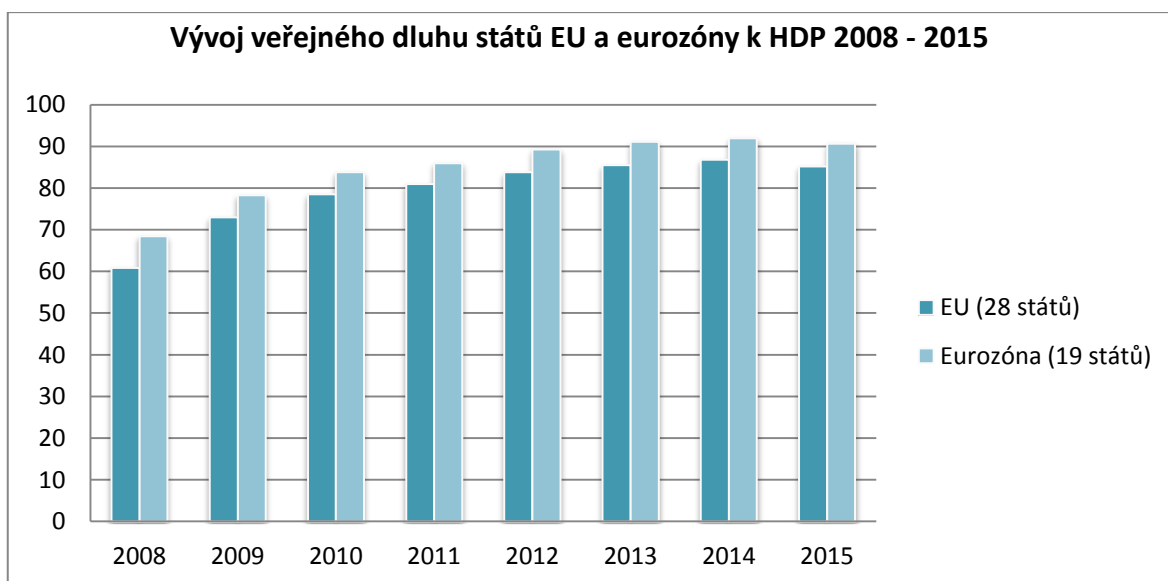
Graf 1: Veřejný dluh států EU k HDP za rok 2015 (v %)



Zdroj: Vlastní zpracování, Eurostat

Uvedený graf č. 1 vyhodnocuje zadluženost států EU z roku 2015 a je z něj patrné, že Česká republika patří mezi sedm nejméně zadlužených zemí. Po komparaci vývoje veřejného dluhu patří Česká republika také mezi země, ve kterých se dluh stále snižuje. Nejlepší výsledky z hlediska veřejného dluhu vykazuje Estonsko, oproti tomu nejvíce zadluženou zemí je nepřekvapivě Řecko. Pravidlo výše veřejného dluhu do 60 % HDP vykazuje celkem prvních 11 členských států z celkových 28 členů EU. Co se týká samotné eurozóny, tak je to 5 států z celkových 19. Další, následující státy překračují hranici 60% v poměru k HDP, států je celkově z celé EU 17 a ze členů eurozóny celkem 14 států. Lze tedy vyvodit závěr, že trend v zadlužování stále pokračuje, ačkoliv dochází v EU k pozitivnímu ekonomickému vývoji.

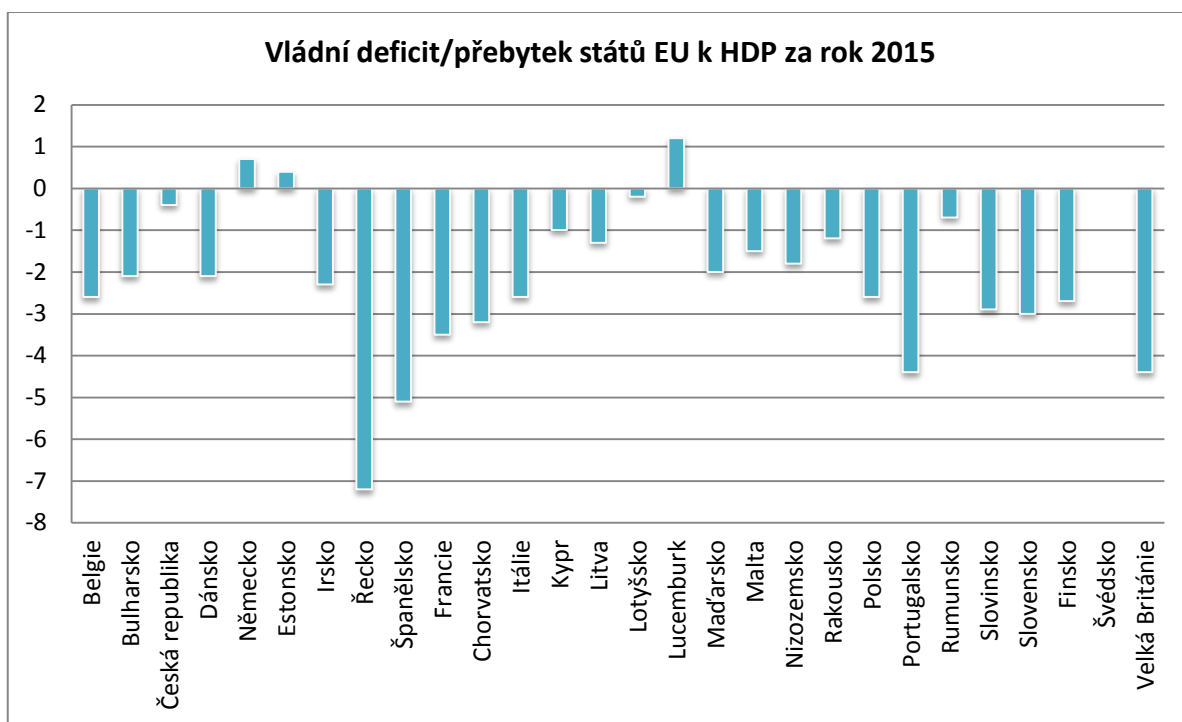
Graf 2: Vývoj veřejného dluhu států EU a eurozóny k HDP od 2008 - 2015 (v %)



