

Polské stabilizující výdajové pravidlo jako inspirace pro českého zákonodárce*

Polish Stabilizing Expenditure Rule as an Inspiration for Czech Lawmaker

Ewa Lotko**, Michal Koziel***

Abstrakt

Veřejné zadlužování je tématem, které je stále na pořadu dne. Členské státy Evropské unie postupně zavádí fiskální pravidla do svých právních řádů, případně je korigují v souvislosti s dosavadními zkušenostmi a poznatky. Zajímavé řešení zvolili zákonodárci v Polsku, kdy zavedli namísto stávajících výdajového pravidla tzv. stabilizující výdajové pravidlo, které by mělo lépe reagovat na ekonomické výkyvy. První část tohoto článku se věnuje vymezení fiskálních pravidel s důrazem na výdajové pravidlo. Stěžejní část je zaměřena na analýzu stabilizujícího výdajového pravidla v Polsku, ze které jsou následně vypozeny závěry a hodnocení.

Klíčová slova

stabilizující výdajové pravidlo; fiskální pravidla; Polsko; veřejné zadlužení; Evropská unie.

Abstract

Public debt rising is a topic, that is still on the agenda in most countries. Member States of the European Union are gradually implementing fiscal rules into their national legal orders, or modify fiscal rules based on gained experience and knowledge. An interesting solution have been chosen by legislators in Poland, which introduced so-called stabilizing expenditure rule, that should better respond to economic fluctuations, instead of existing expenditure rule. First part of this article deals with definition of fiscal rules, especially expenditure rules. Main part of this article is focused on analysis of stabilizing expenditure rule in Poland with conclusions and evaluation.

Keywords

Stabilizing Expenditure Rule; Fiscal Rules; Poland; Public Debt Rising; the European Union.

1 Úvod

Veřejné zadlužování je tématem, které je stále na pořadu dne nejen v České republice, ale také v ostatních členských státech Evropské unie. Sice se může zdát, že v poslední

* Článek je zpracován jako jeden z výstupů výzkumného projektu *Výzkumný tým pro modelování ekonomických a finančních procesů na Vysoké škole báňské – technické univerzitě Ostrava* registrovaného pod evidenčním číslem CZ.1.07/2. 3. 00/20.0296. Text svým obsahem navazuje na článek KOZIEL, Michal. Omezování veřejného dluhu v Polsku – ústavní a zákonná východiska. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, vol. 22, č. 2, s. 140–149. ISSN 1210-9126.

** Mgr Ewa Lotko, doktorandka, Katedra veřejných financí a finančního práva, Právnická fakulta Univerzity v Białystoku / Department of Public Finances and Financial Law, Faculty of Law, University of Białystok / E-mail: ewa.lotko@wp.pl

*** Dr Mgr. Michal Koziel, Ph.D., odborný asistent, Katedra práva, Ekonomická fakulta Vysoké školy báňské – Technické univerzity Ostrava / Department of Law, Faculty of Economics, VŠB - Technical University of Ostrava / E-mail: michal.koziel@vsb.cz

době stojí tato otázka poněkud stranou, zejména z důvodu očekávaného hospodářského růstu, stále se však zavádí opatření pro boj s růstem veřejného zadlužení. V České republice jak známo již poněkolikáté prochází legislativním procesem balíček návrhů zákonů o rozpočtové odpovědnosti (včetně návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti), avšak prozatím se jejich navrhovatelům nepodařilo tyto právní předpisy prosadit. Poněkud jinou situaci je možné spatřovat u našeho severního souseda. Polsko má dlouhou tradici v aplikaci tzv. fiskálních pravidel, tedy pravidel vedoucích k vyšší rozpočtové odpovědnosti a tím ke snižování veřejného zadlužení. S prvními pravidly tohoto typu se můžeme setkat již v roce 1998, kdy bylo mj. do polské Ústavy¹ včleněno ustanovení o maximálním poměru výše veřejného dluhu vůči hrubému domácímu produktu.² V poslední době polský zákonodárce naznal, že je vyžadována důsledná revize již existujících fiskálních pravidel. Výsledkem této revize tak je kromě změn stávajících fiskálních pravidel v Polsku také zavedení nového stabilizujícího výdajového pravidla, o kterém je pojednáno blíže v dalším textu. Ze zkušeností Poláků s aplikací tohoto pravidla by se mohl poučit i český zákonodárce, který se ostatně chystá podobné výdajové pravidlo zavést i do českého právního řádu.

