

Vysoká škola ekonomická v Praze

Národohospodářská fakulta

Hlavní specializace: Hospodářská politika



POLITICKÝ PROCES TVORBY,
SCHVALOVÁNÍ A PLNĚNÍ ČESKÉHO
STÁTNÍHO ROZPOČTU A JEHO
TENDENCE K DEFICITU

diplomová práce

Autor: Pavel Pilecký

Vedoucí práce: doc. Ing. Tomáš Ježek, CSc.

Rok: 2017

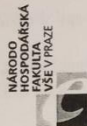
Prohlašuji na svou čest, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně a s použitím uvedené literatury.

Pavel Pilecký

V Praze, dne 13. 12. 2017

Poděkování

Chtěl bych poděkovat vedoucímu diplomové práce docentu Tomáši Ježkovi za cenné rady při zpracování jejím zpracování a Martinu Kolitschovi a Pavlu Bělobrádkovi za poskytnuté rozhovory.



ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Zpracovatel : **Bc. Pavel Pilecký**
Studijní program: **Ekonomie a hospodářská správa**
Obor: **Hospodářská politika**
Název tématu: **Politický proces tvorby, schvalování a plnění českého státního rozpočtu a jeho tendence k deficitu**

Zásady pro vypracování:

1. Práce si klade za cíl podrobně zmapovat proces tvorby státního rozpočtu ČR a testovat hypotézu, že sklon k deficitům je do tohoto procesu zabudován, neboť ministerstva své požadavky odvíjejí nikoli od dostupných zdrojů, nýbrž od svých potřeb.
2. Toto téma v současné době velmi aktuální. Rozpočty České republiky jsou od roku 1996 chronicky schodkové a celkový státní dluh v roce 2014 dosahoval výše 45 % HDP. Mezi argumenty, které se často používají k objasnění příčin schodků státního rozpočtu, se uvádějí externí faktory, jako hospodářské krize či daňová kriminalita, které negativně ovlivňují příjmovou i výdajovou část rozpočtu. Práce se však bude na problematiku dluhu dívat jako na problém systémový a institucionální, který vychází především z chování úředníků a politiků a je tak do procesu tvorby rozpočtů přímo zabudován.
3. V teoretické části se bude práce nejprve věnovat představení a charakteristice základních principů teorie veřejné volby, jež se právě problematikou chování subjektů na politickém trhu a jeho souvislostí široce zabírá. Ve druhé části budou popsány hlavní principy, východiska a normy, ze kterých vychází tvorba státního rozpočtu České republiky, včetně identifikace a charakteristiky nejdůležitějších aktérů tohoto procesu.
4. K analýze tohoto problému budou využity zejména odborná literatura a rozhovory s představiteli jednotlivých ministerstev. Práce rovněž porovná proces tvorby státního rozpočtu na Slovensku a v České republice a identifikuje jejich společné rysy a největší rozdíly se zaměřením na zabudované tendence k deficitům. V poslední části práce nabídne několik možných řešení tohoto problému a blíže představí dvě v praxi již zavedená řešení – ústavní zákon o vyrovnaném rozpočtu ve Švýcarsku a tzv. fiskální kompakt prosazovaný Evropskou unií.

Rozsah práce: 80 str.

Seznam odborné literatury:

1. Ferejohn, J., Krehbiel, K., The Budget Process and the Size of the Budget, American Journal of Political Science 1987, vol. 31, No.2
2. Tabellini, G., Alesina, A., Voting on the Budget Deficit, American Economic Review
3. Aghion, P., Bolton, P., Government Debt and the Risk of Default, A Politico-Economic Model of the Strategic Role of the Debt
4. Buchanan, J., Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement, Library of Economics and Liberty, 1999
5. Imbeau, L.M., Chenard, K., The political Economy of Public Deficits: A Review Essay, Centre d'Analyse des politiques publiques, France, ECPS 2002 Conference
6. Jílek, M., Deficitní sklon veřejných financí a fiskální pravidla, in: Kubátová, K., (ed.), Úloha veřejných financí a řešení problémů a dopadů současné krize, Wolters Kluwer ČR, Praha 2011
7. Kulichová, O., Proces sestavování, schvalování a plnění státního rozpočtu, diplomová práce, Právnická fakulta UK 2006,
8. Roubini, N., Sachs, J.D., Political and Economic Determinant of Budget Deficit in the Industrial Democracies, European Economic Review 19089, no.33
9. Tabellini, G., The Politics of Intergenerational Redistribution, Journal of Political Economy 1991, no.99
10. Transparency International ČR, Průhledný státní rozpočet?: kudy tečou a kam prosakují naše veřejné finance, Transparency International ČR 2006

Datum zadání diplomové práce: květen 2015

Termín odevzdání diplomové práce: prosinec 2015

Bc. Pavel Pilecký
Ředitel

Mgr. Ing. Miroslav Zajíček, Ph.D., M.A.
Vedoucí ústavu

doc. Ing. Tomáš Ježek, CSc.
Vedoucí práce

doc. Ing. Miroslav Ševčík, CSc.
Děkan NF VŠE

Abstrakt

Předmětem této práce je problematika chronických deficitů České republiky a tendence ke schodkům, zabudovaná v rozpočtovém procesu. První část práce popisuje státní rozpočet a jeho strukturu, zásady rozpočtového procesu a jeho fáze. V další části je rozpočtový proces analyzován z institucionálního hlediska, definováni jeho hlavní aktéři a vyhodnoceny jeho hlavní slabiny. Poslední část se zabývá komparací rozpočtového procesu v České a Slovenské republice s přihlédnutím k institucionálnímu hledisku a analýzou opatření, které byly ve světě implementovány za účelem nápravy zkoumaného problému.

Klíčová slova: deficit, státní rozpočet, instituce, teorie veřejné volby

JEL: B15, H61, H62

Abstract

The subject of this work is the issue of chronic deficits of the Czech Republic and the tendency to deficits embeded in the budgetary process. The first part describes the state budget and its structure, the principles of the budgetary process and its phases. In the next part, the budgetary process is analyzed from the institutional point of view, its main actors are defined and its main weaknesses are evaluated. The last part deals with the comparison of the budgetary process in the Czech and Slovak Republics, taking into account the institutional aspects and the analysis of measures implemented in order to correct the analyzed problem.

Klíčová slova: deficit, state budget, institutions, public choice

JEL: B15, H61, H62

Obsah

Obsah	7
Úvod.....	9
1. Veřejné rozpočty z historického hlediska	11
2. Rozpočtová soustava ČR.....	13
3. Státní rozpočet ČR	14
3.1. Funkce státního rozpočtu	15
3.2. Příjmy a výdaje státního rozpočtu	15
3.2.1. Výdaje státního rozpočtu	17
3.2.2. Příjmy státního rozpočtu.....	23
3.3. Dlouhodobý vývoj příjmů, výdajů a deficitu rozpočtu ČR	26
3.3.1. Kvazimandatorní výdaje.....	29
3.4. Deficit	31
4. Rozpočtový deficit a teorie veřejné volby	36
4.1. Fiskální iluze.....	37
4.2. Opotřebovávací válka	38
4.3. Problém sdílených fondů	39
4.4. Byrokracie.....	40
4.5. Role institucí	40
5. Rozpočtový proces v České republice	42
5.1. Zásady rozpočtového procesu.....	42
5.2. Etapy sestavování státního rozpočtu	45
5.3. Rozpočtový proces ČR – institucionální pohled.....	51
5.3.1. Výdajový rámec.....	52
5.3.2. Vyjednávání ministrů	54
5.3.3. Vyhodnocení rozpočtového procesu a tendence k deficitům	55

6.	Srovnání rozpočtového procesu České a Slovenské republiky.....	56
6.1.	Stručný popis rozpočtového procesu Slovenské republiky	57
6.2.	Rada pro rozpočtovou odpovědnost	58
7.	Rozpočtová pravidla.....	59
7.1.	Fiskální kompakt EU	59
7.1.1.	Zavedení fiskálního kompaktu	60
7.1.2.	Klíčové elementy Fiskálního kompaktu	63
7.1.3.	Diskuze Fiskálního kompaktu a pravidla vyrovnaného rozpočtu	65
7.1.4.	Plnění Fiskálního kompaktu – případ Slovenské republiky	66
7.2.	Švýcarská fiskální ústava.....	67
7.2.1.	Zavedení dluhové brzdy	67
7.2.2.	Architektura dluhové brzdy	68
7.2.3.	Dopady dluhové brzdy	69
	Závěr	71
	Seznam použité literatury	75
	Seznam použitých právních norem.....	77
	Seznam použitých databází.....	77
	Seznam tabulek.....	78
	Seznam grafů	79
	Příloha: Rozhovory se zástupci ministerstev	80

Úvod

Přelom první a druhé dekády 21. století byl poznamenán finanční a hospodářskou krizí, která se po pádu amerického bankovního ústavu Lehman Brothers rozšířila do téměř celého vyspělého světa. Kromě snížené důvěry v bankovní sektor a všeobecného hospodářského poklesu pak, zejména v Evropě, tato krize posloužila jako spouštěč druhotné, ne však méně závažné krize dluhové, kdy byly odhaleny dlouhotrvající nedostatky hospodaření mnoha evropských států. Jednalo se především o chronické schodky státních rozpočtů, vysoké naakumulované státní dluhy a závislost ekonomik na angažovanosti státu, která v některých případech dosahovala až poloviny hrubého domácího produktu.

V prostředí převládající opatrnosti ze strany bankovních institucí a klesajících ekonomik začaly mít některé státy, zejména tzv. jižního křídla Evropy – Řecka, Itálie, Portugalska, Španělská a částečně i Francie, problémy s financováním svého dluhu. Z části to bylo z důvodu poklesu výběru daní, který je přirozeným doprovodným znakem ekonomické recese, z části pak rostoucími úroky ze státních dluhopisů, což dramaticky prodražovalo tzv. dluhovou službu. Ta je definována jako souhrn zaplacených úroků, splátek vydaných dluhopisů, jistin a leasingů.

Tato situace vedla k panice jak mezi investory, kteří mnohdy drželi ve svých rozvahách signifikantní objemy těchto toxických aktiv, přičemž existovaly důvodné pochybnosti o jejich hodnotě (pokud by dlužníci, tedy státy, nebyly schopny dostát svých závazků, znamenalo by to další podstatné ztráty finančního sektoru), tak mezi politiky, kteří byli konfrontováni jak s poklesem výkonnosti ekonomiky, tak otázkou řešení nastalé situace. Riziko bankrotu několika významných ekonomik bylo velice reálné.

Mezi otázkami *jak probíhající krizi řešit*, a *jaké mohou být její potenciální dopady*, se stále silněji prosazovala otázka, *jak k této situaci vůbec došlo*. Politici, odborníci a veřejnost se zdály tehdejší vývojem zaskočení a překvapení a za viníky nejčastěji označovali buď externí faktory, jako hospodářský pokles a daňovou a finanční kriminalitu, která odsává prostředky ze státního rozpočtu nebo faktory interní, jako je nezodpovědnost politiků postižených zemí a lenost a pohodlnost tamních občanů. Jinými slovy, podle nich šlo o izolované případy, o specifické fenomény způsobené konkrétními

faktory. Pravdou ale je, že za oceánem vzniknuvší krize tyto problémy nikoliv způsobila, ale pouze odhalila.

Pohled na hospodaření evropských zemí v dlouhodobém horizontu totiž nabízí jiný obrázek – chronické dlouhodobé schodky státních rozpočtů bez ohledu na zeměpisný region, převládající ideologii, náboženské vyznání či společenské rozpoložení. Společným prvkem všech těchto zemí je velice podobné institucionální uspořádání, které dává politikům při tvorbě státních a veřejných rozpočtů volné ruce. Právě z tohoto pohledu se budeme dívat na problematiku státního rozpočtu a státního dluhu - jako produkt lidského jednání a vyjednávání, které je ovlivněno názory, pohnutky, postoji a preferencemi jednotlivých zúčastněných agentů.

