

Mgr. Lukáš Vrátný

Opatření týkající se snah o snížení dluhů veřejných rozpočtů v České republice a v zahraničí

Anotace

Studie se zabývá možnými opatřeními, která slouží ke snižování dluhů veřejných rozpočtů. Popisuje jednotlivá teoretická opatření a uvádí k nim příklady. Zároveň se zabývá právní úpravou rozpočtové odpovědnosti, a to nejen na úrovni jednotlivých států, ale i na úrovni Evropské unie. V další části je analyzován vývoj zadlužení České republiky a dalších států Evropské unie od globální ekonomické krize. Porovnáním vývoje a různých přístupů k řešení veřejných dluhů se studie dostává k návrhům na eliminaci zadlužení České republiky.

Klíčová slova

Státní rozpočet; veřejný dluh; dluhopisy; fiskální politika; rozpočtový deficit; rozpočtová odpovědnost; bankrot.

Summary

Public Debt Reduction Related Measures in the Czech Republic and Abroad

The study deals with possible measures that can be used to reduce public debt. It describes each particular measure and presents examples. The study focuses on legislation of budgetary responsibility in individual states and also in the European Union. In the next part is described development of indebtedness of the Czech Republic and other European Union countries from the global financial crisis. By comparison of developments and various approaches towards solving public debts, the study presents suggestions for debt elimination in the Czech republic.

Keywords

Public budget; public debt; bonds; fiscal policy; budget deficit; budgetary responsibility; bankruptcy.

Úvod

Tématem předkládané studie je problematika veřejných dluhů a možnost jejich snižování. Zadlužení se jako problém samozřejmě neobjevilo ze dne na den. Státy hospodaří s dluhy již desítky let. Nejvíce se dluhy řeší v období finančních krizí. Naposledy v roce 2009 a letech následujících, kdy některé země fakticky ztratily schopnost splácet dluhy a vyhlásily bankrot. Nemusíme chodit ani tak daleko za naše hranice. V rámci Evropské unie se ve velkém „zachraňovaly“ některé členské státy finančními injekcemi států s vyrovnanějšími rozpočty.

Celosvětová hospodářská krize odhalila vysokou míru zadluženosti vyspělých zemí. Nejznámější je asi příklad Řecka, které několik let bilancovalo na hraně státního bankrotu. Ovšem i mnohem větší a ekonomicky silnější státy mají problém s vysokým zadlužením. Jako příklad můžeme uvést Francii nebo Spojené království. Problém se umocňuje skutečností, že je v současné době propojena eurozóna. Státy jako Německo nebo Nizozemsko byly nuceny zachraňovat země ohrožené bankrotem, protože jeho dopad by měl vliv na všechny členy eurozóny. Je nutné si uvědomit, že za finančními problémy s dluhy mohou částečně i tyto státy. Odkazují na tzv. konvergenční nebo také Maastrichtská kritéria.¹ Tedy kritéria, která členové Evropské unie určili jako závazné pro vstup do eurozóny. Některé země zakládající eurozónu vstupovaly ještě za mírnějších podmínek a nikdy vlastně kritéria neplnily.² Problémem je tedy i to, že členské státy eurozóny už konvergenční kritéria plnit nemusí. U zemí jako Německo a Francie už dávno dluhy přesahují hranice 60 % v poměru k hrubému domácímu produktu (dále jen „HDP“) a dnes by se do eurozóny teoreticky nedostaly.³

Problematika zadlužení se týká pochopitelně i České republiky. Veřejný dluh je v současné době skoro 1,745 bilionu Kč a každou vteřinou narůstá.⁴ Veřejný dluh je problém. Je tak vnímán odborníky i veřejností. Mohli bychom citovat odborníka na dané téma profesora Pavla Dvořáka: „každý ekonomický subjekt může být zadlužen. Zadluží-li se stát, jde o problém vážný, protože se týká každého občana dané země.“⁵ Veřejný dluh se tedy týká všech občanů a ti ho někdy budou muset splatit. Umořování dluhu dopadne celou svou tíhou na daňové poplatníky.

Právě na možnosti umořování dluhu se soustředí má studie. V první kapitole se věnuji popsání způsobů snižování zadlužení. V následující kapitole je probírána problematika rozpočtové odpovědnosti. Pohledům na různá opatření států věnujícím se svému zadlužení, je věnována další kapitola. Pro svou studii jsem si z různých důvodů vybral srovnání mezi Českou republikou a dalšími čtyřmi státy Evropské unie. Analýza veřejných dluhů zmíněných zemí přechází k možným návrhům pro Českou republiku na poli řízení státního dluhu.

¹ DĚDEK, Oldřich. *Maastrichtská kritéria*. [cit. 2019-02-01]. Dostupné z: <http://www.zavedenieura.cz/cs/euro/eurozona/maastrichtska-kriteria>.

² PETŘÍK, Michal. *Neplnění fiskálních kritérií v eurozóně*. [cit. 2019-02-01]. Dostupné z: http://neviditelnypes.lidovky.cz/ekonomika-neplneni-fiskalnich-kriterii-v-eurozone-f81-p_ekonomika.aspx?c=A100728_104704_p_ekonomika_wag.

³ KUČERA, Lukáš. *Míru zadlužení porušuje většina zemí eurozóny*. [cit. 2019-02-01]. Dostupné z: <http://www.statistikaamy.cz/2016/08/miru-zadluzeni-porusuje-vetsina-zemi-eurozony/>.

⁴ *Veřejný dluh České Republiky*. [cit. 2019-02-01]. Dostupné z: <http://www.verejnydluh.cz>.

⁵ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-075-1, s. 57.

V souvislosti se zaměřením studie jsem si stanovil tři hypotézy. Cílem studie je tyto hypotézy verifikovat. Znějí následovně:

Hypotéza č. 1: Existují univerzální opatření či nástroje, které političtí představitelé mohou využít při snaze o účinnou eliminaci veřejného zadlužení.

Hypotéza č. 2: Pravidla rozpočtové odpovědnosti jsou účinným nástrojem bránícím veřejným institucím v zadlužování.

Hypotéza č. 3: Svůj dluh začínají státy řešit až v případě příchodu krize způsobenou právě nadměrným zadlužením.

Možnosti snížení státního dluhu

V této kapitole budou probrány možnosti snižování státních dluhů. Přístupy k eliminaci dluhů jsou v podstatě dva – přístup pasivní a přístup aktivní. V pasivním přístupu se snižování děje mimovolně, tedy bez vůle vlády s tím něco dělat. Naopak při aktivním přístupu je nutná snaha vlády či jiných orgánů státu.

Pasivní přístup

Tento přístup nevyžaduje přímé jednání žádného politického činitele, který spravuje finanční prostředky státu. Jedná se spíše o náhodu nežli opatření. Objevuje se nahodile v závislosti na hospodářském cyklu a na vůli věřitele. Mezi tři hlavní pasivní přístupy v ekonomice patří ekonomický růst, inflace a zahraniční pomoc reprezentovaná například dary či redukcí zahraničního veřejného dluhu formou částečného nebo úplného prominutí dluhu věřitelem či věřiteli. Každý z přístupů má na eliminaci dluhu jiný vliv.

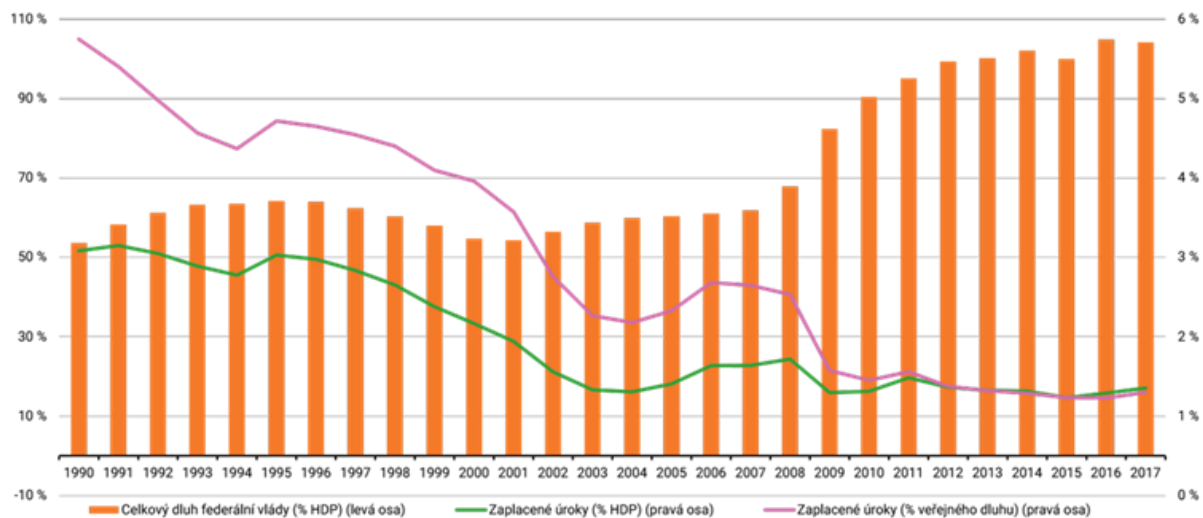
Ekonomický růst převyšuje reálnou úrokovou míru

Faktor ekonomického růstu má vliv na výši dluhu pouze tehdy, pokud převyšuje efektivní reálnou úrokovou sazbu na státní dluh. Objevuje se nejčastěji v období souběhu konjunktury a nízkých reálných úrokových měr. Tento faktor způsobuje snížení dluhového poměru, nikoli absolutní výši dluhu. V méně rozvinutých ekonomikách hraje tato cesta významnou roli. Podíváme-li se do historie, došlo k této situaci například po druhé světové válce ve Spojených státech amerických. Mezi lety 1948 a 1968 klesl bez aktivního přičinění vlády ke snížení poměru dluhu vůči HDP ze 103 % na 43 %. Příčinu najdeme v rozdílu růstu HDP a reálné úrokové míry, v tomto případě byl růst HDP více než o 4 % vyšší. Do stejné situace se Spojené státy dostaly i v předchozích letech (viz graf níže).

Tyto situace někdy **vedou k iluzi, že dluh státu není potřeba řešit, ale vyřeší se sám vlivem vnějších faktorů**. Je to ovšem poměrně vzácné a krátkodobé řešení. Většinou se ekonomika nachází v opačném stavu. Dochází k souběhu recese a vysokých úrokových měr, které jsou vyvolány restriktivní měnovou politikou. Ta zapříčiňuje zvyšující se míru inflace.⁶ V následujících kapitolách si ukážeme, že tento faktor v posledních letech působí také v České republice.

Pro ilustraci uvádím graf vyjadřující výši vládního dluhu Spojených států amerických v poměru k hrubému domácímu produktu a zaplacené úroky jako poměr jejich výše vůči HDP.

⁶ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. V Praze: C.H. Beck, 2008, s. 139. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-075-1.

Graf č. 1: Vládní dluh a zaplacené úroky ve Spojených státech amerických.⁷

Inflace

Dalším faktorem působícím pozitivně na míru zadlužení, je inflace, která hodnotu dluhů snižuje obecně. S rostoucí inflací klesá reálná hodnota veřejných dluhů. Míra inflace ovšem snižuje reálnou hodnotu dluhů, nikoli reálnou váhu zadlužení. Výsledná změna reálné hodnoty dluhu je ovlivňována reálnou hodnotou schodku rozpočtu a změnou nominální hodnoty dluhu vlivem inflace. Je-li reální úroková míra nulová, úroky pouze vyrovnávají snížení reálné hodnoty dluhu vlivem inflace.⁸ **Využívání rostoucí míry inflace ke snižování reálné hodnoty dluhu se často dostává do rozporu s politikou nezávislé centrální banky.** Nejinak je tomu i v České republice. ČNB si vytyčila za svůj hlavní cíl péči o cenovou stabilitu. Podporu hospodářské politiky vlády má až jako cíl vedlejší, a to pouze pod podmínkou, že tím nebude dotčen cíl hlavní.⁹ Eliminace dluhu v České republice tímto způsobem není pravděpodobná.

Někteří ekonomové tvrdí, že pro stát, pokud vydává dluhopisy ve vlastní měně, je nejjednodušším způsobem snížení dluhu, zvyšování inflace. Většina státních dluhopisů je vypsána na konkrétní částky a rychlý růst cen snižuje jejich hodnotu. David Zervos tvrdí, že Spojené státy americké zvyšování inflace ke snížení dluhu používaly po celou dobu své existence a že to klidně udělají znovu. Nicméně to by z dlouhodobého hlediska mělo nepříznivý dopad na ekonomiku, protože by to znamenalo i horší startovní pozici pro nové podniky, které by se k investicím dostávaly méně. Podíváme-li se na dopad inflace na primární deficit, zjistíme, že inflace sice zvýší daňový výnos, na druhou stranu se zvýší výdaje

⁷ Důsledky zvyšování úrokových sazeb. *Cyrrus.cz*. 30. 7. 2018. [cit. 2019-03-14]. Dostupné z: <https://www.cyrrus.cz/aktualne-z-trhu/analyzy/dluzit-vic-a-platit-mene-neco-stoji>

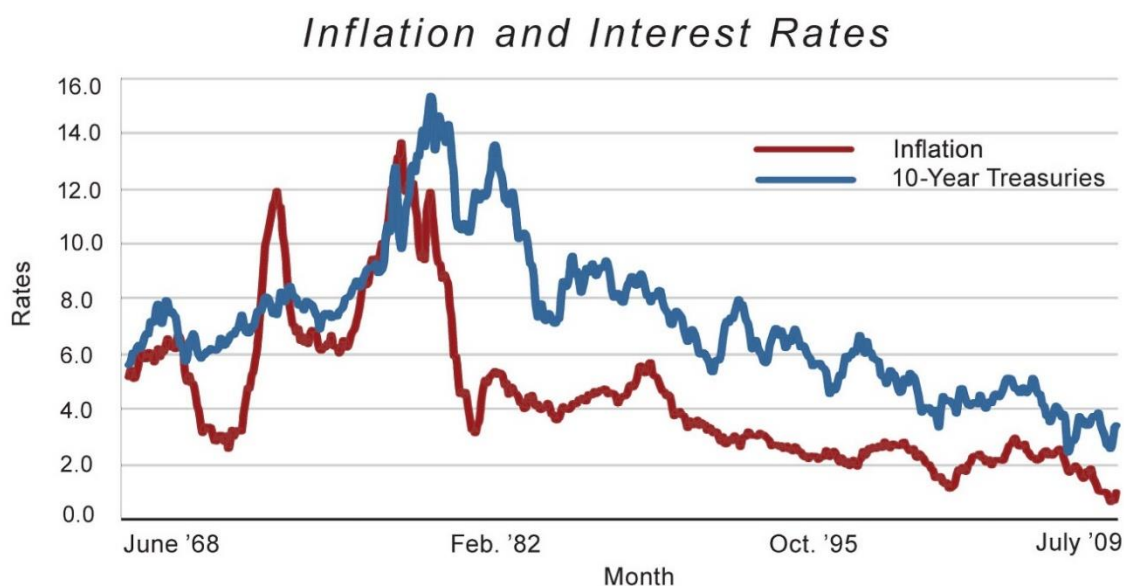
⁸ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. V Praze: C. H. Beck, 2008, s. 154. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-075-1.

⁹ Viz § 2 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance

státu na sociální systém a platy ve veřejné sféře. Spojené království před pár lety vinilo inflaci ze zvyšování deficitu státního rozpočtu.¹⁰

Co je dobré pro stát, nemusí být dobré pro jeho obyvatele. Zpráva londýnského Institutu fiskálních studií popisuje vliv inflace na růst spotřebitelských cen. Z analýzy vyplynulo, že vzestup cen se soustřeďuje zejména do segmentu potravin a energií, tedy do položek, které představují větší část spotřebitelského koše chudších obyvatel. To znamená, že na chudší obyvatele inflace dopadala hůře. Po přelomu tisíciletí způsobila pokles relativních cen průmyslových výrobků, jejichž produkce se přesouvala do zemí s nižšími náklady (zejména do Asie). Levnější spotřební zboží je výhodné pro bohatší část obyvatel, ale chudí lidé si ji stejně moc nemůžou dovolit. Navíc řada z nich přesunem továren mohla přijít o práci. Stejně tak podíváme-li se úspory. Bohatší lidé mají své úspory většinou investovány v akciích a nemovitostech jejichž hodnota inflací neklesá. Lidé se středními a nižšími příjmy mají své úspory většinou na bankovních účtech či termínovaných vkladech, kde jim inflace z těchto úspor ukrájuje. I slabá inflace kolem 2 %, což je dlouhodobý cíl České národní banky, může člověka s úsporami uloženými na účtu připravovat i o tisíce korun ročně.¹¹

Graf č. 2: Vývoj inflace a úrokových měr desetiletých dluhopisů ve Spojených státech amerických.¹²



Na grafu výše vidíme vývoj inflace a úrokových měr desetiletých státních dluhopisů ve Spojených státech amerických. Tyto dvě hodnoty jsou úzce provázané, a to hlavně s ohledem

¹⁰ Escaping the debt crisis: The inflation option: The difficulties involved in pursuing an inflation strategy. *Economist.com*. 14. 6. 2011. [cit. 2019-03-14]. Dostupné z: <https://www.economist.com/buttonwoods-notebook/2011/06/14/the-inflation-option>

¹¹ TREJBAL, Václav. Inflace jako lék na dluhy? Další pohroma pro chudé. *Patria.cz*. 17. 6. 2011. [cit. 2019-03-16]. Dostupné z: <https://www.patria.cz/zpravodajstvi/1845910/inflace-jako-lek-na-dluhy-dalsi-pohroma-pro-chude.html>

¹² COCHRANE, John H. Inflation and Debt. *Nationalaffairs.com*. [cit. 2019-03-16]. Dostupné z: <https://www.nationalaffairs.com/publications/detail/inflation-and-debt>

na státní dluh. Zvýší-li se inflace, investoři se začnou obávat o své investice a přinutí vládu zvýšit i úrokové míry. Naopak začne-li vláda zvyšovat úrokové míry, obsluha dluhu bude mnohem dražší a investoři se začnou obávat, že vláda nebude schopná splácet a bude se pokoušet navyšovat inflaci. Očekávání budoucích vládních deficitů a zvyšování úrokových měr se navzájem posilují. Pokud se investoři do dluhopisů začnou obávat, že vláda nebude schopná splácet či bude podporovat inflaci, budou chtít za své investice vyšší úroky. Tyto dvě síly se spojí a budou vytvářet tlak na inflaci.¹³

Zahraniční pomoc

Posledním způsobem pasivního řešení snižování veřejného dluhu je zahraniční pomoc. Ta může být realizována formou grantů, darů, nebo prominutí úroků z části či celého dluhu. Tento faktor je významný zejména v rozvojových zemích. V těch zpravidla dochází k prominutí sankčních úroků po splacení jistiny. Emituje-li stát dluhopisy v zahraniční měně, může snižovat reálnou hodnotu dluhu taktéž zhodnocení domácí měny. Opak je ovšem opět častější. Váha dluhu roste vlivem znehodnocení měnového kurzu.¹⁴

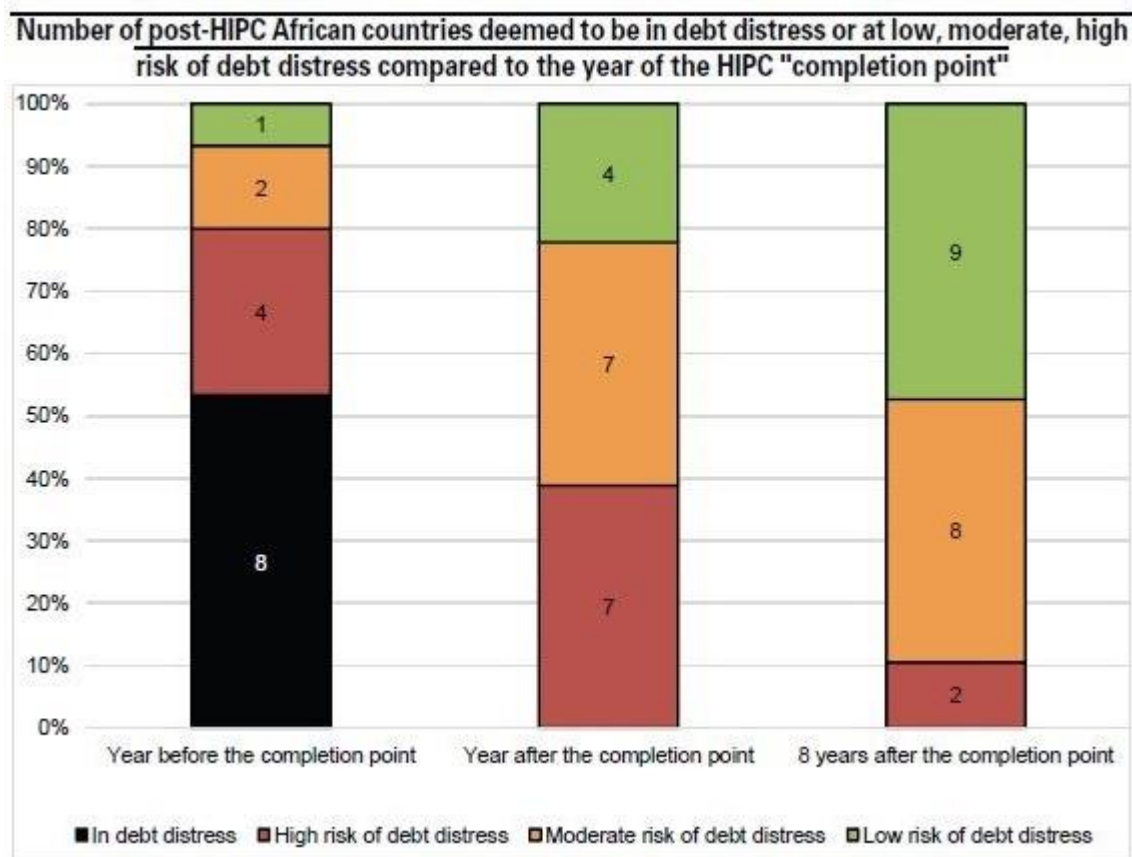
Příkladem tohoto způsobu snížení státního dluhu může být Iniciativa na pomoc vysoce zadluženým zemím. Jde o mezinárodní mechanismus vytvořený v roce 1996 z podnětu Mezinárodní asociace pro rozvoj a Mezinárodního měnového fondu. Cílem Iniciativy je snižování chudoby zemí prostřednictvím prominutí části jejich zahraničního dluhu. To je vázáno na přijetí strategie redukce chudoby samotným státem. Tímto způsobem už bylo zemím zapojeným do programu poskytnuto skoro 127 miliard amerických dolarů.¹⁵ V České republice se vzhledem k nízké míře zadlužení oproti jiným evropským státům nezdá tento způsob snížení dluhu velmi pravděpodobným.