2 Fiskální pravidla

Pro výše uvedená pravidla se vžil obecně používaný pojem „fiskální pravidla“. Jejich zavádění do vnitrostátních právních řádů či na nadnárodní úrovni se stalo trendem poslední doby. Jedná se tedy o soubor pravidel, který by měl pomoci stabilizovat veřejné finance, zamezit či omezit růst veřejného zadlužení a zpřehlednit rozpočtový proces a nakládání s veřejnými peněžními prostředky.³ Fiskální pravidla jsou v současné době prosazována zejména Mezinárodním měnovým fondem, Organizací pro ekonomickou spolupráci a v neposlední řadě Evropskou unií.⁴ Tato pravidla je možné zjednodušeně definovat jako „trvalé omezení fiskální politiky země prostřednictvím jednoduchých numerických limitů pro rozpočtové agregáty“,“⁵ nicméně tuto definici nelze považovat za kompletní a definitivní, jelikož kromě numerických limitů pro rozpočtové agregáty (tzv. numerická fiskální

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. / Ústava Polské republiky ze dne 2. dubna 1997 (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dále jen „polská Ústava“.

2 Čl. 216 odst. 4 polské Ústavy, který v překladu zní: „není dovoleno brát půjčky nebo poskytovat finanční garance a ručení, v jejichž důsledku by veřejný dluh překročil hodnotu tří pětín ročního hrubého domácího produktu.“

3 LUECHINGER, Simon a Christoph A. SCHALTEGGER Fiscal rules, budget deficits and budget projections. *International Tax and Public Finance*. October 2013, v. 20, iss. 5, p. 799. ISSN 0927-5940.

4 Např. Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions. *oecd.org* [online]. Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj [cit. 4.9.2015]. Dostupné z: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=301&InstrumentPID=316&Lang=en&Book=False>

5 BOCÁK, Petr; DÓZSA, Martin. Fiskální pravidlo diskuzní materiál pro jednání NERV. *Vlada.cz* [online]. Vláda České republiky [cit. 1. 9. 2015]. Dostupný z: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/NERV—Fiskalni-pravidlo.pdf>

pravidla) se setkáváme také s tím, že mezi fiskální pravidla se řadí i institucionální zabezpečení provádění těchto pravidel (tzv. institucionální fiskální pravidla).⁶

V případě numerických fiskálních pravidel se jedná o základní postuláty, podle kterých by měla zákonodárná a výkonná moc jednotlivých států postupovat při hospodaření s veřejnými peněžními prostředky a při sestavování veřejných rozpočtů. Institucionální fiskální pravidla naopak reagují na potřebu přesunu pravomocí v oblasti rozpočtové odpovědnosti na nezávislou instituci. Součástí fiskálních pravidel je zpravidla také kontrolní proces a sankční mechanismy v případě jejich nedodržení.⁷ Někteří autoři dále řadí mezi fiskální pravidla ještě zvláštní skupinu procedurálních pravidel, zejména pokud jde o rozpočtový proces. Klíčovým momentem v tomto případě je rozdělení pravomocí mezi zákonodárnou a výkonnou mocí, a také v rámci výkonné moci samotné.⁸

Postupem času se vymeziло několik základních typů numerických fiskálních pravidel – pravidlo vyrovnaného rozpočtu, dluhové pravidlo, výdajové pravidlo a příjmové pravidlo.⁹ Kromě toho můžeme identifikovat různé modifikace výše uvedených numerických fiskálních pravidel reagujících na ekonomický vývoj země a různé specifické faktory, nebo se objevují méně častá pravidla, jako např. požadavek na střednědobé a dlouhodobé rozpočtové rámce či pravidlo Pay-as-you-go.¹⁰ Pokud jde o institucionální fiskální pravidla, stal se v poslední době velmi aktuálním požadavek na zřízení nezávislé fiskální instituce. Tato instituce může vystupovat pod různými názvy, např. Národní rozpočtová rada (Česká republika)¹¹, Fiskální rada (Maďarsko)¹², Rada pro rozpočtovou odpovědnost (Slovensko)¹³ apod. V úvahu přichází také přenesení části pravomocí v oblasti rozpočtové odpovědnosti na již existující instituci (národní banku, národní statistický úřad, národní kontrolní úřad atd.)

6 Takto třídí fiskální pravidla např. Antoš In: ANTOŠ, Marek. Finanční ústava: raději maják než stěžeň! *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. 2015, roč. 154, č. 1, s. 31–40. ISSN 0231-6625.

7 K tomuto viz také BENDE-SZABÓ, Gábor. The Role and the Recent Trends of Fiscal Rules in Hungary. In: RUŠKOWSKI, Eugeniusz a kol. *Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries*. Bialystok: Temida 2, 2013, s. 75–84. ISBN 9788362813339.

8 AYUSO-I-CASALS, Joaquim. *Policy instruments for sound fiscal policies: fiscal rules and institutions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, s. 8 a násl. ISBN 978-9-279-09310-4.

