

Univerzita Karlova
Právnická fakulta

Martin Steininger

**Aktuální problémy hospodaření státních rozpočtů vybraných
členských států Evropské unie**

Rigorózní práce

Vedoucí rigorózní práce: JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

Katedra: Katedra finančního práva a finanční vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): prosinec 2011

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 1. února 2012

Podpis:

Obsah rigorózní práce

Úvod.....	1
1. Obecně k institutu státního rozpočtu	3
1.1 Historický vývoj institutu státního rozpočtu.....	3
1.2 Pojem státního rozpočtu a rozpočtového práva	4
1.3 Funkce státního rozpočtu	7
1.4 Fiskální a rozpočtová politika.....	8
1.5 Zásady rozpočtového práva	9
2. Problematika hospodaření státního rozpočtu v České republice	14
2.1 Vývoj hospodaření dle státního rozpočtu na našem území.....	14
2.2 Zakotvení institutu státního rozpočtu v právním řádu České republiky.....	15
2.2.1 Ústavní základy státního rozpočtu.....	15
2.2.2 Zákonné a podzákonné právní normy upravující státní rozpočet.....	17
2.3 Vývoj hospodaření státních rozpočtů od roku 1993 po současnost.....	19
2.3.1 Světová finanční krize jako jeden z hlavních důvodů počátku skutečných reforem veřejných financí.....	19
2.3.2 Vývoj státního dluhu České republiky od roku 1993	20
2.3.3 Správa státního dluhu.....	22
2.3.4 Mandatorní výdaje státního rozpočtu České republiky	23
2.3.5 Stárnutí populace jako nezadržitelný trend nejen v České republice	25
2.4 Reformy veřejných financí zahájené v roce 2007 – Zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů	26
2.4.1 Okolnosti přijetí zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů.....	26
2.4.2 Významné změny v oblasti daňové	29
2.4.3 Významné změny v oblasti sociálního zabezpečení.....	32
2.4.4 Významné změny v oblasti zdravotnictví.....	35
2.5 Zákon o podpoře hospodářského růstu a sociální stability a tzv. „Janotův úsporný balíček“	39
2.6 Reformy veřejných financí navrhované nejen odbornou veřejností.....	41
2.6.1 Stěžejní oblasti kritizované ze strany odborné veřejnosti.....	41
2.6.2 Navrhované reformy techniky přijímání státního rozpočtu.....	41
2.6.3 Problematika střednědobých výdajových rámců	43
2.6.4 Problematická struktura výdajové strany státního rozpočtu	45
2.7 Reformy veřejných financí zahájené v roce 2010 – „Vláda rozpočtové odpovědnosti, vláda práva a boje proti korupci“	46
2.7.1 Vláda rozpočtové odpovědnosti, vláda práva a boje proti korupci.....	46
2.7.2 Reforma veřejných financí v oblasti práva daňového	47
2.7.3 Reforma veřejných financí v oblasti práva sociálního zabezpečení	52
2.7.4 Reforma veřejných financí v oblasti zdravotnictví.....	56
3. Zhodnocení navrhovaných reformních kroků v jednotlivých oblastech a návrhy de lege ferenda.....	58
3.1. Reformní legislativní kroky prozatím ve stadiu příprav	58
3.2 Koncept ústavního zákona „o rozpočtové kázní a odpovědnosti“ (tzv. „Finanční ústava ČR“).....	59
3.3 Reformní priority v oblasti práva daňového	61
3.4 Reformní priority v oblasti práva sociálního zabezpečení.....	63
3.5 Reformní priority v oblasti zdravotnictví	66

4. Problematika hospodaření státních rozpočtů Řecka, Irska a Portugalska	68
4.1 Obecně k problematice hospodaření státních rozpočtů vybraných členských států Evropské unie a jednotné evropské měny.....	68
4.2 Rozpočtová krize Řecka	69
4.2.1 Počátek rozpočtové krize Řecka a zásadní kroky řecké vlády do poskytnutí finanční výpomoci ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu... 69	
4.2.2 Poskytnutí finanční pomoci ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu	73
4.2.3 Stav veřejných financí Řecka rok po poskytnutí prvního tzv. „záchranného úvěru“.....	76
4.2.4 Restrukturalizace dluhů řeckého státu jako jediné možné řešení do budoucna	78
4.2.5 Shrnutí a zhodnocení aktuální situace tzv. dluhové krize Řecka.....	82
4.3 Rozpočtová krize Irska	84
4.3.1 Obecně k irské dluhové krizi a rozdíly oproti dluhové krizi Řecka	84
4.3.2 Příčiny irské dluhové krize, poskytnutí tzv. záchranného úvěru ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu a nutná rozpočtová opatření irské vlády do budoucna	85
4.3.3 Shrnutí a zhodnocení aktuální situace tzv. dluhové krize Irska.....	87
4.4 Rozpočtová krize Portugalska	88
4.4.1 Obecně k vývoji veřejných financí a politického dění do poskytnutí tzv. záchranného úvěru	88
4.4.2 Žádost o mezinárodní finanční pomoc.....	89
4.4.3 Následný vývoj a zhodnocení aktuální situace Portugalska	90
4.5 Aktuální stav veřejných financí Itálie a Španělska	91
5. Evropská měnová unie – historie a budoucnost, řešení dluhových krizí členských států ze strany Evropské unie.....	94
5.1 Krátce k historii měnové unie.....	94
5.2 Podmínky přijetí jednotné evropské měny	96
5.3 Pakt stability a růstu.....	97
5.4 Tzv. No Bail Out dodatek	99
5.5 Evropský nástroj finanční stability, Evropský mechanismus finanční stability .	101
5.6 Evropský stabilizační mechanismus	102
5.7 Zhodnocení současného stavu a předpokládaného budoucího vývoje	103
Závěr	106
Seznam použité literatury	109
Přílohy rigorózní práce	120
Resumé.....	130
Abstract.....	132

Úvod

Státní rozpočet je v dnešní době již běžným a samozřejmým právním institutem, bez kterého si lze jen těžko představit hospodaření moderního demokratického státu. Státní rozpočet jako takový je předmětem zkoumání finančního práva a v rámci něho především práva rozpočtového, které je novou a stále se vyvíjející finančně právní disciplínou. Hlavním úkolem předkládané rigorózní práce by však mělo být především postihnout aktuálních problémů hospodaření státních rozpočtů členských států Evropské unie a jejich případných možných následků. Tato práce si tak neklade za cíl důkladné zmapování institutu státního rozpočtu, natož pak rozpočtového práva jako takového.

První a úvodní část této práce bych rád věnoval obecnému pojednání o státním rozpočtu, které by nám tak mělo poskytnout teoretický základ pro části následující. Na tomto místě bude zmíněn především historický vývoj právního institutu státního rozpočtu, pojem státního rozpočtu a jeho základní funkce tak, jak jsou již tradičně definovány odbornou literaturou. Závěrečný bod úvodní části pak bude věnován rozpočtovým zásadám, ze kterých nám především zásada dlouhodobé vyrovnanosti poslouží pro další části rigorózní práce.

V druhé části bych se rád zaměřil na problematiku státních rozpočtů v České republice. Úvodem bude nastíněn právní základ státního rozpočtu v českém právním řádu. Poté se zaměřím hlavně na rozpočtové hospodaření státu od roku 1993 až po současnost. Zde bude zcela pochopitelně zmíněn především vývoj schodků státních rozpočtů a celkového zadlužení České republiky.

Navazující část třetí si poté klade za cíl zhodnotit výše zmapované plánované reformy, popřípadě poskytnout některé návrhy *de lege ferenda*.

Část čtvrtá bude věnována aktuálním problémům hospodaření státních rozpočtů Řecka, Irska a Portugalska. Zde se pokusím zmapovat poslední vývoj stavů veřejných financí těchto států, přičemž opomenuty nebudou pochopitelně jejich hlavní příčiny. Opomenut nebude ani aktuální vývoj této problematiky na území Španělska a Itálie. V těchto částech bude třeba využít především příspěvků v právních a ekonomických odborných časopisech a dokumentů Evropské unie.

V závěrečné páté části práce se zaměřím na historii a předpokládaný budoucí vývoj měnové unie v rámci Evropské unie, dále pak na aktuální řešení rozpočtových

krizí členských států ze strany Evropské unie a plánované zakotvení řešení těchto situací ve Smlouvě o fungování Evropské unie.

Závěrem úvodu děkuji za trpělivost, nezbytné připomínky a perfektní přístup svému konzultantovi JUDr. Radimu Boháčovi, Ph.D.

Rigorózní práce je sepsána dle právního stavu ke dni 31. prosince 2011.

1. Obecně k institutu státního rozpočtu

1.1 Historický vývoj institutu státního rozpočtu

O státním rozpočtu v jeho nynějším chápání, právní podobě a funkci lze hovořit teprve od 19. století. To však neznamená, že bychom se s jeho jednotlivými aspekty nesetkali již v dobách dřívějších, především v souvislosti s rozvojem státní organizace.¹

Již ve starověkých orientálních státních útvarech totiž vzniká potřeba opatřit prostředky na nejdůležitější výdaje státu. V tomto vývoji finanční administrativy nebránil ani fakt, že se zpočátku jednalo přirozeně pouze o hospodaření naturální podoby. Spolu s přechodem k hospodářství peněžnímu se objevují také nové podoby státních příjmů.

Prvním významnějším a administrativně značně členitým systémem rozpočtového hospodaření bylo státní hospodaření starověkého Říma. Správu státních financí zajišťovala zvláštní státní administrativa, z níž lze zmínit hlavně úřady cenzorů a kvestorů. Úřad cenzorů vznikl podle tradice již v polovině 5. století př. n. l. Hlavním úkolem bylo vedení evidence římských občanů a jejich zařazování do majetkových tříd dle odhadu velikosti majetku.² Jeho kompetence se dále postupně rozšiřovaly, především o úseky státních financí. Kompetence kvestorů byla naopak zaměřena na správu příjmů a výdajů v provinciích řízených senátem. Za jednu z prvních bilancí státních příjmů a výdajů lze poté označit vyčíslení římských státních příjmů a výdajů roku 168 př. n. l. Postupem času se vedle státní pokladny, tzv. aerarium populi Romani, objevují další instituce mající za úkol především soustředění konkrétních příjmů, které měly sloužit ke krytí konkrétních zvláštních výdajů. Jejich význam však za principátu ustupuje do pozadí, neboť se vytvářejí nové státní pokladny, tzv. fiscus. Ty podléhaly pouze moci císaře, zatímco „aeraria“ byla pod dohledem senátu spravována kvestory. Tím vznikal jakýsi dualismus ve správě státních financí.³ Kolem roku 260 n. l. je však „fiscus“, plnící úlohu státní banky a ministerstva financí, degradován inflací na pouhé koordinační středisko.

¹ Marková, H.: Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2001, s. 3 an.

² Kincl, J., Urfus, V., Skřejpek, M.: Římské právo. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 9.

³ Marková, H.: Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2001, s. 3 an.

V dobách feudálních lze naproti tomu charakterizovat rozpočtové hospodaření jednotlivých státních útvarů především prostřednictvím práv šlechty povolovat králi berně. Roste potřeba administrativního uspořádání státních příjmů, výdajů a jejich prostřednictvím potřeba zajištění alespoň základních funkcí státu. Tyto sestavy se začínají označovat jako státní rozpočet. Vznik rozpočtu lze proto spatřovat v době, kdy dochází k rozvoji peněžního hospodářství a kdy absolutismus začíná ustupovat zřízení stavovskému či konstitučnímu. Postupem doby také zprvu roztržité jednotlivé rozpočty splývají v jeden rozpočet státní.

Doc. Marková v této souvislosti rozlišuje tři základní etapy vývoje institutu státního rozpočtu.⁴ Jako první etapu označuje období, kdy je právně normováno oprávnění panovníka ukládat obyvatelstvu jak daně přímé, tak později nepřímé. Druhá etapa je charakterizována dualismem finanční moci. Ta byla rozdělena mezi krále a stavy. Panovník si tak musel opatřovat souhlas stavů s vynakládáním státních příjmů na stanovené účely. Nástup absolutistického pořádku tak zcela logicky znamenal konec této etapy. Třetí období vývoje pak poskytuje výkonné moci státu oprávnění k ukládání platebních povinností a zároveň k jejich použití na stanovené účely. Z tohoto principu vychází i dnešní rozpočtové hospodaření moderních států.

Za první plnohodnotnou kodifikaci tradičních rozpočtových práv konstitučního parlamentu lze označit jejich zakotvení v belgické ústavě z roku 1831, která byla později vzorem pro ústavu pruskou a ústavu rakouské z let 1848 a 1867. Vznik rozpočtového práva ve střední Evropě se tak datuje až k roku 1848.

1.2 Pojem státního rozpočtu a rozpočtového práva

Nejdůležitějším článkem rozpočtové soustavy je pochopitelně rozpočet státní. Ten v rámci rozpočtové soustavy řadíme zcela jednoznačně mezi rozpočty veřejné. Do soustavy veřejných rozpočtů, vedle již zmíněného státního rozpočtu, zahrnujeme nadnárodní rozpočet (např. rozpočet Evropské unie), rozpočty územní samosprávy a konečně rozpočty veřejných podniků a veřejnoprávních neziskových organizací ve veřejném sektoru.⁵

⁴ Tamtéž, s. 5.

⁵ Peková, J.: Veřejné finance, úvod do problematiky. 4. vydání. Praha : ASPI, a.s., 2008, s. 98.

V širším pojetí lze chápat státní rozpočet jako „produkt historického vývoje společnosti a její ekonomiky a charakterizovat jej jeho zásadní funkcí, tj. jako dokument schválený nejvyšším orgánem státu, zákonodárným sborem, a stanovící předpokládané příjmy a výdaje státu na jednoroční období“.⁶ Státní rozpočet tak jako institut právní a ekonomický umožňuje rozdělení části národního důchodu v peněžním vyjádření. Prostřednictvím institutu státního rozpočtu jsou tak zajišťovány především některé elementární a (pro organizaci moderního demokratického státu) životně nezbytné instituce. Dochází tak k přerozdělení zdrojů od subjektů tyto zdroje tvořících k subjektům, které zdroje v zásadě netvoří a není to ani jejich posláním. Střetávají se tu tak princip solidarity a individuality, které mají podstatný vliv na míru přerozdělování těchto zdrojů.⁷ Státní, centralizovaný rozpočet tak zajišťuje ty statky, které by nebylo možné či vhodné efektivně zajišťovat rozpočty územní samosprávy, které mají naopak reprezentovat rozdílné preference obyvatelstva konkrétního územního celku.

Další otázkou může být, zda chápat státní rozpočet ve smyslu institucionálního pojetí, či pojetí tzv. řízeného výdajového rozpočtu.⁸ Institucionální pojetí vnímá státní rozpočet jako nástroj pro financování jednotlivých organizací či institucí, které již byly ve veřejném sektoru zřízeny pro zabezpečování veřejných statků a transferů, které tyto instituce zprostředkovávají. Zájem na co největších objemech takto chápaných rozpočtů mají pochopitelně administrativy daných institucí, a to bez ohledu na potřebu či poptávku po jimi poskytovaných službách ze strany obyvatelstva. Toto pojetí má zcela pochopitelně negativní dopad na efektivnost alokace daných zdrojů. Tato negativa mají být eliminována právě zmíněným druhým pojetím, jehož základem je financování cíleně naprogramovaných potřeb v oblasti zabezpečování veřejných statků. Programování se tak týká především kvantity veřejných statků, které budou poskytovány, ale i kvality, resp. stanovení standardu a nadstandardu, u něhož bude nutná finanční participace ze strany občana. Roční rozpočet se pak musí nutně odvíjet od dlouhodobější rozpočtové prognózy.

Na státní rozpočet, tak jako ostatně na naprostou většinu právních institutů, lze nahlížet z několika úhlů pohledu.⁹ Státní rozpočet lze chápat jako peněžní fond, jehož

⁶ Bakeš, M. a kol.: Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 86.

⁷ Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 2. Takéž : Balko, L., Babčák, V.: Finanční právo. 2. vydání. Bratislava : Eurokódex, s.r.o., 2009, s. 118.

⁸ Peková, J.: Veřejné finance, úvod do problematiky. 4. vydání. Praha : ASPI, a.s., 2008, s. 99.

⁹ Peková, J.: Veřejné finance, úvod do problematiky. 4. vydání. Praha : ASPI, a.s., 2008, s. 100.

objem finančních prostředků je vytvářen v zásadě na základě principů nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Z účetního hlediska je naproti tomu státní rozpočet bilancí běžných a kapitálových příjmů a výdajů. Tzv. běžný rozpočet v tomto smyslu bilancuje běžné každoroční příjmy a běžné každoroční výdaje, z nichž stále větší podíl představují tzv. výdaje mandatorní. Běžný rozpočet by z dlouhodobého hlediska měl být vyrovnaný, resp. běžné příjmy by měly být nepřekročitelnou hranicí běžných výdajů. Naproti tomu kapitálový rozpočet bilancuje výjimečné, jednorázové příjmy a výdaje, kde se připouští financování prostřednictvím kombinace nenávratných a návratných zdrojů.

Doc. Peková¹⁰ označuje státní rozpočet jako tzv. tokovou veličinu, což má vyjadřovat především časový nesoulad mezi plánovanými příjmy a výdaji. Z tohoto hlediska tak nejsou krátkodobé deficity státního rozpočtu negativním jevem. Naopak dlouhodobé kumulované deficity státního rozpočtu jsou hlavní součástí státního dluhu a představují tak velké břemeno nejen pro stát, ale i pro budoucí generace.

Veřejný rozpočet lze dále chápat jako určitý finanční plán na rozpočtové období. Ten se v případě státního rozpočtu schvaluje ve formě zákona o státním rozpočtu, a to na období jednoho kalendářního roku.

Státní rozpočet lze konečně chápat i jako nástroj rozpočtové politiky. Ta by měla mít za cíl především vyrovnaný rozpočet státu. K pokřivení tohoto cíle ovšem dochází prostřednictvím využívání státního rozpočtu jako nástroje stabilizační fiskální politiky, o čemž bude pojednáno dále.

Jak bylo zmíněno již výše, institut státního rozpočtu je jedním z hlavních předmětů činnosti a zkoumání ze strany rozpočtového práva. Rozpočtové právo lze označit jako pododvětví práva finančního. Co se týče samotné definice rozpočtového práva, lze v odborné literatuře vysledovat dva časté typy definic.¹¹ První z těchto typů definic využívá hledisko, čeho se daný soubor právních norem týká. Rozpočtové právo je tak podle něj souborem právních norem, které upravují např. rozpočtovou soustavu a její principy, výši příjmů a výdajů jednotlivých rozpočtů, rozpočtové zásady,

¹⁰ Tamtéž, s. 106.

¹¹ Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 40 an. Taktéž : Boháč, R.: Rozpočtové právo jako součást finančního práva in Pocta Prof. JUDr. Milanu Bakešovi, DrSc., k 70. narozeninám. Praha : Leges, 2009, s. 64 an. Taktéž : Marková, H.: Postavení rozpočtového práva v systému finančního práva in Pocta profesorovi Slovinskému. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2009, s. 63 an.

rozpočtovou skladbu a rozpočtový proces. Druhý typ definice naproti tomu využívá pro vymezení rozpočtového práva právních vztahů, které rozpočtové právo upravuje. Rozpočtové právo je tak souborem právních norem upravující vztahy, které souvisí s vytvářením a uplatňováním státního rozpočtu a dalších prvků rozpočtové soustavy, vztahy ke státnímu rozpočtu, rozpočtové vztahy atd. Obě tyto definice mají pochopitelně svá omezení a nedostatky. Především z těchto důvodů je tedy často volena spíše kombinace zmíněných definic. Rozpočtové právo je tak „*souborem právních norem, které upravují soustavu veřejných rozpočtů, obsah veřejných rozpočtů, fondovní hospodaření, rozpočtový proces a vztahy vznikající při tvorbě, rozdělování a používání peněžní masy v těchto veřejných rozpočtech*“.¹²

1.3 Funkce státního rozpočtu

Odborná literatura připisuje státnímu rozpočtu tři základní funkce, tj. funkci fiskální, alokační a redistribuční. Někteří autoři¹³ k těmto třem funkcím přiřazují ještě dále funkce kontrolní či stimulační, prostřednictvím kterých může státní rozpočet sloužit především jako nástroj finanční politiky státu. Doc. Urban¹⁴ označuje například funkci fiskální jako funkci stabilizační, což je ovšem pouze jiný úhel pohledu na danou problematiku, neboť spíše zdůrazňuje hlavní cíl fiskální politiky, kterým je právě stabilizace.

Dá se říci, že právě fiskální funkce státního rozpočtu stála u samého zrodu tohoto institutu, neboť jeho hlavním posláním bylo zpočátku pouze soustředění dostatečného množství finančních prostředků na potřeby státu, panovníka, armády atd. Od 30. let 20. století však státní rozpočet slouží též jako významný nástroj fiskální (stabilizační) politiky vlád jednotlivých států.

Jak bylo zmíněno již výše, státní rozpočet zabezpečuje akumulaci finančních prostředků k zabezpečení produkce veřejných statků. Tyto veřejné statky (zboží a služby) jsou nezbytné jak k chodu ekonomiky státu, tak samotné společnosti. Tyto statky však neposkytuje trh, neboť k jejich poskytování nevede ziskový motiv. Projevuje se tak další z funkcí státního rozpočtu, a to funkce alokační. Díky ní jsou tak

¹² Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 42.

¹³ Tamtéž, s. 4.

¹⁴ Urban, J.: Základy teorie národního hospodářství. Praha : ASPI Publishing, 2003, s. 311 an.

akumulované finanční prostředky umisťovány do příslušných hospodářských sfér. S tím je pochopitelně spojena i otázka efektivity využití takto umístěných prostředků státního rozpočtu.

Redistribuční funkce státního rozpočtu se poté projevuje v přerozdělování národního důchodu podle potřeb celé společnosti. Rozsah daného přerozdělování závisí především na prioritách vlády a jejím důrazu na spíše individualistickou sociálně ekonomickou filozofii, či kolektivistickou orientaci.¹⁵

1.4 Fiskální a rozpočtová politika

Fiskální politika a politika rozpočtová jsou často považovány za totožné. Hlavním rozdílem mezi nimi jsou však samotné cíle těchto politik, neboť fiskální politika je zaměřena především na stabilizační funkci státního rozpočtu. Naproti tomu rozpočtová politika má za cíl realizaci funkce alokační a redistribuční.

Hlavním cílem fiskální politiky je ovlivnit (pomocí působení na agregátní poptávku) vývoj hlavních makroekonomických veličin, např. ekonomické aktivity, nezaměstnanosti a inflace. Jejimi hlavními nástroji jsou tak příjmová a výdajová stránka státního rozpočtu. Expanzivní fiskální politika se vyznačuje poklesem zdanění, zvýšením vládních nákupů zboží a služeb a zvýšením vládních transferů poskytovaných domácnostem i podnikatelské sféře. Těmito opatřeními vláda zvyšuje produkt a zaměstnanost. Naopak růst zdanění, pokles nákupů a transferů jsou znakem restriktivní fiskální politiky, která má za cíl bránit růstu cenové hladiny.

Stěžejním cílem rozpočtové politiky je naproti tomu vyrovnaný státní rozpočet. Tuto politiku lze charakterizovat jako vztahy a nástroje, které působí v rámci veřejné rozpočtové soustavy, a jejímž základem je regulace vztahů mezi subjekty tam, kde procházejí veřejné prostředky. Jejím cílem je vytvořit dostatečné zdroje k profinancování veřejných výdajů.¹⁶

¹⁵ Urban, J.: Základy teorie národního hospodářství. Praha : ASPI Publishing, 2003, s. 311 an.

¹⁶ Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 24.

1.5 Zásady rozpočtového práva

Bývá zvykem, že jednotlivá právní odvětví disponují již tradičním okruhem zásad, na kterých dané odvětví stojí a které prostupují celou jeho šíří. Vždy se jedná o systém určitých hodnot, principů, poznatků, zkušeností, které postupem času vyvěraly z historického vývoje a právní praxe daného odvětví. V odborné literatuře se v daném smyslu častěji setkáváme spíše s pojmem rozpočtových zásad. Naprostou většinu z nich lze však též označit za zásady rozpočtového práva. Ty lze taktéž označit jako principy, na kterých spočívá právní úprava veřejných rozpočtů a rozpočtového procesu.¹⁷ Československá finanční věda na počátku 20. století dělila rozpočtové zásady na zásady všeobecné a zásady speciální. Mezi všeobecné řadila především jasnost, pravdivost a úspornost státního rozpočtu. Mezi zásady speciální poté časovou omezenost rozpočtu, jednotnost a úplnost, zákaz virementu, zásadu brutto rozpočtu atd. V dnešní době dávají někteří autoři¹⁸ přednost dělení rozpočtových zásad podle toho, ve které etapě rozpočtového procesu se uplatňují. Dle toho rozlišují zásady, které se uplatňují při řízení rozpočtového procesu, a ty, které se uplatňují při hospodaření s rozpočtovými prostředky.

První tradičně uváděnou zásadou rozpočtového práva je zásada každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů. Veřejné rozpočty jsou tak dle tohoto principu sestavovány a přijímány vždy na příslušný rozpočtový rok, přičemž tímto je omezena taktéž časová platnost takových rozpočtů. Státní rozpočet i rozpočty místní jsou sestaveny pouze na jeden rozpočtový rok, který je shodný s rokem kalendářním.

Zásada včasnosti veřejných rozpočtů je někdy též nazývána jako zásada stanovení pravidel pro období případného rozpočtového provizoria. Veřejný rozpočet tak dle této zásady musí být stanoveným způsobem schválen a publikován před začátkem kalendářního roku, kterého se týká. Pokud by tomu tak z jakéhokoli důvodu nebylo, musí zde být jasně stanovena pravidla pro období rozpočtového provizoria. V této zásadě se jasně ukazuje nezbytnost veřejných rozpočtů pro životaschopnost státu i místních samosprávných úrovní. Rozpočtové provizorium nastává v případě, kdy není

¹⁷ Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 60 an.

¹⁸ Marková, H.: Rozpočtové zásady a jejich místo při sestavování rozpočtu in Finančněprávné epištoly. Medzinárodný finančnoprávny zborník k nedožitým 80. narodeninám prof. JUDr. Jordána Giráška, DrSc. Bratislava : EPOS a Odbor finančného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, 2005, s. 192.

zásada včasnosti veřejných rozpočtů dodržena. Rozpočtové příjmy a výdaje, které jsou poté uskutečněny v době rozpočtového provizoria, se stanou příjmy a výdaji příslušného veřejného rozpočtu po nabytí účinnosti zákona o státním rozpočtu na příslušný rok, popřípadě po schválení příslušného rozpočtu místního.¹⁹

Zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů je někdy nazývána též jako zásada omezeného časového použití finančních prostředků a je některými autory²⁰ zahrnována pod zásadu každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů, s kterou ostatně úzce souvisí. Tato zásada vyjadřuje povinnost přijmout a vynaložit příslušné rozpočtové prostředky v daném rozpočtovém roce. V některých případech je tato zásada prolomena prostřednictvím možnosti převodu rozpočtových prostředků do dalšího rozpočtového roku. Tak je tomu zejména u prostředků státních fondů.

Veřejný rozpočet by měl dále vycházet ze zhodnocení ekonomických procesů a obsahovat reálně předpokládané příjmy a výdaje. Tyto požadavky vyjadřuje zásada reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů. Díky této zásadě má dojít především k minimalizaci nutnosti provádět později v průběhu rozpočtového roku rozpočtové přesuny.

Dle zásady úplnosti veřejných rozpočtů by mělo dojít k zahrnutí všech příjmů a výdajů do jednoho rozpočtu, což by ve svém důsledku ovšem vylučovalo existenci místních rozpočtů a fondovního hospodaření. V moderní době místních samospráv je tak nutné tuto zásadu vztahovat na veřejné rozpočty jako celek a formulovat ji spíše jako zásadu úplnosti veřejných rozpočtů.

Jednotná klasifikace a třídění příjmů a výdajů veřejných rozpočtů je projevem zásady jednotnosti veřejných rozpočtů. Toto jednotné třídění příjmů a výdajů je obsaženo v tzv. rozpočtové skladbě, kterou stanoví ministerstvo financí formou vyhlášky a které platí pro všechny veřejné rozpočty. Díky této rozpočtové skladbě je zabezpečena též přehlednost jednotlivých příjmů a výdajů příslušných rozpočtů, čímž je naplněna zásada přehlednosti veřejných rozpočtů.

Projevem zásady neúčelovosti příjmů a účelovosti výdajů veřejných rozpočtů je myšlenka, dle níž by neměly rozpočtové příjmy být určeny na konkrétní, předem

¹⁹ Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 62.

²⁰ Marková, H.: Rozpočtové zásady a jejich místo při sestavování rozpočtu in Finančněprávné epištoly. Medzinárodný finančnoprávny zborník k nedožitým 80. narodeninám prof. JUDr. Jordána Giráška, DrSc. Bratislava : EPOS a Odbor finančného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, 2005, s. 193.

stanovené účely, zatímco naopak výdaje by měly být použity pouze na konkrétní a předem stanovený účel. Tak jako i u ostatních zásad však i tato zásada nezůstává bez výjimek. Těmi jsou například výnosy daně silniční, které plynou do Státního fondu dopravní infrastruktury.

Jak bylo zmíněno již výše, stěžejní pro tuto práci bude zejména zásada dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů, která ve svém základu vyjadřuje požadavek, aby se příjmová i výdajová stránka veřejných rozpočtů rovnala. Tato zásada však doznala postupem historického vývoje několika změn. Její původní zaměření zejména na rozpočet státní se totiž rozšířilo na veřejné rozpočty jako celek (tedy rozpočet státní, rozpočty krajů, rozpočty obcí atd.). Rovnováha příjmů a výdajů tak tedy nemusí být splněna u každého konkrétního rozpočtu, ale pouze v číselném rámci všech veřejných rozpočtů. Další modifikace původní zásady spočívá ve změně rozhodného období pro požadovanou vyrovnanost, která se již nevztahuje pouze na jeden rozpočtový rok. Veřejné rozpočty tím mohou dosáhnout deficitních čísel v jednotlivých rozpočtových letech, pokud ovšem budou z dlouhodobého hlediska vyrovnané, resp. pokud budou v dlouhodobém hledisku v jiných rozpočtových letech dosahovat přebytku.²¹ Krátkodobý deficit veřejných rozpočtů se tak z hlediska této zásady připouští a někdy může být dokonce jevem žádoucím. I přesto, že formulace „dlouhodobé“ vyrovnanosti veřejných rozpočtů poskytuje jistě velký manévrovací prostor pro právní interpretace, shoduje se nejen právní, ale i ekonomická odborná veřejnost na závěru, že dlouhodobé deficity veřejných rozpočtů, tak jak jsou každoročně praxí v České republice již od roku 1997, jsou jevem negativním a alarmujícím. Zásada dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů je v dnešní době výslovně zakotvena pouze v ustanovení § 4 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, kde se stanoví: „*Rozpočet se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný.*“ V tomto ustanovení bych osobně právní normu spatřoval i přes tu skutečnost, že je oslabena vágní formulací slova „zpravidla“. Pokud budeme brát v úvahu klasickou strukturu právních norem obsahující hypotézu, dispozici a sankci, pak bychom hypotézu jistě dovodili z kontextu zmíněného zákona, ovšem sankce v tomto případě zcela jednoznačně chybí. Z toho důvodu se dle mého názoru

²¹ Boháč, R.: Rozpočtové právo jako součást finančního práva in Pocta Prof. JUDr. Milanu Bakešovi, DrSc., k 70. narozeninám. Praha : Leges, 2009, s. 67.

jedná o tzv. normu imperfektní. Čapek²² v této souvislosti uvádí: „*Jde zejména o normy velmi obecné, jejichž funkcí je především vyjádřit základní zásady právního systému, nebo právního odvětví či institutu.*“ Význam této zásady byl dlouhodobě nejen u nás, ale i v mnohých zahraničních právních řádech opomíjen až do dob dnešních, kdy její podstatu a smysl odkryla světová finanční krize a její důsledky, o čemž bude pojednáno dále.

Další zásadou, která má zajistit transparentnost a možnost kontroly hospodaření s veřejnými prostředky ze strany veřejnosti, je zásada publicity veřejných rozpočtů. Ta se projevuje ve dvou základních rovínách: jednak při samotném projednávání veřejných rozpočtů, jednak v jejich náležitém zveřejnění. V případě státního rozpočtu pak jde o publikaci ve Sbírce zákonů, neboť státní rozpočet má formu zákona. V případě návrhů místních rozpočtů jde o zveřejnění vhodným způsobem po dobu 15 dnů před jeho projednáním příslušným zastupitelstvem.

Veřejné rozpočty mohou být dále sestaveny jako brutto (hrubé), či netto (čisté). Pokud je veřejný rozpočet sestaven jako brutto rozpočet, pak obsahuje celkový objem předpokládaných příjmů a celkový objem předpokládaných výdajů. Čistý rozpočet naproti tomu vykazuje na jedné straně pouze čisté výnosy v jednotlivých oblastech po srážce výdajů, na straně druhé jen potřeby oblastí po srážce příjmů, které tyto oblasti nabývají. Zásada sestavování veřejných rozpočtů jako brutto rozpočtů tak zajišťuje, že se v České republice sestavují rozpočty obsahující celkové příjmy a celkové výdaje.

S finančními prostředky veřejných rozpočtů by mělo být nakládáno hospodárně a efektivně. Tento požadavek je zajištěn zásadou efektivnosti a hospodárnosti veřejných rozpočtů. Hospodárnost by se měla projevit schopností zajistit funkce veřejných rozpočtů s co nejmenšími náklady, tedy za pomoci co nejmenší části příjmů. Efektivnost by měla naopak zajistit co nejúčelnější vynakládání příjmů na stanovené cíle.

Zásada přednosti výdajů před příjmy vyjadřuje požadavek, aby byly prostřednictvím veřejných rozpočtů prioritně stanoveny cíle a patřičné výdaje k jejich dosažení. K těmto výdajům je poté nutné zabezpečit dostatečné příjmy.

Další zásadou, která stanoví pravidla již pro samotné hospodaření s finančními prostředky, je zásada omezení přesunů ve veřejných rozpočtech na úhrady potřeb

²² Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: Teorie práva. Praha : ASPI Publishing, 2004, s. 84.

v těchto rozpočtech nezajištěných. Prostředky veřejných rozpočtů slouží k úhradě stanovených cílů a účelů v daném rozpočtovém roce. Přesuny prostředků je proto povoleno provádět jen v omezeném rozsahu a pouze za zákonem předem stanovených podmínek.

Konečně poslední zásadou, která bude na tomto místě zmíněna, je zásada zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů. Důvodové zprávy k předkládaným návrhům zákona tak musí obsahovat předpokládaný hospodářský a finanční dopad na veřejné rozpočty.

2. Problematika hospodaření státního rozpočtu v České republice

2.1 Vývoj hospodaření dle státního rozpočtu na našem území

Jako první významné kroky směrem ke konstituování institutu státního rozpočtu na našem území můžeme označit reformy Marie Terezie, prostřednictvím nichž došlo k vytvoření některých ústředních státních ekonomických orgánů a revizi stávajících daní, poplatků a cel. Za její vlády docházelo k sestavování příjmů a výdajů státu, tedy jakýchsi jednoduchých státních rozpočtů.²³

K uveřejnění prvního státního rozpočtu na našem území však došlo až roku 1848. Jako významné rozpočtové normy, které institut státního rozpočtu posunuly směrem k jeho dnešnímu chápání, lze označit především *Pokyny o sestavování rozpočtu* z roku 1863, které měly formu nařízení ministra financí a Nejvyššího účetního a kontrolního úřadu a císařské nařízení č. 140 ř.z. z roku 1866.²⁴ Úprava státního rozpočtu měla svůj základ v Ústavě z roku 1867.

Recepčním zákonem č. 11/1918 Sb. byly převzaty do československého právního řádu, vedle jiných, i rozpočtové normy bývalého Rakouska-Uherska. První rozpočtovou normou na území nově vzniklého československého státu byl zákon č. 95/1918 Sb., zákon o rozpočtovém provizoriu, přičemž úplně první rozpočet byl sestaven pro rok 1919. Rok 1927 poté znamenal významnou reformu struktury státního rozpočtu, která byla nyní rozdělena na čtyři základní skupiny. Rozpočet první skupiny se týkal vlastní státní správy a zároveň obsahoval výsledek hospodaření v dalších skupinách, tedy objevovalo se zde celkové saldo hospodaření státního rozpočtu. Rozpočet druhé skupiny byl následně věnován správě státních podniků. Míru podílu samosprávných svazků na státních daních a poplatcích poté vyčísloval rozpočet skupiny třetí. Konečně rozpočet čtvrté skupiny se zabýval správou státního dluhu. Výše nastíněná struktura státního rozpočtu byla výsledkem reformních snah ministra financí Karla Engliše a zachovala se až do roku 1947, kdy se z důvodu politických změn v zemi začala měnit.

²³ Marková, H.: Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2001, s. 6.

²⁴ Balko, L., Babčák, V.: Finančné právo. 2. vydání. Bratislava : Eurokódex, s.r.o., 2009, s. 115 an.

Roku 1947 dochází k novému rozčlenění výdajů státního rozpočtu, a to na výdaje provozní a investiční. Taktéž dochází k rozdělení výdajů na výdaje centrální, výdaje zemí českých a výdaje Slovenska. Období po roce 1948 je poté ve znamení spojení finančních plánů podniků s rozpočty národních výborů a rozpočty ministerstev do jednoho státního rozpočtu.

Prvním univerzálním zákonem upravujícím státní rozpočet a nemajícím časově omezenou platnost byl zákon č. 8/1959 Sb. Ten stanovil pravidla jak pro rozpočet státní, tak pro rozpočty národních výborů. Tento zákon byl zrušen až v roce 1970 v souvislosti s vytvořením federativního státu. Vedle rozpočtových pravidel federálních tak nadále existovaly i zákony republikové. Tyto zákony na obou úrovních platily až do 31. 12. 1989.

Po zániku federativního státu se právní úprava státního rozpočtu začala pochopitelně vyvíjet samostatně na území obou republik. Na území České republiky to tak až do roku 2000 byl zákon č. 576/1990 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, ve znění pozdějších předpisů. Řada předpokladů, za kterých byl tento zákon připraven, byla postupem času překonána a nové potřeby společnosti si vyžádaly novou právní úpravu. Ta se dnes nachází v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

2.2 Zakotvení institutu státního rozpočtu v právním řádu České republiky

2.2.1 Ústavní základy státního rozpočtu

Na úrovni ústavněprávních norem se lze setkat pouze s úpravou zabývající se jednou z fází přípravy státního rozpočtu, a to konkrétně jeho schvalováním.²⁵

Samotná Ústava České republiky, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, státní rozpočet jako takový nedefinuje, avšak tento pojem na více

²⁵ Karfíková, M.: Státní rozpočet, jeho zdroje a ústavní principy in Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám. Praha : Linde Praha, a.s., 2004, s. 574 an.

místech používá. Jako stěžejní ustanovení týkající se státního rozpočtu lze označit čl. 42, který stanoví základní pravidla pro schválení státního rozpočtu. Zákon o státním rozpočtu spolu se zákonnými opatřeními Senátu podléhá zvláštnímu režimu zákonodárné iniciativy v tom smyslu, že je může navrhnout pouze vláda. Jsou tak výjimkou z obecného režimu zákonodárné iniciativy tak, jak ho stanoví čl. 41 Ústavy. Stejně tak je pouze vláda oprávněna předkládat návrh státního závěrečného účtu. Jak vládní návrh státního rozpočtu, tak vládní návrh státního závěrečného účtu projednává a usnází se o něm pouze Poslanecká sněmovna, a to na veřejné schůzi. Toto pravidlo nesmí být přitom překročeno ani ve chvíli, kdy by došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny, neboť čl. 33 odst. 2 Ústavy zakazuje přijímat Senátu, vedle jiných, zákonná opatření ve věcech státního rozpočtu a státního závěrečného účtu. Toto upřednostnění jedné z komor Parlamentu České republiky vychází především z faktu, že vláda je odpovědná pouze Poslanecké sněmovně. Svoboda²⁶ k tomu dodává: „*Zákon o státním rozpočtu umožňuje vládě po dobu rozpočtového roku vykonávat státní správu. Jde o zákon výrazně politický, fakticky je spojen s otázkou důvěry Poslanecké sněmovny vůči vládě.*“

Ústava nestanoví následky skutečnosti, že by vláda návrh zákona o státním rozpočtu nepředložila, resp. že by tento návrh zákona nebyl Poslaneckou sněmovnou přijat. Osobně se však domnívám, že v tomto smyslu je znění Ústavy naprosto dostačující, a to především v kontextu tohoto ústavního zákona jako celku. Vláda republiky se totiž zcela jednoznačně musí opírat o důvěru dolní komory, resp. o jakousi „svou většinu“ v této komoře. Navíc vláda sama, jednotlivé koaliční partnery nevyjímaje, má eminentní zájem na co nejrychlejším schválení státního rozpočtu, neboť pro ni bude jedním z nejvýznamnějších prostředků k dosažení jejích cílů a zájmů, a to ať už jsou jakékoli.

Státní rozpočet je v České republice třeba schválit prostřednictvím zákona o státním rozpočtu. Oba tyto instituty je ovšem třeba striktně odlišit. Samotný státní rozpočet totiž není obsahem tohoto zákona. Podrobnosti ohledně podávání návrhu tohoto zákona jsou poté stanoveny v zákoně č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ Svoboda, C. in Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. 2. díl. Část 1. Praha : Linde Praha, a.s., 2001, s. 288.