Zdroj: Vlastní zpracování, Eurostat

Z grafu č. 2 vyplývá, že poměr veřejného dluhu ve všech státech EU se do roku 2014 zvýšil až na 86,8% HDP a v loňském roce klesl na 85,2% k HDP. Mezi členskými státy eurozóny je to obdobné. Rok 2014 představoval nejvyšší úroveň na 92% HDP. Do roku 2015 dluh klesl na 90,7%.

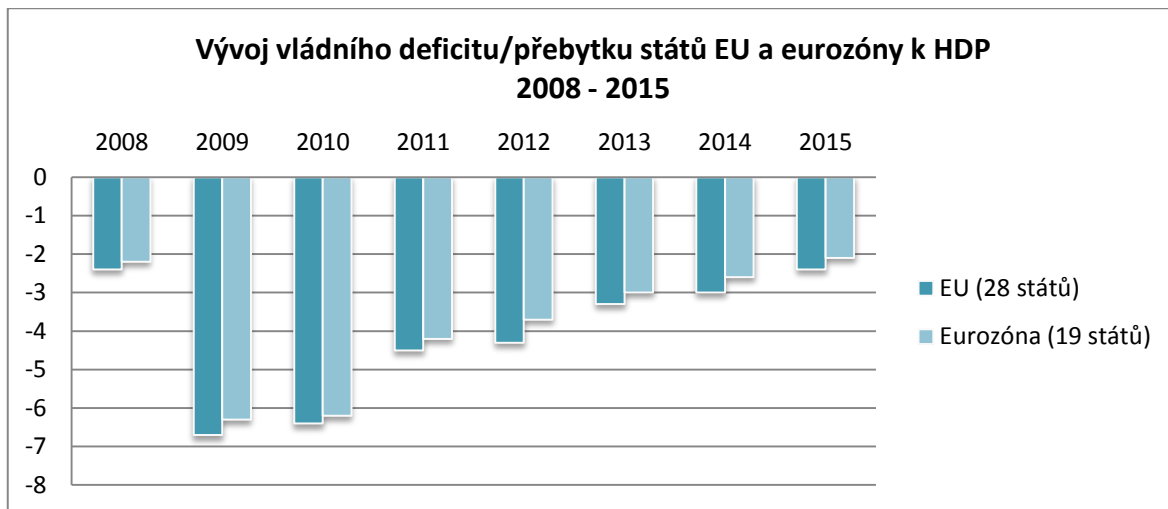
Graf 3: Vládní deficit/přebytek států EU k HDP za rok 2015 (v %)



Zdroj: Vlastní zpracování, Eurostat

Jak vyplývá z uvedeného grafu, 3 členské státy – Německo, Estonsko a Lucembursko zaznamenaly v loňském roce vládní přebytky. Celkem v 18 členských státech byly poměry schodků vyšší než -3% HDP, jmenovitě ve státech: Belgie, Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Irsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Nizozemsko, Rakousko, Polsko, Rumunsko, Slovinsko, Finsko a Švédsko. Na Slovensku byl zaznamenán schodek přesně na hranici -3% HDP. Poměry schodků vyšší než požadovaný limit -3% HDP byly zaznamenány celkem v 6 státech, V Řecku, Španělsku, Francii, Chorvatsku, Portugalsku a ve Velké Británii. Nejlepší pozici vykazuje Lucembursko za rok 2015 a nejvyšší vládní deficit vykázalo Řecko.

Graf 4: Vývoj vládního deficitu/přebytku států EU a eurozóny k HDP od 2008 - 2015 (v %)



Zdroj: Vlastní zpracování, Eurostat

Graf č. 4 ukazuje, že poměr vládního schodku k HDP se ve všech členských státech rok od roku snižoval až na dnešní nejnižší hranici -2,4%. Nicméně v roce 2008, před finanční krizí byl tento schodek na stejné hranici jako v loňském roce. Stejně tak u států eurozóny je zaznamenán snižující se charakter až na rok 2008, kdy byl poměr vládního schodku na úrovni -2,2% k HDP. V loňském roce byl zjištěn schodek na úrovni -2,1% k HDP.

Po komparaci všech jednotlivých států EU a jejich přístupu k rozpočtové odpovědnosti a tomu, jak se sami vypořádávají se zaváděním různých rozpočtových pravidel do svých vnitrostátních právních předpisů, byla vytvořena následující tabulka, která má zpřehlednit tyto zjištěné údaje.