V první části definujeme teoretický rámec, z něhož práce bude vycházet. Nejprve popíšeme historii a funkci veřejných rozpočtů a strukturu rozpočtové soustavy. Poté se detailně zaměříme na rozpočet České republiky, strukturu příjmů a výdajů a samotný rozpočtový proces. V této části poukážeme na hlavní institucionální charakteristiky tvorby státního rozpočtu České republiky, příslušnou legislativu, zásady a zvyklosti. Zaměříme se na to, jak probíhá vyjednávání o rozpočtu mezi jednotlivými ministry, k čemuž využijeme primární zdroje ve formě rozhovorů s Martinem Kolitschem z odboru státního rozpočtu České republiky a Pavlem Bělobrádkem, bývalým místopředsedou vlády České republiky.

Popíšeme také, jak vnímá problematiku státního dluhu teorie veřejné volby, vývoj tohoto myšlení a aktuální názory na tuto problematiku. Další část se zabývá významnými společnými znaky, jakož i významnými institucionálními rozdíly mezi rozpočtovými procesy České a Slovenské republiky. Poslední část popisuje a analyzuje praktická řešení problému chronických deficitů, jmenovitě fiskální kompakt, který prosazují státy Evropské unie a tzv. dluhovou brzdu, která je v činnosti ve Švýcarsku. Poslední část také zkoumá dopady obou opatření a jejich výhody a slabiny.

1. Veřejné rozpočty z historického hlediska

Z historického hlediska byla fiskální doktrína spojena vždy především se státním rozpočtem, jehož sestavování vyplývalo z potřeby oddělit hospodaření státu od hospodaření panovníka. Fyziokraté přisuzovali státu pouze tu úlohu, podporovat přirozený řád soukromého vlastnictví a nezasahovat tudíž do samotného hospodářství. Stát (v minulosti panovník) měl tedy například chránit společnost před vnějším napadením, ochránit osoby a majetek před násilím a krádežemi a zabezpečovat institucionální prostředí a vymahatelnost práva.

Zásadní změna přišla v 17. a 18. století s nástupem merkantelismu. Merkantilismus představoval zásadní obrat ve vývoji ekonomického myšlení. Jeho kořeny sahají až do konce 14. století a je spojena především s italskými centry obchodu. Uvádí se, že v této době položil anglický král Richard II. otázku londýnským kupcům, jak pozvednout státní finance. To znamenalo revoluci v tehdejší pojetí ve vztahu státu a hospodářství, který tak, jako ho známe v dnešní době, tehdy prakticky neexistoval.

Představitelé merkantelismu zdůrazňovali potřebu aktivní státních zásahů, a to zejména v rámci průmyslu a obchodu. Byla formulována základní myšlenka merkantelistické politiky – nutnost kupovat méně zahraničního zboží, než kolik zboží je vyváženo. Jinými slovy, cílem doktríny byl, v maximalistickém pojetí, nulový dovoz a maximální vývoz tak, aby prostředky z něj získané zůstávaly „doma“ a neproudily „ven“. *Peníze tak byly ztotožněny s bohatstvím.*

Tato doktrína byla v následujících staletí podrobena kritice, zejména ze strany představitelů klasické politické ekonomie, jako je otec ekonomie A. Smith a jeho následovatel D. Ricardo. Ti poukazovali na škodlivost aktivního zasahování státu do ekonomiky a byli přesvědčení, že jednotlivci nejlépe prospějí společnosti tak, že budou realizovat své vlastní cíle. Jinými slovy, společnost nejvíce prosperuje tehdy, pokud je hospodářství ponecháno tržním silám, řízený tzv. neviditelnou rukou trhu. Daně byly považovány za nepřirozený prvek ekonomického systému a prosazováno bylo tzv. zlaté pravidlo vyrovnanosti státního rozpočtu. Jeho porušení přicházelo v úvahu pouze ve výjimečných situacích – v období válek.

Nutkání ze strany politiků zasahovat do hospodářství už však od té doby zcela nezmizelo. V 19. a 20. století se začal pohled na funkci státu opět měnit, a to zejména s dílem J. M. Keynese *Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz*. Keynes se distancoval od klasické ekonomické teorie a prosazoval intervence státu do ekonomiky, především ve snaze napravovat tržní selhání. Největším z nich byla, podle Keynese, neschopnost trhů zajistit plnou zaměstnanost. Keynesovo dílo pak ovlivnilo způsob, jakým stát přistupuje k hospodářství na dekády dopředu. Deficit státního rozpočtu přestal být tabu fiskální politiky a stal se jedním ze základních nástrojů vládnutí.

Keynesova teorie cyklicky vyrovnaného státního rozpočtu předpokládá využití rozpočtového deficitu v době hospodářské krize pro oživení agregátní poptávky. Tento deficit by měl být v optimálním případě kompenzován přebytkem v době konjunktury. Začíná se zdůvodňovat potřeba stabilizační fiskální politiky státu a její účinnost, důležitým nástrojem se stávají progresivní daně jako tzv. automatický vestavěný stabilizátor.

Keynesovy myšlenky se uchytily rychle, zejména ve spojení s řešením hospodářské krize. Typickou úkazkou aplikace Keynesovy teorie v praxi byl New Deal, program amerického presidenta Roosevelta na ekonomickou obnovu země po velké hospodářské krizi.

Kromě kreditu, kterého v té době Keynes požíval, a který tolik přispěl k aplikaci jeho receptů v praktické hospodářské politice je nepochybné, že pro politiky samotné byly jeho myšlenky velice atraktivní. Vzhledem k tomu, že užitkovou maximou každého politika je setrvat ve své funkci, tedy být zvolen, větší angažovanost státu v každodenním životě, a tedy více možností, jak ovlivňovat životy občanů a potenciálních voličů, byla vítaným fenoménem. Studium chování politiků v politickém procesu se zabývá teorií veřejné volby. Její zjištění jsou základními východisky pro tuto práci a budou diskutovány v jedné z jejích dalších kapitol.

Korekce nastaveného kurzu ve fiskální doktríně dochází v 70. a posléze 90. letech 20. století s nástupem monetarismu v čele s M. Friedmanem. Ti tvrdili, že ke stabilizaci hospodářství více přispívají opatření monetární politiky a opatření politiky fiskální považovali za v zásadě neúčinná. V těchto letech dochází ke stagnaci hospodářského

růstu za zvyšující se inflace (tzv. stagflace) a začíná éra deficitnosti státního rozpočtu a nárůstu veřejného, zejména státního dluhu.

2. Rozpočtová soustava ČR

Než přejdeme k samotné diskuzi rozpočtových deficitů a jejich hlavních činitelů, je nutné definovat rozpočtovou soustavu jako takovou, včetně hlavních finančních toků, které jí protékají. Pojmem rozpočtová soustava tedy rozumíme:

- a) Soustavu peněžních fondů (státní rozpočet a další)
- b) Soustavu rozpočtových vztahů
- c) Soustavu orgánů a institucí (stát, samospráva, atd.)

Vrcholným orgánem rozpočtové soustavy je ministerstvo financí. Do rozpočtové soustavy ČR patří:

- a) Soustava veřejných rozpočtů

Do této kategorie řadíme státní rozpočet na ústřední úrovni, decentralizované rozpočty na územích samosprávy (obce, kraje) a rozpočty veřejnoprávních organizací s právní subjektivitou. Konkrétně jde o následující rozpočty:

- Státní rozpočet
- Rozpočty měst a obcí, včetně měst statutárních
- Rozpočty krajů
- Rozpočty příspěvkových organizací
- Rozpočty organizačních složek napojených na zřizovatele
- Rozpočty dobrovolných svazků obcí

Postavení státního rozpočtu je v této soustavě rozhodující, protože soustřeďuje zdaleka největší část veřejných prostředků, přibližně čtyři pětiny.

- b) Soustava mimorozpočtových fondů

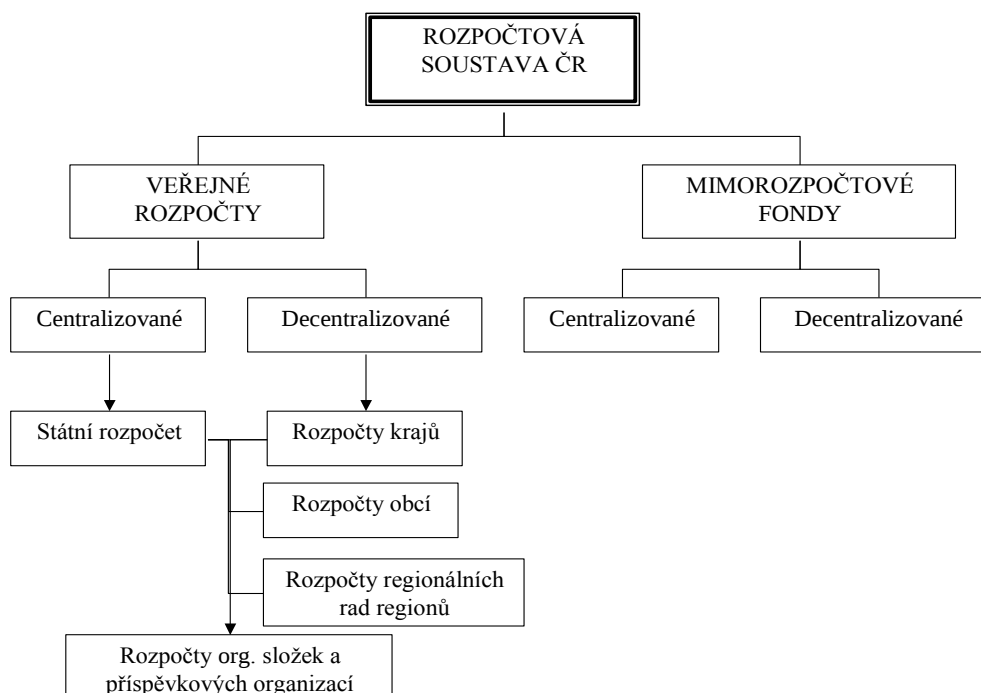
Jedná se o většinou účelové tzv. parafiskální fondy (např. fond sociálního zabezpečení), které jsou mnohdy zřizovány samostatným zákonem. V ČR se jedná o:

- Státní fondy jiné centrální úrovně

- Mimorozpočtové fondy na úrovni měst a obcí
- Mimorozpočtové fondy na úrovni krajů

Celkovou podobu rozpočtové soustavy shrnuje následující schéma:

Graf 1: Schéma rozpočtové soustavy ČR



Zdroj: Prezentace Rozpočtová soustava a rozpočtový proces, Urbánek 2017

3. Státní rozpočet ČR

Státní rozpočet je nejvýznamnější složkou celé soustavy veřejných rozpočtů. Představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování funkcí státu v rozpočtovém roce. Zahrnuje očekávané příjmy a výdaje státu v rozpočtovém roce a financující položky. Na státní rozpočet lze pohlížet jako na finanční plán či centralizovaný peněžní fond. Pro účely této práce však státní počet definujeme jako vrcholný nástroj finanční politiky státu, jímž se řídí veškeré hospodaření s veřejnými prostředky. Je to právě zde, kde se zhmotňují politické programové priority a ideologické postoje.

3.1. Funkce státního rozpočtu

Státní rozpočet má v zásadě tři funkce:

- 1) Alokační – jde o funkci, kdy se na vládní úrovni se rozhoduje o použití dostupných zdrojů,
- 2) Distribuční – jedná se rozdělení finančních prostředků ve společnosti (např. transfery, služby pro obyvatele),
- 3) Stabilizační funkci – kde veřejné finance slouží k zajištění zaměstnanosti, ekonomickému růstu, stabilizace cen a cenové hladiny.