¹³ COCHRANE, John H. Inflation and Debt. *Nationalaffairs.com*. [cit. 2019-03-16]. Dostupné z: <https://www.nationalaffairs.com/publications/detail/inflation-and-debt>

¹⁴ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. V Praze: C.H. Beck, 2008, s. 140. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-075-1.

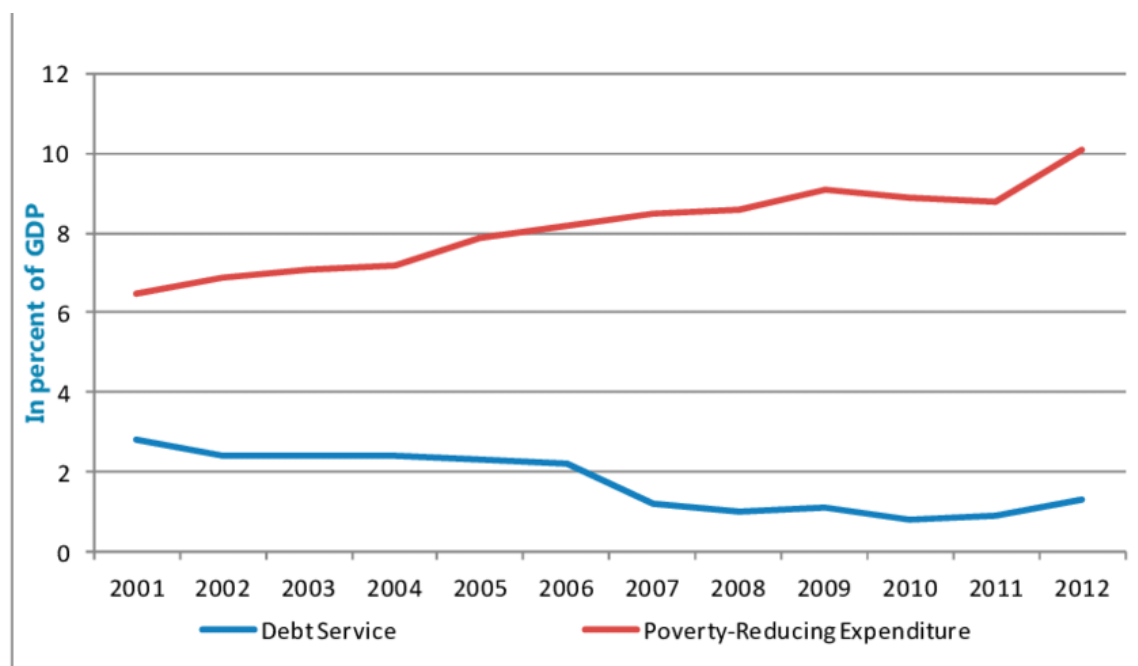
¹⁵ Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI): Statistical Update. [cit. 2019-02-16]. Dostupné z: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/09/15/pp090117hipc-mdri-statistical-update>

Graf č. 3: Vývoj počtu afrických zemí zahrnutých do programu Iniciativy pro pomoc vysoce zadluženým zemím ohrožených dluhovou krizí.¹⁶



Na grafu výše vidíme, jak Iniciativa pomohla zadluženým zemím v Africe zvládat jejich dluh. V akutní neschopnosti splácet své závazky bylo před odpuštěním dluhů 8 států, rok po pomoci už to nebyl žádný, což přetrvalo dalších 8 let. Zároveň se postupně snižoval počet zemí s velkým a středním rizikem neschopnosti splácet. Osm let po mezinárodní pomoci se zvýšil počet zemí s nízkým rizikem neschopnosti splácet z 1 na 9. Další graf znázorňuje, kam se přesouvaly prostředky zemí, které dostaly zahraniční pomoc. Výdaje na obsluhu dluhu klesly a postupně rostou výdaje na snižování chudoby. Takový byl cíl Iniciativy. Uvolnit prostředky zemí, které mají problémy s financováním dluhu, k podpoře ekonomického růstu a snižování chudoby.

¹⁶ Trésor-Economics No. 164 – Will Africa Need a New "Heavily Indebted Poor Countries" Initiative? 18. 3. 2016. [cit. 2019-03-16]. Dostupné z: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2016/03/18/tresor-economics-no-164-will-africa-need-a-new-heavily-indebted-poor-countries-initiative>

Graf č. 4: Výdaje afrických zemí, které obdržely mezinárodní pomoc.¹⁷

S příliš pozitivním pohledem na tuto věc nesouhlasí například Martin Hrabálek z Fakulty regionálního rozvoje a mezinárodních studií Mendelovy univerzity. Ve svém článku uvádí, že mezi lety 1989 a 1997 bylo odpuštěno státům 33 miliard dolarů dluhů, ale za stejné období si ty samé státy napůjčovaly dalších 41 miliard dolarů. Zároveň se o většině diskutovaných zemí nedá tvrdit, že by kontrolovaly svůj tok peněz. Země jako Angola či Rwanda utratí velké finanční prostředky na zbrojení. Ke zhodnocení, zda prominutí dluhu pomůže oblastem jako zdravotnictví a vzdělání, nemáme dostatek dat. Museli bychom si rozvojové státy představit jako nezadlužené. Dalším argumentem pro pomoc rozvojovým zemím je, že odpuštění dluhů přitáhne zahraniční investice. Ani toto tvrzení se nepotvrdilo. Oddlužené země by sice mohly být lákadlem pro investory, nicméně nikdo z potenciálních investorů by nechtěl vstoupit na trh s myšlenkou, že kdykoli opět může dojít k odpuštění dluhů (a tedy i investic komerčních bank a soukromých věřitelů). Ani reformy, které byly podmínkou odpuštění dluhů, se v naprosté většině případů nepodařilo provést.¹⁸

Aktivní přístup

Aktivní přístup ke snižování dluhů spočívá v aktivních hospodářsko-politických opatřeních vlády. Tento přístup je nutný, když vliv vnějších faktorů a pasivní přístup není pro eliminaci dluhu dostatečný. Panující shoda na negativních důsledcích zadlužení nicméně nedokáže přimět vládní představitele k řešení tohoto problému. Existuje několik faktorů, které způsobují tuto neochotu. Patří sem lobbování skupin, které mají prospěch z redistribuce

¹⁷ Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI): Statistical Update. [cit. 2019-02-16]. Dostupné z: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/09/15/pp090117hipc-mdri-statistical-update>

¹⁸ HRABÁLEK, Martin. *Máme odpuštit dluhy rozvojovým zemím?: Hnutí za odpuštění dluhů vzniklo společně s Jubilee 2000*. 26. 11. 2001. [cit. 2019-03-16]. Dostupné z: <http://www.globalpolitics.cz/clanky/odpustit-dluhy>

prostřednictvím dluhu. Dále je to omezené funkční období vlády. Velký vliv má též malá ochota vládnoucích stran podstupovat riziko ztráty voličů, které vyplývá z nepopularity restriktivních kroků.¹⁹

U členských států Evropské unie můžeme spatřovat motivaci k odpovědnému hospodaření s rozpočtem v povinnosti respektovat určitá fiskální pravidla, které v konečném důsledku mohou vést i k sankcím pro daný stát. Mezi aktivní způsoby snižování státního dluhu patří rozpočtové řešení, krytí výnosy z privatizace, krytí výnosy z mimořádné veřejné dávky, monetární řešení a politicko-administrativní řešení.

Rozpočtové řešení

Tento způsob snižování dluhu se zakládá na splácení dluhu prostřednictvím přebytků státního rozpočtu. Přebytky státního rozpočtu vznikají, když příjmy státního rozpočtu v daném roce převyšují rozpočtové výdaje. Toto bývá řešení nejlepší a nejpřirozenější. Na druhou stranu je ale obtížně proveditelné, protože zavedení restriktivních opatření, je mezi obyvateli velmi nepopulární. Při tomto řešení proto musí být překonány jak překážky ekonomické, tak i politické a sociální. Užívá-li se ke snížení relativní váhy dluhu pouze cesta rozpočtového řešení, musí se dlouhodobě dosahovat vysokých přebytků. Musí se ovšem počítat i s vlivem vnějších faktorů. Klesne-li růst hrubého domácího produktu pod úroveň průměrné úrokové míry z vydaných vládních dluhopisů, je pozitivní efekt rozpočtového přebytku tímto faktorem eliminován.²⁰ Primární přebytky rozpočtu proto automaticky neznamenaají eliminaci státního dluhu, ale můžou zabránit jeho dalšímu zvyšování. K realizaci tohoto přístupu eliminace dluhů je vhodné využít období nízkých úrokových sazeb a ekonomického růstu.

Přebytek v rozpočtu je ale spíše výjimečná událost, která se podaří hlavně díky výkonu ekonomiky. V posledních letech se to v Evropě povedlo několika státům. Jak už bylo napsáno, může za to všeobecný optimismus z ekonomické konjunktury.²¹

Mezi ekonomy se ovšem diskutuje i význam vyrovnaných a přebytkových rozpočtů. Přebytkový rozpočet totiž znamená, že stát vybral od obyvatel více než potřebuje pro svou činnost. To by se dalo vykládat i jako neefektivnost. Pokud by lidem zbylo více peněz, mohlo by to vést k větší ekonomické aktivitě a možnému růstu ekonomiky. Přebytkový rozpočet je totiž většinou dosažen vysokým daňovým zatížením nebo škrty, ať už ve formě snižování mezd či důchodů. Václav Rybáček z Vysoké školy ekonomické si všímá, že rozpočty s rostoucím hrubým domácím produktem rostou. Zvyšují-li se výdaje, stát potřebuje nějak tyto výdaje dorovnávat. Zvyšují-li se příjmy, stát zvyšuje výdaje. To roztáčí kolečko, kdy stát

¹⁹ PILNÝ, Jaroslav. *Veřejné finance*. 5. dopl. a uprav. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2007. ISBN 978-80-7194-963-3, s. 208.

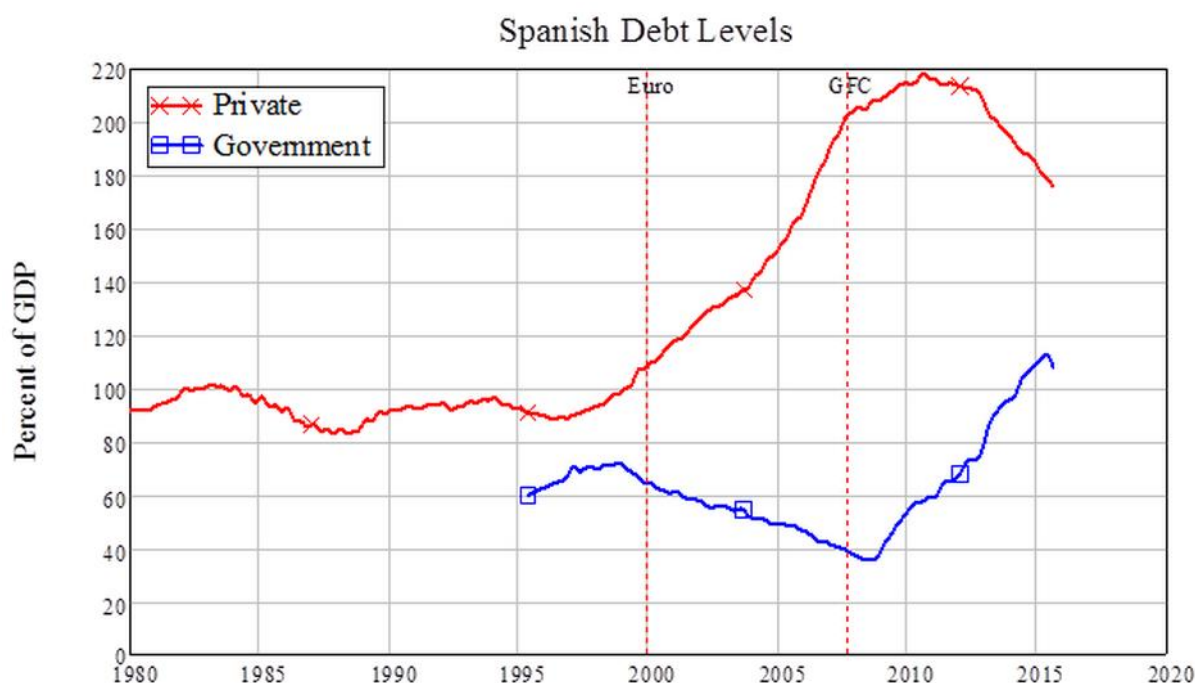
²⁰ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 141-142. ISBN 978-80-7400-075-1.

²¹ *Croatia among 12 European Union Countries with Budget Surplus in 2017*. 23. 4. 2018. [cit. 2019-03-16]. Dostupné z: <http://hr.n1info.com/English/NEWS/a296860/Croatia-among-12-EU-countries-with-budget-surplus-in-2017.html>

více a více zasahuje do ekonomiky. Čím větší rozpočty, tím vyšší přerozdělování a zároveň neefektivnost. To vede k většímu odporu k placení daní.²²

Dalším problémem s přebytkovým rozpočtem je dopad na domácnosti a podniky. V průběhu finanční krize dluh domácností a firem klesal, protože se snažily šetřit a splácet své dluhy. Toto šetření ovšem vedlo ke snížení příjmů státních rozpočtů, které muselo být pokryto navyšováním dluhu. Chce-li stát řešit navyšování dluhu, musí zvýšit daně nebo snížit výdaje. Což následně vede k omezení příjmů domácností a jejich zadlužování.²³

Graf č. 5: Veřejný dluh a dluh domácností ve Španělsku.²⁴



Graf č. 5 ukazuje výše zmíněnou korelaci mezi dluhem domácností a vládním dluhem. Jedná se o Španělsko, ale podobná situace byla ve více zemích OECD. Příjmy státních rozpočtů rostou pouze v případech rychlého růstu ekonomiky, který je poháněn utrácením domácností a podniků, což vede ke zvyšování soukromých dluhů. V předkrizovém Španělsku skutečně vláda dosahovala přebytků v rozpočtu a snižování vládního dluhu za souběžného prudkého navyšování dluhu domácností. Když uhočila krize v roce 2008, domácnosti byly nuceny šetřit a omezily své utrácení. To vedlo k prudkému navyšování státního dluhu. Snahy

²² RYBÁČEK, Václav. *Proč nejásat nad vyrovnaným státním rozpočtem*. 14. 9. 2016. [cit. 2019-03-16]. Dostupné z: <https://finmag.penize.cz/ekonomika/315697-proc-nejasat-nad-vyrovnanym-statnim-rozpoctem>

²³ PETTINGER, Tejvan. *Effects of a Budget Surplus*. 13. 6. 2017. [cit. 2019-03-16]. Dostupné z: <https://www.economicshelp.org/blog/14011/debt/effects-of-a-budget-surplus/>

²⁴ KEEN, Steve. *A Thought Experiment on Budget Surpluses*. 13. 3. 2016. [cit. 2019-03-16]. Dostupné z: <https://www.forbes.com/sites/stevekeen/2016/03/13/a-thought-experiment-on-budget-surpluses/#36b068af4b5c>

omezit tento dluh vedly k dalšímu šetření domácností, což dále omezovalo ekonomický růst.²⁵

Krytí výnosy z privatizace

Prodej státního majetku je další možností eliminaci státního zadlužení. Privatizací dochází ke zvýšení příjmů státního rozpočtu. To může vést ke snižování deficitu či ke vzniku rozpočtového přebytku a tímto způsobem k eliminaci dluhu. Privatizace s cílem ovlivnit státního rozpočet vede k prodeji pouze části státního majetku, zpravidla dobře prodejné podniky. Privatizace může spočívat i v přímém prodeji nebo v prodeji vlastnického podílu (například akcií). Omezen je stát pouze rozsahem svého majetku, který může být privatizován. Tato forma privatizace je něco jiného než transformační privatizace, která spočívá v prodeji značného objemu majetku v souvislosti s transformací hospodářství.²⁶

Privatizace byla užívána ke snižování státních deficitů a dluhů za účelem naplnění maastrichtských konvergenčních kritérií u mnoha států v Evropě. Na konci 90. let tvořil finanční výnos z takových operací až 1 % HDP ročně. **Prodej státního majetku je však pouze krátkodobým řešením problémů. Vláda musí při privatizaci zvažovat, zda možné budoucí výnosy z činnosti podniku nepřevyšují příjmy plynoucí z jeho prodeje. V opačném případě by taková operace měla spíše negativní dopad na hospodaření, protože by významně poklesly příjmy v následujících letech.** Problémem je ovšem to, že vláda nezohledňuje dlouhodobé dopady takových kroků, vzhledem ke svému omezenému volebnímu období. Často jsou dlouhodobě profitující podniky prodány za účelem krátkodobého zisku.

K tomuto kroku musela po dluhové krizi sáhnout Řecká republika. Ovšem se spornými výsledky. Rozprodej státního majetku byl nařízen mezinárodním společenstvím. Bylo domluveno rozprodání majetku v hodnotě až 50 miliard eur. Mezi vytipovaný majetek k prodeji patřila veřejná infrastruktura jako přístavy a letiště. Ovšem kvůli politickému a byrokratickým bariérám získá Řecko z prodeje pouze 6 až 7 miliard euro.²⁷

Mimořádná kapitálová dávka

Další možností snížení státního zadlužení je uhrazení části nebo celého dluhu z jednorázové, mimořádné, účelově vázané paušální dávky z kapitálu. Mezi takové paušální dávky se dají zařadit i tzv. nucené půjčky. Tedy povinný úvěr pro vládu uvalený na osoby s vyššími příjmy či majetkem.²⁸ Takové půjčky mohou být následně vládou splaceny, nebo mohou být

²⁵ Ibidem.

²⁶ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. V Praze: C. H. Beck, 2008, s. 149. ISBN 978-80-7400-075-1.

²⁷ *Řecká privatizace neodpovídá představám, země získá jen zlomek sumy*. 5. 4. 2016. [cit. 2019-03-16]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/zahranicni/recka-privatizace-neodpovida-predstavam-zeme-ziska-jen-zlomek-sumy-1285409>

²⁸ BACH, Stefan. *Capital Levies: A Step towards Improving Public Finances in Europe*. *DIW Economic Bulletin*. 2012, roč. 2, č. 8, s. 4-7. [cit. 6. 3. 2013]. ISSN 2192-7219. Dostupné z: http://content.epnet.com/pdf27_28/pdf/2012/BOIN/01Aug12/79920932.pdf?T=P&P=AN&K=79920932&EbscoContent=dGJyMMTo50SeprY4y9fwOLCmr0uep69Ssqy4Ta%2BWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGuskuvrrVQ uePfgeyx%2BEu3q64A&D=bth

přeměněny na nějakou formu daně. Mezi těmito dvěma instituty existuje úzká vazba. Pokud vláda na někoho uvalí nucenou půjčku, podmínky této půjčky jsou většinou méně výhodné než podmínky úvěrů na trhu. Věřitel je v takovém případě postižen zdaněním ve formě netržních podmínek půjčky. Musí tedy počítat s nižším výnosem z úroků této půjčky. Vzhledem k nepředvídatelnosti a nespravedlnosti takovýchto opatření ovšem nepřichází takové řešení v současné době v úvahu.