Státní rozpočet by nemohl pochopitelně existovat, a už vůbec ne plnit své funkce, bez dostatečných rozpočtových příjmů. Základním ustanovením, na základě něhož jsou tyto příjmy shromažďovány do státního rozpočtu, je čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, která byla publikována pod číslem 2/1993 ve Sbírce zákonů a dle článku 112 Ústavy tvoří tzv. ústavní pořádek. Toto ustanovení stanoví, že „*daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.*“ Podobné zakotvení se objevovalo taktéž v Ústavách z roku 1920 a 1948, v nichž se ovšem výslovně hovořilo o „daních a veřejných dávkách“. Ústava z roku 1960 podobné zakotvení postrádala.²⁷ To se opět objevilo až v ústavním zákoně č. 143/1968 Sb., o československé federaci, který ve svém čl. 12 umožňoval ukládat daně a poplatky pouze na základě zákona.

Další pochopitelnou souvislost se státním rozpočtem lze hledat v zakotvení Nejvyššího kontrolního úřadu a jeho funkcí v čl. 97 Ústavy, neboť ten vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Na úrovni územních samosprávných celků, tedy obcí a krajů, je třeba se zmínit též o čl. 101 odst. 3 Ústavy, který zakotvuje právo těchto územních celků vlastnit majetek a hospodařit dle vlastního rozpočtu.

2.2.2 Zákonné a podzákonné právní normy upravující státní rozpočet

Rozpočtové právo jako takové nepatří mezi právní odvětví, která jsou kodifikována. Právní úprava nejen státního rozpočtu se tak nachází v mnoha právních předpisech zákonné a podzákonné úrovně. Stavebním kamenem každého právního předpisu jsou právní normy, které se právě v rámci práva rozpočtového vyznačují určitými specifiky. Právní normy upravující institut státního rozpočtu lze označit jako tzv. normy účelové, někdy též finální či teleologické.²⁸ Tyto normy se odlišují od ostatních především svou strukturou, která zde neodpovídá klasické struktuře právních norem obsahující hypotézu, dispozici a sankci. Naopak se jedná o právní normy, které svým adresátům stanoví pouze účel, resp. cíl, kterého má být dosaženo. Volba prostředků a cest, prostřednictvím kterých tak budou tyto cíle naplněny, je v rukou adresátů samotných. Zmíněné prostředky však nejsou volbou zcela libovolnou, neboť

²⁷ Karfíková, M.: Státní rozpočet, jeho zdroje a ústavní principy in Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám. Praha : Linde Praha, a.s., 2004, s. 583.

²⁸ Balko, L., Babčák, V.: Finančné právo. 2. vydání. Bratislava : Eurokódex, s.r.o., 2009, s. 120.

většina z nich je již upravena řadou speciálních předpisů vydaných před přijetím samotného státního rozpočtu. Vedle těchto finálních norem se lze dále setkat, v souvislosti s úpravou státního rozpočtu, s normami, které pouze stanovují určitá pravidla či deklarují určité skutečnosti.²⁹

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, lze bezpochyby označit za nejvýznamnější zákonnou úpravu týkající se státního rozpočtu, kterou lze zároveň označit jako úpravu procesní, neboť se týká způsobu přípravy, projednávání a schvalování státního rozpočtu. Naopak druhým nejvýznamnějším právním předpisem je samotný zákon o státním rozpočtu, který je každoročně schvalován Poslaneckou sněmovnou a který se typicky vyznačuje již zmíněnou účelovou povahou norem obsažených v jeho slovní normativní části, kde se pouze rámcově vymezují jednotlivá práva a povinnosti. Právní úprava problematiky státního rozpočtu se však zdaleka nenachází jen v těchto zmíněných dvou zákonech, nýbrž je roztržena do mnoha právních předpisů, které spolu vzájemně úzce souvisí.³⁰

S nařízeními vlády se v oblasti rozpočtového práva lze setkat především v rámci fondovního hospodaření, kde vláda prostřednictvím těchto nařízení upravuje podrobnosti podmínek hospodaření s příslušnými finančními prostředky. Posledními významnými podzákonnými právními předpisy, které zde budou zmíněny, jsou vyhlášky Ministerstva financí ČR, z nichž jako nejpodstatnější shledávám vyhlášku č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů, díky které se využívá jednotného třídění příjmů a výdajů veřejných rozpočtů, a to z hlediska odpovědnostního, druhového, odvětvového a konsolidačního.

²⁹ Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 51.

³⁰ Jedná se hlavně o zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů a dále zákony upravující jednotlivé státní fondy.

2.3 Vývoj hospodaření státních rozpočtů od roku 1993 po současnost

2.3.1 Světová finanční krize jako jeden z hlavních důvodů počátku skutečných reforem veřejných financí

Světová finanční krize, jejíž následky doznívají stále i v nynější době a jejíž úplný konec se dá jen těžko predikovat, je bezpochyby jednou z největších světových krizí od Velké hospodářské krize, jejíž počátek se datuje rokem 1929. Počátky probíhající finanční krize lze spatřovat v prvních náznacích změn na americkém trhu s nemovitostmi v roce 2007. Hlavní příčiny a průběh obou zmíněných krizí jsou však pochopitelně diametrálně odlišné. Osobně se domnívám, že za hlavní příčiny nynější světové finanční krize lze označit selhání sekuritizačních konstrukcí, úvěrovou politiku bank, výraznou a nepřilíš odpovědnou podporu hypotečních úvěrů ze strany tehdejší americké vlády a konečně následný kolaps trhu s nemovitostmi.

Dle mého názoru lze však za rozhodujícího činitele příčin nynější krize označit právě konstrukce sekuritizovaných cenných papírů. S počátky tohoto fenoménu se lze setkat již v 70. letech 20. století v USA, kdy lze pozorovat první pokusy o strukturované financování portfolií hypotečních pohledávek.³¹ Klasická struktura hypoték, kde banka držela příslušnou pohledávku po celou dobu její existence a ta byla financována z vkladů (popř. úvěrů od jiných bank), přestala být po roce 1945 dostačující. Poptávka po hypotékách však neustále rostla. Během následujících let tak sekuritizační konstrukce zahrnovaly hypotéky, úvěry na auta, úvěry z kreditních karet atd.

Samotná sekuritizace je procesem, „ve kterém je ze souboru objemově menších a zpravidla i méně likvidních aktiv produkujících známé nebo alespoň dostatečně přesně odhadnutelné cash flow vytvořen obchodovatelný cenný papír.“³² Jedná se tedy o shromáždění podobných aktiv a emisi dluhového cenného papíru, jehož „cash flow“ odpovídá „cash flow“ podkladových aktiv, přičemž jeho výnos je zajištěn jejich hodnotou a jejich hotovostními toky. Tyto dluhové cenné papíry jsou přitom emitovány speciálně vytvořenou společností tzv. SPV – „special purpose vehicle“. Tyto dluhopisy

³¹ Sedláček, T. Sekuritizace. Syllabus k předmětu Obchodní právo v případových studiích [online]. Praha : Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 18. května 2009 [cit. 2011-01-05]. Dostupný z WWW: <<http://www.prf.cuni.cz/documents/docFile.php?id=5831>>.

³² Tamtéž.

jsou obecně označovány jako tzv. CDO – „collateralized debt obligation“. Ty se přitom ve velké míře rozšířily po celém světě.

Popsaný systém má však několik rizik. Jedním z nich je situace tzv. defaultu, kdy dlužník přestává být schopen platit splatné úroky a pohledávky včas. Osudnou se v tomto směru poté stala praxe jednotlivých bank, které začaly poskytovat tzv. subprime hypotéky lidem, o kterých bylo již předem známo, že dříve nebo později nebudou schopni dané hypotéky splácet. Čím byl větší počet lidí, kteří nebyli schopni včas plnit své závazky, tím více selhávalo samotné zajištění těchto konstrukcí danými nemovitostmi, neboť trh s nemovitostmi se stával stále více přehlceným, čímž došlo k výraznému pádu cen nemovitostí, které byly předtím spekulativně hnány stále výš.

Reakce jednotlivých států na rozšiřující se finanční krizi spočívala především ve snahách o sanaci některých bank a ve zmírňování dalších následků této krize, které postihly obyvatelstvo daných států. Tyto zásahy znamenaly pochopitelně velkou zátěž pro veřejné rozpočty jednotlivých států a v naprosté většině z nich směřovaly ke zhoršení již tak nepříliš pozitivních stavů jejich veřejných financí.

Důsledky těchto světových událostí se zcela přirozeně nevyhnuly ani České republice. Opět tak byla otevřena diskuse o potřebě zcela zásadních, nikoli kosmetických, reforem veřejných financí, především pak reforem mandatorních výdajů státu, důchodového systému a systému zdravotnictví. Jednotlivé navrhované reformy jak vlády, tak odborné veřejnosti budou zmíněny dále. Negativní zkušenost se světovou finanční krizí by tak měla být přetavena v pozitivní a nutné reformy právního řádu tak, aby finanční krize neopouštěla Českou republiku oslabenou, ale naopak posílenou.

2.3.2 Vývoj státního dluhu České republiky od roku 1993

Problematika neustálého růstu zadlužení České republiky není pochopitelně tématem novým, nýbrž, díky dopadům světové finanční krize, znovu vážně nastoleným. Teprve dopady probíhající krize způsobily, že se tato problematika stala jedním z hlavních zájmů vlády, a to nejen na našem území. Pojdme se však vrátit na počátek tohoto problému.

Hospodaření vládního sektoru³³ České republiky doznalo přebytku pouze v jednom jediném roce, a to konkrétně roku 1993.³⁴ Od roku 1994 do současnosti jsou však finance vládního sektoru vždy deficitní. Nejvyšších vládních deficitů bylo dosaženo v roce 1995, 2002, 2003 a 2009, kdy se vládní deficit vyšplhal až k cca 210 miliardám Kč, tedy k 5,8 % HDP. V prvních třech zmíněných případech tyto deficity „*souvisely s transformací rizikových státních záruk do vládního deficitu prostřednictvím kapitálových transferů na účtu změn čistého jmění vlivem úspor a kapitálových transferů.*“³⁵

Ke konci roku 2009 činil vládní dluh celkem 1280,4 mld. Kč, tedy celých 35,3% HDP. Vládní dluh, který v roce 1995 činil 214,4 mld. Kč, se tak do roku 2009 téměř šestinásobně zvýšil. Struktura státního dluhu, který v tomtéž roce dosáhl 1178,2 mld. Kč³⁶, je tvořena domácím dluhem ve výši 926,7 mld. Kč a dluhem zahraničním ve výši 251,5 mld. Kč. Domácí dluh je tvořen především střednědobými a dlouhodobými státními dluhopisy a dále téměř z desetiny státními pokladničními poukázkami. Naproti tomu zahraniční dluh je reprezentován zahraničními emisemi dluhopisů, půjčkami od Evropské investiční banky a směnkami pro úhradu účasti u Evropské banky pro obnovu a rozvoj a Mezinárodní banky pro obnovu a rozvoj.³⁷ Stoupající tendence má však i dle programového prohlášení nynější vlády minimálně ještě několik následujících let trvat. Reformy, které mají dle vlády vést ke zlepšení stávajícího stavu, budou zmíněny dále. Jejich cílem je především dosažení vyrovnaných veřejných rozpočtů v roce 2016.

Jedním z negativních dopadů rostoucího zadlužení České republiky jsou taktéž rostoucí náklady samotného státního dluhu. Ty jsou od roku 2008 uváděny jako čisté a hrubé, neboť v tomto roce byly poprvé vykázány příjmy státního dluhu. Jak čisté, tak hrubé náklady státního dluhu doznaly podstatného růstu především v roce 2008 a 2009

³³ Je tedy třeba odlišit tzv. státní dluh a dluh vládní (někdy také dluh vládního sektoru). Druhý zmiňovaný totiž vychází z metodiky Eurostatu ESA 95 (European System of Integrated Economic Accounts), který je relevantní pro výpočet maastrichtských konvergenčních kritérií vládního deficitu a dluhu.

³⁴ Marek, D., Mertlík, P., Niedermayer, L., Sobíšek, P. Růst státního dluhu, rizika pro ekonomiku, podniky, občany i finanční sektor [online]. Praha : Česká bankovní asociace, listopad 2009 [cit. 2011-01-10]. Dostupný z WWW: <http://www.czech-ba.cz/data/articles/down_8245.pdf>.

³⁵ Tamtéž.

³⁶ Ke konci roku 2010 jeho výše dosahovala částky 1344,1 mld. Kč.

³⁷ Struktura a vývoj státního dluhu [online]. Praha : Ministerstvo financí, 2010 [cit. 2011-01-10]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/str_vyvoj_sd.html>.

v důsledku finanční a následné ekonomické krize. Hrubé úrokové náklady státního dluhu přitom v roce 2009 činily celých 52 mld. Kč.³⁸

Jako jeden z hlavních problémů veřejných financí v České republice osobně spatřuji problematickou výši mandatorních výdajů státního rozpočtu. Ty v současné době tvoří kolem 80% všech výdajů státního rozpočtu republiky. Jde především o výdajové položky, které je stát povinen zajišťovat dle zákona, a vláda samotná nemůže tedy jejich výši nijak ovlivnit. Řešení této situace tak není v rukou moci výkonné, nýbrž moci zákonodárné. Jedná se hlavně o tzv. sociální transfery, platby státu do všeobecného zdravotního pojištění, výdaje na dluhovou službu atd. Významnou položkou jsou taktéž tzv. quasi mandatorní výdaje, mezi něž patří například mzdy pracovníků organizačních složek státu a příspěvkových organizací.

2.3.3 Správa státního dluhu

Obecná správa státního dluhu, včetně tzv. řízení státního dluhu, náleží do kompetence Ministerstva financí. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů, ve svém ustanovení § 4 odst. 1 totiž stanoví, že „*Ministerstvo financí je ústředním orgánem státní správy pro státní rozpočet republiky, státní závěrečný účet republiky, státní pokladnu České republiky atd.*“ Ministerstvo financí tak vykonává funkce státní pokladny, mezi které náleží právě i tzv. řízení státního dluhu. Hlavní činnosti, ke kterým je v této souvislosti Ministerstvo financí, popř. pověřená právnická osoba, oprávněno, pak stanoví § 35 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. K hlavním z nich patří například sjednávat obchody s investičními nástroji a cennými papíry, organizovat trh se státními dluhopisy, provozovat platební systém podle zákona o platebním styku, vést evidenci zaknihovaných a listinných státních dluhopisů atd. Od listopadu roku 2005 provádí řízení státního dluhu Odbor Řízení státního dluhu a finančního majetku, který je organizační součástí Ministerstva financí.³⁹ Tato jednotka spravuje hrubý státní dluh

³⁸ Jednotlivá data jsou zpracována v grafické příloze č. 1 rigorózní práce.

³⁹ Odbor Řízení státního dluhu a finančního majetku [online]. Praha : Ministerstvo financí, leden 2011 [cit. 2011-02-01]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vrsd_so_rizeni_sd.html>.

centrální vlády, který tvoří cca 90% hrubého dluhu centrální vlády.⁴⁰ Jako hlavní cíl politiky řízení státního dluhu lze označit zajištění výpůjčních potřeb centrální vlády a jejich platebních závazků, to vše při dosažení co možná nejnižších nákladů dluhové služby a při uvážlivém stupni rizika.

Jak již bylo zmíněno výše, neustálý růst státního dluhu vede také k výraznému zvýšení příslušných nákladů.⁴¹ Významný nárůst podílu čistých úroků na HDP nastal především v roce 2009 v důsledku ekonomické krize, kdy činil 1,22% HDP. Celkové čisté výdaje na státní dluh v roce 2009 vystoupaly až do výše 44,472 mld. Kč⁴², přičemž úrokové výdaje z toho činily 44,36 mld. Kč. Ustanovení § 10 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že „*Příjmy a výdaje státního rozpočtu spojené s obsluhou a s umořováním státního dluhu tvoří kapitolu Státní dluh. Správcem kapitoly Státní dluh je ministerstvo.*“ Příjmy této kapitoly přitom v roce 2009 činily 8,601 mld. Kč a její hrubé výdaje celých 53,073 mld. Kč. Tyto výsledky znamenají, v porovnání s rokem 2008, nárůst celkových výdajů o 18,6%.

2.3.4 Mandatorní výdaje státního rozpočtu České republiky

Problematika mandatorních výdajů má svůj základ v chápání sociálního státu v zemích kontinentální Evropy. Hlavními znaky těchto systémů jsou veřejný penzijní systém, systém veřejného zdravotnictví, školství a dále systémy sociální podpory a péče.⁴³ Takto nastavené systémy sociálního státu však doznávají v poslední době významných nedostatků v kontextu jejich budoucího vývoje, a to zejména z důvodu stárnutí evropské populace, prodlužování průměrného lidského věku i nové role vzdělání jako zdroje bohatství. Tyto negativní důsledky nejsou přitom vyváženy ani vyšším daňovým zatížením obyvatelstva kontinentální Evropy oproti jiným vyspělým státům světa.

⁴⁰ Do její působnosti tak není zařazen dluh mimorozpočtových fondů, krajů, obcí, státní záruky atd.

⁴¹ Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2009. Zpráva o řízení státního dluhu [online]. Praha : Ministerstvo financí, 2010 [cit. 2011-02-15]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2009_E_pdf.pdf>.

⁴² V roce 2010 dosáhly čisté výdaje na obsluhu státního dluhu celkem 35,8 mld. Kč.

⁴³ Dubská, D. Mandatorní výdaje státního rozpočtu jako riziko vnitřní nerovnováhy české ekonomiky [online]. Praha : Český statistický úřad, 14. července 2004 [cit. 2011-02-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/p/1526-04>>.

Samotné mandatorní výdaje, které stále více dominují celkovým výdajům státního rozpočtu, lze rozdělit do třech základních skupin. Dle tohoto členění lze také rozlišovat mandatorní výdaje v užším a širším smyslu.

První a objemově největší skupinou jsou mandatorní výdaje, které jsou tvořeny těmi položkami, které je stát povinen zajišťovat dle zákona. Z nich jsou poté největší položkou tzv. sociální transfery, kterým dominují dávky důchodového pojištění. Vedle těchto jsou to také nemocenské dávky a státní sociální podpora. Vedle sociálních transferů je tato první skupina tvořena též výdaji na platby státu do zdravotního pojištění, výdaje na dluhovou službu, výplata státního příspěvku ke stavebnímu spoření, příspěvky k penzijnímu připojištění atd.

Druhou skupinu mandatorních výdajů lze označit jako tzv. ostatní mandatorní výdaje, které plynou z jiných právních norem či smluvních závazků. K nim patří například státní podpora hypotečních úvěrů a transfery peněz mezinárodním organizacím (Mezinárodnímu měnovému fondu, Světové bance atd.).

Třetí skupinu pak tvoří tzv. quasi mandatorní výdaje, které nejsou zakotveny právně, ale stát se jich nemůže zříci. Jedná se hlavně o náklady na mzdy pracovníků organizačních složek státu a příspěvkových organizací, výdaje spojené s aktivní politikou zaměstnanosti a rozpočtovou kapitolou Ministerstva obrany.

Bezpochyby největší položkou zákonných mandatorních výdajů jsou již zmíněné výplaty dávek důchodového pojištění. Ty činily pro představu v roce 1995 celkem 109,8 mld. Kč, zatímco státní rozpočet na rok 2009 počítal již s částkou 339,1 mld. Kč.

Z celkových výdajů, které byly plánovány zákonem o státním rozpočtu na rok 2009, činily zákonné a ostatní mandatorní výdaje celkem 630,9 mld. Kč, quasi mandatorní výdaje pak 228,1 mld. Kč a další prostředky nutné k zajištění provozu a plnění úkolů jednotlivých kapitol celkem 77 mld. Kč. Státní rozpočet na rok 2009 tak plánoval podíl těchto výdajů na celkových výdajích rozpočtu (1166,2 mld. Kč) ve výši cca 80,3%.

Výše mandatorních výdajů v širším slova smyslu v posledních letech dosahuje 80% všech plánovaných výdajů daného státního rozpočtu. Manévrovací prostor v rámci veřejných financí je tak pro vládu stále užší. Bez zcela zásadních reforem, především důchodového systému a systému zdravotního pojištění, tak ke zlepšení nastíněné situace dojít nemůže.

2.3.5 Stárnutí populace jako nezadržitelný trend nejen v České republice

Dříve než v této práci přikročím již k samotné problematice reforem veřejných financí a jejich legislativnímu vyjádření, ať už existujícímu či teprve plánovanému, je třeba na tomto místě zmínit jeden z hlavních důvodů, proč se evropské systémy sociálních států začínají stávat nadále neudržitelnými, a tudíž je třeba jejich zásadních reforem. Záměrně se v této souvislosti nezmiňuji o „problému“ stárnutí populace, neboť osobně toto vyjádření, jak je často prezentováno médií, nepovažuji za správné. Hlavními příčinami trendu stárnutí populace jsou totiž především kvalitnější zdravotní péče, s tím související zvyšující se šance dožití se vyššího věku, kvalitnější životní styl a priorita vzdělání jako prostředku zabezpečení se do budoucna. Tyto aspekty dnešního „západního“ světa jistě nelze označit za negativní, ba naopak znamenají pozitivní trend, na který je třeba se „pouze“ dostatečně, nejen legislativně, připravit.⁴⁴

Dle demografických prognóz, které jsou zpracovávány Českým statistickým úřadem⁴⁵, budou v roce 2050 žít v České republice, dle střední varianty projekce populačního vývoje, téměř tři miliony osob ve věku 65 let a více (31,3%). V roce 2007 činil tento údaj pouhých 14,6%. Z celkového počtu budou přibližně půl milionu představovat občané ve věku 85 let a více. Očekává se, že ve vyspělých zemích se v letech 2000 – 2050 zvýší podíl lidí ve věku 80 let a výše téměř třikrát, zatímco počet lidí stoletých a starších dokonce 15,5krát. Tato data jsou navíc doprovázena neustále slabou úhrnnou plodností ve zmíněných státech.

Řešení tohoto trendu jistě nelze zúžit pouze na zdravotnickou a důchodovou reformu, jedná se však právě o tyto dvě oblasti, kde bude zásadních reforem zcela prioritně třeba. Se zvyšujícím se počtem seniorů a zároveň se zvyšující se pravděpodobností dožití se vyššího věku budou zcela přirozeně růst náklady na zdravotnickou péči pro tuto část obyvatelstva. Stejně tak se stane zcela nedostačujícím stávající průběžný systém financování důchodového pojištění.

⁴⁴ Národní program přípravy na stárnutí na období let 2008 až 2012 [online]. Praha : Ministerstvo práce a sociálních věcí, 9. ledna 2008 [cit. 2011-03-01]. Dostupný z WWW: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/5045/starnuti_cz_web.pdf>.

⁴⁵ Populační prognóza ČR do r. 2050 [online]. Praha : Český statistický úřad, 11. června 2004 [cit. 2011-03-01]. Dostupný z WWW: <<http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/p/4025-04>>.

Mezi hlavní principy programů přípravy na stáří považuje Ministerstvo práce a sociálních věcí důraz na lidská práva, celoživotní přístup ke stárnutí a zdraví, důraz na rodinu a mezigenerační vztahy, pozornost věnovanou menšinám a respektování rozdílů mezi venkovem a městem.

V březnu roku 2006 vláda České republiky (v návaznosti na první zprávu o plnění Národního programu přípravy na stárnutí na období let 2003 až 2007) zřídila Radu vlády pro seniory a stárnutí populace jako svůj poradní a iniciativní orgán. Jejimi prioritami jsou především podpora podnikání všech osob, zvýšení zaměstnanosti starších lidí, podpora rodiny, zlepšování funkčního zdraví seniorů, zabránění diskriminaci na základě věku a rozvoj spolupráce mezi státní správou, regionální a místní samosprávou, neziskovými organizacemi a sociálními partnery.

2.4 Reformy veřejných financí zahájené v roce 2007 – Zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů

2.4.1 Okolnosti přijetí zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů

Návrh zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů měl být úvodním krokem na cestě k zásadním reformám veřejných financí na území České republiky. Tehdejší vládou Mirka Topolánka byl mnohokrát označen také jako „nultý krok“ k celkovým potřebným reformám. Tento vládní návrh zákona byl předložen Poslanecké sněmovně 24. 5. 2007. Ve Sbírce zákonů byl vyhlášen 16. 10. 2007 pod číslem 261/2007 Sb., přičemž účinnosti nabyl, s výjimkou některých konkrétních ustanovení, 1. 1. 2008.

Hlavním cílem zmíněného zákona bylo především optimalizovat příjmy a výdaje státního rozpočtu, udržet ekonomický růst České republiky a zároveň zavést tři tzv. ekologické daně za účelem ochrany životního prostředí.⁴⁶ Pomocí těchto kroků tak mělo být dosaženo hlavně zastavení dalšího nárůstu státních výdajů, a to z důvodu jejich neudržitelnosti do budoucna. Zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů měl být jedním z kroků, prostřednictvím kterých chtěla vláda dosáhnout svých cílů stanovených

⁴⁶ Karfíková, M., Marková, H., Boháč, R.: The reform of public finance in the Czech republic in The Basic Problems of Public Finance Reforms in the 21st Century in Europe. Bialystok : Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, 2009, s. 53.

v Programovém prohlášení vlády. Jedním z nich bylo snížení vládního deficitu v roce 2008 na úroveň 3% HDP, v roce 2009 na úroveň 2,6% HDP a v roce 2010 2,3% HDP. Dosahování těchto cílů bylo značně poznamenáno nejen stabilitou vlády, resp. rozložením sil v tehdejší Poslanecké sněmovně, nýbrž hlavně dopady světové finanční a ekonomické krize. To dokládá i výsledek vládního deficitu za zmíněné plánované roky, který činil v roce 2008 2,7% HDP, ovšem v roce 2009 již 5,8% HDP.

Zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů, který měl původně pouze připravit půdu pro další a zásadnější reformy, tak zůstal jediným významným reformním krokem v této oblasti. Otázkou zůstává, zda tento legislativní akt považovat za skutečnou reformu veřejných financí. Osobně se domnívám, že toto označení by nebylo na místě. Ani název zákona, o kterém bude ještě pojednáno z právního hlediska dále, není z tohoto pohledu matoucí, neboť nevzbuzuje dojem samotné reformy, nýbrž pouze prozatímní stabilizace veřejných financí. Tato práce si však neklade za cíl ekonomické, natož pak politické hodnocení kroků minulých vlád, nýbrž právní zmapování a hodnocení těchto reformních kroků.

Následná existence tohoto zákona byla poznamenána, vedle schvalování i kritik ze strany veřejnosti, taktéž několika nálezy Ústavního soudu České republiky. Pro obecnější posouzení zákona jako celku a procedury jeho přijímání je pro nás stěžejní především první nález Ústavního soudu v této věci ze dne 31. 1. 2008, spisová značka Pl. ÚS 24/07⁴⁷, který byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 88/2008 Sb. V tomto nálezu se Ústavní soud, vedle posouzení reformní úpravy daňové oblasti, zabýval taktéž strukturou, formou a okolnostmi přijetí tohoto legislativního návrhu vlády. Zmíněný nález byl poté následován nálezy, které se zabývaly částmi zákona upravujícími sociální zabezpečení a zdravotnictví. Ty nebudou opomenuty dále spolu s patřičnou problematikou.

Ve zmíněném případě Ústavní soud přezkoumával námitky 67 sociálnědemokratických poslanců, kteří dané úpravě vyčítali především tu skutečnost, že v jediném zákoně došlo ke spojení mnoha novel různých zákonů, které spolu úzce nesouvisejí, v čemž spatřovali porušení zásad tvorby souladného, předvídatelného a

⁴⁷ Dostupný ze systému ASPI (ASPI ID : JUD104832CZ), popř. ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 48, ročník 2008, s. 303.

přehledného práva. Navíc stěžovatelé napadali také průběh samotného přijetí návrhu zákona, díky kterému byl tento zákon postizen řadou tzv. „přílepků“.⁴⁸

Většina ústavních soudců, v kontextu konzistentnosti zákona, rozhodla v tom smyslu, že se jedná o zákon smíšený, který obsahuje jednak novely přesně označených zákonů, dále původní novou zákonnou úpravu a konečně zrušovací ustanovení a ustanovení o účinnosti. Zčásti je tak tento zákon „sběrnou novelou“, zčásti novou samostatnou úpravou. Většina soudců Ústavního soudu tak ve struktuře tohoto zákona nespatořovala problém ústavněprávní. Tento postoj Ústavního soudu však byl kritizován nejen formou disentů ostatních jeho soudců, nýbrž i autorem zmíněného odborného článku. Ačkoliv legislativní technika zmíněného návrhu zákona jistě nebyla ideální, je nasnadě otázka, zda by přijetí 46 samostatných novel a 4 samostatných zákonů řešilo danou situaci lépe a přispělo tak k větší přehlednosti dané problematiky. V daném případě, kdy je zájem vlády novelizace 46 zákonů, bych se osobně přikláněl k většině Ústavního soudu, neboť osobně shledávám větší přehlednost v jednom sběrném, třeba legislativně technicky nepříliš ideálním, zákoně, ve kterém lze nalézt bez problémů všechny konkrétní změny tzv. „na jednom místě“. Naproti tomu novou zákonnou úpravu tzv. energetických daní bych osobně upřednostňoval formou nových samostatných zákonů. Částí odborné veřejnosti⁴⁹ byl poté Ústavní soud kritizován pro nekonzistentnost své judikatury, a to především v kontextu tzv. „přílepkového“ nálezu (sp. zn. Pl. ÚS 77/06). Zatímco v „přílepkovém“ nálezu Ústavní soud kritizoval legislativní praxi pro nepřehlednost právního řádu a v jeho důsledku problematickou orientaci v něm bez použití přístrojů informačních technologií, v nálezu druhém již automatizované právní systémy použil naopak jako argument obhajující danou úpravu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů. Otevřenou otázkou tak tedy zůstává, zda i v dnešní době rozbujelosti a nepřehlednosti právního řádu lze stále setrvávat na tezi, že zákon má být seznatelný ze svého autentického nositele, tedy Sbírky zákonů. Problematickým se také stává uplatnění obecné právní zásady „ignorantia legis non excusat“. Dopad „přílepkového“ nálezu tak v tomto smyslu Ústavní soud druhým zmíněným nálezem omezil pouze na nejextrémnější případy, kde jako příklad byl

⁴⁸ Kühn, Z. Reforma veřejných rozpočtů v judikatuře ÚS aneb Cesta tam a zase zpátky [online]. Praha : Jiné právo, 27. února 2008 [cit. 2011-03-13]. Dostupný z WWW: <<http://jinepravo.blogspot.com/2008/02/reforma-veejnch-rozpote-v-judikatue-s.html>>.

⁴⁹ Viz autor výše uvedeného článku.

uváděn zákon nesoucí název „o úpravě právních poměrů v České republice“, do něhož by jednou ročně vláda soustředila všechny své legislativní záměry.

Vedle použité legislativní techniky se dále terčem kritiky ze strany navrhuujících poslanců stal samotný způsob přijetí daného zákona. Konkrétně se jednalo o neposkytnutí adekvátního časového prostoru opozici pro posouzení takto rozsáhlého a zásadního legislativního návrhu. Návrh opozice na prodloužení projednání návrhu zákona ve výborech Poslanecké sněmovny byl totiž ze strany vládní většiny zamítnut bez jakékoli věcné argumentace. Otázka tak spočívá v tom, zda se v daném případě jednalo o „deficit demokratické politické kultury na straně vládní většiny“, jak nakonec Ústavní soud shledal, nebo o hrubé porušení minimálních požadavků parlamentního procesu. Dle mého názoru však již v tomto smyslu nejde o otázku protiprávnosti či ústavnosti, ale otázku mravnosti a politické parlamentní kultury, tedy oblastí, které nejsou předmětem zájmu Ústavního soudu a jejichž změnu k lepšímu by ani sebevíc kvalitnější nález nemohl ovlivnit. De lege ferenda lze uvažovat, zda by zakotvení projednávání a schvalování tzv. junktim v jednacích řádech parlamentních komor neeliminovalo problematickou roli „sběrných novel“.

Osobně se tak s většinou postojů Ústavního soudu v uvedeném nálezu ztotožňuji. Ústavní soud v nálezu upřednostnil zdrženlivost před soudcovským aktivismem. I přesto však nepopírám, že nekonzistentnost judikatury tak stěžejního soudu, jakým je soud Ústavní, je jevem negativním. Vždy je však třeba mít na paměti skutečnost, že úkolem Ústavního soudu není být arbitrem mravnosti, pravdy, politické kultury či politického přesvědčení, nýbrž v tomto případě posouzení ústavnosti zákona, popř. procedury jeho přijetí.

2.4.2 Významné změny v oblasti daňové

Nejvýznamnějších změn, souvisejících s přijetím zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, doznala zcela přirozeně oblast práva daňového, především pak zákon o daních z příjmu č. 586/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Nejzásadnějším reformním krokem v tomto směru bylo zavedení jednotné sazby daně z příjmů fyzických osob a

postupné snižování sazby daně z příjmů osob právnických, které bylo dále doprovázeno rozšiřováním základu daně.⁵⁰

Namísto klouzavě progresivní stupnice sazby daně z příjmů fyzických osob, pohybující se v rozmezí 12-32%, byla nově zavedena lineární sazba daně na úrovni 15%, a to od roku 2008. Původní záměr vlády počítal s dalším snižování této sazby, která měla pro následující rok 2009 činit 12,5%. Tato navrhovaná legislativní změna však byla zrušena zákonem č. 2/2009 Sb., a tak je i nadále zachována sazba daně ve výši 15%. S touto změnou souviselo též rozšíření příslušného základu daně, který byl nadále rozšířen o sociální a zdravotní pojistné placené zaměstnancem i zaměstnavatelem, tedy zavedení tzv. „superhrubé mzdy“.

Tato konstrukce byla podrobena kritice jak ze strany odborné veřejnosti, tak ze strany Ústavního soudu. Ten se problematikou tzv. „superhrubé mzdy“ zabýval ve svém, již výše zmíněném, nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008. Ústavní soud zde jako kritérium ústavnosti uvedené konstrukce zvolil jeho určitelnost, resp. možnost stanovení jejího obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů. Jakkoli tedy Ústavní soud přisvědčil návrhovateli, neboť zákonodárce v tomto ohledu stanovil základ daně zcela svévolně a v důsledku toho zakotvil daň, jejímž skutečným předmětem nejsou jen příjmy ze závislé činnosti a funkčních požitků, nýbrž i odvody na nemocenské pojištění, důchodové pojištění, na státní politiku zaměstnanosti a veřejné zdravotní pojištění, protiústavnost v této konstrukci neshledal. Rozpor s ústavním pořádkem by, podle většiny ústavních soudců, byl dán ve chvíli, kdy by tato konstrukce měla konfiskační dopady, byla extrémně disproporciální, resp. pokud by byla neurčitá natolik, že by nebylo možno stanovit její obsah pomocí obvyklých interpretačních postupů.

Prof. Bakeš⁵¹ však v této souvislosti zmiňuje podstatu problému takto nastavené konstrukce základu daně, neboť odvody na sociální zabezpečení mají v České republice povahu spíše daňovou, tedy jsou jakousi „důchodovou daní“. Dochází tak k zdanění takových částek, které jsou fyzickou osobou odváděny na povinných sociálních

⁵⁰ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů [online]. Praha : Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 16. října 2007 [cit. 2011-03-23]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=11049>>.

⁵¹ Bakeš, M.: Aktuální otázky finančního práva ve světle hospodářské a finanční krize in Boháč, R.(ed.): Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010. Soubor odborných statí z IX. mezinárodní vědecké konference. Praha : Leges, 2010, s. 83.

platbách, tedy fakticky se, prostřednictvím daně z příjmu, daní i tato „důchodová daň“. V tomto směru nezbývá než souhlasit s autorem odborného článku, neboť tyto argumenty jsou zcela nezpochybnitelné. Dle mého názoru dochází v této oblasti ke zbytečné přemíře tlaku na zachování sazby daně ve výši 15%, ačkoli je fakticky tato sazba fiktivní, a to i za cenu sebevíc absurdních konstrukcí základu daně. Rozpor s ústavním pořádkem bych tedy v tomto smyslu taktéž neshledával, rozpor s logickou strukturou základu a sazby daně tu však je dán zcela jistě.

Druhým zásadním krokem bylo zmíněné postupné snižování sazby daně z příjmů u právnických osob. Z předešlých 24% tak tato sazba klesala v roce 2008 na úroveň 21%, v roce 2009 na 20% a v roce 2010 na úroveň 19%. Dopady snížení sazby daně mají být, dle důvodové zprávy, kompenzovány v počátečním období rozšířením základu daně, v dalším období pak efektem vyšší dynamiky vykazování základu daně, který obvykle doprovází trend snižování daňového zatížení subjektů.

Vedle daní z příjmů došlo k dalším významným změnám zejména u daní spotřebních a daní z přidané hodnoty. Zvýšení spotřebních daní se dotklo především tabákových výrobků. Novelizace se dočkal též zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. V rámci tohoto zákona se jednalo o změnu výše tzv. snížené sazby daně z přidané hodnoty, a to z 5% na 9%. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů obhajovala zachování snížené sazby daně, a tudíž její nesjednocení do jedné sazby ve výši 19%, především sociálními hledisky vůči ekonomicky neaktivní populaci a nízkopříjmovým skupinám obyvatelstva. Výčet zboží a služeb, kterého se zvýšení tzv. snížené sazby dotklo, je uveden v přílohách č. 1 a 2 zákona o dani z přidané hodnoty. Podstatnou změnou bylo taktéž legislativní zakotvení tzv. skupinové registrace, prostřednictvím které může skupina spojených osob, pro účely daně z přidané hodnoty, vystupovat jako jeden subjekt pod jedním registračním číslem. Taková skupina poté podává jedno daňové přiznání prostřednictvím svého zastupujícího člena.

U daně dědické a daně darovací došlo k rozšíření okruhu osob, mezi kterými dochází, při nabytí majetku děděním či bezúplatným převodem, k osvobození od těchto daní. Nově se tak osvobození rozšířilo taktéž na osoby tzv. II. skupiny, a to dle ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů. Osvobozeno je tím nadále nabytí

majetku děděním či bezúplatným převodem i mezi příbuznými v řadě pobočné, mezi manžely dětí, dětmi manžela, za určitých podmínek osobami, které s dárce nebo zůstavitelem žily nejméně po dobu jednoho roku před převodem nebo smrtí zůstavitele ve společné domácnosti atd.

U daně z nemovitosti došlo ke změně minimálního koeficientu pro výpočet této daně, který nově činí 1,0 pro všechny obce do jednoho tisíce obyvatel. Zaveden byl taktéž tzv. místní koeficient, který obec může obecně závaznou vyhláškou vyhlásit pro všechny nemovitosti na území celé obce. Tímto koeficientem se poté násobí příslušná daňová povinnost poplatníka za jednotlivé druhy pozemků, staveb atd. Stejně tak může obec, prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, osvobodit od této daně pozemky orné půdy, chmelnic, vinic, ovocných sadů a trvalých travních porostů.

Prostřednictvím zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů byly též do českého právního řádu zakotveny nové tzv. energetické daně, někdy též nazývané jako daně ekologické.⁵² Základem těchto daní je daná fyzická jednotka, která má prokazatelný a určitý negativní vliv na životní prostředí. Jejich cílem je snížení spotřeby energie, resp. emisí CO₂, a to v souladu s Kyotským protokolem. Došlo tak k naplnění směrnice Rady č. 2003/96/ES, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny. Pro nově přistupující země byly přijaty přechodné režimy do 1. 1. 2008, konkrétně v případě České republiky na základě směrnice Rady č. 2004/74/ES, kterou se mění směrnice č. 2003/96/ES, pokud jde o možnost některých členských států uplatňovat u energetických produktů a elektřiny dočasné osvobození od daně nebo sníženou úroveň zdanění.

2.4.3 Významné změny v oblasti sociálního zabezpečení

Značných změn doznala též oblast sociálního zabezpečení. Základem byla především obměna stávajícího valorizačního systému, který byl rozhodující pro výpočet mnoha sociálních dávek, a stával se tak pro veřejné finance stále tíživějším břemenem. Nový systém tím umožňuje vládě, po naplnění zákonem stanovené valorizační

⁵² Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol.: Finanční právo. 5. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 190.

podmínky, rozhodnout o termínu valorizace, resp. rozhodnout o termínu zvýšení částek životního a existenčního minima.⁵³

Objemově velmi značnou položkou výdajů státního rozpočtu republiky je systém státní sociální podpory. Až na některé výjimky byla u většiny dávek státní sociální podpory odstraněna vazba výše dávky na životní minimum. Automatické valorizaci těchto dávek tak bylo zabráněno prostřednictvím stanovení jejich výše absolutní částkou. Okruh osob, kterým vzniká nárok na tento druh dávek, je však nadále určován prostřednictvím příjmu rodiny vyjádřeného v násobcích životního minima rodiny.

V konkrétní rovině došlo například ke změně konstrukce, u nás natolik oblíbené dávky, tzv. přídatku na dítě, u kterého zůstala zachována diferenciací dle věku dítěte, ovšem nově je vyplácena pouze v jedné výměře stanovené pevnou částkou. Zároveň dochází k zúžení okruhu rodin, které splní požadavky pro nárok na uvedené dávky, neboť hranice příjmu rodiny se snižuje ze stávajícího čtyřnásobku životního minima na 2,4násobek. K podobné změně došlo taktéž u sociálního příplatku. Zřejmě nejmarkantnější změny v rámci státní sociální podpory doznal systém rodičovského příspěvku, u něhož byla nově zavedena jakási „třírychlostní struktura“ v závislosti na jeho výši a době pobírání, a to ve zvýšené, základní a snížené výměře. Úplného zrušení se poté dočkal tzv. příspěvek na školní pomůcky, který se dle názoru tehdejší vlády ukázal jako dávka nepříliš efektivně vynakládaná. Patřičným změnám se nevyhnulo ani tzv. porodné a pohřebné, u něhož kupříkladu došlo k zúžení osob, které o něj byly oprávněny zažádat.