3.2. Příjmy a výdaje státního rozpočtu

Příjmy a výdaje státního rozpočtu je možno klasifikovat podle několika hledisek, která jsou zanesena ve vyhlášce č. 323/2002 a její novelizované verzi č. 96/2012. Podle vyhlášky se příjmy a výdaje mohou dělit několika způsoby:

- a) Dělení odpovědnostní (třídění příjmů a výdajů z hlediska odpovědnostního)

Odpovědnostní dělení vyjadřuje okruh působnosti a odpovědnosti subjektu nebo organizační jednotky, v nichž se realizuje peněžní operace. Obsah kapitol stanoví zákon, přičemž kapitoly většinou odpovídají názvu ústředního orgánu nebo jiné instituce, kterému jsou do správy svěřeny rozpočtovými prostředky.

Rozpočet kapitoly obsahuje rozpočtové příjmy a výdaje správce kapitoly, příjmy a výdaje organizačních složek státu v jeho působnosti, příspěvky a dotace na reprodukci majetku příspěvkovým organizacím a odvody příspěvkových organizací v jeho působnosti. Rozpočet kapitoly obsahuje též dotace a návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu pro fyzické a další právnické osoby na úkoly a činnosti, které jsou v působnosti správce kapitoly. Příklad takového dělení ukazuje následující tabulka

Tabulka 1 Kapitoly státního rozpočtu

Číslo kapitoly	Kapitola	Číslo kapitoly	Kapitola
301	Kancelář prezidenta republiky	334	Ministerstvo kultury
302	Poslanecká sněmovna Parlamentu	335	Ministerstvo zdravotnictví
303	Senát Parlamentu	336	Ministerstvo spravedlnosti

304	Úřad vlády ČR	338	Ministerstvo informatiky
305	Bezpečnostní informační služba	343	Úřad pro ochranu osobních údajů
306	Ministerstvo zahraničních věcí	344	Úřad průmyslového vlastnictví
307	Ministerstvo obrany	345	Český statistický úřad
308	Národní bezpečnostní úřad	346	Český úřad zeměměřický a katastrál.
309	Kancelář Veřejného ochránce práv	348	Český báňský úřad
312	Ministerstvo financí	349	Energetický regulační úřad
313	Ministerstvo práce a sociálních věcí	353	Úřad pro ochranu hosp. soutěže
314	Ministerstvo vnitra	358	Ústavní soud
315	Ministerstvo životního prostředí	361	Akademie věd ČR
317	Ministerstvo pro místní rozvoj	372	Rada pro rozhlasové a televizní vysíl.
321	Grantová agentura ČR	374	Správa státních hmotných rezerv
322	Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR	375	Státní úřad pro jadernou bezpečnost
327	Ministerstvo dopravy	381	Nejvyšší kontrolní úřad
328	Český telekomunikační úřad	396	Státní dluh
329	Ministerstvo zemědělství	397	Operace státních finančních aktiv
333	Ministerstvo školství, mládeže a těl	398	Všeobecná pokladní správa

Zdroj: vyhláška č. 323/2002, Sb., o rozpočtové skladbě

b) druhové (třídění příjmů a výdajů z hlediska druhového),

Tento způsob organizace rozděluje příjmy a výdaje státního rozpočtu do několika tříd. Jak vidíme v tabulce, jednotlivé kategorie jsou velmi užitečné při následné analýze rozpočtového hospodaření. Jednotlivé položky se dělí do tříd podle právního důvodu platby, která do rozpočtu plyne (v případě příjmů), a podle druhu věci, práce, výkonu nebo práva, na něž jsou vynakládány prostředky (platí pro výdaje). Přehled jednotlivých tříd tohoto členění nabízí následující tabulka:

Tabulka 2 Druhové členění rozpočtových položek

	Třída 1 – Daňové příjmy		Třída 5 – Běžné výdaje
11	Daň z příjmů, zisku a kapitálových výnosů	50	Výdaje na platby za provedenou práci a pojistné
12	Daně ze zboží a služeb v tuzemsku	51	Neinvestiční nákupy a související výdaje
13	Daně/poplatky z vybraných činností a služeb	52	Ministerstvo spravedlnosti
14	Daně a cla za zboží ze zahraničí	53	Ministerstvo informatiky
15	Majetkové daně	54	Úřad pro ochranu osobních údajů
16	Pojistné na sociální zabezpečení, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a veřejné zdr. pojištění	55	Úřad průmyslového vlastnictví
17	Ostatní daňové příjmy	56	Český statistický úřad
	Třída 2 – Nedaňové příjmy		Třída 6 – Kapitálové výdaje
21	Příjmy z vl. činnosti, odvody přebytků organizací	61	Investiční nákupy a související výdaje
22	Přijaté sankční platby a vratky transferů	62	Nákup akcií a majetkových podílů
23	Příjmy z prodeje nekapit. majetku	63	Investiční transfery
24	Přijaté splátky půjčených prostředků	64	Investiční půjčené prostředky
	Třída 3 – Kapitálové příjmy	67	Investiční převody Národnímu fondu
31	Příjmy z prodeje dlouhodobého majetku	69	Ostatní kapitálové výdaje

32	Příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů		Třída 8 - Financování
	Třída 4 – Přijaté transfery	81	Financování z tuzemska
41	Neinvestiční přijaté transfery	82	Financování ze zahraničí
42	Investiční přijaté transfery	89	Opravné položky

Zdroj: vyhláška č. 323/2002, Sb., o rozpočtové skladbě, upraveno autorem

c) odvětvové (třídění příjmů a výdajů z hlediska odvětvového),

V tomto členění se příjmy a výdaje dělí na základě odvětví – tj. ze kterého odvětví plynou příjmy a na které se vynakládají výdaje (např. zemědělství a lesní hospodářství, bezpečnost státu, sociální záležitosti, průmyslová a ostatní odvětví hospodářství, atd.)

Další příklady členění:

- konsolidační (třídění příjmů a výdajů z hlediska konsolidačního),
- zdrojové (třídění příjmů a výdajů z hlediska jejich zdroje),
- doplňkové (třídění výdajů z hlediska jejich příslušnosti ke zvlášť sledovaným celkům),
- programové (třídění výdajů z hlediska jejich příslušnosti k programům podle § 12 a 13 rozpočtových pravidel),
- účelové (třídění výdajů z hlediska účelu rozpočtového přesunu),
- strukturní (třídění příjmů a výdajů z hlediska jejich věcné podstaty),
- transferové (třídění příjmů a výdajů z hlediska účelů transferů).

3.2.1. Výdaje státního rozpočtu

Zákon č. 218/2000 o rozpočtových pravidlech vymezuje výdaje rozpočtu následovně:

- a)** výdaje na činnost organizačních složek státu a výdaje na činnost příspěvkových organizací v jejich působnosti, kterými jsou příspěvky na provoz, dotace na financování programů a akcí (§ 12 a 13), dotace na úhradu provozních výdajů, které jsou nebo mají být kryty z rozpočtu Evropské unie včetně stanoveného podílu státního rozpočtu na financování těchto výdajů, a dotace na úhradu provozních výdajů podle mezinárodních smluv, na základě kterých jsou České republiky svěřeny peněžní prostředky z finančního mechanismu Evropského hospodářského prostoru, finančního mechanismu Norska a z programu švýcarsko-české spolupráce,

- b)** výdaje na dávky důchodového pojištění, dávky nemocenského pojištění, dávky státní sociální podpory, ostatní sociální dávky, výdaje na podporu v nezaměstnanosti, podporu při rekvalifikaci a na aktivní politiku zaměstnanosti,
- c)** dotace a návratné finanční výpomoci územním samosprávným celkům na jinou než podnikatelskou činnost,
- d)** dotace a návratné finanční výpomoci právnickým a fyzickým osobám na podnikatelskou činnost
- e)** dotace spolkům a příspěvky politickým stranám
- f)** dotace právnickým osobám, které jsou založeny nebo zřízeny k poskytování zdravotních, kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb a k poskytování sociálně-právní ochrany dětí, a fyzickým osobám, které takové služby nebo sociálně-právní ochranu dětí poskytují, a to výhradně na tyto účely,
- g)** dotace státním fondům a návratné finanční výpomoci,
- h)** dotace fyzickým osobám, které nevyvíjejí podnikatelskou činnost a zabývají se chovem včel, drží plemeny za účelem zajištění přirozené plemenitby hospodářských zvířat nebo jsou vlastníky nebo nájemci lesa,
- i)** dotace nadacím, nadačním fondům, ústavům a obecně prospěšným společnostem,
- j)** dotace dobrovolným svazkům obcí,
- k)** dotace a návratné finanční výpomoci Regionálními radami regionů soudržnosti,
- l)** peněžité vklady státu do akciových společností,
- m)** nákup cenných papírů,
- n)** peněžní dary poskytnuté do zahraničí,
- o)** vklady, příspěvky a dotace mezinárodním organizacím,
- p)** výdaje na realizaci státních záruk,
- q)** výdaje související s plněním závazků k Evropským společenstvím,
- r)** příspěvky fyzickým osobám podle zvláštního zákona,
- s)** výdaje související s dluhovou službou,
- t)** další výdaje stanovené zvláštním zákonem,
- u)** výdaje na vládní úvěry,
- v)** dotace fyzickým a právnickým osobám, které nevyvíjejí podnikatelskou činnost, na výstavbu, opravy, modernizace a rekonstrukce bytového fondu a na výstavbu technické infrastruktury,

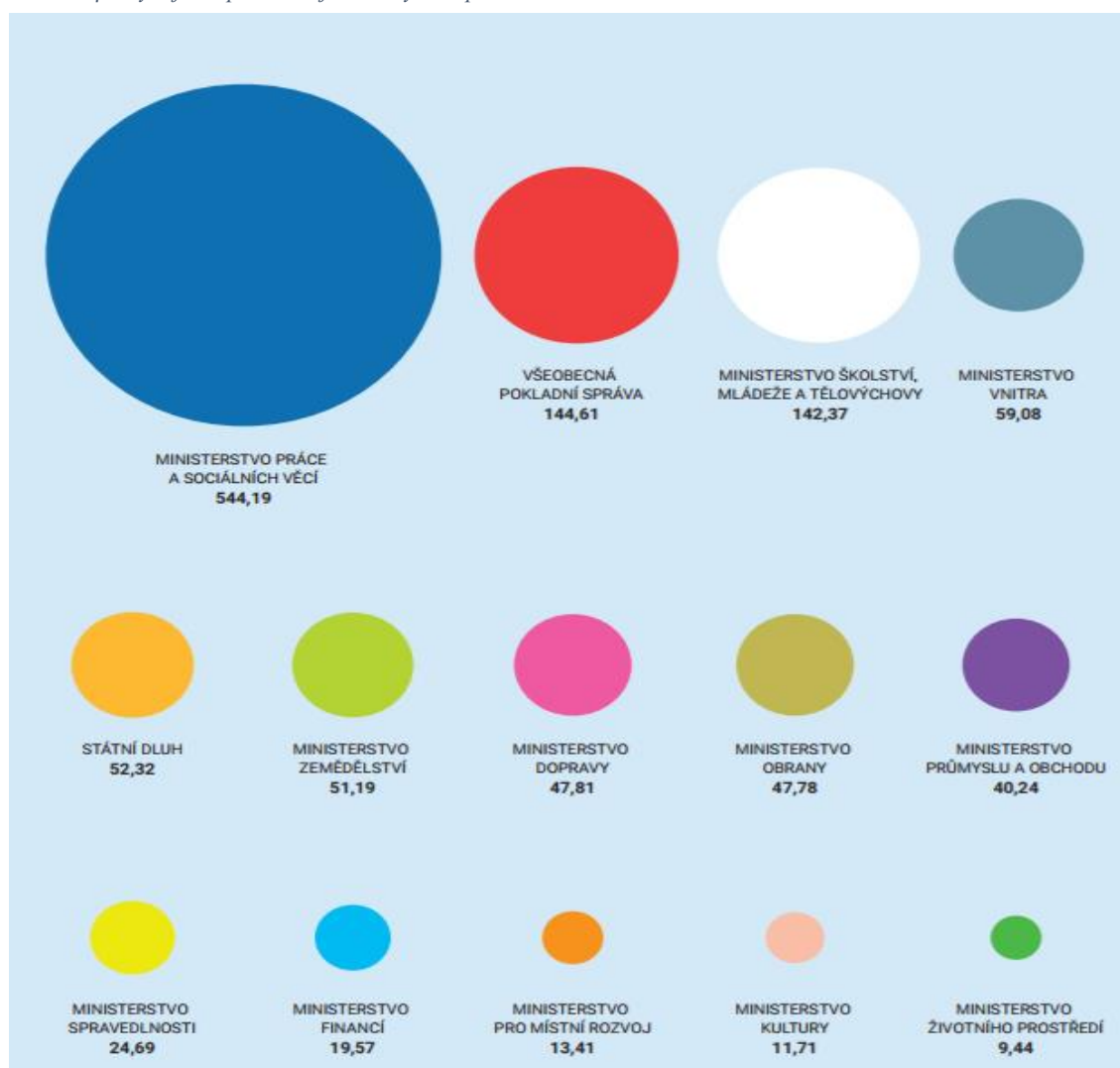
- w) dotace Podpůrnému a garančnímu rolnickému a lesnickému fondu a. s.,
- x) dotace a návratné finanční výpomoci evropským seskupením pro územní spolupráci,
- y) výdaj podle přímo použitelných předpisů Evropské unie do finančního nástroje nebo fondu fondů v souladu s uzavřenou dohodou o financování