Mezi mimořádnou kapitálovou dávkou můžeme počítat i zdanění vkladů. K tomuto kroku sáhla kyperská vláda v roce 2013, kdy nutně potřebovala finance v době finanční krize. Získání peněz bylo podmínkou pro mezinárodní pomoc věřitelské „troiky“. Došlo k mimořádnému zdanění vkladů. **Nepojištěné vklady u Bank of Cyprus nad 100 tisíc euro byly zdaněny 20 %, u ostatních bank potom daň dosáhla 4 %.** K tomuto bezprecedentnímu kroku se odhodlala vláda členské země eurozóny. Kypr se ale tímto krokem zachránil.²⁹

Monetární řešení

Monetární řešení státního dluhu se zakládá na monetizaci dluhu, tedy krytí penězi emitovanými centrální bankou za účelem dluh eliminovat. Může tím docházet i k záměrnému vyvolání inflace, která snižuje reálnou hodnotu dluhu.³⁰ Dochází-li k monetizaci dluhu a vláda zvyšuje množství peněz, cenová hladina roste. Monetární řešení v obou případech znamená růst inflace. Když vláda zvyšuje své příjmy tisknutím peněz, uvaluje na všechny držitele peněz tzv. inflační daň. Rostoucí cenová hladina způsobuje pokles hodnoty peněz. Krajním důsledkem uvalení inflační daně může být až hyperinflace.³¹

Vlivem inflace dochází ke snižování zadlužení. Ale takovýto postup je zpravidla v rozporu s cílem centrálních bank jako nezávislé instituce. Stejná situace je v České republice. Česká národní banka (ČNB) jako nezávislý orgán při plnění hlavního cíle a při výkonu svých činností nemůže přijímat ani požadovat pokyny od vlády, ale ani od prezidenta, Parlamentu, správních úřadů ani jiného subjektu.³² ČNB určuje měnovou politiku a za hlavní cíl, dle Ústavy, má stanovenou péči o cenovou stabilitu.³³ Monetární řešení státního zadlužení je tak v rozporu s jejím hlavním cílem. ČNB může podporovat hospodářské kroky vlády za účelem snižování státního dluhu pouze v případě, že s tímto cílem nejsou v rozporu. Zákon o ČNB zároveň zakazuje poskytování půjček nebo jiné finanční podpory státu, a to ani nákupem státních dluhopisů. Zákon též zakazuje provádění takových obchodů, na jejichž základě by vznikaly pohledávky ČNB vůči státu. Tím je vlastně nepřímo zakázána samotná monetizace státního dluhu.

K monetizaci státního dluhu přesto dochází. Příkladem mohou být Spojené státy americké, ale i eurozóna. Jak to funguje? Státy vydávají dluhopisy, které kupují soukromníci například

²⁹ *Cyprus Agrees 20% Tax On Bank Deposits*. 23. 3. 2013. [cit. 2019-03-16]. Dostupné z: <https://news.sky.com/story/cyprus-agrees-20-tax-on-bank-deposits-10450805>

³⁰ LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2007, s. 117. ISBN 978-80-7204-495-5.

³¹ MANKIW, N. Gregory. *Zásady ekonomie*. Praha: Grada Publishing, a. s., 2000, s. 598-600. ISBN 80-7169-891-1.

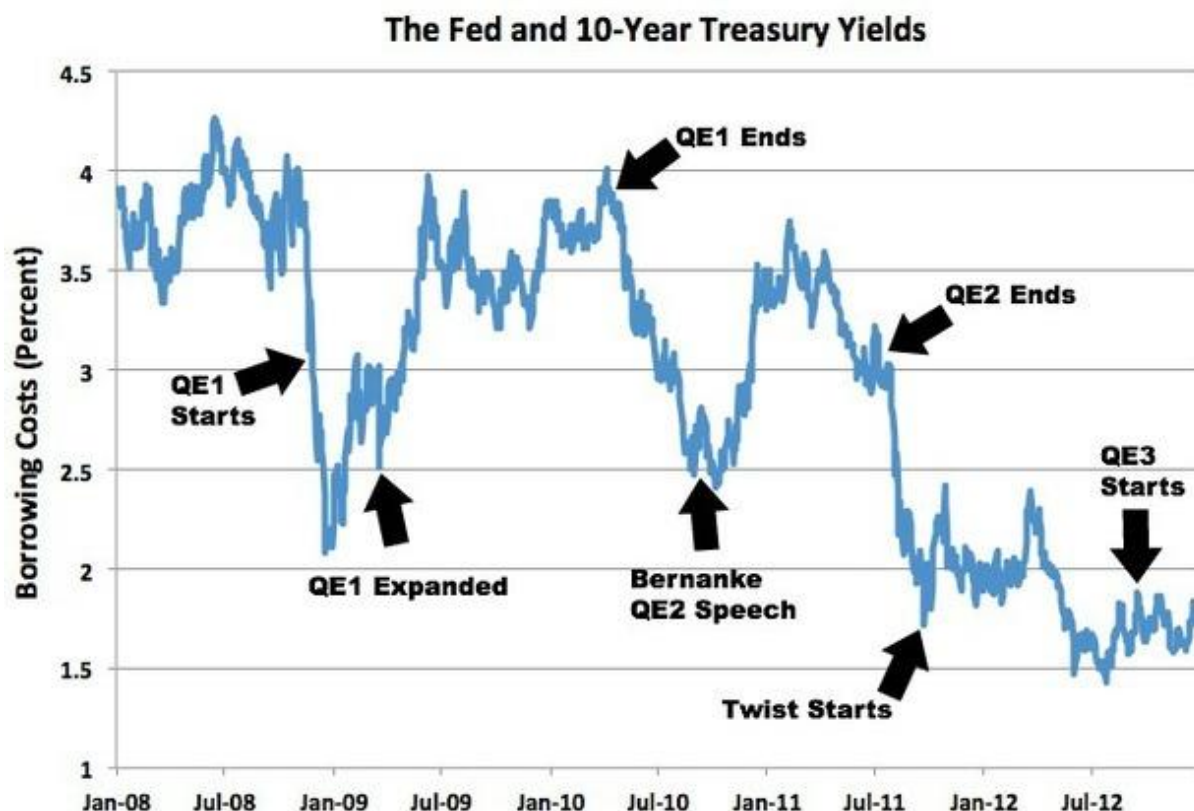
³² Viz § 9 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

³³ Čl. 98 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

komerční banky. Centrální banky natisknou peníze a tyto dluhopisy od soukromníků odkoupí. Tím se do ekonomiky vrací peníze. Evropská centrální banka mezi lety 2015 až 2018 nakupovala dluhopisy členských států v objemu přibližně 30 miliard euro měsíčně.³⁴

Monetizace státního dluhu by měla snižovat úrokové míry, ale výsledky hovoří o opaku. Uvedu to na příkladu Federálního rezervního systému³⁵ (dále jen „FED“). Po roce 2008 FED několikrát přistoupil ke kroku nakupování dluhopisů, kterému nepřesně říká kvantitativní uvolňování, aby podpořil ekonomiku. Ale pokaždé, když ke kvantitativnímu uvolňování přistoupil, se úrokové míry spíše zvyšovaly.

Graf č. 6: Úrokové míry desetiletých dluhopisů ve Spojených státech amerických.³⁶



Dle Matthewa O'Briena je důvodem to, že FED nejenom „tiskne peníze“, ale zároveň vysílá vzkaz trhům, že chce podpořit ekonomický růst. To zapříčiňuje menší atraktivitu dluhopisů, a tedy i růst výnosů z nich, který překonává pokles úrokové míry způsobený samotným nákupem dluhopisů. V konečném důsledku je tedy nakonec pro vládu dražší si půjčit.

³⁴ Evropská centrální banka končí s masivním nákupem dluhopisů. Napumpovala do ekonomiky biliony. 14. 6. 2018. [cit. 2019-03-16]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/2510074-evropska-centralni-banka-planuje-ukoncit-svuj-program-masivniho-nakupu-dluhopisu>

³⁵ Centrální banka Spojených států amerických.

³⁶ O'BRIEN, Matthew. *The 1 Thing the World's Smartest People Don't Get About the FED*. The Atlantic. 4. 1. 2013. [cit. 2019-03-16]. Dostupné z: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2013/01/the-1-thing-the-worlds-smartest-people-dont-get-about-the-fed/266812/>

Kvantitativní uvolňování tedy snižuje deficity, zvyšuje úrokové míry a nemá větší vliv na inflaci.³⁷

Politicko-administrativní řešení

Nejradikálnějším a tím pádem nejkrajnějším řešením zadlužení států je tzv. politicko-administrativní řešení. Toto řešení může vést k jednorázovému snížení či úplné eliminaci dluhu. Ve vyspělých ekonomikách se to považuje za výjimečný způsob řešení dluhového problému, když například nově nastoupivší vláda odmítne uznat dluh nebo úroky z něj. Odmítnutí dluhů silně poškozuje věřitele. Dluhové břemeno v takovém případě přechází na držitele státních obligací. Stát tím riskuje snížení důvěryhodnosti. Což se může zpětně projevit jako překážka při snaze dluhově řešit rozpočtový deficit, ať už úvěrem přímo nebo prodejem státních obligací. Mírnějším projevem je téměř jisté zvýšení úrokových měr, který bude vyvolán potřebou vyrovnat rizika potenciálních investorů.³⁸

Historickým příkladem takového kroku může být dění ve Spojených státech amerických v polovině devatenáctého století. V letech 1837 až 1839 narostl státní dluh Spojených států až sedmkrát, většina dluhopisů byla zakoupena zahraničními investory převážně z Velké Británie a Nizozemí. Ve 40. letech 19. století nastala deflace, při které musely USA své dluhy splácet v dolarech, jejichž hodnota byla ovšem daleko vyšší než v období, kdy k půjčkám došlo. Velká část států (mezi nimi například Florida, Michigan, Arkansas a další) se rozhodla řešit tuto krizi odmítnutím dluhu. Některé státy dluh neodmítly celý, ale je zčásti nebo přestaly splácet úroky.³⁹

Z uvedeného vyplývá, že politicko-administrativní řešení zadlužení je velice riskantním krokem pro stát. Učiní-li tak jednou, může tak učinit znovu. Ztráta důvěryhodnosti pro budoucí potenciální věřitele by v konečném důsledku byla kontraproduktivní.

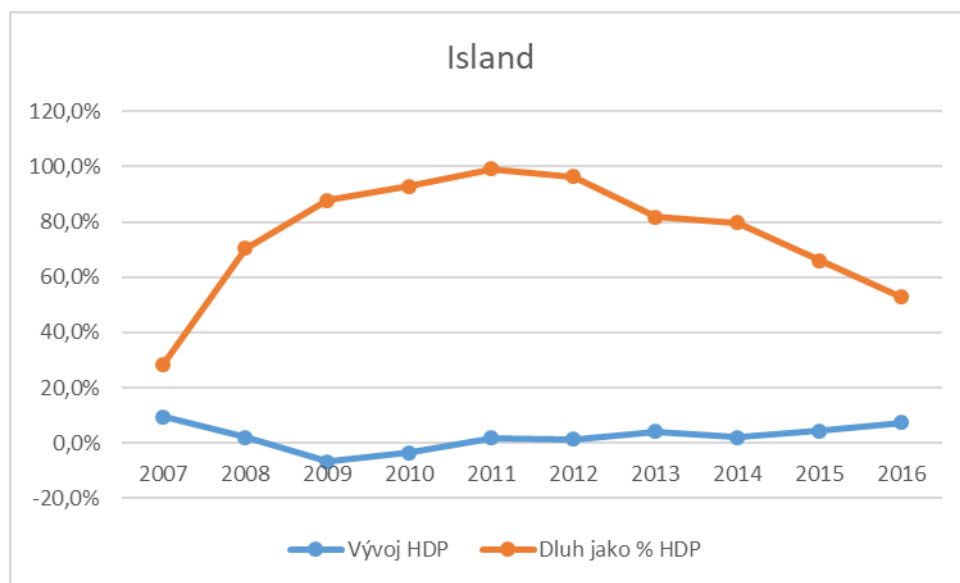
Na druhou stranu existuje i příklad z poslední doby, který by se za politicko-administrativní řešení státního dluhu dal považovat. Je jím Island. Nejdříve se finanční krize projevila právě na Islandu. V roce 2009 přišla finanční pomoc od Mezinárodního měnového fondu. Zvýšily se daně, a to hlavně u lidí s vyšším příjmem. Přišly reformy, které měly za cíl šetřit, v oblastech jako zdravotnictví, školství, mzdy ve státní sféře. Na druhou stranu, sociální zabezpečení bylo uchráněno. Kvůli těmto škrtům HDP Islandu kleslo o 7 %.

³⁷ Ibidem.

³⁸ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: Teorie a praxe v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s 519. ISBN 978-80-7357-698-1.

³⁹ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 144. ISBN 978-80-7400-075-1.

Graf č. 7: Vývoj HDP a dluhu vůči HDP Islandu.



Zdroj: Eurostat, vlastní zpracování.

Zatímco všude jinde se banky zachraňovaly. Na Islandu se nechaly padnout. **Tři největší islandské banky měly dohromady závazky ve výši skoro desetinásobku HDP Islandu.** Tyto banky byly znárodněny, jejich investiční oddělení byla rozpuštěna a **závazky rozděleny na domácí a zahraniční. Vláda se za domácí zaručila a ty zahraniční odmítla.** Ztráty tedy nesly hlavně akcionáři. OECD odhaduje, že šlo až o 41 miliard euro.⁴⁰ O splacení znehodnocených vkladů zejména britským a nizozemským občanům dokonce proběhlo referendum, ve kterém bylo splacení odmítnuto. Odmítnutí splácení dluhů pochválili i laureáti Nobelovy ceny za ekonomii Joe Stiglitz a Paul Krugman.⁴¹

Zároveň čtvrtině domácích obyvatel byly odpuštěny dluhy. Výše odpuštěných dosahovala skoro 13 % HDP. Dluhy byly odpuštěny i z toho důvodu, že obyvatelé měli většinu závazků v cizích měnách a islandská koruna během roku 2008 oslabila skoro o 60 %. Znehodnocená měna měla ale i své výhody. Zlevnily produkty, které Island vyvážel. Přilepšili si rybáři, hliníkářny nebo farmaceutické firmy. Velmi pomohl také cestovní ruch. Díky levné islandské koruně bylo pro cizince výhodné tam vycestovat.

⁴⁰ *Zažil krizi jako první. Jak se Island probírá ze šoku.* 31. 7. 2012. [cit. 2019-03-16]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/svetova-ekonomika/zasil-krizi-jako-prvni-jak-se-island-probira-ze-soku/r~i:article:752503/>

⁴¹ *Iceland Did It Right ... And Everyone Else Is Doing It Wrong.* 27. 8. 2012. [cit. 2019-03-16]. Dostupné z: <https://ritholtz.com/2012/08/iceland-did-it-right-and-everyone-else-is-doing-it-wrong/>

Rozpočtová odpovědnost

Rozpočtová odpovědnost je pojmem abstraktním, který může představovat širokou škálu věcí jako například relevantní právní předpisy nebo morální povinnost a odpovědnost státu. Dále také jako souhrn aktivit vedoucích k tomu, aby veřejný rozpočet už od procesu návrhu a schvalování byl tvořen co nejefektivněji s ohledem na využívání příjmů a udržování rozumné výše nákladů. Je také třeba sledovat aktuální situaci v národním hospodářství ale i světové nebo alespoň evropské ekonomice a ošetření vztahů se subjekty ovlivňujícími daný rozpočet.

Jde o stanovení určitého stupně regulace půjček, snižování výdajů rozpočtů států i územních celků a regulaci veřejného dluhu. Pravidelně s těmito snahami se stanovují i zajišťovací postupy nejčastěji formou tzv. rozpočtových pravidel. Tedy zákonem upravených pojistek proti přílišnému zadlužování, nezodpovědnému půjčování či přerozdělování veřejných finančních prostředků.⁴² Pod pojem rozpočtové odpovědnosti lze zařadit i systém sankcí pro případ porušení těchto pravidel. Samotná rozpočtová odpovědnost má několik rovin. Porušením právní povinnosti stanovené v rozpočtových zákonech vzniká právní odpovědnost. Odpovědnost politická za správný výkon veřejné funkce. Ústavní odpovědnost spočívá například v nutném schválení vládního návrhu státního rozpočtu Poslaneckou sněmovnou.⁴³

Od pojmu rozpočtové odpovědnosti je nutné rozlišovat pojem rozpočtové kázně. Rozpočtová kázeň sleduje, zda se nakládá s finančními prostředky z veřejných rozpočtů zákonným způsobem.⁴⁴ Tento pojem české právo nedefinuje, lze ale dovodit z výčtu možných porušení zejména ze zákona o rozpočtových pravidlech.⁴⁵ Zde je upraveno zejména porušení rozpočtové kázně. Dle § 44 tohoto zákona se tím rozumí například neoprávněné užití finančních prostředků příjemcem, jejich neoprávněné zadržení, neoprávněné poskytnutí dotací, nebo porušení povinnosti učinit odvod stanovený zákonem. Porušení rozpočtové kázně je postihováno peněžitou sankcí, jejímž účelem je převážně vrácení prostředků do rozpočtu.⁴⁶ Pro územní samosprávy existuje zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů⁴⁷ (tzv. „malá rozpočtová pravidla“). Porušením se dle § 22 tohoto zákona rozumí každé neoprávněné užití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých jako dotace nebo návratná výpomoc z územního rozpočtu.

⁴² MARKOVÁ, Hana. Budgetary Responsibility. Dny práva – 2010 – Days of Law: Mezinárodní konference. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 4. ročník, s. 10. [cit. 2019-03-16]. Dostupné zde: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/04_finance/Markova_Hana%20_\(392%20\).pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/04_finance/Markova_Hana%20_(392%20).pdf)

⁴³ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 6., aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1, s. 347-348.

⁴⁴ BOHÁČ, Radim. Přednáška: Rozpočtová odpovědnost a rozpočtová kázeň. Praha: katedra finančního práva a finanční vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy, 2016. [cit. 2019-03-16] Dostupné zde: <http://www.radimbohac.cz/letni-semester-2016/prednasky-rozpocetove-pravo>

⁴⁵ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁴⁶ Viz § 44a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

⁴⁷ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Před finanční krizí se rozpočtová pravidla dostávala hlavně do právních řádů řady států v Jižní a Střední Americe. Důvodem byla obtížnost sestavení vyrovnaných rozpočtů kvůli potížím s financováním veřejných statků a proměnlivými příjmy.⁴⁸ V současné době se však začínají fiskální pravidla objevovat ve více státech, a to i v Evropě. V dalších podkapitolách se proto budu věnovat fiskálním pravidlům Evropské unie a vybraným státům včetně České republiky.

Rozpočtová odpovědnost Evropské unie

Smlouva o fungování Evropské unie

Otázka zdravého stavu veřejných financí členských států je v Evropské unii (EU) považována za velmi důležitou. Jako důkaz uvedu obsah článku 126 Smlouvy o fungování Evropské unie, kde se v prvním odstavci z celkových čtrnácti uvádí: „*Členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí.*“⁴⁹ Rozpočtová odpovědnost je tedy součástí tzv. primárního práva Evropské unie, které má přednost před ostatními prameny evropského práva. Nicméně tento odstavec první článku 126 neznamena striktní povinnost, ale spíše stanovení tzv. referenčních hodnot, jejichž nedodržení může níže popsáné reakce.

Dle druhého odstavce tohoto článku je hlavním orgánem sledujícím vývoj rozpočtové situace a výši veřejných dluhů v členských státech Evropská komise. Pro dohled nad dodržováním rozpočtové kázně byla stanovena dvě kritéria: zda poměr schodku veřejných financí k HDP nepřekračuje referenční hodnotu a zda poměr veřejného dluhu k HDP nepřekračuje referenční hodnotu. Výklad článku 126 Smlouvy o fungování EU a navazujících pramenů se zabývá Protokol č. 12 o postupu při nadměrném schodku. Zde jsou uvedeny i referenční hodnoty: maximálně 3 % pro poměr deficitu veřejného rozpočtu na HDP a 60 % pro podíl veřejného dluhu na HDP. Hodnoty jsou tedy stejné jako hodnoty pro kritéria veřejných financí v rámci tzv. Maastrichtských neboli konvergenční kritérií pro členské státy pro vstup do eurozóny. Zajímavostí je tu označení dluhu jako veřejného nikoli státního, počítají se tedy i dluhy veřejných samospráv a fondů sociálního zabezpečení. Odpovědnost za zajištění a účinnost postupu při nadměrném schodku veřejných financí nese dle protokolu vláda daného státu.

Pokud není dodržována rozpočtová kázeň a členský stát EU nesplňuje kritéria, Komise dle třetího odstavce článku 126 vypracuje zprávu. V ní zohlední, zda schodek veřejných rozpočtů překračuje veškeré investiční výdaje, a dále střednědobou rozpočtovou a hospodářskou situaci daného státu. Evropská komise má právo zprávu vypracovat i v případě, kdy se domnívá, že existuje riziko nadměrného schodku. Ke zprávě Komise přidá stanovisko hospodářský a finanční výbor EU, tedy poradní orgán, který podporuje koordinaci důležitou pro fungování vnitřního trhu.

⁴⁸ MARKOVÁ, Hana. Budgetary responsibility. Dny práva – 2010 – Days of Law: Mezinárodní konference. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 4. ročník, s. 10. [cit. 2019-03-16]. Dostupné zde: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/04_finance/Markova_Hana%20_\(392%20\).pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/04_finance/Markova_Hana%20_(392%20).pdf)

⁴⁹ Čl. 126 Konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie. *EUR-lex.europa.eu*. 2012. [cit. 2019-02-23]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

V případě, že se členský stát nepodřídí rozhodnutí, má Rada Evropské unie právo na užití nebo zpřísnění možných opatření. Jedná se například o žádost Rady, aby členský stát před vydáním cenných papírů zveřejnil dodatečné, Radou určené informace. Výzvu pro Evropskou investiční banku o přehodnocení úvěrové politiky vůči danému státu. Následuje žádost Rady o složení neúročeného vkladu u EU, dokud nebude nadměrný schodek veřejných financí zmírněn. Poslední možností je uložení přiměřené pokuty. Předseda Rady povinně o přijatých rozhodnutích informuje Evropský parlament.