9 Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. *Fiscal Affairs Department* [online]. International Monetary Fund, s. 5 [cit. 3.9.2015]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>

10 Neboli pravidlo průběžného financování, kdy každý návrh právního předpisu, který by snižoval příjmy státu nebo zvyšoval výdaje státu, musí být zároveň doprovázen návrhem, jak tento výpadek nahradit (např. prostřednictvím zvýšení daní nebo škrtů v jiných oblastech). Viz MARKOVÁ, Hana. Budgetary Responsibility. In: *Dny práva – 2010 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 696. ISBN 978-80-210-5305-2.

11 Vládní návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti z roku 2014.

12 Maďarský Zákon č. LXXV/2008 o Rozpočtové odpovědnosti a efektivní rozpočtové správě.

13 Slovenský Ústavný zákon č. 493/2011 Z.z., o rozpočtovej zodpovednosti.

Pro tvorbu fiskálních pravidel je možné vymezit několik základních požadavků. Řadí se mezi ně zejména:

- Přesné určení rozpočtového agregátu, ke kterému se bude fiskální pravidlo vztahovat, včetně jeho podrobné definice tak, aby nedocházelo k účelové dezinterpretaci (např. rozpočtový deficit, strukturální deficit, celkový deficit veřejných rozpočtů, běžné výdaje, celkové příjmy veřejných rozpočtů, daňové příjmy, hrubý dluh, čistý dluh atd.);
- Zavedení fiskálního pravidla na co možná nejvyšší úrovni, pokud jde o hierarchii právních norem (např. zakotvení fiskálního pravidla na ústavní úrovni předpokládá jeho vyšší stabilitu, delší trvání a důslednější aplikaci oproti úrovni zákonné);
- Jednoduchá a srozumitelná formulace fiskálního pravidla (fiskální pravidlo velmi často zavazuje nejen stát, ale také ostatní instituce veřejného sektoru, např. obce, kraje atd., proto by jeho znění mělo být jednoduché a srozumitelné, aby nedocházelo k rozdílným interpretacím);
- Transparentnost;
- Přenechání kontroly dodržování fiskálního pravidla nezávislé instituci (instituci nezávislé na zákonodárné a výkonné moci);
- Sankce za nedodržení fiskálního pravidla, které by měly být jeho součástí, včetně určení způsobu, jakým tyto sankce budou vymáhány (systém sankcí je vůbec zásadním bodem fiskálního pravidla, s tímto jde ruku v ruce rovněž otázka individuální odpovědnosti osob ve veřejných funkcích; dále určení jednotlivých sankcí tak, aby byly pro splnění povinnosti spíše motivující než demotivující a aby samy nevedly ke zhoršení stavu veřejných financí);
- Soulad fiskálního pravidla s přijatou střednědobou a dlouhodobou finanční a ekonomickou strategií státu.¹⁴

3 Obecně o výdajovém pravidle

Jak již bylo zmíněno výše, jedním z typů fiskálních pravidel je i výdajové pravidlo. Toto pravidlo používá trvalá omezení pro celkové, primární nebo aktuální vládní výdaje. Uvedené omezení je možné určit pomocí absolutní hodnoty, stanovením tempa růstu anebo procentuálně ve vztahu k hrubému domácímu produktu.¹⁵ Nevýhodou tohoto typu pravidel je fakt, že nevedou k bezprostřednímu omezení růstu dluhu a k jeho snižování, protože neovlivňují příjmovou stránku veřejných rozpočtů. Avšak v kombinaci s ostatními pravidly mohou stanovit účinný nástroj pro boj s veřejným zadlužením. Výdajové

¹⁴ MARCHEWKA-BARTKOWIAK, Kamilla. Reguly fiskalne. *Analizy: Biuro Analiz Sejmowych*. 2010, č. 7, s. 3. ISSN 1899-1114. Dále také KOPITS, George a Steven A. SYMANSKY. Fiscal Policy Rules. *Occasional Paper No. 162*. 1998, 45 s. ISBN 1-55775-691-0.

¹⁵ Viz např. MELECKÝ, Aleš a Martin MACHÁČEK. The Role of National and Supranational Fiscal Rules – International Evidence and Situation in the Czech Republic. *Journal of Applied Economic Sciences*. 2010, vol. 5, iss. 4, p. 376. ISSN 1843-6110.

pravidlo tedy stanoví limit pro růst výdajů ve vztahu k výdajům v předchozím rozpočtovém roce, ve vztahu k HDP apod.¹⁶