Nelze opomenout ani změny v sociální péči (kupříkladu zrušení příspěvku na zvýšené životní náklady), systému pomoci v hmotné nouzi a sociálních službách.

Zřejmě největší právní kontroverze, jejichž rovina ústavněprávní nebude opomenuta dále, vyvolaly obměny v systému nemocenského pojištění. K eliminaci nepříznivých dopadů na vývoj výdajů státního rozpočtu mělo sloužit hlavně odložení účinnosti nového zákona o nemocenském pojištění č. 187/2006 Sb., a to konkrétně na 1. 1. 2009, tedy o další rok. Druhým krokem na cestě k tomuto cíli mělo být dále nezvýšení redukčních hranic pro výpočet nemocenských dávek pro rok 2008 a zavedení tzv. karenční lhůty.

⁵³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů [online]. Praha : Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 16. října 2007 [cit. 2011-04-02]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=11049>>.

Ústavní soud se touto konkrétní částí zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, která se týkala oblasti sociálního zabezpečení, zabýval ve svém nálezu sp zn. Pl. ÚS 2/08⁵⁴ ze dne 23. 4. 2008. V něm zcela správně zdůraznil specifickou povahu práv, která byla touto částí zmíněného zákona dotčena. Jedná se totiž o tzv. práva sociální, která nemají bezpodmínečnou povahu, a lze se jich domáhat pouze v mezích konkrétních zákonů. Zákonodárce tak prostřednictvím zákonné úpravy „dodatečně“ stanovuje podmínky realizace těchto sociálních práv. Rozpor s ústavními principy by tak, dle názoru Ústavního soudu, byl dán teprve v případě, kdy by ono zákonné provedení sociálních práv tato práva fakticky či právně anulovalo či popíralo. Rozsah těchto práv, zakotvený zákonnou úpravou, je tak odvislý nejen od ekonomické situace daného státu, ale taktéž od míry uznání principu solidarity v dané společnosti. Ústavní soud však v tomto smyslu taktéž dodává, že i tato solidarita má své hranice, neboť má postihovat pouze takovou část majetku bohatších, schopnějších a zdravějších, aby zároveň nedocházelo k jejich demotivaci a porušení ústavněprávní ochrany majetku.

Důvodnost návrhů poslanců a senátorů, které byly projednávány ve zmíněném nálezu, shledal Ústavní soud pouze v souvislosti s tzv. karenční lhůtou. Rozpor legislativního zrušení poskytování tzv. „nemocenského“ po dobu prvních tří dnů pracovní neschopnosti spatřoval Ústavní soud zejména s právem na přiměřené hmotné zabezpečení v době nezpůsobilosti k práci, které je stanoveno v čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené pod číslem 2/1993, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní soud toto zákonné opatření označil jako „pohodlný a svévolný postup ze strany státu“, prostřednictvím kterého dochází, kvůli neurčitému počtu zneuživatelů nemocenských dávek, k odebrání příslušných dávek (po dobu prvních tří dnů) všem zaměstnancům v pracovní neschopnosti či karanténě. Ústavní soud argumentoval nejen následným hrozícím stavem veřejného zdraví, nýbrž i skutečností, že i přes tato omezení zůstala povinnost platit pojistné nedotčena. Dle Ústavního soudu by tak systém nemocenského pojištění neměl sloužit ke krytí deficitu státního rozpočtu.

Tato změna se dotýkala taktéž mnoha souvisejících zákonů, zejména pak zákoníku práce, zákona č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Její zrušení však nebylo žádným z navrhovatelů předkládáno, tudíž byl Ústavní soud v tomto směru vázán petitem, z jehož hranic, dle ustáleného právního závěru, vykročit nemůže.

⁵⁴ Dostupný ze systému ASPI (ASPI ID : JUD107403CZ), popř. ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 49, ročník 2008, s. 85.

Z tohoto důvodu pak také Ústavní soud odložil vykonatelnost zmíněného nálezu do 30. 6. 2008, aby tím poskytl zákonodárci časový prostor na patřičné změny souvisejících zákonných úprav, a to v souladu s právními závěry nálezu.

K další změně v této oblasti došlo od 1. 1. 2009, kdy nabyl účinnosti nový zákon o nemocenském pojištění zaměstnanců, zákon č. 187/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů a taktéž příslušná ustanovení zákoníku práce týkající se náhrad mzdy. Od 1. 1. 2009 tak právě ustanovení zákoníku práce znovu zavádějí třídní kareční lhůtu.

Ačkoli je problematika kareční lhůty jistě právně kontroverzním institutem, který se však v zahraničních právních řádech objevuje celkem často, nelze nevidět některá, jistě pozitivní, data týkající se např. vývoje počtu případů pracovní neschopnosti. Ten činil v roce 2007 celkem 2.865.201 ukončených případů pracovní neschopnosti, zatímco v roce 2009 dosahoval tento počet výše 1.526.014.⁵⁵

2.4.4 Významné změny v oblasti zdravotnictví

Třetí a poslední oblastí změn, která bude v souvislosti s přijetím zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů zmíněna, bude oblast zdravotnictví. Jako jeden z nejzásadnějších nedostatků tehdejšího systému veřejného zdravotního pojištění, zakotveného zákonem č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, byla absence regulačních mechanismů, které by zajišťovaly efektivní spotřebu zdravotní péče ze strany veřejnosti. V důsledku toho tak docházelo k výraznému nadužívání zdravotní péče a stejně tak neefektivní spotřebě léčivých přípravků. Řešením tohoto problému mělo být zavedení tzv. regulačních poplatků a doplatků, jejichž existence byla obhajována i naprosto běžným výskytem tohoto institutu v právních řádech ostatních členských zemí Evropské unie.⁵⁶ Zakotvení regulačních poplatků a doplatků mělo být prvním reformním krokem z mnoha v oblasti zdravotnictví, stalo se však bohužel také,

⁵⁵ Ukazatelé pracovní neschopnosti v letech 1993-2009 [online]. Praha : Česká správa sociálního zabezpečení, 2010 [cit. 2011-04-05]. Dostupný z WWW: <<http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/F35FD19A-4A74-457C-8F5E-F8E13E52DB0C/0/2009UKAZATELEPRACOVNINESCHOPNOSTIVLETECH19932009.pdf>>.

⁵⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů [online]. Praha : Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 16. října 2007 [cit. 2011-04-05]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=11049>>.

v důsledku politické nestability tehdejší vlády, jediným výraznějším legislativním počinem na této cestě, o to více však mediálně přitažlivým.

Ustanovení § 16a zákona o veřejném zdravotním pojištění tak s účinností od 1. 1. 2008 zavedlo institut regulačních poplatků do českého právního řádu. Regulačním poplatkem byl nadále postížen především kontakt pacienta s lékařem, ústavní péče ze strany nemocnic a jednotlivé položky léčivých přípravků na předepsaných receptech. Výše uvedených regulačních poplatků se pohybovala od základní výše 30 Kč až do výše 90 Kč za příslušnou pohotovostní službu. Přijaté změny tak měly, dle navrhovatelů zákona, předně poskytnout občanům motivaci k zodpovědnějšímu čerpání zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění. Pro úplnost je nutno dodat, že došlo taktéž k úpravám příslušných vyměřovacích základů pro platby pojistného na všeobecné zdravotní pojištění a k úpravám vnitřních vztahů zdravotních pojišťoven za účelem jejich efektivnějšího řízení.⁵⁷

Ani zdravotnická část zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů neunikla přezkumu svého souladu s ústavním pořádkem ze strany Ústavního soudu. Ten se touto problematikou zabýval ve svém nálezu sp. zn. Pl ÚS 1/08⁵⁸ ze dne 20. 5. 2008. Tento náleze je pozoruhodný v mnoha ohledech. Z obecného pohledu lze konstatovat, že se ze strany ústavních soudců dočkal širokých historických exkurzů k problematice právní úpravy poskytování zdravotní péče, Chammurapiho zákoníkem počínaje a ústavním zakotvením této problematiky ve 20. století konče, a to především na úkor jeho přehlednosti, srozumitelnosti a právní uchopitelnosti.

Rozpor zmíněné legislativní úpravy byl spatřován na straně navrhovatelů zejména v ustanovení čl. 31 Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, vyhlášené pod číslem 2/1993 ve Sbírce zákonů. Jak navrhovatelé, tak ústavní soudci v odlišných stanoviscích kladli důraz zejména na prvek bezplatnosti poskytování zdravotní péče, kterou dle jejich pohledu zmíněné ustanovení zakládá. Většina ústavních soudců však v konstrukci regulačních poplatků neshledala „rdousící efekt“, který by ve svém důsledku činil reálně pro kohokoliv zdravotní péči či zdravotní

⁵⁷ Jedná se o změny týkající se zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky a zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, vše ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ Dostupný ze systému ASPI (ASPI ID : JUD132365CZ), popř. ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 49, ročník 2008, s. 273.

pomůcky nedostupnými. Naopak uvedenou konstrukci poplatků shledal sám právně legitimním regulačním mechanismem, který má zamezit nadužívání zdravotní péče a ve svém důsledku zvyšuje pravděpodobnost, že se patřičná kvalitní péče dostane k těm, kteří ji skutečně potřebují. V tomto smyslu se s názorem většiny ústavních soudců taktéž ztotožňuji. Pokud jako jeden z hlavních argumentů ostatních soudců zaznívá ona bezplatnost, nabízí se logická otázka, zda je zdravotní péče skutečně naprosto bezplatná za předpokladu, že ekonomicky aktivní část populace musí většinu svého života odvádět povinné platby pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Je zdravotní péče skutečně bezplatná, pokud jsou u jednotlivých léčivých přípravků stanoveny taktéž příslušné doplatky? Právní konstrukce tzv. regulačních poplatků jistě nemá za cíl zpoplatnit zdravotní péči a léčivé přípravky či znemožňovat přístup k nim. Pravým smyslem má být, dle mého soudu, pouze dosažení efektivní spotřeby těchto statků.

Ústavní soud taktéž nemá možnost, jak zaznívá i v odůvodnění nálezu, přezkoumávat možné dopady této legislativní úpravy na konkrétní případy. Ty se projeví až samotným použitím této legislativy v praxi. Poté již bude na zákonodárci, aby případné nedostatky v konkrétních oblastech upravil. Pokud by tak neučinil, bude namísto využít již konkrétní přezkum ústavnosti v podobě ústavní stížnosti, nikoli tedy přezkum abstraktní.

V části odůvodnění zmíněného nálezu, která se zabývá samotnou konstrukcí regulačních poplatků, však s většinou ústavních soudců zásadně nesouhlasím. Ústavní soud v této souvislosti uvádí: *„Podle napadeného zákona je „regulační poplatek“ příjmem zdravotnického zařízení. Toto ustanovení nelze však vykládat bez kontextu, který je tvořen synallagmaticky provázaným systémem práv a povinností tří zúčastněných subjektů, tj. pacienta, zdravotnického zařízení a zdravotní pojišťovny. Hypoteticky si lze jistě představit variantu, že by „regulační poplatek“ byl ve stejné výši koncipován jako část pojistného na zdravotní pojištění a platebním místem by byla zdravotní pojišťovna, která by posléze o toto pojistné, jež by ostatně nemuselo být vybíráno ani jako výběrový dluh, bez přerozdělení smluvně, či ze zákona navýšila platbu příslušnému lékařskému zařízení. Tento model, který by se nepřičil jazykovému výkladu čl. 31 Listiny základních práv a svobod, by však měl ve svých důsledcích pro pacienta stejný dopad jako model stávající, který je postaven na principu, že placeno je přímo konečnému adresátu.“* V této části odůvodnění Ústavní soud sice zcela správně

nastiňuje podstatu problému a zdůrazňuje tak, že peněžní dopad na pacienta by v obou možných konstrukcích zůstal stejný, opomíjí však hledisko psychologické, které má v tomto ohledu zcela zásadní význam. Aby totiž regulační poplatek plnil svou pravou funkci, tedy regulaci spotřeby zdravotní péče, je nutné zachovat právě konstrukci platby přímo konečnému adresátovi, neboť jedině v něm je obsažen psychologicko-regulační moment těchto poplatků. Pokud by tedy došlo k zahrnutí uvedených poplatků do sumy pojistného na všeobecné zdravotní pojištění, regulační poplatky by se tak staly pouhým navýšením pojistného a ztratily naprosto svůj zamýšlený efekt.

Závěrem této části lze dodat, že se sám Ústavní soud při hlasování o tomto návrhu ocitl ve specifické situaci, jak lze ostatně rozpoznat např. z odlišného stanoviska ústavního soudce J. Nykodýma, s jehož stanoviskem se též ztotožnila většina disentujících soudců. V části svého odlišného stanoviska, která se zabývá právě samotným rozložením počtu hlasů, dodává: „*Ústavní soud se ocitl ve specifické situaci, která zřejmě v jeho dosavadní praxi nenastala - většina se chtěla odchýlit od již vysloveného stanoviska (což náleží připouštět, když odkazuje na nálezy Pl. ÚS 11/02), ale nedisponovala kvalifikovanou většinou ke změně dosavadního stanoviska Ústavního soudu. Menšina byla pro derogaci napadených ustanovení, ale pro takové rozhodnutí rovněž neměla kvalifikovanou většinu. V této situaci ovšem nebylo možné, než návrh zamítnout, ale pokud jde o odůvodnění, nebyl zde prostor pro zaujímání konkrétních stanovisek k souladnosti zákonné úpravy s ústavním pořádkem. Byl zde prostor pouze pro konstatování, že dosavadní stanovisko Ústavního soudu k posuzovanému základu předestřenému problému nebylo možné změnit, a současně nebylo možné dosáhnout kvalifikované většiny pro zrušení zákona a právě jen tato skutečnost byla důvodem pro zamítnutí návrhu.*“

2.5 Zákon o podpoře hospodářského růstu a sociální stability a tzv. „Janotův úsporný balíček“

Pro úplnost zmapování problematiky veřejných financí ve vývoji posledních let je třeba se též zmínit o legislativní úpravě zákona o podpoře hospodářského růstu a sociální stability, zákona č. 326/2009 Sb.⁵⁹, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010, ve znění pozdějších předpisů, který je též známý pod názvem „Janotův úsporný balíček“.

Hlavním cílem zákona o podpoře hospodářského růstu a sociální stability mělo být legislativní zakotvení souboru opatření, která měla sloužit ke zmírnění dopadů probíhající celosvětové hospodářské krize.⁶⁰ Navrhovaná opatření měla být vzájemně provázána a zaměřena na obnovu růstu HDP, podporu domácí poptávky a na posílení sociálních jistot občanů. Za hlavní rysy původního návrhu zákona lze označit navrhované obnovení progresivního zdanění příjmů fyzických osob, zvýšení sazby daně z příjmů právnických osob na úroveň roku 2008 (tedy na 21%), úpravy v systému odpisování hmotného majetku, pokles snížené sazby daně z přidané hodnoty (konkrétně z 9% na 6%), prodloužení podpůrní doby a zvýšení podpory v nezaměstnanosti, změny v oblasti státní sociální podpory a zavedení tzv. šrotovného.

Návrh tohoto zákona byl ovšem Poslaneckou sněmovnou schválen ve značně zredukované podobě. V oblasti daní z příjmů lze zmínit především zavedení tzv. mimořádných odpisů hmotného majetku pořízeného v období od 1. 1. 2009 do 30. 6. 2010 a zvýšení daňového zvýhodnění na dítě dle ustanovení § 35c zákona o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. Významnou změnou v rámci úpravy náhrady mzdy v zákoníku práce bylo navýšení této náhrady z 25% na 60% průměrného výdělku. Příslušných změn v uvedeném směru se dočkal též zákon o vojácích z povolání, zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, zákon o obcích, zákon o krajích atd. Novelizace se dočkala též oblast státní sociální podpory, konkrétně přídatků na dítě, kde došlo k dočasnému zmírnění rozhodující výše příjmů a navýšení částek této

⁵⁹ Návrh poslanců Jiřího Paroubka, Bohuslava Sobotky, Zdeňka Škromacha, Milana Urbana a dalších.

⁶⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona o podpoře hospodářského růstu a sociální stability [online]. Praha : Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 17. února 2009 [cit. 2011-04-06]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=743&ct1=0>>.

podpory. Konečně došlo také k legislativnímu zavedení tzv. šrotovného, přičemž náležitosti žádosti o tento státní příspěvek a podrobnosti jeho poskytování měla vláda stanovit nařízením. K tomu však nedošlo, a tak se tento systém příspěvků nedočkal praktického provedení.

Tento zákon nabyl účinnosti, až na výjimky některých konkrétních ustanovení, 1. 7. 2009, a to ve značně zredukované šíři oproti původnímu návrhu. Politické či ekonomické hodnocení původního návrhu tohoto zákona ponechme stranou. Objektivně však lze konstatovat, že vedle některých protikrizových opatření, která by jistě pozitivní úlohu sehrát mohla, obsahoval původní návrh taktéž množství čistě populistických kroků, které by ještě více zhoršovaly současný stav veřejných financí.

Účelem přijetí zákona č. 362/2009 Sb., známého též jako tzv. „Janotův úsporný balíček“, bylo především zmírnění předpokládaného schodku státního rozpočtu, který měl bez příslušných úprav v legislativě dosáhnout za rok 2010 až 230 mld. Kč. Tento zákon nabyl účinnosti 1. 1. 2010, a to s výjimkou předně jeho části desáté a jedenácté, které reagovaly na právní stav vytvořený zákonem č. 326/2009 Sb. a které nabyly účinnosti dnem vyhlášení.

Změny se v tomto smyslu dotkly hlavně oblasti daňové a výše vyměřovacích základů pojistného. V rámci daní z příjmů tak došlo k úpravám paušálních výdajů např. u svobodných povolání, kde klesly z úrovně 60% na 40%. Navrhované zavedení daňové progresy nebylo ani v tomto případě schváleno. Až na některé konkrétní prosazené výjimky také došlo ke zvýšení daně z nemovitostí, a to o celých 100%. U daně z přidané hodnoty došlo ke zvýšení o jedno procento jak u snížené sazby, tak u základní sazby, tedy na 10% a 20%. Stranou navyšování nezůstaly ani daně spotřební.⁶¹

V roce 2010 mělo dojít ke snížení celkové sazby pojistného na sociální zabezpečení z 25% na 24,1%. Tato změna však byla úsporným balíčkem odsunuta prozatím na rok 2011. Další změnou v této oblasti pak bylo zvýšení maximálních vyměřovacích základů pro placení pojistného na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění. Z výše 48násobku průměrné měsíční mzdy došlo ke zvýšení základů na

⁶¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010 [online]. Praha : Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 21. září 2009 [cit. 2011-04-06]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=917&ct1=0>>.

72násobek, a to taktéž prozatím pro rok 2010. Dotčena byla i oblast tzv. „nemocenského“ a peněžité pomoci v mateřství.

Společným rysem dosud výše zmíněných legislativních úprav je jejich jednorázová povaha a absence dlouhodobého řešení. Jednotlivé škrty v oblastech, které významně zatěžují výdajovou stranu státního rozpočtu, mají za cíl řešit pouze momentální dramatický vývoj bilance veřejných rozpočtů bez dlouhodobější perspektivy. Bez skutečných a hlubších reforem si tak lze jen těžko představit změnu struktury, kvality a efektivity jejich hospodaření.

2.6 Reformy veřejných financí navrhované nejen odbornou veřejností

2.6.1 Stěžejní oblasti kritizované ze strany odborné veřejnosti

S kritikou současného nastavení veřejných financí se lze setkat nejen v rámci volebních programů jednotlivých politických stran a programových prohlášení vlád vzešlých z těchto voleb, ale taktéž ze strany odborné veřejnosti, a to většinou ekonomické a právnické. Zatímco politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně a vládní koalice často podléhají nátlaku ze strany veřejnosti, lobbistů, opozice, křehké parlamentní většiny či populistickým opatřením před koncem volebního období, odborná veřejnost není těmito tendencím vystavena, a proto dokáže lépe objektivně vystihnout konkrétní nedokonalosti v této oblasti, a to i přesto, že jí často chybí přesná relevantní data pocházející z vládní úrovně. I proto jsem se rozhodl poskytnout krátký exkurz k některým studiím odborné veřejnosti týkajících se právě problémů veřejných financí v České republice. Jednotlivé názorové proudy se leckdy liší způsobem řešení konkrétních problémů, ovšem shodu lze jednoznačně nalézt v oblastech, které jsou považovány za hlavní příčiny nynější rozpočtové situace. Těmi jsou předně procedura přijímání samotného státního rozpočtu a problematická struktura jeho výdajové strany.

2.6.2 Navrhované reformy techniky přijímání státního rozpočtu

Již od počátku 90. let minulého století lze vysledovat snahu konkrétních politických skupin o ústavní zakotvení principů, které by zajišťovaly vyrovnaný státní

rozpočet.⁶² V roce 1998 bylo např. navrhováno ústavní zakotvení pouze jedné věty: „*Státní rozpočet České republiky se navrhuje a schvaluje tak, aby v daném rozpočtovém roce výdaje státního rozpočtu na zabezpečení úkolů a krytí potřeb České republiky nepřevýšily příjmy státního rozpočtu.*“ Tím měl být stanoven naprosto jednoznačný požadavek na stanovení výše navrhovaných výdajů státního rozpočtu, neboť dlouhodobé deficitní hospodaření způsobuje odčerpávání vytvořených disponibilních zdrojů soukromému sektoru, který je schopen využít tyto prostředky s podstatně větší efektivitou než samotný stát. Návrh tohoto ústavního zákona však nebyl přijat.

V podstatně rozpracovanější podobě byl předložen návrh ústavního zákona „o rozpočtové kázni České republiky“ pocházející z roku 2002.⁶³ Tento návrh stanovoval vládě povinnost usilovat o takový vývoj hospodaření soustavy veřejných rozpočtů, který umožní České republice v dlouhodobém časovém horizontu dosahovat vyrovnaného výsledku hospodaření soustavy veřejných rozpočtů, dbát o takový vývoj celkového veřejného dluhu České republiky, aby v budoucnu neměl nepříznivý vliv na stabilitu veřejných financí státu a provádět takovou rozpočtovou politiku, jež bude odpovídat přiměřenému stupni jejich stability.

V konkrétní rovině tento návrh zaváděl tři tzv. rozpočtové režimy, dle nichž čím vyšší byl navrhovaný schodek konkrétního státního rozpočtu (v % HDP), tím vyšší podporu musela vláda v Poslanecké sněmovně získat pro schválení takového návrhu. V tzv. normálním rozpočtovém režimu, který byl podmíněn schodkem pod 2% HDP, by Poslanecká sněmovna schvalovala takový návrh zákona o státním rozpočtu nadpoloviční většinou přítomných poslanců. Rozpočtový režim tzv. zvýšené pozornosti (2-3% HDP) vyžadoval nadpoloviční většinu všech poslanců a rozpočtový režim tzv. mimořádné situace (nad 3% HDP) dokonce třípětinovou většinu všech poslanců.

Vláda měla být dále vystavena odpovědnostnímu mechanismu v podobě povinnosti požádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry, a to jako důsledek předem přesně stanovených podmínek. Mezi ty patřila například skutečnost, že se vláda

⁶² Marková, H.: Stát, veřejný rozpočet a zásady jeho tvorby a realizace v období překonávání důsledků hospodářské krize in Boháč, R.(ed.): Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010. Soubor odborných statí z IX. mezinárodní vědecké konference. Praha : Leges, 2010, s. 424.

⁶³ Jednalo se o návrh poslanců Václava Klause, Martina Kocourka a Vlastimila Tlustého. Viz Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o rozpočtové kázni České republiky [online]. Praha : Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 7. listopadu 2002 [cit. 2011-04-06]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=115&CT1=0>>.

v předešlém rozpočtovém roce negativně odchytila o více než jednu desetinu hodnot předpokládaného výsledku hospodaření státního rozpočtu, který plynul ze schváleného zákona o státním rozpočtu. Nutno dodat, že ani tento návrh ústavního zákona přijat na půdě Poslanecké sněmovny nebyl.

První z navrhovaných řešení, tedy ústavní zakotvení požadavku sestavování státního rozpočtu jako vyrovnaného, odpovídalo svou povahou stavu veřejných financí v roce 1998. Osobně se však domnívám, že z pohledu současné výše státního dluhu je takový požadavek již technicky nereálný, a to i za předpokladu okamžitého nastartování zásadních reforem. Mechanismus tří rozpočtových režimů, v závislosti na výši navrhovaného schodku, je logickým a jistě odpovědným návrhem, jednalo se ovšem o návrh zákona ústavního, pro který je třeba získat širokou politickou podporu. Ta však bude v poměrném politickém zastoupení jen těžko dosažitelná, o to méně s vidinou budoucího možného vystavení často nestabilních vládních koalic další možnosti hlasování o vyslovení důvěry.

2.6.3 Problematika střednědobých výdajových rámců

Jednou z dalších cest, které měly přispět ke zvýšení agregátní fiskální disciplíny a zlepšit alokační efektivnost veřejných rozpočtů, bylo zakotvení povinnosti vlády předkládat střednědobé fiskální cíle a z nich vyplývající střednědobé výdajové rámce.⁶⁴ Ty byly zřízeny zákonem č. 482/2004 Sb., a to s účinností od 7. 9. 2004. Střednědobý výdajový rámec je tvořen celkovými výdaji státního rozpočtu a státních fondů na každý z roků, na který je sestavován tzv. střednědobý výhled. Tyto výdajové rámce projednává vláda a poté podléhají schválení formou usnesení Poslanecké sněmovny, a to spolu s návrhem zákona o státním rozpočtu. Vláda je tímto výdajovým rámcem poté vázána. Pokud se od něj odchýlí, musí tuto změnu zdůvodnit. Problémem střednědobých výdajových rámců je ovšem skutečnost, že nejsou dostatečně respektovány.

Prvním státním rozpočtem, který již dle této legislativní úpravy měl být omezen výdajovým rámcem, byl rozpočet na rok 2006. V letech 2006 a 2007 ovšem došlo

⁶⁴ Vondráčková, P., Novotný, P.: Podpora hospodářského růstu a reforma veřejných financí ve světle finančního práva in Boháč, R.(ed.): Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010. Soubor odborných statí z IX. mezinárodní vědecké konference. Praha : Leges, 2010, s. 805.

k navýšení aktuálního rámce o 24,3 a 56,6 mld. Kč nad povolené úpravy.⁶⁵ Jednalo se dokonce o roky rychlého růstu, kdy očekávané příjmy byly vyšší než výdaje předurčené v rámci. Přebytky příjmů tak nebyly využity na snížení dluhu, ale naopak na dodatečné výdaje bez respektování rámců. Za hlavní příčiny nefunkčnosti střednědobých výdajových rámců lze označit absenci konkrétních sankcí za jejich porušení, selhání opozice v podobě nevyvíjení tlaku na jejich dodržení a jejich netransparentní strukturu.

Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu navrhuje ve zmíněné studii řešení, které by mělo zmíněné nedostatky eliminovat. Dle něj by tak vládní koalice vzešlá z voleb měla připravit detailní a úplný rozpočet na první rok volebního období a zároveň s ním schválit výdajové rámce na 2. - 4. rok. Výdajové rámce na následující léta vládnutí by pak měly tvořit právně závazný objem výdajů na tyto roky. Při přípravě detailních rozpočtů následujících let by pak vláda měla dvě možnosti. Buď nechat výdaje tohoto rozpočtu na úrovni schválených rámců, tedy o objemu výdajů by se již nehlasovalo, nebo předložit Poslanecké sněmovně návrh na konkrétní odchylku od výdajů rámce stanoveného v prvním roce. Předmětem návrhu i hlasování by tak byla jen daná konkrétní odchylka, ke které by bylo možno přistoupit pouze za předem stanovených podmínek. Stejně tak by měl být kladen důraz na transparentnost dané odchylky, jejího zdůvodnění a vyčíslení.⁶⁶ Navrhované reformy by měly zajistit především vyšší transparentnost tak, aby případné odchylky byly snáze kontrolovatelné ze strany veřejnosti. Dále by se mělo každoroční rozhodování o celkových výdajích zúžit pouze na rozhodnutí o existenci případné odchylky a její výši, popř. jejím souladu se zákonem a eliminovat tak prostor pro nátlak na rozbuzení schodku státního rozpočtu. Stejně tak by měl tento návrh zajistit odpovědnější přístup vlády k veřejným financím a jejich uvážení v dlouhodobých horizontech.

Navrhovaná konstrukce se jeví jako rozumná a má svou logiku, ovšem nelze ji pokládat za spásnou legislativní úpravu, která sama dokáže změnit současný trend veřejných financí v České republice. Pozitivem by určitě byla větší rozpočtová disciplinovanost vlády a zároveň možnost stanovení strategických fiskálních cílů vlády

⁶⁵ Švejnar, J., Dušek, L., Semerák, V. „Jak inteligentně reformovat veřejné finance?“ [online]. Praha : Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu , 19. května 2010 [cit. 2011-04-10]. Dostupný z WWW: <http://idea.cerge-ei.cz/documents/Fiskalni_studie_05_10.pdf>.

⁶⁶ Zmíněný návrh je inspirován nizozemskými rozpočtovými pravidly, která byla zavedena při radikální fiskální konsolidaci v roce 1994 a jsou často dávána za vzor skutečně fungujících rozpočtových regulí.

na celé čtyřleté volební období. Osobně se dále domnívám, že by navrhovaná konstrukce výjimek umožňujících odchýlení od výdajových rámců, které byly stanoveny již v prvním roce, měla být legislativně upravena co nejužším a interpretačně jednoznačným způsobem.

2.6.4 Problematická struktura výdajové strany státního rozpočtu

Další oblastí, která je ze strany odborné veřejnosti považována za klíčovou na cestě k reformám, je revize výdajové strany státního rozpočtu. Zkušenosti evropských států z posledních let ukazují, že fiskální konsolidace spočívající převážně v redukcí výdajů mají trvalejší efekt než konsolidace, které spočívají převážně ve zvyšování daní.⁶⁷ Při zvažování konkrétních výdajů státního rozpočtu je třeba se zaměřit především na výdaje, které neplní zamýšlený cíl, nadbytečné výdaje, které zajišťují požadovaný cíl se zbytečně vyššími náklady, a neefektivní výdaje, kdy hodnota jimi vytvářená je zjevně nižší než náklady.

Jako názorný příklad problematického výdaje rozpočtu označuje zmíněná studie konstrukci stavebního spoření v českém právním řádu. Počátečním cílem tohoto spoření mělo být zpřístupnění úvěrů na bydlení v době, kdy neexistovaly hypotéky a obecná podpora dlouhodobého spoření jako takového. V současné době již státní dotace na stavební spoření plní svůj původní účel jen minimálně, v některých případech dokonce pravý opak, neboť díky tzv. překlenovacím úvěrům jejich část nedotuje spoření, ale naopak čisté úvěry bez nutnosti předem spořit. Propočty uváděné studie navíc jasně ukazují, že stavební spoření je ponejvíce využíváno v domácnostech se středními a vyššími příjmy. V pásmu příjmů od 30 tis. Kč do 70 tis. Kč využívá stavební spoření celých 70% domácností. S klesajícími příjmy tento podíl rapidně klesá. Podpora stavebního spoření tak zatěžuje státní rozpočet každoročně o více než 10 mld. Kč i přesto, že efektivita této podpory je značně diskutabilní. Stavební spoření v dnešní době plní spíše funkci výhodného investičního produktu než prostředku podpory spoření a investic do bydlení.

⁶⁷ Švejnar, J., Dušek, L., Semerák, V. „Jak inteligentně reformovat veřejné finance?“ [online]. Praha : Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu , 19. května 2010 [cit. 2011-04-10]. Dostupný z WWW: <http://idea.cerge-ei.cz/documents/Fiskalni_studie_05_10.pdf>.

2.7 Reformy veřejných financí zahájené v roce 2010 – „Vláda rozpočtové odpovědnosti, vláda práva a boje proti korupci“

2.7.1 Vláda rozpočtové odpovědnosti, vláda práva a boje proti korupci

Tímto názvem označila sama sebe ve svém Programovém prohlášení⁶⁸ vláda vzešlá z voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, které proběhly ve dnech 28. a 29. května 2010. Důvěru této vládě vyslovila Poslanecká sněmovna dne 10. srpna 2010. Vláda taktéž získala, v prostředí českého volebního systému, unikátní podporu 118 hlasů z dvousetčlenné dolní parlamentní komory. Lze ji tak označit za vládu, která má v dnešní době tolik potřebný „reformní mandát“. Teprve budoucnost ukáže, zda tento mandát a vyměřené volební období využije po této stránce efektivně. V poslední části kapitoly, která se zaměřuje na problematiku České republiky, tak budou zmapovány některé již schválené reformní kroky stávající vlády a především plánované zásadní reformy kritických oblastí veřejných financí.

Ve svém Programovém prohlášení⁶⁹ označuje vláda za svůj hlavní úkol reformu veřejných financí, která má především zastavit růst veřejného dluhu a poskytnout nastavení rozpočtové politiky tak, aby již v roce 2016 bylo dosaženo vyrovnaných veřejných rozpočtů. Jako druhý stěžejní cíl pak označuje důchodovou reformu, která nastaví důchodový systém tak, aby byl v dlouhodobé perspektivě udržitelný a mohl snadno reagovat na již výše zmíněné demografické změny. Třetím hlavním bodem reformy by pak měla být oblast zdravotnictví, kde se vláda chystá přijmout reformní opatření na podporu modernizace a zvýšení efektivnosti zdravotnického systému. Tyto tři zásadnější cíle poté doplňuje reforma terciárního vzdělávání, zprůhlednění systému veřejných zakázek a boj proti korupci.

V rámci problematiky veřejných rozpočtů vláda zdůrazňuje potřebu reformy veřejných financí, která se neobejde bez reformy důchodového systému, zdravotního a sociálního systému, neboť tyto oblasti spolu úzce souvisí a jsou navzájem provázány. Prostřednictvím uvedených reformy chce vláda, za předpokladu ekonomického růstu,

⁶⁸ Programové prohlášení Vlády České republiky [online]. Praha : Úřad vlády ČR, 4. srpna 2010 [cit. 2011-04-15]. Dostupný z WWW: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf>.

⁶⁹ Viz předchozí odkaz.

dosáhnout schodku veřejných rozpočtů v roce 2013 maximálně 3% HDP a v roce 2016 již zmíněné vyrovnanosti rozpočtů. K dosažení takových cílů vláda předně předloží návrh ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti⁷⁰ a vytvoří tzv. Národní rozpočtovou radu, která bude dohlížet na dodržování výdajových rámců a projednávat rozpočtové dopady jednotlivých legislativních návrhů. Tato opatření budou též doprovázena úsporami v rámci mezd v oblasti veřejného sektoru, stavebního spoření, příspěvků politickým stranám a taktéž reformou daňové legislativy.

2.7.2 Reforma veřejných financí v oblasti práva daňového

Reforma veřejných financí v oblasti daňové legislativy byla poprvé představena Ministerstvem financí v roce 2008. Je rozdělena na několik etap a stojí na třech základních pilířích. Prvním z nich je pilíř procesní, který je představován novým daňovým řádem, druhým pak pilíř hmotněprávní, který bude realizován novelami zákona o daních z příjmů a dalších, přičemž konečným cílem je přijetí nového „zákona o příjmových daních“. Třetí, institucionální pilíř, má za cíl vytvoření tzv. Jednoho inkasního místa.

Zákon č. 280/2009 Sb., ve znění zákona č. 30/2011 Sb., daňový řád, nahradil dosavadní procesní daňovou úpravu zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a to s účinností od 1. 1. 2011. Ten si klade za cíl snížení administrativní zátěže výběru daní, zátěže pro daňové subjekty a větší efektivitu správy daní, a to díky jednoznačně stanovené terminologii, vymezení vzájemných souvislostí a zapracování ustálené judikatury.

Mezi významnějšími změnami, oproti předešlé zákonné úpravě, lze zmínit např. změnu chápání sídla právnické osoby pro účely správy daní a poplatků, resp. pro určení místní příslušnosti.⁷¹ Nová úprava vychází z tzv. formálního pojetí sídla právnické osoby, tedy rozhodující adresou je ta, pod kterou je daná osoba zapsána v příslušném veřejném rejstříku. Daňový řád dále již nepracuje s institutem tzv. neplatnosti

⁷⁰ Ten měl dle plánu legislativních prací, který byl schválen vládou usnesením č. 69 ze dne 26. ledna 2011, být předložen vládě během prosince roku 2011, přičemž předpokládané účinnosti by měl nabýt od 1.1.2013.

⁷¹ Informace k daňovému řádu [online]. Praha : Ministerstvo financí – Česká daňová správa, 2010 [cit. 2011-04-15]. Dostupný z WWW:

<http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xchg/cds/xsl/dane_poplatky_10657.html?year=0>.

rozhodnutí, ale nahrazuje jej institutem nicotnosti rozhodnutí. Tu je obecně oprávněn prohlásit nadřízený správce daně tomu správci, který rozhodnutí vydal. K patřičným změnám došlo též na úrovni řádných a mimořádných opravných prostředků. Novým pojmem pak jsou tzv. dozorčí prostředky, mezi které patří nařízení obnovy řízení a nařízení přezkoumání rozhodnutí. Nově zákon zavádí legislativní zkratku „řádne daňové tvrzení“, kam je zahrnuto daňové přiznání, hlášení a vyúčtování a dále tzv. dodatečné daňové tvrzení, které zahrnuje dodatečné daňové přiznání, následné hlášení a dodatečné vyúčtování. Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a srážková daň dle daňového řádu tak bude nově rovněž daní vyměřovanou. Změny doznala také lhůta pro stanovení daně, u které byl přesně stanoven počátek jejího běhu, a to ode dne, kdy uplynula lhůta pro podání řádného tvrzení.

Hlavním cílem tzv. institucionálního pilíře je vytvoření tzv. Jednoho inkasního místa („JIM“) a tím jednoduššího a stabilního systému, především pak snížení administrativních nákladů daňových poplatníků i státu. Poplatník by tak měl být, díky této konstrukci, již ušetřen kontaktu s finančním úřadem, Českou správou sociálního zabezpečení, zdravotní pojišťovnou, popř. celním úřadem, neboť všechny své odvodové povinnosti bude plnit prostřednictvím zmíněného Jednoho inkasního místa.⁷²

Tato institucionální reforma daňového systému je však technicky velice náročnou operací vyžadující novelizaci mnoha dosavadních legislativních úprav a taktéž přijetí několika zcela nových zákonů. I z tohoto důvodu je institucionální reforma rozdělena do několika etap. První etapa byla započata dne 1. ledna roku 2011, kdy nabyl účinnosti zákon č. 199/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Účinností tohoto zákona se zřizuje soustava územních finančních orgánů jakožto systém správních úřadů pro výkon správy daní a pro výkon dalších působností, čímž se osamostatňuje daňová správa od Ministerstva financí. Tato soustava správních úřadů je pak prozatím (do 1. 1. 2012) tvořena nově vytvořeným Generálním

⁷² Reakce ministra financí na článek s názvem „Kalousek plánuje superúřad, bude nejmocnější v zemi“, který byl publikován na serveru Aktuálně.cz dne 14. 3. 2011 [online]. Praha : Ministerstvo financí, 16. března 2011 [cit. 2011-04-20]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/nepresnosti_v_mediich_61074.html>.

finančním ředitelstvím a dále finančními ředitelstvími a finančními úřady.⁷³ Samotné Generální ředitelství je podle zákona správním úřadem s celostátní působností se sídlem v Praze, v jehož čele stojí generální ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr financí. Podrobnou úpravu struktury těchto správních úřadů pak má do budoucna upravovat Ministerstvem financí plánovaný „zákon o Finanční správě ČR“.⁷⁴

Projekt tzv. Jednoho inkasního místa dále předpokládá snížení počtu finančních úřadů, resp. zrušení finančních ředitelství a přechod na dvoustupňovou daňovou správu, převod kompetencí k výběru pojistného na sociální a zdravotní pojištění z České správy sociálního zabezpečení, resp. zdravotních pojišťoven, a převod fiskálních kompetencí celních orgánů na JIM.⁷⁵ Ke zmíněné reorganizaci daňové správy má dojít k 1. 1. 2012. V případě výběru pojistného na zdravotní pojištění dojde k jeho sjednocení s výběrem daní a zároveň s výběrem sociálního pojistného k 1. lednu 2013. K převodu fiskálních kompetencí celních orgánů na JIM dojde až k 1. lednu 2014.

Od 1. 1. 2013 tak budou kompetence JIM zahrnovat správu daní, správu sociálního pojistného, správu zdravotního pojistného, finanční kontrolu, cenovou kontrolu, kontrolu dotací, eventuelní povolování loterií a jiných podobných her namísto Ministerstva financí a veškeré další kompetence dnešních územních finančních orgánů. V souvislosti s těmito kroky dojde taktéž k harmonizaci daně z příjmů fyzických osob, sociálního pojištění a zdravotního pojištění. V rámci této harmonizace by mělo dojít k zjednodušení právní úpravy, ke sblížení základu daně z příjmů fyzických osob, sociálního a zdravotního pojištění, zavedení daňového řádu jako jednotného procesního předpisu a přiznávání všech tří peněžitých plnění na jednom přiznání a jejich placení na jeden účet správce daně.