Pakt o stabilitě a růstu

S přechodem na společnou měnu euro vznikla potřeba co nejvíce sblížit ekonomiky a hospodářskou sílu jednotlivých států na obdobnou a udržitelnou úroveň. Součástí snah o řešení mělo být i zavedení pravidel zodpovědné rozpočtové politiky. To by usnadnilo přechod států k nové měně skrze plnění konvergenčních kritérií, před přechodem na společnou měnu i po něm. Na základě obav některých hospodářsky silných států a následných jednání byl v roce 1997 přijat tzv. Pakt o stabilitě a růstu.⁵⁰ Jde o soubor tří právních norem sekundárního práva Evropské unie, které spolu úzce souvisí. Z právního hlediska je Pakt chápán jako technické upřesnění ustanovení Maastrichtské smlouvy, která zakazuje členským státům EU hospodařit s nadměrnými rozpočtovými schodky. Je obecně závazný pro všechny členy EU jako nástroj koordinace národních fiskálních politik, i když některá jeho ustanovení, zejména v oblasti sankcí, platí pouze pro členy eurozóny.

První částí Paktu je Usnesení Evropské rady o Paktu o stabilitě a růstu. Toto usnesení je spíše politickou proklamací, kde členské státy vyjadřují závazek dodržovat z vlastní iniciativy střednědobé rozpočtové cíle se snahou o vyrovnané či přebytkové rozpočty. Dále je tu závazek odstraňovat nadměrný deficit a jeho důsledky. Usnesení také zavazuje orgány EU. Komise předkládá zprávy, stanoviska a doporučení pro Radu. Rada se zavazuje k včasnému a důslednému provádění všech prvků Paktu a je vyzývána, aby hlídala dodržování lhůt členskými státy a ukládala sankce za nedodržení nezbytných opatření.⁵¹

Druhou částí Paktu nařízení Rady EU o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami.⁵² Toto nařízení plní hlavně roli preventivní složky Paktu. Jádrem nařízení je zavedení stabilizačních a konvergenčních programů. Zúčastněný členský stát předkládá Radě a Komisi pravidelně informace potřebné k vykonávání dohledu právě ve formě stabilizačního programu. Program dle čl. 3 odst. 2 nařízení musí obsahovat střednědobý cíl téměř vyrovnaného či přebytkového rozpočtu a cestu k naplnění tohoto cíle, prognózy hospodářského vývoje a důležitých údajů, dále popis přijatých a navržených

⁵⁰ DĚDEK, Oldřich. Pakt stability a růstu. Praha: Ministerstvo financí, 2013. [cit. 2019-02-23]. Dostupné zde: <http://www.zavedenieura.cz/cs/euro/eurozona/pakt-stability-a-rustu>

⁵¹ Usnesení Evropské rady o Paktu o stabilitě a růstu, Úřední věstník Evropské unie. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 1997. sv. 40, č. C236. ISSN 0378-6986, s. 1-3; Dostupné online v anglickém jazyce zde: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ:C:1997:236:TOC>

⁵² Nařízení Rady Evropské unie č. 1466/97, o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. Úřední věstník Evropské unie. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 1997. Sv. 40, č. L209. ISSN 0378-6978, s. 1 a násl; Dostupné online v anglickém jazyce zde: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ:L:1997:209:TOC>

rozpočtových opatření a rozbor otázky vlivu změn hlavních hospodářských ukazatelů na stav rozpočtu a dluhu. Program musí být předložen vždy do 1. března, a to na daný rok, rok předchozí a tři následující. Stabilizační program přezkoumá Rada a následně může vyzvat daný stát k upravení programu s ohledem posílení navržených opatření.

Po přezkoumání stabilizačního programu následně Rada sleduje jeho provádění. A to na základě informací poskytnutých státem a na základě hodnocení Komise. Pokud Rada zjistí, že dochází nebo má dojít k odchýlení ustanovení programu, pošle státu včasné doporučení k přijetí nezbytných úprav. Dochází-li k odchýlení dlouhodobě, může Rada tato doporučení zveřejnit.

Třetí součástí Paktu je nařízení Rady EU o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku. Tato část upravuje nápravná opatření reagující na nadměrný deficit rozpočtů členských států.⁵³ Nařízení je děleno na pět oddílů a nejdůležitějšími k řešení rozpočtových deficitů jsou oddíl druhý, který upravuje lhůty pro postup dle článku 126 Smlouvy o fungování EU (viz výše) a oddíl čtvrtý, který upravuje sankční mechanismy. V druhém článku nařízení jsou upraveny výjimky při nadměrném schodku, v případě že je deficit způsoben neobvyklou neovlivnitelnou událostí, pokud je deficit způsoben prudkým hospodářským poklesem státu a pokud zpráva Komise naznačuje dočasnost zvýšeného deficitu členského státu. V článku tři nařízení upravuje lhůty pro postup v případě zvýšeného schodku. Nejdůležitější je tříměsíční lhůta na rozhodnutí Rady o existenci nadměrného deficitu a následně čtyřměsíční lhůta pro daný stát, ve kterém by měl přijmout doporučení opatření. Lhůta pro odstranění nadměrného deficitu je následující rok po jeho zjištění za předpokladu, že nenastanou zvláštní okolnosti.

Dle článku čtyři nařízení v případě zjištění nepřijetí žádných opatření k zamezení nadměrného deficitu, přijme Rada okamžitě po vypršení lhůty rozhodnutí zveřejnit podaná doporučení. Do jednoho měsíce od rozhodnutí Rady může Rada vyzvat členský stát k přijetí nápravných opatření. Pokud daný stát nezjedná nápravu ani po této výzvě, uloží Rada jednu ze čtyř možných sankcí: uloží pokutu v přiměřené výši, vyzve Evropskou investiční banku, aby přehodnotila úvěrovou politiku k dotčenému stát, požádá dotyčný stát, aby před vydáním státních dluhopisů a jiných cenných papírů zveřejnil dodatečné informace či požádá dotčený stát, aby uložil neúročený vklad u EU, dokud nebude dle názoru Rady nadměrný deficit napraven. Ve třetím oddílu nařízení je upravena problematika pozastavení takového postupu v případě, že daný stát jedná podle podaných doporučení či výzev Rady.

Ve čtvrtém oddílu jsou upraveny sankce za nedodržení či nerealizaci doporučení Rady. Jako první se zpravidla užije požadavek na složení neúročeného vkladu. Dle článku 12 nařízení se vklad skládá z pevné složky ve výši 0,2 % HDP a složky proměnné ve výši jedné desetiny rozdílu mezi deficitem vyjádřeným v % HDP za předchozí rok a referenční hodnotou 3 % HDP. Každý rok se hodnotí, zda dotyčný stát přijal účinná opatření. Pokud je nepřijme, rozhodne Rada o zpřísnění sankcí. Žádný vklad ale nemůže přesáhnout hranici 0,5 % HDP. Neodstraní-li

⁵³ Nařízení Rady Evropské unie č. 1467/97, o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku. Úřední věstník Evropské unie. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 1997, sv. 40, č. L209. ISSN 0378-6978, s. 6 a následující; Dostupné online v anglickém jazyce zde: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/?uri=OJ:L:1997:209:TOC>

daný stát nadměrný deficit do dvou let, Rada zpravidla přemění vklad na pokutu. V opačném případě v závislosti na postupu státu zruší přijatá sankční opatření.

Pakt o stabilitě a růstu prošel několika novelizacemi. Újmu na důvěryhodnosti utrpěl zejména při reformě v roce 2005, která reagovala na snahu Německa a Francie vyhnout se hrozícím sankcím za nedostatečné úsilí při odstraňování nadměrného schodku. V tehdejší napjaté atmosféře se proti sobě postavily evropské instituce. Laxní přístup k dohodnutým pravidlům fiskální disciplíny, který projevily právě Německo a Francie, následně přispěl k délce i hloubce krizového období v eurozóně. Nicméně trpké zkušenosti s nedostatečně konsolidovanými veřejnými financemi dopomohly ke zpřísnění Paktu a k posílení fiskálních politik. V první vlně to bylo přijetí tzv. šestibalíčku (Six-pack, tvořený pěti nařízeními a jednou evropskou směrnicí) v prosinci 2011. V následující vlně potom tzv. dvojbalíček (Two-pack, tvořený dvěma nařízeními), jenž nabyl účinnosti v květnu 2013.⁵⁴

Shrneme-li pravidla Paktu, můžeme jeho ustanovení rozdělit do preventivní a nápravné větve. Preventivní větve má za cíl předcházení vzniku nadměrných deficitů. Tomuto cíli napomáhají následující povinnosti pro každou členskou zemi EU:

- zpracovat individuálně stanovený střednědobý rozpočtový cíl pro cyklicky očištěný podíl deficitu na HDP,
- zpracovat stabilizační (pro členy eurozóny) a konvergenční (pro nečleny) programy, v nichž prezentuje své střednědobé rozpočtové strategie,
- v případě, že se nachází mimo svůj střednědobý cíl, uzpůsobit rozpočtové výdaje tak, aby nerostly rychlejším tempem než růst potenciálního HDP.

Následující opatření platí pouze pro členy eurozóny:

- při významné odchylce od trajektorie vedoucí ke střednědobému cíli a nereagování na výzvu k nápravě peněžní sankce v podobě povinnosti vytvoření úročeného vkladu ve výši 0,2 % HDP,
- předložit Komisi do 15. října každého roku návrh svého rozpočtu za účelem posouzení slučitelnosti se závazky z Paktu, při vážném porušení pravidel může Komise požádat o přepracování rozpočtového návrhu.

Nápravná větve zahrnuje postupy pro případ, že členský stát dlouhodobě sleduje neudržitelnou fiskální politiku. V návaznosti na to je potom se členským státem zahájena procedura při nadměrném schodku. Nadměrný schodek je v nápravné větvi definován stejným způsobem jako maastrichtská fiskální kritéria. Tedy pomocí referenčních hodnot 3 % pro vládní schodek rozpočtu a 60 % vůči HDP pro vládní dluh včetně zpřesňujících podmínek ohledně nedosahování referenčních hodnot. Součástí je i specifické numerické pravidlo upravující požadavek na přibližování se k referenční hodnotě zadluženosti uspokojivým tempem. Pamatováno je i na neovlivnitelné mimořádné okolnosti a další relevantní faktory.

⁵⁴ DĚDEK, Oldřich. Pakt stability a růstu. Praha: Ministerstvo financí České republiky, 2013. [cit. 2019-02-23]. Dostupné zde: <http://www.zavedenieura.cz/cs/euro/eurozona/pakt-stability-a-rustu>

Na členský stát, se kterým je zahájena procedura při nadměrném schodku, mohou být aplikována nápravná opatření:

- při vážném porušení pravidel lze souběžně s procedurou požadovat vytvoření neúročeného vkladu ve výši 0,2 % HDP,
- nápravná opatření mohou být stupňována, pokud dotčený stát nepřijímá účinná opatření k odstranění nadměrného schodku; vklad může být změněn v pokutu a tu dále navyšovat o variabilní složku každoročně ukládanou, dokud země nepřijme účinná opatření,
- po dobu vedení procedury při nadměrném schodku je člen eurozóny vystaven průběžnému sledování, v jehož rámci předkládá zprávy o přijímaných opatřeních; zároveň se s ním uzavře program ekonomického partnerství, který ho zavazuje k provedení strukturálních reforem v zájmu odstranění nadměrných deficitů,
- nečlenským státům eurozóny, se kterými je vedena procedura při nadměrném schodku může být pozastaveno čerpání prostředků z Fondu soudržnosti.⁵⁵

Důležitou součástí zesíleného Paktu je i nový způsob rozhodování. Jde o obrácené hlasování kvalifikovanou většinou. Hlasovací procedura vzešla z debat, jak zvýšit automatickost rozhodování o nápravných opatřeních, aby se neopakovala určitá kolegiální shovívavost Rady a současně byla zachována její odpovědnost za přijímaná rozhodnutí. Sankce, kterou navrhla Komise, při původním hlasování vstoupila v platnost poté, co s návrhem souhlasila kvalifikovaná většina Rady (za neúčasti člena, o kterém se rozhoduje). Při obráceném hlasování tato sankce vstupuje v platnost automaticky, pokud se do deseti dní proti návrhu nevysloví kvalifikovaná většina Rady (opět za neúčasti člena, o kterém je rozhodováno).⁵⁶

Smlouva o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii

Vzhledem k probíhající ekonomické krizi více členů eurozóny započaly v roce 2011, kromě úprav Paktu o stabilitě a růstu, práce na dalším posilování rozpočtové kázně evropských států. Jednalo se o zpřísnění a upřesnění podmínek vynucovaných dosud, ale nepodařilo se nalézt shodu mezi členskými státy, a tak bylo zpočátku přijato pouze prohlášení k posílení fiskální disciplíny a koordinace hospodářských politik. Toto prohlášení nakonec bylo prvotním impulsem a základem pro přijetí dohody. Smlouva nakonec po rychlých jednáních byla přijata a vstoupila v platnost 1. ledna 2013 pod názvem Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.⁵⁷ Ačkoli je to pouze politická dohoda mezi státy, debatovalo se o nutnosti zavést ustanovení smlouvy do primárního práva Evropské unie. Obsah smlouvy částečně kopíruje a částečně rozšiřuje a navazuje na postupy zavedené v Paktu o stabilitě a růstu.

⁵⁵ Fond soudržnosti se zaměřuje na členské státy, jejichž hrubý národní důchod (HND) na obyvatele je nižší než 90 % průměru Evropské unie. Jeho cílem je eliminovat hospodářskou a sociální nerovnost a podporovat udržitelný rozvoj.

⁵⁶ DĚDEK, Oldřich. Pakt stability a růstu. Praha: Ministerstvo financí, 2013. [cit. 2019-02-23]. Dostupné zde: <http://www.zavedenieura.cz/cs/euro/eurozona/pakt-stability-a-rustu>

⁵⁷ Vláda České republiky. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii: Analýza Sekce pro evropské záležitosti Úřadu Vlády České republiky. Odbor koncepční a institucionální, duben 2012. [cit. 2019-02-23], s. 3 a násl. Dostupné zde:

<https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/AnalyzaUV-final.pdf>

Z důvodu překotné tvorby tohoto dokumentu byl na konec dohody zařazen článek 16. Ten zavádí maximálně pětiletou lhůtu pro včlenění obsahu smlouvy do právního řádu Evropské unie, tak aby obsažená pravidla byla v souladu s primárním právem (hlavně se Smlouvou o fungování EU). Pro účinné vynucování obsahu této smlouvy je nutné zakotvit pravidla přímo do zakladatelských smluv. Smlouvu ratifikovaly i členské státy EU, které nepatří do eurozóny. Z toho důvodu byl do článku 14 vložen i odstavec 5, který upravuje odlišný režim pro státy mimo eurozónu.

Jádrem dohody je hlava III s názvem rozpočtový pakt. Obdobná pravidla měl už Pakt o stabilitě a růstu. Jde například o ustanovení v článku 4, upravující postup snižování poměru veřejného dluhu vůči HDP vysoce překračující 60 % o jednu dvacetinu ročně. Článek 3 obsahuje ustanovení vyrovnaných a přebytkových rozpočtů. Za vyrovnaný rozpočet se považuje rozpočet, ve kterém roční strukturální saldo veřejných financí odpovídá střednědobému cíli pro daný stát s tím, že spodní limit strukturálního deficitu činí 0,5 % HDP v tržních cenách. Pokud jsou na tom veřejné finance smluvního státu lépe (tedy pod 60 % poměru dluhu k HDP) může strukturální deficit činit až 1 % HDP. Zjistí-li se závažné odchýlení od střednědobého cíle či od cesty k jeho postupnému dosažení, aktivuje se automaticky mechanismus nápravy, který zahrnuje povinnost země provést nápravná opatření. Všechna tato pravidla musí být ve vnitrostátním právu členských zemí zavedena do jednoho roku od vstoupení smlouvy v platnost, a to nejlépe na ústavní úrovni. Vyžadováno je také vytvoření nezávislých orgánů kontrolujících dodržování stanovených pravidel.

Česká republika ke Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii přistoupila na konci roku 2018. Čímž získala možnost účastnit se vybraných summitů eurozóny a není tedy jako jediná země mimo dění.⁵⁸

Zákon o rozpočtové odpovědnosti

Česká republika byla jednou z posledních zemí, která do svého právního řádu začlenila výše probírané normy Evropské unie požadující fiskální disciplínu. Z důvodu slabší pozice vládních stran, nedostatku poslanců a neschopnosti přesvědčit opozici to navíc bylo „pouze“ zákonem a nikoli ústavním zákonem, jak bylo doporučováno. Konkrétně zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Na ten navazuje zákon č. 24/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti. Posledním zákonem v této řadě byl zákon č. 25/2015 Sb., o sběru vybraných údajů pro účely monitorování a řízení veřejných financí.

Tato trojice zákonů byla přijata v souvislosti se směrnicí Evropské unie⁵⁹ a navazuje na přímo použitelné předpisy EU.⁶⁰ Tyto předpisy stanovují pro členské státy povinnost začlenit do

⁵⁸ Parlament České republiky schválil Fiskální pakt zemí Evropské unie. Ministerstvo financí České republiky, 20. 12. 2018. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z:

<https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2018/parlament-cr-schvalil-fiskalni-pakt-zemi-33784>

⁵⁹ Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

⁶⁰ Nařízení Rady (ES) č. 1466/1997 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, v platném znění; Nařízení Rady (ES)

svého právní řádu fiskální pravidla s cílem zamezit nadměrnému zadlužování evropských zemí. Dodržování fiskálních kritérií sleduje Rada Evropské unie pro hospodářské a finanční záležitosti (užívaná angl. zkr. ECOFIN).⁶¹ V případě problematického fiskálního vývoje některého státu má právo aplikovat procedury nastavené v rámci Paktu o stabilitě a růstu.

Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ukládá státu, územním samosprávným celkům a dalším veřejným institucím, aby hospodařily hospodárně, efektivně a aby dbaly o zdravé a udržitelné veřejné finance i při řízení svých závazků. V § 3 jsou definovány veřejné instituce a toto vymezení je celkem široké. Vedle státu a jím zřizovaných organizací se jedná například o státní fondy, veřejné výzkumné instituce, veřejné vysoké školy, zdravotní pojišťovny a také územně samosprávné celky. Všechny tyto subjekty jsou od začátku roku nuceny brát v potaz nová pravidla rozpočtové odpovědnosti.

Požadavky jsou kladeny na větší transparentnost hospodaření s veřejnými prostředky. Veřejné instituce dříve byly nuceny zveřejňovat návrh rozpočtu a návrh závěrečného účtu. Nyní k tomu ještě přibyla povinnost zveřejňovat návrh schváleného znění střednědobého výhledu rozpočtu, pravidla rozpočtového provizoria a provedená rozpočtová opatření.⁶² Některé instituce (zejména územně samosprávné celky) už tyto dokumenty zveřejňovaly i bez zákonné povinnosti. Nově musí Ministerstvo financí České republiky dle daného harmonogramu zveřejňovat data o dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti veřejnými institucemi. Dále má povinnost vyčíslovat podmíněné závazky, majetkové účasti veřejných institucí, odhad daňových úlev, závazky po době splatnosti a další informace vyplývající z § 7 zákona. Současně má MF ČR povinnost zpracovat rozpočtovou strategii sektoru veřejných institucí, jejíž součástí je Konvergenční program⁶³ a výdajové rámce pro sektor veřejných institucí, respektive pro státní rozpočet a státní fondy.

Hlavním pravidlem je tzv. dluhová brzda. Pokud výše veřejného dluhu stoupne nad 55 % poměru k HDP, uplatní se v následujícím měsíci některá opatření.⁶⁴ Vlášda zpracuje návrh a střednědobý výhled státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů, které vedou k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí. Vlášda dále předloží Poslanecké sněmovně návrhy vyrovnaných rozpočtů zdravotních pojišťoven. Územní samosprávný celek musí schválit svůj rozpočet na následující rok jako vyrovnaný nebo přebytkový. Ostatní veřejné instituce nesmí po období, kdy výše dluhu překračuje 55 % HDP, zřizovat nové závazky ze smluv, s výjimkou závazků týkajících se projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.

č. 1467/1997 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, v platném znění; Nařízení Rady (ES) č. 479/2009 ze dne 25. května 2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství (kodifikované znění), v platném znění.

⁶¹ Rada ECOFIN (Rada ministrů hospodářství a financí). *Mfcr.cz*. [cit. 2019-02-24]. Dostupné z:

<https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/rada-eu-ecofin/rada-ecofin>

⁶² Viz § 5 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

⁶³ Dle čl. 7 Nařízení Rady Evropské unie č. 1466/97, o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik.

⁶⁴ Viz § 14 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Tato opatření se neuplatní v případě zhoršení ekonomického vývoje, v případě vyhlášení některých krizových stavů (nouzového stavu, stavu ohrožení stavu a válečného stavu), po dobu vyhlášení mimořádných opatření vyhlášených vládou ke zvýšení obranyschopnosti státu díky zhoršování bezpečnostní situace a v případě vysokých výdajů na odstraňování živelných pohrom. Přesáhne-li dluh veřejných financí 60 % nominálního HDP, musí vláda navrhnout opatření ke snížení této výše.⁶⁵ Nicméně tato opatření jsou formulována dost vágně. Navíc vládě nestanovují povinnost hospodařit vyrovnaně či přebytkově, ale pouze v souladu s dlouhodobou fiskální udržitelností. Naopak obce a kraje povinnost hospodařit přebytkově či vyrovnaně mají.

Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti nově zavádí nový nezávislý orgán v oblasti fiskální a rozpočtové politiky. Nově zřízeným orgánem je **Národní rozpočtová rada. Ta má za úkol sledovat a hodnotit plnění fiskálních pravidel, zjišťovat a vyhlášovat výši dluhu, zpracovat každoročně zprávu a dlouhodobé udržitelnosti českých veřejných rozpočtů a odhadovat vliv vládních politik na ni.** Stanoviska a zprávy zveřejňuje Národní rozpočtová rada na svých webových stránkách.⁶⁶ Národní rozpočtová rada má předsedu a další dva členy. Členové jsou voleni Poslaneckou sněmovnou. Předsedu navrhuje vláda, jednoho člena Senát a druhého člena Česká národní banka. Funkční období je šestileté a osoba může zastávat funkci člena pouze dvakrát. V § 27 zákona je výčet funkcí, které nejsou slučitelné s funkcí člena Národní rozpočtové rady.

Zákon skončil díky stížnosti většiny senátorů dokonce před Ústavním soudem. Vadila jim hlavně povinnost samospráv udržovat vyrovnaný rozpočet. Zde argumentovali právem na samosprávu. Dále senátorům vadil způsob přijetí, kdy zákon dvakrát Senát vrátil Poslanecké sněmovně a ta ho vždy přehlasovala. Kritizovali i fakt že zákon nemá podobu ústavního zákona, což by znamenalo, že se dá snadno změnit. Ústavní soud svým rozhodnutím stížnost zamítl.⁶⁷ Argumentoval například tím, že pravidla daná Evropskou unií platí pro všechny a není možné, aby územní samosprávné celky měly nějaké úlevy. Ani stížnost na způsob přijetí neprošla, neboť zákon prošel řádným legislativním procesem. Ústavní soud též měřil testem proporcionality veřejný zájem svrchované státní moci a samosprávy a ve výsledku konstatoval, že i tímto testem napadnutá legislativa projde.⁶⁸

Analýza zadlužení vybraných zemí

Česká republika

Exkurz po konkrétních opatřeních snižujících veřejné dluhy zahájíme v České republice. Zadlužení České republiky procházelo zajímavým vývojem, včetně snah o jeho redukci.

⁶⁵ Viz § 16 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

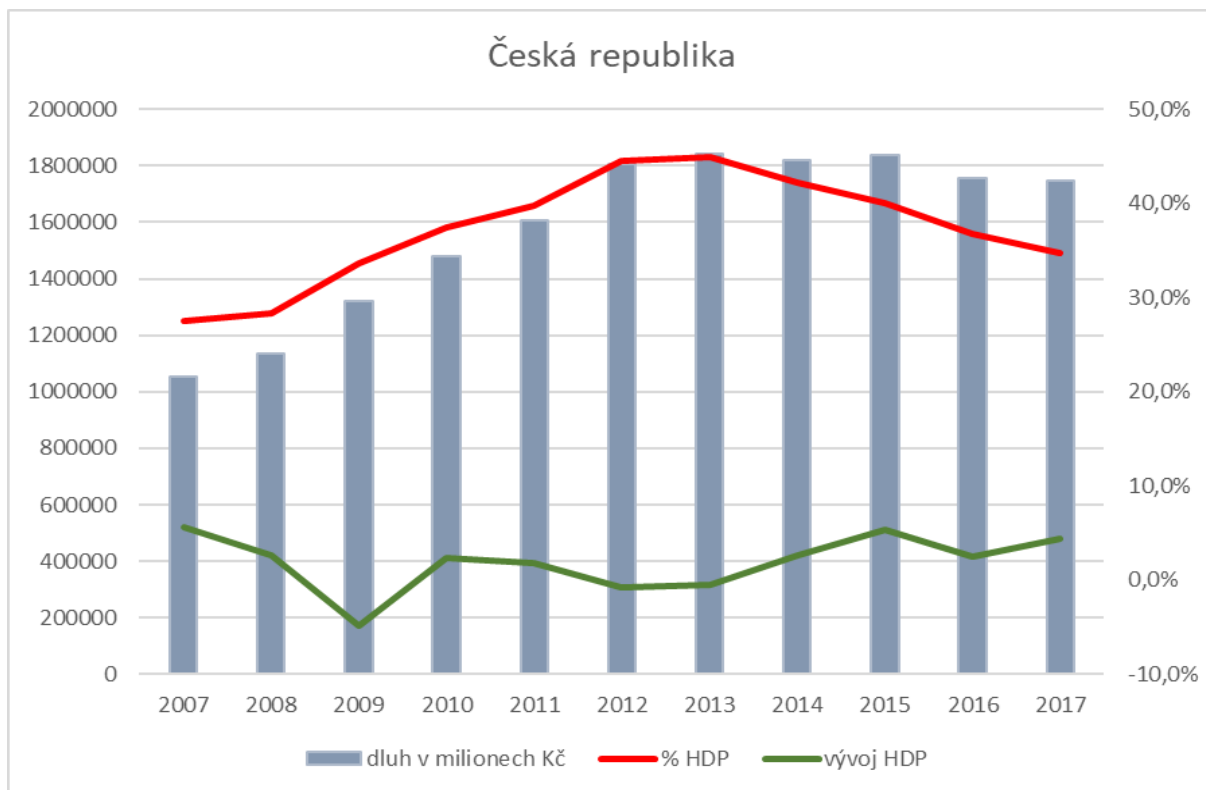
⁶⁶ Zprávy a sdělení Národní rozpočtové rady. [cit. 2019-02-28]. Dostupné z: <https://unrr.cz/vydavame/sdeleni/>

⁶⁷ Pravidla rozpočtové odpovědnosti zůstanou beze změn. *Aktualne.cz*. [cit. 2019-03-02]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/pravidla-rozpocetove-odpovednosti-samosprav-zustanou-beze-zme/r~54d63ca625fb11e880d30cc47ab5f122/?redirected=1551380573>

⁶⁸ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 20. 2 2018, sp. zn. Pl. ÚS 6/17. Ústavní soud. © 2015. [cit. 21. 6. 2018]. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvcj/Publikovane_nalezky/2018/Pl._US_6_17_vcetne_disentu.pdf

V poměru k dalším zemím euroatlantického prostoru není zadlužení ČR vysoké. Přesto je potřeba mít se na pozoru. Příklady, jak se dokáže dluh vyšplhat, najdeme po celém světě spoustu. Veřejný dluh České republiky v současné době dosahuje výše 1,744 bilionu korun a roste tempem 349 Kč za sekundu.⁶⁹ Poměr k hrubému domácímu produktu dosahuje 34,5 %. Největší část veřejného dluhu představuje dluh státní.

Graf č. 8: Veřejný dluh České republiky.



Zdroj: Eurostat, vlastní zpracování.

K popisu vývoje zadlužení České republiky se vrátím do předkrizového roku 2007. V tomto roce se dluh kvůli schodkovému hospodaření vyšplhal na 892,3 miliardy Kč. Plánovaný schodek rozpočtu činil 91,3 miliardy Kč z důvodu zvyšování sociálních dávek a dotací do obecních a krajských rozpočtů. Nicméně díky výkonu ekonomiky se schodek vyšplhal na 66,4 miliardy Kč. Následující rok 2008 se zdá být velice příznivý pro chod naší ekonomiky. Deficit 20 miliard Kč byl způsoben znehodnocením české koruny a tvorbou finančních rezerv. Ty byly ovlivněny novelou zákona o rozpočtových pravidlech, podle které organizační složky státu od roku 2008 nepřevádí nevyčerpané prostředky rozpočtových výdajů do rezervních fondů. To znamená, že si organizační složky státu mohou nárokovat nespotřebovanou část výdajů z let minulých v běžném roce. Na konci roku 2008 tak dluh činil 999,8 mld. Kč, to odpovídá 27,1 % podílu na HDP. V této době též začala finanční krize ve Spojených státech, která na příští roky ovlivní ekonomiku celého světa.

⁶⁹ Veřejný dluh České republiky. [cit. 2019-02-09]. Dostupné z: <http://www.verejnydluh.cz>

Rok 2009 se zcela odlišuje od průběhu let předcházejících. Ačkoliv byl schválený schodek rozpočtu 52,2 mld. Kč, tak v souvislosti s celosvětovou hospodářskou krizí dochází k výpadkům na příjmové straně státního rozpočtu a deficit tohoto roku činí 192 miliard Kč. Tento rok se také neosvědčila skutečnost, že veřejné výdaje byly naplánovány na základě odhadu tempa růstu HDP, které se potvrdilo jako nereálné. V tomto roce veřejný dluh ČR poprvé přesáhl bilion korun a dosáhl výše 1 178,5 miliardy. Jedním z důvodů byla velká emise státních dluhopisů, ke které přistoupilo Ministerstvo financí.⁷⁰

Pod následující roky se ohromnou měrou podepisuje celosvětová hospodářská krize, a tudíž se s ní naše ekonomika snaží bojovat. V roce 2010 náš hrubý domácí produkt sice dosahuje dobrého výsledku v porovnání s ostatními zeměmi v Evropě, ale i přes to má deficit obrovskou hodnotu 156,4 mld. Kč. Tento trend pokračuje i v roce 2011, kdy deficit rozpočtu dosáhl výše 142,8 mld. Kč, a to i přes rozsáhlé hospodářské opatření naší vlády. Navyšování státního, respektive veřejného dluhu, má přímý dopad na vyšší úrokových nákladů na obsluhu dluhu. Tento vzestup je však v průběhu let zpomalen nízkými úrokovými mírami. Roky 2012 a 2013 poznamenávají snahy vlády redukovat rozpočtový schodek s ne příliš velkým úspěchem. V roce 2013 skončil dluh ve výši 1 683,3 miliardy Kč, tedy 43,3 % HDP. V lednu roku 2013 také začala fungovat Státní pokladna. To znamená informačně-ekonomický systém, který slouží vládě ke sledování toku financí ve státních organizacích. Na tu se napojila všechna ministerstva, rozpočtové organizace, státní fondy nebo veřejné vysoké školy.⁷¹

V roce 2014 poprvé od roku 1995 státní dluh poklesl na částku 1 663,7 miliardy Kč a podíl 39,0 % na HDP. Stalo se tak navzdory schodkovému rozpočtu. Snížení dluhu je tak dáno spíše čerpáním evropských fondů a rezervních prostředků.⁷² Ty byly nastřádány v letech 2012 a 2013, kdy bylo vydáváno mnohem větší množství dluhopisů, než bylo potřeba. **Od roku 2013 navíc klesá podíl státního dluhu na HDP, a to díky rostoucí ekonomice. Toto období je také spojeno především se zapojením Státní pokladny do běžného provozu. Díky tomu má stát lepší přehled o finančních tocích a může je efektivně spravovat.**

V roce 2015 dosáhl státní dluh výše 1 673 miliardy Kč, tedy 37,4 % HDP. Rok 2016 znamenal pro český rozpočet změnu z hlediska toho, že bylo dosaženo přebytku. Toho Česká republika dosáhla naposledy v letech 1993 až 1995. Tentokrát však byl přebytek nejvyšší, a to 61,8 mld. Kč. To se promítlo i do státního dluhu, který poklesl v roce 2016 na 1613 mld. Kč, tedy 34,3 % HDP.⁷³ Toto procento představovalo nejnižší poměr od roku 2011. Přebytek státního rozpočtu z roku 2016 vypadá dobře. Bylo toho dosaženo pro vládu příznivými vlivy.

⁷⁰ Státní dluh byl loni téměř bilion korun. *Lidovky.cz*. [cit. 2019-03-09]. Dostupné z: http://byznys.lidovky.cz/statni-dluh-byl-loni-temer-bilion-korun-fcm-/moje-penize.aspx?c=A090108_145324_in_ekonomika_glu

⁷¹ Integrovaný informační systém Státní pokladny (IISSP). *Statnipokladna.cz*. [cit. 2019-03-07]. Dostupné z: <http://www.statnipokladna.cz/cs/o-statni-pokladne/integrovaný-informacni-system-statni-pok>

⁷² Státní dluh ve čtvrtletí mírně klesl. Na každého připadá 158 tisíc. *Idnes.cz*. [cit. 2019-03-10]. Dostupné z: http://ekonomika.idnes.cz/statni-dluh-ve-ctvrtletí-mirne-klesl-dsz-/ekonomika.aspx?c=A150417_145151_ekonomika_fih

⁷³ Státní dluh klesne o 60 miliard korun. Česko dluží 1,6 bilionu, třetinu HDP. *Aktualne.cz*. [cit. 2017-03-11]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/statni-dluh-klesne-o-60-miliard-korun-cesko-dluzi-1-6-bilion/r~5184fcfac86311e6aa860025900fea04/>

Zaprvé, už samotné sestavování rozpočtu nebylo nastaveno správně. Vláda se v prognóze rozpočtu odchytila od skutečnosti o 130 mld. Kč. To představuje v historii českých rozpočtů velkou částku. Je to druhé nejvyšší odchylení od roku 2009, kdy se Topolánková vláda „netrefila“ o 154 mld. Kč, ale tam to bylo způsobeno nečekanou změnou na světových trzích a propadem ekonomiky. Současného výsledku bylo dosaženo za rostoucího hrubého domácího produktu. Což je dalším důvodem, proč bylo nakonec hospodaření rozpočtu příznivé. Hlavním důvodem ale je omezení investičních výdajů. Stát neproinvestoval tolik, kolik si zadal.⁷⁴

Další položkou vizuálně zlepšující rozpočet jsou vyšší příjmy z evropských fondů. Ty převýšily rozpočtovanou výši o 64,8 mld. Kč. Jedná se hlavně o platby za roky 2015 a 2016, kdy Česko na poslední chvíli dohánělo čerpání peněz z již ukončeného rozpočtového období 2007-2013.⁷⁵ **Podle zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu, který analyzoval rozpočtové plnění za první pololetí 2016, že za přebytkem rozpočtu nestojí zlepšené hospodaření, ale dosavadní růst ekonomiky.**⁷⁶

V tomto období se také daří snižovat státní dluh z důvodu přečerpání státní rezervy na dluhovou službu, která byla naddimenzována na výši 360 miliard korun. Zjistilo se to s nástupem Státní pokladny. Tyto peníze se do dluhu počítají, ale nejsou spotřebovávány. Ministr financí Andrej Babiš tyto peníze vzal a využil na splacení části dluhu, tím došlo k účetnímu snížení. Toto předznamenává budoucí zvýšení zadlužení.⁷⁷ V letech 2017 a 2018 výše nominálního veřejného dluhu víceméně stagnuje. To vzhledem k silnému růstu ekonomiky znamená pokles poměru dluhu vůči HDP.

Tabulka č. 1: Primární deficit České republiky v poměru k HDP.

Česká republika	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Primární deficit v poměru k HDP	-0,7%	-2,0%	-5,5%	-4,2%	-2,7%	-3,9%	-1,2%	-2,1%	0,6%	0,7%	1,5%
vývoj HDP	5,6%	2,7%	-4,8%	2,3%	1,8%	-0,8%	-0,5%	2,7%	5,3%	2,5%	4,4%

Zdroj: Eurostat, vlastní zpracování.

⁷⁴ Výsledek státního rozpočtu za rok 2016 podle analytiků odráží výkon ekonomiky a nižší investice.

Investicniweb.cz. [cit. 2019-03-10]. Dostupné z: <http://www.investicniweb.cz/zpravy-z-trhu/2017/1/3/analytici-rozpocet-2016-odrazi-vykon-ekonomiky-a-nizsi-investice/>.

⁷⁵ NÁDOBA, Jiří. Teď, nebo nikdy: Nečekaný přebytek je výjimečná příležitost, kdy se podívat na chronické slabiny českého hospodaření. *Respekt*. Praha: Economia, 2017, 27(2). ISSN 0862-6545.

⁷⁶ Stanovisko ke zprávě o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2016. 2016, s. 24.

[cit. 2019-03-12]. Dostupné z: https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/stanoviska-nku-ke-statnimu-rozpocetu/stanovisko_nku_ke_zprave_o_plneni_sr_za_1_pololeti_2016_web.pdf.

⁷⁷ ŠAFR, Pavel. Kalousek o snížení dluhu: Babiš neušetril vůbec nic. Je to hra. Svobodné fórum 26. 2. 2015.

[cit. 2019-03-12]. Dostupné z:

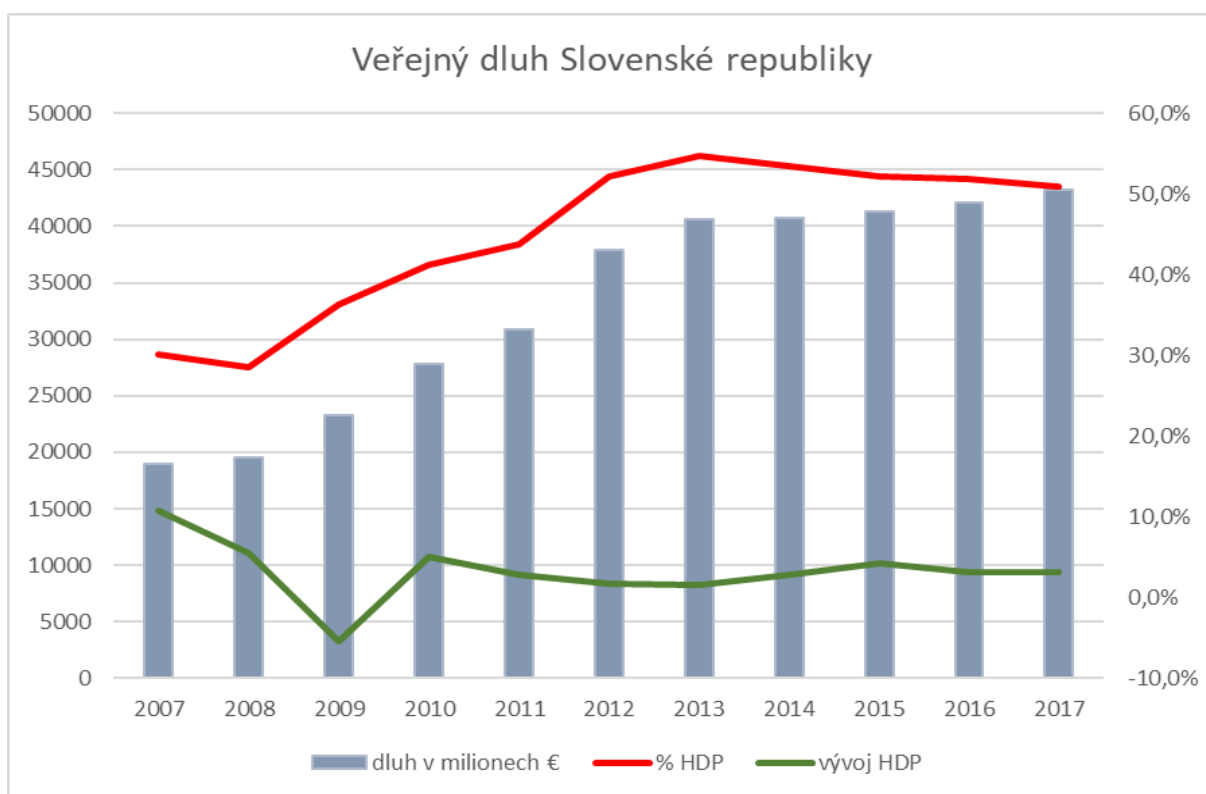
<http://svobodneforum.cz/kalouseko-snizeni-dluhu-andrej-babis-neusetril-vubec-nic-je-hra-s-cisly/>

Zhodnotíme-li státní rozpočty z pohledu primárního salda, vidíme jasný trend. V krizovém roce 2008 a následujících se rozpočet České republiky propadl do schodku. Výše primárního schodku v nejhorším roce 2009 činila 5,5 % v poměru k HDP. Od té doby primární schodek klesal. V roce 2015 se dokonce dostal státní rozpočet do primárního přebytku. V tom setrvává dodnes. Jedná se ovšem pouze o primární deficit, je tedy očištěn o obsluhu dluhu.

Slovenská republika

Na příkladu Slovenské republiky můžeme ilustrovat rozdílný přístup a vývoj v porovnání s Českou republikou po rozdělení Československa. **Po rozdělení společného státu mělo Slovensko mnohem volnější fiskální politiku, a tak se veřejný dluh v poměru k HDP v roce 2000 vyšplhal na 50,2 % HDP.** Veřejný dluh České republiky byl v té době v poměru k HDP 17,7 %.⁷⁸ Slovensko nejen z tohoto důvodu nastolilo přísnější fiskální politiku. Důsledkem bylo postupné snižování dluhu v poměru k HDP na 28 % v roce 2008, tedy o něco nižší poměr, než v té době měla Česká republika. Slovenská republika proto vstupovala do krizového roku v lepším stavu. V roce 2009 začíná opět následkem krize zadlužení stoupat. Až na poměr 54,7 % HDP v roce 2012. V posledních letech mírně klesá, nicméně hodnota dluhu roste.

Graf č. 9: Veřejný dluh Slovenské republiky.



