

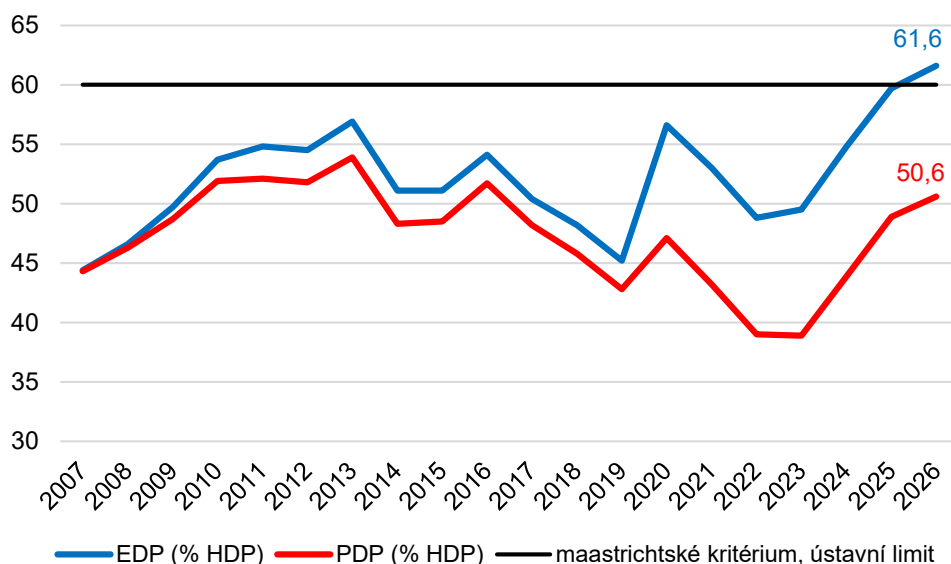
## Poslední dílek evropské fiskální mozaiky = polská Rada Fiskalna

Luboš Komárek

Počátkem letošního roku se Polsko stalo posledním členským státem Evropské unie, v němž začala fungovat rozpočtová rada (*Rada Fiskalna*). Tím byla symbolicky dokončena evropská mozaika nezávislého fiskálního dohledu. Nezávislé rozpočtové rady (IFIs) se po neblahých zkušenostech z evropské dluhové krize staly standardní součástí fiskálního rámce evropských zemí. Jejich úkolem je nezávisle hodnotit stav veřejných financí, monitorovat dodržování fiskálních pravidel a upozorňovat na dlouhodobá fiskální rizika. Navíc v zemích EU funguje síť nezávislých orgánů fiskálního dohledu (EU Independent Fiscal Institutions, *EUIFIs*), která je užitečnou platformou pro výměnu názorů, odborných znalostí, analytických postupů a sdílení zdrojů v oblastech, které jsou předmětem společného zájmu jednotlivých IFIs. Na konci června ve Vídni se tak těchto jednání poprvé účastnili i zástupci z Polska.

**Polsko bylo dlouho paradoxem evropské fiskální správy a představovalo z pohledu evropské fiskální architektury zajímavou výjimku.** Na jedné straně patřilo mezi země s relativně silnými fiskálními pravidly, na druhé straně však současně postrádalo jeden z klíčových prvků moderní fiskální správy – nezávislou fiskální instituci. Již polská ústava obsahuje zákaz překročení hranice veřejného dluhu ve výši 60 % HDP, což představuje jedno z právně nejsilnějších fiskálních omezení v celé Evropské unii. Má to ale dva pomyslné háčky! První háček hledíme v polské ústavní definici zahrnující užší okruh veřejných institucí podle národního práva (*Państwowy Dług Publiczny, PDP*). Zatímco široce používaná definice tzv. maastrichtských kritérií zahrnuje celý sektor vládních institucí podle evropské statistické metodiky ESA 2010. Polsko v letošním roce poprvé za svoji novodobou historii překročilo „evropský“ (maastrichtský) limit 60 % dluhu k HDP používaný v rámci EDP (*Excessive Deficit Procedure*), ale stále se nachází viditelně pod „národním“ ústavním limitem 60 % dluhu k HDP měřeným národní metodikou. Druhým pomyslným háčkem je určité empirické poznání, že samotné právní ukotvení v ústavě není samospasitelné pro udržitelnost veřejných financí, nicméně mu z mého pohledu může napomáhat. Pomyslný zlom ve vývoj veřejných financí v Polsku nastal na počátku tohoto desetiletí, kdy polská vláda – navzdory zmiňovanému právnímu zakotvení v ústavě – začala ve velkém využívat mimorozpočtové fondy a státní finanční instituce, jejichž dluh se do maastrichtského ukazatele započítává, zatímco do dluhu PDP tomu zpravidla tak není. Právě proto je dnes rozdíl mezi polským národním dluhem a tím maastrichtským již 11 p. b. (viz graf). Pro doplnění je ještě vhodné zmínit, že v Polsku se dále vyazuje i tzv. dluh státní pokladny (*Zadłużenie Skarbu Państwa*), což je ta část veřejného dluhu, která je v odpovědnosti ministra financí.

