

Bc. Lukáš Vrátný

Dluh veřejných rozpočtů v České republice jako bezpečnostní téma

Anotace

Cílem studie je zhodnocení stavu veřejných rozpočtů v České republice. Dále vliv politické situace na fiskální politiku a naopak. V první části je analyzováno postupné navyšování schodků státního rozpočtu a narůstání tuzemského státního dluhu.

Klíčová slova

Veřejný rozpočet, státní rozpočet, veřejný dluh, dluhopisy, fiskální politika, vládní výdaje, dotace.

Summary

Public Budgets Debt in the Czech Republic as an Security Issue

The aim of the study is to evaluate the state of public budgets in the Czech Republic. The influence of the political situation on fiscal policy and vice versa. In the first part is analyzed continual raising of the deficits of the state budgets and growing of czech government debts.

Keywords

Public budget, state budget, public debt, bonds, fiscal policy, government expenditures, subsidies.

Úvod

„Bože, opatruj mladou generaci, která zdědí náš národní dluh.“

Herbert Hoover

Jako téma předkládané studie jsem zvolil zadlužení veřejných rozpočtů v České republice z bezpečnostního pohledu. Zadlužení jako problém se samozřejmě neobjevilo ze dne na den. Státy hospodaří s dluhy už desítky let. Nejvíce se dluhy řeší v období finančních krizí, naposledy v roce 2009 a pár let poté. Kdy některé země fakticky ztratily schopnost splácet dluhy a vyhlásily bankrot. Nemusíme chodit ani tak daleko z Evropské unie, ve které se ve velkém „zachraňovaly“ členové finančními injekcemi států s vyrovnanějšími rozpočty.

Nicméně celosvětová hospodářská krize odkryla vysokou míru zadluženosti vyspělých zemí. Nejznámější je asi příklad Řecka, které několik let bilancovalo na hraně státního bankrotu. Ovšem i další a mnohem větší a ekonomicky silnější státy mají problém s vysokým zadlužením. Jako příklad můžeme uvést Francii nebo Velkou Británii. Problém se umocňuje tím, jak je v současné době propojena eurozóna. Státy jako Německo nebo Nizozemsko byly nuceny zachraňovat země ohrožené bankrotem, protože ten by dopadl na všechny členy eurozóny. Musíme ovšem říci, že za problémy s dluhem mohou částečně i tyto státy. Odkazují na tzv. Maastrichtská kritéria.¹ Tedy kritéria, které si členové Evropské unie určily jako závazné pro vstup do eurozóny. Už některé země zakládající eurozónu byly zahrnuty za mírnějších podmínek a nikdy vlastně kritéria neplnily.² Dalším problémem je, že státy, které už v eurozóně jsou, konvergenční kritéria plnit nemusí. U zemí jako Německo a Francie už dávno dluh přesahuje 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 1,84 bilionu korun 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.

Co se týče hypotéz, které si tato studie klade za cíl verifikovat, ty jsou naformulovány následovně:

Hypotéza č. 1: Perspektiva uvažování představitelů vlád (nejenom) v České republice je koncentrována na dobu volebního období. Je snaha vyhnout se nepopulárním krokům,

¹ DĚDEK, Oldřich. Maastrichtská kritéria. Ministerstvo financí České republiky; Zavedení eura, 1. XII. 2013. <http://www.zavedenieura.cz/cs/euro/eurozona/maastrichtska-kriteria>.

² PETŘÍK, Michal. Neplnění fiskálních kritérií v eurozóně. Neviditelný pes, 29. VII. 2010. 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. Statistika a my, 2017, č. 7-8. <http://www.statistikaamy.cz/2016/08/miru-zadluzeni-porusuje-vetsina-zemi-eurozony/>.

⁴ Veřejný dluh České Republiky. [cit. 2017-01-29]. <http://www.verejnydluh.cz>.

⁵ DVOŘÁK, Pavel. Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize. Praha: C.H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-075-1.

kteří jsou se snahou splácení dluhu spojeni. Z tohoto důvodu dluh neklesá a spíše dále roste.

Hypotéza č. 2: Míra zadlužení veřejných rozpočtů v České republice nepředstavuje bezpečnostní riziko.

Státní dluh

V této kapitole bude popsán vývoj státního dluhu s ohledem na výsledky státního rozpočtového hospodaření. Období jsou rozdělena do etap vývoje podle období vlád.

Období 1993-1998

Obnovení české státnosti je spjato s nedokončenou transformací na tržní hospodářství. První fáze české samostatnosti je spojena s vládou Václava Klause, který předsedal prvním dvěma českým vládám. Do tohoto období spadá i úřednická vláda Josefa Tošovského nastoupivší po neshodách v koalici a Klausově demisi.

V roce 1993 bylo potřeba se vypořádat s rozpadem Československé federativní republiky a s jejími závazky a převést je na nástupnické státy. Tady vznikl základ českého státního dluhu. Česká republika měla ještě z dob federace dluh ve výši 24,2 mld. Kč. Rozpadem federace k těmto závazkům přibýly ještě dvě třetiny dluhu Československé federativní republiky ve výši 76,8 mld. Kč. Česká republika následně převzala zahraniční závazky Československé obchodní banky vzniklé před rokem 1989 a to ve výši 49,6 mld. Kč. Následně jí byl poskytnut úvěr ve výši 10,4 mld. Kč z důvodu nutnosti zajištění schopnosti jejího fungování. Česká republika tedy hned na svém počátku oplývala dluhem ve výši 162,8 mld. Kč. První rok samostatnosti byl rokem stabilizace.⁶ V témže roce zahájila svou činnost Konsolidační banka Praha, která byla vytvořena za účelem převzetí problematických úvěrů podniků při přechodu ze socialistického na tržní hospodářství. Vláda se tímto zaručila za špatné úvěry. V roce 1993 byl také přijat zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Ten ve svém ustanovení § 3 odst. c) stanovil Nejvyššímu kontrolnímu úřadu (dále jen NKÚ) výkon kontroly plnění státního rozpočtu a dále v § 5 povinnost NKÚ předkládat Poslanecké sněmovně zprávy o průběhu plnění státního rozpočtu.

Roku 1994 činil státní dluh 158,8 mld. Kč. V tomto roce byla zahájena transformace zahraničních úvěrů do dluhopisů, tedy tzv. sekuritizace státního dluhu. Jde o snahu snížit náklady na dluhovou službu, kdy dluhopisy a státní pokladniční poukázky mají nižší úročení než přímé úvěry států. V roce 1995 dluh poklesl díky přebytkovému rozpočtu z roku 1994 o 2,9 mld. Kč na 154,4 mld. Kč. Co se týče absolutních čísel, byl to vůbec nejnižší dluh, který kdy ČR měla. Během tohoto roku nadále klesalo celkové zadlužení, ale domácí dluh narostl díky sekuritizaci. V roce 1996 státní dluh o něco narostl. Nicméně rostlo i HDP a 155,2 mld. Kč státního dluhu znamenalo nejnižší státní dluh České republiky v poměru k HDP a to 8,6 %.