⁷³ Karfíková, M., Karfík, Z.: Některé aktuální problémy veřejných financí in Boháč, R.(ed.): Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010. Soubor odborných statí z IX. mezinárodní vědecké konference. Praha : Leges, 2010, s. 277 an.

⁷⁴ Zákon o Finanční správě České republiky byl vyhlášen dne 30. 12. 2011 ve Sbírce zákonů v částce 157 pod číslem 456/2011 Sb., a to s účinností od 1. 1. 2013.

⁷⁵ Harmonogram a základní teze Projektu jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů [online]. Praha : Ministerstvo financí, 2. listopadu 2010 [cit. 2011-04-20]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dc_jim_58441.html>.

Posledním pilířem daňové reformy má být reforma přímých daní a odvodů.⁷⁶ Hlavním cílem tohoto pilíře je zjednodušení a zpřehlednění systému přímých daní a odvodů, snížení administrativních nákladů na straně daňových poplatníků i státu a vytvoření rovných podmínek, resp. omezení některých výjimek dosavadního systému. Tzv. hmotněprávní pilíř je zcela přirozeně úzce provázán s pilířem institucionálním. I z tohoto důvodu tak proběhne ve dvou základních etapách. První etapa by měla být charakterizována novelizacemi příslušných zákonů (především zákona o daních z příjmů), které by měly být předloženy k jednání vládě do 30. 6. 2011. Účinnosti by poté měly nabýt k 1. 1. 2013 tak, aby byla poskytnuta dostatečná legisvakance jak pro daňové poplatníky, tak pro správce daně. Druhou etapou hmotněprávního pilíře reformy je již zmiňovaný „zákon o příjmových daních“. Do tohoto legislativního návrhu by měla být integrována problematika přímých daní, povinného pojistného, problematika daně dědické a darovací a taktéž dosavadní legislativní úprava zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

Zásadní a konkrétní změnou v oblasti daní z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti by mělo být zrušení tzv. superhrubé mzdy a odpovídající změna sazby daně. Rovná sazba by se měla od roku 2013 zvýšit na 19%, ale nadále bude počítána pouze z hrubé mzdy zaměstnance. V praxi pak sazba daně ve většině případů mírně klesne, neboť dosavadní sazba 15% ve skutečnosti u většiny zaměstnanců odpovídala reálnému zdanění 21%, a to právě díky konstrukci tzv. superhrubé mzdy. Zároveň má dojít k úpravám sazeb zdravotního a sociálního pojištění (včetně jejich stropů), které budou v obou případech činit 6,5%. U daňových slev dojde ke změně u slevy na poplatníka, která zůstane na úrovni roku 2010, tedy v částce 24 840 Kč, ovšem bude uplatnitelná jen u lidí s příjmy do čtyřnásobku průměrné mzdy. Daňové zvýhodnění na dítě se zvýší o 1800 Kč ročně, přičemž zvýšena bude též maximální výše daňového bonusu. Daňová zvýhodnění zaměstnaneckých benefitů, kterými jsou např. stravenky a režijní jízdenky, mají být zrušena a nahrazena tzv. zaměstnaneckým paušálem ve výši 3000 Kč ročně, přičemž tento paušál bude uplatnitelný všemi zaměstnanci.

⁷⁶ Reforma přímých daní a odvodů – III. pilíř daňové reformy [online]. Praha : Ministerstvo financí, 18. března 2011 [cit. 2011-04-20]. Dostupný z WWW: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/TK_MF_18032011_Prezentace_Reforma_primych_dani_a_odvodu_01.pdf.

U osob samostatně výdělečně činných má dojít ke zvýšení základu pojistného na 100% hrubého zisku, které bude doprovázeno snížením povinných odvodů na zdravotní a sociální pojištění. Ty budou shodně činit minimálně 6,5%. Sazba daně z příjmů bude přitom činit 19%. Výše obratu pro povinnou registraci k dani z přidané hodnoty klesne z dosavadní výše 1 000 000 Kč na úroveň 750 000 Kč.

Další změnou bude zjednodušení konstrukce odvodů zaměstnavatele, kdy bude sociální a zdravotní pojištění nahrazeno daní z úhrnu mezd ve výši sazby 32%. Základem tak bude úhrn příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků, přičemž stropem odvodů bude čtyřnásobek průměrné mzdy násobený počtem pracovníků.

U daní z příjmů právnických osob zůstane zachována sazba 19%. Zároveň dojde k zavedení slevy na dani ve výši sražené daně z dividend, která bude uplatnitelná v následujících zdaňovacích obdobích bez omezení, čímž dojde k odstranění dosavadního dvojího zdanění.

U daně dědické a daně darovací bude nově zavedena lineární sazba daní ve výši 20% u daně darovací a 10% u daně dědické. Limit pro osvobození u 3. skupiny se zvýší na 50 000 Kč.

Patřičné změny v oblasti daně z přidané hodnoty budou zmíněny dále v souvislosti s plánovanou konstrukcí reformy důchodového systému.

Jen těžko lze v tuto chvíli objektivně hodnotit konkrétní plánované reformy, a to nejen v oblasti daňového systému, neboť jejich naprostá většina se zatím nachází ve fázi plánování, popř. v počátečních, spíše přípravných, fázích. Pokud by však vláda těmto plánům dostála a daňová reforma by v tomto smyslu byla schválena též Poslaneckou sněmovnou, jednalo by se nepochybně o nejvýznamnější změnu daňového systému v polistopadové éře. Institucionální reforma má za cíl předně zjednodušení a zefektivnění systému výběru daní a odvodů. Tento cíl, pokud bude naplněn především po technické stránce kvalitně, lze hodnotit zcela jednoznačně pozitivně. Konkrétní parametrické úpravy sazeb daní či omezení výjimek dosavadního systému pak odpovídá spíše programovým prioritám a cílům nynější vlády, především pak Ministerstva financí, a vyžadovalo by tak hodnocení nikoli právní, nýbrž politické či ekonomické.

2.7.3 Reforma veřejných financí v oblasti práva sociálního zabezpečení

Dříve než bude přikročeno k pojednání o jednom ze stěžejních reformních kroků současné vlády, důchodové reformě, je třeba se alespoň krátce zmínit o přijetí a dalším osudu zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí. Tento vládní návrh zákona nabyl účinnosti, až na výjimky, 1. 1. 2011. Svým obsahem provedl řadu, dle mého názoru, pouze parametrických změn v oblasti nemocenského pojištění, státní sociální podpory a státní politiky zaměstnanosti. Konkrétní změny se týkaly především nemocenských dávek, rodičovského příspěvku, sociálního příspěvku, porodného a příspěvku na péči. V reformní legislativní historii se tak zařadil po bok několika, již v minulosti přijatých, tzv. „úsporných balíčků“, o kterých bylo pojednáno výše. Jedním ze specifík tohoto zákona byl způsob jeho přijetí Parlamentem ČR, neboť byl schválen v režimu tzv. „legislativní nouze“, což byl také jeden z důvodů, proč byl podán návrh na jeho zrušení k Ústavnímu soudu České republiky. Na tento návrh poté Ústavní soud reagoval ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011⁷⁷, kterým zmíněnému návrhu vyhověl a uplynutím dne 31. 12. 2011 tak zákon č. 347/2010 Sb. zrušil. Hlavním argumentem ústavních soudců byla skutečnost, že režim schvalování zákonů ve stavu legislativní nouze je prostředkem určeným pro zcela mimořádné situace. Použitím tohoto režimu v běžném schvalování vládního návrhu zákona tak došlo k výraznému zkrácení práv parlamentní opozice, neboť v jeho důsledku byl porušen ústavní princip ochrany menšin, které v tomto smyslu na parlamentní půdě reprezentuje právě demokratická opozice. Ústavní soud k tomu dodává: *„Podmínkou vyhlášení stavu legislativní nouze není jen hrozba určitých negativních důsledků, ale především existence mimořádné okolnosti, která má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem anebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody (§ 99 odst. 1 JŘPS). Za mimořádnou okolnost (posuzováno prizmatem ústavních principů) je možno považovat jen takovou okolnost, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních i vnějších, anebo může jít o okolnost, kterou představují přírodní katastrofy.“* Ústavní soud zde jako protiústavní shledal samotný způsob přijetí zákona,

⁷⁷ Ten byl vyhlášen pod č. 80/2011 ve Sbírce zákonů.

nikoli jeho obsahovou stránku. Z tohoto důvodu tak vláda plánuje přijetí totožné legislativní úpravy s účinností od 1. 1. 2012.⁷⁸

Ústavní soud se tak již téměř „tradičně“ stává subjektem, který významně ovlivňuje, prostřednictvím své judikatury, jednotlivé vládní reformní úpravy. Jinak tomu není ani v případě plánované důchodové reformy. Stávající ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění, zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, které zakotvuje způsob stanovení výpočtového základu, z něhož se vypočítává procentní výměra důchodu, tedy i výše tzv. redukčních hranic, byl ze strany Ústavního soudu podroben kritice v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07⁷⁹. Ústavní soud v tomto případě shledal příliš vysokou míru solidarity v základním důchodovém systému, kterou zmíněné ustanovení konstruuje. Konstantní judikatura soudu považuje princip solidarity za přirozenou a esenciální součást především tzv. sociálních práv. Tato společenská solidarita má však taktéž hranice, resp. nesmí být dovedena ad absurdum, kde by v jejím důsledku docházelo k negaci některých základních práv stanovených Listinou základních práv a svobod. Dle Ústavního soudu tak stávající úprava provedená ustanovením § 15 zákona č. 155/1995 Sb. vytváří situaci, *„kdy účastníku důchodového systému přispívajícímu trojnásobnou částkou než účastník přispívající částkou vypočítanou z průměrné mzdy je přiznán důchod v – relativně – méně než poloviční výši.“* Zákonná úprava ve snaze zajistit přiměřené hmotné zabezpečení všem účastníkům důchodového pojištění nezajišťuje části pojištěnců přiměřené hmotné zabezpečení, které by v dostatečné míře zohledňovalo princip zásluhovosti, tedy naplňovalo stimulační funkci sociální politiky. Zmíněné ustanovení zákona o důchodovém pojištění tak soud zrušil ke dni 30. 9. 2011, a to pro jeho rozpor s čl. 1 a čl. 3 odst. 1, resp. čl. 30 odst. 1 Listiny.

Legislativní vyjádření reakce na tento nálezn bývá v rámci reformy penzijního systému označováno někdy jak tzv. „malá důchodová reforma“. Cílem této legislativní úpravy, která je projednávána jako sněmovní tisk č. 277/0⁸⁰, je zajištění souladu právní úpravy s tímto nálezem, a to prostřednictvím posílení vztahu mezi zaplaceným

⁷⁸ Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí byl vyhlášen dne 6. 12. 2011 ve Sbírce zákonů v částce 128 pod číslem 364/2011 Sb., a to s účinností od 1. 1. 2012.

⁷⁹ Ten byl vyhlášen pod č. 135/2010 ve Sbírce zákonů.

⁸⁰ Sněmovní tisk č. 277/0 [online]. Praha : Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2. března 2011 [cit. 2011-04-25]. Dostupný z WWW:

<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=277&CT1=0>>.

pojistným na důchodové pojištění a výši následně vypláceného důchodu z pojištění. Tento návrh zákona obsahuje předně novou konstrukci stanovení redukčních hranic, základní výměru důchodu s pevnou vazbou na průměrnou mzdu, rozšíření tzv. rozhodného období na celoživotní, pokračování zvyšování důchodového věku a jeho sjednocení pro muže i ženy. Přijetí návrhu zákona se předpokládá během června roku 2011.⁸¹

Plánovaná důchodová reforma by měla vytvořit penzijní systém opírající se o tři základní pilíře. Prvním pilířem je základní, průběžný systém důchodového pojištění, který bude dotčen především tzv. malou důchodovou reformou zmíněnou výše. Stěžejní změnou však bude zavedení zcela nového druhého pilíře, resp. vytvoření doplňkového, fondového důchodového pojištění. Účast v tomto pilíři bude konstruována jako dobrovolná, přičemž pojištěnci budou mít povinnost zvolit si případný vstup do tohoto pilíře do dosažení věku 35 let. Uvedeným vstupem dojde k vyvázání části pojistné sazby ze státního průběžného systému do systému fondového. V případě pojištěnců, kteří budou v okamžiku spuštění reformy starší 35 let, bude poskytnuta lhůta 6 měsíců pro tuto dobrovolnou volbu. Vstupem do druhého, tzv. kapitalizačního pilíře, dojde ke snížení pojistné sazby odváděné dosud do prvního pilíře, resp. jeho vyvázání do pilíře druhého. Dojde tak ke snížení pojistné sazby o 3 procentní body, přičemž k těmto bude mít občan povinnost doplatit další 2 procentní body z vlastních prostředků. Podobně tomu bude též v případě osob samostatně výdělečně činných. Legislativní úprava fondového pilíře penzijního systému bude muset taktéž dostatečně upravit případné dědické nároky na prostředky akumulované během života pojištěnce v tomto pilíři.

K investiční správě finančních prostředků shromažďovaných ve druhém pilíři budou oprávněny tzv. penzijní společnosti, které budou k této činnosti nuceny získat zvláštní licenci. Penzijní společnost bude povinna, dle navrhované legislativní úpravy, nabízet čtyři základní fondy, které se budou lišit strukturou spravovaného portfolia, investičními limity, resp. investičním rizikem, konkrétně fond všeobecný, konzervativní, vyvážený a dynamický.

Praktickou stránku výběru pojistného do obou pilířů bude zajišťovat tzv. Jednotné inkasní místo (JIM). Samotná fáze následné výplaty důchodu bude zahájena

⁸¹ Zákon, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony byl vyhlášen dne 22. 7. 2011 ve Sbírce zákonů v částce 78 pod číslem 220/2011 Sb., a to s účinností od 30. 9. 2011.

uzavřením smlouvy s životní pojišťovnou, kterou si pojištěnec zvolí. Ta poté zajistí výplatu a s ní související služby z druhého pilíře. Klient tak bude získávat důchodové plnění z prvního pilíře, které bude provádět Česká správa sociálního zabezpečení a z druhého pilíře, které bude provádět životní pojišťovna. Starobní důchod ze základního průběžného systému se bude i nadále skládat ze základní a procentní výměry. Základní výměra bude proplácena v plné výši, zatímco výměra procentní bude zohledňovat délku doby účasti ve druhém pilíři a tudíž nižší pojistné placené do pilíře prvního.

Zavedení kapitalizačního pilíře penzijního systému⁸² vyžaduje dostatečné transformační náklady. Ty budou zapříčiněny výpadkem příjmů prvního pilíře z důvodu vyvážení části pojistných sazeb. Následně však bude kompenzován snížením nákladů na vyplácení procentní výměry důchodů účastníkům druhého pilíře. Tyto náklady by měly být pokryty předně ze zdrojů plynoucích ze sjednocení sazeb daně z přidané hodnoty. Od 1. 1. 2012 tak dojde k úpravám těchto sazeb, a to tak, že základní sazba DPH bude činit 20%, snížená pak 14%. Od 1. 1. 2013 by mělo dojít ke konečnému sjednocení obou sazeb ve výši 17,5%, a to bez jakýchkoli výjimek.

Třetí pilíř by měl být tvořen již dnes fungujícím „penzijním připojištěním“ se státním příspěvkem, u kterého dojde v souvislosti s reformou k odpovídajícím změnám. Tou bude především přijetí nového zákona o penzijním spoření⁸³, který legislativně upraví problematiku jak nově vzniklých penzijních společností, tak dosavadních penzijních fondů. Faktický start fungování celého třípilířového systému je plánován od 1. 1. 2013.⁸⁴

Nutnost reformovat penzijní systém České republiky je, z hlediska dlouhodobé udržitelnosti financování tohoto systému ze strany státu, zcela nepochybná. Trend stárnutí populace, který je dnes jedním z nejkritičtějších problémů evropských států do budoucna, je nezadržitelný a pokusy o jeho řešení, např. prostřednictvím důrazu na rodinnou politiku ze strany státu, se ukazují jako nedostatečně účinné. Až budoucí praktické uplatnění této důchodové reformy ukáže, zda dopady uvedeného problému dokáže dostatečně korigovat, nebo zda bude muset dojít k daleko výraznějším posunům.

⁸² Schváleno jako Zákon o důchodovém spoření, který byl vyhlášen dne 28. 12. 2011 ve Sbírce zákonů v částce 149 pod číslem 426/2011 Sb., a to s účinností od 1. 1. 2013.

⁸³ Schváleno jako Zákon o doplňkovém penzijním spoření, který byl vyhlášen dne 28. 12. 2011 ve Sbírce zákonů v částce 149 pod číslem 427/2011 Sb., a to s účinností od 1. 1. 2013.

⁸⁴ Hlavní principy pokračování důchodové reformy [online]. Praha : Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2011 [cit. 2011-04-25]. Dostupný z WWW: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/10660/principy_v2.pdf>.

Samotné zavedení druhého pilíře je doprovázeno nedůvěrou veřejnosti v systém soukromých penzijních společností, které by v tomto směru měly být hlavními zprostředkovateli. Tyto obavy jsou zcela přirozené, neboť případný kolaps některé z penzijních společností by mohl mít pro nemalý počet pojištěnců fatální následky. Bude tak na zákonodárci, aby systém akumulace finančních prostředků ve fondovém pilíři po legislativní stránce dostatečně zabezpečil. Dalším opatřením v souvislosti se zavedením druhého pilíře je sjednocení sazeb daně z přidané hodnoty. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že snížená sazba daně se týkala přesně stanovených základních produktů, a měla tak výrazně sociální charakter. Sjednocení sazeb DPH, které bude mít výraznější vliv na výdaje domácností, by mělo být vyváжено prostřednictvím daňových zvýhodnění, a to především pro rodiny s dětmi.

Jako velmi pozitivní lze vnímat legislativní záměr možnosti výběru mezi čtyřmi základními fondy, které se od sebe budou lišit rizikovostí a tudíž výnosností. Výběr jednotlivého fondu tím bude zcela ponechán na osobní odpovědnosti pojištěnce. Jedním z hlavních kritérií pro výběr bude, dle mého názoru, aktuální věk pojištěnce při vstupu do systému. Rizikovější fondy by měly taktéž automaticky deset let před dosažením důchodového věku podléhat tzv. autopilotu investiční strategie. Ten bude postupně převádět peníze z rizikových investic do konzervativnějších tak, aby celoživotní úspory pojištěnce neklesly těsně před počátkem fáze vyplácení důchodu.

2.7.4 Reforma veřejných financí v oblasti zdravotnictví

Pro úplnost zmapování významných reformních kroků současné vlády je třeba se závěrem této části zmínit o podstatných změnách chystajících se v oblasti zdravotnictví. Cílem těchto opatření by mělo být zajištění udržitelnosti veřejných financí v rámci sektoru zdravotnictví, a to prostřednictvím efektivní reformy celého resortu. Mezi hlavní priority zmíněných reforem pak patří například vyjasnění postavení pacienta v rámci poskytování zdravotnických služeb a vymezení jeho odpovídajících práv a povinností. Legislativně by měly být dále vymezeny správné postupy při poskytování péče, vytvoření úhradových standardů péče, efektivnější vymezení práv a povinností zdravotních pojišťoven atd.

Stěžejní novou legislativní úpravou v uvedené oblasti by měl být „zákon o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování“⁸⁵, který stanoví jednotné a transparentní podmínky pro udělování oprávnění k poskytování zdravotních služeb. V rámci uvedené legislativní úpravy by taktéž měla být důsledně upravena práva pacienta a zároveň vymahatelnost těchto práv. Současně s touto úpravou by mělo dojít k přijetí nového „zákona o zdravotnické záchranné službě“.⁸⁶

Součástí širšího výčtu cílů reformy zdravotnictví je taktéž důraz na zvýšení efektivity vzdělávání zdravotnických pracovníků. Podmínky kvalifikačního vzdělávání zdravotnických nelékařských pracovníků pak má nastavit zcela nová zákonná úprava.

Cílem reformy je též zjednodušení a konsolidace systému zdravotního pojištění. Návrhy nového „zákona o zdravotním pojištění“ a „zákona o zdravotních pojišťovnách“ by měly být jednotnou úpravou pro všechny zdravotní pojišťovny působící na území České republiky.

Zmíněné legislativní návrhy budou dále doprovázeny přijetím „zákona o zdravotnických prostředcích“ a „zákona o cenách a úhradách zdravotnických prostředků“. Projednání všech těchto návrhů je plánováno v průběhu let 2011 a 2012.⁸⁷

Konkrétní opatření v rámci reformy zdravotnictví mají za cíl na jedné straně vytvořit transparentní a jednotné podmínky pro přístup na „trh“ zdravotních pojišťoven a poskytování zdravotní péče, na straně druhé pak komplexně vymezit práva a povinnosti pacienta, vymezit standard poskytování zdravotní péče, vymezit finanční spoluúcast pacientů, nadstandardní služby a zároveň zvýšit efektivitu vynakládání veřejných financí na zdravotnické prostředky z veřejného zdravotního pojištění.

⁸⁵ Schváleno jako Zákon o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), který byl vyhlášen dne 8. 12. 2011 ve Sbírce zákonů v částce 131 pod číslem 372/2011 Sb., a to s účinností od 1. 4. 2012.

⁸⁶ Schváleno jako Zákon o zdravotnické záchranné službě, který byl vyhlášen dne 8. 12. 2011 ve Sbírce zákonů v částce 131 pod číslem 374/2011 Sb., a to s účinností od 1. 4. 2012.

⁸⁷ Národní program reforem České republiky 2011 [online]. Praha : Úřad vlády ČR, 27. dubna 2011 [cit. 2011-04-25]. Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz/scripts/file.php?id=92896>>.

3. Zhodnocení navrhovaných reformních kroků v jednotlivých oblastech a návrhy de lege ferenda

3.1. Reformní legislativní kroky prozatím ve stadiu příprav

Jak již bylo zmíněno výše, objektivní a komplexní hodnocení všech reformních kroků nelze přirozeně činit ve chvíli, kdy se některé z nich nachází prozatím ve stadiu příprav, popř. nárysu stěžejních myšlenek, principů či pilířů, na kterých by později měly vyrůst konečné legislativní návrhy, a ostatní, které se již staly součástí právního řádu České republiky, dosud nenabývaly účinnosti. Na druhé straně jsme se již smířili s faktem, že ani platná a účinná zákonná úprava, bohužel, nezaručuje jednu z nosných zásad novodobého právního státu, tedy právní jistotu, která dle mého názoru trpí kombinací volebního systému do Parlamentu České republiky (především pak Poslanecké sněmovny) a české politické kultury. Nezřídka se tak stává, že novelizace zcela nové zákonné úpravy přichází již po několika měsících její účinnosti.⁸⁸ Naprosto tristním příkladem nerespektování základních zásad tvorby legislativy právního státu je poté přijetí nového trestního zákoníku, zákona č. 40/2009 Sb., jenž se dočkal první novelizace ještě před samotným nabytím účinnosti.

O kritické nutnosti reformy v určitých legislativních oblastech jistě není pochyb. Osobně jsem však zastáncem diskuzí a legislativních připomínek v době před samotným schválením zákonné úpravy, nikoli ve chvíli, kdy je již součástí právního řádu České republiky. Na tento krátký úvod bych tedy rád navázal částí práce, která se zaměří na zhodnocení konkrétních reformních priorit navrhovaných stávajícím vládním uskupením a poskytne některé návrhy de lege ferenda.

⁸⁸ Viz technická novela daňového řádu, zákon č. 30/2011 Sb., která nabyla účinnosti 1. března 2011.

3.2 Koncept ústavního zákona „o rozpočtové kázní a odpovědnosti“ (tzv. „Finanční ústava ČR“)

Dříve než bude přistoupeno k hodnocení konkrétních reformních kroků v jednotlivých oblastech práva, je třeba zmínit se o jedné z obecnějších reformních priorit stávající vládní koalice, která není veřejně diskutována tak často, jako je tomu například u plánovaných reforem zmíněných níže. Její možný dopad na problematiku veřejných rozpočtů a jejich hospodaření ovšem může být do budoucna zcela zásadní.

Touto vládní reformní prioritou by mělo být sestavení konceptu „zákonu o rozpočtové kázní a odpovědnosti“ a jeho následné přijetí ve formě ústavního zákona Parlamentem České republiky. Myšlenka jakési „Finanční ústavy České republiky“ není v českém politickém prostředí zdaleka prvním návrhem tohoto typu. Některé návrhy zákonů, které měly řešit problematiku stejného obsahu, byly zmíněny již výše.

Samotnou myšlenku přijetí ústavního zákona, který by do budoucna měl zajišťovat větší rozpočtovou kázeň a odpovědnost zákonodárců při sestavování a schvalování státního rozpočtu České republiky, je třeba obecně hodnotit kladně, a to nejen ve světle vývoje stávajícího zadlužení České republiky. Nelze však přehlédnout skutečnost, že potřeba přijetí takovéto legislativní úpravy je, a to i přes svůj dobře myšlený záměr a důstojné označení jako „Finanční ústava“, pouze nepřilíživým vysvědčením rozpočtové neodpovědnosti a nedodržování základních rozpočtových zásad ze strany zákonodárců.

Zvolená forma přijetí uvedené legislativní úpravy jako zákona ústavního má jistě své opodstatnění. Tím je především rigidita takového zákona a jeho větší odolnost vůči změnám a zásahům do jeho textu v budoucnu. Stejně tak je ovšem pro přijetí samotné legislativní úpravy třeba nalézt na parlamentní půdě dostatečnou ústavní kvalifikovanou většinu. I přes plnou podporu tohoto návrhu ze strany poslanců vládní koalice bude třeba hledat na půdě Parlamentu České republiky též podporu opozičních poslanců a senátorů. Osobně se však domnívám, že potřebná ústavní podpora pro zmíněný legislativní návrh ze strany opozice získána nebude. Více pravděpodobným tak sledávám přijetí „Finanční ústavy ČR“ ve formě zákona běžného.

K samotnému plánovanému obsahu této úpravy je třeba dále uvést několik zásadních připomínek. Zákonná úprava by v první řadě měla ukládat vládě povinnost

usilovat o vyrovnané hospodaření s veřejnými rozpočty a zároveň ji zavazovat ke způsobu vedení politiky, která neohrozí stabilitu veřejných financí ani v budoucích letech. K naplnění základních cílů by poté mělo sloužit vypracování vládní rozpočtové strategie, a to na dobu pěti let. Ta by dále měla být ve formě pravidelné zprávy předkládána Poslanecké sněmovně, přičemž pokud by tato zpráva byla Poslaneckou sněmovnou dvakrát po sobě zamítnuta, byla by vláda povinna požádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry.⁸⁹ Výdajové rámce rozpočtu bude přitom ověřovat nová poradní instituce vlády, tzv. Národní rozpočtová rada.

Již při samotném prostudování základních plánovaných bodů tohoto zákona se tak nelze zbavit dojmu, že skutečné, razantní a odpovědné nastavení rozpočtového procesu a hospodaření bude i nadále schováno spíše za předkládání nejrůznějších zpráv, rámců a strategií, o jejichž skutečné a efektivní závaznosti lze pochybovat. Sankce v podobě povinnosti požádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry, která by měla následovat též například při výrazném odchýlení se od navrhovaného salda státního rozpočtu, se neukazuje jako dostatečně efektivní a postačující, a to především ve světle volebního systému do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, kde se získání koaliční podpory nadpoloviční většinou všech poslanců stává základní a životodárnou podmínkou existence fungující vlády. Osobně se domnívám, že v tomto by se měl zákon inspirovat spíše některými návrhy z minulosti⁹⁰, jež v sobě zakotvovaly konstrukci, dle které mělo platit pravidlo „čím vyšší schvalované saldo státního rozpočtu, tím vyšší je třeba kvalifikovaná většina pro jeho schválení“.

Další otázkou je, proč by měla být sestavována zmíněná vládní strategie v rozpočtové oblasti na období pěti let, a nikoli čtyř let tak, aby odpovídala volebnímu období Poslanecké sněmovny.

Nakonec by tak snad jedinou efektivní (ovšem o to méně lichotivou) „zbraní“ tohoto zákona mohla být konstrukce tzv. koeficientu rozpočtové odpovědnosti. Ten by měl zajistit promítnutí stavu ekonomiky a salda veřejných rozpočtů do platů členů vlády a Poslanecké sněmovny.

⁸⁹ Ministr Kocourek: Vláda bude o finanční ústavě jednat na podzim [online]. Praha : Parlamentní listy, 23. června 2011 [cit. 2011-06-26]. Dostupný z WWW: <http://www.parlamentnilisty.cz/parlament/politici-volicum/200941.aspx>.

⁹⁰ Jednalo se o návrh poslanců Václava Klause, Martina Kocourka a Vlastimila Tlustého. Viz Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o rozpočtové kázní České republiky [online]. Praha : Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 7. listopadu 2002 [cit. 2011-06-26]. Dostupný z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=115&CT1=0>.

3.3 Reformní priority v oblasti práva daňového

Jedním ze třech pilířů reformy daňového systému je pilíř procesní, který je představován již dnes platným a účinným daňovým řádem, zákonem č. 280/2009 Sb., ve znění zákona č. 30/2011 Sb., který nahradil dosavadní procesní daňovou úpravu zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a to s účinností od 1. 1. 2011. Hlavní rysy této úpravy a stěžejní změny, které tato úprava přináší, již byly zmíněny výše.

Osobně se domnívám, že mezi značná pozitiva nové daňové procesní úpravy patří podstatně větší přehlednost samotného textu zákona a systematickosti uspořádání celé této právní normy. To pak především v kontrastu zákonné úpravy předešlé, jejíž přehlednost a uživatelská přívětivost klesala nepřímo úměrně s rostoucím počtem jejích novelizací. Přehlednout nelze též změnu terminologie nové úpravy, která má obecně za cíl sjednocení terminologie v oblasti daňového práva. Tato změna by doufám neměla působit do budoucna zásadní potíže, i když nelze přehlednout skutečnost, že tato nová terminologie nemá v ustáleném prostředí daňového procesu tradici.

Mezi negativy nového daňového řádu musí být, dle mého názoru, zmíněn jeho podstatně „nabobtnalý“ rozsah. Původní úprava, čítající 107 ustanovení, byla nahrazena normou obsahující celkem 266 paragrafů. Zůstává tak otázkou, zda je cesta reformních snah, majících za cíl hlavně zjednodušení a zpřehlednění dosavadních zákonných úprav, v tomto směru správná. Domnívám se, že lze naplnit reformní kroky stejně dostatečně a kvalitně i bez toho, aby se text právní normy musel rozrůst o více jak dvojnásobek. Druhé negativum nového daňového řádu spatřuji ve snaze jeho autorů pamatovat v jeho textu na jakoukoli možnou situaci, která by se v rámci daňového řízení mohla objevit. Důsledkem je vytvoření právní normy, jejíž přílišná kasuističnost si nelze nevšimnout. Nakolik bude tato vlastnost v rozhodovací praxi soudů činit potíže, ukáže až budoucnost.

Vytvoření tzv. Jednoho inkasního místa je přirozeně úzce provázáno též s patřičnými změnami v oblasti hmotněprávní. Těžištěm naplnění tohoto institucionálního pilíře tak bude jeho zvládnutí po stránce technické. Konečným stavem by pak mělo být vytvoření jakéhosi trojúhelníku daňového řádu (jakožto úpravy

procesní), „zákona o příjmových daních“ (jakožto úpravy hmotněprávní) a institucionální zajištění efektivního a jednoduššího výběru daní prostřednictvím JIM.

Konečný model Jednoho inkasního místa by měl, dle mého názoru, splňovat několik základních předpokladů.

Prvním z nich by mělo být razantní zeštíhlení finanční správy oproti stávajícímu stavu, pochopitelně s přihlédnutím k přechodu agendy výběru odvodů z některých významných institucí, především pak z České správy sociálního zabezpečení a zdravotních pojišťoven. Nežádoucím stavem by pak bylo zachování, či dokonce navyšování personálního obsazení potřebného úřednického aparátu. K tomu by mělo přispět též zavedení dvoustupňovosti finanční správy a harmonizace výběru daní z příjmu a odvodů na sociální a zdravotní pojištění.

Druhým předpokladem je pak kvalitní zajištění jednotného výběru daní a odvodů po stránce technické. K tomu by též měla přispět dostatečná legisvakance pro daňové poplatníky a správce daní.

V neposlední řadě by vytvoření JIM, v rámci tzv. Finanční správy České republiky, mělo naplnit předpoklad efektivnějšího výběru daní a odvodů a zároveň přinést patřičné snížení administrativní zátěže nejen pro daňové poplatníky. Toto kritérium se může zdát jako samozřejmé, ovšem ne vždy se původní záměr zákonodárce kryje s konečným faktickým stavem vytvořeným příslušnou legislativou.

Hmotněprávní stránka daňové reformy bude v první fázi naplněna novelizací příslušných zákonů, přičemž konečným cílem je vytvoření zcela nového „zákona o příjmových daních“ ve fázi druhé. Tato zcela nová legislativní úprava by se měla vyznačovat několika zásadními změnami. Vedle hmotněprávní úpravy daní z příjmů by měla předně pojmut výběr pojistného na sociální a zdravotní pojištění. Dále by měla obsáhnout dosavadní problematiku daně dědické a daně darovací, která je dosud obsažena v zákoně č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů. Zařazení problematiky těchto daní, jejichž zjednodušené označení jako daně „převodní“ není přesné, neboť v případě daně dědické se jedná o přechod patřičných práv a povinností, má jistě svou logiku. Jak v případě daní z příjmů, tak v případě daně dědické a darovací se „daní“ skutečnost zvětšení majetkové sféry jednotlivých subjektů. Úprava daně z převodu nemovitostí by poté měla být i nadále obsažena ve zvláštním zákoně.

Nikoli náhodou je ze strany odborné veřejnosti často hodnocen zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, jako jeden z nejméně přehledných a legislativně technicky nejhorších platných právních předpisů. De lege ferenda by mělo dojít k zjednodušení této legislativní úpravy, zpřehlednění textu prostřednictvím větší systematičnosti a k podstatnému omezení jednotlivých výjimek, které činí dosavadní legislativní úpravu značně nepřehlednou.

Většina parametrických změn chystaných v oblasti práva daňového souvisí úzce s výše nastíněnou reformou přímých daní a odvodů, či s jednotlivými prioritami vládní koalice v oblasti daňové strategie. Významnějším krokem v konstrukci daní z příjmů pak bude zrušení kontroverzní tzv. superhrubé mzdy, která byla více politickým zájmem minulých vlád než rozumnou konstrukcí základu daně, a opětovný návrat ke zdanění mzdy hrubé a odpovídající navýšení sazby daně.

3.4 Reformní priority v oblasti práva sociálního zabezpečení

Dalo by se říci, že samotnou páteří reformy, alespoň v rámci problematiky sociálního zabezpečení, je reforma důchodového systému České republiky. O to více zarážející skutečností je, že vláda v tomto směru téměř zcela ignorovala stěžejní doporučení, která obdržela od tzv. Národní ekonomické rady vlády (NERV).⁹¹ Z takto navržené a doporučované reformy penzijního systému vláda vytvořila kompromisní a zároveň kontroverzní návrh, jehož šance na celkový úspěch se zdá být podstatně nižší.

Mezi významnější doporučení NERVu lze zařadit například zavedení povinného fondového (spořicího) pilíře důchodového systému a zajištění nízkonákladovosti tohoto pilíře prostřednictvím zapojení již existujících vhodných institucí (investičních společností a bank). Ty by mohly vykonávat funkci investičních správců vůči prostředkům ve spořicímu systému, a tím zajistit vyšší nabídku služeb a vyšší kvalitu těchto služeb díky rozsáhlejší konkurenci. Spolu s rozšířením oprávnění k výkonu investičních správců byl taktéž předložen návrh, který měl zajišťovat anonymitu jednotlivých klientů vůči správcům. Každý z klientů by měl u jednotlivých investičních správců figurovat pouze jako specifické číslo, které by mu bylo přiděleno ze strany

⁹¹ Důchodová reforma očima NERVu [online]. Praha : Vláda ČR, 14. března 2011 [cit. 2011-07-06]. Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz/cz/ppov/ekonomicka-rada/clanky/duchodova-reforma-ocima-nervu-82098/>>.

orgánů státu. I tento krok by měl zajišťovat nízkonákladovost a pro klienta vyšší efektivnost systému, neboť odrazuje od vyplácení předplacených provizí či vysokých marketingových nákladů.

Nejzávažnějším nedostatkem připravovaného kompromisního návrhu reformy penzijního systému je, dle mého soudu, zavedení principu dobrovolnosti pro vstup do spořicího pilíře. Samotná důchodová reforma nepožívá ze strany veřejnosti prozatím přílišné důvěry, a to právě ve světle zavedení fondového pilíře systému. Jsem přesvědčen, že aby tento systém mohl skutečně efektivně fungovat a řešit tak do budoucna výzvu demografického vývoje a její dopad na veřejné rozpočty, musí mít nejen širokou podporu veřejnosti, ale disponovat také masovou účastí. Dá se předpokládat, že jednou z podmínek pro fungování jednotlivých penzijních společností a udělení licence k výkonu této činnosti bude také získání stanoveného počtu klientů. Domnívám se však, že nastavení dobrovolné účasti na fondovém pilíři tyto podmínky naplní jen stěží.

Dalším podstatným nedostatkem, který je nedostatečně veřejně diskutován, je finanční výkonnost penzijních fondů v České republice.⁹² V České republice již 15 let funguje státem podporovaný systém tzv. penzijního „přípojištění“. Na tomto systému v dnešní době participuje přibližně 4,5 milionů obyvatel. Systém má však několik zásadních nedostatků. Jeho finanční nákladnost je značná, nezhodnocuje dostatečně soukromé úspory a odčerpává volné finanční prostředky, které by obyvatelé zřejmě jinak ukládali do odlišných finančních produktů. Za hlavní důvod těchto nedostatků lze označit předně stávající legislativní úpravu a jí kladené požadavky na penzijní fondy. Ty například českým penzijním fondů stanovují nestandardní formu akciových společností a regulací výnosnosti fondů zcela opomíjejí jejich náklady.

Právní úprava stanovuje penzijním fondům podmínku každoročního pozitivního výnosu pro jeho účastníky, a to bez ohledu na to, jakým způsobem fond tohoto výnosu dosáhne. Vlastníci fondů musí účastníkům zaručit nezáporné zhodnocení v každém kalendářním roce, což má za následek mimořádně opatrnou investiční strategii. Kombinace těchto regulatorních opatření tak způsobuje, že zhodnocení prostředků

⁹² Finanční výkonnost penzijních fondů ve střední Evropě : Proč jsou české fondy nejhorší? [online]. Praha : Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu, 14. dubna 2011 [cit. 2011-07-06]. Dostupný z WWW: <http://idea.cerge-ei.cz/documents/vyzkum_201101.pdf>.

svých klientů je v případě českých penzijních fondů jedno z nejhorších ve střední Evropě. Vysoká míra participace na těchto fondech ze strany veřejnosti je dána zejména dotacemi, které každý účastník obdrží ze státního rozpočtu.

Otázkou potřebných reforem penzijních systémů se nezabývá pouze Česká republika. Některé státy střední Evropy, které v nedávné době zaváděly reformní fondové pilíře, od těchto kroků upustily, a to především pod tlakem proběhlé hospodářské recese, která zvýšila veřejný dluh většiny evropských zemí o dvacet až třicet procentních bodů. Kupříkladu Slovensko zrušilo povinnou účast v penzijních fondech a účast zaměstnanců, stejně jako zátěž veřejných rozpočtů, okamžitě klesla. Extrémním případem je řešení maďarské vlády, která na konci roku 2010 fakticky znárodnila naspořené důchodové finanční prostředky. Tyto kroky sice představují krátkodobé zlepšení kondice veřejných rozpočtů, zároveň ovšem přesouvají řešení uvedených problémů na budoucí generace, které se tím ocitnou v podstatně méně udržitelné a řešitelné situaci než kdykoli předtím.

Úspěšná reforma penzijního systému v České republice by tak měla, dle mého názoru, splňovat následující kritéria.

Účast ve fondovém pilíři důchodového systému by měla být nastavena jako povinná, nikoli pouze jako dobrovolná, a to i přesto, že povinná účast bude považována za kontroverznější a radikálnější reformní krok.

Parametry reformy by měly být nastaveny jasně a srozumitelně pro veřejnost. Zároveň by měla vláda učinit maximum pro vysvětlení stavu stávajícího systému důchodů, nutnosti reformy, parametrů nového systému a jeho záruk.

Legislativa upravující činnost budoucích penzijních společností by měla vyvodit dostatečné závěry ze stávající neefektivní regulace penzijního „přípojištění“ a v tomto směru nastavit dostatečné záruky budoucího systému, zároveň však „uvolnit ruce“ penzijním fondům v rámci jejich investiční strategie tak, aby zhodnocení prostředků jejich klientů dosahovalo patřičné úrovně.

Měla by být respektována doporučení Národní ekonomické rady vlády, která mají zajišťovat maximální nízkonákladovost celého systému, a to včetně anonymity jednotlivých klientů vůči budoucím investičním správcům.

Případné budoucí parametrické změny v celém systému třech pilířů by měly být činěny až na základě reálných zkušeností s uvedeným systémem v rámci několika let.

3.5 Reformní priority v oblasti zdravotnictví

Pro úplnost zmapování jednotlivých vládních reformních priorit bude i v této části závěrem přistoupeno k problematice reformy zdravotnictví. Jednotlivé navrhované právní normy v této oblasti, které byly zmíněny již výše, mají být, dle časového harmonogramu jednání vlády, projednány a přijaty na parlamentní půdě ještě během letošního roku tak, aby vstoupily v platnost již k počátku ledna roku 2012.