Účelem výdajového pravidla je v první řadě reagovat na situace, kdy v důsledku hospodářského růstu dochází současně k růstu výdajů, avšak v situaci hospodářské recese zůstávají hodnoty veřejných výdajů zpravidla na stejné úrovni jako před recesí, zatímco příjmy razantně klesají. Výdajové pravidlo tak stanoví omezení pro výkonnou moc ve vynakládání veřejných výdajů ve vztahu k předchozím rozpočtovým obdobím. Zároveň je třeba zmínit, že výdajové pravidlo by mělo napomáhat k vytváření finanční rezervy v případě neočekávaných příjmů, kdy je těžké odolat jejich okamžité útratě, např. z důvodu zvýšení oblíbenosti vlády u veřejnosti. Výdajové pravidlo tak vede k udržení vhodné rovnováhy mezi rozpočtovou disciplínou a stabilizací veřejných financí.¹⁷

Stejně jako u fiskálních pravidel, i u výdajových pravidel je možné spatřovat různé druhy těchto pravidel. Je možné hovořit o výdajových pravidlech podle typu výdajů, na které se vztahují (např. celkové výdaje, primární výdaje, běžné výdaje, mandatorní výdaje, výdaje na zdravotní a sociální pojištění) nebo podle zohlednění inflace (nominální výdaje, reálné výdaje). Dále lze hovořit o výdajových pravidlech, které stanoví nominální limit hodnoty určené skupiny výdajů či jsou vyjádřeny procentuální hodnotou, o kterou se může jejich hodnota zvýšit či snížit ve vztahu k minulému fiskálnímu období.¹⁸

4 Výdajové pravidlo v Polsku

V polské právní úpravě je výdajové pravidlo zakotveno již od roku 2010, a to v Zákoně o veřejných financích¹⁹. Původně se jednalo o tzv. „dočasné výdajové pravidlo“, které bylo upraveno v § 112a tohoto zákona. Toto dočasné pravidlo bylo následně v roce 2013 nahrazeno novým pravidlem obsaženým v § 112aa. Původní výdajové pravidlo stanovilo, že hodnota výdajů státního rozpočtu na veřejné úkoly nesmí přesáhnout hodnotu plánovaných výdajů na předcházející rok, zohledňující index spotřebitelských cen,

¹⁶ Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. *Fiscal Affairs Department* [online]. International Monetary Fund, s. 5 [cit. 3.9.2015]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>

¹⁷ Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? *Fiscal Affairs Department* [online]. International Monetary Fund, s. 3 [cit. 1.9.2015]. Dostupné z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>; nebo AYUSO-I-CASALS, Joaquim. National Expenditure Rules – Why, How and When. *European Economy: Economic Papers 473*. 2012, december, s. 12. ISSN 1725-3187. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp473_en.pdf

¹⁸ MARCHEWKA-BARTKOWIAK, Kamilla. Reguly fiskalne. *Analizy: Biuro Analiz Sejmowych*. 2010, č. 7, s. 5. ISSN 1899-1114.

¹⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, ze zmianami / Zákon ze dne 27. srpna 2009 o veřejných financích, ve znění pozdějších předpisů (DZ.U. 2009 nr 157 poz. 1240), dále jen „Zákon o veřejných financích“.

a zvýšenou o jeden procentní bod.²⁰ Zákon zároveň obsahoval i široký výčet výdajů, na které se toto pravidlo nevztahovalo (např. výdaje na údržbu veřejného dluhu, výdaje na důchody, platby mezinárodním organizacím atd.)

Problémy v tomto případě vznikaly v situaci, když nastaly nečekané výkyvy v hospodářském cyklu. Při poklesu hrubého domácího produktu docházelo bohužel také k poklesu celkového limitu veřejných výdajů, a hospodářská recese se tak ještě více prohlubovala, jelikož stát nemohl účinně stimulovat ekonomiku prostřednictvím veřejných výdajů. Na druhou stranu v případě, že hrubý domácí produkt rostl, rostla i výše výdajů, a instituce sektoru veřejných financí nebyly motivovány k tomu, aby šetřily a „odkládaly“ část ušetřených prostředků na nepříznivá období.

5 Stabilizující výdajové pravidlo

Po analýze stávajících fiskálních pravidel a jejich úrovně se polský zákonodárce rozhodl, že změní systém omezení, sankcí a dluhových pásem tak, že v roce 2014 zrušil dluhové pásmo²¹, a dočasné výdajové pravidlo nahradil novým pravidlem, tzv. stabilizujícím výdajovým pravidlem. Oproti předchozímu výdajovému pravidlu je stabilizující výdajové pravidlo daleko propracovanější a bere v úvahu mnoho různých faktorů, které předchozí pravidlo nezohledňovalo.²² Nové výdajové pravidlo omezuje růst výdajové stránky při růstu hrubého domácího produktu, na druhou stranu však při poklesu tempa růstu hrubého domácího produktu nevede toto pravidlo k automatickému poklesu limitu výdajů. Projevuje se tím tedy onen stabilizující charakter nového výdajového pravidla.²³