Tabulka 32: Legislativní právní akty týkající se rozpočtové odpovědnosti v členských státech eurozóny

Země	Rozpočtová pravidla zavedená Ústavou	Další zákony
Belgie	x	Zákon o státním rozpočtu
Estonsko	x	Zákon o státním rozpočtu
Finsko	x	Zákon o vládních financích
Francie	ANO	Zákon o veřejných financích Organický zákon
Irsko	x	Zákon o fiskální odpovědnosti
Itálie	ANO	Domácí stabilizační pakt v podobě zákona
Kypr	x	Zákon o střednědobém rozpočtovém rámci a fiskálních pravidlech <i>V programu ekonomického přizpůsobení</i>
Litva	x	Zákon o fiskální disciplíně
Lotyšsko	x	Zákon o rozpočtovém a finančním řízení Zákon o fiskální disciplíně
Lucembursko	x	
Malta	x	
Německo	ANO	Zákon o rozpočtových zásadách Zákon o sankcích
Nizozemsko	x	Návrh zákona o udržitelnosti veřejných financí
Portugalsko	x	Rámcový zákon
Rakousko	x	Rakouský pakt stability
Řecko	x	<i>V programu ekonomického přizpůsobení, mise EK, ECB, MMF – cíl 120% HDP do roku 2020</i> Žádná fiskální pravidla
Slovensko	ANO	Zákon o rozpočtových pravidlech
Slovinsko	x	Zákon o veřejných financích
Španělsko	ANO	Ekologický zákon o rozpočtové stabilitě/Organický zákon

Zdroj: vlastní zpracování

U šesti členských států eurozóny bylo zjištěno, že mají pravidla rozpočtové odpovědnosti zakotvena přímo v jejich ústavách. U ostatních států k tomuto zjištění

nedošlo. Francie například zavádí v ústavě víceleté pokyny pro veřejné finance, které musí být stanoveny programováním zákonů. Italská ústava stanovuje zásadu rozpočtové rovnováhy pro vládní sektor a princip trvale udržitelného dluhu. Německá ústava obsahuje tzv. „Švýcarskou dluhovou brzdu“, která zavádí pravidla rozpočtové disciplíny tak, že rozpočet má být zpracovaný jako vyrovnaný a bez půjček. Na Slovensku byl schválen Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti obsahující dluhové pravidlo. Španělsko do ústavy zavedlo daňové principy, především požadavek na vyrovnaný rozpočet.

Komparace dále ukázala, že téměř všechny státy eurozóny zavádí zákony, které mají napomoci posílení rozpočtové odpovědnosti. Jak již bylo několikrát v práci zmíněno, každý stát má fiskální politiku ve svých rukou a je pouze na něm, jak zakotví rozpočtová pravidla do své národní legislativy. Zákony obsahují například mechanismy automatické korekce, sankční mechanismy, podmínky pro nakládání s veřejnými prostředky, zásady pro přípravy státních rozpočtů, výdajová pravidla, pravidla dluhu, pravidla příjmová apod. Například v Rakousku se setkáváme s tzv. Rakouským paktem stability, který takový zákon nahrazuje a Itálie má v podobě zákona tzv. Domácí stabilizační pakt. Řecko a Kypr jsou v ozdravném programu ekonomického přizpůsobení, kde Evropská komise, ECB a MMF pořádají pravidelné monitorovací mise, při kterých dohlížejí na vývoj fiskální politiky a veřejného dluhu. V Řecku mají za cíl dosáhnout 120% k HDP do roku 2020. Řecko proto nemá zavedená žádná fiskální pravidla.

Tabulka 33: Legislativní právní akty týkající se rozpočtové odpovědnosti v ostatních státech EU

Země	Rozpočtová pravidla zavedená Ústavou	Další zákony
Bulharsko	x	Zákon o veřejných financích
Česká republika	ANO - návrh	Zákon o rozpočtové odpovědnosti
Dánsko	ANO	Zákon o rozpočtu
Chorvatsko	x	Národní program reform
Maďarsko	ANO	Zákon o hospodářské stabilitě
Polsko	ANO	Zákon o veřejných financích
Rumunsko	x	Zákon o fiskální odpovědnosti
Velká Británie	x	Zákon o fiskální odpovědnosti
Švédsko	x	Reformy rozpočtového rámce

Zdroj: Vlastní zpracování

Uvedená tabulka č. 33 se zaměřuje na státy, které nejsou členy eurozóny. Jak bylo zjištěno, celkem ve třech státech: Dánsku, Maďarsku a Polsku, jsou rozpočtová pravidla a oblast rozpočtové odpovědnosti zavedena ústavou. Maďarská ústava se snaží o prosazování principů vyrovnaného, transparentního a udržitelného rozpočtového řízení a udává, že státní dluh nesmí překročit polovinu HDP. Dále byla v Maďarsku ústavou zavedena Fiskální rada. V České republice je prozatím na stole návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti.