Výdajovou stránku rozpočtu můžeme členit podle různých kritérií (zmiňované výše); podle toho, kam jsou prostředky směřovány, jestli do rozvoje nebo do spotřeby nebo zda se jedná o výdaje investiční (kapitálové) a výdaje neinvestiční (běžné). Pro naši analýzu je však nejvíce relevantní členění z hlediska povinnosti vyplacení peněžních prostředků. Z tohoto pohledu se výdaje státního rozpočtu se člení na mandatorní, kvazimandatorní a nemandatorní výdaje.

Mandatorní výdaje jsou takové položky, které je stát povinen zajišťovat ze zákona, a které vyplývají z jiných právních norem či smluvních závazků. Mezi nejvýznamnější mandatorní výdaje podle objemů z posledních let patří sociální transfery, tj. výplaty penzí (dávky důchodového pojištění), nemocenské dávky a státní sociální podpora. Další skupinou jsou platby státu do zdravotního pojištění, výdaje na dluhovou službu, dotace státním fondům a na podporu exportu nebo výdaje na volby a příspěvky politickým stranám.

Kvazimandatorní výdaje jsou výdaje státu na mzdy pracovníků rozpočtových a příspěvkových organizací. Jde tedy o výdaje, které sice nejsou určeny zákonem či jinou právní úpravou, nicméně jsou nezbytným nákladem na veřejné služby a provoz státu. Patří sem i také výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti a kapitola ministerstva obrany (viz odpovědnostní dělení).

Graf 2 Výdaje rozpočtu dle jednotlivých kapitol, rok 2016

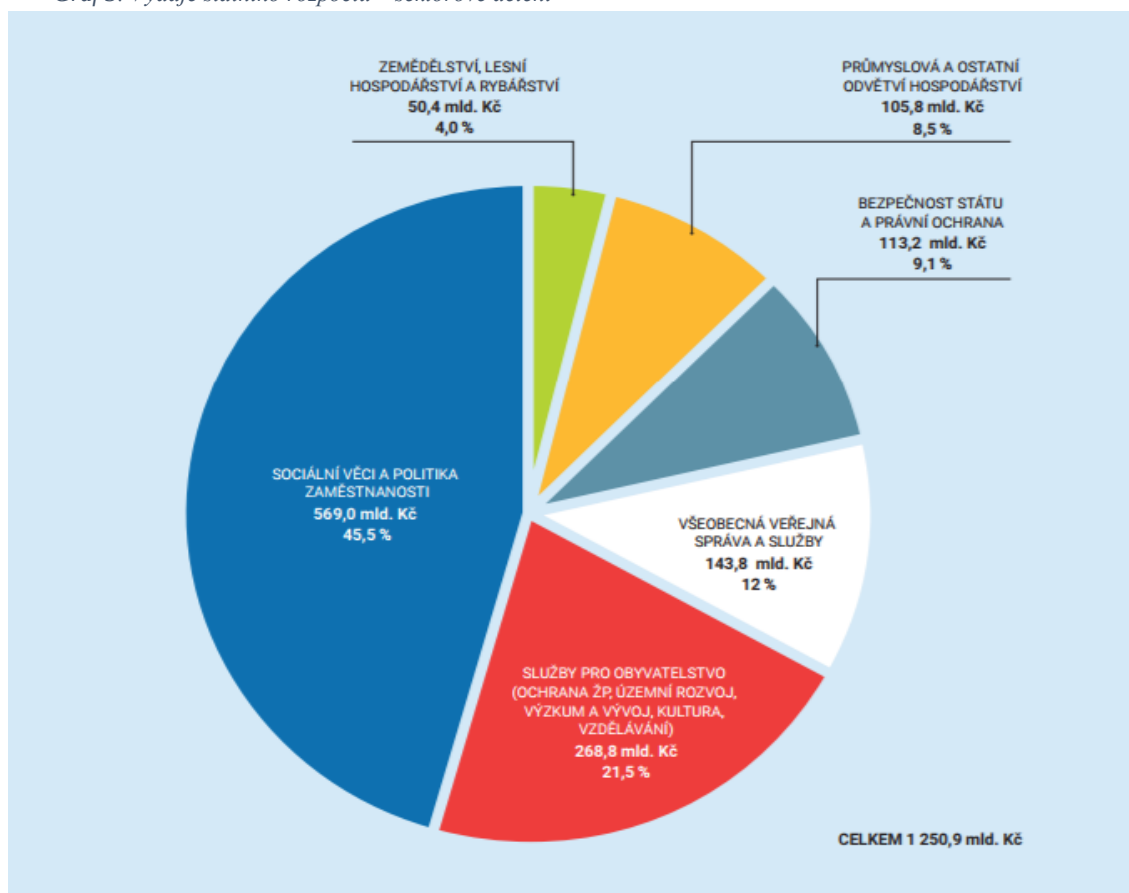


Zdroj: Státní rozpočet 2016 v kostce, Ministerstvo financí, 2016

Podívejme se nyní na výdaje státního rozpočtu České republiky na konkrétních číslech z roku 2016, které ukazují následující grafy. Rozpočtové výdaje jsou uvedeny ve třech nejběžněji používaných rozděleních (druhovém, odvětvovém, odpovědnostním), které byly diskutovány v předchozí části. Na prvním grafu (graf 2) je rozpočet zobrazen podle jednotlivých kapitol (odpovědnostní členění). Jak je na první pohled patrné, zdaleka největší část z rozpočtu čerpalo ministerstvo práce a sociálních věcí (44 %), následováno všeobecnou pokladní správou, ministerstvem školství, vnitra a výdaji na správu státního dluhu. Jsou to právě výdaje v těchto kapitolách, které z většiny naplňují definici mandatorních nebo kvazimandatorních výdajů.

Pod kategorií všeobecné pokladní správy patří různé výdaje, pro rok 2015 to byly například finanční prostředky k zajištění kapacit Vězeňské služby, zvýšení platů v organizačních složkách a příspěvkových organizacích, doplnění strategických potravinových zásob České republiky nebo kapitálové posílení Exportní garanční a pojišťovací společnosti. Tyto výdaje jsou využívány ve chvíli, kdy se ukáže, že rozpočtovaná výše nezbytných výdajů se ukázala jako nedostačující. Tyto výdaje jsou v drtivé většině financovány na vrub ostatních rozpočtových kapitol (jedná se tedy o přesuny v rámci rozpočtu).

Graf 3: Výdaje státního rozpočtu – sektorové dělení



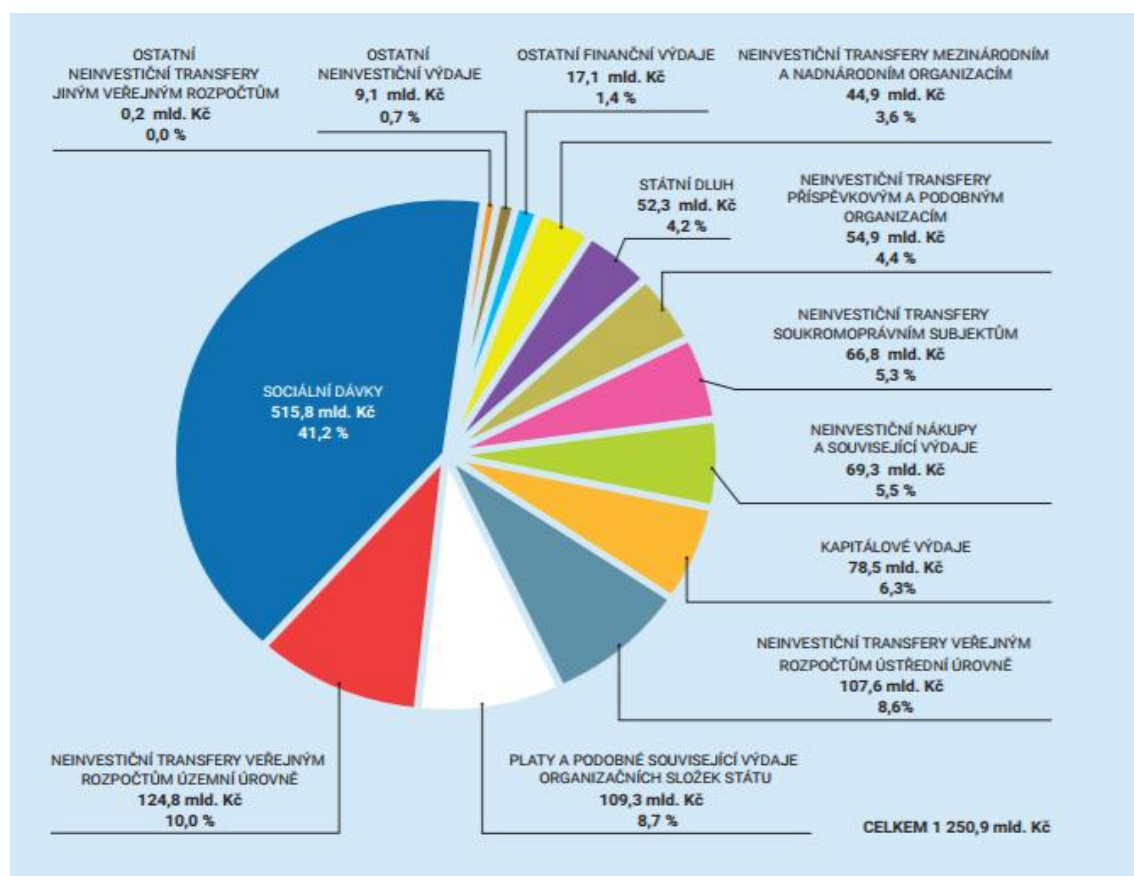
Zdroj: Státní rozpočet 2016 v kostce, Ministerstvo financí, 2016

Pokud se zaměříme na rozpočtové výdaje z pohledu jednotlivých sektorů ekonomiky (graf 3), vidíme, že zdaleka největší část rozpočtu, celých 569 mld. Kč (cca 46 % celkových výdajů), putovala na sociální věci a politiku zaměstnanosti. Tento fakt koresponduje s podobně významnými výdaji kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí a dále potvrzuje, že výdaje na důchodové pojištění jsou v případě České republiky zdaleka nejvýznamnější rozpočtovou položkou.