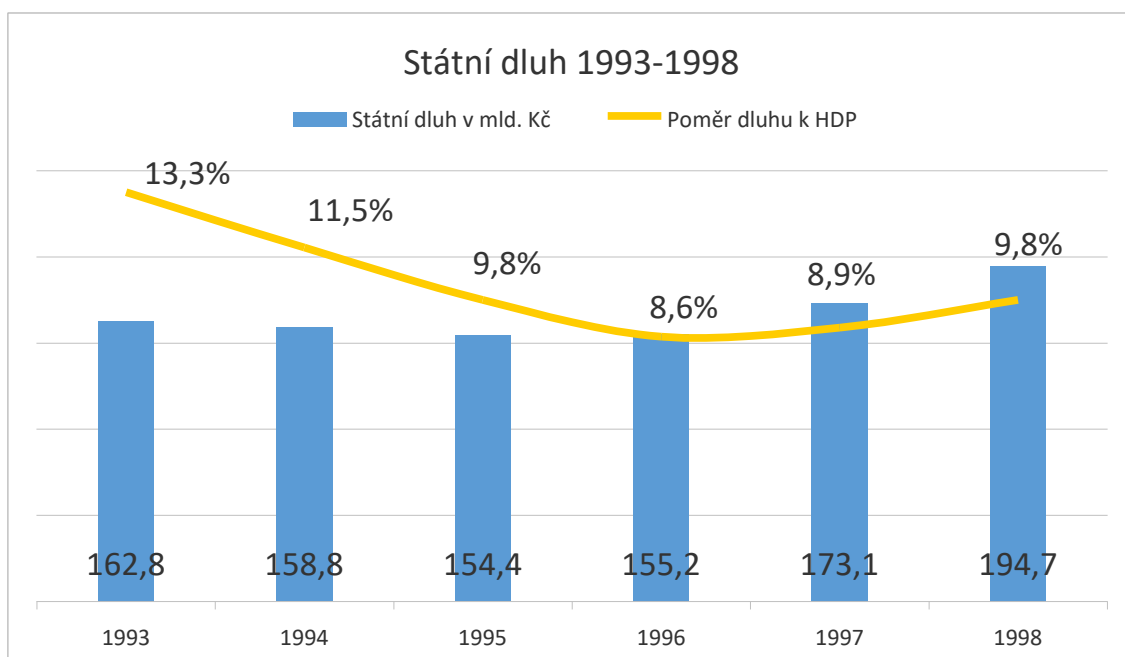
V roce 1997 bylo z hlediska veřejných financí významné uvolnění flukтуаčního pásma koruny. V květnu tohoto roku byla Česká národní banka (dále jen ČNB) donucena k tomuto kroku z důvodu zhoršujících se výsledků české ekonomiky a měnové krizi v jihovýchodní Asii.

⁶ Vývoj státní zadluženosti. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 1996; 1997.
http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0936_06.htm.

Dokonce byla nucena se postavit spekulativnímu útoku na českou korunu.⁷ To všechno mělo za následek růst zahraničního státního dluhu formou přímých závazků v cizích měnách. Další nárůst státního dluhu v roce 1997 způsobilo vydání povodňových dluhopisů, vydaných po povodních, které zasáhly Moravu.⁸ V tomto roce se státní dluh zastavil na částce 173,1 mld. Kč. Až do roku 1997 byl růst HDP postupný. Nelze nicméně vyčítat vládě nebo ostatním veřejným subjektům deficitní hospodaření, protože se jednalo o období velkých změn a vyrovnávání se s minulostí.

Roku 1998 narostl dluh na 194,7 mld. Kč, tzn. 9,8 % HDP. Tempo zadlužení rostlo ruku v ruce se snahou ČNB dostat ekonomiku z recese z důvodu její měnové politiky, která nebyla v souladu s politikou vlády.⁹

Obrázek 1: Vývoj státního dluhu 1993-1998.



Zdroj: vlastní zpracování.

Období 1998-2002

Dne 22. 7. 1998 byla jmenována vláda Miloše Zemana, která byla díky tzv. opoziční smlouvě s Občanskou demokratickou stranou (dále jen ODS) u moci celé své funkční období. Česká strana sociálně demokratická (dále jen ČSSD) se pak udržela u moci až do roku 2006.

⁷ HOLMAN, Robert. Měnová krize 1997 byla trest za nezavedení volného floatingu. Centrum pro ekonomiku a politiku, 21. II. 2002. <http://cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=147>.

⁸ Zákon č. 162/1997 Sb., o vydání státních dluhopisů na financování opatření k odstranění následků povodní v roce 1997.

⁹ HOLMAN, Robert. Měnová krize 1997 byla trest za nezavedení volného floatingu. Centrum pro ekonomiku a politiku, 21. II. 2002. <http://cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=147>.

Rok 1999 znamenal skokové navýšení tempa růstu zadlužování. Dluh narostl o 33,7 mld. Kč na 228,4 mld. Kč. V poměru k HDP to pak bylo 11 %. Za tento růst mohlo schodkové hospodaření vlády. Toto zhoršení má však také na svědomí nepříznivý ekonomický vývoj spojený s ekonomickou recesí.

V roce 2000 se státní dluh zvýšil o téměř 61 mld. Kč na 13,2 % poměru k HDP. A to kvůli velikosti státního schodku, řešení klimatických problémů a humanitární pomoci. V tomto roce také byly přijaty důležité zákony pro oblast státního a veřejného dluhu. A to hlavně zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Dále pak zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, který zajistil vyšší míru autonomie rozpočtů územních samosprávných celků na rozpočtu státním.

Konsolidační banka Praha byla transformována zákonem č. 239/2001 Sb. v Českou konsolidační agenturu (dále jen ČKA). Jak už bylo uvedeno výše, tato instituce měla za úkol převzít problematiku úvěry podniků. V souvislosti s tím se za špatné úvěry zaručila vláda. Navíc byla ve spojitosti s fungováním České konsolidační agentury sanována Investiční a poštovní banka. Tu převzala ČSOB se státní garancí. ČKA byla vládou postupně financována až do roku 2007, kdy byla ukončena její činnost a zbyly po ní dluhy ve výši 236 mld. Kč.¹⁰

V roce 2001 narostl dluh na 345 mld. Kč a na podíl k HPD na 14,7 %. Mezi důvody zadlužování patří výše zmíněné krytí ztrát konsolidační agentury,¹¹ krytí ztrát zemědělských podniků z důvodu nepříznivých klimatických podmínek a splácení zahraničního dluhu Německu. V tomto roce byl také schválen zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, který funguje jako kontrolní předpis výdajů rozpočtů na všech úrovních. Dalším důležitým předpisem z důvodu vyšší míry přehlednosti a lepší kontroly byla vyhláška Ministerstva financí z roku 2002 o rozpočtové skladbě č. 323/2002 Sb. Jedná se o sjednocení příjmů a výdajů organizačních složek státu.