Cílem reformy resortu zdravotnictví má být naplnění několika zásadních priorit. Mezi ně patří zavedení některých prvků tržního mechanismu v rámci poskytování zdravotní péče, jednoznačné vymezení práv a povinností zdravotnických zařízení a především pacientů, změna v chápání postavení pacienta při poskytování zdravotnických služeb, zavedení finanční spoluúčasti pacientů, příprava zdravotnictví jako celku na očekávaný demografický vývoj a zprůhlednění systému zdravotního pojištění, pojišťoven a jejich hospodaření.

Domnívám se, že nejzásadnější změnou, kterou navrhované legislativní kroky přinášejí, je přiblížení oblasti zdravotnictví principům tržního mechanismu a s tím související změny. Specifičnost resortu zdravotnictví v tomto směru je zcela zřejmá. Osobně tak nejsem zastáncem revolučních kroků, které by v některých oblastech mohly znamenat nenávratná rozhodnutí. Stejně tak je ovšem třeba konstatovat, že naprostá absence principů trhu systému zdravotnictví příliš neprospívá.

Změnou v uvedeném smyslu bude zavedení systému DRG (diagnosis-related group), tedy systému úhrady za diagnózu, která sjednotí úhrady pojišťoven jednotlivým zdravotnickým zařízením za totožné či srovnatelné úkony. Jednotlivá zdravotnická zařízení tak budou nově motivována k příjmu pacientů, neboť úhrady jim nebudou hrazeny paušálně. Ve svém důsledku systém nastaví prostředí, ve kterém si budou moci jednotlivá zdravotnická zařízení konkurovat, neboť zároveň má být výslovně stanoveno právo pacienta na libovolný výběr zdravotnického zařízení, ve kterém si případný zákrok nechá provést. Tuto změnu vnímám osobně jako zcela zásadní zvrát v chápání vztahu mezi poskytovateli zdravotnické péče a pacientem, ze kterého se díky těmto změnám stane klient v pravém slova smyslu.

Významnou změnou bude též postupné vymezování standardní a nadstandardní zdravotnické péče. Tento krok pochopitelně souvisí s výše zmíněnou zaváděnou

finanční spoluúčasti pacientů, která má za cíl obecně popřít mýtus o jakési „bezplatnosti zdravotnické péče“ a zároveň zavést efektivní a finančně udržitelnou spotřebu této péče ze strany veřejnosti. V budoucnu bude povinností zdravotníků nabídnout pacientovi z několika variant zákroků, a to včetně zákroku plně hrazeného ze zdravotního pojištění.

Na vymezení jednotlivých práv a povinností zdravotnických zařízení a pacientů bude navazovat systém správních deliktů, který by měl zajistit efektivní vymáhání práv pacientů.

Výše zmíněná specifická poskytování zdravotnických služeb, ve srovnání s ostatními subjekty tržního hospodářství v oblasti služeb, vyžaduje komplexní, kvalifikovanou a vyváženou reformu, která zajistí finanční udržitelnost systému do budoucna a zároveň nezpůsobí pokles kvality poskytovaných služeb. Osobně hodnotím navrženou reformu kladně, neboť ve svém důsledku nově zavede konkurenční prostředí v oblasti poskytování zdravotnické péče alepší postavení pacienta prostřednictvím vymezení jeho základních práv. Pacient by se tak měl stát klientem, který si svobodně bude moci zvolit zdravotnické zařízení, ve kterém požaduje provedení jednotlivých zákroků.

4. Problematika hospodaření státních rozpočtů Řecka, Irska a Portugalska

4.1 Obecně k problematice hospodaření státních rozpočtů vybraných členských států Evropské unie a jednotné evropské měny

Předchozí dvě části předkládané rigorózní práce byly zaměřeny na problematiku státního rozpočtu a jeho udržitelného budoucího vývoje na území České republiky. Čtvrtá část bude věnována rozpočtovému hospodaření vybraných členských států Evropské unie, konkrétně pak Řecka, Irska a Portugalska, které jsou zároveň členskými státy jednotné evropské měny. Tato skutečnost podstatně odlišuje průběh rozpočtových krizí a jejich řešení v těchto státech ve srovnání s ostatními členy Evropské unie.

Jak bylo zmíněno již výše, finanční a následná hospodářská světová krize (následovaná kolapsem či minimálně finančními potížemi některých významných bankovních institucí) nechala odkrýt rozpočtové neduhy některých členských států Evropské unie spočívající v chronickém zadlužování prostřednictvím dlouholetého saldového hospodaření jejich státních rozpočtů.

Nikoli náhodně byly vybrány právě tyto tři členské země, neboť jsou to prozatím jediné tři státy, krize jejichž rozpočtových hospodaření si vyžádala zásah Evropské unie jakožto celku ve formě finanční výpomoci. Náhodné není též ani pořadí, v jakém bude problematika jednotlivých států uváděna, neboť chronologicky odpovídá potřebě těchto států obrátit se s žádostí o finanční výpomoc na Evropskou unii.

Rozpočtové krize jednotlivých členských států nemohou být vnímány separátně a bez souvislostí, neboť jsou vzájemně ekonomicky a politicky provázány prostřednictvím jednotné evropské měny. Krize hospodaření státního rozpočtu jednoho členského státu tak může podstatně ovlivnit hospodářský vývoj i v ostatních zemích Evropské unie, především pak v těch, jejichž rozpočtová disciplína se ukazuje taktéž jako problematičtější. Negativní budoucí vyhlídky rozpočtové udržitelnosti Řecka, Irska a Portugalska pak mohou jednoduše obrátit oči investorů směrem ke státům jako je Španělsko a Itálie, jejichž procentuální vyjádření zadluženosti ve vztahu k jejich hrubému domácímu produktu neustále dramaticky roste.

Vývoj rozpočtových krizí jednotlivých členských států od konce roku 2009 přinutil Evropskou unii k učinění několika významných kroků na cestě ke stabilizaci situace a další budoucnosti jednotné evropské měny, které prozatím vyústily v založení Evropského nástroje finanční stability a Evropského mechanismu finanční stability. Této problematice bude věnována závěrečná pátá část předkládané práce.

U zvolených států nebudou opomenuty hlavní příčiny stávajícího stavu jejich veřejných financí, jednotlivá ekonomická opatření dodatečně zaváděná za účelem zmírnění tohoto stavu a konkrétní podmínky poskytnutí finanční výpomoci ze strany Evropské unie.

4.2 Rozpočtová krize Řecka

4.2.1 Počátek rozpočtové krize Řecka a zásadní kroky řecké vlády do poskytnutí finanční výpomoci ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu

Při prostudování základních číselných ukazatelů, majících za cíl charakterizovat Řecko (oficiálně Helénskou republiku), lze nepochybně získat mnoho cenných informací. Málokterá z nich je však natolik charakteristická a zároveň nepřehlédnutelná jako jeden z údajů makroekonomických – zadluženost země (tzv. vládní dluh), vyjádřená procentuálně k hrubému domácímu produktu.⁹³

Dalším charakteristickým znakem tohoto středomořského státu, který úzce souvisí s výše uvedeným, je určitý „cyklický způsob“ zadlužování státu odvíjející se od průběhu jednotlivých volebních období a s nimi souvisejících volebních kampaní. Jedním z důvodů stávajícího stavu řeckých veřejných financí je tak nepochybně neodpovědná volební politika při hospodaření s prostředky státních rozpočtů.

„Tradice“ vysokého zadlužování státu byla založena počátkem 80. let. Významnou roli v dalším vývoji sehrál i vstup Řecka do Evropské unie roku 1981, kdy si řecká vláda vyjednala trojnásobek evropských dotací oproti původnímu návrhu. Vysoké dotace si ovšem na druhé straně vyžádaly nemalé prostředky na

⁹³ Jednotlivá data jsou zpracována v grafické příloze č. 2 rigorózní práce.

spolufinancování jednotlivých projektů. Státní mandatorní výdaje se tím výrazně zvýšily na mnoho let dopředu. Tyto výdaje byly navíc vynakládány často velmi nehospodárně. Přijetí společné evropské měny mělo, dle převládajícího mínění, pomoci nastartovat hospodářský růst a zároveň snížit poměrnou hodnotu dluhů vůči velikosti ekonomiky. Důsledkem přijetí jednotné evropské měny ovšem došlo též k poklesu úrokových sazeb a poskytnutí možnosti využívat neomezených zdrojů evropského finančního trhu a Evropské centrální banky. Všechny tyto skutečnosti jen oddálily nutnost zásadních reforem směrem ke zvýšení hospodárnosti rozpočtových výdajů.

Řecké vládní číselné statistiky byly vždy proslulé svou nespolehlivostí. Pomyslnou „poslední kapkou“ a zároveň spouštěcím mechanismem, který rozpoutal počátek nynější rozpočtové krize Řecka, byl číselný údaj, který měl, dle vládních statistik, predikovat schodek státního rozpočtu pro rok 2009.⁹⁴ Ten se koncem roku 2009 nečekaně zdvojnásobil z předpokládaných 6% na 12,7%. Za jednu z hlavních příčin tohoto nárůstu je označována štědrá rozpočtová „předvolební politika“ ruku v ruce se značnými daňovými úniky, jejichž podstatný nárůst byl zaznamenán v důsledku doznívající celosvětové finanční krize. Nečekaný nárůst předpokládaného schodku státního rozpočtu vyvolal nejen veřejnou polemiku a rychlou reakci finančních trhů v podobě zdražení dluhového financování pomocí státních dluhopisů, ale taktéž potřebný tlak ze strany Evropské komise směrem ke strukturálním reformám důchodového systému, konkurenceschopnosti, rozsáhlé státní správy a daňového systému.

K těmto zásadním strukturálním reformám financování kritických resortů však zpočátku chyběla vůle ze strany řecké vlády. Důraz byl kladen na zachování sociálního státu, sociálního smíru a postupné zavádění fiskálních opatření ke zmírnění stávajícího stavu veřejných financí. S trvajícím váháním ze strany řecké vlády se zvyšoval tlak ze strany finančních trhů i Evropské unie. Řecká vláda se i přesto zpočátku nechtěla vzdát svých předvolebních slibů, díky kterým získala v říjnových volbách roku 2009 výraznou parlamentní většinu. Ty byly zaměřeny především na reálný růst mezd a dodatečné zvyšování výdajů sociálního státu. Obrat v tomto postoji byl poté zaznamenán od poloviny prosince roku 2009, kdy řecká vláda oznámila „zmrazení“ růstu platů státních zaměstnanců, a to v závislosti na výši měsíčních výdělků. Spolu

⁹⁴ The Economist : Arithmetic lesson (Greek public finances). November 21st 2009, s. 32.

s tímto krokem byly též oznámeny škrty ve finančních podporách ve výši 10 %. Druhé ze zmíněných opatření však mělo zásadnější dopad, než by se mohlo na první pohled zdát. Finanční podpory totiž do té doby činily 60-90% příplatků k základním měsíčním platům, které navíc měly být v budoucnu zdaňovány sazbou 40% oproti stávajícím 10%.⁹⁵

V polovině ledna roku 2010 byl ze strany řecké vlády uveřejněn ambiciózní plán snížení rozpočtových deficitů, a to z výše uvedených 12,7 % HDP v roce 2009 na 8,7% HDP v roce 2010. Do roku 2012 měla být míra rozpočtového deficitu stlačena pod hranici 3% HDP. Tento plán však byl ze strany Evropské unie přijat s nemalými rozpaky. V odpovědi na tuto skutečnost se řecká vláda zavázala k dalším razantním reformním krokům, pokud by výše uvedené cíle nebyly naplněny.

Postupem doby se však začala projevovat nevyhnutelnost zásahu ze strany Evropské unie či Mezinárodního měnového fondu ve formě finanční výpomoci. Aktuální otázkou tak bylo, zda tato vnější pomoc nezastaví tolik potřebné strukturální reformy a rozpočtové škrty. Finanční výpomoc ze strany Mezinárodního měnového fondu se zpočátku zdála jako nejvhodnější, neboť se v jeho případě jedná o nezávislou mezinárodní organizaci, která disponuje mnohaletými zkušenostmi s obdobnými situacemi a zároveň nepodléhá tlakům ze strany veřejnosti. Ze strany Řecka i mnohých členů jednotné evropské měny však byla žádost o pomoc směrem k Mezinárodnímu měnovému fondu vnímána jako ponižující krok.⁹⁶

Velmi kritickou oblastí řeckých veřejných financí byl též systém výběru daní a samotná daňová administrativa, která trpěla chronickým prorůstáním korupce. Reformní snahy řecké vlády a veřejnosti se tak obrátily směrem k systému výběru daní, daňovým únikům a jejich hlavním viníkům, požadující změnu systému výběru daní, jež by se zakládal na objektivních kriteriích (reálné velikosti majetku subjektů) bez ohledu na to, co tyto daňové subjekty oficiálně uvádějí v rámci svých daňových přiznání.

Jednotlivá opatření, prostřednictvím kterých mělo být dosaženo cílů postupného snižování rozpočtových deficitů, byla shrnuta do dvou hlavních úsporných „balíčků“. Tato legislativní opatření však nepřesvědčila ani finanční trhy, ani ostatní státy jednotné evropské měny. Kritika ze strany Evropské unie směřovala především proti přesvědčení

⁹⁵ The Economist : Papandreou tries to prop up the pillars (Greece's budget crisis). December 19th 2009, s. 47.

⁹⁶ The Economist : Rebuilding Greece's finances (The euro's troubles). February 6th 2010, s. 11.

řecké vlády, že stanovených makroekonomických cílů bude dosaženo spíše prostřednictvím daňového systému minimalizujícího daňové úniky a většího zdanění majetnější vrstev oproti razantním rozpočtovým škrtnům ve veřejných výdajích, především pak v penzijním systému.

S rostoucí nedůvěrou vůči efektivitě úsporných opatření řecké vlády rostl tlak finančních trhů vůči úrokovým sazbám řeckých vládních dluhopisů.

Výše zmíněné legislativní kroky byly dále následovány zvýšením horní sazby daně z přidané hodnoty (konkrétně z 19% na 21%), významným rozšířením subjektů majících povinnost vydávat daňové doklady, zvýšením zdanění pohonných hmot a tabáku, „zmrazením“ růstu penzí a zároveň snížením vánočních, velikonočních a letních platových bonusů zaměstnanců veřejného sektoru ve výši 30%.⁹⁷

Než bude přistoupeno k části, která se zaměří na stanovené podmínky a samotné poskytnutí finanční výpomoci ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu, je třeba uvést krátké zhodnocení této počáteční fáze řecké rozpočtové krize. Osobně jsem přesvědčen, a vývoj následných událostí tuto domněnku jen potvrzuje, že ani sebevíc razantní reformní kroky řecké vlády, které by byly legislativně zpracovány v co nejkratší možné době, by následnému vývoji, spočívajícímu v nutnosti řešení situaci zvnějšku, nezabránily. Na druhou stranu nelze objektivně přehlédnout skutečnost, že ze strany řecké vlády došlo na počátku této rozpočtové krize k značnému podcenění situace. Tento fakt se projevil v podobě počátečního váhání se zaváděním nepopulárních reformních kroků, které sice danou situaci zcela odvrátit nemohly, avšak minimálně mohly zmírnit rostoucí tlak nedůvěry finančních trhů, který v podobě růstu úrokových sazeb danou situaci pouze eskaloval. Řecká vláda dlouho upřednostňovala naplnění předvolebních slibů, díky kterým získala výraznou parlamentní většinu, svůj vlastní obraz v očích řeckého elektorátu a pro mnohé méně nepopulární zaměření se na příjmovou stránku státního rozpočtu, a to na úkor řešení hlavního problému řeckých veřejných financí, kterým byla naopak jejich strana výdajová.

⁹⁷ The Economist : Now comes the pain (Greece's fiscal crisis). March 6th 2010, s. 31.

4.2.2 Poskytnutí finanční pomoci ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu

I přes skutečnost, že řecká vláda ještě počátkem roku 2010 zcela razantně odmítala možnost poskytnutí finanční výpomoci ze strany Evropské unie či Mezinárodního měnového fondu a popírala její potřebnost ze strany Řecka, ukazoval se postupem doby tento krok jako zcela nevyhnutelný. Řecká vláda stále doufala, že razantní úsporné kroky, které měly směřovat k naplnění ambiciózních fiskálních cílů a snížení deficitu státního rozpočtu pod tři procentní body HDP do roku 2012, dostanou řecký veřejný dluh pod dostatečnou kontrolu. Váhání stran oficiální žádosti o finanční výpomoc však jen zhoršovalo situaci prostřednictvím klesajícího hodnocení úvěrové spolehlivosti ratingovými agenturami a odpovídajícího neustálého růstu úrokových sazeb.⁹⁸ Situace v zemi se poté značně zhoršila po uveřejnění informací evropského statistického úřadu Eurostat, dle kterých se deficit státního rozpočtu Řecka za rok 2009 vyšplhal až na 13,6 % HDP, a to oproti předpokládaným 12,7 %.

Oficiální žádosti o aktivaci finanční pomoci (již předjednaného záchranného „balíčku“) se Evropské unii a Mezinárodnímu měnovému fondu dostalo dne 23. dubna 2010. Na základě této žádosti pak Evropská komise spolu s Evropskou centrální bankou počátkem května 2010 zaujaly pozitivní stanovisko k nutnosti aktivace záchranného mechanismu. Následně byla tzv. euroskupinou (ministři hospodářství a financí tzv. eurozóny) tato výpomoc schválena a byly určeny konkrétní podmínky jejího poskytnutí.⁹⁹

V historii Evropské unie tím byla schválena první rozpočtová sanace členské země jednotné evropské měny, a to i přesto, že poskytnutí finančních pomoci jednotlivým zemím tzv. eurozóny dosud nedovolují unijní smlouvy.¹⁰⁰ Výměnou za poskytnutí této pomoci se Řecko zavázalo k tvrdým úsporným opatřením, která mají za cíl do roku 2012 ušetřit celkem 30 miliard eur, které odpovídají 11 % HDP. I přesto

⁹⁸ Řecko: pomoc od ECB nepotřebujeme [online]. Deník Mladá fronta E 15, 7. ledna 2010 [cit. 2011-09-04]. Dostupný z WWW: <<http://zpravy.e15.cz/zahranicni/ekonomika/recko-pomoc-od-ecb-nepotrebujeme>>.

⁹⁹ Řecko požádalo o pomoc EU a MMF [online]. Deník Mladá fronta E 15, 23. dubna 2010 [cit. 2011-09-04]. Dostupný z WWW: <<http://zpravy.e15.cz/zahranicni/ekonomika/recko-pozadalo-o-pomoc-eu-a-mmf>>.

¹⁰⁰ Konkrétně pak Smlouva o fungování Evropské unie. Tato problematika bude věnována závěrečná část rigorózní práce.

plán počítal s tím, že zadlužení země bude kvůli deficitnímu hospodaření i nadále stoupat, konkrétně až do roku 2013, kdy celkový vládní dluh dosáhne úrovně 150 % HDP. Poté mělo dojít k jeho postupnému poklesu. K dosažení těchto cílů měly vést pokračující škrty v platech a důchodech státních zaměstnanců, další zvýšení sazby daně z přidané hodnoty (konkrétně z 21 % na 23 %) a další desetiprocentní zvýšení některých daní spotřebních.¹⁰¹

Celková finanční výpomoc Řecku, která byla schválena na mimořádném summitu Evropské unie dne 7. května 2010, dosahuje úrovně 110 miliard eur, které budou postupně čerpány v rámci tří let, přičemž 30 miliard eur z této částky poskytne Mezinárodní měnový fond. Více jak jedna čtvrtina ze zbývajících 80 miliard eur bude poskytnuta Německem, které zároveň se schválením tohoto záchranného mechanismu i nadále volá po zavedení striktních podmínek rozpočtové kázně pro členské státy měnové unie do budoucna. Ani schválení této rekordní finanční pomoci však samo o sobě neobnovilo důvěru investorů ve společnou evropskou měnu, která se vůči americkému dolaru stále pohybuje na dlouhodobých minimech, k čemuž přispěly i několikeré protesty ze strany řecké veřejnosti proti zaváděným úsporným opatřením.

Již od samého počátku zvažování a následného schválení tohoto záchranného finančního mechanismu pro Řecko byla tato aktivita Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu předmětem bouřlivých diskusí jak ze strany národních politických reprezentací, tak ze strany odborné ekonomické veřejnosti.

Schválenou finanční výpomoc, která měla být poskytnuta Řecku v několika tranších během následujících tří let, bylo lze diskutovat především ve dvou rovinách, a to v rovině právní a ekonomické.

V rovině právní šlo o posouzení souladu takovéto pomoci s národním ústavním právem jednotlivých členských států tzv. eurozóny a taktéž s ustanoveními samotné Smlouvy o fungování Evropské unie, konkrétně pak jejího článku 125¹⁰² a tzv. No Bail

¹⁰¹ Dohodnuto: Řecko dostane rekordní pomoc [online]. Deník Mladá fronta E 15, 2. května 2010 [cit. 2011-09-04]. Dostupný z WWW: <<http://zpravy.e15.cz/zahranicni/politika/dohodnuto-recko-dostane-rekordni-pomoc>>.

¹⁰² Dle bodu 1 tohoto článku : „Unie neodpovídá za závazky ani nepřebírá závazky ústředních vlád, regionálních nebo místních orgánů nebo jiných veřejných orgánů, jiných veřejnoprávních subjektů nebo veřejných podniků kteréhokoli členského státu, pokud se nejedná o vzájemné finanční záruky pro společné uskutečňování určitého záměru. Členský stát neodpovídá za závazky ani nepřebírá závazky ústředních vlád, regionálních nebo místních orgánů nebo jiných veřejných orgánů, jiných veřejnoprávních subjektů nebo veřejných podniků jiného členského státu, aniž jsou dotčeny vzájemné finanční záruky pro společné uskutečňování určitého záměru.“

Out dodatku (dodatek zakazující finanční výpomoc jednotlivým státům ze strany Evropské unie či ostatních členských států). Posouzení tohoto souladu dokonce vyústilo v předložení žaloby směřující proti účasti Německa na poskytnutí řecké finanční pomoci Spolkovému ústavnímu soudu Spolkové republiky Německo a jejímu následnému zamítnutí ze strany tohoto soudu. Této problematice však bude věnována dostatečná pozornost v rámci závěrečné páté části předkládané práce.

V rovině ekonomické bylo třeba posoudit jednotlivé možné způsoby řešení krize veřejných financí Řecka a zároveň posoudit samotnou efektivitu zvoleného řešení do budoucna. V úvahu připadalo několik možných scénářů.

Dle prvního z nich mělo Řecko i nadále zůstat členským státem jednotné evropské měny, zároveň však mělo zůstat naplněno ustanovení výše uvedeného dodatku No Bail Out, tedy nemělo dojít k poskytnutí finanční výpomoci ze strany Evropské unie či ostatních členských států, a to jak členských států jednotné měny, tak i ostatních členských států Evropské unie. Tento scénář se však od počátku jevil jako nic neřešící a zároveň nejvíce riskantní cesta. Řecko se totiž zcela nepochybně nacházelo v situaci, kdy by ani okamžité a zcela radikální strukturální reformy nemohly odvrátit blížící se platební neschopnost a následný státní bankrot. Stran monetární politiky mělo naopak, jako člen měnové unie, svázané ruce v tom smyslu, že nemohlo sáhnout po devalvaci národní měny. Riskantnost tohoto řešení se navíc projevovala v tom směru, že problémy platební neschopnosti a následný kolaps řecké ekonomiky by znamenaly výrazný pokles kurzu jednotné evropské měny, krizi některých bankovních institucí (které byly významnými věřiteli řeckého státu) a následné rozšíření této krize do ostatních států tzv. eurozóny, jejichž rozpočtové hospodaření bylo lze označit taktéž za problematické.

Druhým možným řešením, které bylo ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu nakonec zvoleno, bylo poskytnutí dostatečné finanční výpomoci Řecku ze strany těchto dvou subjektů, a to výměnou za závazek řecké vlády k dalším výrazným strukturálním reformám veřejných financí a k naplnění stanovených fiskálních cílů. Toto řešení se zpočátku zdálo jako nejméně riskantní a zároveň uchovávací členství Řecka v měnové unii. Ve svém důsledku ovšem taktéž znamenalo faktické dotování řeckých vládních dluhů prostředky daňových poplatníků ostatních zemí jednotné evropské měny, které vyvolávalo rostoucí kritiku, především pak ze strany německé veřejnosti, neboť právě Německo se na této variantě řešení finančně

podílelo zcela zásadním způsobem. Jednotlivé tranše celkové schválené finanční výpomoci měly být Řecku vypláceny na základě striktního dodržování stanovených legislativních a fiskálních podmínek ze strany Řecka.

Třetím možným scénářem poté bylo vyloučení Řecka z rámce jednotné evropské měny, zpětné přijetí národní měny a její následná devalvace.

Osobně se domnívám, že ze strany Evropské unie mělo být jednoznačně přistoupeno ke scénáři posledně uvedenému, ovšem za současného nastavení dalších podmínek. Vyloučení Řecka z tzv. eurozóny by, dle mého názoru, výrazně a okamžitě ulehčilo kurzu jednotné měny a poskytlo Řecku možnost ovlivnit dostatečně běh budoucích událostí prostřednictvím devalvace přijaté měny národní. Zároveň by řeckou vládu donutil ke zcela radikálním rozpočtovým krokům, ke kterým, jak se později ukázalo, poskytnutá finanční výpomoc nevedla. Společně s tímto řešením by však musely jít ruku v ruce další nezbytné kroky. Jedním z nich měla být, byť mnohdy bolestivá, dohoda o odpuštění podstatné části řeckých dluhů, neboť již v době schválení finanční pomoci bylo nadmíru zřetelné, že Řecko nebude schopno v budoucnu svým závazkům dostát. Bez této dohody by řecký návrat k národní měně ztratil smysl, neboť pak by jeho poměr dluhu k HDP v nové (devalvované) měně vzrostl a pro Řeky by bylo ještě obtížnější dluh splácet. Zároveň s tímto krokem mohlo dojít, prostřednictvím prostředků určených na finanční pomoc, k sanaci těch peněžních ústavů (řeckých věřitelů), které by byly dohodou o odpuštění části řeckých vládních dluhů výrazně dotčeny.

4.2.3 Stav veřejných financí Řecka rok po poskytnutí prvního tzv. „záchranného úvěru“

Již jeden rok po poskytnutí výše specifikované finanční výpomoci začalo být nejen v odborných ekonomických kruzích zřetelné, že Řecko podmínky poskytnutí této pomoci neplní a reálně plnit ani nemůže. Jako jednu z příčin uvedeného stavu lze jednoznačně označit neochotu řecké vlády k velmi razantním úsporným ekonomickým krokům, především pak k privatizacím státního majetku a výraznému zeštíhlení zaměstnaneckého aparátu veřejné správy. Míra nezaměstnanosti zároveň během května roku 2011 dosáhla rekordních 15,9%. Hlavním důvodem neplnění striktních podmínek

nastavených Evropskou unií a Mezinárodním měnovým fondem se však ukázaly příliš optimistické předpoklady ekonomického růstu nejen v samotném Řecku, nýbrž v celé Evropské unii.¹⁰³ Dohled nad plněním podmínek byl svěřen společné komisi Evropské unie, Mezinárodního měnového fondu a Evropské centrální banky, jejíž zjištěné nedostatky několikrát ohrozily výplatu jednotlivých splátek celkové finanční výpomoci. Veřejně se taktéž během května 2011 začala diskutovat možnost restrukturalizace (či mírnější reprofilace) řeckého vládního dluhu, která byla doposud jak ze strany Řecka, tak ze strany věřitelských států striktně odmítána.

Koncem července roku 2011 se také otevřela otázka poskytnutí dalšího „záchranného úvěru“ pro Řecko. Ten měl, dle původních představ Evropské unie, dosáhnout až 109 mld. eur, nahradit úvěr současný a platit do poloviny roku 2014 s tím, že by se ho omezeně zúčastnili i investoři soukromého sektoru.¹⁰⁴ Účast soukromého sektoru má přitom spočívat v odpuštění alespoň 21% řeckých dluhů. Proti možnému poskytnutí dalšího úvěru se však hned zpočátku postavilo Slovensko, jakožto člen Evropské unie a tzv. eurozóny, které se nepodílelo ani na prvním „záchranném úvěru“ z května roku 2010. Zatímco však první úvěr byl Řecku poskytnut na základě formálně bilaterálních půjček členských zemí měnové unie, nový úvěrový balík měl být financován již prostřednictvím nově vzniklého Evropského nástroje finanční stability (EFSF)¹⁰⁵, jehož založení Slovensko podpořilo a na němž se taktéž finančně podílí.¹⁰⁶

Během června roku 2011 byl ze strany řecké vlády taktéž schválen další program úspor, které mají Řecku přinést v průběhu následujících pěti let 28 miliard eur. Program počítá s výrazným snížením počtu zaměstnanců veřejného sektoru, restrukturalizací nebo uzavřením veřejných podniků a se změnami v platbách sociálních dávek. Na straně příjmů by měla vláda vedle privatizace (schválený privatizační program v hodnotě 50 miliard eur) omezit daňové výjimky, zvýšit majetkové daně a

¹⁰³ Řecko v další krizi: Neplní podmínky pomoci a má rekordní nezaměstnanost [online]. Hospodářské noviny IHNE D, 12. května 2011 [cit. 2011-09-28]. Dostupný z WWW: <<http://byznys.ihned.cz/zpravodajstvi-svet/c1-51833100-recko-v-dalsi-krizi-neplni-podminky-pomoci-a-ma-rekordni-nezamestnanost>>.

¹⁰⁴ Řecko dostane další záchranný úvěr od eurozóny, zajistí mu peníze na tři roky [online]. Hospodářské noviny IHNE D, 2. června 2011 [cit. 2011-09-28]. Dostupný z WWW: <<http://byznys.ihned.cz/zpravodajstvi-krize/c1-52004070-recko-dostane-dalsi-zachranny-uver-od-eurozony-zajisti-mu-penize-na-tri-roky>>.

¹⁰⁵ Jehož vznik a fungování bude podrobně popsán v závěrečné části rigorózní práce.

¹⁰⁶ Druhá půjčka pro Řecko v ohrožení. Slovensko se postavilo proti ní [online]. Hospodářské noviny IHNE D, 7. června 2011 [cit. 2011-09-28]. Dostupný z WWW: <<http://byznys.ihned.cz/zpravodajstvi-krize/c1-52034280-druha-pujcka-pro-recko-v-ohrozeni-slovensko-se-postavilo-proti-ni>>.

pokročit v boji s daňovými úniky.¹⁰⁷ Odsouhlasení těchto úsporných opatření řeckým parlamentem bylo taktéž nezbytnou podmínkou pro zajištění dalších půjček od členských států měnové unie a Mezinárodního měnového fondu.

Ani přes tyto zásadní kroky ze strany řecké vlády nedošlo k naplnění fiskálních cílů, které si tato země stanovila. Rozpočtový deficit pouze řecké centrální vlády se od ledna do května meziročně prohloubil o 13 procent a činil 10,28 miliard eur (asi 247,9 miliard korun), a to oproti předpokládané výši 9,07 miliard eur celkového vládního dluhu.

Nejistou se do budoucna ukázala také finanční podpora Řecka ze strany Mezinárodního měnového fondu. Návrhy na zdvojnásobení jeho jmění tak, aby byl schopen účinně pomoci nejen Řecku, nýbrž i ostatním zemím nacházejícím se v krizi, byly striktně odmítnuty ze strany Spojených států amerických a Kanady.

Ukazuje se tak, že Evropská unie musí do budoucna sama najít účinné a dlouhodobě udržitelné řešení dluhové krize nejen v Řecku, ale i v ostatních členských zemích. Řeckou dluhovou krizi navíc nelze vyřešit bez současných odpisů podstatné části řeckých dluhů, a to zřejmě ve vyšší míře, než se původně předpokládalo.¹⁰⁸ Nastavení základních kontur řešení dluhové krize členských států jednotné evropské měny tak měl poskytnout summit Evropské unie koncem října roku 2011.

4.2.4 Restrukturalizace dluhů řeckého státu jako jediné možné řešení do budoucna

Pokud ještě v květnu roku 2010 mohla být dluhová krize řeckého státu řešena ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu mnoha zcela rozdílnými způsoby, které byly naznačeny výše, jeden rok po poskytnutí tzv. záchranného úvěru se situace podstatně změnila a paleta možných scénářů do budoucna zúžila. Hlavními důvody této situace jsou následný ekonomický vývoj nejen v Řecku, ale taktéž v rámci

¹⁰⁷ Atény vyrazí vstříc miliardové záchraně. Řecká vláda schválila bolestné úspory [online]. Hospodářské noviny IHNED, 9. června 2011 [cit. 2011-09-28]. Dostupný z WWW: <<http://byznys.ihned.cz/zpravodajstvi-evropa/c1-52057770-ateny-vyrazi-vstric-miliardove-zachrane-recka-vlada-schvalila-bolestne-uspory>>.

¹⁰⁸ Řecku je třeba odpustit dluhy, říká Schäuble [online]. Lidové noviny, 17. října 2011 [cit. 2011-10-17]. Dostupný z WWW: <http://byznys.lidovky.cz/recku-je-treba-odpustit-dluhy-rika-schauble-feg-statni-pokladna.asp?c=A111016_211119_statni-pokladna_sk>.

celé Evropské unie, nesplnění ambiciózních fiskálních cílů a úsporných opatření a příliš velká finanční angažovanost Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu na vyřešení řecké dluhové krize představovaná finančními prostředky prvního tzv. záchranného úvěru.

Taktéž ještě koncem listopadu roku 2010 byli soukromí investoři, prostřednictvím ministrů financí pěti největších členských států Evropské unie, ujištěni, že jakákoli participace v podobě restrukturalizace dluhů řeckého státu nebude na pořadu dne minimálně do poloviny roku 2013. Naplnění tohoto slibu ze strany Evropské unie či tzv. eurozóny se však ve světle posledního vývoje ukazuje jako nereálné. Správa dluhů řeckého státu se rapidně zhoršuje měsíc od měsíce a reálně hrozí, že se brzy zcela vymkne kontrole.

Ukázalo se tak, že řešení dluhové krize Řecka prostřednictvím restrukturalizace jeho dluhů je pouze otázkou času a zároveň jediným možným řešením do budoucna, pokud se Evropská unie spolu s Mezinárodním měnovým fondem nechce ubírat cestou poskytování tzv. záchranných úvěrů na dobu neurčitou. Při volbě jednoho z řešení dluhové krize vyvstávají tři zcela zásadní rizika. Prvním z nich je obava z rozšíření této dluhové krize do dalších států, jejichž fiskální disciplína se ukazuje taktéž jako problematická, resp. obava, že oči investorů se následně obrátí od Řecka směrem na ostatní státy měnové unie, jakými jsou kupříkladu Irsko, Portugalsko, Španělsko a Itálie. Druhou z obav je dopad zvoleného řešení na soukromé investory, především pak evropské banky, které drží ve svém vlastnictví značný podíl řeckých státních dluhopisů. Třetí a jistě nikoli poslední obavou je otázka, zda takový krok výrazně nepoškodí pověst jednotné evropské měny a nepodkope tak základy samotné měnové unie.

Taktéž se stává evidentním, že řešení prostřednictvím nastavení stálého mechanismu plné finanční podpory ze strany vnějších subjektů těmto rizikům zcela zabránit nemůže. To se ostatně ukázalo na příkladu Řecka, u něhož poskytnutí tzv. záchranného úvěru samo o sobě nezabránilo rozšíření dluhové krize do Irska a Portugalska, které byly později nuceny taktéž o podobnou finanční pomoc požádat. Stran možného negativního dopadu zvoleného řešení na evropský bankovní systém je třeba konstatovat, že těmto subjektům byla poskytnuta doba více jak jednoho roku (od května roku 2010) k tomu, aby se na možný pokles hodnot jimi držaných dluhopisů připravily, a to buď formou prodeje či jejich zajištění. Tato opatření pochopitelně

nemohou zbavit bankovní ústavy všech rizik spojených s významnou věřitelskou pozicí řeckých státních dluhů, ovšem mohou tato rizika značně redukovat.

Uvedený předpoklad potvrdila i konečná dohoda, která byla výsledkem summitu Evropské unie z konce října roku 2011.¹⁰⁹ Ta představuje, prozatím pouze obecnou, strategii pro řešení dluhové krize Řecka a opírá se o tři základní pilíře. Prvním z nich je zvýšení efektivity Evropského nástroje finanční stability, který by měl, dle závěrů summitu, pomocí tzv. „pákového efektu“ získat finanční prostředky ve výši až jednoho bilionu eur, a to aniž by se navyšovaly současné garance členských států.¹¹⁰ Druhým pilířem, pro samotné Řecko zcela zásadním, je dohoda vzniklá mezi evropskými bankami a Evropskou unií, na základě které by mělo dojít k dobrovolnému odpisu přibližně 50% řeckých dluhů držených těmito soukromými investory, jejímž důsledkem by se měl celkový řecký vládní dluh snížit až o 100 miliard eur. Cílem těchto opatření je tak zredukování řeckého zadlužení na úroveň 120% řeckého HDP v roce 2020. Je však nutno dodat, že tento odpis se týká pouze investorů soukromých. Netýká se půjček od mezinárodních společenství. Celkové zadlužení země se tedy sníží pouze cca o 30%. Třetím pilířem dohody, který musí nezbytně doprovázet dvě předešlá opatření, je poté společná shoda na požadavku navýšení tzv. kapitálové přiměřenosti evropských bank na 9%. Toto kritérium by přitom ze strany evropských bank mělo být splněno do poloviny roku 2012. Nakolik bude bankovní rekapitalizace finančně náročná, ukáží teprve budoucí měsíce. Evropské bankovní instituce by se tyto prostředky měly, dle předpokladů summitu, pokusit předně získat prostřednictvím trhu či soukromých investorů. Pokud by uvedené zdroje z jakýchkoli důvodů selhaly, měla by nastoupit na jejich místo finanční pomoc národních vlád. Teprve až poslední možností by mělo být využití prostředků ze samotného Evropského nástroje finanční stability.¹¹¹

Další otázkou zůstává, zda výše specifikovaná dohoda mezi bankami a Evropskou unií povede k označení situace v Řecku za bankrot ze strany Mezinárodní asociace pro swapy a deriváty (ISDA). Pokud by se tak totiž stalo, někteří z investorů by se mohli dočkat vyplacení pojistek za své investice do řeckých dluhopisů díky

¹⁰⁹ Way out of the debt crisis [online]. European Council, 26. října 2011 [cit. 2011-10-31]. Dostupný z WWW: <<http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/way-out-of-the-debt-crisis.aspx?lang=en>>.

¹¹⁰ Samotná geneze EFSF bude předmětem zájmu závěrečné části této práce.

¹¹¹ Výsledek summitu: banky seškrtnají polovinu řeckých dluhů [online]. Lidové noviny, 26. října 2011 [cit. 2011-10-31]. Dostupný z WWW: <http://byznys.lidovky.cz/vysledek-summitu-banky-seskrtnaji-polovinu-reckych-dluhu-pm3-/firmy-trhy.asp?c=A111026_202138_firmy-trhy_ape>.

pojistkám CDS - „Credit Default Swap“ (Swap úvěrového selhání), což je OTC úvěrová opce, u níž prodávající úvěrového rizika platí kupujícímu úvěrového rizika periodické platby a v případě určité úvěrové události, které jsou definovány ISDA, určitého referenčního aktiva od něho obdrží částku hotovostního vypořádání. Na druhé straně čistá hodnota CDS, aktuálně se pohybující okolo 4 miliard eur, je zanedbatelná oproti celkovému řeckému zadlužení, které aktuálně dosahuje výše cca 350 miliard eur.¹¹²

Již méně se veřejně diskutuje případný faktický průběh samotné restrukturalizace a jeho možná úskalí. Inspirací se mohou přirozeně stát jednotlivé případy restrukturalizací státních zadlužení, které se udály v minulosti. Oproti nim je ovšem třeba zmínit některá specifika řeckého případu.

Stran finančních aspektů možné restrukturalizace řeckých vládních dluhopisů je třeba uvést následující. Celkové zadlužení řeckého státu dosahuje již výše zmíněné hranice cca 350 miliard eur. Důležité je podotknout, že naprostá většina této sumy je tvořena státními dluhopisy, jen v nepatrné výši poté státními pokladničními poukázkami. Prakticky celá suma tohoto dluhu dále zní na společnou měnu euro. Pouze cca 2% jsou denominována v amerických dolarech, japonských jenech či švýcarských francích. Informace týkající se držitelů těchto dluhopisů jsou pouze neoficiální. Odhaduje se však, že největší expozice mají německé a francouzské banky. Rozsah dluhopisů, které by se měly nacházet v rukou neinstitucionálních investorů, by měl být minimální.

Co se týče právních aspektů průběhu restrukturalizace, klíčovou otázkou je, jakému právnímu řádu podléhají řecké státní cenné papíry tvořící celkové zadlužení země. V tomto směru je třeba zmínit, že okolo 90% celkové sumy podléhá řeckému právnímu řádu. Nutno bude uvážit také možný právní dopad ustanovení jednotlivých řeckých státních dluhopisů, především pak tzv. doložek o společném postupu věřitelů či ustanovení upravujících postup věřitelů v případě prodlení, tzv. defaultu.