Zdroj: Eurostat, vlastní zpracování.

Snižování poměru dluhu na HDP na Slovensku se daří díky snižování schodků státních rozpočtů. V roce 2019 má dokonce vláda naplánovaný vyrovnaný rozpočet.⁷⁹ Očekávaný růst ekonomiky k naplnění rozpočtu je 4,5 %. Výhled na další roky vypadá následovně. Rok

⁷⁸ Česko vs. Slovensko. 5. díl: Veřejné finance a státní rozpočet. Klubinvestoru.com. 25. 4. 2014.

[cit. 2019-02-09]. Dostupné z: <http://www.klubinvestoru.com/public/cs/article/2140-cesko-vs-slovensko-5-dil-verejne-finance-a-statni-rozpocet>

⁷⁹ Parlament schválil vyrovnaný rozpočet na rok 2019. Aktuality.sk. 5. 12. 2018. [cit. 2019-02-09]. Dostupné z: <https://www.aktuality.sk/clanok/647788/parlament-schvalil-vyrovnany-rozpocet-na-rok-2019/>

2020 opět vyrovnaný rozpočet, rok poté dokonce přebytkový.⁸⁰ Díky tomu by měl klesnout i veřejný dluh Slovenské republiky. Z uvedeného vyplývá, že Slovensku se daří dluh snižovat. Ministerstvo financí Slovenské republiky to vysvětluje lepším výběrem daní (hlavně daně z přidané hodnoty) a růstem mezd a na to navázaným výběrem daní.⁸¹ Horší je to ovšem s výběrem spotřebních daní. V porovnání s Českou republikou s obdobnou právní úpravou vybere Slovensko dle českého Národního kontrolního úřadu čtyřikrát méně.⁸²

Tabulka č. 2: Primární deficit Slovenska v poměru k HDP.

Slovensko	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Primární deficit v poměru k HDP	-1,9%	-2,4%	-7,8%	-7,5%	-4,3%	-4,3%	-2,7%	-2,7%	-2,6%	-2,2%	-0,8%
vývoj HDP	10,8%	5,6%	-5,4%	5,0%	2,8%	1,7%	1,5%	2,8%	4,2%	3,1%	3,2%

Zdroj: Eurostat, vlastní zpracování.

Slovensku se daří snižovat poměr dluhu k HDP, ale nikoli nominální hodnotu dluhu. To je způsobeno tím, že Slovenská vláda vytváří primární deficity i v době růstu ekonomiky. Nicméně od krizového roku 2009 se soustavně daří Slovenské vládě (i díky pravidlům rozpočtové odpovědnosti níže) snižovat poměr primárního deficitu vůči HDP. Do příštích let se dá očekávat, že Slovensko začne vytvářet primární přebytky.

Jedním z důvodů, proč se na Slovensku daří držet veřejný dluh v mezích je zákon o rozpočtové odpovědnosti, přijatý formou zákona ústavního.⁸³ Stal se součástí právního řádu Slovenské republiky s účinností od 1. března 2012. Stěžejním bodem tohoto zákona je zavedení limitu pro dluh veřejné správy, ve zkratce subjekty ústřední správy, územní samosprávy a fondech sociálního a zdravotního pojištění. Limit pro dluh by neměl překročit 60 % HDP. Od roku 2018 dochází k postupnému zpřísnování o 1 % každý rok, až do rozpočtového roku 2027, kdy by maximální limit výše dluhu veřejné správy měl dosahovat 50 % HDP.

Zákon obsahuje výčet dluhových pravidel, upravující postup při překročení určitých výší dluhu. V rozmezí 50 % až do 53 % výše dluhu je ministerstvo financí povinno Národní radě Slovenské republiky písemně odůvodnit výši dluhu včetně uvedení konkrétních opatření ke snížení dluhu. Pokud výše dluhu dosáhne 53 % až 55 % předloží vláda na schůzi Národní rady

⁸⁰ Slovensko bude mít vyrovnaný rozpočet v roce 2019. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. 11. 12. 2018. [cit. 2019-02-09]. Dostupné z:

https://www.mzv.cz/bratislava/cz/obchod_a_ekonomika/narodni_rada_sr_schvalila_statni.html

⁸¹ Zavedenie 13. a 14. platu by malo do štátnej kasy priniesť v tomto roku 33 miliónov eur, v budúcom 39 miliónov eur a v roku 2020 24 miliónov eur. Teraz.sk. 26. 9. 2018. [cit. 2019-02-09]. Dostupné z:

<https://www.teraz.sk/ekonomika/mf-sr-ocakava-lepsi-vyber-dani-a-o/351059-clanok.html>

⁸² Srovnání systémů: České republiky vybírá spotřební daně efektivněji než Slovensko. Eurozpravy.cz. 20. 6. 2017. [cit. 2019-02-09]. Dostupné z: <https://eurozpravy.cz/ekonomika/ceska-republika/193157-srovnani-systemu-cr-vybira-spotrebni-dane-efektivneji-nez-slovensko/>

⁸³ Ústavní zákon č. 493/2011 Sb., o rozpočtové zodpovědnosti.

návrh opatření a sníží platy členů vlády na úroveň v předcházejícím roce. V rozmezí 55 % až 57 % zároveň musí ministerstvo financí vázat výdaje státního rozpočtu do výše 3 % z celkových výdajů na příslušný rozpočtový rok. Dále nemůže poskytovat prostředky z vládních rezerv a předložit rozpočet, který obsahuje meziroční růst výdajů veřejné správy. Při překročení 57 % HDP nesmí vláda předložit návrh schodkového rozpočtu. **Dosáhne-li dluh výše 60 % musí vláda požádat Národní radu o vyslovení důvěry vládě.** Všechny limity se v letech 2018-2027 budou zpříšňovat o 1 % ročně.⁸⁴

Hned v roce následujícím po přijetí zákona o rozpočtové odpovědnosti, byla dluhová pravidla použita. Od roku 2013 neklesl veřejný dluh Slovenska pod 50 % a tzv. dluhová brzda tedy ovlivňuje sestavování rozpočtů a management dluhu. Proběhlo už několik pokusů politiků dluhová pravidla uvolnit, prozatím neúspěšně.⁸⁵ Tady se ukazuje výhoda přijetí této normy formou ústavního zákona. Pro změnu tohoto zákona by byla potřeba ústavní většina poslanců a tou většinou vláda neoplyvá.

Ústavní zákon též zřizuje Radu pro rozpočtovou odpovědnost. Tento nezávislý orgán monitoruje a hodnotí vývoje hospodaření Slovenska a plnění rozpočtových pravidel. Rada pro rozpočtovou odpovědnost je tříčlenná se sedmiletým funkčním obdobím. Hlavním úkolem Rady je posílení transparentnosti rozpočtového procesu. Mezi základní nástroje a povinnosti lze zařadit zejména vypracování zpráv o dlouhodobé udržitelnosti včetně základního scénáře a určení ukazatele dlouhodobé udržitelnosti. Tyto ukazatele zveřejní Rada vždy k 30. dubnu, do 30 dnů po vyslovení důvěry vládě a po projednání programového prohlášení vlády. Rada dále vypracovává zprávy o hodnocení plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti každoročně do 31. srpna. Monitoruje a vyhodnocuje vývoj hospodaření Slovenska a vypracovává stanoviska k legislativním návrhům z hlediska důsledků pro rozpočet a jeho zátěž.⁸⁶

Maďarsko

Maďarsko v krizovém roce 2008 bylo první zemí, kde byla vyzkoušena spolupráce Mezinárodního měnového fondu a orgánů Evropské unie, při řešení dluhových problémů. V Evropě se pomoc těchto institucí v příštích letech uplatnila ve vícero státech. Zajímavé je sledovat, že i díky nastavení Mezinárodního měnového fondu (dále jen jako MMF) a jeho zaměstnanců, byl MMF mnohem laxnější ve vnučování rozpočtových pravidel zemím v nouzi.⁸⁷

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ *Slovenská opozice odmítá odstranit dluhovou brzdu kvůli novým dálnicím.* Ct24.cz. 16. 7. 2017.

[cit. 2019-02-10]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2182279-slovenska-opozice-odmita-odstranit-dluhovou-brzdu-kvuli-novym-dalnicim>

⁸⁶ NEUPAUEROVÁ, Zuzana. *Fiškálna a rozpočtová politika v kontexte prechodu k fiškálnej únii vo vybraných krajinách.* [cit. 2019-02-10]. Dostupné z:

http://www.derivat.sk/files/2013%20casopis/2013_Marec_FiskalnaUnia.pdf

⁸⁷ LÜTZ, Susanne a Matthias KRANKE. *The European Rescue of the Washington Consensus? European Union and International Monetary Fund Lending to Central and Eastern European Countries.* [cit. 2019-03-02]. Dostupné z: <https://core.ac.uk/download/pdf/17035309.pdf>

MMF byl také spíše zaměřen na tržní prostředí a zdůrazňoval regionální a evropské dimenze maďarské krize. Evropská komise se soustředila na rozpočtovou nerovnováhu a řešila krizi jako čistě maďarskou krizi s možným dopadem na celou Evropskou unii. Evropská centrální banka (dále jen „ECB“) byla zaměřena čistě na stabilitu eurozóny. Zároveň tyto tři instituce byly v rozporu v otázce příčin krize. MMF ji zdůvodňoval náhlým vyschnutím likvidity na mezinárodních finančních trzích, zatímco Komise a ECB zdůrazňovaly význam nevyrovnaných rozpočtů. Rozdílné pohledy na význam a příčiny krize také vedly k rozdílným návrhům zvládnutí krize od těchto institucí. **MMF trval na stabilizaci bankovního sektoru a speciálně na stabilizaci domácích bank. Komise navrhovala úsporná opatření k vyrovnání rozpočtů.** ECB chtěl omezení účelu vynakládaných finančních prostředků k zamezení šíření krize z členského státu Evropské unie, jehož bankovní sektor byl dominantně ve vlastnictví mateřských společností ze zemí eurozóny, a tím omezil Maďarsku lehce dostupnou likviditu.⁸⁸

Veřejné finance v Maďarsku prošly za poslední dekády bouřlivým vývojem. Přípravou na vstup do Evropské unie a možný vstup do eurozóny do Maďarska přitékal kapitál. Banky, s převážně cizími vlastníky, půjčovaly, a to i díky podpoře socialistické vlády a centrální banky. **Došlo k nafouknutí úvěrové bubliny podobné jako ve Spojených státech.** Zároveň vývoj na trzích poháněl hodnotu forintu vzhůru. Většina půjček ale byla poskytována v eurech a švýcarských francích. Země trpěla vážným nedostatkem cizí měny. Státní dluh také v letech 2002-2006 vyrostl z 56 % HDP na 66 %. Do tohoto období spadá i známá nahrávka tehdejšího premiéra Ference Gyurcsányho, kde přiznal, že vláda občanům lže o stavu ekonomiky. Vykresluje ji stabilnější, než ve skutečnosti je, a zamlčuje nutnost reformy.⁸⁹ Následkem uniklé nahrávky a po neshodách na politické scéně došlo k nestabilitě, která též nenahrávala řešení ekonomických problémů.

Na začátku října 2008 došlo ke spekulativním útokům na forint a největší domácí banku OTP. Obchodování na akciových trzích bylo zastaveno, stejně tak mezibankovní trh. Maďarská vláda měla v tu dobu krátkodobé závazky v hodnotě 3 miliard eur, které musely být do prosince splaceny. Bankovní sektor dlužil dalších 20 miliard eur a rezervy centrální banky na tuto částku nedosahovaly. Devátého října kontaktovala maďarská vláda Evropskou komisi a MMF s žádostí o pomoc, aby se vyhnula dluhové krizi. **Do konce října byla dojednána pomoc od MMF i Evropské komise výměnou za opatření ze strany Maďarska. Nakonec MMF poskytl Maďarsku 12,5 miliard euro, Evropská unie 6,5 miliard euro a Světová banka pro obnovu a rozvoj další miliardu.** Zároveň se maďarská centrální banka snažila o výměnu závazků s ECB z důvodu ztráty likvidity.⁹⁰

⁸⁸ PIROSKA, Dóra. Funding Hungary: Competing Crisis Management Priorities of Troika Institutions. *Tandfonline.com*. [cit. 2019-03-02]. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23802014.2017.1435303>

⁸⁹ Maďarský premiér lhal, odhalila nahrávka. *Lidovky.cz*. 18. 9. 26. [cit. 2019-03-02]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/svet/madarsky-premier-lhal-odhalila-nahravka.A060918_204048_in_zahranici_fho

⁹⁰ *Maďarská potácející se ekonomika dostala od světa obří pomoc*. 29. 10. 2008. [cit. 2019-03-02]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/ekonomika/152991-madarska-potacejici-se-ekonomika-dostala-od-sveta-obri-pomoc.html>

Jednání s MMF proběhla rychle. Zástupci měnového fondu přesvědčili maďarské zástupce, že nepotřebují půjčit pouze 3 miliardy euro, ale i dalších 17 miliard na pomoc bankám. Dále zdůraznili důležitost domácích bank a navrhli, že část úvěru bude využita na posílení likvidity těchto bank. Navrhli větší dozor nad bankovním sektorem, regulaci bank a celkově posílení moci vlády nad bankami. Definovány byly i nové makroekonomické modely k předpovídání příštích fiskálních nerovnováh. Celkově se MMF snažil řešit krizi v Maďarsku skrze tržní mechanismy.

Evropská komise naproti tomu zdůrazňovala rozpočtovou nekázeň. V tu dobu totiž už čtyři roky vedla s Maďarskem řízení z důvodu nadměrného dluhu a trvala na tom, že krize nemusela být, kdyby Maďarsko provedlo přísnější úsporná opatření. Z toho důvodu i návrh řešení od Komise přišel spíše v rozpočtové oblasti a doplňoval tak návrhy MMF. ECB se v říjnu 2008 postavila ke krizi v Maďarsku jako strážce eurozóny nikoli zachránce ekonomik zemí mimo ni. Nejdůležitější pro ECB byla cenová stabilita v eurozóně. Odmítla vyměnit s Maďarskem své závazky a umožnit mateřským bankám ze západní Evropy pomoci svým dceřiným společnostem v Maďarsku použitím nástrojů v zájmu posílení likvidity. Tento postup se pro ECB dále uplatňoval v dalších případech napříč Evropou (například v Řecku a Irsku).⁹¹ Postupy tzv. troiky⁹² byly v rozporu.

Různé přístupy měly také různé dopady. Vynucená podpora domácích bank z dílny MMF měla dopad pozitivní i negativní. Pozitivní bylo, že vláda dala jasně najevo, že banky budou platit své závazky, na druhou stranou prudce rostl státní dluh. Důraz Evropské Komise na úsporná opatření měl nepříjemné dopady, nicméně ekonomicky se země více nepropadala. Odmítnutí převzetí závazků Evropskou centrální bankou mělo krátkodobě negativní dopad na splátky dluhopisů. Zároveň si muselo Maďarsko celkově vypůjčit více než by bylo potřeba, kdyby ECB umožnila posílení likvidity. Tím, že ECB ovšem uvolnila ruce bankám v západních zemích, poskytla stabilní prostředí i pro banky v Maďarsku.

Toto byly výsledky jednání. Nakonec však Maďarsko vůbec nepřijalo půjčku jedné miliardy eur od Světové banky pro obnovu a rozvoj a ze zbylých 19 miliard od troiky vyčerpalo pouze 14,3 miliardy euro, tedy přibližně tři čtvrtiny, do konce roku 2010. Většina byla využita na refinancování státního dluhu, část pro nákupy nesouvisející s krizí (například nákup akcií maďarské ropné společnosti MOL) a zbytek k navýšení rezerv. Jenom necelých 8 % půjčky bylo využito na pomoc dvěma největším maďarským bankám, které hned následující rok půjčku splatily. Na pomoc bankám nebylo poskytnuto nic navíc. **V roce 2011 začalo Maďarsko splácet. Orbánova vláda si dala za cíl nejdříve splatit dluh Mezinárodnímu měnovému fondu. To se povedlo v roce 2013 a dluh vůči Evropské unii byl splacen v roce 2016.**⁹³

⁹¹ PIROSKA, Dóra. Funding Hungary: Competing Crisis Management Priorities of Troika Institutions. *Tandfonline.com*. [cit. 2019-03-02]. Dostupné z:

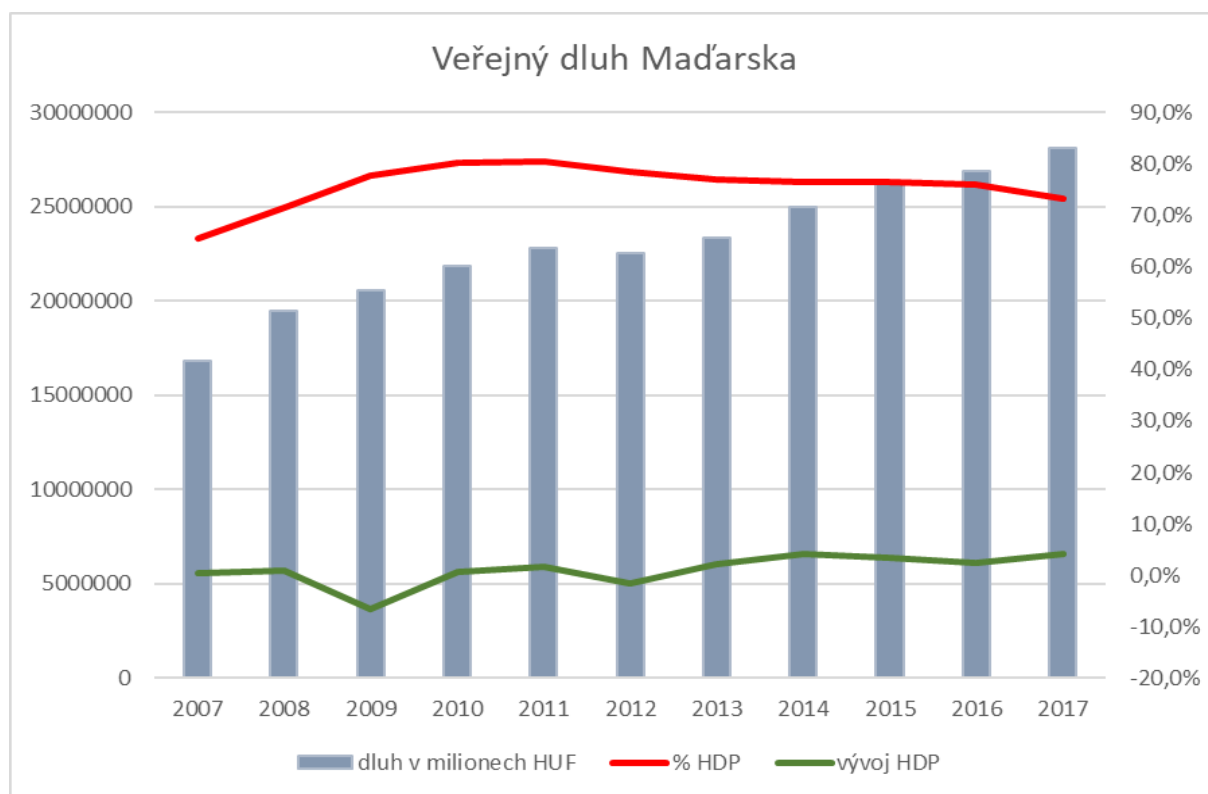
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23802014.2017.1435303>

⁹² Mezinárodní měnový fond, Evropská komise a Evropská centrální banka.

⁹³ PIROSKA, Dóra. Funding Hungary: Competing Crisis Management Priorities of Troika Institutions. *Tandfonline.com*. [cit. 2019-03-02]. Dostupné z:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23802014.2017.1435303>

Graf č. 10: Veřejný dluh Maďarska.



Zdroj: Eurostat, vlastní zpracování.

Dluhy vůči mezinárodním institucím tedy Maďarsko splatilo, ale celkový veřejný dluh nadále narůstá. Jeho vývoj můžeme vyčíst z grafu výše. Nominálně dluh narůstá od roku 2007 s výjimkou v roce 2012. Z počátku to bylo způsobeno propadem HDP a půjčkou od trojky. HDP v Maďarsku od roku 2006 stagnovalo a v roce 2009 přišel propad o 6,6 %, na předkrizovou úroveň hrubého domácího produktu dosáhlo Maďarsko až na přelomu let 2014-2015. V posledních letech stoupá HDP o 3-4 % ročně. Jak je vidět, nominální veřejný dluh roste, ale dluh v poměru k HDP má jinou trajektorii. Díky vynuceným úsporným opatřením klesly deficity státního rozpočtu a s růstem HDP tak klesá poměr dluhu. Nejvýše byl poměr dluhu k HDP v letech 2011-2012, kdy lehce přesáhl 80 %. Od té doby klesá. V roce 2017 to bylo 73,3 %.

Tabulka č. 3: Primární deficit Maďarska v poměru k HDP.

Maďarsko	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Primární deficit v poměru k HDP	-5,0%	-3,7%	-4,5%	-4,5%	-5,4%	-2,4%	-2,6%	-2,6%	-1,9%	-1,6%	-2,2%
vývoj HDP	0,4%	0,9%	-6,6%	0,7%	1,7%	-1,6%	2,1%	4,2%	3,5%	2,3%	4,1%

Zdroj: Eurostat, vlastní zpracování.