Co se týká dalších legislativních právních aktů, bylo zjištěno, že téměř všechny státy zavádí rozpočtová pravidla do svých zákonů. Jedná se například o zákon o veřejných financích, který v Bulharsku ukotvuje provedení balíčku „Six – pack“ a zavádí střednědobý cíl nepřesahující 0,5% HDP. Polsko v tomto zákoně zavádí dluhové a výdajové pravidlo. V České republice platí zákon o rozpočtové odpovědnosti, v Dánsku zákon o rozpočtu, který zavádí výdajové stropy, pravidla vyrovnaného rozpočtu, zákon o hospodářské stabilitě platí v Maďarsku a upravuje pravidla na snížení dluhu. Se zákonem o fiskální odpovědnosti se setkáváme v Rumunsku a Velké Británii. V Rumunsku tento zákon obsahuje 8 fiskálních pravidel.

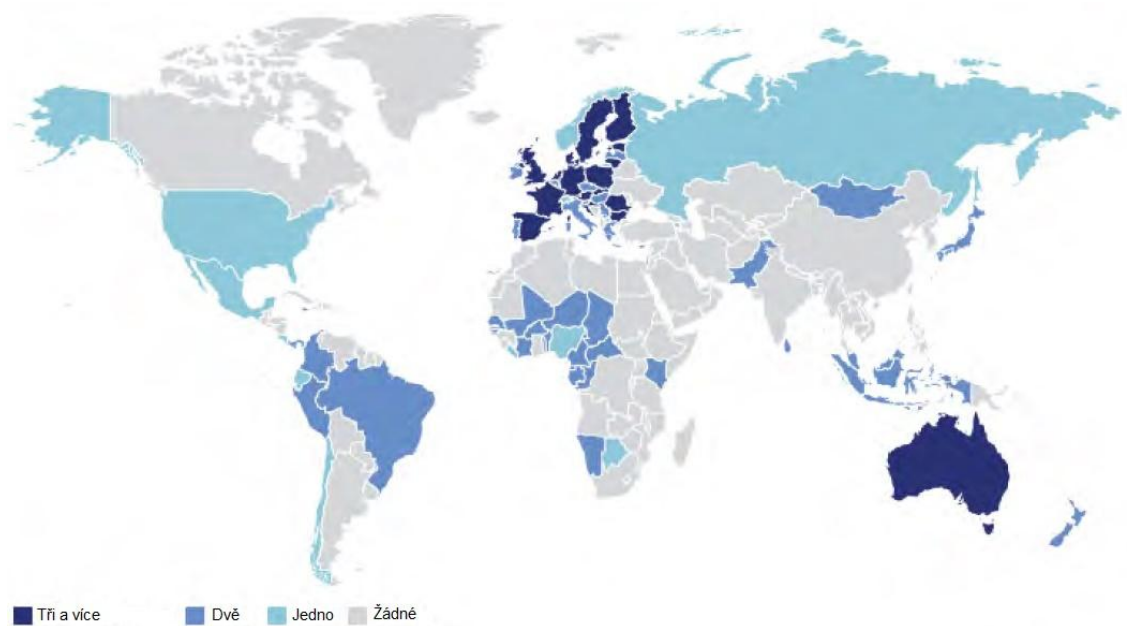
Komparací těchto států bylo nadále zjištěno, že v Chorvatsku zatím neplatí zákon, který by rozpočtovou odpovědnost ustanovil, ale platí zde tzv. Národní program

reforem, který byl zpracovaný na popud Evropské komise. Obsahuje 60 opatření, týkajících se především oblasti zadlužení. Ve Švédsku dochází k reformám rozpočtového rámce, který se týká opatření a nástrojů fiskální politiky.

Nezávislé finanční instituce působící v zemích EU se z hlediska rozsahu jejich přenesené působnosti výrazně liší. Během poslední finanční krize, která proběhla mezi lety 2008 – 2011 je patrné, že jeden z nejsilnějších mandátů měla v roce 2009 Fiskální rada v Maďarsku, ale v roce 2011 byly její síly omezeny z důvodu politických změn v zemi, jelikož Fiskální rada vydala kritické zhodnocení střednědobé strategie. Fiskální rady v EU nemají zákonodárnou moc. Ve Švédsku, Slovinsku a v Belgii je jejich role striktně poradní. Například v Británii neexistuje fiskální rada jako taková, ale její funkci zastává Úřad pro rozpočtovou odpovědnost, který má široké pravomoci při plnění svých úkolů, mezi které patří příprava makroekonomických prognóz a vyhodnocení udržitelnosti veřejného dluhu. V Rumunsku má rada pravomoc vydávat stanoviska a doporučení k fiskální strategii a k plnění rozpočtu. Polsko nemá žádnou rozpočtovou radu, tudíž její funkci zastává vláda, Ministerstvo financí a Nejvyšší kontrolní úřad. I když došlo k projednání návrhu zákona o založení Rozpočtové rady, argumentů pro odmítnutí bylo mnoho. Byly obavy, že by činnost rady zasahovala do funkcí již existujících státních orgánů a také byly obavy z finančních nákladů na zřízení (Dziemianowicz, Kargol-Wasiluk, 2015).

Pro ilustraci a zhodnocení komparace fiskálních pravidel používaných v jednotlivých státech EU může posloužit následující obrázek, ze kterého je patrné, že i celkově ve světovém měřítku téměř všechny evropské státy vykazují používání více fiskálních pravidel, než kdekoli jinde, vyjma australského kontinentu.