**Graf: Vývoj dluhu k HDP v Polsku (v %)**



Zdroj: Ministerstwo Finansów (2026).

Poznámka: EDP dluh (maastrichtský dluh) – hrubý konsolidovaný dluh veřejné správy podle metodiky EU ≈ Maastrichtská kritéria, který zahrnuje ústřední vládu, místní samosprávy a fondy sociálního zabezpečení. PDP dluh – dluh veřejných financí definovaný podle polského vnitrostátního práva (zákon o veřejných financích), který pokrývá užší okruh institucí než EDP dluh.

**Jak se i v Polsku postupně ukázalo, jen mít pravidla nestačí.** Vedle ústavního limitu pro dluh (60 % dluhu k HDP) obsahuje polský fiskální rámec i zákonné dluhové prahy (*progi ostryżnościowe*) a stabilizující výdajové pravidlo (*stabilizująca reguła wydatkowa*), včetně jeho korekčního mechanismu. Dluhové prahy se vztahují k národní definici veřejného dluhu (PDP), při jejichž překročení se automaticky aktivují zákonem stanovená preventivní nebo nápravná opatření. V současné době jde již jen o hranici 55 % PDP dluhu k HDP. V minulosti byla stanovena i hranice 50 %, ta ale byla s novelizací zákona o veřejných financích (Ustawa o finansach publicznych), platného od počátku letošního roku, vypuštěna. Nabízí se vysvětlení, zda to nebylo pro to, že by se musela aktivovat. Výdajové pravidlo funguje proticyklicky (návaznost na střednědobý růst potenciálního produktu a inflaci), což je pro praktické provádění fiskální politiky velmi důležité (viz blog NRR: [Proč by stát měl v dobrých časech šetřit a v horších pomáhat?](#)). Problém polských veřejných financí posledních let neshledávám ani tak v absenci pravidel, ale spíše v přesouvání části výdajů mimo státní rozpočet, což národní pravidla oslabilo. Ale vraťme se zpět do nedávné historie a k tématu vzniku Rady Fiskalnej.

**Zatímco většina členských států EU po evropské dluhové krizi vytvořila fiskální rady nebo obdobné orgány, Polsko se rozhodlo spoléhat na existující institucionální uspořádání.** Odborné hodnocení fiskální politiky bylo rozděleno mezi různé státní instituce, žádná z nich však nesplňovala charakteristiky nezávislé fiskální rady podle evropských standardů. Evropská komise, OECD i další mezinárodní instituce přitom opakovaně upozorňovaly, že samotná fiskální pravidla nemusejí být pro udržitelnost veřejných financí dostatečná. Historie totiž ukázala, že pravidla lze měnit, obcházet nebo interpretovat způsobem, který oslabuje jejich původní účel. Nezávislá fiskální instituce proto není konkurentem fiskálních pravidel, ale naopak jejich přirozeným doplňkem a strážcem. To si nakonec uvědomili i zákonodárci i v Polsku. Věci se daly do pohybu na počátku této dekády. Pandemie covid-19 v kontextu nároku na veřejné finance tak ještě zesílila debatu o nezávislém fiskálním dohledu v Polsku.