Zároveň jde z drtivé většiny o výdaje mandatorní, což představuje problém, jelikož příjmy z důchodového pojištění tyto výdaje nejsou schopny pokrýt, a je tedy nutné tyto výdaje dotovat z ostatních rozpočtových příjmů. V roce 2016 byl tento přesah důchodových výdajů nad výnosy 30,7 mld. Kč. Následovaly výdaje na služby pro obyvatelstvo, územní rozvoj, kulturu, vědu a vzdělávání (268 mld. Kč), všeobecnou veřejnou správu a služby (144 mld. Kč), bezpečnost státu a právní ochranu, podporu průmyslu a zemědělství.

Poslední pohled na rozpočtové výdaje z pohledu druhu potvrzuje již známá fakta – největší částí rozpočtu tvoří sociální výdaje, následované transfery samosprávným celkům (232 mld. Kč), platy a dalšími výdaji pro organizační složky státu (109 mld. Kč), kapitálovými výdaji a neinvestičními nákupy a dalšími souvisejícími výdaji. Zbytek koláče je rozdělen mezi výdajové typy v objemu pěti a méně procent.

Graf 4: Druhové rozdělení výdajů státního rozpočtu



Zdroj: Státní rozpočet 2016 v kostce, Ministerstvo financí, 2016

Pohled na graf rovněž prozrazuje, jak nákladnou položkou jsou výdaje na správu státního dluhu. Ty představují 4 % celkových výdajů státního rozpočtu a jsou tedy významnější položkou, než výdaje na obranu, zemědělství nebo dopravu.

3.2.2. Příjmy státního rozpočtu

Příjmy státního rozpočtu jsou podobně jako výdaje taxativně vymezeny v zákonu č. 212/2000 o rozpočtových pravidlech:

- a) výnosy daní včetně příslušenství,
- b) pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti včetně penále,
- c) výnosy z podílu na clech, který je podle práva Evropské unie^{5a)} ponechán členským státům na úhradu nákladů spojených s jejich výběrem a výnosy ze sankcí a úhrad exekučních nákladů v celním řízení,
- d) příjmy z činnosti organizačních složek státu a odvody příspěvkových organizací,
- e) odvod zbývajícího zisku České národní banky,
- f) sankce za porušení rozpočtové kázně,
- g) správní a soudní poplatky,
- h) úhrady spojené s realizací státních záruk,
- i) příjmy z prodeje a nájmu majetku České republiky, se kterým hospodaří organizační složka státu, a příjmy z prodeje nemovitého majetku České republiky, se kterým hospodaří příspěvkové organizace; to neplatí pro příjmy z prodeje majetku České republiky nabytého darem a děděním [§ 48 odst. 2 písm. c)],
- j) splátky návratných finančních výpomocí poskytnutých ze státního rozpočtu,
- k) peněžní dary poskytnuté organizačním složkám státu použité v běžném rozpočtovém roce,
- l) výnosy z majetkových účastí státu,
- m) výnosy z cenných papírů, jejichž nákup byl realizován z prostředků státního rozpočtu,
- n) penále za neoprávněně použité nebo zadržené prostředky poskytnuté z Národního fondu,
- o) prostředky, které byly připsány nebo odvedeny na účty Národního fondu a nemohou být zařazeny mezi prostředky uvedené v § 37 odst. 1,

- p) prostředky získané od Národního fondu za prostředky vydané ze státního rozpočtu podle § 38,
- q) pokuty,
- r) další příjmy stanovené tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem.

Nejvýznamnější skupinou příjmů státního rozpočtu daňové příjmy. Do státního rozpočtu plyne největší část daňového výnosu, především z daní se stabilním výnosem. Jsou to:

- nepřímé spotřební daně, jako je daň z přidané hodnoty,
- daně z příjmu fyzických a právnických osob
- majetkové daně (darovací, dědická, etc.)

Další skupinu významných příjmů státního rozpočtu tvoří cla (případně dovozní či vývozní daně). Cla jsou platby charakteru veřejné jednorázově placené daně, které jsou vybírány z hodnoty zboží při přechodu státní hranice a jsou odváděny do státního rozpočtu. Cla (dovozní i vývozní) mají povahu nepřímé specifické selektivní spotřební daně, zpravidla uvalované na některé druhy zboží. (Vašica, 2007).

Další skupinu příjmů představují různé poplatky, především za soudní a správní úkony. Zatímco daně jsou vybírány na principu nedobrovolnosti, nenávratnosti a neekvivalence, u poplatků platí – nebo by alespoň mělo platit – že občan z této platby bude mít nějaký osobní prospěch, nejčastěji ve formě činnosti daného státního orgánu. (Vašica, 2007).

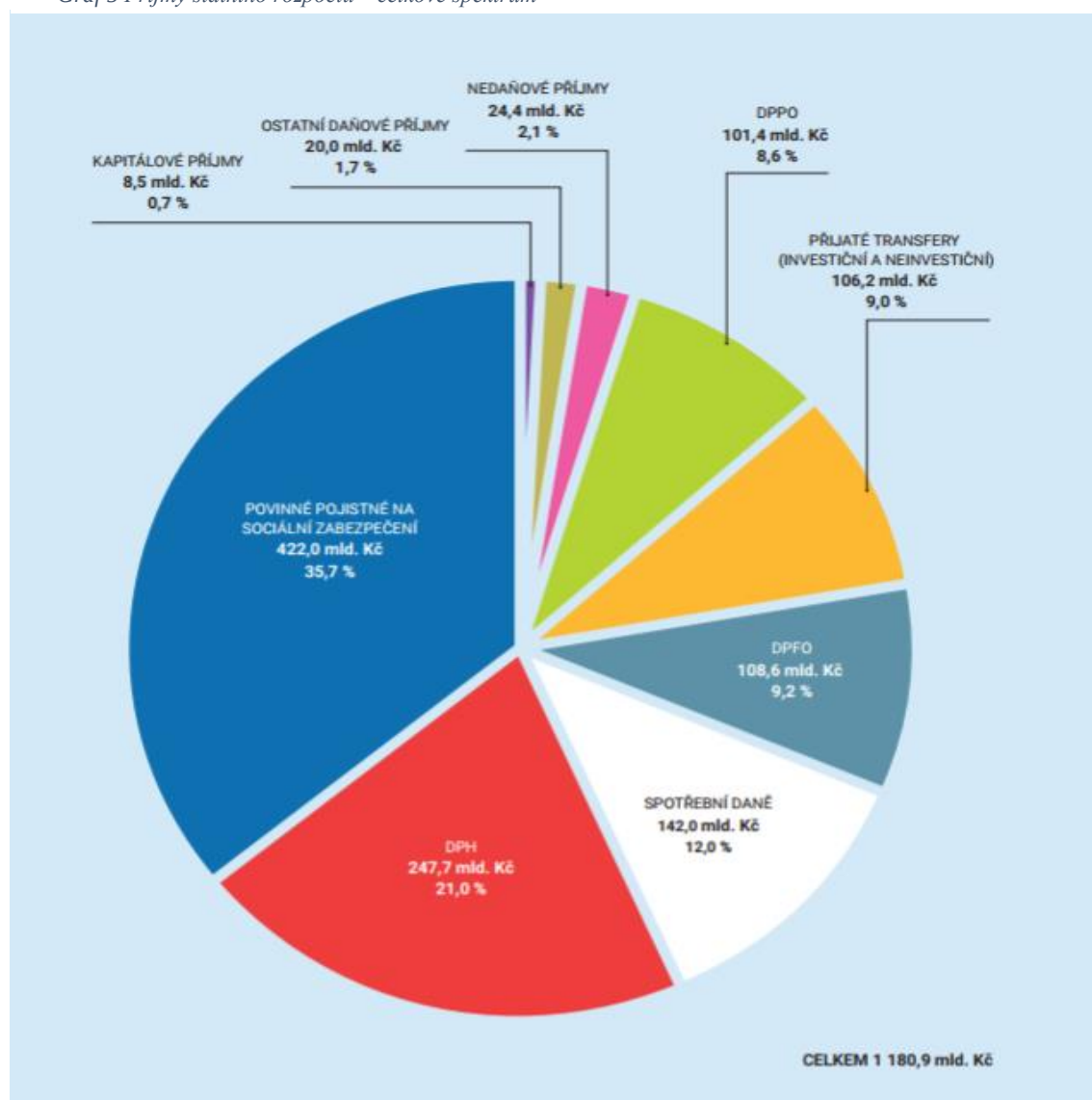
Čtvrtou a poslední významnou kategorií příjmů státního rozpočtu tvoří pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Takto získané příjmy představují v dlouhodobém horizontu přibližně 25% příjmů státního rozpočtu. (Vašica, 2007).

Podívejme se nyní na příjmy státního rozpočtu na konkrétních číslech z roku 2016. Ty jsou zobrazeny na grafech 5 a 6 dole. Jak vidíme, největší část příjmové strany rozpočtu v objemu 422 mld. Kč (35,7 %) tvoří pojistné na sociální zabezpečení, které má povahu daně (sociální a zdravotní pojištění se často označují jako kvazidaně). Až za ním nalezneme skutečné daně – z daně z přidané hodnoty plynulo do rozpočtu 248 mld. Kč (21 %), z daní z příjmu fyzických a právnických osob 210 mld. Kč (17,8 %) a ze

spotřebních daní 142 mld. Kč (12 %). Do přijatých transferů jsou započítány i získané prostředky z Evropské unie ve výši 32 mld. Kč.

Jak je zřejmé, sociální odvody jsou naprosto stěžejní složkou rozpočtu, což však sebou nese riziko v podobě prodražování pracovní síly (odvody se odvíjejí od mezd) a snižující se konkurenceschopnosti pracovní síly. Další významnou položkou jsou spotřební daně, často označované za daně z neřesti – jedná se o daně z cigaret nebo alkoholu.

Graf 5 Příjmy státního rozpočtu – celkové spektrum



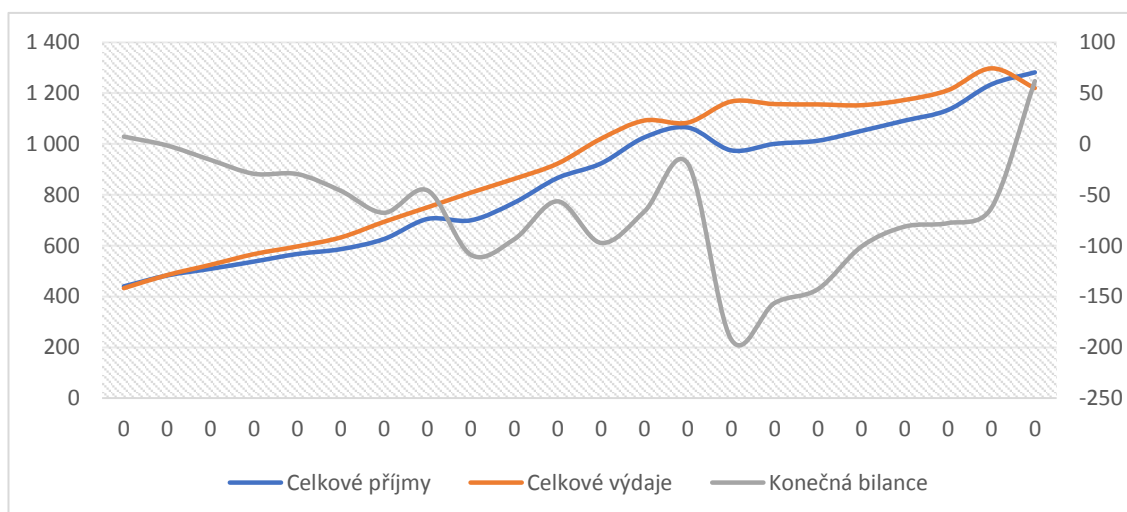
Zdroj: Státní rozpočet 2016 v kostce, Ministerstvo financí, 2016

3.3. Dlouhodobý vývoj příjmů, výdajů a deficitu rozpočtu ČR

Výdaje státního rozpočtu vykazují stabilně rostoucí trend. Kromě toho se zvyšuje podíl mandatorních výdajů státního rozpočtu, tj. těch výdajů, jejichž plnění má stát určené zákonem a patří mezi ně například starobní důvody, dávky nemocenského pojištění, dávky sociální péče a jiné. Jsou to právě tyto výdaje, které rozpočtové hospodaření zatěžuje nejvíce, neboť změna jejich objemu vyžaduje nutnost změny řady zákonných forem.