Obrázek 3: Fiskální pravidla



Zdroj: Marval, 2015

3 a více fiskálních pravidel jsou používána celkem ve 14 členských státech EU. Fungují v nich numerická fiskální pravidla, pravidla dluhu, který udává limit 60% HDP, pravidla salda, tedy limit 3% schodku veřejného rozpočtu, výdajová a příjmová pravidla, tedy pravidla vyrovnaného rozpočtu atd. Další státy, mezi které patří i Česká republika, zavádějí 1 - 2 fiskální pravidla. Například Belgie se potýká s nedostatkem méně rozvinutých numerických pravidel a v Estonsku platí tzv. „měkké rozpočtové pravidlo“, které vyžaduje vyrovnaný rozpočet. Jak již bylo řečeno výše, Řecko se neřídí žádnými fiskálními pravidly. Ovšem jak ukázala komparace, nezáleží na množství fiskálních pravidel, ale záleží na jejich dodržování. Například Estonsko, nejméně zadlužená země a Německo, kde veřejný dluh dosahuje 70% HDP, mají zavedená 3 a více fiskálních pravidel.

Dále některé státy jako Německo, Finsko, Itálie a Slovensko zavádí také dluhovou brzdu, při přiblížení se k maximálnímu požadovanému limitu veřejného dluhu. Problematika dluhové brzdy je bezpochyby důležitým instrumentem k napomáhání snižování zadlužení států. I když Česká republika nepatří mezi nejvíce zadlužené státy, zavedení dluhové brzdy do její ústavy může napomoci budoucím vládám předcházet zadlužení. Na Slovensku a ve Španělsku byly zakotveny limity pro rozpočtový schodek a veřejný dluh. Na Slovensku jsou tyto limity dané ústavou, ve Španělsku je součástí ústavy prováděcí zákon, který stanovuje opatření na snížení

dluhu a strop rozpočtového schodku na 0,4% HDP. Zákon bude platný od roku 2020. Ovšem v tuto chvíli je Španělsko jednou z nejvíce zadlužených zemí, což může ohrozit finanční stabilitu nejen jí samotné, ale také celé eurozóny. Například v Polsku je dluhová brzda v ústavě platná již od roku 1997 a říká, že pokud bude veřejný dluh na 55% hranici HDP, vláda musí přijmout opatření na snížení. V případě dosažení maximální hranice 60% HDP bude vládě zakázáno poskytovat půjčky. Již 19 let fungující dluhová brzda přispívá k nepřetržitému ekonomickému růstu Polska. V Německu je ústavně zakotveno, že do roku 2020 nesmí docházet k vytváření nových dluhů a do roku 2016 bude možné zadlužení jen do 0,35% HDP (ČT24, 2013).

Po shrnutí informací o České republice lze konstatovat, že návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, nazýván také jako finanční ústava, by měl napomoci nastolit určitou stabilitu veřejných financí. Zdůrazňuje přímocí a přísnost dodržování pravidel dluhu i sankčního mechanismu, který nebyl doposud na území ČR ani na území EU výrazně aplikován. Ke spuštění dluhové brzdy by mělo dojít v případě dosažení limitu 55% veřejného dluhu k HDP, stejně jako v Polsku. V tomto případě by došlo k ovlivnění celkového hospodaření země a veřejného sektoru. Určité důsledky by se projevíly, jelikož by to znamenalo zásah nejen do státního rozpočtu, ale i do rozpočtů územně samosprávních celků (obcí a krajů) apod. Potom by nastala otázka, zda by dluhová brzda neznamenal spíše brzdu růstu ekonomiky.

Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti jasně říká, že pokud dojde ke zvýšení vládního dluhu nad 40% hranici v poměru k HDP a výš, vláda předloží ke schválení do poslanecké sněmovny opatření na snížení dluhu a při vyšším veřejném dluhu, který by překračoval 50% HDP, by musela vláda požádat o vyslovení důvěry. Avšak zákon nespecifikuje jak, jakým způsobem by taková situace měla být přesněji řešena. I tak má tedy zákon sloužit jako dluhová brzda. Pravidlo by mělo brát v potaz aktuální stav veřejných financí v ČR a respektovat pravidla EU stanovená paktem stability a růstu. Pravidlo by mělo být zaměřeno také na kratší horizont.

Zavedení rozpočtových pravidel do ústavního pořádku tak, že vznikne nadřazenost ostatním právním předpisům v České republice, zajistí samozřejmě větší stabilitu, v čemž lze spatřovat výhodu. Zřízení Národní rozpočtové rady v ČR je bezpochyby také zapotřebí k tomu, aby byly vytvářeny predikce vývoje fiskální politiky. ČR patří mezi země, ve kterých rada zatím zřízena není. Na ústavní úrovni by

mělo být zavedeno i dluhové pravidlo, které by zahrnovalo všechny subjekty vládního sektoru. V neposlední řadě je nutností také zavést sankční mechanismus, pro lepší vynutitelnost a pro případ nedodržování stanovených cílů.

Jak ukázala komparace, Česká republika patří mezi země, kde vývoj veřejného dluhu k HDP je stále daleko pod hranicí 60%. Dokonce i schodek rozpočtu, jehož požadovaná maximální úroveň je do -3% k HDP, je v poměrech ČR také na přijatelné úrovni. Lze tedy konstatovat, že Česká republika, jako člen EU, který by měl vykazovat na základě unijních pravidel zdravé a udržitelné finance pod požadovanými maximálními limity, je státem, ve kterém dochází k postupnému zlepšení. Je vidět, že ČR je sama sobě přísnější, jelikož usilovná práce vlády úspěšně plní úkoly Evropské komise. ČR dostává pravidelně od EK různá doporučení., například v minulosti se týkaly odstranění nadměrného schodku. V současnosti můžeme tvrdit, že schodek je na nízké úrovni, pod požadovaným maximálním limitem a fiskální situace i celá česká ekonomika se zlepšily a lze tedy hovořit o pokroku ČR v oblasti udržitelných veřejných financí a plnění rozpočtových pravidel, která jsou zásadním předpokladem pro vstup do eurozóny.