Mezi výhodami, kterými disponuje řecký stát a které mohou případný průběh restrukturalizace podstatně usnadnit, lze zmínit následující aspekty. Jak již bylo zmíněno výše, naprostá většina řeckého zadlužení je tvořena státními dluhopisy, jak tomu bylo například i v případě restrukturalizací uskutečněných ve státech jako je Argentina (2001-2005), Ekvádor (2000) a Uruguay (2003). Řecko tak má šanci vyhnout

¹¹² Jílek, J.: Finanční a komoditní deriváty v praxi. 2. upravené vydání. Praha : GRADA Publishing, a.s., 2010, s. 538.

se složitostí a případné rivalitě mezi věřiteli způsobené odlišným zacházením. Dalším pozitivním aspektem je skutečnost, že údaje týkající se řeckého dluhu jsou neustále aktualizovány, neboť dlouhá časová prodleva mezi vznikem situace tzv. defaultu a počátkem samotné restrukturalizace často činí samotný průběh o poznání složitějším. To se ukázalo na případech Libérie (2009) a Iráku (2005-2008). Nezanedbatelnou a patrně zcela klíčovou předností řeckého zadlužení je taktéž jeho významná mezinárodní finanční podpora. Stejně tak výše nastíněná věřitelská struktura a rozhodné právo jsou skutečnostmi, které mohou průběh restrukturalizace značně ulehčit.

Naopak mezi negativními stránkami spojenými s průběhem tzv. haircutu (odpisu části řeckých dluhů) lze uvést fakt, že cca 30% řeckých státních dluhopisů se s největší pravděpodobností nachází v rukou řeckých institucionálních investorů. Restrukturalizace, která se významně dotkne hodnoty řeckých dluhopisů, značně postihne domácí finanční sektor Řecka. Možným úskalím je též skutečnost, že řecký dluh je denominován ve společné evropské měně, která je sdílena s některými z ostatních členských států Evropské unie. Když v 80. letech Mexiko a Filipíny restrukturalizovaly své dluhy znějící v amerických dolarech, nikdo na základě této události neztratil důvěru v tuto měnu. Restrukturalizace řeckého zadlužení ovšem stejné ujištění zaručit nemůže.¹¹³

4.2.5 Shrnutí a zhodnocení aktuální situace tzv. dluhové krize Řecka

Více jak jeden rok po vypuknutí dluhové krize, která se stala spouštěcím mechanismem pro dosud nepředstavitelné kolektivní řešení ze strany Evropské unie v podobě tzv. záchranných úvěrů, se Helénská republika nachází v počáteční přípravné fázi restrukturalizačního plánu svého zadlužení, který má za cíl znovuzískat důvěryhodnost tohoto státu v očích světových finančních trhů, a zajistit mu tak rozpočtově udržitelnou a stabilní budoucnost.

Cílem uvedeného opatření má být, jak bylo výše naznačeno, redukce celkového zadlužení na úroveň 120% řeckého HDP v roce 2020. Otázkou ovšem zůstává, zda

¹¹³ Greek Debt – The Endgame Scenarios, How to Restructure Greek Debt [online]. Buchheit, Lee C., Gulati, Mitu G., 18. dubna 2011 [cit. 2011-11-05]. Dostupný z WWW: <http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=660029082067075126114105070126087113007059056088020045126118016097090095104094118005013117053102018063007117121005029121067028112038078013065116013121095115125064026076042098113099114111127088119099122&EXT=pdf.>>

redukce takového rozsahu bude dostačující, neboť právě hranice 120% HDP celkového zadlužení Řecka vyvolala v květnu roku 2010 počátek samotné dluhové krize tohoto středomořského státu. Bude tedy v roce 2020 dostatečnou zárukou pro znovunabytí důvěryhodnosti? S dosažením této hranice je navíc spojena otázka samotného průběhu restrukturalizace tak, jak byla summitem Evropské unie schválena. Dle dohodnutého scénáře má totiž jít o restrukturalizaci dobrovolnou a není tedy jisté, zda bude vůbec zmíněných cílů dosaženo.

Ke zdárnému nalezení cesty ven z dluhové krize nepřispívá ani politická nestabilita řeckého státu, jejímiž svědky v posledních měsících jsme. Původní požadavek řecké vlády na konání referenda, které mělo schválit zahraniční finanční výpomoc tak, jak byla definována výsledky říjnového summitu Evropské unie, se stal osudným pro stávající kabinet složený z většinových socialistů. Nahradil ji tak přechodný koaliční kabinet, do jehož působení se zapojí taktéž opoziční konzervativci. Ten by měl zemi dovést až k předčasným volbám, které by se měly uskutečnit během února roku 2012. Demise stávající socialistické vlády byla způsobena především silným vnitropolitickým a mezinárodním tlakem na stažení požadavku referenda, jehož negativní výsledek by pro Řecko, dle mého mínění, de facto znamenal opuštění nejen tzv. eurozóny, nýbrž s největší pravděpodobností i Evropské unie.

Řecký stát aktuálně směřuje k řešení své situace prostřednictvím restrukturalizace dluhů, která bude spočívat v dobrovolném odpisu významné části nominální hodnoty řeckých státních dluhopisů ze strany soukromých investorů. Osobně se domnívám, že tento krok je pouze předstupněm skutečného budoucího řešení, které bude spočívat v podstatně výraznějších odpisech nejen soukromých investorů, nýbrž i investorů institucionálních. Redukce zadlužení země na úroveň 120% jejího HDP v roce 2020 totiž do budoucna nemůže, dle mého soudu, zajistit dostatečnou důvěru světových finančních trhů, která by opět učinila Řecko nezávislé na permanentní zahraniční výpomoci a zajistila mu dostatečný přísun financování pro budoucí řádné rozpočtové hospodaření. Výsledky říjnového summitu Evropské unie, které jsou již v pořadí sedmým plánem na řešení dluhové situace Řecka, tak jistě nejsou na této cestě krokem posledním.

4.3 Rozpočtová krize Irska

4.3.1 Obecně k irské dluhové krizi a rozdílů oproti dluhové krizi Řecka

V pořadí druhým státem tzv. eurozóny, který byl nucen požádat o finanční výpomoc ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu, bylo Irsko. Ze státu, který se během osmdesátých let minulého století potýkal s pomalým ekonomickým růstem, vysokou migrací státních příslušníků za prací do zahraničí a velkou chudobou, se postupem doby, především pak díky členství v Evropské unii a měnové unii, stal druhý nejbohatší stát Evropské unie. Během listopadu roku 2010 byl ovšem tzv. „Keltský tygr“, jak bylo někdy Irsku díky jeho ekonomickému úspěchu přezdíváno, donucen, po vzoru Řecka, požádat o mezinárodní finanční pomoc ve formě tzv. záchranného úvěru, a to v celkové výši 85 miliard eur.

V mnoha ohledech můžeme najít společné znaky mezi dluhovou krizí v Irsku a Řecku. Jedním z nich je například předpokládaná potřebná výše tzv. záchranného úvěru. Ta je v případě schválené pomoci Řecku prozatím vyšší a situace je taktéž modifikována budoucí možnou restrukturalizací řeckého dluhu, otázkou ovšem zůstává, zda výše záchranného úvěru poskytnutého Irsku je již definitivní. Shodné jsou taktéž příznaky, které v konečné fázi dluhových krizí eskalovaly již tak negativní rozpočtové hospodaření obou zemí. I v případě Irska totiž došlo k výraznému zhoršení důvěry finančních trhů, které způsobilo zdražení úvěrového financování státu. Rozdílné jsou naopak hlavní příčiny, které vedly k takovému stavu státního rozpočtového hospodaření, který si vyžádal mezinárodní finanční zásah. V případě Řecka bylo hlavní příčinou krátkozraké a neodpovědné hospodaření sociálního státu. V případě Irska se sice podařilo, prostřednictvím nízkého korporátního zdanění, přivést do země velký počet investorů, zároveň ovšem bylo vytvořeno prostředí nadměrné úvěrové expanze v irském bankovním sektoru, jejíž příčinou byly extrémně nízké úrokové sazby, které byly výsledkem politiky Evropské centrální banky. Tyto aspekty vedly postupem doby k poměrně nízkému příjmu z daní a zamoření irských domácností dluhy a úvěry, které se spolu se začátkem finanční krize a prasknutím tzv. „hypoteční bubliny“ staly pro většinu z nich prakticky nesplacitelnými. S tím souvisí i další odlišnost od průběhu dluhové krize Řecka, neboť zatímco v případě Řecka jsou prostředky záchranného

úvěru čerpány z velké části na běžný provoz státu, přirozeně včetně jeho dluhové služby, Irsko využívá uvedené prostředky především k sanaci bankovního sektoru, který utrpěl hypoteční krizí a s ní spojeným nesplácením hypotečních úvěrů.¹¹⁴

4.3.2 Příčiny irské dluhové krize, poskytnutí tzv. záchranného úvěru ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu a nutná rozpočtová opatření irské vlády do budoucna

Na základě výše zmíněných důsledků finanční krize, která postihla irský bankovní sektor, bylo Irsko nuceno přistoupit k výrazné rekapitalizaci několika stěžejních bankovních institucí, což přispělo nejen k dalšímu zadlužení země (neboť nezbytné kroky k sanaci irského bankovního systému stály do té doby daňové poplatníky celkem 45 miliard eur), nýbrž taktéž ke snížení hodnocení úvěrové spolehlivosti země ratingovými agenturami, jehož důsledkem bylo odpovídající zdražení dluhového financování země. Během září roku 2010 tak úrokové sazby irských státních dluhopisů s desetiletou splatností dosáhly hranice 6%.¹¹⁵

Ještě koncem roku 2009 se zdálo, že Irsko důsledky finanční krize (a s ní spojené krize bankovního sektoru) překonalo, neboť irská ekonomika ve třetím čtvrtletí tohoto roku začala mírným tempem (0,3%) růst. Taktéž bylo ze strany irské vlády oznámeno, že deficit státního rozpočtu za rok 2009 bude nižší o 620 milionů eur, než se původně předpokládalo. Nezaměstnanost však i v tomto období neustále, i když mírnějším tempem, rostla. Během června roku 2009 dosáhla 12%.¹¹⁶ Následný vývoj veřejných financí Irska během roku 2010, kdy jeho rozpočtový deficit dosáhl 32% HDP a stal se tak rekordním schodkem v novodobé evropské historii, ukázal, že se tato země bez finančního zásahu zvnějšku neobejde. Celkový vládní dluh v roce 2010 dosáhl přitom úrovně 92,6% HDP.¹¹⁷

¹¹⁴ Najděte pět rozdílů mezi krachem Irska a bankrotem Řecka [online]. Internetový deník Aktuálně.cz, 22. listopadu 2010 [cit. 2011-11-15]. Dostupný z WWW: <http://aktualne.centrum.cz/ekonomika/grafika/2010/11/22/najdete-pet-rozdilu-mezi-krachem-irska-a-bankrotem/>.

¹¹⁵ The Economist : Much pain, little gain (Irish politics). September 11th 2010, s. 27.

¹¹⁶ The Economist : Green shoots (The Irish economy). January 23rd 2010, s. 28,29.

¹¹⁷ Jednotlivá data jsou zpracována v grafické příloze č. 2 rigorózní práce.

Koncem listopadu roku 2010 bylo Irsko nuceno zařadit se po bok Řecka a oficiálně požádat o poskytnutí finanční pomoci ze strany Mezinárodního měnového fondu a Evropské unie, tentokrát však již přímo z tzv. Evropského nástroje finanční stability (EFSF). Celková výše tzv. záchranného úvěru má v budoucnu dosáhnout výše 85 miliard eur. Část těchto finančních prostředků (celkem cca 35 miliard eur) bude směřována k sanaci irského bankovního sektoru, zbytek pak k ozdravení irských veřejných financí. Z celkové sumy poskytne Mezinárodní měnový fond 22,5 miliard eur, Evropská unie pak 45 miliard eur a zbylých 17,5 miliard eur na pomoc bankovnímu sektoru má v rozpočtu během následujících čtyř let najít samotné Irsko.

Mezinárodní finanční pomoc je i v případě Irska poskytována po jednotlivých tranších, a to v závislosti na tom, jak tato země, výměnou za poskytnuté prostředky, plní plány úsporných rozpočtových opatření. Jejich praktické legislativní provedení se však stalo úkolem již nové irské vlády, která vzešla z voleb dne 25. 2. 2011 a jejichž výsledky byly veřejným projevem nesouhlasu s dosavadním způsobem vládnutí, které z velké míry zapříčinilo nynější stav irských veřejných financí. Nutno též dodat, že obě politická seskupení tvořící nynější koaliční vládu získala značnou volební podporu taktéž díky kritice podmínek (především pak úrokové sazby ve výši 5,8% vztahující se na část 45 miliard eur), za nichž byla mezinárodní finanční pomoc poskytnuta a které byly vyjednány vládou předchozí. Nová koaliční vláda si mimo jiné vzala za cíl zrušení horní komory irského parlamentu, snížení počtu členů dolní parlamentní komory a vytvoření nezávislé „fiskální rady“, která bude dohlížet na rozpočtový proces v zemi.

Klíčovým fiskálním cílem podmiňujícím poskytnutí záchranného úvěru Irsku je snížení deficitu státního rozpočtu pod 3% v roce 2014. Prvním krokem k naplnění této priority bylo představení státního rozpočtu na rok 2011, a to ještě předchozím irským kabinetem. Ten měl zajistit celkové úspory ve výši 6 miliard eur. Dvě třetiny této sumy měly být získány prostřednictvím škrťů na výdajové straně rozpočtu, např. snížením naprosté většiny dávek sociálního systému o 4%. Penzijní systém zůstal prozatím úspornými opatřeními nedotčen.¹¹⁸ V obecnější rovině pak úkolem nové irské vlády na cestě z dluhové krize bude udržení stávajícího nízkého zdanění zisku, které je terčem kritiky především ze strany Francie a Německa, vytvoření podmínek pro přímé zahraniční investice, pokračující investice do systému vyššího vzdělávání, vytvoření

¹¹⁸ The Economist : Enda the party (Ireland's new government). March 5th 2011, s. 32,33.

pružného pracovního trhu, a tím zvýšení konkurenceschopnosti země. Během prosince roku 2011 bude též představen státní rozpočet na rok 2012, prostřednictvím něhož plánuje irská vláda během následujícího roku úsporná opatření v rozsahu 3,8 miliard eur. Celkové úspory během následujících čtyř let by měly, dle představ vlády, dosáhnout výše 12,4 miliard eur.¹¹⁹

4.3.3 Shrnutí a zhodnocení aktuální situace tzv. dluhové krize Irska

Pro shrnutí a závěrečné zhodnocení irské dluhové krize lze, stejně jako na počátku tohoto pojednání, zvolit metodu komparace s obdobnou situací v Řecku. Zatímco v případě Řecka dochází k pravidelnému neplnění podmínek nastavených ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu pro poskytnutí finanční pomoci, Irsko tyto podmínky úspěšně plní, a to i přesto, že jejich parametry jsou, minimálně v oblasti snižování deficitu státního rozpočtu, velice ambiciózní a zároveň také terčem kritiky stávající irské vlády a irské veřejnosti.

Hlavním důvodem vzniku dluhové krize v Irsku bylo zatížení státních rozpočtů výdaji na sanaci irského bankovního sektoru, který utrpěl významné ztráty, a to jako důsledek celosvětové finanční a hypoteční krize, zatímco v případě Řecka bylo příčinou stávající situace mnohaleté neodpovědné rozpočtové hospodaření, štědrý sociální systém, předvolební populistické výdaje řeckých vlád a taktéž každoroční schodkové hospodaření státního rozpočtu. Tyto aspekty se též odráží v druhu ekonomických opatření, která jsou obě země nuceny na cestě z dluhové krize učinit. Zatímco v případě Řecka musí dojít k radikálním škrtnům na výdajové straně státního rozpočtu, k rozsáhlé privatizaci státního majetku, navyšování některých sazeb daní a efektivnímu boji s korupcí, Irsko se musí zaměřit na obecné ozdravení své ekonomiky, zvýšení konkurenceschopnosti země a rekapitalizaci svého bankovního sektoru.

Do budoucna je pro Řecko rizikem neplnění nastavených podmínek záchranného úvěru, neúspěch dobrovolné restrukturalizace jeho zadlužení, otázka, zda výše těchto odpisů bude dostatečná a z toho vyplývající a stále hrozící riziko státního bankrotu.

¹¹⁹ Irská ekonomika poroste pomaleji, země prohloubí úsporná opatření [online]. Deník Mladá fronta E 15, 4. listopadu 2011 [cit. 2011-11-18]. Dostupný z WWW: <<http://zpravy.e15.cz/zahranicni/ekonomika/irska-ekonomika-poroste-pomaleji-zeme-prohloubi-usporna-opatreni-714823>>.

Irsko prozatím podmínky poskytnutí úvěru úspěšně plní, daří se mu naplňovat úsporná opatření (která by měla zajistit dostatek financí na ozdravení irských bank) a existuje taktéž reálná šance, že by Irsko prostředky záchranného úvěru mohlo v budoucnu splatit. Zatímco v případě Řecka se jedná o rizika neúspěchu vnitřního charakteru, Irsko je vystaveno spíše rizikům vnějším, především pak hroící celoevropské recesi, která by značně zkomplikovala úsilí této země na cestě ven z dluhové krize.

4.4 Rozpočtová krize Portugalska

4.4.1 Obecně k vývoji veřejných financí a politického dění do poskytnutí tzv. záchranného úvěru

Třetí a doposud poslední členskou zemí jednotné evropské měny, která byla nucena přistoupit k oficiální žádosti o mezinárodní finanční pomoc, byla Portugalská republika. Vývoj veřejných financí tohoto státu byl do značné míry poznamenán nízkým růstem portugalské ekonomiky od roku 2001, který doprovázela rostoucí nezaměstnanost a klesající ekonomická aktivita. Relativní zlepšení ekonomické situace země během let 2006 a 2007 bylo brzy ukončeno důsledky celosvětové finanční krize v roce 2008.

Záhy po poskytnutí tzv. záchranného úvěru Irsku koncem roku 2010 se pozornost investorů obrátila směrem k Portugalsku. Portugalská vláda však ještě počátkem roku 2011 oficiálně odmítala spekulace o nutnosti vnějších finančních zásahů. Naopak poukazovala na nutnost znovuzískání důvěry finančních trhů, neboť úroková sazba výnosů portugalských státních dluhopisů neustále nezadržitelně rostla.¹²⁰ K naplnění tohoto cíle mělo vést, mimo jiné, taktéž schválení úsporných opatření v rámci státního rozpočtu na rok 2011.¹²¹ Během ledna roku 2011 již úroková sazba portugalských státních dluhopisů s desetiletou splatností přesáhla úroveň 7%. Portugalská vláda však i nadále odmítala spekulace o nutnosti tzv. bail-outu.

¹²⁰ Ta se ještě počátkem měsíce prosince roku 2010 pohybovala kolem úrovně 5,3%.

¹²¹ Global financial markets rise amid bail-out rumours [online]. BBC News Business, 1. prosince 2010 [cit. 2011-11-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.bbc.co.uk/news/business-11884132>>.

Situace se však radikálně změnila koncem března roku 2011. Všech pět opozičních parlamentních stran totiž odmítlo plán úsporných rozpočtových opatření na rok 2011. Ty měly výrazně krátit výdaje v oblasti sociálního systému státu, konkrétně pak důchodů vyplácených státem a přesahujících 1.500 eur. Dále mělo dojít ke zvýšení některých daní, škrtům ve státních výdajích určených na budování infrastruktury a zdravotnického systému a liberalizaci pracovního trhu. Na základě uvedených okolností došlo následně k rezignaci ministerského předsedy, který svou pozici podmínil schválením úsporných opatření.¹²² Politická nestabilita tak jen zhoršila pozici tohoto jihoevropského státu na světových finančních trzích a nasměrovala zemi směrem k nutnosti využití mezinárodní finanční pomoci.

4.4.2 Žádost o mezinárodní finanční pomoc

Portugalská vláda v demisi oficiálně požádala dne 6. dubna 2011 Evropskou unii a Mezinárodní měnový fond o poskytnutí tzv. záchranného úvěru po vzoru Řecka a Irska. Posledním z důvodů, které tuto zemi utvrdily v předsvědčení o nutnosti vnějšího zásahu, bylo zveřejnění výsledků hospodaření státního rozpočtu za rok 2010 a nedodržení stanoveného deficitu.¹²³ Ten neměl dle předpokladů přesáhnout hranici 7% HDP, avšak ve skutečnosti dosáhl úrovně 9,1% HDP.¹²⁴

V první polovině května roku 2011 bylo dosaženo dohody ohledně výše a podmínek poskytnutí uvedeného úvěru. Celková výše finančních prostředků poskytnutých ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu má dosáhnout 78 miliard eur (52 miliard eur bude poskytnuto ze strany EU, zbytek MMF) a bude rozdělena na několik tranší, které mají být vypláceny během následujících tří let od schválení. Spolu s tím se Portugalsko zavázalo, mimo jiné, k postupnému snižování deficitů státních rozpočtů. Ty by měly dosáhnout 5,9% HDP v roce 2011, 4,5% HDP v roce 2012 a 3% HDP v roce 2013. Nutno též dodat, že 12 miliard eur z celkové výše tzv. záchranného úvěru bude poskytnuto národnímu bankovnímu sektoru.

¹²² Portugal PM Socrates' resignation overshadows EU summit [online]. BBC News Business, 24. března 2011 [cit. 2011-11-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12845668>>.

¹²³ Jednotlivá data jsou zpracována v grafické příloze č. 2 rigorózní práce.

¹²⁴ Portugal calls for EU financial bail-out [online]. BBC News Business, 6. dubna 2011 [cit. 2011-11-29]. Dostupný z WWW: <<http://www.bbc.co.uk/news/business-12993318>>.

Mezi úspornými opatřeními, která jsou podmínkou poskytnutí jednotlivých tranší v budoucnu, lze zmínit zmrazení platů ve veřejném sektoru, zrušení vánočních náhrad, zrušení 13. a 14. platů, zvýšení některých spotřebních daní, zvýšení sazby DPH na 23%, privatizace státních podílů v energetických společnostech, prodej národní letecké společnosti TAP Air Portugal, redukce štědrých důchodů poskytovaných státem a omezení maximální délky poskytování podpory v nezaměstnanosti ze třech let na 18 měsíců.¹²⁵

Výsledky parlamentních voleb, které se uskutečnily počátkem června roku 2011, znamenaly konec dosavadní menšinové socialistické vlády. Vítězní opoziční sociální demokraté se přitom zavázali k nastartování bezprecedentních škrťů ve veřejných výdajích. V následujících dvou volebních obdobích by tak portugalský stát měl snížit výdaje svého státního rozpočtu o cca 40%.

4.4.3 Následný vývoj a zhodnocení aktuální situace Portugalska

Vzhledem k tomu, že žádost Portugalska o poskytnutí tzv. záchranného úvěru a dohoda stran podmínek vyplácení jeho jednotlivých tranší byla uzavřena teprve během května roku 2011, bylo by velmi předčasné činit závěry ohledně následného i budoucího vývoje veřejných financí v této jihoevropské zemi. Na základě první oficiální analýzy plnění podmínek poskytnutí mezinárodní finanční pomoci, která proběhla v srpnu roku 2011 a jejíž výsledky byly zveřejněny o měsíc později, byla konstatována jak ze strany Mezinárodního měnového fondu, tak ze strany Evropské unie spokojenost s dosavadním průběhem schvalování jednotlivých úsporných opatření.

Otázkou, která i přesto zůstává otevřena, je především splnění ambiciózních fiskálních cílů, které si pro rok 2011 portugalská vláda stanovila. Nejenže k tomuto závazku došlo až v souvislosti s žádostí o vnější finanční asistenci, tedy v měsíci květnu, nýbrž parlamentní volby proběhlé v červnu roku 2011 daly současnému portugalskému kabinetu možnost ovlivnit tyto fiskální cíle pouze zčásti. Naplnění těchto cílů neprospívá ani současný stav veřejných financí některých členských států měnové unie, které dosud o mezinárodní finanční pomoc nepožádaly (např. Itálie a Španělsko).

¹²⁵ Portugal reaches deal on EU and IMF bail-out [online]. BBC News Business, 4. května 2011 [cit. 2011-11-29]. Dostupný z WWW: <<http://www.bbc.co.uk/news/business-13275470>>.

Vývoj jejich veřejných financí s největší pravděpodobností pouze předznamenává nadcházející evropskou recesi.¹²⁶

Osobně se domnívám, že samotné Portugalsko bude schopno alespoň dočasně více či méně plnit podmínky poskytnutí záchranného úvěru, ovšem pouze do té míry, než bude, stejně jako zbytek Evropské unie, zasaženo důsledky ekonomické recese. Pokud je úspěšné plnění těchto podmínek v případě Irska, jak výše zmíněno, značně odvislé od následného vývoje evropské ekonomiky, pak to platí dvojnásob v případě Portugalska. Narozdíl od Irska navíc Portugalsko nedisponuje úzkými ekonomickými vazbami na hospodářsky silné státy stojící stranou jednotné evropské měny (Velká Británie) a transatlantickými vazbami na Spojené státy americké. Portugalsko je naopak značně vázáno na jihoevropské státy Španělska a Itálie, jejichž stav veřejných financí se stává aktuálním a pro Evropu zásadním problémem. Dle mého názoru je tak pouze otázkou času, kdy bude tento stát nucen vydat se cestou restrukturalizace svých dluhů.

4.5 Aktuální stav veřejných financí Itálie a Španělska

Poněkud stranou současného dění na poli dluhových krizí jednotlivých států měnové unie dosud stály dvě významné jihoevropské země, Španělsko a Itálie. Ani těmto státům se nevyhnuly důsledky jejich dosavadního deficitního rozpočtového hospodaření ve spojení s narůstající nedůvěrou finančních trhů, která učinila dluhovou službu některých členů jednotné evropské měny nadále neudržitelnou. I v těchto státech vyvolala výše specifikovaná situace obměnu stranického složení jejich vládních kabinetů.

Celkové aktuální zadlužení Italské republiky nyní dosahuje 120% výkonu ekonomiky a je tak v rámci Evropy druhé nejvyšší hned po Řecku.¹²⁷ Absolutní výše tohoto zadlužení činí aktuálně 1,9 bilionu eur a v tomto vyjádření je nejvyšší v Evropě. Ze strany světových finančních trhů dochází zároveň k růstu nedůvěry v italské státní dluhopisy, díky kterému se aktuálně výnos u dluhopisů s tříletou splatností pohybuje na úrovni 7,89% a u dluhopisů s desetiletou splatností na úrovni 7,56%, což jsou hranice úrokových výnosů, při kterých byly Řecko, Irsko i Portugalsko nuceny požádat o

¹²⁶ Stav veřejných financí těchto zemí bude nastíněn níže.

¹²⁷ Jednotlivá data jsou zpracována v grafické příloze č. 2 rigorózní práce.

mezinárodní finanční pomoc ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu.¹²⁸

Úřednická vláda, někdy též nazývaná přechodná vláda „národní jednoty“, která získala nutnou parlamentní důvěru během listopadu roku 2011, bude v nejbližších měsících nucena uvést do praxe protikrizová opatření, především pak rozpočtové úspory, strukturální reformy a kroky na podporu ekonomického růstu, které mají zemi zaručit ekonomický růst a překonání hrozící dluhové krize. Úsporná opatření by se měla týkat především penzijního systému, u kterého by mělo dojít ke zpřísnění podmínek možnosti pobírání starobního důchodu. Reforma penzí bude doprovázena výrazným omezením sociálních výdajů a maximální snahou o zamezení daňových úniků. Cílem těchto opatření má být dosažení vyrovnaného státního rozpočtu již v roce 2013.

Značným rizikům stran udržitelnosti veřejných financí je vystaveno taktéž Španělské království. Celkové zadlužení Španělska dosahovalo v květnu roku 2011 úrovně 68% HDP země.¹²⁹ V současnosti se tato země potýká s nejvyšší nezaměstnaností v Evropské unii, která přesahuje úroveň 20%. Úrokové sazby španělských státních dluhopisů se prozatím drží těsně pod kritickou hranicí 7%. Provedení nezbytných reformních kroků však bude i v případě Španělska v rukou nové vlády vzešlé z listopadových parlamentních voleb, ve kterých získala španělská opozice suverénní většinu v dolní komoře parlamentu. Ovládnout se jí podařilo i senát. Nová vláda se zavázala ke snížení rozpočtového deficitu cca o jednu třetinu na úroveň 4,4% HDP.¹³⁰

Velikost italské a španělské ekonomiky vylučuje řešení situace prostřednictvím mezinárodní finanční pomoci ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu tak, jak k tomu došlo v případě Řecka, Irska a Portugalska. S osudem dluhových krizí uvedených dvou zemí je tak úzce spojen nejen ekonomický vývoj států Evropské unie v příštích letech, ale i osud samotné jednotné evropské měny. Následující měsíce ukáží, nakolik se podaří naplnit cíle jednotlivých úsporných rozpočtových opatření.

¹²⁸ Itálie prodala další dluhopisy, platí ale rekordní úrok [online]. Deník Mladá fronta E 15, 29. listopadu 2011 [cit. 2011-12-05]. Dostupný z WWW: <<http://zpravy.e15.cz/zahranicni/ekonomika/italie-prodala-dalsi-dluhopisy-plati-ale-rekordni-urok-721531>>.

¹²⁹ Jednotlivá data jsou zpracována v grafické příloze č. 2 rigorózní práce.

¹³⁰ Rajoy suverénně vyhrál, tlačí ho čas [online]. Deník Mladá fronta E 15, 22. listopadu 2011 [cit. 2011-12-05]. Dostupný z WWW: <<http://zpravy.e15.cz/zahranicni/politika/rajoy-suverenne-vyhral-tlaci-ho-cas-719367>>.

Otevřenou a trvajícím otázkou též zůstává nebezpečí dalšího šíření dluhové krize na ostatní členské státy jednotné evropské měny, např. Francii.

5. Evropská měnová unie – historie a budoucnost, řešení dluhových krizí členských států ze strany Evropské unie

5.1 Krátce k historii měnové unie

Původní představa integračního procesu na území evropského kontinentu nezahrnovala integraci hospodářských a měnových politik jednotlivých členských států. To bylo taktéž důvodem, proč Smlouva o Evropském hospodářském společenství z roku 1957 žádná ustanovení v tomto směru neobsahovala a její hlavní pozornost se soustřeďovala na otevření národních trhů zboží, služeb, práce a kapitálu. Hospodářská a měnová politika byla ponechána zcela v pravomoci členských států. Ty měly pouze povinnost provádět politiku nutnou k udržování rovnováhy platební bilance a důvěry ve vlastní měnu, zajišťovat vysokou míru zaměstnanosti a stabilitu cenové hladiny. Přímé intervence Společenství byly výjimkou.

Jednou z prvních úvah o vytvoření hospodářské a měnové unie byla Zpráva o hospodářské a měnové unii z roku 1969, která byla vypracována pod vedením lucemburského ministra financí Pierra Wenera. Hospodářská a měnové unie měla vzniknout celkem ve třech základních etapách, z nichž k jejich praktickému naplnění došlo pouze stran etapy první, tedy k zúžení kursového rozpětí národních měn. Z tohoto uspořádání navíc během 70. let vystoupilo několik významných evropských států.

Významnějším krokem na cestě k vytvoření společné měnové unie byla taktéž tzv. Tindemansova zpráva o Evropské unii, která již tehdy předpokládala vytvoření „vícerychlostní Evropy“, kde by se jen dostatečně připravené státy účastnily nejpokročilejších forem integrace. Ani tento návrh však nebyl úspěšný.

Březen roku 1979 dal vzniknout tzv. Evropskému měnovému systému. Ten se skládal ze dvou hlavních pilířů, a to mechanismu pro stabilizaci devizových kursů s intervenčními závazky centrálních bank na jejich udržení (Exchange Rate Mechanism – ERM) a mechanismu vyrovnávacích úvěrů k překlenutí obtíží v platebních bilancích. Oba tyto mechanismy přitom obsluhovala evropská měnová jednotka ECU (European Currency Unit).

Teprve Jednotný evropský akt z roku 1987 nasměroval integrační snahy k vytvoření jednotné evropské měny. Během června roku 1989 došlo ze strany Evropské rady v Madridu ke schválení zprávy tzv. Delorsova výboru, jehož cílem bylo navrhnout konkrétní etapy k vytvoření měnové unie. Počátek uskutečňování první etapy byl stanoven na 1. červenec roku 1990.

Zcela zásadním krokem v tomto směru bylo přijetí Maastrichtské smlouvy, která vstoupila v platnost 1. listopadu 1993. Požadavek původní Smlouvy o Evropském hospodářském společenství na „postupné sblížení“ hospodářských politik jednotlivých zemí byl nahrazen cílem vytvoření hospodářské a měnové unie mezi členskými zeměmi. Na základě ní došlo k začlenění nové Hlavy VII. „Hospodářská a měnová politika“ do Smlouvy o Evropském společenství. Zároveň došlo k připojení souvisejících protokolů, a to Protokolu o statutu Evropského měnového institutu, Protokolu o postupu při nadměrném schodku, Protokolu o kriteriích konvergence SES a Protokolu o přechodu do třetí etapy hospodářské a měnové unie.

Stěžejním argumentem kritiky vývoje směřujícího k vytvoření hospodářské a měnové unie bylo, mimo jiné, tvrzení, že společná měna může po všech stránkách fungovat pouze tehdy, pokud měnový suverén disponuje všemi potřebnými pravomocemi. Nebude-li tedy dostatečně koordinována taktéž politika hospodářská, která zůstává plně v rukou členských států, mohou důsledky tohoto spojení časem destabilizovat celý systém.

Náplní první etapy uskutečňování hospodářské a měnové unie bylo úsilí o dosažení ekonomické konvergence a dohledu nad vývojem národních hospodářských politik. Druhá z etap byla zahájena dne 1. ledna 1994 a jejím hlavním cílem bylo vytvoření nezbytného institucionálního a organizačního zázemí celého projektu. Vznikl tak například Evropský měnový institut, který byl předchůdcem nynější Evropské centrální banky. Ten měl za cíl působit na posilování koordinace národních měnových politik, které budou v budoucnu nahrazeny jednotnou měnovou politikou Společenství. Třetí a závěrečná etapa završovala celý projekt samotným zavedením jednotné evropské měny. Jejího zahájení 1. ledna 1999 se však nezúčastnily všechny členské státy.¹³¹ Ostatním státům bylo umožněno zvolit si termín svého případného pozdějšího vstupu.

¹³¹ Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T.: Evropské právo. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 663 – 671.

5.2 Podmínky přijetí jednotné evropské měny

Členské státy Evropské unie, které se hodlají účastnit třetí etapy uskutečňování hospodářské a měnové unie, musí splnit jednak odpovídající podmínky právní povahy a dále určité podmínky povahy ekonomické, tzv. konvergenční kritéria.¹³²

Základní vymezení konvergenčních kritérií lze nalézt v čl. 140 nynější Smlouvy o fungování Evropské unie.¹³³ Tato kritéria jsou poté podrobně rozvedena v rámci tzv. Protokolu o kritériích konvergence. Členský stát, který hodlá přijmout společnou evropskou měnu, musí splnit celkem pět fiskálních a monetárních kritérií. Prvním z nich je splnění dlouhodobě udržitelného celkového zadlužení členského státu, které nesmí překročit hranici 60% HDP. Druhým a úzce souvisejícím s kritériem prvním je splnění hranice schodku veřejných financí, který nesmí meziročně překračovat 3% HDP. Dalším kritériem je poté povinnost dosáhnout vysokého stupně cenové stability, která je, dle výše specifikovaného Protokolu, posuzována ve vztahu k míře inflace v nejvýše třech členských státech, jež dosáhly v tomto ohledu nejlepších výsledků v rámci uplynulého roku. Úroveň inflace těchto států přitom nesmí být překročena o více jak 1,5%. Další z podmínek spočívá v dodržení kursového rozpětí dosavadní národní měny, která vyplývá z účasti v tzv. ERM, a to minimálně po dobu dvou let, přičemž nesmí dojít k devalvaci této měny. Posledním z kritérií ekonomických je stabilita úrokových sazeb v dlouhodobém rámci. Ta je posuzována dle průměrného úročení dlouhodobých veřejných obligací, přičemž nesmí překročit hodnotu tohoto ukazatele ve třech členských státech s nejnižší mírou inflace o více jak 2%.¹³⁴

Vedle podmínek ekonomických musí stát též splnit podmínku právní, kterou je kladné rozhodnutí Rady o přijetí, a to po splnění všech výše uvedených podmínek.

Konkrétní kontrolní mechanismy stran dodržení kritéria nadměrného schodku veřejných financí jsou specifikovány v tzv. Protokole o postupu při nadměrném schodku, jehož právní základ je založen čl. 126 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹³² Často jsou tato kritéria doposud nazývána jako tzv. maastrichtská kritéria, neboť prvně byla formulována právě tzv. Maastrichtskou smlouvou z roku 1992.

¹³³ Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie a protokolů [online]. EUR-Lex, 30. března 2010 [cit. 2011-12-17]. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:CS:HTML>>.

¹³⁴ Lacina L. a kol.: Měnová integrace. Náklady a přínosy členství v měnové unii. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 225 – 240.

Instrumentárium tohoto dohledu zahrnuje mnoho nástrojů od podávání zpráv Komisí, přijímání doporučení, výzev k učinění nezbytných kroků až k uložení povinnosti zveřejnit dodatečné informace před tím, než má dojít k další emisi veřejných obligací, uložení povinnosti uložit neúročený vklad u Evropské unie po dobu trvání nadměrného schodku, popř. uložení peněžní pokuty.¹³⁵

Pro úplnost je ovšem třeba dodat, že ani při samotném vzniku evropské měnové unie nespĺňovaly mnohé státy všechna daná konvergenční kritéria, především pak kritérium celkového zadlužení členského státu. Za předpokladu, že by toto kritérium bylo stanoveno zcela striktně, splnily by ho v roce 1998 pouze Finsko, Lucembursko, Francie a Velká Británie. Výjimku představovala situace, kdy se země zavázala snižovat svůj zahraniční dluh dostatečně rychlým tempem, což se ostatním členským státům v roce 1997, oproti hodnotám z roku 1996, částečně podařilo. Zcela zvláštním případem „splnění“ podmínek pro vstup do třetí etapy budování hospodářské a měnové unie bylo přistoupení Řecka, a to k 1. lednu 2001. Až následná šetření prostřednictvím auditu expertů statistického úřadu Eurostatu ukázala, že Řecko od roku 1999 nespĺnilo konvergenční kritéria ani v jednom případě. Rozhodnutí o plnění kritérií ze strany Řecka a o jeho přijetí do třetí etapy budování jednotné evropské měny tak bylo činěno na základě nepřesných a záměrně upravených statistických údajů poskytovaných řeckou vládou. Nerespektování tohoto kritéria a jeho bagatelizování nejen ze strany Evropské unie se ukázalo být zcela fatálním selháním a problémem let budoucích.

5.3 Pakt stability a růstu

Zatímco plnění tzv. konvergenčních kritérií mělo představovat nutnou podmínku pro vstup členských států Evropské unie do třetí etapy budování hospodářské a měnové unie, ukázalo se jako vhodné zajistit fiskální disciplinovanost jednotlivých států i po vstupu do systému jednotné evropské měny, neboť nedisciplinovanost jednoho státu mohla v budoucnu výrazně poškodit tzv. eurozónu jako celek. Na základě těchto obav byl z původní iniciativy Německa přijat Evropskou radou v červnu roku 1997 tzv. Pakt

¹³⁵ Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T.: Evropské právo. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 672.

stability a růstu.¹³⁶ Německo obhajovalo nutnost přijetí tohoto paktu především s tím argumentem, že fiskální nedisciplinovanost vede k inflaci.¹³⁷

Samotný Pakt stability a růstu se skládá ze tří základních částí, a to definice nadměrného deficitu, „ochranné ruky“ projektované na povzbuzení vlád, aby se vyhnuly nadměrným deficitům a „opravné ruky“, která nastiňuje, jak by měly vlády reagovat na nedodržení maximální výše deficitu, přičemž zahrnuje použití konkrétních sankcí. Mechanismus tzv. opravné ruky je přitom použitelný pouze v případě členských států jednotné evropské měny. Cílem tohoto paktu je, aby jednotlivé státy měnové unie dosahovaly ve střednědobém rozpočtovém horizontu, který činí tři roky, vyrovnaných či přebytkových rozpočtů. Taktéž stanovuje odpovídající výjimky z těchto pravidel, a to především pro případy ekonomických recesí. Tzv. ochranná ruka paktu tkví především v informačních povinnostech členských států měnové unie, které se projevují například v každoročním předkládání tzv. Stabilizačních programů, které mají vyhodnocovat fiskální disciplínu státu, soulad s požadavky paktu a zároveň navrhnout odpovídající opatření k nápravě. Státy, které nejsou členy jednotné evropské měny, předkládají tzv. Programy konvergence. Nedodržení požadavků paktu ze strany členského státu tzv. eurozóny může mít za následek využití tzv. opravné ruky v podobě sankcí.

Důvěryhodnost Paktu stability a růstu utrpěla nejen v důsledku vymínění si speciálních výjimek ze strany jednotlivých členských států, ale také v důsledku neochoty Rady ministrů financí členských zemí jednotné evropské měny (tzv. ECOFIN) k učinění rozhodnutí, která by nevyhovovala jeho členům, zejména pak ministrům financí větších zemí. Tato situace vygradovala v roce 2003, kdy měly být, dle podmínek paktu, uvaleny sankce na Francii a Německo, ovšem na nátlak ministrů financí těchto zemí se ECOFIN zřekl sankcí a „odložil“ uplatnění paktu. Následně Evropský soudní dvůr rozhodl¹³⁸, že Rada nebyla povinna postupovat dle doporučení Komise, nicméně neměla ani důvod k pozastavení odpovídajícího postupu při nadměrném schodku. Tato událost vyvolala také následné změny paktu ve smyslu automatického zahajování jeho

¹³⁶ Pakt stability a růstu [online]. EUR-Lex, 2. srpna 1997 [cit. 2011-12-17]. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:1997:236:SOM:EN:HTML>>.