Ani Maďarsko není schopno eliminovat primární deficity. Mezi lety 2016 a 2017 se dokonce schodek rozpočtu zvýšil, a to při zvyšující se míře růstu hrubého domácího produktu. Maďarsko i v krizových letech drželo svůj deficit v podobné výši v poměru k HDP. To bylo dáno mezinárodní pomocí, kdy se díky půjčkám mezinárodních institucí nemusela vláda pouštět do vydávání dluhopisů.

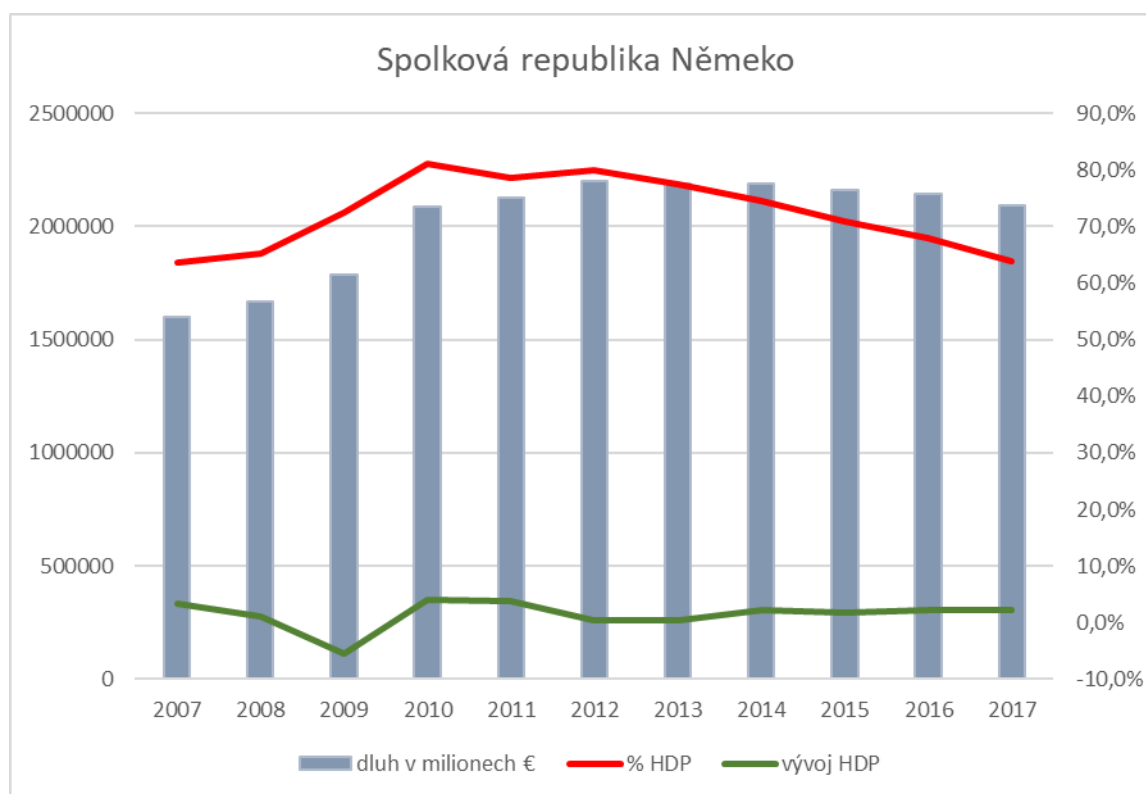
Spolková republika Německo

Další zemí, na kterou se blíže podíváme, je Spolková republika Německo. Tedy sousední země České republiky a největší obchodní partner. Zároveň je Německo největší a nejsilnější ekonomikou Evropské unie, též největším přispěvatelem do evropských rozpočtů. Dalším důvodem je, že si již několikrát dokázalo Německo poradit s ekonomickými nepříznivými osudy. Na Spolkové republice Německo lze ilustrovat hospodaření s přebytkovým rozpočtem, a to opakovaně několik let po sobě. To má pozitivní vliv na zadlužení.

Spolková republika Německo se potýkala s velkými finančními problémy, když v roce 2010 došlo k nejvyššímu podílu státního dluhu na HDP, kdy zadlužení dosáhlo výše 80,9 % HDP. Tímto rokem ale započalo postupné snižování tohoto poměru. V roce 2012 už dochází nejenom k poklesu poměru vůči HDP, ale klesá i reálná výše hodnoty státního dluhu. **Hlavním důvodem je, že od roku 2011 Německo hospodaří s přebytkem státního rozpočtu.**⁹⁴ Tento jev by měl podle odhadů trvat minimálně do roku 2021. Ale i poté by měl být rozpočet vyrovnaný.

⁹⁴ *Po páté v řadě. Německý rozpočet skončil v obřím přebytku tři sta miliard.* Aktualne.cz. 11. 1. 2019. [cit. 2019-02-17]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/nemecky-statni-rozpocet-loni-skoncil-prebytkem-11-2-miliardy/r~a763b4e015af11e98a8e0cc47ab5f122/>

Graf č. 11: Veřejný dluh Spolkové republiky Německo.



Zdroj: Eurostat, vlastní zpracování.

V tomto případě rozebereme rozpočtové řešení snižování státního dluhu. **Německo v posledních letech zvyšovalo daně z příjmů fyzických osob. U našeho souseda se používá tzv. progresivní zdanění.**⁹⁵ V zákoně o dani z příjmu je celkem pět daňových pásem, které se každý rok mění.⁹⁶ Pro rok 2019 platí tato daňová pásma. Fyzická osoba, jejíž příjmy v kalendářním roce nepřesáhnou 9 168 € má daň nulovou. Jakmile příjem přesáhne 9 169 € a nedosahuje výše 14 254 €, pak se daňová sazba pohybuje od 14 % do 24 %. Třetí pásmo má rozmezí 14 255 € a 55 960 € a i v tomto případě je výše daně pohyblivá mezi 24 % a 42 %. U těchto dvou vln zdanění se pohyblivá výše zdanění vypočítává ze vzorečku uvedeném v § 32a daného zákona. Ve čtvrtém pásmu se nachází fyzické osoby vydělávající si mezi 55 961 € a 265 326 €. Zde se daňový základ daní 42 %. Poslední skupina má daňovou sazbu nejvyšší a to 45 % a dostane se do ní daňový poplatník s příjmem vyšším než 265 327 €.⁹⁷

K základní sazbě daně se v zemích bývalého Západního Německa ještě připočítává tzv. příspěvek solidarity ve výši 5,5 % z objemu odváděných daní, kterou Německo zavedlo po svém sjednocení.⁹⁸ Výpočet daně ve Spolkové republice je poněkud složitější než například

⁹⁵ Jde o myšlenku, že při dosažení určité výše ročního příjmu poplatníka se má sazba zdanění pro další jeho příjmy skokově zvýšit.

⁹⁶ Viz § 32 zákona Einkommensteuergesetz (EStG).

⁹⁷ Viz § 32 zákona Einkommensteuergesetz (EStG).

⁹⁸ *Paying Taxes in Germany*. Aktualne.cz. 11. 1. 2019. [cit. 2019-02-17]. Dostupné z: <https://www.howtogermany.com/pages/germantaxes.html>

v České republice, neboť se zde vyskytují pohyblivé sazby daně, které se složitě vypočítávají. Na druhou stranu ani Německo nemá superhrubou mzdu.

Daně z příjmů právnických je v Německu momentálně 15 % (když byla nejdříve snížena v roce 2001 na 25 % a v roce 2008 na současný stav). Dále je nutné hradit živnostenskou daň, jejíž výši určují místní orgány a příspěvek solidarity (stejně jako fyzické osoby). Efektivní zdanění právnických osob se tak pohybuje v rozmezí od 30 % do 33 %. Nicméně živnostenská daň je příjmem obcí.⁹⁹

V roce 2009 zavedlo Německo do své ústavy numerické fiskální rozpočtové pravidlo – tzv. dluhovou brzdu. Ta stanovila pravidla rozpočtové disciplíny jak na úrovni spolkové vlády, tak také pro jednotlivé země. Obě úrovně jsou přitom ve svých rozpočtech samostatné a na sobě nezávislé. **Rozpočty mají být vypracovány jako vyrovnané, financování zabezpečené bez půjček. Zpravidla mohou existovat výjimky, například v případě přírodních katastrof nebo také při sledování vývoje ekonomického cyklu apod.** Rozpočet spolkové vlády má být připraven s maximálním strukturálním deficitem ve výši 0,35 % HDP (poprvé v roce 2016). Vyrovnaný rozpočet mají jednotlivé spolkové země připravit od rozpočtového roku 2020.

V roce 2013 implementovalo Německo pravidla obsažená ve Fiskálním paktu, a to přijetím zákona o implementaci Fiskálního paktu, který změnil nařízení zákona o rozpočtových pravidlech, zákona o Radě pro stabilitu, zákona o sankcích k zajištění fiskální disciplíny, ústavy a zákona o fiskálním vyrovnání mezi spolkovou vládou a jednotlivými spolkovými zeměmi. Dluhové pravidlo se tak rozšířilo na všechny ostatní úrovně (tedy nejen na úroveň spolku ale také na jednotlivé rozpočty spolkových zemí). Podle zákona o rozpočtových zásadách nesmí celkový strukturální deficit překročit 0,5 % nominálního HDP. V případě uvalení sankcí za nedodržení výše strukturálního deficitu, je tato sankce podle zákona o sankcích k zajištění fiskální disciplíny rozdělena mezi spolkovou vládu a země v poměru 65 % ku 35 %.¹⁰⁰

Německo zároveň v čl. 109a ústavy zakotvilo vznik rozpočtové rady. Rada pro stabilitu (Stabilitätsrat) dohlíží nejen na federální rozpočet, ale i na rozpočty jednotlivých spolkových zemí. Rada není apolitickým orgánem. Jejími členy jsou spolkový ministr financí, spolkový ministr hospodářství a technologií a ministři financí jednotlivých spolkových zemí. Úkolem Rady pro stabilitu je nejen pravidelné monitorování rozpočtů, ale také provádění případných nápravných opatření. Rada rozhoduje o tom, jestli hrozí stav rozpočtové krize. V případě, že tato hrozí, dohodne Rada s postiženou spolkovou zemí nebo spolkovou vládou tzv. program obnovy (Sanierungsprogramm) obvykle trvající 5 let, který obsahuje potřebná nápravná opatření a vhodný postup při splácení dluhů. Rada má také dle zákona o rozpočtových pravidlech důležitou funkci při koordinaci rozpočtů a finančních plánů na spolkové, státní i místní úrovni.¹⁰¹

⁹⁹ *Daňový systém v Německu*. Aktualne.cz. 11. 1. 2019. [cit. 2019-02-17]. Dostupné z: <https://www.finance.cz/dane-a-mzda/dane-v-cr-a-v-eu/dane-v-eu/dane-v-nemecku/>

¹⁰⁰ *Evropský rozpočtový rámec, rozpočtové instituce a rozpočtové rámce v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie*. Praha, 2017. [cit. 2019-03-17]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=103747>. Srovnávací studie.

¹⁰¹ *Ibidem*.

Tabulka č. 4: Primární deficit Německa v poměru k HDP

Německo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Primární deficit v poměru k HDP	0,2%	-0,2%	-3,2%	-4,2%	-1,0%	0,0%	-0,1%	0,6%	0,8%	0,9%	1,0%
vývoj HDP	3,3%	1,1%	-5,6%	4,1%	3,7%	0,5%	0,5%	2,2%	1,7%	2,2%	2,2%

Zdroj: Eurostat, vlastní zpracování.

V tabulce vidíme, že se Spolkové republiky daří dosahovat svého cíle celkového strukturálního deficitu do 0,5 % HDP. **Od roku 2014 dokonce Německo hospodaří s primárními přebytky rozpočtu.** Růst HDP není moc výrazný, ale je stálý a německá vláda si tvorbou přebytků zajišťuje prostor pro zpomalení ekonomiky.

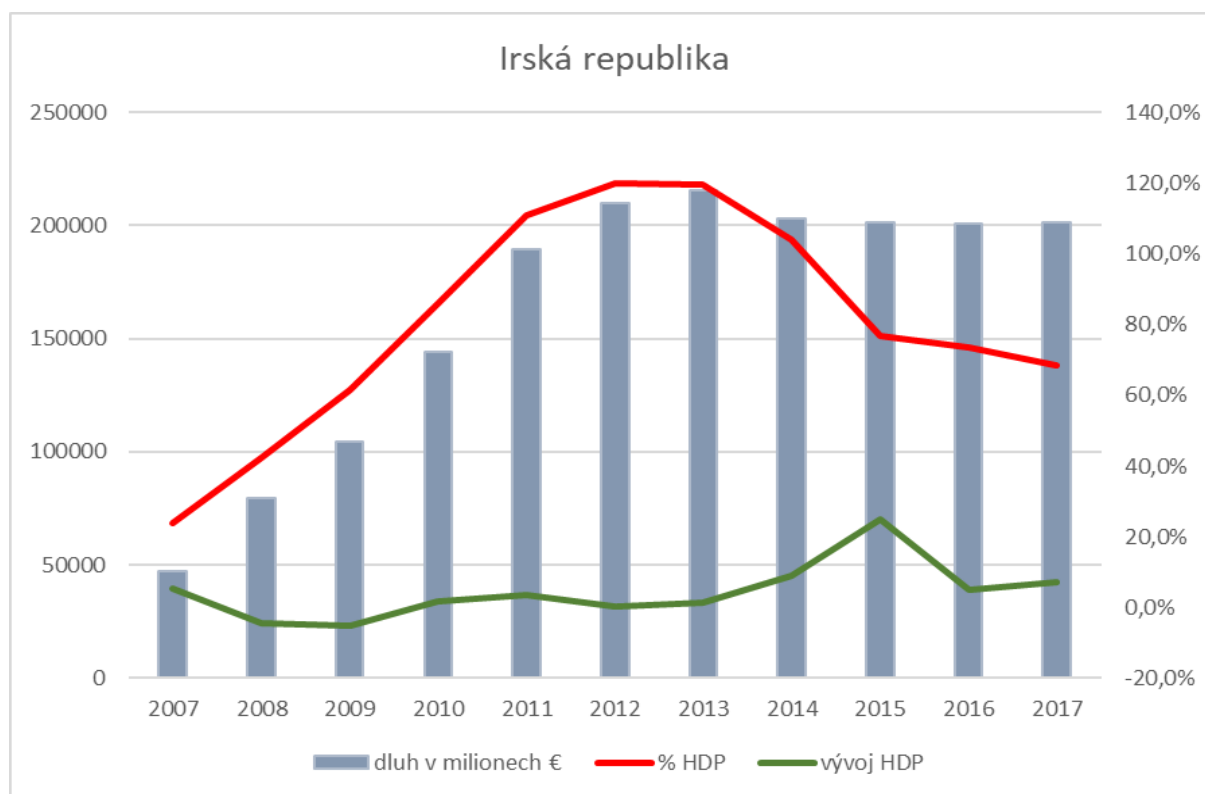
Zdravé veřejné finance souvisejí i s mírou nezaměstnanosti. V Německu se míra nezaměstnanosti stále snižuje. I díky tomu hospodaří s přebytkovým rozpočtem. Čím více plátců daně, tím větší výnos. Na konci roku 2018 byla dle Eurostatu ve Spolkové republice nezaměstnanost na 3,3 %.¹⁰² Vzhledem k přirozené míře nezaměstnanosti¹⁰³ už ani o moc níže jít nemůže. To znamená, že by se Německo mělo připravovat na stagnující příjmy z příjmových daní ve státním rozpočtu.

Irská republika

Na příkladu Irské republiky můžeme ilustrovat poměrně velké kolísání výšky dluhu v poměru k HDP a úspěšné zvládnutí krize skrze úsporná opatření. Irsko bylo zasaženo krizí po roce 2008 velmi silně. Veřejný dluh rychle rostl a situaci musely pomáhat řešit mezinárodní instituce. Irsku se kolem roku 2000 začalo přezdívat „keltský tygr“ s poukazem na jeho ekonomickou prosperitu. V této době se prosazovala liberální ekonomická politika (mj. snižování daní). Avšak po silném propadu ekonomiky skoro o 10 % HDP v letech 2008 a 2009 se začaly prosazovat politiky úsporné.

¹⁰² *Arbeitslosenquote im Euroraum bei 7,9%: In der EU28 bei 6,6%*. 31. 1. 2019. [cit. 2019-02-20]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9539657/3-31012019-BP-DE.pdf/68831c1a-b4e6-4b34-bb47-8736fab4d307>

Graf č. 12: Veřejný dluh Irské republiky.



Zdroj: Eurostat, vlastní zpracování.

V roce 2007 dosahoval veřejný dluh Irské republiky necelých 24 % HDP. V následujících letech tento poměr prudce narůstal, a to i navzdory propadu hrubého domácího produktu. Nejvýše se nominální dluh vyšplhal v roce 2013 a od té doby spíše stagnuje, ale vzhledem k ekonomickému růstu jeho poměr k HDP klesá. V letech 2012 a 2013 dosahoval veřejný dluh Irska 120 % HDP. Velký nárůst v porovnání s rokem 2007. Na následujících řádcích proto popíšu příčiny těchto velkých výkyvů.

Příčiny irské krize jsou známy – nekontrolovatelná nemovitostní bublina a stavební boom, který byl financován přílivem kapitálu do domácího bankovního systému. Vysoká očekávaná návratnost investic do nemovitostí v Irsku poháněla nabídku. Na vrcholu stavebního boomu se stavělo přes 100 000 obydlí ročně. Dnes je to méně než 10 000. To znamenalo, že velká část ekonomiky byla zaměřena na výstavbu. Zdrojů do ostatních oblastí ekonomiky se nedostávalo. Jako příklad můžeme uvést pracovní trh, kde se díky nedostatku pracovních sil prudce zvedaly mzdy a tím snižovala konkurenceschopnost.

Když přišla krize, nejvýrazněji se propadl sektor výstavby. To způsobilo propad z vrcholu hrubého domácího produktu o 10 % a hrubého národního produktu o více než 15 %. Stejně tak rostla nezaměstnanost. Mezi lety 2007 a 2012 vyrostla o 10 %. Vzhledem k tomu, že sektor výstavby zaměstnával mnoho lidí a odváděl vysoké daně, po propadu se to odrazilo na irské ekonomice. V roce 2007 hospodařila vláda s přebytkem. Schodek rozpočtu v roce 2009 už byl 11,3 % HDP, a to navzdory velkým škrtům v rozpočtu. Navíc vláda musela napumpovat

do bankovního sektoru kapitál o hodnotě větší než 40 % objemu HDP k pokrytí ztrát a rekapitalizaci zbývajících bank. Výsledkem bylo, že poměr dluhu k HDP, který byl v roce 2007 pod 25 %, najednou vyskočil až na více než 120 % HDP v roce 2013.

Irští politici si počátek blížící se krize uvědomili na podzim 2008, a proto se už v rozpočtu na rok 2009 počítalo se zhoršením stavu veřejných financí a byla přijata opatření. Nicméně tato opatření byla pouze začátkem a nenapomohla zastavit postupné zhoršování stavu veřejných financí. Úpravy začaly v roce 2009, ale závažnost krize nebyla ještě známa. Ta se projevila až na podzim o rok později, kdy Irsko požádalo v listopadu 2010 o pomoc MMF, Evropskou komisi a ECB (tzv. troiku). Dříve než stihla zasáhnout troika, přijala irská vláda úpravy rozpočtu tak, aby v roce 2015 klesl schodek rozpočtu pod 3 %. Původně byl s Evropskou komisí domluveno splnění tohoto cíle už o rok dříve, ale vzhledem k další zátěži při pomoci bankám, byl cíl odložen. V prosinci 2010 byl takto navržený plán troikou schválen bez větších změn. Byl to tedy plán irské vlády a nikoli vnucený plán zvenčí. Irská vláda stále počítala s pesimistickým scénářem vývoje ekonomiky. Což je pozoruhodné, protože bylo tři měsíce před volbami. Většina politiků by na opak slibovala lepší vyhlídky. Vláda nicméně počítala s prohrou ve volbách, a tak aspoň nastavila pro příchozí vládu dobré startovní podmínky.