6 ZÁVĚR

Závazky, týkající se veřejných financí členské státy potvrdily svým podpisem dokumentů s EU, která nastavila určitá pravidla a cíle, jichž má být dosaženo a je v kompetenci každého členského státu, jak jich dosáhne. Evropská unie má v tomto směru roli koordinátora. Evropská unie přišla s řešením v podobě Paktu stability a růstu v roce 1997, které se stalo pro státy závazným. Smyslem Paktu bylo sjednotit fiskální politiku členských států eurozóny a zavést opatření, týkající se rozpočtového schodku, který nesmí být vyšší než 3% HDP a veřejný dluh nesmí překročit výši 60% HDP.

Dalším souborem, který zpřísnil Pakt stability a růstu je tzv. „Six – pack“, který se zabývá také otázkami, které se řeší makroekonomické nerovnováhy. Při překročení hranice dluhu 60% HDP, dochází k posílení tzv. procedury při nadměrném schodku, kdy porušení tohoto pravidla může vést k finančním sankcím. Důležitou součástí legislativního balíčku na posílení ekonomických záležitostí je směrnice Rady 2011/85/EU, jež poskytla první příležitost k tomu, aby Evropská unie stanovila minimální požadavky na rozpočtové rámce a zároveň zajistila právní jistotu pro jednotlivé země. V roce 2011 se všechny členské státy eurozóny dohodly na další změně Paktu a vznikl Fiskální kompakt, který je součástí takzvané Smlouvy o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii, podepsané 30. ledna 2012. Šlo o právně vymahatelnější, přísnější rozpočtovou kázeň a jejím hlavním cílem je posílení fiskální disciplíny v zemích eurozóny pomocí nového pravidla vyrovnaného rozpočtu, který vyžaduje vyrovnané nebo přebytkové rozpočty.

Lze konstatovat, že celý fiskální rámec účinně přispívá k posílení dohledu nad rozpočty a veřejnými financemi států, i přesto, že uvedená pravidla jsou platná poměrně krátce. Zároveň bylo zjištěno, že reformovaná fiskální pravidla Evropské unie skutečně sehrála svou kladnou roli. Celkově došlo při konsolidaci rozpočtů k pokroku, neboť průměrný rozpočtový schodek EU-28 se snížil z 6,4 % HDP v roce 2010 pod očekávanou hranici 3% na 2,4 % HDP v roce 2015. Země eurozóny vykazují celkem dokonce ještě o 0,3% méně.

Po komparaci všech členských států EU můžeme říci, že dosahují nebo alespoň směřují k dosažení jejich stanoveného střednědobého cíle. Od doby, co je balíček v platnosti, se postup při nadměrném schodku týkal 23 členských států a v roce 2014 se vztahoval pouze na 11 států z celkových 28. Existují státy, které pravidla Paktu stability a růstu

zcela neplní, avšak nebylo zjištěno, že by jim byly uvaleny nějaké sankce. Proto nelze jednoznačně posoudit, zda bylo dosaženo prosazování rozpočtového dohledu, i když evropské orgány hovoří o tom, že se dohled nad státy, které trpí nadměrnými schodky, zintenzivní a bude i více kladen důraz na společnou spolupráci. Nicméně došlo alespoň u některých států ke snížení nadměrného schodku. Všechny státy také vypracovávají makroekonomické prognózy, které ukazují určitá zlepšení. Státy, které dlouhodobě vykazují problémy v oblasti finanční stability, jsou Řecko, Irsko, Portugalsko, Kypr a další státy, jejichž vývoj veřejného dluhu se pohybuje vysoko nad hranicí 60% HDP.

Komparací toho, jaké legislativní právní akty členské státy zavádějí do své legislativy, bylo zjištěno, že téměř všechny státy EU disponují zákony, ve kterých jsou zakotvena pravidla rozpočtové odpovědnosti. Ta se týkají korekčních mechanismů při nadměrných schodcích, sankčních mechanismů, zásad pro přípravy státních rozpočtů, výdajových pravidel, dluhových pravidel apod. Výjimkou jsou Rakousko, kde takový zákon nahrazuje tzv. Rakouský pakt, v Itálii je zákon nahrazen tzv. Domácím stabilizačním paktem a Chorvatsko zavedlo tzv. Národní program reforem. V současné době jsou státy Řecko a Kypr v ozdravném programu ekonomického přizpůsobení, při kterém dochází k dohledu ze strany EK. Řecko, jako nejvíce zadlužená země EU, nemá zavedená žádná fiskální pravidla. U méně než poloviny států EU bylo zjištěno, že rozpočtová pravidla jsou zaváděna v jejich ústavách.