**Vznik polské rozpočtové rady představuje významný milník nejen pro samotné Polsko, ale také pro Evropskou unii jako celek.** Rada Fiskalna byla oficiálně ustavena a zahájila svou činnost 1. ledna 2026. Její vznik se opírá o zákon ze dne 20. prosince 2024 o Radě Fiskalnej, přičemž 6 ze 7 členů rady bylo 9. prosince loňského roku potvrzeno Senátem po předchozím hlasování v Sejmu. Jednotliví členové rady jsou kandidáti: (i) prezidenta Polské republiky (zatím neobsazeno), (ii) ministerstva financí (předseda rady), (iii) prezidenta Národního kontrolního úřadu (*Najwyższa Izba Kontroli*), (iv) Konference rektorů akademických škol v Polsku (*Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich*), (v) Rady pro sociální dialog (*Rada Dialogu Społecznego*) za stranu zaměstnanců, (vi) Rady pro sociální dialog za stranu zaměstnavatelů a (vii) Společné komise vlády a místní samosprávy (*Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego*). Zajímavostí je, že výběr kandidátů probíhal na základě veřejné výzvy. Byl vytvořen seznam dvou až tří kandidátů splňujících kritéria, který byl předložen maršálovi Sejmu. Kandidáti následně podstoupili veřejná slyšení před parlamentním výborem, během kterého byly posouzeny jejich kvalifikace, nezávislost a zkušenosti. Poté Sejm se souhlasem Senátu jmenoval členy Fiskální rady. Polská rozpočtová rada má obdobné poslání jako jiné IFIs v Evropě, tj. poskytovat nezávislé hodnocení fiskální politiky, monitorovat dodržování fiskálních pravidel, posuzovat makroekonomické a rozpočtové prognózy a upozorňovat na dlouhodobá rizika pro veřejné finance. Vznik Rady Fiskalnej lze vnímat i jako symbolické završení jedné etapy evropské fiskální integrace.

**Polsko čekají podobné fiskální výzvy jako zbytek Evropy.** Vznik *Rady Fiskalnej* přichází v době, kdy polské veřejné finance čelí rostoucímu počtu dlouhodobých výzev. Přestože se Polsko v posledních dvou desetiletích vyznačovalo relativně rychlým hospodářským růstem a po dlouhou dobu si udržovalo nižší úroveň zadlužení než řada západoevropských zemí, výhled na příští desetiletí není optimistický. Pomyslným viníkem je nepříznivý demografický vývoj. Podobně jako v dalších evropských zemích bude Polsko čelit rychlému stárnutí populace. To zvyšuje tlak na důchodový systém, zdravotnictví i dlouhodobou péči. Současně země významně navyšuje obranné výdaje, které v poměru k HDP jsou již dnes nejvyšší v rámci NATO. Další fiskální nároky vyplývají z potřeb modernizace energetiky, dopravní infrastruktury a z pokračující technologické transformace ekonomiky. Fiskální politika Polska by se rovněž měla snažit nepodkopat si cestu pro vstup do eurozóny tím, že by nebyla schopna splnit fiskální maastrichtská kritéria. Ale i bez ohledu na časové ambice země zavést jednotnou měnu euro je nutné konstatovat, že solidní kondice veřejných financí a jejich udržitelnost je stejně důležitá, jako dosahování cenové a finanční stability.

**Polská zkušenost minulých let je velmi poučná i pro současný vývoj veřejných financí v České republice.** Uplatňování výjimek a únikových klauzulí, nazývání výdajů nepravými jmény (obrné výdaje za neobrné), nezapočítávání některých výdajů do dluhu či zvyšování deficitů v růstové fázi hospodářského cyklu (procyklická fiskální politika) dle mého názoru nepovede k lepší kondici veřejných financí. A hlavně mějme na paměti nepříjemnou pravdu, že každý dluh se musí splácet!