To by znamenalo přijmout řadu restriktivních opatření, které by byli politicky nepopulární, a vskutku žádná vláda se k restrikci mandatorních výdajů neodhodlala. Tato skutečnost napovídá, že lidský element hraje ve zvyšujících se výdajích státního rozpočtu zásadní roli, neboť žádný politik nechce riskovat případnou prohru v dalších volbách.

Graf 6 Vývoj příjmů, výdajů a deficitu veřejného sektoru ČR



Zdroj: OECD Database, 2017

Tabulka 3 Vývoj příjmů, výdajů a deficitu státního rozpočtu ČR

v mld.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Celkové příjmy	440	483	509	537	567	586	626	705	700	769	866
Celkové výdaje	433	484	525	567	597	632	694	751	809	863	923
Konečná bilance	7	-2	-16	-29	-30	-46	-68	-46	-109	-94	-56
v mld.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Celkové příjmy	923	1 026	1 065	975	1 000	1 013	1 051	1 092	1 134	1 235	1 282
Celkové výdaje	1 021	1 092	1 084	1 167	1 157	1 156	1 152	1 173	1 212	1 297	1 220
Konečná bilance	-97	-66	-19	-192	-156	-143	-101	-81	-78	-63	62

Zdroj: Zákony o státním rozpočtu za jednotlivé roky, vlastní úprava

Z grafu 7 a k němu přiložené tabulky 3 nahoře můžeme vidět vývoj příjmů, výdajů a deficitu státního rozpočtů za posledních 21 let. Rostoucí trend výdajů je jasně zřetelný, co je však důležité a z grafu jasně patrné, je fakt, že výdaje státního rozpočtu, kromě roku 2016, soustavně přesahovaly příjmy, a to nezávisle na externích faktorech, jako je politika vládnoucí strany či ekonomický růst. Z následujících tabulek je patrný výše zmiňovaný růst mandatorních výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu. Jak vidíme, jejich podíl vzrostl ze 44,76 % 1995 na 56,52 % v roce 2016, nárůst o 12 procentních bodů.

Tabulka 4 Vývoj mandatorních výdajů 1995-2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Celkové výdaje stát. rozp.	432,7	484,4	524,7	566,7	496,9	632,3	693,9	750,7	808,7	862,9	922,8
Mand. výdaje ze zákona	184,5	225,8	260,2	285,4	304,7	331,9	351,5	377,0	401,3	418,3	425,1
Ostatní mandatorní výdaje	9,2	4,9	6,4	14,2	6,0	4,0	3,0	5,5	25,3	34,9	46,7
Mandatorní výdaje celkem	197,7	230,8	266,6	299,6	310,7	335,9	354,5	382,5	426,6	453,2	471,7
Podíl MV na výd. st. roz. (%)	44,76	47,64	50,81	52,86	52,05	53,13	51,09	50,95	52,75	52,52	51,12

Zdroj: Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995, Parlamentní institut, 2015

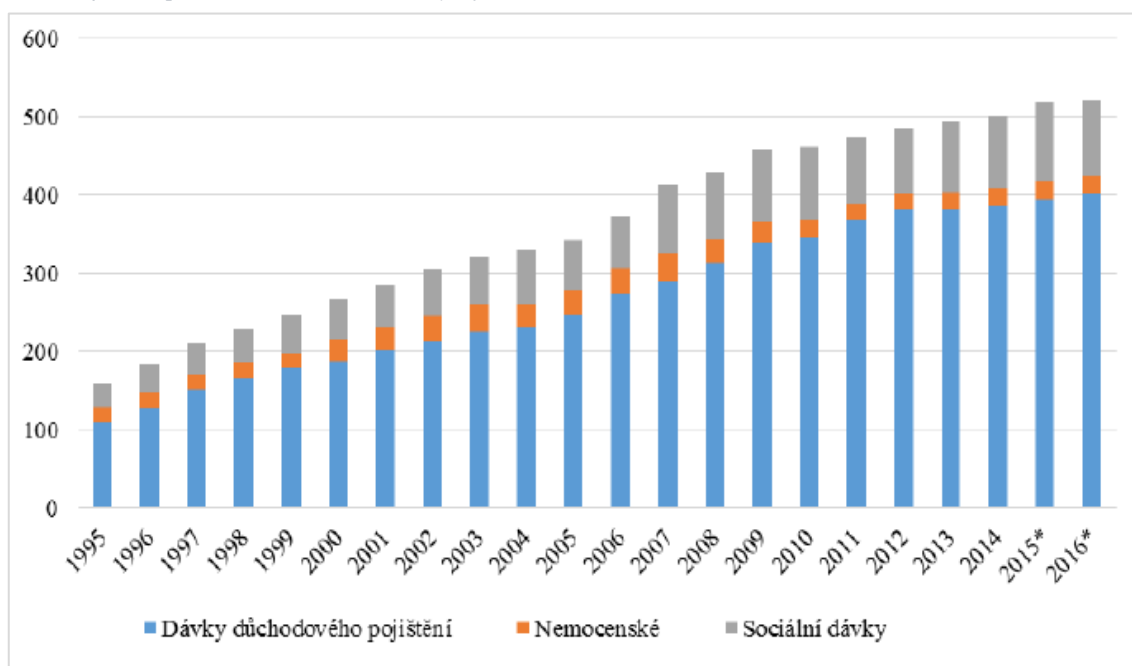
Tabulka 5 Vývoj mandatorních výdajů 2006-2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*
Celkové výdaje stát. rozp.	1020,6	1092,3	1083,9	1167,0	1156,8	1155,5	1152,4	1173,2	1211,6	1218,5	1250,9
Mand. výdaje ze zákona	473,7	519,0	545,2	585,0	589,1	604,5	613,7	628,3	640,3	667,8	661,8
Ostatní mandatorní výdaje	49,5	35,5	36,6	36,9	39,0	48,2	39,7	42,9	44,8	45,1	46,3
Mandatorní výdaje celkem	523,2	554,5	581,8	622,0	628,1	652,7	653,4	671,2	685,1	712,9	708,2
Podíl MV na výd. st. roz. (%)	51,26	50,76	53,67	53,30	54,30	56,49	56,70	57,22	56,54	58,51	56,62

Zdroj: Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995, Parlamentní institut, 2015

Největší část, téměř 75 % mandatorních výdajů, tvoří sociální transfery. V roce 1995 představovaly dokonce téměř 83 %. Více než polovina sociálních transferů je tvořena dávkami důchodového pojištění. Dalšími složkami sociálních transferů jsou dávky nemocenského pojištění, sociální dávky (patří tam např. státní soc. podpora, podpora v nezaměstnanosti, ostatní soc. dávky apod.) a podpory v nezaměstnanosti.

Graf 7 Kompozice růstu mandatorních výdajů



Zdroj: Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995, Parlamentní institut, 2015

Vývoj podílu dávek důchodového pojištění na mandatorních výdajích téměř kopíruje vývoj podílu sociálních transferů na mandatorních výdajích. Jejich změna je nejvíce ovlivněna právě změnou výdajů státu na důchody.

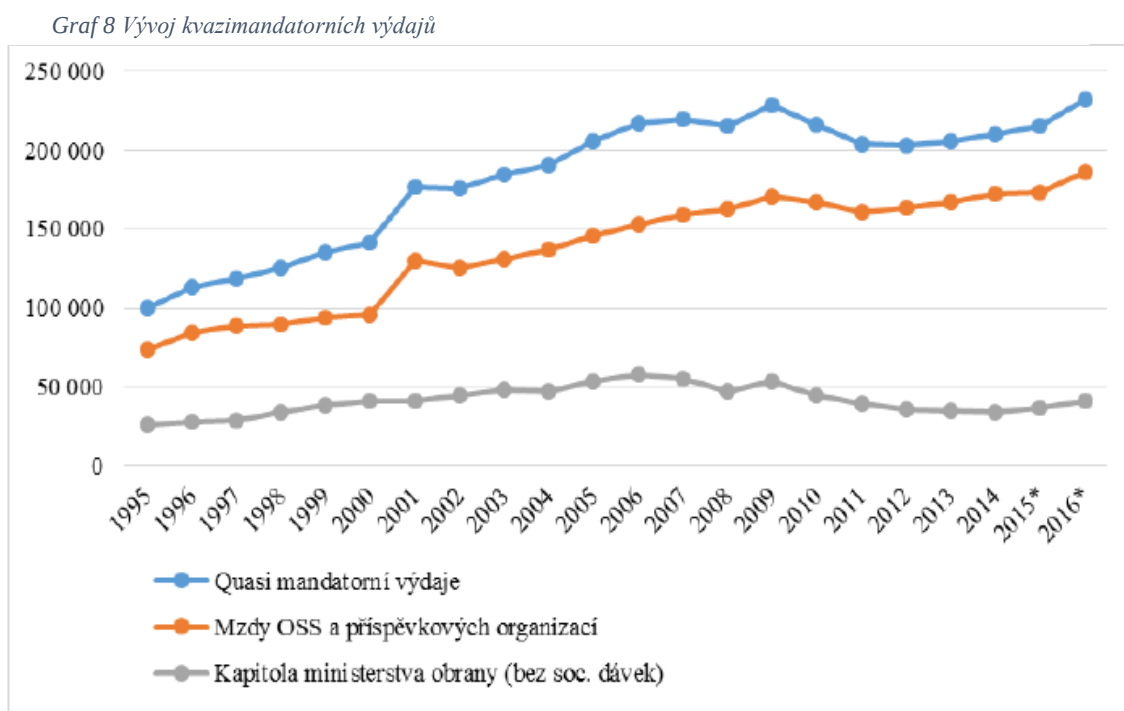
Největší podíl na růstu objemu mandatorních výdajů mají výdaje na dávky důchodového pojištění. Důvodem je především pravidelné navyšování důchodů, od roku 2003 zavedené jako automatické. Od tohoto roku došlo také k upřesnění způsobu zvyšování důchodů a propojení mezi růstem cen, mezd a navyšováním důchodů. Předchozí úprava udávala pouze minimální výši valorizace důchodů a poskytovala tak vládě větší flexibilitu. Podle v současnosti platné právní úpravy je výše valorizace důchodů určena procentem v závislosti na růstu cen a růstu mezd. Následné úpravy způsobů valorizace proběhly v letech 2011, 2012 a 2014.

První, v roce 2016, byla součástí větší změny systému důchodového pojištění, která však neměla vliv na celkovou výši výdajů státního rozpočtu. Podle další změny zákona z roku 2012⁷ se v období let 2013 až 2015 pro určení procenta zvýšení penzí měla použít pouze jedna třetina přírůstku indexu spotřebních cen, s cílem snížit tempo růstu důchodů. Ke zrušení tohoto ustanovení došlo v roce 2014 s tím, že pro zvýšení důchodů od ledna 2015 se použilo přechodné ustanovení. Výše prostředků na dávky důchodového pojištění

v roce 2013 a 2014 tak vzrostla pouze minimálně a jejich procentuální podíl na mandatorních výdajích v tomto období poklesl.

3.3.1. Kvazimandatorní výdaje

Součástí tzv. kvazimandatorních výdajů jsou především mzdy zaměstnanců organizačních složek státu a příspěvkových organizací, kapitola ministerstva obrany a také výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti, investiční pobídky nebo platy duchovních, které se již ale pohybují v nižších částkách. Od roku 2009 kvazimandatorní výdaje až do roku 2012 klesají, a to především kvůli úsporné rozpočtové politice a snaze o snižování schodků rozpočtů. Dochází jak ke snižování mezd a počtu zaměstnanců ve státní správě, tak ke snížení výdajů na obranu (Smetanková, 2015).