V neposlední řadě je důležité zmínit, že ze strany členských států jde především o posílení koordinace jejich rozpočtové kázně a ze strany EU se jedná o vypracování směrů hospodářské politiky tak, aby byla plně v souladu se směry přijímanými pro celou EU a byl nad nimi zajištěn dostatečný dohled.

I. SUMMARY

In my thesis I have dealt with the issue of Fiscal Responsibility in the EU, especially the position the EU Member States have on this issue. The first part defines the Budget responsibility and Fiscal policy at the level of the Czech Republic and level of European Union. There has been mainly described and analyzed the Stability and Growth Pact, and the Fiscal compact.

The second part has been devoted to evaluation of individual member states and described how the legislative acts are used for effort to reach sustainable finances contributing to the overall generally maintain Responsible and Fiscal policy. At the end its summarized and compared the evolution of public debt and budget deficits and also characterized their independent Financial institution.

Key words: Budget responsibility, Stability and Growth Pact, Fiscal Compact, Fiscal rules, GDP

II. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Bibliografické zdroje:

- Bakeš, M. (2009). *Finanční právo*. Praha: C. H. Beck.
- Baldwin, R., Wyplosz, Ch. (2012). *The economics of European integration*. 4th ed. London: McGraw-Hill Higher education.
- Boháč, R. (2009). *Rozpočtové právo jako součást finančního práva*. Praha: Leges.
- Dvořák, P. (1997). *Vybrané problémy fiskální politiky*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze.
- Dvořák, P. (2008). *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Praha: C. H. Beck.
- Gerloch, A. (2012). *Povaha smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. Praha: Univerzita Karlova.
- Gerloch, A. (2009). *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Hamerníková, B. (2010). *Veřejné finance*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika.
- Kafírková, M. (2004). *Státní rozpočet, jeho zdroje a ústavní principy*. Praha: Linde.
- König, P. (2009). *Rozpočet a politiky Evropské unie*. Praha: C. H. Beck.
- Maaytová, A., Pavel, J. (2015). *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing.
- Marková, H., Boháč, R. (2007). *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck.
- Ochrana, F., Pavel, J. (2010). *Veřejný sektor a veřejné finance*. Praha: Grada Publishing.
- Peková, J. (2011). *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika.
- Pilný, J. (2007). *Veřejné finance*. Pardubice: Univerzita Pardubice.

- Štěrbová, L. (2013). *Mezinárodní obchod ve světové krizi 21. století*. Praha: Grada Publishing.
- Tyniewicki, M. (2010). *The Assessment of Legal Regulations of the European Union Limiting Public Debt*. Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010. Praha: Leges.
- Wojtówicz, K. (2010). *The experience with the numerical Fiscal Rules in the EU Countries*. Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010. Praha: Leges.

Elektronické zdroje:

- Baxa, J., Paulus, M. (2016). *Analýza Návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti*. Dostupné z: http://ec.europa.eu/czech-republic/home_cs
- Businessinfo. (2016). *Chorvatsko: Základní charakteristika teritoria, ekonomický přehled*. Dostupné z: <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/chorvatsko-zakladni-charakteristika-teritoria-18778.html>
- ČT24. (2013). *Dluhové brzdy fungují napříč Evropou, efekt je ale sporný*. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/1101125-dluhove-brzdy-funguji-napric-evropou-efekt-je-ale-sporny>
- Dziemianowicz, R., Kargol-Wasiluk, A. (2015). *Fiscal Responsibility Laws in EU Member States and their Influence on the Stability of Public Finance*. Faculty of Economics and Management Poland. (Vol. 10). Number 2.
- E-republika. (2015). *Rozpočtová odpovědnost a vyšší ne-moc*. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=32&CT1=0>
- Euractiv. (2012). *Bude finanční ústava účinnější než fiskální smlouva?*. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/bude-financni-ustava-ucinnejsi-nez-fiskalni-smlouva-zakon-o-rozpoctove-odpovednosti-cr-eu-kalousek-010305>
- EUR-Lex. (2014). *Acces to European Union law. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central*

Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Document 52015DC0587. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0587>

- European Commission. (2013). *Interim progress Report on the implementation of Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States*, In: *European Economy, Occasional Papers 128*. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp128_en.pdf
- European Commission. (2015). *The preventive arm*, In: *Economic and financial affairs*. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/preventive_arm/index_en.htm
- Eurostat. (2016). Databáze Eurostatu, *Celkový vládní dluh*. Dostupné z: <http://apl.czso.cz/pll/eutab/html.h>
- Eurostat. (2016). Databáze Eurostatu. *Vládní deficit/přebytek % HDP*. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00127>
- Evropská komise. (2015). *Doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny*, COM 692 final. Dostupné z: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_euro_area_recommendations_cs.pdf
- Evropská komise. (2015). *Pakt o stabilitě a růstu. Hospodářské a finanční věci*, EU economic governance. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_cs.htm
- Evropská komise. (2016). Tisková zpráva. *Evropský semestr 2016*. Štrasburk. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-591_cs.htm
- Evropské hodnoty. (2013). *Debata o českých zájmech – Evropský fiskální pakt*. Dostupné z: <http://www.evropskehodnoty.cz/akce/debata-je-v-zajmu-ceske-republiky-podepsat-fiskalni-kompakt/>
- Evropské hodnoty. (2015). *EU: Kde a jak se má rozhodovat o rozpočtech?*. Dostupné z: http://www.evropskehodnoty.cz/wp-content/uploads/2014/04/rozpocety_Final.pdf
- Jedlička, J. (2013). *Fiskální pakt*. EU Office České spořitelny. Česká spořitelna a.s. Praha. Dostupné z:

http://www.csas.cz/static_internet/cs/Evropska_unie/Specialni_analyzy/Specialni_analyzy/Prilohy/euspa_fiskalni_pakt.pdf