V rámci úpravy stabilizujícího výdajového pravidla je možné vymezit dvě základní části. První z nich vymezuje subjekty, na které se budou nová pravidla vztahovat, druhá se věnuje způsobu, jakým se vypočítává limity výdajů pro tyto subjekty. Pokud jde o subjekty, pak se tyto dělí na dvě základní skupiny, a to na subjekty, na které se výdajové limity vztahují, a na subjekty, na které se výdajové limity nevztahují. Do první skupiny se počítá např. orgány státní správy, orgány státní kontroly, soudy, tribunály, územní samosprávné celky, rozpočtové jednotky²⁴, ZUS (Zakład ubezpieczeń społecznych) atd. Do druhé

²⁰ Zrušený § 112a Zákona o veřejných financích.

²¹ Do té doby byla tři dluhová pásma (50-55 % poměru hodnoty veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu, 55-60 % a nad 60 %). Při překročení jednotlivých limitů se aktivovala sankční opatření a omezení pro zákonodárce i výkonou moc. Po novele v roce 2013 byla účinnost prvního dluhového pásma nejprve dočasně pozastavena, a následně o několik měsíců později bylo toto pravidlo definitivně zrušeno.

²² Ustanovení § 112aa Zákona o veřejných financích obsahuje dokonce i matematický vzor pro výpočet limitu výdajů, včetně podrobných definicí jednotlivých zkratk a pojmů (viz § 112 Zákona o veřejných financích).

²³ MISIAĞ, Wojciech. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H.Beck, 2015, s. 401. ISBN 978-83-255-6281-6.

²⁴ Organizační jednotky sektoru veřejných financí, které nemají právní subjektivitu, své výdaje kryjí bezprostředně z rozpočtu a příjmy odvádí do státního rozpočtu nebo rozpočtu územního samosprávného celku.

skupiny se naopak řadí např. veřejné vysoké školy, Narodowy Fundusz Zdrowia (obdoba Všeobecné zdravotní pojišťovny), státní fondy, Polská akademie věd atd.²⁵ Pravidlo dále obsahuje vymezení výdajů, které se do celkového součtu výdajů nezapočítávají vůbec.

Pro způsob výpočtu výdajového limitu byla zvolena zajímavá cesta. Oproti českému návrhu výdajového pravidla, který obsahuje pouze popis stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí,²⁶ totiž polský zákonodárce přímo do textu zákona zakomponoval následující vzorec, který je dále v textu zákona podrobně vysvětlen a doplněn o korigující ustanovení.²⁷

$$WYD_n = WYD_{n-1}^* \cdot E_n(CPI_n) \cdot [WPKB_n + K_n] + E_n(\Delta DD_n)$$

przy czym:

$$WYD_{n-1}^* = WYD_{n-1} \cdot \frac{CPI_{n-2}}{E_{n-1}(CPI_{n-2})} \cdot \frac{E_n(CPI_{n-1})}{E_{n-1}(CPI_{n-1})}$$

$$WPKB_n = \sqrt[8]{\frac{PKB_{n-2}}{PKB_{n-8}} \cdot E_n\left(\frac{PKB_{n-1}}{PKB_{n-2}}\right) \cdot E_n\left(\frac{PKB_n}{PKB_{n-1}}\right)}$$

I přes výše uvedený složitý vzorec a velmi komplikovanou právní úpravu je princip polského stabilizujícího výdajového pravidla v zásadě dosti jednoduchý. Limit výdajů

²⁵ § 112aa ve spojení s § 9 Zákona o veřejných financích. K tomu blíže viz RUŚKOWSKI, Eugeniusz a Joanna M. SALACHNA *Finanse publiczne 2014. Komentarz praktyczny (z suplementem elektronicznym)*. Gdańsk: ODDK, 2014, s. 514–515. ISBN 978-83-7804-193-1.

²⁶ Viz vládní návrh Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti z roku 2014.