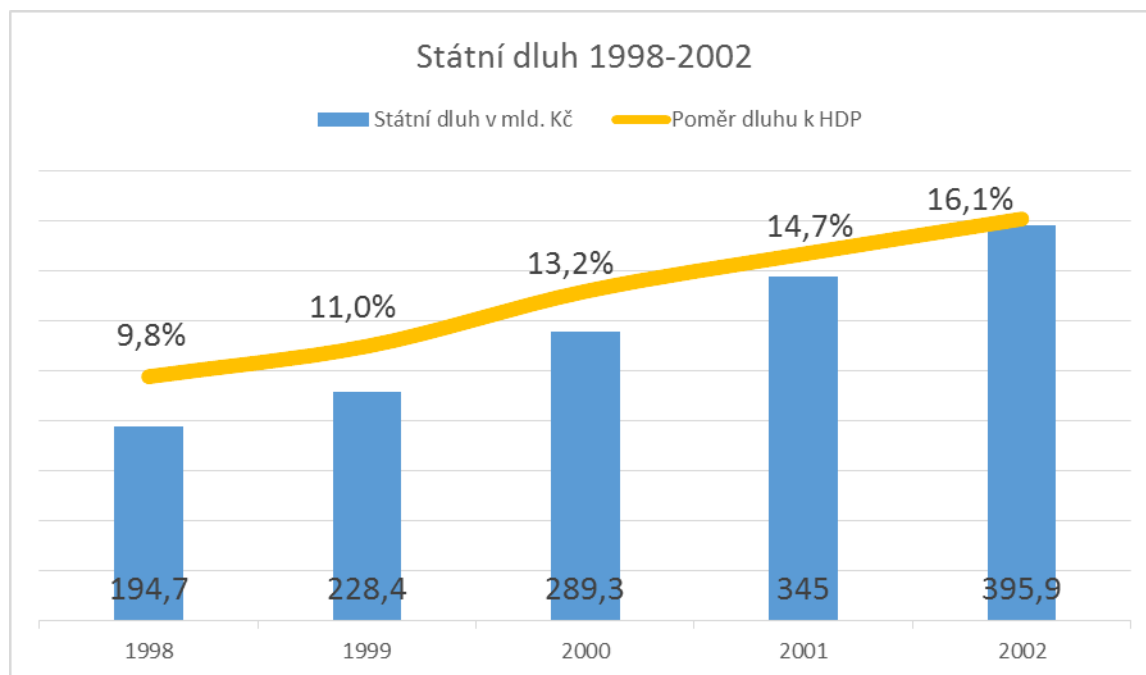
Roku 2002 vystoupal státní dluh na 16,1 % HDP, tzn. 395,9 mld. Kč. Položkou, která v tomto roce navýšila zahraniční státní dluh, bylo čerpání úvěru od Evropské investiční banky na dálniční obchvat Plzně. Tento úvěr je v české právní úpravě v zákoně č. 274/2002 Sb., o přijetí úvěru Českou republikou na financování investičních potřeb souvisejících s prováděním projektu dálničního obchvatu Plzně a souvisejících silničních přivaděčů. Tímto předpisem mohla Česká republika čerpat finanční prostředky ve výši cca 6,3 mld. Kč se splatností 25 let. Další dluhopisový program byl např. zákon související s vysláním 6. polní nemocnice do Afghánistánu.¹²

¹⁰ Česká konsolidační agentura dnes zaniká, zbyl po ní účet za 236 miliard. Idnes.cz, 31. VII. 2007.
http://ekonomika.idnes.cz/cka-dnes-zanika-zbyl-po-ni-ucet-za-236-miliard-fk0-/ekonomika.aspx?c=A071230_213051_domaci_dp.

¹¹ Na které byly mimo jiné emitovány dluhopisy ve výši 36 mld. Kč zákonem č. 259/2001, o státním dluhopisovém programu pro úhradu ztráty Konsolidační banky Praha, státního peněžního ústavu, za rok 1999.

¹² Zákon č. 283/2002 Sb., o dluhopisovém programu na úhradu výdajů spojených s vysláním 6. polní nemocnice do Afghánistánu.

Obrázek 2: Vývoj státního dluhu 1998-2002.



Zdroj: vlastní zpracování.

Období 2002-2006

Toto období je spojeno s vládou Vladimíra Špidly, který byl premiérem od července roku 2002 do srpna 2004. Během níž Česká republika přistoupila do Evropské unie. Ovšem po následném selhání ve volbách do Evropského parlamentu vyústila tehdejší situace v demisi premiéra. Ten byl nahrazen Stanislavem Grosse, který ovšem vládl necelý rok hlavně proto, že nedokázal dostatečně přesvědčivě vysvětlit původ svého majetku. Do dalších sněmovních voleb tedy vládl Jiří Paroubek. **Na častém střídání předsedů vlád je vidět základ politické nestability, který není dobrý ani pro hospodaření.**

V roce 2003 pokračoval trend růstu dluhu. Ten dosáhl mety 493,2 mld. Kč, tedy 19,1 % HDP. **Mimořádné výdaje v tomto roce byly spojeny s úvěrem na obchvat Plzně, čerpáním dotace na výstavbu kampusu Masarykovy univerzity a další výdaje související s vojenskými misemi v Afghánistánu a Iráku.**¹³

Ve spojitosti s povodněmi 2002 bylo ČR zapůjčeno z Evropské investiční banky 400 mil. EUR na odstraňování povodňových škod.¹⁴ Následující roky pokračuje zvyšující se tempo zadlužení. Na konci roku 2004 dosáhl dluh výše 592,9 mld. Kč. Důsledky zadlužování byly stejné jako v roce předchozím. Ovšem deficit hospodaření v roce 2004 byl nižší, než se

¹³ Státní závěrečný účet za rok 2003. Ministerstvo financí České republiky, 1. VII. 2004.