- Lauterbachová, K. (2011). Český státní dluh (1989 – 2011). *Umlaufnoviny*. Dostupné z: http://www.umlaufoviny.com/www/res_publica/reportaze/statni-dluh/index.html
- Marval, J. (2016). *Fiskální pravidla*. Dostupné z: http://www.fek.zcu.cz/blob.php?table=internet_list&type=FileType&file=Data&name=FileName&idname=IDInternet&id=3948
- MFČR. (2013). *Informace o vstupu v platnost Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. Odbor 53 – Záležitosti Evropské unie. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/aktuality/2013/informace-o-vstupu-v-platnost-smlouvy-o-11076>
- PSP ČR. (2015). *Rozpočtový rámec a rozpočtové instituce ve vybraných zemích EU a návrh fiskální ústavy České republiky*. Parlamentní institut. Studie č. 2.098. Dostupné z: <http://www.psp.cz/en/sqw/ppi.sqw?d=1&t=26>
- Rada EU. (2005). *Zlepšení provádění Paktu stability a růstu*. Brusel. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=CS&f=ST%207423%202005%20REV%204>

Sborníky:

- Marková, H. (2010). *Budgetary responsibility*. In *Dny Práva*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita.
- Marková, H. (2012). *Možnosti konstitucionalizace rozpočtového práva jako součásti práva finančního*. In *Dny práva*. Vyd 1. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy.
- Pařízková, I. (2009). *Obecná část rozpočtového práva*. In *Dny Práva*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita.

Právní předpisy a smlouvy:

- Euroskop. (2008). *Konsolidované znění smlouvy o fungování Evropské Unie*. Úřední věstník Evropské unie. Dostupné z: http://www.euroskop.cz/gallery/54/16334-fungovani_eu.pdf
- MFČR. (2015). *Zákon o rozpočtové odpovědnosti*. Oddělení 1002 – Vnější vztahy a komunikace. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2015/zakon-o-rozpoctove-odpovednosti-20655>
- PSP ČR. (2015). *Vládní návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti*. Sněmovní tisk 411/0. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=411&CT1=0>
- Vláda ČR. (2012). *Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/tiskove-zpravy/_SMLOUVA-O-STABILITE--KOORDINACI-A-RIZENI---neoficialni-preklad_.pdf
- PSP ČR. (2016). *Novela zákona o rozpočtových pravidlech*. Sněmovní tisk 546/0. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=546&CT1=0>
- PSP ČR. (2002). *Návrh na vydání ústavního zákona o vyrovnaném státním rozpočtu České republiky*. Sněmovní tisk č. 32/0 z 3. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=32&CT1=0>
- Eur-lex. (2012). *Nářízení (EU, Euratom) č. 966/2012*. Úřední věstník Evropské unie. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32012R0966>

III. SEZNAM TABULEK, GRAFŮ A OBRÁZKŮ

Tabulka 1: Ratifikace Fiskálního kompaktu	28
Tabulka 2: Vývoj unijních pravidel	33
Tabulka 3: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	37
Tabulka 4: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	38
Tabulka 5: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	39
Tabulka 6: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	40
Tabulka 7: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	41
Tabulka 8: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	42
Tabulka 9: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	42
Tabulka 10: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	43
Tabulka 11: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	44
Tabulka 12: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	45
Tabulka 13: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	46
Tabulka 14: Vývoj Makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %).....	46
Tabulka 15: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	49
Tabulka 16: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	50
Tabulka 17: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	51
Tabulka 18: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	52
Tabulka 19: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	53
Tabulka 20: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	55
Tabulka 21: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	56
Tabulka 22: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	57
Tabulka 23: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %).....	58
Tabulka 24: Vývoj Makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %).....	60
Tabulka 25: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	61
Tabulka 26: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	62
Tabulka 27: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	64
Tabulka 28: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	65
Tabulka 29: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	66
Tabulka 30: Vývoj makroekonomických ukazatelů v poměru k HDP (v %)	67
Tabulka 31: Nezávislé fiskální instituce v členských zemích EU	69

Tabulka 32: Legislativní právní akty týkající se rozpočtové odpovědnosti v členských státech eurozóny	76
Tabulka 33: Legislativní právní akty týkající se rozpočtové odpovědnosti v ostatních státech EU.....	78
Graf 1: Veřejný dluh států EU k HDP za rok 2015 (v %).....	72
Graf 2: Vývoj veřejného dluhu států EU a eurozóny k HDP od 2008 - 2015 (v %).....	73
Graf 3: Vládní deficit/přebytek států EU k HDP za rok 2015 (v %).....	74
Graf 4: Vývoj vládního deficitu/přebytku států EU a eurozóny k HDP od 2008 - 2015 (v %)	75
Obrázek 1: Počet členských států, na které se vztahuje postup při nadměrném schodku..	25
Obrázek 2: Schéma nástrojů koordinace hospodářských a rozpočtových politik.....	31
Obrázek 3: Fiskální pravidla	80