²⁷ Viz § 112aa Zákona o veřejných financích. **CPI** – úhrnný index průměrných cen spotřebního zboží a služeb vyhlášený předsedou Ústředního statistického úřadu; **n-1** – rok předcházející roku **n**; **n-2** – rok předcházející roku **n** o dva roky; **n-8** – rok předcházející roku **n** o osm let; **WYD_n** – částka výdajů uvedená v návrhu zákona o rozpočtu na rok **n** předloženém Sejmu; **WYD_{n-1}** – částka výdajů uvedená v návrhu zákona o rozpočtu na rok **n-1** předloženém Sejmu upravená v souladu s aktualizací prognózy průměrného ročního ukazatele cen spotřebního zboží a služeb; **CPI_{n-2}** – průměrný index cen spotřebního zboží a služeb v roce **n-2**; **E_n(CPI_{n-1})** – index průměrných cen spotřebního zboží a služeb v roce **n** prognózovaný v návrhu zákona o rozpočtu předkládaném Sejmu v roce **n-1**; **E_{n-1}(CPI_{n-2})** – index průměrných cen spotřebního zboží a služeb v roce **n-2** prognózovaný v návrhu zákona o rozpočtu na rok **n-1** předkládaném Sejmu; **E_{n-1}(CPI_{n-1})** – index průměrných cen spotřebního zboží a služeb v roce **n-1** prognózovaný v návrhu zákona o rozpočtu na rok **n-1** předkládaném Sejmu; **EN(CPI_n)** – index průměrných cen spotřebního zboží a služeb v roce **n** prognózovaný v návrhu rozpočtu na rok **n** předloženém Sejmu; **WPKB_n** – index střednědobého tempa růstu HDP ve stálých cenách uvedený v návrhu rozpočtu na rok **n** s přesností na setinu procenta; **K_n** velikost korekce výše výdajů stanovená v návrhu rozpočtu na rok **n** předloženém Sejmu; **PKB_{n-2}/PKB_{n-8}** – celkové tempo růstu HDP oznámené předsedou Ústředního statistického úřadu; **E_n(PKB_{n-1}/PKB_{n-2})** – roční míra růstu HDP ve stálých cenách v roce **n-1** předložená Sejmu v zákoně o rozpočtu na rok **n**; **E_n(PKB_n/PKB_{n-1})** – roční míra růstu HDP ve stálých cenách v roce **n** předložená v zákoně o rozpočtu na rok **n**; **E_n(ΔDD_n)** – prognózované hodnoty celkových diskrečních opatření (zdroj - § 112aa Zákona o veřejných financích, překlad – důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti z roku 2014).

na konkrétní rozpočtový rok se počítá jako součin prognózy výdajů povinných subjektů v roce předcházejícím a přípustného tempa růstu výdajů mezi rokem předcházejícím a rokem rozpočtovým. Takto vypočítaný limit může být dále navýšen nebo snížen o hodnotu korekčních prvků v souvislosti s jednorázovými kroky hospodářské politiky.²⁸ Limit výdajů vypočtený na základě výše uvedených pravidel tak může být při splnění zákonem stanovených podmínek buď zvýšen o 1,5 procentního bodu, nebo případně snížen o 2, resp. 1,5 procentního bodu v závislosti na hospodářském vývoji a výši veřejného zadlužení ve vztahu k hrubému domácímu produktu. Pokud dluh roste (a překročí zákonem stanovené hodnoty), pak je výdajový limit snižován. Naopak pokud je hospodářský růst kladný a dosahuje hodnot stanovených v zákoně (za splnění tam uvedených podmínek), je možné výdajový limit o uvedené procento navýšit.²⁹

Moderní fiskální pravidla, stabilizující výdajové pravidlo nevyjímaje, obsahují rovněž únikové klauzule, které stanoví, v jakých případech se konkrétní fiskální pravidlo neuplatní. Většinou se únikové klauzule snaží reagovat na nečekané situace nebo jevy, které by zásadním způsobem mohly ovlivnit účel, pro který bylo dané pravidlo zavedeno, a jejich důsledné dodržování by bylo značně omezující a mohlo by znamenat pro samotný stát zásadní zhoršení již tak nepříznivé situace. V případě polského stabilizujícího výdajového pravidla se jedná o následující mimořádné situace (každá mimořádná situace je regulována zvláštním zákonem)³⁰:

- válečný stav³¹;
- výjimečný stav³²;
- stav živelné pohromy³³;
- při splnění zákonem stanovených podmínek výrazné zhoršení hospodářského růstu.

Státní rozpočet schválený v Polsku na rok 2015 byl vůbec prvním rozpočtem, na který se aplikovaly limity stabilizujícího výdajového pravidla. Hned při prvním použití tohoto pravidla se také použil korekční prvek, konkrétně pak snížení o 2 procentní body z důvodu příliš vysokého poměru nominálního výsledku hospodaření sektoru vládních institucí vůči hrubému domácímu produktu. Výdajové pravidlo zdá se prozatím zafun-

28 MISIĄG, Wojciech. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H.Beck, 2015, s. 399. ISBN 978-83-255-6281-6.

29 Podrobnosti viz § 112aa odst. 4 Zákona o veřejných financích.

30 § 112d Zákona o veřejných financích.

31 Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego niepodległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej / Zákon ze dne 29. srpna 2002 o válečném stavu, o kompetencích Vrchního velitele ozbrojených sil a o zásadách jeho nezávislosti na ústavních orgánech Polské republiky (Dz. U. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.).

32 Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym / Zákon ze dne 21. června o výjimečném stavu (Dz. U. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.).