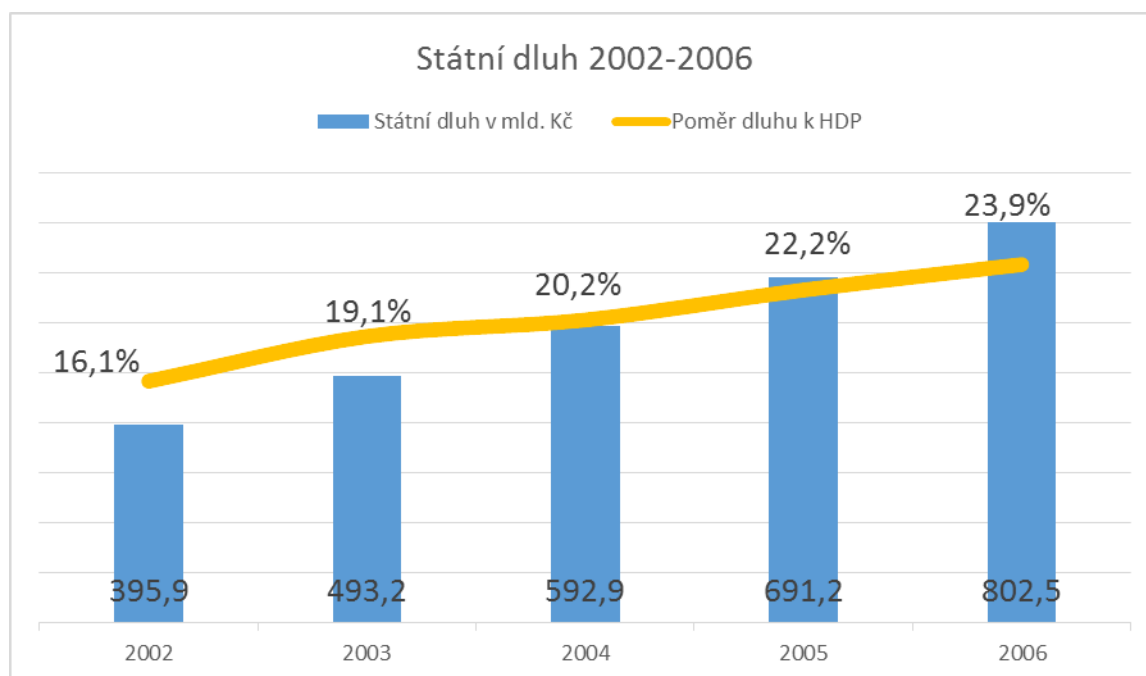
<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2003/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2003-1970>.

¹⁴ Zákon č. 574/2002 Sb., o přijetí rámcového úvěru Českou republikou od Evropské investiční banky na financování odstraňování povodňových škod z roku 2002.

předpokládalo. Hlavně z důvodu lepšího hospodaření. Navíc se snížil podíl zahraničního úvěrování.¹⁵ Snaha o zvýšení kontroly územních samosprávných celků vyvrcholila přijetím zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Tyto útvary mají nyní povinnost každoročně přezkoumat své hospodaření ať už pomocí auditora, nebo určeného subjektu ve veřejné správě.

V roce 2005 narostl státní dluh do výše 691,2 mld., což znamenalo 22,2 % podílu na HPD. Zejména kvůli schodkovému hospodaření a důvodům uvedeným výše. Velkou část tvořila např. úhrada dluhu České konsolidační agentury. Rok 2006 znamenal růst dluhu na 802,5 mld. Kč, tedy 23,9 % HDP. Hlavním důvodem bylo opět schodkové hospodaření. Další důvod představovalo zajištění splácení dluhu vzniklého ČNB po dělení Československa. To bylo financováno formou dluhopisového programu, který nastavil maximální rámec na 22 mld. Kč a nutnost splacení programu do uplynutí lhůty 40 let.¹⁶

Obrázek 3: Vývoj státního dluhu 2002-2006.



Zdroj: vlastní zpracování.

¹⁵ Státní závěrečný účet za rok 2003. Ministerstvo financí České republiky, 1. VII. 2004.
<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2003/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2003-1970>.

¹⁶ Zákon č. 547/2005 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu závazku ze státní záruky za konsolidaci a stabilizaci bankovního sektoru a finančních dopadů z dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republikou a Slovenskou republikou ve prospěch České národní banky.

Období 2006-2010

Po sněmovních volbách a skončení vlády Jiřího Paroubka se ČSSD po osmi letech vládnutí poroučela do opozice. K moci se dostala vláda Mirka Topolánka. Ten si ovšem nebyl schopen zajistit dostatečnou koaliční podporu a menšinová vláda ODS nedostala důvěru. Následně Mirek Topolánek dostal druhou šanci k sestavení kabinetu. Tentokrát vládu sestavil s podporou malých stran KDU-ČSL a Strany Zelených. Ani tato vláda však neměla vytrvat až do konce volebního období, protože opozice opakovaně vyvolávala hlasování o nedůvěře. Páté takové hlasování se stalo Topolánkovi a jeho vládě osudným.¹⁷ Stalo se tak v době českého předsednictví v Radě Evropské unie. Toto předsednictví dokončil jako premiér úřednické vlády Jan Fischer. Úřednická vláda dovedla zemi až k volbám v roce 2010.

V roce 2007 se státní dluh zvýšil na 892,3 mld. Kč. Vláda opět hospodařila se schodkem. V těchto letech, už za vlády ČSSD, také ekonomika rychle rostla a někteří ekonomové mluví o promarněné šanci na strukturální reformy a neschopnosti naspoření financí z konjunktury na období krize.¹⁸ S veřejnými rozpočty a nepřímo tedy i se státním dluhem souvisí novela zákona o finanční kontrole, která stanovila rámec čerpání z fondů EU na období 2007-2013. Na konci roku 2008 vystoupal státní dluh na číslo 999,8 mld. Kč, to odpovídá 27,1 % podílu na HDP. Za zvýšení mohou vytvoření dluhové rezervy a znehodnocování české měny. V této době též začala finanční krize ve Spojených státech, která na příští roky ovlivní ekonomiku celého světa.

V roce 2009 poprvé přesáhl dluh bilion korun a dosáhl výše 1178,5 mld. Kč. Jedním z důvodů byla velká emise státních dluhopisů, ke které přistoupilo Ministerstvo financí.¹⁹ V roce 2010 činil státní dluh 1344,1 mld. Kč. Tento rok se do dluhové krize dostalo Řecko, a to zasáhlo celou Evropskou unii. Byla otřesena důvěra investorů a řecký dluhový problém trápí Evropskou unii do dnešních dnů.

¹⁷ Topolánkova vláda padla. Česká televize, 24. III. 2009.