¹³⁷ Pro zajímavost je třeba uvést, že původní zamýšlený název „Pakt stability“ byl změněn na popud Francie na nynější název, neboť samotná Francie nebyla příznivcem jeho přijetí a následného omezení svých fiskálních možností v rámci ekonomických cyklů. Nutno dodat, že v době přijetí paktu existovala důvěra v jeho budoucí striktní dodržování.

¹³⁸ Rozhodnutí ESD C-27/04 Komise vs. Rada [online]. EUR-Lex, 13. července 2004 [cit. 2011-12-17]. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004CJ0027:CS:HTML>>.

mechanismů.¹³⁹ Další zamýšlené reformy paktu, které měly zajistit jeho vyšší efektivitu, již nebyly uskutečněny v důsledku nastávající celosvětové hospodářské krize.

Nástupcem Paktu stability a růstu by měl být, dle představy vedoucích činitelů Evropské unie, tzv. Pakt Euro Plus (taktéž nazýván jako „Pakt pro euro“), původně zamýšlený jako „Pakt konkurenceschopnosti“, který byl přijat během března 2011 jako plán, prostřednictvím něhož se mají členské země zavázat ke splnění konkrétních cílů (např. v oblasti zaměstnanosti, veřejných financí, koordinace daňových systémů), které by vedly ke zlepšení fiskální pozice a konkurenceschopnosti jednotlivých států. Ten ovšem dosud nebyl schválen všemi členskými státy Evropské unie. Mezi státy, které k tomuto paktu dosud nepřistoupily, patří i Česká republika.

5.4 Tzv. No Bail Out dodatek

Jak již bylo výše naznačeno, do poskytnutí tzv. záchranného úvěru Řecku vycházela jak Evropská unie, tak její členské státy z ustanovení tzv. no bail out dodatku, který je nyní obsažen v článku 125 Smlouvy o fungování Evropské unie. Ten ve svém prvním odstavci zcela jednoznačně stanoví, že „Unie neodpovídá za závazky ani nepřebírá závazky ústředních vlád, regionálních nebo místních orgánů nebo jiných veřejných orgánů, jiných veřejnoprávních subjektů nebo veřejných podniků kteréhokoli členského státu, pokud se nejedná o vzájemné finanční záruky pro společné uskutečňování určitého záměru. Členský stát neodpovídá za závazky ani nepřebírá závazky ústředních vlád, regionálních nebo místních orgánů nebo jiných veřejných orgánů, jiných veřejnoprávních subjektů nebo veřejných podniků jiného členského státu, aniž jsou dotčeny vzájemné finanční záruky pro společné uskutečňování určitého záměru.“ Kategorický zákaz přebírání odpovědnosti za závazky ústředních vlád členských států Evropské unie tak platí nejen pro Evropskou unii, nýbrž i pro jednotlivé členské státy. Rozpor poskytnutí finanční pomoci Řecku, Irsku a Portugalsku s primárním právem Evropské unie je tak zcela zřejmý. Porušení primárního práva lze spatřovat taktéž v současné praxi Evropské centrální banky, která v rámci snahy o udržení finanční stability měnové unie nakupuje státní dluhopisy postižených zemí,

¹³⁹ Baldwin, R., Wyplosz, Ch.: *Ekonomie evropské integrace*. Praha : Grada Publishing, 2007, s. 429 – 438. Taktéž : Kosikowski, C.: *Financial Law of the European Union*. Białystok : Temida 2. Faculty of Law University of Białystok, 2008, s. 37 – 40.

neboť článek 123 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že „Evropské centrální bance nebo centrálním bankám členských států (dále jen „národní centrální banky“) se zakazuje poskytovat možnost přečerpání zůstatku bankovních účtů nebo jakýkoli jiný typ úvěru orgánům, institucím nebo jiným subjektům Unie, ústředním vládám, regionálním nebo místním orgánům nebo jiným veřejnoprávním orgánům, jiným veřejnoprávním subjektům nebo veřejným podnikům členských států; rovněž je zakázán přímý nákup jejich dluhových nástrojů Evropskou centrální bankou nebo národními centrálními bankami.“

Vedle rozporu s primární legislativou Evropské unie byl též v mnoha zemích namítán rozpor zapojení se jednotlivých členských zemí do finančních pomoci s jejich národním ústavním právem. Posouzení tohoto souladu bylo předmětem rozhodování německého Spolkového ústavního soudu v rámci třech ústavních stížností (2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10), prostřednictvím nichž byl namítán nesoulad poskytnutí tzv. záchranného úvěru Řecku s ustanovením článku 38 odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německa, který zakotvuje základní postavení Spolkového sněmu a jeho pravomocí. Rozpor s tímto ustanovením Spolkový ústavní soud neshledal. Zdůraznil ovšem, že rozhodování stran příjmů a výdajů státního rozpočtu musí zůstat v rukou Spolkového sněmu, jakožto základní demokratické instituce Německa. Každá významnější finanční pomoc na úrovni mezinárodní či Evropské unie, která výrazně zatíží výdajovou stranu státního rozpočtu, musí být výslovně schválena Spolkovým sněmem. Stejně tak poskytování finančních záruk, v rámci zakotvení stálého stabilizačního mechanismu, musí bezpodmínečně podléhat schválení ze strany rozpočtového výboru Spolkového sněmu.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Constitutional complaints lodged against aid measures for Greece and against the euro rescue package unsuccessful – No violation of the Bundestag’s budget autonomy [online]. Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilungen, 7. září 2011 [cit. 2011-12-27]. Dostupný z WWW: <<http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg11-055en.html>>.

5.5 Evropský nástroj finanční stability, Evropský mechanismus finanční stability

Vývoj dluhových krizí jednotlivých členských států jednotné evropské měny ukázal potřebu vytvoření stálejšího mechanismu, který by byl schopen podobné situace rychle a efektivně řešit. První tzv. záchranný úvěr, který byl schválen pro Řecko během května roku 2010, byl založen pouze na bázi bilaterálních závazků členských států měnové unie.¹⁴¹ K vytvoření prvních odpovídajících mechanismů a struktur došlo až počátkem června roku 2010, kdy byl založen Evropský nástroj finanční stability (EFSF), a to jako tzv. SPV (special purpose vehicle) v podobě akciové společnosti založené dle právního řádu Lucemburska, kde tato instituce taktéž sídlí. Tento nástroj je financován ze strany členských zemí měnové unie a má sloužit k zachování finanční stability těchto zemí, a to prostřednictvím poskytování finanční asistence státům, které se potýkají s dluhovou krizí. Samostatným subjektem je poté tzv. Evropský mechanismus finanční stability (EFSM), který je nucen získávat finanční prostředky prostřednictvím finančních trhů a je spravován ze strany Evropské komise.

Evropský nástroj finanční stability získává potřebné finanční prostředky prostřednictvím emisí dluhopisů či jiných dluhových nástrojů. Tyto emise jsou kryty zárukami jednotlivých členských států měnové unie. Výpůjční kapacita samotného Evropského nástroje finanční stability, jejíž navyšování neustále probíhá, navíc může být kombinována s finančními prostředky, kterými disponuje Evropský mechanismus finanční stability, popř. s prostředky, které jsou poskytnuty ze strany Mezinárodního měnového fondu. Nutno dodat, že tyto dva subjekty mají být v budoucnu nahrazeny tzv. Evropským stabilizačním mechanismem (ESM), a to v rámci zakotvení stálého stabilizačního mechanismu v legislativě Evropské unie. Této problematice bude věnována pozornost níže.

Samotný proces poskytnutí finanční asistence ze strany těchto dvou subjektů se skládá z několika fází. V první fázi je třeba podat oficiální žádost o finanční pomoc ze strany členského státu. Druhá fáze procesu spočívá ve vyjednání odpovídajícího programu pomoci a jeho podmínek s Evropskou komisí a Mezinárodním měnovým

¹⁴¹ Vyjma Slovenska, které se na této finanční pomoci nepodílelo, a Estonska, které vstoupilo do měnové unie počínaje 1. lednem 2011.

fondem. Tento program poté podléhá v třetí etapě nutnému jednomyslnému schválení ze strany tzv. euroskupiny (ministři hospodářství a financí zemí jednotné evropské měny). Závěrečná fáze procesu vyžaduje podpis memoranda o porozumění. Tento postup se uplatní pouze v tom případě, kdy členská země měnové unie není schopna získat prostředky prostřednictvím finančních trhů za finančně únosnou úrokovou sazbu.¹⁴²

5.6 Evropský stabilizační mechanismus

Jak Evropský nástroj finanční stability, tak Evropský mechanismus finanční stability byly vytvořeny pouze jako instituce dočasné, a to především z důvodu absence dostatečného legislativního zakotvení odpovídajících mechanismů v primárním právu Evropské unie. Jejich funkci by měl nahradit v polovině roku 2013 stálý stabilizační mechanismus, tzv. Evropský stabilizační mechanismus. Ani po tomto datu však nedojde k úplnému zániku dosavadních subjektů. Funkce těchto institucí bude ovšem omezena na správu existujících finančních nástrojů jimi emitovaných, a to až do doby jejich plného splacení. Se založením stálého stabilizačního mechanismu je pochopitelně spojena potřeba jeho zakotvení v primární legislativě Evropské unie. K tomuto kroku by mělo dojít prostřednictvím změny Smlouvy o fungování Evropské unie, konkrétně vložení třetího odstavce článku 136, do kterého by mělo být inkorporováno ustanovení¹⁴³ umožňující vytvoření stálé stabilizační instituce v rámci měnové unie.¹⁴⁴ Změna Smlouvy o fungování Evropské unie byla schválena ze strany Evropské rady dne 16. prosince 2010 a měla by vstoupit v platnost během července roku 2012.¹⁴⁵

¹⁴² Investor presentation [online]. EFSF, Investor Relations, prosinec 2011 [cit. 2011-12-28]. Dostupný z WWW: <http://www.efsf.europa.eu/attachments/fi/efsf_presentation_en.pdf>. Taktéž : About EFSF [online]. EFSF, About us, 2011 [cit. 2011-12-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>>.

¹⁴³ „The member states whose currency is the euro may establish a stability mechanism to be activated if indispensable to safeguard the stability of the euro area as a whole. The granting of any required financial assistance under the mechanism will be made subject to strict conditionality.“ (Překlad autora práce: „Členské státy, jejichž měnou je euro, mohou vytvořit stabilizační mechanismus, který bude aktivován v případě nutnosti k zachování stability eurozóny jako celku. Poskytnutí jakékoli požadované finanční asistence prostřednictvím tohoto mechanismu bude podléhat přísným podmínkám.“)

¹⁴⁴ European Council Decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro [online]. European Council, EUR-Lex, 6. dubna 2011 [cit. 2011-12-29]. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:091:FULL:EN:PDF>>.

¹⁴⁵ V nynější době probíhá ratifikační proces v jednotlivých členských státech Evropské unie.

Vedle této legislativní změny dojde též ke schválení Smlouvy o vytvoření Evropského stabilizačního mechanismu¹⁴⁶, a to pouze v rámci členských států měnové unie.¹⁴⁷ Na základě ní vznikne podle mezinárodního práva tzv. Evropský stabilizační mechanismus, a to jako mezivládní organizace, jejíž sídlo bude umístěno v Lucembursku. Ostatní členské země budou mít možnost se do tohoto mechanismu zapojit. Samotná organizace by měla být řízena radou guvernérů, z nichž každý bude zastupovat jednu členskou zemi. Předsedat radě by měl buď předseda tzv. euroskupiny, či jeden zvolený člen rady guvernérů. Podle předpokladu by mělo dojít k ratifikaci této smlouvy ze strany členských zemí měnové unie do konce roku 2012.¹⁴⁸

Celková zápůjční kapacita uvedeného mechanismu by měla dosahovat výše 500 miliard eur, přičemž celkový kapitál mechanismu dosáhne úrovně 700 miliard eur a bude se skládat ze dvou složek, ze splaceného kapitálu ve výši 80 miliard eur, které budou muset členské státy mechanismu zaplatit v pěti ročních splátkách, a z přislíbeného kapitálu ve výši 620 miliard eur, který bude splatný na vyžádání. Podíly jednotlivých zemí měnové unie budou vycházet, až na dočasnou korekci pro některé státy, z tzv. podílového klíče na kapitálu Evropské centrální banky. Dle současného znění zakládací smlouvy bude při manipulaci s prostředky mechanismu vyžadována jednomyslnost. Navrhován je současně i tzv. nouzový způsob hlasování, který by v některých případech umožnil poskytnutí finančních prostředků mechanismu po schválení kvalifikovanou většinou 95% hlasů, a to za podmínky, že by proti tomuto rozhodnutí nehlasovaly více jak dva státy.

5.7 Zhodnocení současného stavu a předpokládaného budoucího vývoje

Vývoj tzv. dluhových krizí některých členských států měnové unie ukázal potřebu vytvoření efektivního a stálého finančního mechanismu na úrovni Evropské

¹⁴⁶ Treaty Establishing the European Stability Mechanism (ESM) [online]. European Council, 2011 [cit. 2011-12-29]. Dostupný z WWW: <<http://consilium.europa.eu/media/1216793/esm%20treaty%20en.pdf>>.

¹⁴⁷ K jejímu podpisu ze strany ministrů financí členských zemí jednotné evropské měny došlo dne 11.7.2011.

¹⁴⁸ Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM) signed [online]. European Commission, Economic and Financial Affairs, 11. července 2011 [cit. 2011-12-29]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/2011-07-11-esm-treaty_en.htm>.

unie, který by byl schopen podobným situacím v budoucnu odpovídajícím způsobem čelit. Jak výše uvedeno, současný Evropský mechanismus finanční stability a Evropský nástroj finanční stability má v budoucnu nahradit Evropský stabilizační mechanismus. Ten by měl, narozdíl od dvou předchozích subjektů, zajistit trvalou a efektivnější podporu zemím potýkajícím se s kritickým stavem veřejných financí. Větší efektivita by měla být zajištěna předně poskytováním finančních prostředků za podstatně nižší úrokové sazby než u dosavadních dvou stabilizačních nástrojů.

Ani založení Evropského stabilizačního mechanismu však není zcela bezproblémové a vyvolává spoustu kritických ohlasů. Zřejmě nejdiskutovanější a nejvíce kritizovanou oblastí je konstrukce tzv. příslibeného kapitálu, který bude ze strany členských států splatný na vyžádání. Ten je upraven článkem 9 Smlouvy o vytvoření Evropského stabilizačního mechanismu¹⁴⁹, který v odstavci třetím, mimo jiné, stanoví: „ESM Members hereby irrevocably and unconditionally undertake to pay on demand any capital call made on them by the Managing Director pursuant to this paragraph, such demand to be paid within seven days of receipt.“ („Členské státy Evropského stabilizačního mechanismu se tímto neodvolatelně a bezpodmínečně zavazují vyplatit příslibený kapitál kdykoli na výzvu generálního ředitele v souladu s tímto odstavcem, takový požadavek musí být splněn během sedmi dnů ode dne výzvy.“¹⁵⁰). Ustanovení tohoto článku je navíc nutno vnímat taktéž ve spojení s následujícím článkem 10, který umožňuje navýšení příslibeného kapitálu prostřednictvím schválení ze strany rady guvernérů.

Není pochyb, že tato konstrukce výrazným způsobem zasahuje do národních suverenit jednotlivých členských států. Otázkou zůstává i její soulad s národním ústavním právem budoucích členských zemí mechanismu, a to například v kontextu výše uvedeného posuzování ze strany Spolkového ústavního soudu Německa, ve kterém ústavní soud zdůraznil nepostradatelnou roli parlamentu při schvalování významnějších finančních transakcí zatěžujících spolkový státní rozpočet. Dodatečné navýšování příslibeného kapitálu ze strany rady guvernérů Evropského stabilizačního mechanismu se tak, dle mého názoru, může v budoucnu dostat do konfliktu s ústavním zakotvením suverenity národních parlamentních komor členských států. Budoucí potřeba navýšení

¹⁴⁹ Treaty Establishing the European Stability Mechanism (ESM) [online]. European Council, 2011 [cit. 2011-12-29]. Dostupný z WWW: <<http://consilium.europa.eu/media/1216793/esm%20treaty%20en.pdf>>.

¹⁵⁰ Překlad autora předkládané rigorózní práce.

jeho kapacity je navíc velmi pravděpodobná, především pak v kontextu dluhových krizí Itálie a Španělska, velikost jejichž ekonomik znemožňuje dostatečnou finanční reakci ze strany mechanismu při zachování jeho stávající schválené kapacity.

Závěr

Ústředním pojmem předkládané rigorózní práce je institut státního rozpočtu, jehož historický vývoj, základní funkce a zásady jeho sestavování byly nastíněny v rámci úvodní části práce. Význam uvedeného institutu rozpočtového práva není třeba dlouze zmiňovat a obhajovat. Historický vývoj státního rozpočtu ukázal jeho nepostradatelnou a životodárnou funkci pro existenci novodobých států, zejména pak těch zemí, jejichž ústavní pořádek vychází z myšlenek demokratického a právního státu. Nezbytná role státního rozpočtu a jeho funkcí se ukazuje též v kontextu aktuálního dění stran tzv. dluhových krizí jednotlivých členských států jednotné evropské měny. Cíle fiskální politiky, předně pak tzv. expanzivní fiskální politiky, která měla sloužit pouze ke krátkodobějším korekcím některých makroekonomických aspektů, byly, dle mého názoru, často nahrazeny neodpovědným, předvolebním a populistickým hospodařením s veřejnými prostředky, a to za flagrantního nerespektování zásady nejen českého rozpočtového práva, zásady dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů. Lze tak uzavřít, že pokud by byly striktně dodržovány základní zásady rozpočtového práva, ať už vyjádřeny legislativně či doktrínou, nebylo by došlo ve většině členských zemí k fatálnímu zhoršení stavu veřejných financí, které později vyústilo v tzv. dluhové krize.

Ambicí druhé části předkládané práce bylo zmapování vývoje institutu státního rozpočtu na našem území až po jeho současné legislativní vyjádření jak na úrovni ústavní, tak zákonné a podzákonné. Cílem bylo též nastínění vývoje státního dluhu České republiky (včetně jeho tendencí do budoucna) a poskytnutí, pokud možno, úplného a objektivního přehledu již schválených či teprve plánovaných reforem českých veřejných financí, a to po stránce právní a ekonomické, tedy bez hodnocení politického, které této práci nepřísluší. Tento cíl se práci podařilo naplnit a poskytnout tak komplexní přehled zásadních reformních kroků let minulých i současných, jenž měly a mají vést k „ozdravení“ veřejných financí České republiky. Tohoto cíle bylo dosaženo i přesto, že česká parlamentní legislativní kultura k přehlednosti právního řádu a právní jistotě příliš nepřispívá.

Zhodnocení reformních snah byl poté poskytnut prostor v navazující části třetí. K těmto je třeba závěrem uvést několik poznámek. Stav veřejných financí České republiky lze objektivně hodnotit jako relativně (či pouze prozatím) uspokojivý, a to

především ve srovnání s ostatními členskými státy Evropské unie. Jak naznačují závěry předkládané práce, mezi rizika budoucího vývoje státního dluhu republiky lze zařadit jeho současný strmý růst, značnou a nevyhnutelnou ekonomickou vazbu na makroekonomický vývoj členských států Evropské unie, nedostatečnou razantnost reformních kroků (která má zčásti původ v koaličním kompromisním vyjednávání a zčásti v neochotě k zavádění nepopulárních opatření) a alarmující predikce budoucího demografického vývoje a evropského hospodářského růstu v budoucích letech. Pokud nebude chtít Česká republika v budoucnu následovat hospodářské scénáře Řecka, Irska a Portugalska, bude muset přistoupit k velmi důrazným, tvrdým a nepopulárním rozpočtovým opatřením. Stávající míra reformního úsilí, dle mého názoru, postačovat nebude. Reformní úsilí současného vládního kabinetu je nepochybně krokem správným směrem. Razantnost těchto kroků je ovšem často rozmělněna koaličním vyjednáváním či neochotou k zavádění nepopulárních opatření. Příkladem takového kroku je, jak bylo výše naznačeno, současné nastavení důchodové reformy, kterému chybí nejen podpora veřejnosti, nýbrž i dostatečná razantnost jeho parametrů. Výsledkem tak zůstává polovičaté řešení, které bude čelit výzvám budoucna jen stěží.

Řecko, Irsko a Portugalsko, jakožto členské státy jednotné evropské měny, byly nuceny v relativně krátkých časových intervalech po sobě oficiálně požádat o vnější finanční asistenci ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu. Zcela rozdílné příčiny, které tyto země dovedly k nutnosti řešení situace prostřednictvím vnějšího finančního zásahu, jsem se pokusil nastínit v rámci čtvrté části předkládané práce. V tomto ohledu se práci podařilo poukázat nejen na rozdílné příčiny vzniku současných krizí, nýbrž i na potřebu jejich řešení prostřednictvím zcela odlišných opatření. Osobně se domnívám (a závěry čtvrté části práce tomu naznačují), že velikost ekonomik těchto tří států nepředstavuje prozatím riziko pro měnovou unii (či Evropskou unii jako celek), a to i přesto, že reálného splnění podmínek poskytnutí tzv. záchranného úvěru je, dle mého soudu, schopno dostat pouze Irsko. Problémem budoucna tak bude spíše riziko šíření „dluhové nákazy“ do dalších členských států měnové unie, a to především těch, velikost jejichž ekonomik by řešení prostřednictvím evropských stabilizačních mechanismů značně ztížila, ba možná dokonce zcela znemožnila. Původní ambicí zmiňované části práce bylo též podrobné a důkladné zmapování reformních kroků v uvedených členských státech, které mají být podmínkou poskytnutí

vnějších finančních výpomocí. Tento úkol se však ukázal jako nepříliš jednoduchý, neboť jen samotná příprava a první vyhodnocení reálných číselných dopadů požadovaných strukturálních reforem je otázkou několika let. Z tohoto důvodu se tak práce v konkrétnostech zaměřila předně na okamžité parametrické změny sazeb jednotlivých daní, privatizační programy podniků, v nichž drží svou účast stát, a „ozdravění“ národních bankovních systémů. Jak naznačují závěry této části práce, poskytnutí vnějších finančních zásahů ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu značně zatěžuje oba tyto subjekty, jejichž finanční možnosti nejsou nevyčerpatelné. Efektivita těchto zásahů je navíc, dle mého mínění, nízká, neboť nemotivuje uvedené státy k dostatečně důraznému řešení jejich dluhové situace. Ukazuje se tak, že Evropská unie a Mezinárodní měnový fond volí mezi dvěma zly, a to mezi finančně náročnou pomocí členským státům, jejíž efektivita je diskutabilní, a státním bankrotem těchto zemí, jehož důsledky mohou postihnout jednotnou evropskou měnu a Evropskou unii jako celek.

Závěrečná část práce zaměřila svou pozornost na samotnou měnovou unii a řešení tzv. dluhových krizí jejích členských států ze strany Evropské unie. Většina zásadních kroků v tomto směru, změnu Smlouvy o fungování Evropské unie a Smlouvu o vytvoření Evropského stabilizačního mechanismu nevyjímaje, se prozatím nachází v přípravné, ratifikační fázi. Zřejmě nejzásadnější a nejdiskutovanější otázkou bude formulace a podpis smlouvy, která by měla přikročit k postupnému vytvoření Evropské fiskální unie a na jejímž vypracování se dohodly členské státy Evropské unie během prosince roku 2011. Předpokládaný podpis této smlouvy se prozatím odhaduje na březen roku 2012. I přes uvedenou počáteční shodu na vypracování zmíněného dokumentu nelze odhadovat, do jaké míry dojde k její akceptaci ze strany členských států Evropské unie, neboť vytvoření budoucí fiskální unie je zásadním a (minimálně na mnoho let dopředu) nevratným krokem. Dle mého názoru je také značným zásahem do národních suverenity jednotlivých členských zemí. Zda budou jednotlivé členské státy ochotny k tak zásadnímu kroku, který výrazně posune tvář tohoto společenství směrem k federálnímu pojetí, ukáží budoucí roky. Není tak pochyb, že Evropská unie stojí před jednou z největších výzev své dosavadní historie.

Seznam použité literatury

Tuzemská a zahraniční literatura

- Bakeš, M. a kol.: Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN 80-7179-431-7.
- Bakeš, M., Karfiková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol.: Finanční právo. 5. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-801-6.
- Baldwin, R., Wyplosz, Ch.: Ekonomie evropské integrace. Praha: Grada Publishing, 2007. ISBN 978-80-247-1807-1.
- Balko, L., Babčák, V.: Finančné právo. 2. vydání. Bratislava: Eurokódex, s.r.o., 2009. ISBN 978-80-89447-02-2.
- Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: Teorie práva. Praha: ASPI Publishing, 2004. ISBN 80-7357-030-0.
- Jílek, J.: Finanční a komoditní deriváty v praxi. 2. upravené vydání. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2010. ISBN 978-80-247-3696-9.
- Kincl, J., Urfus, V., Skřejpek, M.: Římské právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-031-1.
- Kosikowski, C.: Financial Law of the European Union. Białystok: Temida 2. Faculty of Law University of Białystok, 2008. ISBN 978-83-89620-41-5.
- Lacina L. a kol.: Měnová integrace. Náklady a přínosy členství v měnové unii. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-560-5.
- Marková, H.: Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001. ISBN 80-7179-633-6.
- Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8.
- Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. 2. díl. Část 1. Praha: Linde Praha, a.s., 2001. ISBN 80-7201-273-8.
- Peková, J.: Veřejné finance, úvod do problematiky. 4. vydání. Praha: ASPI, a.s., 2008. ISBN 978-80-7357-358-4.

- Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T.: Evropské právo. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-333-2.
- Urban, J.: Základy teorie národního hospodářství. Praha: ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-72-3.

Odborné stati

- Bakeš, M.: Aktuální otázky finančního práva ve světle hospodářské a finanční krize in Boháč, R.(ed.): Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010. Soubor odborných statí z IX. mezinárodní vědecké konference. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-57-8.
- Boháč, R.: Rozpočtové právo jako součást finančního práva in Pocta Prof. JUDr. Milanu Bakešovi, DrSc., k 70. narozeninám. Praha: Leges, 2009. ISBN 978-80-87212-23-3.
- Karfíková, M.: Státní rozpočet, jeho zdroje a ústavní principy in Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám. Praha: Linde Praha, a.s., 2004. ISBN 80-7201-487-0.
- Karfíková, M., Marková, H., Boháč, R.: The reform of public finance in the Czech republic in The Basic Problems of Public Finance Reforms in the 21st Century in Europe. Bialystok: Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, 2009. ISSN 1689-7404.
- Karfíková, M., Karfík, Z.: Některé aktuální problémy veřejných financí in Boháč, R.(ed.): Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010. Soubor odborných statí z IX. mezinárodní vědecké konference. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-57-8.
- Marková, H.: Rozpočtové zásady a jejich místo při sestavování rozpočtu in Finančnoprávne epištoly. Medzinárodný finančnoprávny zborník k nedožitým 80. narodeninám prof. JUDr. Jordána Giráška, DrSc. Bratislava: EPOS a Odbor finančného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, 2005. ISBN 80-8057-625-4.

- Marková, H.: Postavení rozpočtového práva v systému finančního práva in Pocta profesorovi Slovinskému. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2009. ISBN 978-80-7160-285-9.
- Marková, H.: Stát, veřejný rozpočet a zásady jeho tvorby a realizace v období překonávání důsledků hospodářské krize in Boháč, R.(ed.): Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010. Soubor odborných statí z IX. mezinárodní vědecké konference. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-57-8.
- Vondráčková, P., Novotný, P.: Podpora hospodářského růstu a reforma veřejných financí ve světle finančního práva in Boháč, R.(ed.): Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010. Soubor odborných statí z IX. mezinárodní vědecké konference. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-57-8.

Odborná periodika

- The Economist: Arithmetic lesson (Greek public finances). November 21st 2009. ISSN 0013-0613.
- The Economist: Papandreou tries to prop up the pillars (Greece's budget crisis). December 19th 2009. ISSN 0013-0613.
- The Economist: Green shoots (The Irish economy). January 23rd 2010. ISSN 0013-0613.
- The Economist: Rebuilding Greece's finances (The euro's troubles). February 6th 2010. ISSN 0013-0613.
- The Economist: Now comes the pain (Greece's fiscal crisis). March 6th 2010. ISSN 0013-0613.
- The Economist: Much pain, little gain (Irish politics). September 11th 2010. ISSN 0013-0613.

Elektronické zdroje (tuzemské i zahraniční)

- About EFSF [online]. EFSF, About us, 2011 [cit. 2011-12-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.efs.europa.eu/about/index.htm>>.
- Atény vyrazí vstříc miliardové záchraně. Řecká vláda schválila bolestné úspory [online]. Hospodářské noviny IHNED, 9. června 2011 [cit. 2011-09-28]. Dostupný z WWW: <<http://byznys.ihned.cz/zpravodajstvi-evropa/c1-52057770-ateny-vyrazi-vstric-miliardove-zachrane-recka-vlada-schvalila-bolestne-uspory>>.
- Constitutional complaints lodged against aid measures for Greece and against the euro rescue package unsuccessful – No violation of the Bundestag’s budget autonomy [online]. Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilungen, 7. září 2011 [cit. 2011-12-27]. Dostupný z WWW: <<http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg11-055en.html>>.
- Dohodnuto: Řecko dostane rekordní pomoc [online]. Deník Mladá fronta E 15, 2. května 2010 [cit. 2011-09-04]. Dostupný z WWW: <<http://zpravy.e15.cz/zahranicni/politika/dohodnuto-recko-dostane-rekordni-pomoc>>.
- Druhá půjčka pro Řecko v ohrožení. Slovensko se postavilo proti ní [online]. Hospodářské noviny IHNED, 7. června 2011 [cit. 2011-09-28]. Dostupný z WWW: <<http://byznys.ihned.cz/zpravodajstvi-krize/c1-52034280-druha-pujcka-pro-recko-v-ohrozeni-slovensko-se-postavilo-proti-ni>>.
- Dubská, D. Mandatorní výdaje státního rozpočtu jako riziko vnitřní nerovnováhy české ekonomiky [online]. Praha: Český statistický úřad, 14. července 2004 [cit. 2011-02-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/p/1526-04>>.
- Důchodová reforma očima NERVu [online]. Praha: Vláda ČR, 14. března 2011 [cit. 2011-07-06]. Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz/cz/ppov/ekonomicka-rada/clanky/duchodova-reforma-ocima-nervu-82098/>>.

- Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o rozpočtové kázni České republiky [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 7. listopadu 2002 [cit. 2011-04-06]. Dostupný z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=115&CT1=0>.
- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 16. října 2007 [cit. 2011-03-23]. Dostupný z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=11049>.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona o podpoře hospodářského růstu a sociální stability [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 17. února 2009 [cit. 2011-04-06]. Dostupný z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=743&ct1=0>.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010 [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 21. září 2009 [cit. 2011-04-06]. Dostupný z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=917&ct1=0>.
- European Council Decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro [online]. European Council, EUR-Lex, 6. dubna 2011 [cit. 2011-12-29]. Dostupný z WWW: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:091:FULL:EN:PDF>.
- Finanční výkonnost penzijních fondů ve střední Evropě : Proč jsou české fondy nejhorší? [online]. Praha: Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu, 14. dubna 2011 [cit. 2011-07-06]. Dostupný z WWW: http://idea.cerge-ei.cz/documents/vyzkum_201101.pdf.
- Global financial markets rise amid bail-out rumours [online]. BBC News Business, 1. prosince 2010 [cit. 2011-11-28]. Dostupný z WWW: <http://www.bbc.co.uk/news/business-11884132>.
- Greek Debt – The Endgame Scenarios, How to Restructure Greek Debt [online]. Buchheit, Lee C., Gulati, Mitu G., 18. dubna 2011 [cit. 2011-11-05]. Dostupný

z WWW:

<<http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=660029082067075126114105070126087113007059056088020045126118016097090095104094118005013117053102018063007117121005029121067028112038078013065116013121095115125064026076042098113099114111127088119099122&EXT=pdf>>

- Harmonogram a základní teze Projektu jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů [online]. Praha: Ministerstvo financí, 2. listopadu 2010 [cit. 2011-04-20]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dc_jim_58441.html>.
- Hlavní principy pokračování důchodové reformy [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2011 [cit. 2011-04-25]. Dostupný z WWW: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/10660/principy_v2.pdf>.
- Informace k daňovému řádu [online]. Praha: Ministerstvo financí – Česká daňová správa, 2010 [cit. 2011-04-15]. Dostupný z WWW: <http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xchg/cds/xsl/dane_poplatky_10657.html?year=0>.
- Investor presentation [online]. EFSF, Investor Relations, prosinec 2011 [cit. 2011-12-28]. Dostupný z WWW: <http://www.efsf.europa.eu/attachments/fi/efsf_presentation_en.pdf>.
- Irská ekonomika poroste pomaleji, země prohloubí úsporná opatření [online]. Deník Mladá fronta E 15, 4. listopadu 2011 [cit. 2011-11-18]. Dostupný z WWW: <<http://zpravy.e15.cz/zahranicni/ekonomika/irska-ekonomika-poroste-pomaleji-zeme-prohloubi-usporna-opatreni-714823>>.
- Itálie prodala další dluhopisy, platí ale rekordní úrok [online]. Deník Mladá fronta E 15, 29. listopadu 2011 [cit. 2011-12-05]. Dostupný z WWW: <<http://zpravy.e15.cz/zahranicni/ekonomika/italie-prodala-dalsi-dluhopisy-plati-ale-rekordni-urok-721531>>.
- Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie a protokolů [online]. EUR-Lex, 30. března 2010 [cit. 2011-12-17]. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:CS:HTML>>.
- Kühn, Z. Reforma veřejných rozpočtů v judikatuře ÚS aneb Cesta tam a zase zpátky [online]. Praha: Jiné právo, 27. února 2008 [cit. 2011-03-13]. Dostupný z

WWW: <<http://jinepravo.blogspot.com/2008/02/reforma-veejnch-rozpote-v-judikatue-s.html>>.

- Marek, D., Mertlík, P., Niedermayer, L., Sobíšek, P. Růst státního dluhu, rizika pro ekonomiku, podniky, občany i finanční sektor [online]. Praha: Česká bankovní asociace, listopad 2009 [cit. 2011-01-10]. Dostupný z WWW: <http://www.czech-ba.cz/data/articles/down_8245.pdf>.
- Ministr Kocourek: Vláda bude o finanční ústavě jednat na podzim [online]. Praha: Parlamentní listy, 23. června 2011 [cit. 2011-06-26]. Dostupný z WWW: <<http://www.parlamentnilisty.cz/parlament/politici-volicum/200941.aspx>>.
- Najděte pět rozdílů mezi krachem Irska a bankrotem Řecka [online]. Internetový deník Aktuálně.cz, 22. listopadu 2010 [cit. 2011-11-15]. Dostupný z WWW: <<http://aktualne.centrum.cz/ekonomika/grafika/2010/11/22/najdete-pet-rozdilu-mezi-krachem-irska-a-bankrotem/>>.
- Národní program přípravy na stárnutí na období let 2008 až 2012 [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 9. ledna 2008 [cit. 2011-03-01]. Dostupný z WWW: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/5045/starnuti_cz_web.pdf>.
- Národní program reforem České republiky 2011 [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 27. dubna 2011 [cit. 2011-04-25]. Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz/scripts/file.php?id=92896>>.
- Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2009. Zpráva o řízení státního dluhu [online]. Praha: Ministerstvo financí, 2010 [cit. 2011-02-15]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2009_E_pdf.pdf>.
- Odbor Řízení státního dluhu a finančního majetku [online]. Praha: Ministerstvo financí, leden 2011 [cit. 2011-02-01]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vrsd_so_rizeni_sd.html>.
- Pakt stability a růstu [online]. EUR-Lex, 2. srpna 1997 [cit. 2011-12-17]. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:1997:236:SOM:EN:HTML>>.

- Populační prognóza ČR do r. 2050 [online]. Praha: Český statistický úřad, 11. června 2004 [cit. 2011-03-01]. Dostupný z WWW: <<http://www.czso.cz/csu/2004edicniplan.nsf/p/4025-04>>.
- Portugal calls for EU financial bail-out [online]. BBC News Business, 6. dubna 2011 [cit. 2011-11-29]. Dostupný z WWW: <<http://www.bbc.co.uk/news/business-12993318>>.
- Portugal PM Socrates' resignation overshadows EU summit [online]. BBC News Business, 24. března 2011 [cit. 2011-11-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12845668>>.
- Portugal reaches deal on EU and IMF bail-out [online]. BBC News Business, 4. května 2011 [cit. 2011-11-29]. Dostupný z WWW: <<http://www.bbc.co.uk/news/business-13275470>>.
- Programové prohlášení Vlády České republiky [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 4. srpna 2010 [cit. 2011-04-15]. Dostupný z WWW: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf>.
- Rajoy suverénně vyhrál, tlačí ho čas [online]. Deník Mladá fronta E 15, 22. listopadu 2011 [cit. 2011-12-05]. Dostupný z WWW: <<http://zpravy.e15.cz/zahranicni/politika/rajoy-suverenne-vyhral-tlaci-ho-cas-719367>>.
- Reakce ministra financí na článek s názvem „Kalousek plánuje superúřad, bude nejmocnější v zemi“, který byl publikován na serveru Aktuálně.cz dne 14. 3. 2011 [online]. Praha: Ministerstvo financí, 16. března 2011 [cit. 2011-04-20]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/nepresnosti_v_mediich_61074.html>.
- Reforma přímých daní a odvodů – III. pilíř daňové reformy [online]. Praha: Ministerstvo financí, 18. března 2011 [cit. 2011-04-20]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/TK_MF_18032011_Prezentace_Reformy_a_primych_dani_a_odvodu_01.pdf>.
- Rozhodnutí ESD C-27/04 Komise vs. Rada [online]. EUR-Lex, 13. července 2004 [cit. 2011-12-17]. Dostupný z WWW: <<http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004CJ0027:CS:HTML

>.

- Řecko: pomoc od ECB nepotřebujeme [online]. Deník Mladá fronta E 15, 7. ledna 2010 [cit. 2011-09-04]. Dostupný z WWW: <http://zpravy.e15.cz/zahranicni/ekonomika/recko-pomoc-od-ecb-nepotrebujeme>>.
- Řecko dostane další záchranný úvěr od eurozóny, zajistí mu peníze na tři roky [online]. Hospodářské noviny IHNED, 2. června 2011 [cit. 2011-09-28]. Dostupný z WWW: <http://byznys.ihned.cz/zpravodajstvi-krize/c1-52004070-recko-dostane-dalsi-zachranny-uver-od-eurozony-zajisti-mu-penize-na-tri-roky>>.
- Řecko požádalo o pomoc EU a MMF [online]. Deník Mladá fronta E 15, 23. dubna 2010 [cit. 2011-09-04]. Dostupný z WWW: <http://zpravy.e15.cz/zahranicni/ekonomika/recko-pozadalo-o-pomoc-eu-a-mmf>>.
- Řecko v další krizi: Neplní podmínky pomoci a má rekordní nezaměstnanost [online]. Hospodářské noviny IHNED, 12. května 2011 [cit. 2011-09-28]. Dostupný z WWW: <http://byznys.ihned.cz/zpravodajstvi-svet/c1-51833100-recko-v-dalsi-krizi-neplni-podminky-pomoci-a-ma-rekordni-nezamestnanost>>.
- Řecku je třeba odpustit dluhy, říká Schäuble [online]. Lidové noviny, 17. října 2011 [cit. 2011-10-17]. Dostupný z WWW: http://byznys.lidovky.cz/recku-je-treba-odpustit-dluhy-rika-schauble-feg-/statni-pokladna.asp?c=A111016_211119_statni-pokladna_sk>.
- Sedláček, T. Sekuritizace. Sylabus k předmětu Obchodní právo v případových studiích [online]. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 18. května 2009 [cit. 2011-01-05]. Dostupný z WWW: <http://www.prf.cuni.cz/documents/docFile.php?id=5831>>.
- Sněmovní tisk č. 277/0 [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2. března 2011 [cit. 2011-04-25]. Dostupný z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=277&CT1=0>>.

- Struktura a vývoj státního dluhu [online]. Praha: Ministerstvo financí, 2010 [cit. 2011-01-10]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/str_vyvoj_sd.html>.
- Švejnar, J., Dušek, L., Semerák, V. „Jak inteligentně reformovat veřejné finance?“ [online]. Praha: Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu, 19. května 2010 [cit. 2011-04-10]. Dostupný z WWW: <http://idea.cerge-ei.cz/documents/Fiskalni_studie_05_10.pdf>.
- Treaty Establishing the European Stability Mechanism (ESM) [online]. European Council, 2011 [cit. 2011-12-29]. Dostupný z WWW: <<http://consilium.europa.eu/media/1216793/esm%20treaty%20en.pdf>>.
- Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM) signed [online]. European Commission, Economic and Financial Affairs, 11. července 2011 [cit. 2011-12-29]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/2011-07-11-esm-treaty_en.htm>.
- Ukazatelé pracovní neschopnosti v letech 1993-2009 [online]. Praha: Česká správa sociálního zabezpečení, 2010 [cit. 2011-04-05]. Dostupný z WWW: <<http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/F35FD19A-4A74-457C-8F5E-F8E13E52DB0C/0/2009UKAZATELEPRACOVNINESCHOPNOSTIVLETECH19932009.pdf>>.
- Výsledek summitu: banky seškrtnají polovinu řeckých dluhů [online]. Lidové noviny, 26. října 2011 [cit. 2011-10-31]. Dostupný z WWW: <http://byznys.lidovky.cz/vysledek-summitu-banky-seskrtnaji-polovinu-reckych-dluhu-pm3-/firmy-trhy.asp?c=A111026_202138_firmy-trhy_ape>.
- Way out of the debt crisis [online]. European Council, 26. října 2011 [cit. 2011-10-31]. Dostupný z WWW: <<http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/way-out-of-the-debt-crisis.aspx?lang=en>>.