33 Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej / Zákon ze dne 29. srpna o stavu živelné pohromy (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

govalo, jelikož plánované výdaje byly v roce 2015 omezeny a vzrostly oproti roku 2014 pouze o necelé jedno procento. Navíc je třeba dodat, že po zhodnocení údajů za rok 2015 jsou výsledky rovněž optimistické. Polsko nepřekročilo stanovené výdajové limity, ba dokonce bylo výrazně pod těmito limity (o cca 13, resp. 17 miliard polských zlotých).³⁴

6 Související změny v polském právu

Jak již bylo naznačeno výše, je výdajové pravidlo jedním z mnoha fiskálních pravidel, které ve svém souhrnu mají za cíl omezovat růst veřejného zadlužení, postupně snižovat jeho výši a zároveň s tímto by měly vést ke zvyšování úrovně rozpočtové odpovědnosti při hospodaření s veřejnými peněžními prostředky. Tato pravidla tak jsou vzájemně provázaná, a změna jednoho z nich se dotkne i ostatních. Ne jinak tomu je i v Polsku.

Zavedení stabilizujícího výdajového pravidla je součástí změn ve veřejných financích, zejména pak novelizace právní úpravy víceletého finančního plánu³⁵ nebo snížení hranic jednotlivých dluhových pásem o 7 procentních bodů v souvislosti s reformou důchodového systému v Polsku³⁶, v důsledku které došlo ke skokovému snížení hodnoty veřejného dluhu.³⁷ Snížení těchto hranic dluhových pásem má za následek, že v Polsku jsou v současnosti nikoliv tři dluhová pásma, jak tomu bylo doposud (resp. dva, jelikož nejnižší – 50-55% HDP – bylo zrušeno v roce 2013), ale dokonce čtyři, a to na úrovni 43 % a 48 % HDP, které jsou obsaženy v rámci mechanismu stabilizujícího výdajového pravidla, a dále na úrovni 55 % a 60 % HDP, které jsou účinné již od roku 1998. Obecná limitace veřejného dluhu ve výši 60 % HDP je zároveň zachycena i v polské Ústavě.

7 Závěr

Hodnocení účinnosti nového, tzv. stabilizujícího výdajového pravidla v Polsku je v současné době možné realizovat pouze na základě údajů z jednoho fiskálního roku, jelikož bylo poprvé použito teprve pro sestavování rozpočtu na rok 2015. I přes to je však možné konstatovat, že toto výdajové pravidlo má svůj smysl, když stanovilo přesné limity veřejných výdajů, a tyto v roce 2015 byly v Polsku dodrženy. Pro sestavování rozpočtu na rok 2016 se rovněž aplikovaly limity vypočtené na základě stabilizujícího výdajového

³⁴ K tomuto více viz Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa [online]. *Ministerstwo Finansów* [cit. 2.6.2016]. Dostupné z: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne/>

³⁵ Viz § 103 a násl. Zákona o veřejných financích.

³⁶ Novela Zákona o veřejných financích ze dne 3. října 2013.

³⁷ Polská vláda se rozhodla uměle snížit výši veřejného dluhu o plánovaných cca 8% tím, že přesunula obligatorní část aktiv z tzv. „otwartych funduszy emerytalnych“ (obdobu českého druhého pilíře) do sektoru veřejných institucí. Podle údajů Eurostatu byla hodnota veřejného dluhu v Polsku v roce 2013 na úrovni 55,9% HDP, zatímco po penzijní reformě byla výše veřejného dluhu na úrovni 50,4% HDP (dle údajů Eurostatu ze dne 2.9.2015).

pravidla. Problematickým se může v této oblasti jevit nastoupení nové vládní většiny po volbách, které se uskutečnily na podzim roku 2015, kdy tato vládní většina je obecně pro zvyšování veřejných výdajů. Toto se projevilo i na stabilizujícím výdajovém pravidle, kdy byly ještě před schvalováním státního rozpočtu na rok 2016 přijaty změny tohoto pravidla, které ke výsledku mohou vést ke snížení účinnosti tohoto pravidla.³⁸ Jak se tyto změny projeví na výdajové stránce státního rozpočtu, však bude patrné opět až po zhodnocení údajů za rok 2016. I přesto je možné na základě analýzy údajů za rok 2015 vyvodit dílčí závěry, které mohou být inspirativní pro českého zákonodárce při tvorbě vlastního výdajového pravidla.