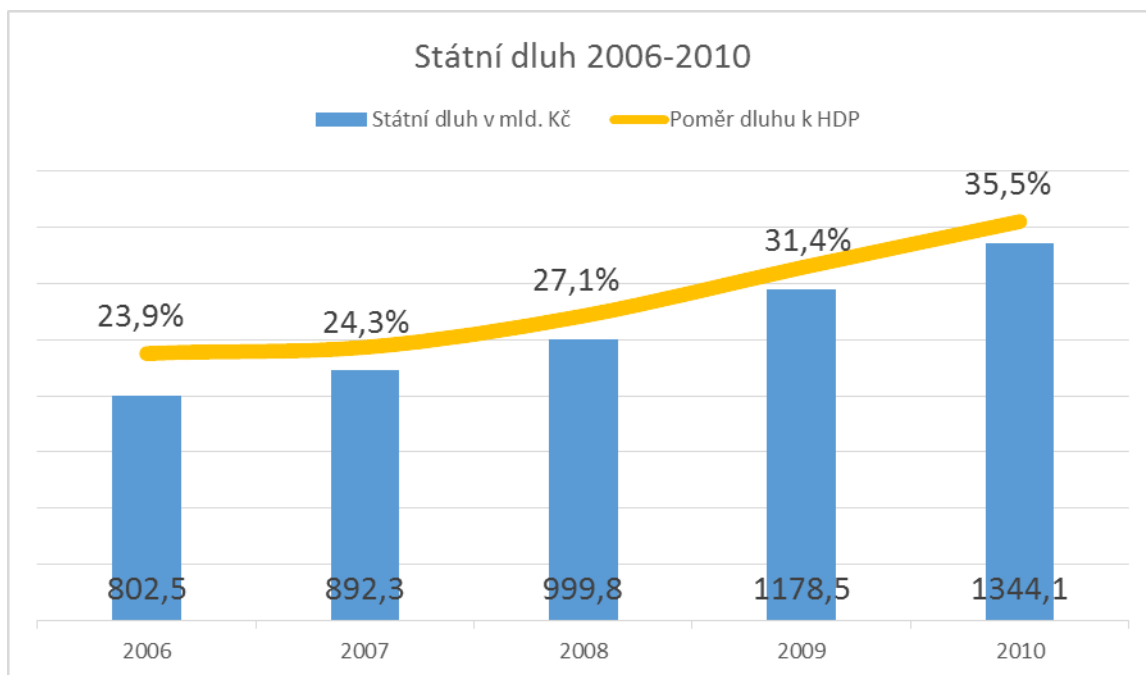
<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1415622-topolankova-vlada-padla>.

¹⁸ SLANÝ, Martin. Státní rozpočet na rok 2007. Centrum pro ekonomiku a politiku, leden 2007.

<http://cepin.cz/docs/newsletter/2007-1.pdf>.

¹⁹ Státní dluh byl loni téměř bilion korun. Lidovky.cz, 8. I. 2009. http://byznys.lidovky.cz/statni-dluh-byl-loni-temer-bilion-korun-fcm-/moje-penize.aspx?c=A090108_145324_In_ekonomika_glu.

Obrázek 4: Vývoj státního dluhu 2006-2010.



Zdroj: vlastní zpracování.

Období 2010-2014

Po volbách v roce 2010 se k moci dostala ODS s Petrem Nečasem v čele. Tato vláda opět nedokončila své čtyřleté volební období. Nečas podal demisi z důvodu zatčení své spolupracovnice a přítelkyně Jany Nagyové. Po této demisi nastoupila úřednická vláda Jiřího Rusnoka. Ta sice nezískala důvěru poslanecké sněmovny, ale vládla až do voleb v roce 2014.

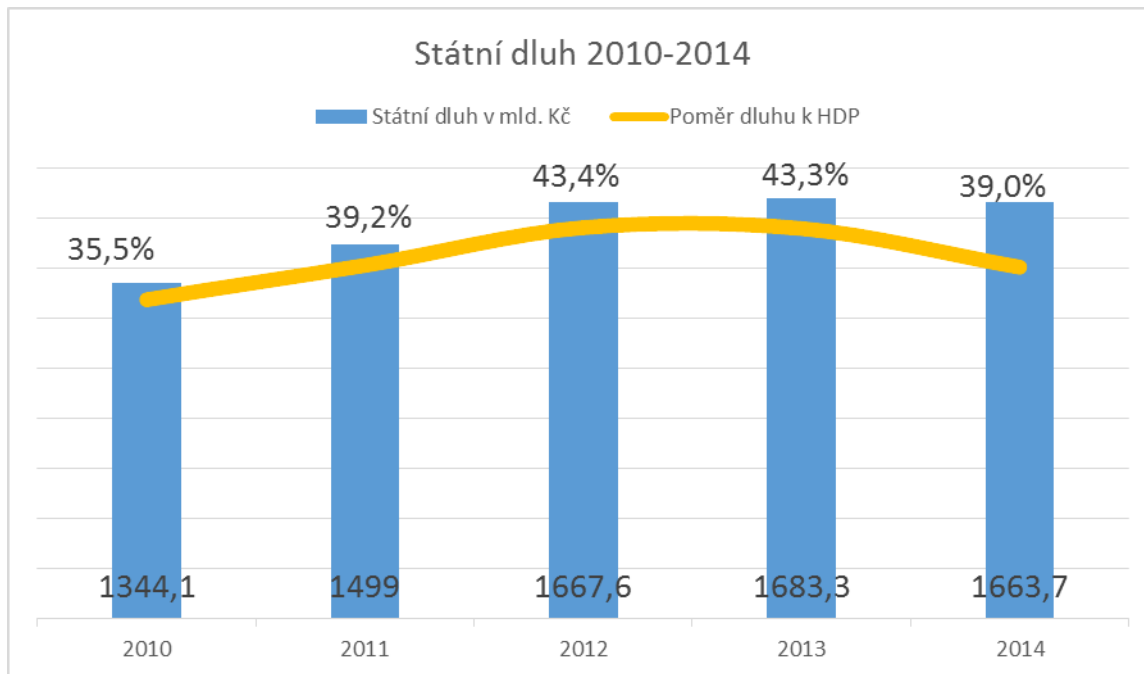
V tomto období opět narůstal státní dluh. Mezi hlavní důvody patří schodkové hospodaření a nepříznivá ekonomická situace. V roce 2011 se státní dluh navýšil na 1499 mld. Kč. Koncem roku 2012 se dluh vyšplhal na částku 1667,6 mld. Kč. Rokem 2013 skončil státní dluh ve výši 1683,3 mld. Kč, tedy 43,3 % HDP. **Tady můžeme vysledovat trend, kdy po celosvětové ekonomické krizi upadla česká ekonomika do recese, a i díky krokům vlády v ní zůstávala delší dobu. Vláda převedla hlavní zátěž z krize plynoucí na občany. Nicméně povedlo se jí zkrotit veřejné finance a v této oblasti dala dobrý startovací bod příští vládě.**²⁰

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

²⁰ HAVLIGEROVÁ, Jana. Stát hospodařil nejlépe od roku 2008, analytici to připisují Nečasově vládě. E15.cz, 6. I. 2016. <http://zpravy.e15.cz/domaci/ekonomika/stat-hospodaril-nejlepe-od-roku-2008-analytici-to-pripisuji-necasove-vlade-1259696>.

tu se napojila všechna ministerstva, rozpočtové organizace, státní fondy nebo veřejné vysoké školy.²¹

Obrázek 5: Vývoj státního dluhu 2010-2014.