Zdroj: Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995, Parlamentní institut, 2015

Jak můžeme pozorovat na grafech, mandatorní a kvazimandatorní výdaje od roku 1995 téměř neustále rostly a byly hlavním motorem růstu celkových výdajů rozpočtu. Právě tyto výdaje jsou nejnáchylnější k tzv. efektu západky. Ten říká, že pokud dojde z nějakého důvodu ke zvýšení rozpočtových výdajů, toto zvýšení v systému už zpravidla zůstává a není zrušeno. Pokud jsou tedy během např. hospodářské krize zavedená opatření pro podporu hospodářství, po jejím odeznění tato opatření zůstávají a nejsou odstraněna.

Během krize je využití fiskálních nástrojů na podporu ekonomiky velice atraktivní, neboť představují nástroj jak získat politické body – politik se před veřejností jeví vždy dobře, když prezentuje, že problém řeší. Odbourání tohoto opatření v pokrizové době je však politicky velmi drahé – je možné, že na opatření jsou existenciálně závislí lidé či podniky a není politická vůle takovou situaci měnit.

Typickým příkladem efektu západky jsou dotace na podporu fotovoltaických elektráren. Ty sice nebyly zavedeny jako protikrizové opatření, ale jako nástroj podpory obnovitelné energie, nicméně princip je stejný. Díky státním příspěvkům se z podnikání s fotovoltaikou stal velice výhodný byznys, protože stát garantoval podnikům příznivou výkupní cenu a další benefity, které navíc byly garantovány na předem stanovenou dobu. Bez nich by bylo takové podnikání nerentabilní a rozmach tohoto odvětví by nenastal.

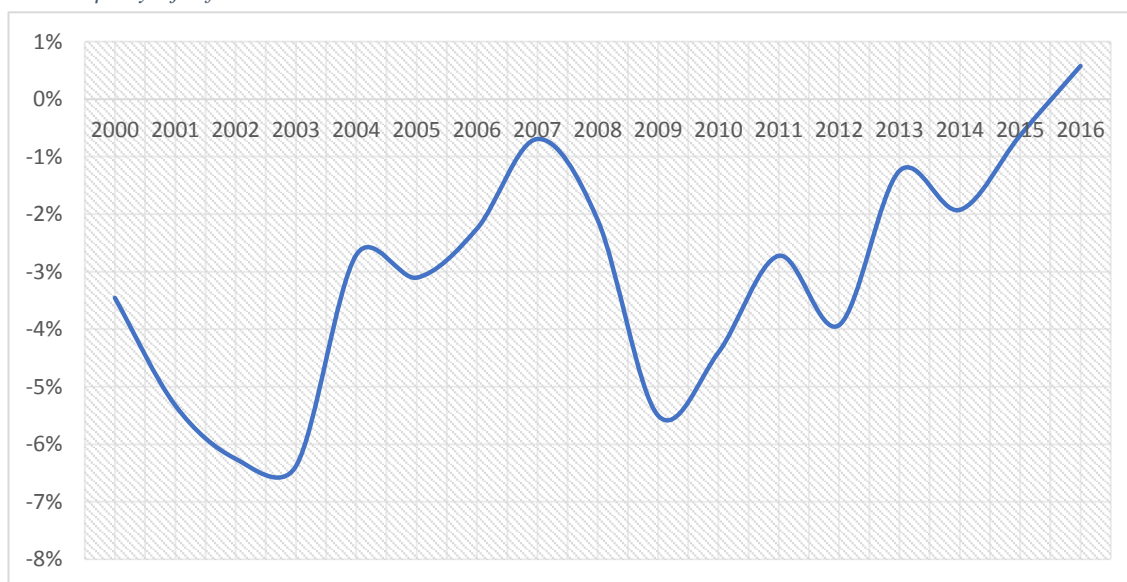
Pejorativně řečeno, tato podpora byla pro byznys s fotovoltaikou dopingem, který mu umožňoval dosahovat daleko lepších výsledků, než na které by doopravdy mohl. Odnětí a zrušení těchto dotací a benefitů se však v pozdějších letech ukázalo jako politicky problematické – vzniklo celé odvětví, které na nich bylo závislé, mnoho zaměstnanců díky nim našlo práci a už jen navrhnutí omezení podpory vyvolávalo hrozby žalob.

Hypotéza efektu západky byla testována ve studii Z. Hercowitze a M. Strawczynskiho *Cyclical Ratcheting in Government Spending: Evidence from the OECD* (2002), přičemž autoři na základě výzkumu odhadují, že efekt západky se podílí na nárůstu výdajů státního rozpočtu jako podílu na HDP zhruba dvěma 2 procenty HDP. Jinými slovy samotný politický proces veřejného rozpočtování v sobě z institucionálního hlediska nese tendenci k perpetuálnímu navyšování státních výdajů.

3.4. Deficit

Vývoj deficitu ČR jde v ruku v ruce s vývojem výdajů a příjmů a je jejich logickým vyústěním. Jak jsme diskutovali, veřejné České republiky jsou už od poloviny devadesátých let stabilně schodkové. Tuto skutečnost zobrazuje i následující graf 10. Na něm můžeme vidět vývoj deficitu České republiky vyjádřeného v procentech HDP od roku 2000, ze kterého je schodkový trend jasně patrný. Nejhoršími roky z pohledu deficitu veřejných financí byly roky 2003 a 2009, kdy schodek rozpočtu dosáhly 6 a 4,5 procenta HDP, zatímco fiskálně nejlepšími roky byly roky 2007, kdy vrcholila tehdejší konjunktura a rok 2016, kdy se státní rozpočet poprvé od devadesátých let dostal do přebytku.

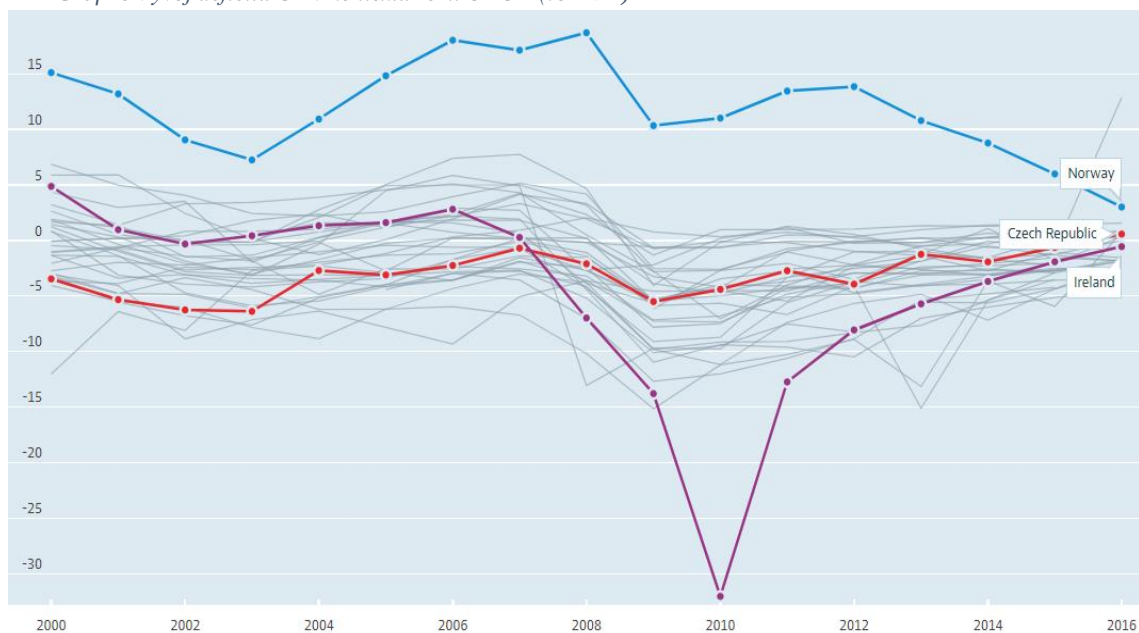
Graf 9 Vývoj deficitu ČR v % HDP



Zdroj: Světová banka, databáze, 2017

Podívejme se nyní na české deficity v širším světovém kontextu, který nám poskytne graf číslo 11. Tento graf zobrazuje vývoj výsledků hospodaření státního rozpočtu v zemích OECD a jak můžeme vidět, trend, který pozorujeme v České republice, lze až na několik výjimek identifikovat i v ostatních zemích – zhoršené hospodaření veřejných financích v roce 2003, zlepšení v roce 2007 během vrcholu globální ekonomické konjunktury a propad v roce 2009 při začátku světové krize.

Graf 10 Vývoj deficitů ČR v kontextu zemí OECD (% HDP)



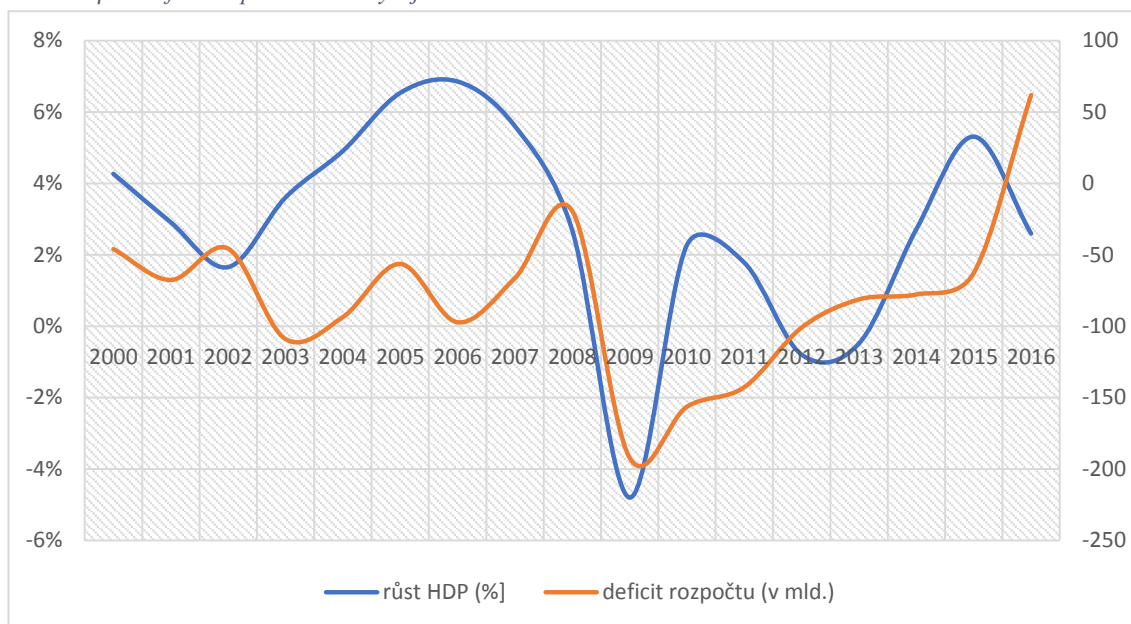
Zdroj: OECD databáze, 2017

Je pozoruhodné, že tento trend lze pozorovat i u Norska, které jako jediná země sice dokázala během sledovaného období konzistentně produkovat rozpočtové přebytky, převážně díky těžbě ropy v přílehlých mořích, nicméně trend byl podobný jako u ostatních zemí. Dále je důležité povšimnout si, že chronické rozpočtové deficity jsou problémem, který se týká drtivé většiny států vyspělého světa, navzdory geografickým, politickým a demografickým rozdílům. Zdá se tedy, že příčiny je nutné hledat jinde, než v oblastech, které media a politici obvykle zmiňují - hospodářský růst/pokles, daňová kriminalita, neefektivita výběru daní či ideologie vládnoucí politické strany. Podívejme se nyní na některé tyto argumenty v detailu.