Pozitiva je možné bezesporu spatřovat v proticyklickém působení tohoto pravidla, jak bylo naznačeno výše. Důležitým aspektem je i samotná existence výdajového pravidla, a vlastně obecně fiskálních pravidel a jejich zachycení v polském právním řádu, kdy polský zákonodárce vyvodil z aplikace předchozího výdajového pravidla určité závěry, a podle těchto závěrů upravil podobu nového výdajového pravidla. Přínosem je také skutečnost, že se polský zákonodárce snaží včlenit do právního řádu nová řešení dlouhového problému a reaguje tak na moderní trendy posledních let v této oblasti. Stabilizující výdajové pravidlo má z dlouhodobého hlediska bezesporu větší potenciál pro snižování veřejného dluhu a stabilizaci veřejných financí, a jedná se tedy o krok správným směrem. Klady spatřujeme rovněž ve skutečnosti, že se nové výdajové pravidlo vztahuje na větší okruh institucí zařazených do sektoru veřejných financí.

To, co je na jednu stranu kladem stabilizujícího výdajového pravidla, je na druhou stranu i jeho záporem. Problémem totiž je, že se toto pravidlo přeci jen neaplikuje na všechny instituce sektoru veřejných financí, čímž je jeho efektivita značně omezena. Zároveň jsou některé druhy veřejných výdajů výslovně vyloučeny z jeho působnosti, co nepřispívá k dosažení zamýšleného cíle. Zásadní omezení v aplikaci stabilizujícího výdajového pravidla je možné spatřovat v tom, že většina výdajů, na které se uplatní, jsou výdaji mandatorními, a je tak zásadně limitována možnost tvůrců veřejných rozpočtů pozitivně ovlivnit celkovou výši výdajů veřejných rozpočtů.³⁹

Dosavadní praxe zároveň ukázala, že čím komplikovanější tato pravidla jsou, tím se pravidla nabízí více možností, jak tato pravidla obcházet či dodržovat pouze formálně (např. účelové převedení penzijních fondů do veřejných rozpočtů v Polsku a tím snížení

38 Nejdůležitější změnou je nahrazení úhrnného indexu průměrných cen spotřebního zboží a služeb (CPI) tzv. pevným inflačním cílem Národní banky Polska ve výši 2,5%) a zavedení možnosti využití jednorázových příjmů (např. aukce pásem LTE apod.) Podle některých komentátorů může tato změna výdajového pravidla zvýšit výdajové limity o cca 8 miliard polských zlotých a důvodem je zejména to, aby mohla nová vláda naplnit své předvolební sliby. Více viz např. PiS zmienia regulę wydatkową. „By spełnić obietnice“ [online]. *Tvn24 BiS* [cit. 2.6.2016]. Dostupné z: <http://tvn24bis.pl/pieniadze,79/zmiana-reguly-wydatkowej-po-to-by-pis-moglo-splnic-obietnice,600334.html>

39 Srov. MISIĄG, Wojciech. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck, 2015, s. 403. ISBN 978-83-255-6281-6.

poměru veřejného dluhu k HDP, závislost na makroekonomických prognózách, „kreativní účetnictví“,⁴⁰ rozdíl ve výpočtu výše veřejného dluhu podle národních a mezinárodních standardů atd.) Nevýhodou výdajového pravidla rovněž je, že pokud vystupuje samostatně, pak jeho účinnost rapidně klesá. Je tedy nutná jeho existence spolu s dalšími typy fiskálních pravidel, např. dluhovým pravidlem či pravidlem vyrovnaného rozpočtu. Ruku v ruce s tím jde úprava sankčních mechanismů a odpovědnostních vztahů.

Závěrem je možné zcela jistě konstatovat, že Česká republika může využít dosavadních poznatků z Polska v podobě pozitivních zkušeností se zavedením stabilizujícího výdajového pravidla, a tyto zkušenosti zohlednit při přípravě českých fiskálních pravidel. Zároveň má český zákonodárce jedinečnou možnost se inspirovat a poučit se z chyb našich sousedů. Nicméně je třeba samozřejmě pamatovat na skutečnost, že podmínky v každém členském státě jsou odlišné a pouhé překopírování úpravy ze sousedního státu nemusí mít nutně ty stejné výsledky, jako ve státě původu. Proto jsou také požadavky na rozpočtové rámce zaváděny v Evropské unii prostřednictvím směrnic, aby byla reflektována specifika jednotlivých zemí.⁴¹

⁴⁰ LUECHINGER, Simon a Christoph A. SCHALTEGGER Fiscal rules, budget deficits and budget projections. *International Tax and Public Finance*. October 2013, v. 20, iss. 5, p. 786. ISSN 0927-5940.

⁴¹ Viz MARCHEWKA-BARTKOWIAK, Kamilla. Reguly fiskalne. *Analizy: Biuro Analiz Sejmowych*. 2010, č. 7, s. 5. ISSN 1899-1114; nebo Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? *Fiscal Affairs Department* [online]. International Monetary Fund, s. 3 [cit. 1.9.2015]. Dostupné z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>