Zdroj: vlastní zpracování.

Období 2014-2016

Po volbách na začátku roku 2014 předala úřednická vláda Jiřího Rusnoka moc vládě Bohuslava Sobotky z ČSSD. Ta se i přes neshody v koalici ukázala jako stabilní. V roce 2014 poprvé od roku 1995 státní dluh poklesl na částku 1663,7 mld. 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.²² Ty byly nastřádány v letech 2012-2013, 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 1673 mld. 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 1993-1995. Tentokrát však byl přebytek nejvyšší, a to

²¹ Integrovaný informační systém Státní pokladny. Statni pokladna; Ministerstvo financí České republiky, 26. IV. 2011. <http://www.statnipokladna.cz/cs/o-statni-pokladne/integrovaný-informacni-system-statni-pok>.

²² Státní dluh ve čtvrtletí mírně klesl. Na každého připadá 158 tisíc. Idnes.cz, 17. IV. 2015. http://ekonomika.idnes.cz/statni-dluh-ve-ctvrtleti-mirne-klesl-dsz-/ekonomika.aspx?c=A150417_145151_ekonomika_fih.

61,8 mld. Kč. To by se mohlo promítnout i do státního dluhu, kdy podle MF klesne v roce 2016 na 1613 mld. Kč, tedy 34,3 % HDP.²³ Toto procento představuje nejnižší poměr od roku 2011. Přebytek státního rozpočtu z roku 2016 vypadá dobře. Bylo toho dosaženo pro vládu příznivými vlivy.

Zaprvé, už samotné sestavování rozpočtu nebylo nastaveno správně. Vláda se v prognóze rozpočtu odchýlila od skutečnosti o 130 mld. Kč. To představuje v historii českých rozpočtů znamená velkou částku. Je to druhé nejvyšší odchýlení 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.²⁴

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 2007-2013.²⁵ Podle zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu, který analyzoval rozpočtové plnění za první pololetí 2016, že za přebytkem rozpočtu nestojí zlepšené hospodaření, ale dosavadní růst ekonomiky.²⁶

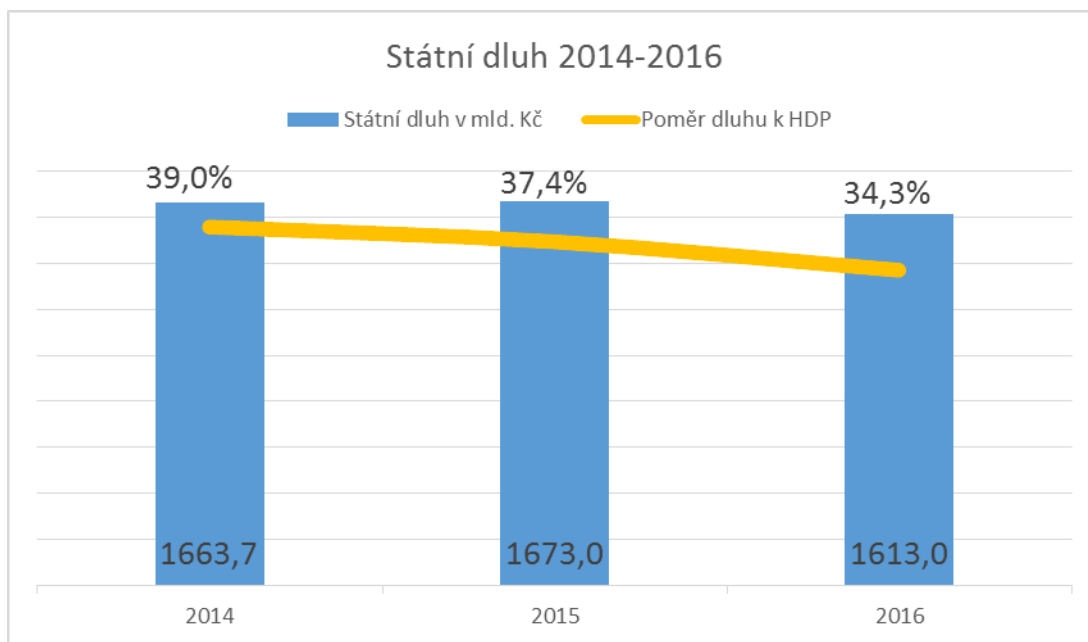
²³ Státní dluh klesne o 60 miliard korun. Česko dluží 1,6 bilionu, třetinu HDP. Aktualne.cz. 22. XII. 2016. <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/statni-dluh-klesne-o-60-miliard-korun-cesko-dluzi-1-6-bilion/r~5184fcfac86311e6aa860025900fea04/>.

²⁴ Výsledek státního rozpočtu za rok 2016 podle analytiků odráží výkon ekonomiky a nižší investice. Investicniweb.cz, 3. I. 2017. <http://www.investicniweb.cz/zpravy-z-trhu/2017/1/3/analytici-rozpocet-2016-odrazi-vykon-ekonomiky-a-nizi-investice/>.

²⁵ NÁDOBA, Jiří. Ted', nebo nikdy: Nečekaný přebytek je výjimečná příležitost, kdy se podívat na chronické slabiny českého hospodaření. Respekt. 7. I. 2017. <https://www.respekt.cz/tydenik/2017/2/ted-nebo-nikdy>

²⁶ Stanovisko ke zprávě o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2016. Národní kontrolní úřad, 2016, s. 24 [cit. 2017-02-16]. 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

Obrázek 6: Vývoj státního dluhu 2014-2016.



Zdroj: vlastní zpracování.