Nová vláda přijala hrubé obrysy plánu a provedla pouze dílčí úpravy, což kvitovala troika. Tento plán byl velmi konzervativní, a tak i když se vnější podmínky ukázaly nepříznivými pro růst ekonomiky, dokázala vláda překračovat každý rok cíle ve fiskální oblasti. To napomohlo obnovit důvěru trhů v irskou ekonomiku a zároveň to uklidňovalo obyvatele, že i když musely přijmout určitá úsporná opatření, vede to ke zlepšení situace. **V rozpočtových opatřeních mezi lety 2008-2015 převládají škrty, a to ze dvou třetin, zbylá třetina připadá na zvýšení daní.**¹⁰⁴

Kromě nutného řešení krize veřejných financí ještě bylo v Irsku potřeba řešit krizi domácího bankovního sektoru. Prvním poučením bylo, že domácí banky se můžou prodat. V Irsku je vlastnictví bank převážně v domácích rukou a velká část jejich byznysu je postavena na domácích obchodech. Proto po kolapsu stavebního sektoru došlo i na propad na bankovním trhu. To se pro hospodářství ukázalo jako velká zátěž.¹⁰⁵ Bankovní systém Irska musel být silně kapitalizován, což by bez pomoci MMF a partnerů v Evropské unii nešlo. **Nakonec mezinárodní pomoc Irsku dosáhla 85 miliard euro. Program pomoci Irsko opustilo na konci roku 2013. Úsporná opatření a strukturální reformy zůstaly v účinnosti i nadále.** Následkem těchto opatření klesly mzdy, důchody a služby občanům, vzrostla nezaměstnanost a mnoho lidí emigrovalo.¹⁰⁶

¹⁰⁴ FITZGERALD, John. *Ireland's Recovery from Crisis*. 14. 4. 2014. [cit. 2019-03-03]. Dostupné z: <https://www.esri.ie/system/files/media/file-uploads/2015-07/JACB201418.pdf>

¹⁰⁵ HONOHAN, Patrick. *Recapitalisation of Failed Banks: Some Lessons from the Irish Experience: When and how to Recapitalise*. Central Bank of Ireland. 7. 9. 2012. [cit. 2019-03-03]. Dostupné z: <https://www.centralbank.ie/news/article/address-by-governor-patrick-honohan-at-the-44th-annual-money-macro-and-finance-conference-trinity-college-dublin>

¹⁰⁶ HIRST, Nicholas. Ireland exits bailout programme. *Politico.eu*. 16. 12. 2013. [cit. 2019-03-03]. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/ireland-exits-bailout-programme/>

Tabulka č. 5: Primární deficit Irsko v poměru k HDP.

Irsko	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Primární deficit v poměru k HDP	0,3%	-7,0%	-13,8%	-32,0%	-12,8%	-8,1%	-6,1%	-3,6%	-1,9%	-0,5%	-0,2%
vývoj HDP	5,3%	-4,4%	-5,0%	1,9%	3,7%	0,2%	1,3%	8,8%	25,1%	5,0%	7,2%

Zdroj: Eurostat, vlastní zpracování.

Díky silnému ekonomickému růstu před krizí si Irsko dokonce vytvářelo rozpočtové přebytky. Nicméně s úderem krize přišly velké deficity, které způsobily vysoký nárůst dluhu. V posledních letech už je situace stabilnější a irské vládě se daří každým rokem snižovat primární deficit. Vzhledem k tomu, že v posledních 4 letech má Irsko největší růst HDP v Evropské unii se opět dají očekávat přebytkové rozpočty.

Mezi odbornou veřejností se ale najdou i hlasy, které tvrdí, že tvrdá úsporná opatření neměla vliv na oživení irské ekonomiky. Mezi takové se řadí Philippe Legrain. Ten tvrdí, že oživení nepřišlo kvůli úsporám, ale spíše navzdory jim. Irsko se dává za příklad zemím jako je Řecko, ale dle Legrain je to spíše nepochopení. Rozdíl mezi zeměmi s problémy na jihu Evropy a Irskem je velký.

Na přelomu tisíciletí se Irsku ekonomicky dařilo z toho důvodu, že dokázalo přilákat zahraniční investory. Mezi nimi zejména americké, a to díky atraktivnímu podnikatelskému prostředí, nízkým daním z příjmů právnických osob a kvalifikované pracovní síle. To pohánělo exportní a už zmiňovaný boom stavební, který byl financován lehkavázným půjčováním bank. Nafoukla se nemovitostní bublina, která v roce 2007 končila krachem. Krach to byl náročný, ale irská vláda ho svými opatřeními dále zhoršovala. Vláda v tu dobu prodloužila záruky všem věřitelům padlých bank. Tím způsobila, že za astronomické ztráty bank ručili daňoví poplatníci. Na konci roku 2010 se vláda rozhodla dále neprodlužovat záruku, ale v tu dobu už k tomu byla přinucena předáky eurozóny. Tehdejší prezident ECB Jean-Claude Trichet vyhrožoval Irsku, že pokud se nepodvolí, bude vyloučeno z eurozóny.¹⁰⁷ Výsledkem bylo, že irští daňoví poplatníci byli zatíženi 64 miliardami euro v bankovním dluhu (kolem 14 tisíc euro na osobu). Byli nuceni vyplatit německé, britské a francouzské banky a další zahraniční držitele obligací, kteří pomáhali svými financemi nafouknout ekonomickou bublinu. Irsko bylo MMF a EU zatlačeno do kouta. Po další tři roky bylo nuceno provést tvrdé rozpočtové a mzdové škrty.¹⁰⁸

Nicméně za vzpamatován irské ekonomiky nemůžou tyto škrty, ale síla ekonomiky a vnější faktory. Vláda samozřejmě po splasknutí nemovitostní bubliny musela provádět škrty, ale

¹⁰⁷ Jean Claude Trichet letter to Brian Lenihan. Irishtimes.com. 6. 11. 2014. [cit. 2019-03-04]. Dostupné z: <https://www.irishtimes.com/business/economy/jean-claude-trichet-letter-to-brian-lenihan-1.1989801>

¹⁰⁸ LEGRAIN, Philippe. *Ireland's Recovery Has Nothing to Do With Austerity: Voters headed to the polls this Friday should take heed: The Celtic Tiger got its groove back despite — not because of — the EU and IMF's advice.* 24. 2. 2016. [cit. 2019-03-06]. Dostupné z: <https://foreignpolicy.com/2016/02/24/irelands-recovery-has-nothing-to-do-with-austerity-eu-imf-elections-fianna-fail/>

jejich rozsah byl, hlavně kvůli zachraňování bank, nadměru velký. Též „německý“ přístup vlády vedený myšlenkou, že snížení mezd posílí export, byl chybný. Nižší mzdy způsobovaly, že obrovské dluhy (jak státní, tak soukromé) bylo těžší snášet. Snižovaly domácí poptávku, což zvyšovalo nezaměstnanost. Proč se tedy Irsku povedlo rozjet ekonomiku? Napomohlo mu hlavně zotavení britské a americké ekonomiky, dvou nejdůležitějších trhů. Dále pomohlo oslabení eura.¹⁰⁹

Dle studie, kterou vedl Aidan Regan z univerzity v Dublinu, bylo snižování mezd neúčinné a nenapomáhalo konkurenceschopnosti ekonomiky. To bylo dáno tím, že Irsko jako exportně orientovaná ekonomika spoléhá na obory s vyšší přidanou hodnotou, kde i platy bývají vyšší a jejich výše nepružná. Obory jako biotechnologie, farmacie, finančnictví a obchod a IT, jejichž produkty nejsou tolik citlivé na vývoj mezinárodních cen. V krizových letech v těchto oborech náklady práce neklesaly, ale dokonce stoupaly. Rostly mzdy i počty zaměstnaných. Tedy velký rozdíl oproti platům a zaměstnanosti ve veřejném sektoru. Irsko zároveň díky liberalizaci trhu a nízkým daním přitahovalo velké společnosti. Evropské sídlo společnosti si v Dublinu zřídil Apple i Google. Například Google se zde od roku 2004, kdy pro něj pracovalo 50 zaměstnanců, rozrostl na současných 2 500 zaměstnanců. Celkově v oboru IT pracovalo v Irsku v roce 2008 2 900 lidí, v roce 2013 už to bylo přes 12 000. To mělo i velmi příznivý dopad na irské hospodářství v době krize. Krizi proto Irské republice pomohla překonat spíše liberalizace trhu než pomoc mezinárodního společenství.¹¹⁰

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ REGAN, Aidan. *Debunking Myths: Why Austerity and Structural Reforms Have Had Little To Do with Ireland's Economic Recovery*. Lse.ac.uk. 2. 2. 2016. [cit. 2019-03-09]. Dostupné z: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/02/02/debunking-myths-why-austerity-and-structural-reforms-have-had-little-to-do-with-irelands-economic-recovery/>

Návrhy na snížení státního dluhu v České republice

Jak už bylo napsáno výše, ekonomická situace v České republice je oproti jiným státům světa v relativně dobrém stavu, a to v i rámci Evropské unie. Česká republika se pohybuje mezi pěti nejméně zadluženými státy, co se týče poměru dluhu k HDP. To ale neznamená, že by vláda neměla uvažovat nad rozumným hospodařením. Bohužel vidíme, že současnou příznivou ekonomickou situací nedokážeme využít.¹¹¹ Proto bych navrhoval určité úpravy zákonů, které by mohly vést ke zlepšení ekonomické situace a snížení státního dluhu.

V první kapitole jsem popsal různé metody snižování státního dluhu. **Vzhledem k poznatkům, které jsem získal při zpracovávání této studie, se zaměřím na rozpočtové řešení.** Další možnosti nejsou pro Českou republiku vhodné. Mimořádná kapitálová dávka by mohla vyvolat nejistotu u obyvatelstva, zda by stát k tomuto řešení nesáhnul častěji a omezili by svou ekonomickou aktivitu. Zároveň u ní není zohledněna schopnost všech obyvatel zaplatit, což není slučitelné se spravedlností daňového systému. Další způsob – užití výnosů z privatizace – není pro ČR vhodný zejména z toho důvodu, že už tolik majetku ve vlastnictví nemá. Tato metoda byla hojně využívána v 90. letech, kdy stát přecházel z centrálně plánované na tržní ekonomiku. Posledním řešením je politicko-administrativní řešení. Domnívám se, že jako ekonomicky relativně vyspělá země, Česká republika toto řešení nepotřebuje. Odmítnutí dluhu by zapříčinilo vznik nedůvěry na trzích, jak pro tuzemské, tak pro zahraniční investory. Návrhy opatření v pasivním přístupu nemá cenu řešit, protože tento způsob spočívá v nekonání státních orgánů. Dále se tedy budu věnovat rozpočtovému řešení dluhového problému.

Současná vláda má v plánu zrušit superhrubou mzdu.¹¹² To by při současném návrhu vedlo ke snížení příjmů státního rozpočtu. Základ daně z příjmů fyzických osob by byl 19 %. Na jednu stranu by se zvýšily čisté příjmy, na druhou stranu by to způsobilo výpadek v rozpočtu ve výši až 22 miliard Kč. Proto bych při rušení superhrubé mzdy navrhl základní sazbu 20 %, aby stát nepřišel o takovou část příjmů. Zrušení superhrubé mzdy by vedlo ke zjednodušení systému daní, což by byla pozitivní změna.

Se zmíněnými změnami by mohlo přijít i progresivní zdanění. Hlavně pro bohatší část obyvatelstva, v případě že poplatník vydělá více než 1,5 milionu Kč ročně. Potom by místo 19 % platil 24 % ze základu daně. Dle mého názoru je to krok správným směrem. Progresivní zdanění by se dalo ještě více zpracovat. Zde bych hledal inspiraci ve Spolkové republice Německo (jejíž daňový systém je popsán výše). Problém tohoto opatření je, že vyšší sazba platí pouze pro úzkou skupinu lidí. Průměrná roční mzda v České republice v roce 2018 byla 382 620 Kč, medián potom 350 964 Kč.¹¹³ Vyšší sazby by se tedy většina obyvatel vyhnula.

¹¹¹ WAGENKNECHT, Lukáš. Analýza: sto dní druhé Babišovy vlády. Tahle země nevzkvátá. *Neolivni.cz*. 9. 10. 2018. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z:

<https://neolivni.cz/analyza-sto-dni-druhe-babisovy-vlady-tahle-zeme-nevzkveta/>

¹¹² Vláda chce zrušit superhrubou mzdu až v roce 2021. Část opozice odklad kritizuje. *Irozhlás.cz*. 19. 1. 2019. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/ekonomika/andrej-babis-snizeni-dani-superhruba-mzda_1901192007_kro

¹¹³ *Průměrné mzdy – 4. čtvrtletí 2018: Průměrná mzda vzrostla reálně o 4,7 %*. Český statistický úřad, 8. 3. 2019. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/prumerne-mzdy-4-ctvrtleti-2018>

Neváhal bych zavést více sazeb, například pět jako v Německu a odstupňoval je například od 15 do 30 %. Takto vysoké zdanění by vyvolalo vlnu nevole, ale například ve zmíněném Německu nejvíce vydělávající obyvatelé platí daň ve výši až 45. Toto není jediná změna, kterou by tuzemští zákonodárci mohli provést v oblasti daní. Pro zvýšení příjmu státního rozpočtu a tím ke snížení státního dluhu by mohlo vést zvýšení spotřebních daní a možná i zvýšení sazby daně z přidané hodnoty.

Další oblastí, na kterou bych se zaměřil, je **zákon o rozpočtové odpovědnosti**. Zde bych se též inspiroval zahraničními sousedy a některými výhradami senátorů. **Zákon by měl být přijat formou ústavního zákona**. To by způsobilo náročnější změnu pro právě vládnoucí koalici. Toto opatření už se osvědčilo na Slovensku, kde se vládní poslanci několikrát snažili uvolnit dluhovou brzdu, ale nikdy nezískali ústavní většinu ke změně ústavního zákona. To může být dobrým příkladem pro Českou republiku a motivací ke změně zákona o rozpočtové odpovědnosti na ústavní zákon. Dalším problémem je potom dopad územní samosprávné celky. Zabýval se jím už ústavní soud, ale výrazná změna nepřišla.

Zrušení elektronické evidence tržeb (dále jen „EET“) je dalším návrhem přispívajícím ke snížení dluhu. Tento systém byl spuštěn v prosinci roku 2016. EET eviduje veškeré tržby a posílá je online na finanční správu, kde se tyto záznamy shromažďují. Nebudeme-li brát v potaz náklady podnikatelů (a jejich zákazníků), kteří si tento systém museli pořídit, stálo vybudování celého systému (včetně zabezpečení a nákupu licence) 350 milionů Kč. Dalších 130 milionů Kč stála propagace a marketing EET, přičemž samotný „udavačský“ web, kde zákazníci mohou hlásit nevydání účtenky, stál zhruba 60 milionů Kč. Každý rok padne na provoz dalších zhruba 300 milionů Kč. Se zavedením EET také souvisí nábor dalších státních úředníků na Ministerstvo financí. Odhad Ministerstva financí představoval celkový nárůst počtu státních zaměstnanců v organizačních složkách státu o 12 276, což dělá skoro 10 miliard Kč na mzdových nákladech.

Další výdaje, které s EET přímo souvisejí, jsou sociální výdaje pro ty, kteří ukončí nebo již ukončili živnost, kvůli vysokým nákladům na pořízení celého systému a nutnosti být připojen na internet. V tolik skloňovaném Chorvatsku po zavedení EET daňové příjmy klesly a nezaměstnanost stoupla o 2 %.

Dosavadní přínosy jsou diskutabilní, jak přímo cituje Lukáš Wagenknecht na serveru Neolivní.cz auditory z Nejvyššího kontrolního úřadu: *„Podle Ministerstva financí a Generálního finančního ředitelství bylo inkaso DPH v minulém roce ovlivněno zavedením kontrolního hlášení (od roku 2016) a postupným zaváděním elektronické evidence tržeb (od prosince roku 2016). V návrhu Státního závěrečného účtu je uvedeno, že kontrolní hlášení v roce 2017 způsobilo nárůst výběru DPH ve výši 4,2 miliard korun, ačkoliv podle Státního rozpočtu 2017 v kostce byl předpokládán výběr vyšší o 8,2 miliard. Naopak Konvergenční program České republiky 2017 uvádí přínos kontrolního hlášení v roce 2017 pouhé 2 miliard. Podobné odlišnosti ve výši nárůstu výběru se vyskytují také u elektronické evidence tržeb. Podle Státního závěrečného účtu měl být nárůst výběru DPH díky EET ve výši 3 miliard, podle Konvergenčního programu České republiky přineslo EET 4,5 miliard a podle důvodové zprávy k zákonu o EET mělo přinést v minulém roce 5,5 miliard korun.*

*Odhadované dopady zaváděných opatření se v jednotlivých dokumentech ministerstva financí významně lišily. Věrohodnost těchto údajů je diskutabilní, protože v materiálech jsou zveřejňovány rozdílné hodnoty, u nichž není vysvětlena metoda jejich výpočtu a nejsou podloženy ani analýzou konkrétních dat.*¹¹⁴

Přínosy systému EET jsou sporné, vyšší výběr daní je způsoben spíše růstem ekonomiky. Celý systém je předražený a klade překážky podnikatelům. Omezuje podnikatelskou aktivitu a negativně dopadá na ekonomiku. Proto jsem pro zrušení celého systému, u kterého ani stát nedokáže obhájit jeho zavedení.

Návrh na snížení státních úředníků se též často opakuje, ale málokdo ho splní. V poslední době premiér Andrej Babiš vyhlásil snižování stavu o 10 %. Paradoxem je, že za posledních 5 let (ve kterých je Babiš ve vládě) přibylo 55 tisíc státních zaměstnanců.¹¹⁵ Proto jsem pro skutečné snížení jejich počtu, ale ne bezhlavé škrtání.

¹¹⁴ WAGENKNECHT, Lukáš. *Detailní analýza: desetkrát předražené EET a sporné výsledky*. 24. 9. 2018 [cit. 2019-03-17]. Dostupné z:

<https://neolivni.cz/detailni-analyza-desetkrat-predrazene-eet-a-sporne-vysledky/>

¹¹⁵ PÁRAL, Pavel. *Komedie plná šetření. Pro levnější stát se musí sáhnout do všech skupin státních zaměstnanců*. Více na: https://www.euro.cz/politika/komedie-plna-setreni-1441060#utm_medium=selfpromo&utm_source=euro&utm_campaign=copylink. 3. 3. 2019. [cit. 2019-03-17].

Dostupné z: <https://www.euro.cz/politika/komedie-plna-setreni-1441060>

Závěr

Zadlužení veřejného sektoru je v době ekonomického růstu téma ustupující do pozadí, nicméně je důležité se jím zabývat. Nejvíce se problém s vysokým dluhem veřejného sektoru projeví v době zpomalující ekonomiky, a především v době krize. Ve své studii jsem se snažil o zachycení tohoto fenoménu pohledem na veřejné rozpočty v České republice, ale i jiných evropských zemích. Cílem studie bylo popsat možná opatření, která mohou vést ke snižování zadlužení. První část jsem proto věnoval právě možným způsobům eliminace veřejných dluhů. U všech opatření jsem pro ilustraci uvedl příklady. Dále jsem řešil problematiku rozpočtové odpovědnosti, která může zamezit vytváření nových dluhů, a to nejenom na národní úrovni, ale i na úrovni Evropské unie. Problematika zadlužení je v další části zkoumána z pohledu jednotlivých zemí. Je zde uvedena analýza vývoje výše jejich dluhu a popsána jejich snaha svůj dluh řešit.

V úvodu studie byly vytyčeny hypotézy. **První** se věnovala právě univerzálnosti jednotlivých opatření napříč státy. Tuto **hypotézu můžeme falzifikovat**. Neexistují opatření, která by fungovala napříč všemi zeměmi. Každá má svůj specifický vývoj a historii. Navíc hospodářství státu je tak složité, že jakákoli změna má různé projevy v průběhu času. Vezmeme-li v úvahu například nejběžnější nástroj, kterým je rozpočtové řešení zadlužení. To znamená, že stát ve svém rozpočtu vytváří přebytky a postupně splácí svůj dluh. Přebytkového rozpočtu se dá dosáhnout dvěma způsoby. Zvýšením příjmů (nejčastěji skrze zvýšení daní) a snížení výdajů (ve formě škrtnů sociálních dávek, mezd nebo investic). Zvýšení příjmů formou navýšení sazeb různých daní se může ukázat jako kontraproduktivní.

Například zvýšení daní z příjmů může vést k nižší ekonomické aktivitě, což paradoxně přispěje ke snížení objemu vybraných daní. Stejně tak velké zvýšení některých spotřebních daní může vést k omezení užívání daného statku. Na druhé straně škrtnání v rozpočtu, ať už ve formě seškrtnání důchodů či mezd, může vést k menší ochotě obyvatel utrácet. Tím by tato snaha vyšla opět naprázdno. To samé se týká i omezování investic. Jejich projev možná zpočátku chybět nebude, ale v delším časovém horizontu se omezení vládních investic může projevit negativně, například ve formě omezení některých služeb.

Druhá hypotéza se zabývala pravidly rozpočtové odpovědnosti a jejich efektivností. Tato hypotéza **byla verifikována**. Ve studii jsem popsal několik příkladů, ve kterých rozpočtová kázeň zafungovala. Typickým příkladem je Slovenská republika. Dobře nastavená pravidla rozpočtové odpovědnosti brání politikům více zadlužovat zemi. Proto na Slovensku již několik let dluh v poměru k HDP klesá.

Ve studii byly zkoumány příklady zemí, které své zadlužení řeší i před příchodem problémů s vysokým zadlužením. Napomáhá tomu i legislativa Evropské unie, která dle mého názoru má dobře nastavená pravidla rozpočtové odpovědnosti a nutí členské země řešit svůj dluh preventivně. Zároveň jsem uvedl i příklady zemí, které svůj dluh neřešily, nebo ani nemohly řešit a vysoké zadlužení jim zadělalo na velké problémy. **Proto třetí hypotézu nemůžeme verifikovat ani falzifikovat**. Dalším příkladem je Česká republika, která v porovnání s dalšími

státy nemá svůj veřejný dluh nijak vysoký, ale i tak se ho snaží se střídavými úspěchy snižovat.¹¹⁶

¹¹⁶ *Ministerstvo financí navrhuje přebytky rozpočtu využít jen na snížení dluhu.* České noviny, 28. 1. 2019. [cit. 2019-03-18]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/mf-navrhuje-prebytky-rozpocetu-vyuzit-jen-na-snizeni-dluhu/1714669>