Zdroje použité pro potřeby příloh rigorózní práce

- Makroekonomické údaje, Průřezové statistiky [online]. Praha : Český statistický úřad, 2011 [cit. 2011-12-31]. Dostupný z WWW: <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/statistiky>.
- General government gross debt [online]. European Commission, Eurostat, 2011 [cit. 2011-12-31]. Dostupný z WWW: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsieb090&plugin=1>.

Přílohy rigorózní práce

Příloha č. 1:

Vládní dluh České republiky v letech 2000 – 2010 (str. 121)

Vládní dluh České republiky v letech 2000 – 2010 v % HDP (str. 122)

Státní dluh České republiky v letech 2000 – 2010 (str. 123)

Státní dluh České republiky v letech 2000 – 2010 v % HDP (str. 124)

Příloha č. 2:

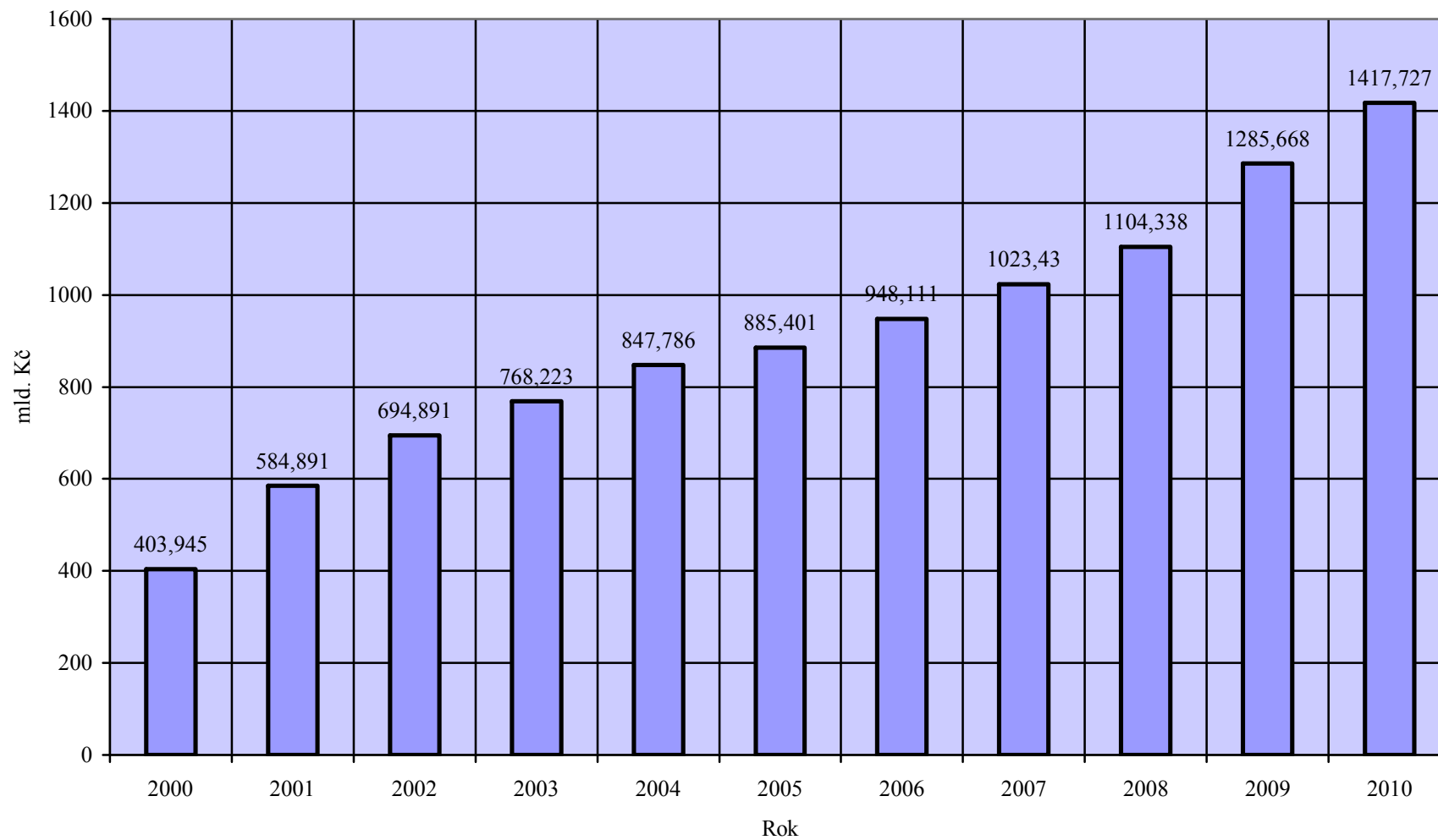
Vládní dluh Řecka v letech 2000 – 2010 v % HDP (str. 125)

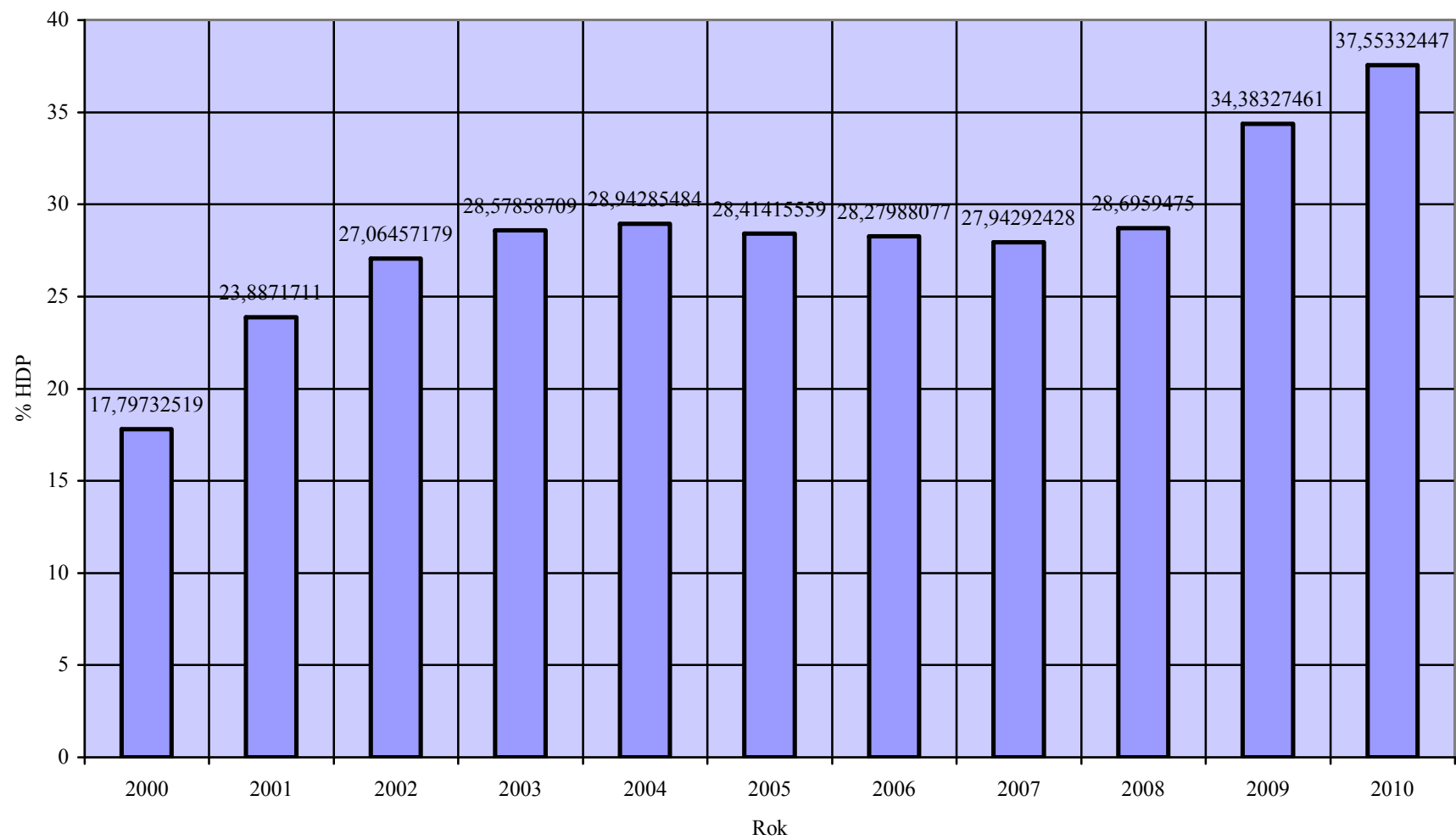
Vládní dluh Irska v letech 2000 – 2010 v % HDP (str. 126)

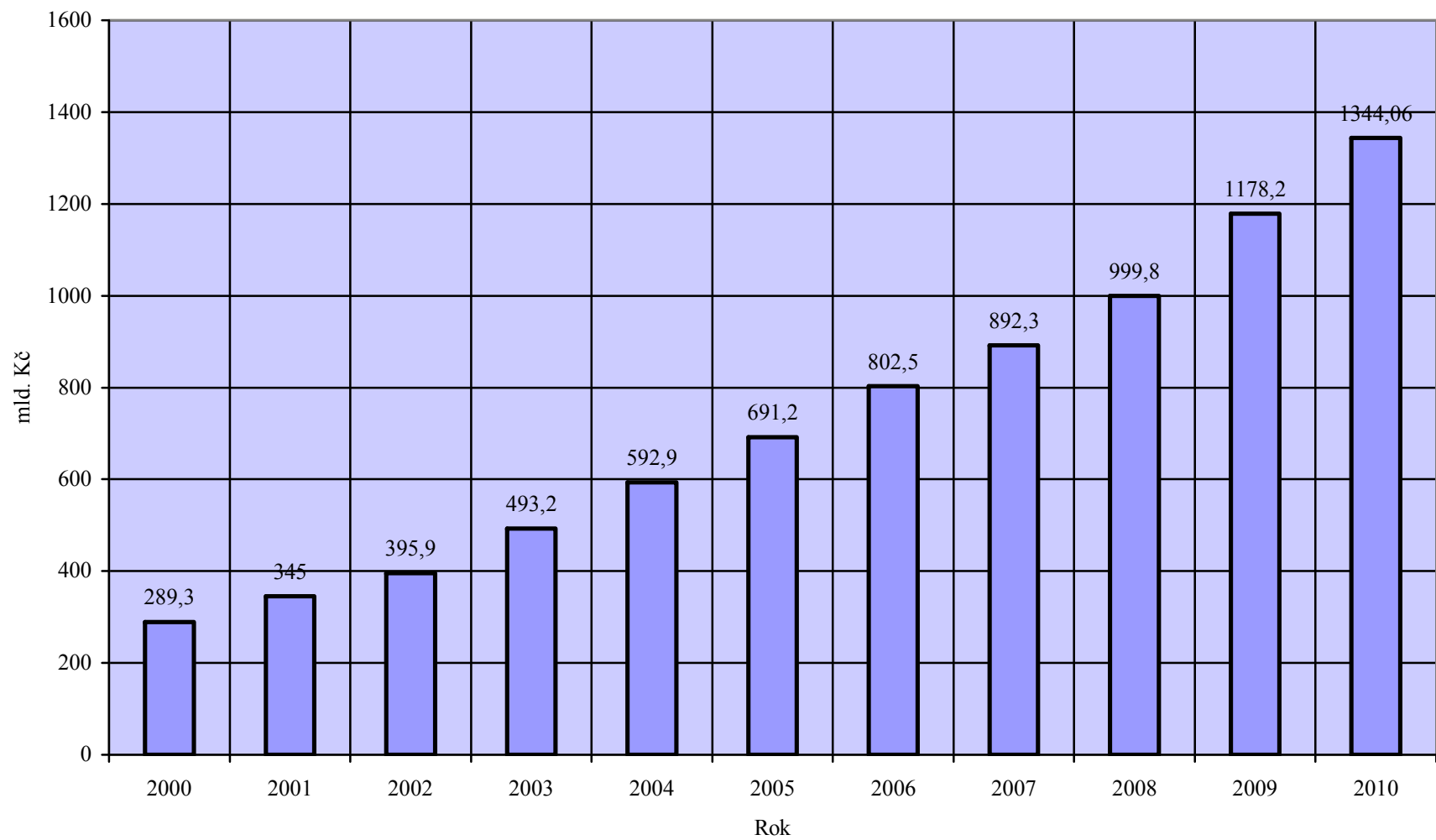
Vládní dluh Portugalska v letech 2000 – 2010 v % HDP (str. 127)

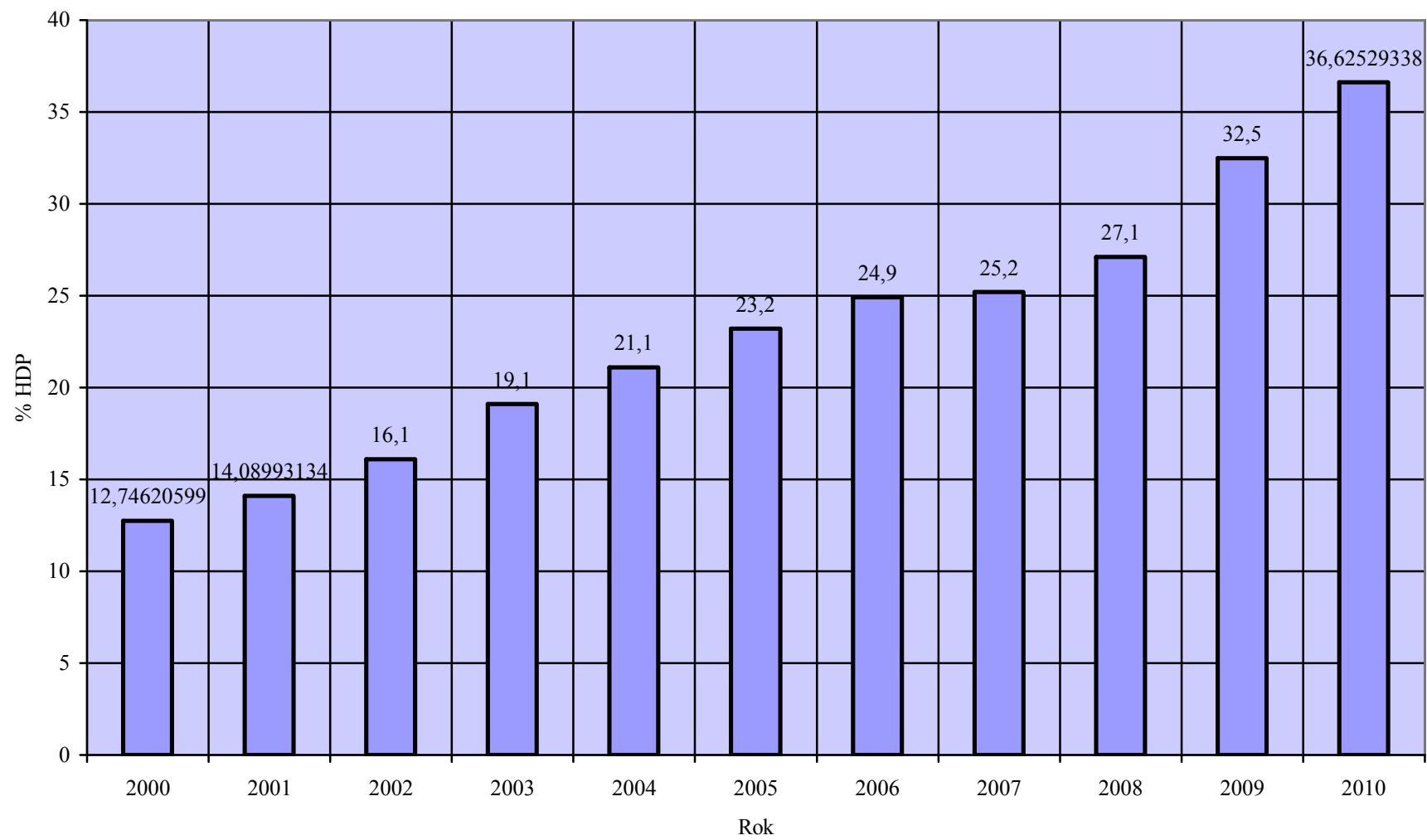
Vládní dluh Itálie v letech 2000 – 2010 v % HDP (str. 128)

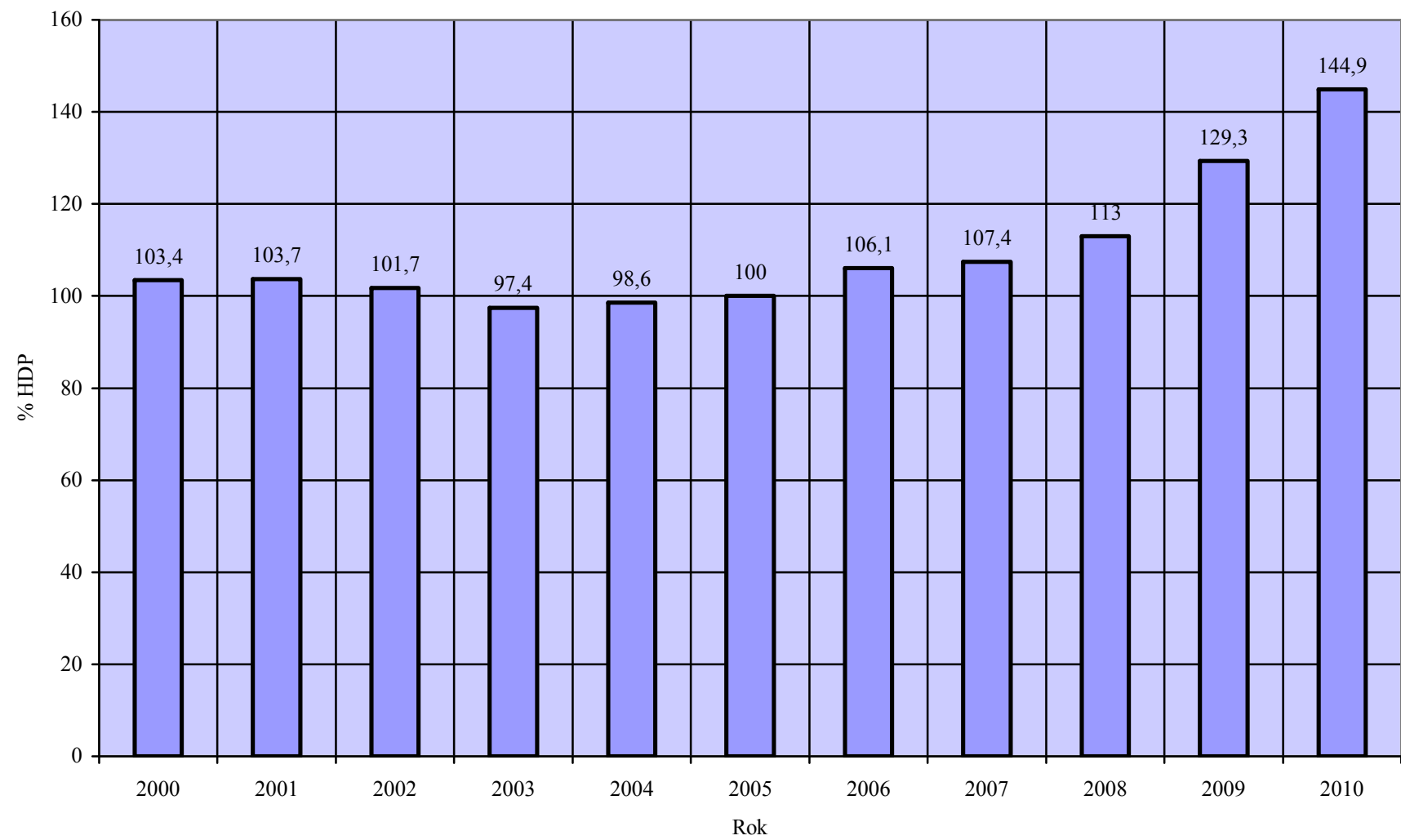
Vládní dluh Španělska v letech 2000 – 2010 v % HDP (str. 129)

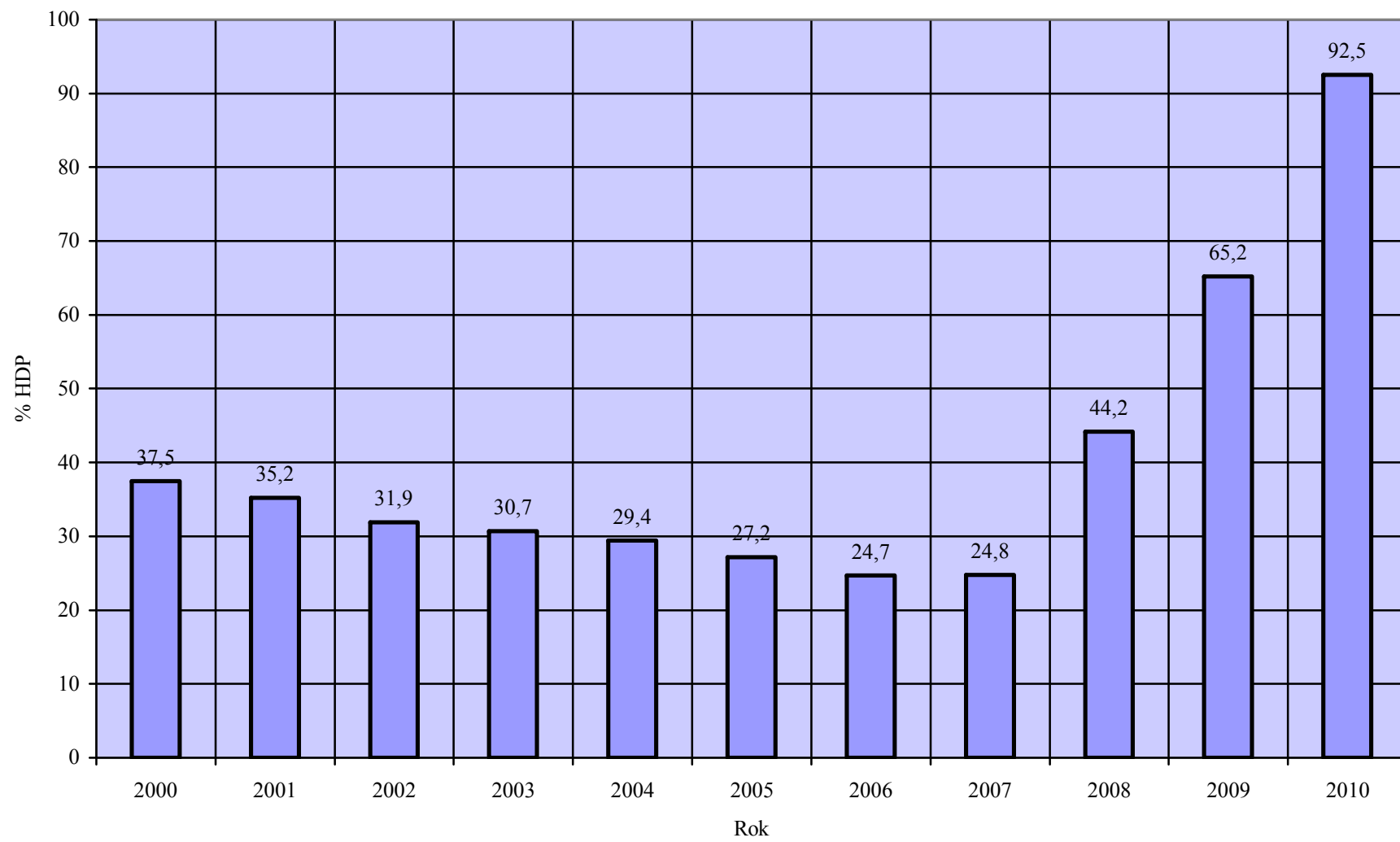


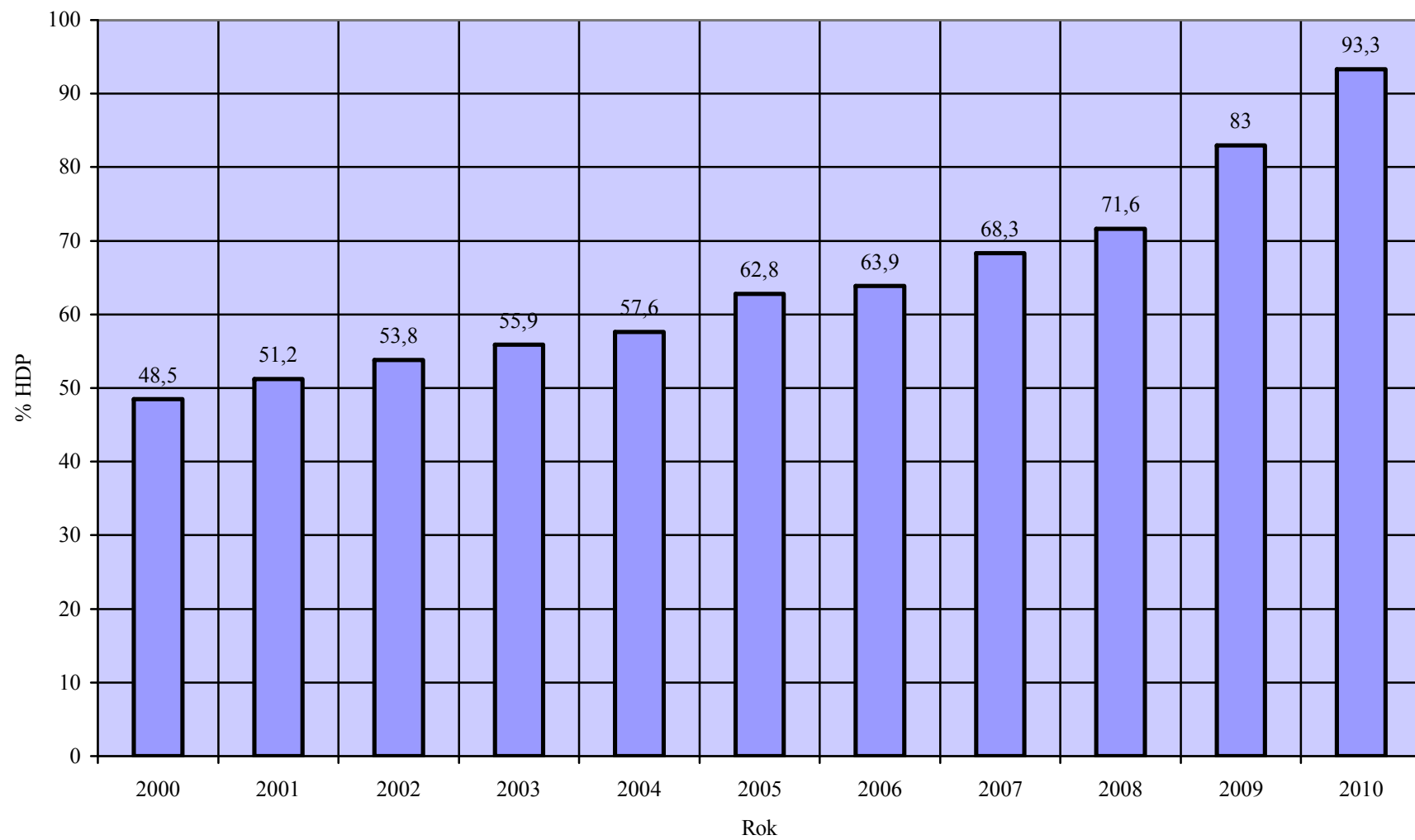


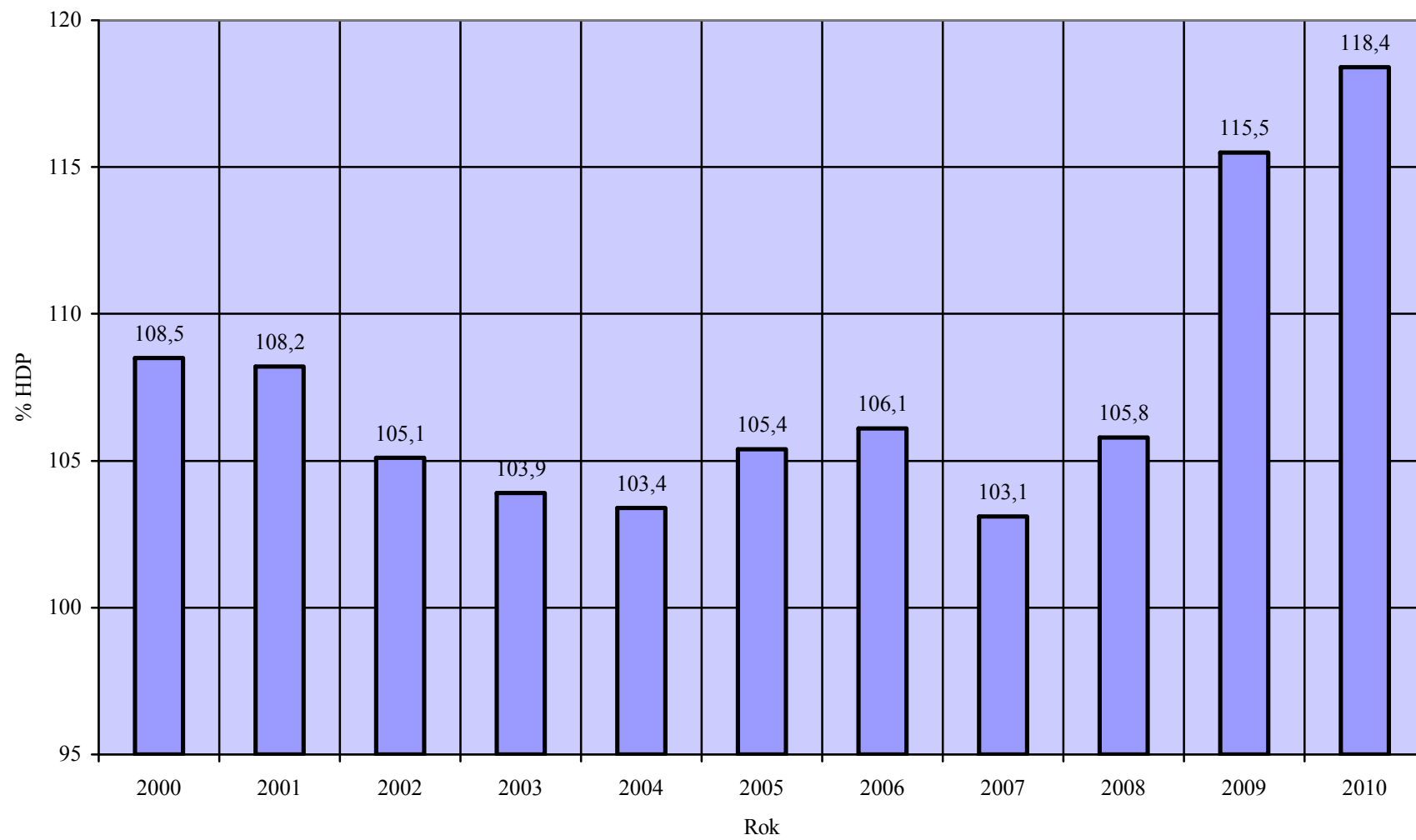


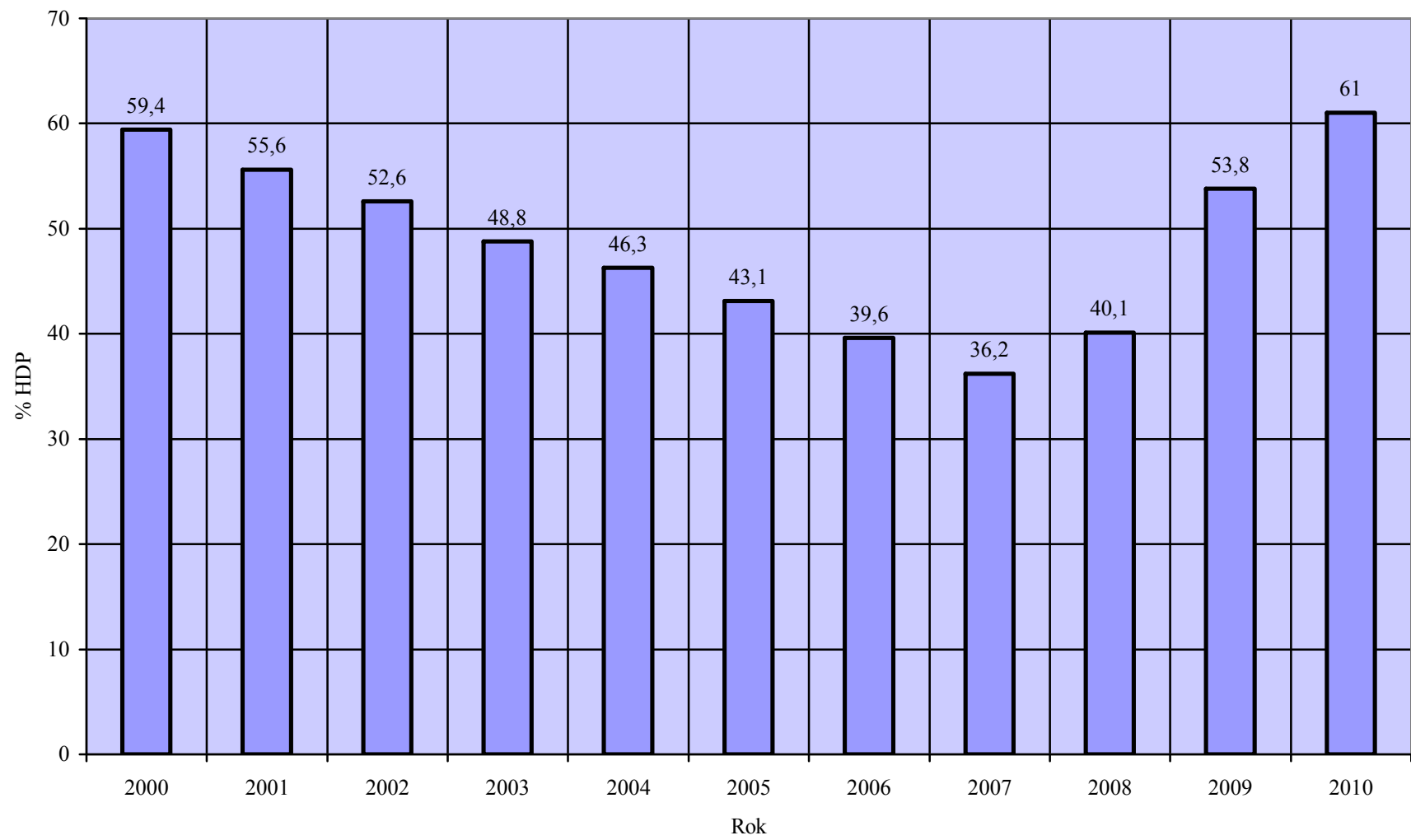












Resumé

Hlavním cílem této rigorózní práce je postihnout aktuální problémy hospodaření státních rozpočtů vybraných členských států Evropské unie. Opomenut není nezbytný úvod věnující se samotnému institutu státního rozpočtu a jeho historickému vývoji. V rámci mapování problematiky státního rozpočtu České republiky je práce zaměřena především na reformní snahy vlád minulých i současných. Zmíněny jsou připravované reformní kroky i ty, které se již staly součástí právního řádu České republiky. Následně se práce zaměřila na nastínění situace tzv. dluhových krizí na území Řecka, Irska a Portugalska. Závěr práce je věnován řešení tzv. dluhových krizí ze strany Evropské unie, které do budoucna výrazně ovlivní podobu tohoto společenství.

Rigorózní práce se skládá z pěti hlavních kapitol. První kapitola je úvodní a poskytuje teoretický základ pro kapitoly následující. Je rozdělena na pět podkapitol. První z nich se věnuje historickému vývoji institutu státního rozpočtu, druhá je pak zaměřena na samotný pojem státního rozpočtu a rozpočtového práva. Následující tři podkapitoly se zabývají funkcemi státního rozpočtu, fiskální a rozpočtovou politikou a základními zásadami rozpočtového práva.

Kapitola druhá popisuje vývoj a stav hospodaření státních rozpočtů na území České republiky. Je rozdělena na sedm podkapitol. Cílem první podkapitoly bylo zmapovat vývoj institutu státního rozpočtu na našem území. Druhá z podkapitol pak mapuje jeho zakotvení v právním řádu České republiky. Třetí podkapitola analyzuje vývoj rozpočtového hospodaření na našem území od roku 1993, především pak vývoj státního dluhu. Následující čtyři podkapitoly jsou věnovány již samotným reformním snahám vlád minulých i současných.

Cílem třetí kapitoly bylo zhodnotit výše uvedené reformní snahy a nabídnout některé návrhy de lege ferenda. Třetí kapitola je rozdělena na pět podkapitol. První a druhá z nich hodnotí reformní snahy v obecné rovině, včetně návrhu tzv. Finanční ústavy České republiky. Další tři podkapitoly jsou již zaměřeny na hodnocení konkrétních reforem v oblasti práva daňového, práva sociálního zabezpečení a ve zdravotnictví.

Čtvrtá kapitola pak prostřednictvím pěti podkapitol mapuje vývoj tzv. dluhových krizí nejen na území Řecka, Irska a Portugalska. Opomenuty nejsou jejich hlavní

příčiny, reformní snahy, poskytnutí finanční asistence ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu a plnění podmínek této pomoci ze strany uvedených členských států měnové unie.

Závěrečná pátá kapitola se zabývá řešením tzv. dluhových krizí členských států měnové unie ze strany Evropské unie. Je rozdělena na sedm podkapitol. Úvodem je nastíněn historický vývoj měnové unie, a to včetně podmínek účasti v ní. Dále se kapitola zabývá stávajícím i budoucím systémem stabilizačních mechanismů, které mají čelit aktuálním dluhovým problémům členských států. Stranou zájmu práce nezůstal ani aktuální návrh smlouvy, která by měla v budoucnu vytvořit fiskální unii v rámci Evropské unie.

Abstract

Current problems in governmental management of state budgets in selected countries of EU

The main purpose of my thesis is to analyse current problems in governmental management of state budgets in selected countries of the European Union. The essential introduction which deals with the institute of state budget and its historical evolution is not omitted. The thesis is mainly focused on the reformist efforts of the preceding and contemporary governments within the analysis of the issue of state budget in the Czech republic. The reforms which are preparing for now and also those which are already part of the Czech law are mentioned. The thesis is afterwards focused on the situation of the sovereign debt crisis in Greece, Ireland and Portugal. The end of the thesis describes the solution of these problems by the European Union which will impact on a form of this community in the future.

The thesis is composed of five main chapters. Chapter One is introductory and provides theoretical basis for another chapters. The chapter is subdivided into five subchapters. Subchapter One describes the historical evolution of the institute of state budget. Subchapter Two is then focused on the concept of state budget and budgetary law. Following three subchapters are concerned with the functions of state budget, fiscal and budgetary policy and fundamental principles of the budgetary law.

Chapter Two describes the development and the current situation in the governmental management of state budgets in the Czech republic. This chapter is subdivided into seven subchapters. The purpose of Subchapter One is to analyse the historical evolution of the institute of state budget in the Czech republic. Subchapter Two then provides the description of its legal basis in the Czech legal system. Subchapter Three analyses the development of the budgetary management since 1993, mainly the development of the sovereign debt. Following four subchapters are concerned with the reformist efforts of the preceding and contemporary governments.

The purpose of Chapter Three is to evaluate the reformist efforts mentioned above and provide some proposals *de lege ferenda*. This chapter is subdivided into five subchapters. Subchapter One and Subchapter Two review the reforms in general

manner including the bill of the Financial Constitution of the Czech republic. Following three subchapters are focused on evaluation of the particular reforms in the tax law, social security law and in the health care.

Chapter Four then by means of its five subchapters illustrates the evolution of the sovereign debt crisis not only in Greece, Ireland and Portugal. The main causes, reformist efforts, provision of the financial assistance by the European Union and the International Monetary Fund and fulfilling of its terms by the member states of the monetary union mentioned above are not omitted.

Closing Chapter Five deals with the European Union's solution to the sovereign debt crisis of member states of the monetary union. The chapter is subdivided into seven subchapters. The historical evolution of the monetary union is described in the beginning including the terms of participation. Then the chapter focuses on the current and future system of European stability mechanisms, which are supposed to face the current sovereign debt problems of member states. There is also mentioned the current bill of the treaty, which is supposed to create fiscal union within the European Union in the future.

KLÍČOVÁ SLOVA : STÁTNÍ ROZPOČET, REFORMY VEŘEJNÝCH FINANČÍ, DLUHOVÁ KRIZE, EVROPSKÝ NÁSTROJ FINANČNÍ STABILITY, EVROPSKÝ MECHANISMUS FINANČNÍ STABILITY, EVROPSKÝ STABILIZAČNÍ MECHANISMUS, EVROPSKÁ FISKÁLNÍ UNIE

KEY WORDS : STATE BUDGET, REFORMS OF PUBLIC FINANCES, SOVEREIGN DEBT CRISIS, EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FACILITY, EUROPEAN FINANCIAL STABILISATION MECHANISM, EUROPEAN STABILITY MECHANISM, EUROPEAN FISCAL UNION