V tomto období se také daří snižovat státní dluh z důvodu přečerpání státní rezervy na dluhovou službu, která byla naddimenzována na výši 360 miliard. 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.²⁷

Shrnutí vývoje

Jak bylo popsáno výše, největším problémem státního dluhu je neschopnost zajistit vyrovnané hospodaření státního rozpočtu. A to ani v ekonomicky velice příznivých časech konjunktury, kdy by se podle keynesiánských teorií mělo šetřit na horší časy. V období recese se pak může tolerovat deficitní rozpočet jakožto stimul ekonomiky. V České republice tedy nejde o zadlužení cyklických deficitů, ale většina státního dluhu je založena na strukturálních deficitech. Ukazatel zadluženosti v poměru k HDP v posledních letech klesá. Ale to je dané spíše růstem ekonomiky než snižováním dluhu.

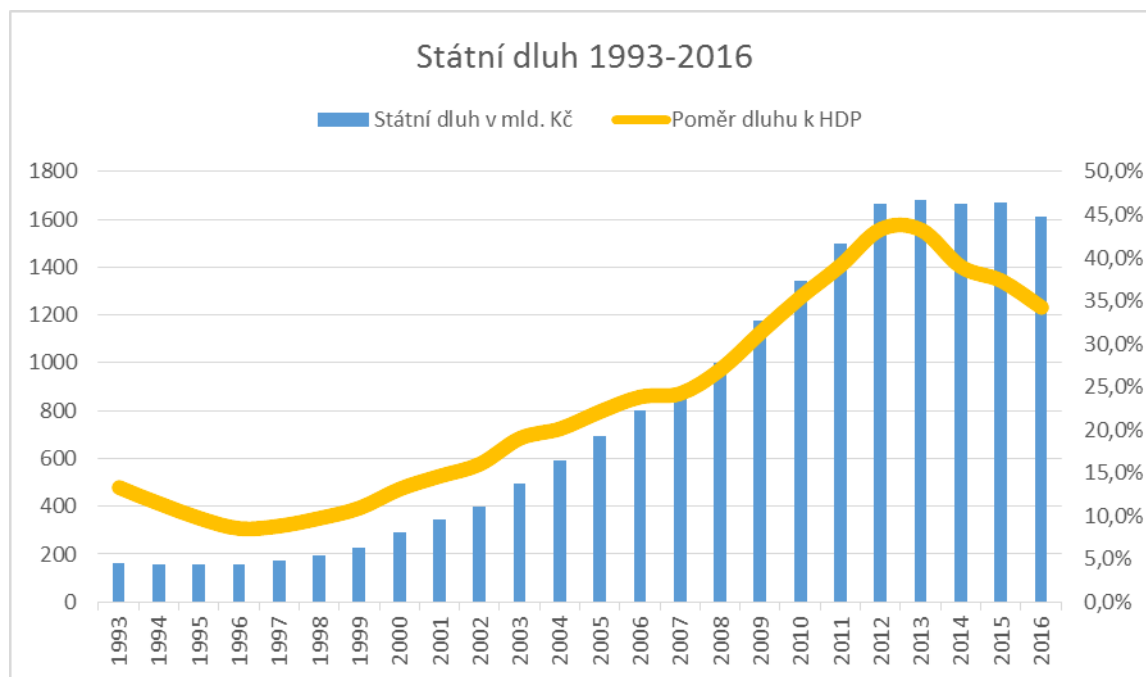
Jedním z problémů zadlužování je systém důchodového pojištění, které je neustále v deficitu, nicméně v poměru ke státnímu deficitu je to malé číslo. Ovšem problémem financování průběžného penzijního systému je však jeho budoucnost. Deficit penzijního systému ke zhoršování situace přispívá a v posledních letech nabírá na významu. V posledních letech se velikost deficitu důchodového pojištění prohlubuje. Vlády se však

²⁷ ŠAFR, Pavel. Kalousek o snížení dluhu: Babiš nešetřil vůbec nic. Je to hra. Svobodné fórum. 26. II. 2016. [cit. 2017-02-16]. <http://svobodneforum.cz/kalouseko-snizeni-dluhu-andrej-babis-neusetril-vubec-nic-je-hra-s-cisly/>

snaží tento fakt maskovat za pomoci zvýšení na straně příjmů z jiných zdrojů. Kdy jen za léta 2012, 2013 a 2014 bylo převedeno k řešení těchto deficitů 37,7 mld. Kč.

Ke zpracovaným datům už jen jedna poznámka. A to mrhání potenciálu hospodářského růstu HDP v období let 2003-2007, kdy státní rozpočty doplatily hlavně na politické turbulence a v konečném důsledku končily v deficitech.

Obrázek 7: Vývoj státního dluhu 1993-2016.



Zdroj: vlastní zpracování.

Návrhy opatření

Z dat analyzovaných výše lze vyčíst hlavní důvody zvyšování státního dluhu. Mezi ty nejzásadnější patří politická nestabilita a časté změny, důchodový systém, korupci a s touto související veřejné zakázky a samotné financování veřejného sektoru.

Politická nestabilita způsobuje nekonceptnost navrhovaných řešení problémů ve veřejném sektoru. Od vzniku samostatné České republiky vládlo celkem 13 vlád a z toho pouze 2 dokončily své volební období. Tři vlády byly tzv. úřednické, tedy složené z lidí nezvolených ve volbách. To způsobuje časté změny a chaos v právním řádu a legislativních opatřeních. Příkladem mohou být důchodová reforma a regulační poplatky ve zdravotnictví. Nepopulární krok vlády byl opozicí kritizován a po volbách zrušen. Paradoxní je situace např. u poplatku za pobyt v nemocnici. Tři pětiny obyvatel bylo proti jeho zrušení, protože měly obavu o zhoršení poskytované péče. Řešením by mohla být změna volebního systému. Pro začátek by však stačila změna politické kultury a celospolečenská debata o tom, co je pro občany této země skutečně podstatné a co pro to vlády můžou udělat bez ohledu na neshody ohledně konkrétních řešení.

Hojně diskutované téma mezi ekonomy je důchodový systém. Největší výdaje státního rozpočtu představují tzv. mandatorní výdaje a mezi nimi největší položkou jsou výdaje na důchody. Průběžný systém je také s ohledem na změnu demografické křivky dlouhodobě neudržitelný. Řešení v rámci tohoto systému jsou v podstatě tři. Pokračující zadlužení státu, zvyšování věku odchodu do důchodu a nižší valorizace důchodů.²⁸ Ke všem třem následkům už v České republice dochází. Snahou o řešení byla důchodová reforma provedená Nečasovou vládou. Byl zaveden tzv. druhý pilíř, který byl vybudován na myšlence fondového financování. Naspořené prostředky byly předmětem dědického řízení, neplatila zde tedy nerovnost mezi vloženými a čerpanými prostředky. Reforma byla v roce 2015 zrušena a počítá se s navyšováním daňové podpory soukromého penzijního připojištění.²⁹ Dle názoru autora by měla být probíhat informační kampaň a vzdělávání obyvatel, aby se více zajímali a zapojovali do zabezpečení vlastního důchodu.

Současný systém financování veřejného sektoru je založen na institucionálním financování. Prostředky jsou poskytnuty institucím z důvodu jejich existence, nikoli jejich přínosu. Tento model by bylo vhodné nahradit systémem cíleného financování. Ten zajistí jasnější výsledky hospodaření, protože se bude moci porovnat cíle financování se skutečným stavem. V současném modelu také nedochází k systémovému propojení příjmů a výdajů, což by mohlo vést ke stimulaci odpovědných pracovníků a zefektivnění jejich činnosti.³⁰

Další možností efektivnějšího nakládání s veřejnými prostředky je vyšší míra využívání tzv. PPP projektů (Public Partner Partnership), tedy partnerství veřejného a soukromého sektoru. V tomto partnerství dochází k využívání zdrojů a schopností soukromého sektoru při zajištění veřejných statků. Příkladem může být dostavba části dálnice D4.³¹

Korupce způsobuje plýtvání veřejnými penězi, či jiné poškozování veřejného zájmu. Jedná se např. o uplácení úředníků při přednostním vyřízení některých žádostí, nebo uplácení kontrolní činnosti. Dalším důvodem může být přednostní získávání veřejných zakázek. Všechny tyto příklady vedou k poškozování státu. Je mylné se domnívat, že korupce je vztahem pouze dvou stran. Vždy se v korupci vyskytuje třetí strana, která je pasivní a poškozená.³²

Formou veřejných zakázek poskytuje soukromý sektor pro sektor veřejný své služby. K efektivnímu fungování veřejných zakázek je dle Blažka nutné vysoce kvalitní legální prostředí, společnost netolerující netransparentní jednání a vysoká vzdělanost pracovníků veřejné správy, kteří jsou schopni sami nastavit zadávací dokumentaci veřejné zakázky. Doufejme, že k transparentnějšímu a zodpovědnějšímu výběru veřejných zakázek přispěje

²⁸ BLAŽEK, Jiří, Alena KERLINOVÁ a Eva TOMÁŠKOVÁ. *Ekonomika veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8040-9.

²⁹ II. pilíř - Důchodové spoření (ukončení); Souhrnné informace publikované Ministerstvem financí k II. pilíři penzijního systému. Ministerstvo financí České republiky, 12. II. 2016. <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/soukrome-penzijni-systemy/ii-pilir-duchodove-sporeni>.

³⁰ BLAŽEK, Jiří, Alena KERLINOVÁ a Eva TOMÁŠKOVÁ. *Ekonomika veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8040-9.

³¹ Vláda odstartovala využití PPP projektů v dopravní výstavbě na úseku D4 mezi Příbramí a Pískem. Ministerstvo dopravy České republiky, 13. I. 2016. <https://www.mdcr.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Vlada-odstartovala-vyuziti-PPP-projektu-v-dopravni>.

³² BLAŽEK, Jiří, Alena KERLINOVÁ a Eva TOMÁŠKOVÁ. *Ekonomika veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8040-9.

novela z 1. ledna 2016. Dále by měly být tyto prostředky na veřejné zakázky vynakládány rozumně a s ohledem na potřeby uspokojení společenských statků.

Závěr

Zadlužení veřejného sektoru je v dnešní době diskutované téma. Tato studie se na snažila o zachycení tohoto fenoménu pohledem na veřejné rozpočty v České republice. Byla analyzována data na všech úrovních veřejné správy. V první části studie byl popsán problém státního dluhu. Jeho postupného růstu a důvodů, které k tomu vedly. Ve druhé části byly rozebrány rozpočty vyšších územně samosprávných celků. Třetí část je věnována obcím a jejich rozpočtům a dluhům.

V úvodu studie byly vytyčeny hypotézy, které teď budou vyhodnoceny. **První** zněla, že i fiskální politika se točí kolem volebního období pro jednotlivé stupně veřejné správy. Tuto **hypotézu můžeme verifikovat**. Vyplyvá to už jen z chování vlád před volbami.³³ Půjdeme-li do historie, zjistíme, že snad každá vláda před volbami „rozdává“. Přidává na platech státních zaměstnanců, přidává důchodcům. Jasná nehospodárnost spojená se snahou „koupit“ si hlasy voličů. Další problém v tomto ohledu je zaměření na přítomnost. Málokterá politická reprezentace dokáže přemýšlet dopředu. Mít nějakou vizi na dekádu nebo i více let dopředu. Politika se točí kolem čtyřletého volebního období a kroky přesahující tuto dobu jsou nepopulární. Navíc je obvyklé, že při střídání vlád se ruší nepopulární reformy zavedené minulou vládou. Bez nějakého rozmyslu, strany v opozici se proti nějaké změně vymezí, postaví na tomto projevu volební kampaň a po volbách, pokud se dostanou k moci, tento nepopulární krok zruší bez náhrady. To nenahrává nějakému rozumnému nastavení reforem do budoucna. Příkladem může být důchodová reforma zavedená Nečasovou vládou a zrušená vládou Bohuslava Sobotky.³⁴

Druhá hypotéza se zabývala nebezpečím plynoucím ze zadlužení veřejných rozpočtů. Nejednoznačné ověřování této hypotézy bude u státní kasy. Zde existuje více pohledů na nebezpečí zadlužení. Dluh je relativně velký, ale současně si Česká republika půjčuje s velmi dobrým úrokem. V porovnání s jinými evropskými zeměmi jsou tuzemské finance ve výborném stavu.³⁵ Názorem autora tedy je, že český státní dluh nepředstavuje v blízké budoucnosti žádný velký problém. Bohužel, demografické a jiné faktory nám do budoucna moc nepřejí, pokud se neprovedou výraznější reformy veřejných financí.

³³ STUHLÍKOVÁ, Lucie., Vláda před volbami rozdává, účet za ni platí kraje a města. Seznam.cz, 20. II. 2017. <https://www.seznam.cz/zpravy/clanek/vlada-pred-volbami-rozdava-ucet-za-ni-plati-kraje-a-mesta-28140>.

³⁴ Důchodová reforma. Aktualne.cz. 1. II. 2017; 2. I. 2014. <https://www.aktualne.cz/wiki/politika/duchodova-reforma-penzijni-fondy-penze/r~i:wiki:1111/?redirected=1489957386>.

³⁵ Česko je sedmou nejméně zadluženou zemí Evropské unie. Novinky.cz. 22. IV. 2016. <https://www.novinky.cz/ekonomika/401288-cesko-je-sedmou-nejmene-zadluzenou-zemi-eu.html>.