První argument, který je nejčastěji zmiňován při vysvětlování schodku veřejných finance je nepříznivý vývoj hospodářství. Není pochyb, že příjmy rozpočtu jsou s hospodářským růstem silně korelovány. Jak jsme diskutovali v předchozích kapitolách, zdaleka nejdůležitější příjmovou položkou rozpočtu jsou daně a odvody na sociální a zdravotní pojištění (86 % z celkových příjmů rozpočtu v roce 2016), tedy veličiny silně ovlivněné hospodářským vývojem, neboť se vypočítávají z příjmů ekonomických subjektů nebo z jejich spotřeby. V dobách hospodářského poklesu lze tedy očekávat pokles příjmů státního rozpočtu až do situace, kdy se státní rozpočet ocitne ve schodku.

Graf 12 ukazuje vztah mezi vývojem hrubého domácího produktu České republiky a jejím rozpočtovým schodkem a korelace těchto dvou veličin je jasně patrná. V obdobích konjunktury dosahoval státní rozpočet podstatně lepších výsledků než v době hospodářského poklesu. Graf však nevysvětluje, proč je rozpočet ČR chronicky schodkový. V letech se silných ekonomickým růstem byl deficit zpravidla nižší, v letech krizových naopak vyšší, stále však mluvíme o deficitu.

Graf 11 Deficit rozpočtů ČR vs. vývoj HDP



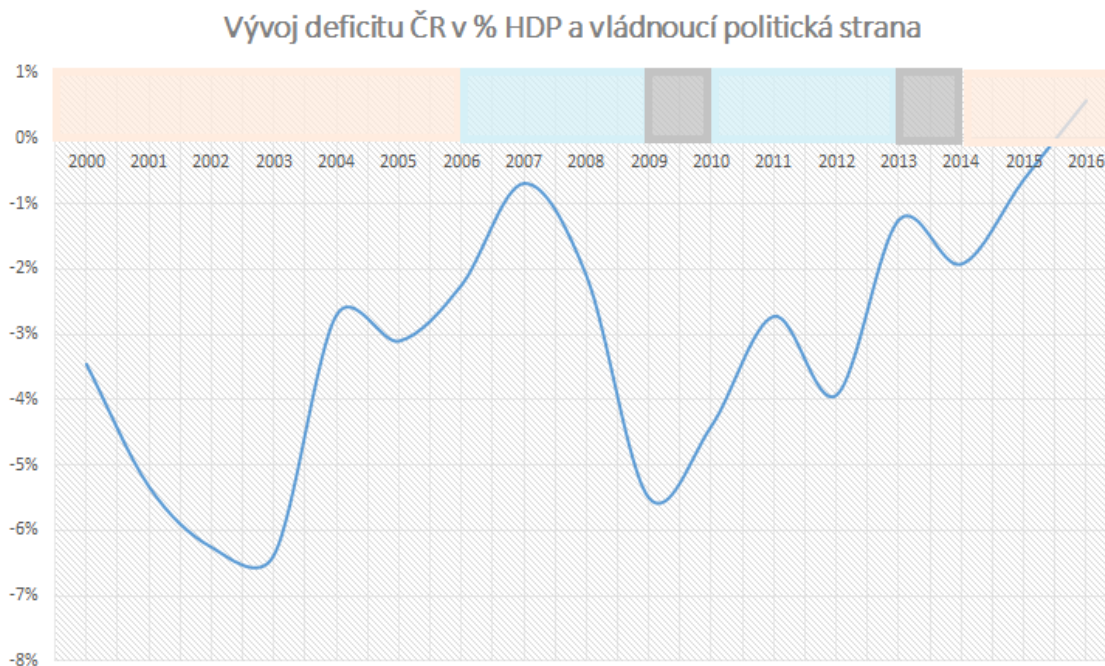
Zdroj: Světová banka, databáze, vlastní zpracování

Keynesiánské pravidlo dynamicky vyrovnaného rozpočtu říká, že rozpočtové schodky vyprodukované během hospodářských krizí by měly být kompenzovány rozpočtovými přebytky v dobách hospodářského růstu. Taková situace zde však nenastává – rozpočet je schodkový nezávisle na hospodářském vývoji. Hospodářský vývoj, jak se ukazuje, rozpočtové deficity buď prohlubuje nebo zmírňuje, ovšem není jejich prvotní příčinou.

Dalším častým argumentem pro vysvětlení schodkovosti rozpočtů je politické „zabarvení“ vlády. Očekávali bychom, že levicové vlády budou aplikovat uvolněnější fiskální politiku a tendence k deficitům u nich bude větší, zatímco strany pravicového spektra se budou soustřeďovat na zmenšování vlivu státu a rozpočtovou disciplínu a během jejich vlád by tedy schodky měli být nulové (vyrovnaný rozpočet) či by měl být

rozpočet v přebytku. Graf nahoře vizualizuje období, kdy v České republice byla vládnoucí stranou strana levicová (ČSSD, vyznačeno oranžovou barvou), pravicová (ODS, vyznačeno modrou barvou) nebo tzv. úřednická (šedá barva) a dává jej do souvislosti s vývojem výsledku státního rozpočtu.

Graf 12 Vývoj deficitu ČR a vládnoucí politická strana



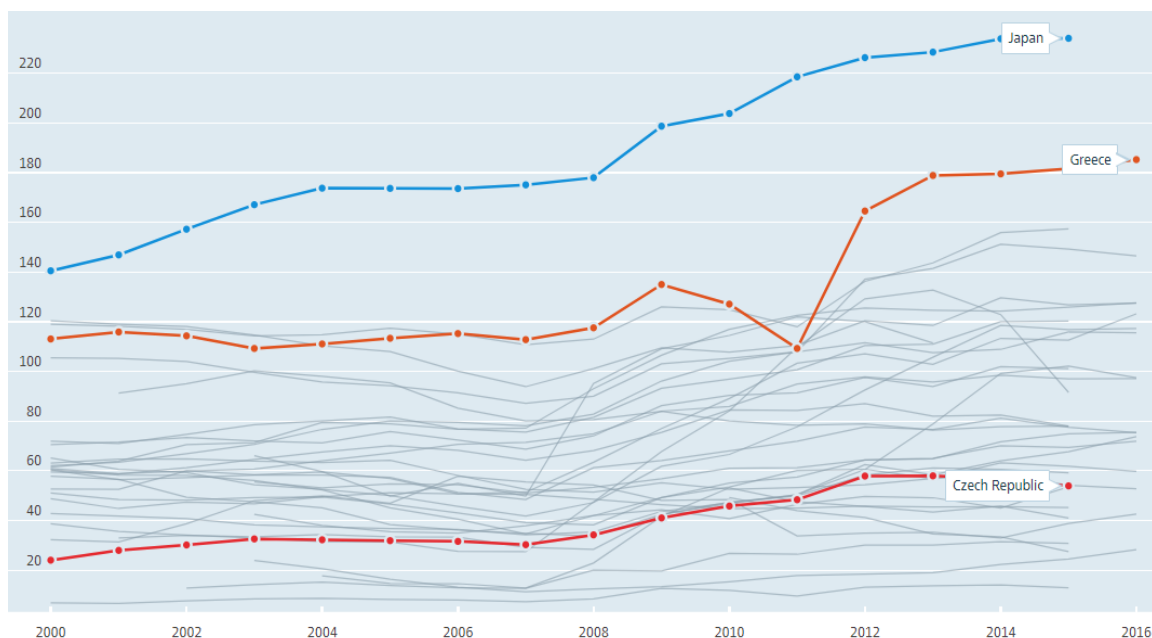
Zdroj: Světová banka, databáze, vlastní zpracování

Všimněme si, že za vlád ČSSD Miloše Zemana (1998-2002), Vladimíra Špidly (2002-2004), Stanislava Grosse (2004-2005) a Jiřího Paroubka (2005-2006) dosáhl rozpočet rekordně záporného výsledku hospodaření 6,5 procenta HDP v roce 2003, nicméně rovněž za vlády ČSSD, v roce 2016, dosáhl rozpočet (po dvou dekadách) rozpočtového přebytku.

Vládě Mirka Topolánka v roce 2007 se podařilo dosáhnout téměř vyrovnaného rozpočtu, kdy schodek činil půl procenta HDP, nutno ale zmínit, že se tak stalo v prostředí konjunktury světové ekonomiky, která se v České republice projevila růstem HDP přes 6 procent. Rozpočtového přebytku v roce 2016 byl dosaženo v podobné situaci, kdy se světová ekonomika vzpamatovala z hospodářské krize a Česká ekonomika rostla tempem kolem 3 %. Ukazuje se tedy, že rozpočtový deficit není příliš závislý ani na ideologickém založení vládnoucích politických stran.

Chroničnost deficitů veřejných financí není, jak jsme si už ukázali na grafu č. 10 problémem jen České republiky, ale stejný trend nalezneme i v ostatních zemích vyspělého světa. To dokumentuje i vývoj celkového státního dluhu jako podílu na HDP v zemích OECD na grafu 13. Barevně zvýrazně země – Japonsko a Řecko, jsou v této kategorii na předních dvou místech, přičemž Japonský veřejný dluh je z hlediska své výše možno zařadit do speciální kategorie. Přesahuje totiž přes dvojnásobek Japonského HDP, nicméně díky jeho struktuře, kdy je dluh držen z drtivé většiny domácími subjekty, se nemuselo Japonsko potýkat s problémy, kterým musely čelit evropské ekonomiky v čele s Řeckem.

Graf 13 Vývoj státního dluhu v zemích OECD



Zdroj: OECD databáze, 2017

Nejdůležitější informace, kterou graf podává, se skrývá ve vývoji jednotlivých křivek, které reprezentují státní dluh ekonomik OECD. Všimněme si, že všechny křivky ve sledovaném období vykazují roustoucí trend nezávisle na tom, zda jde o asijskou či evropskou zemi, zda je členem eurozóny či nikoliv nebo zda hospodářství zažívalo konjunkturu nebo krizi. Během posledních patnácti let rostl státní dluh (jako podíl na HDP) ve všech sledovaných zemích.

Znakem, který mají tyto země společné, je politický proces tvorby rozpočtu. Všechny tyto země disponují voleným parlamentem, který na návrh vlády schvaluje státní

rozpočet. Tento návrh je však produktem vyjednávání jednotlivých úředníků a ministrů, a je tedy motivován jejich osobními preferencemi, názory, ambicemi a cíly. Pro pochopení fenoménu deficitních veřejných financí v České republice je proto nutné zkoumat právě tuto oblast.

4. Rozpočtový deficit a teorie veřejné volby

Ekonomická věda tradičně pracuje s konceptem homo economicus, racionálního agenta, který maximalizuje svůj užitek. Naopak politologie definuje člověka politického jako jedince, který sleduje veřejný zájem. V tradičním pojetí tak byla vláda exogenní činitel, který se snaží maximalizovat veřejné blaho. Revoluce přišla až s teorií (či školou) veřejné volby, která přišla s hypotézou, že politický a ekonomický člověk může být jeden a ten samý.

Její počátky se datují kolem začátku padesátých let dvacátého století a katalyzátorem jejího vzniku, tak jako v případě dalších ekonomických teorií byla světová hospodářská krize. Mezi její nejvýznamnější představitele patří Kenneth Arrow, James Buchanan nebo Gordon Tullock. Představitelé školy veřejné volby aplikovali metodu tradiční ekonomie na politické rozhodování a chování. Politický prostor vidí jako trh, kde voliči poptávají politické statky (například míru zdanění, zabezpečení nebo rovnost žen a mužů) a politici se tuto poptávku snaží uspokojit.

Politici se podle této teorie chovají tak, aby si zajistili pokračování ve funkci. To představovalo v tehdejší době revoluční myšlenku, neboť byla v příkrém rozporu s tehdejším ekonomickým pojetím politika, coby altruisticky jednajícího agenta, který maximalizuje veřejný užitek. Politik naopak jedná (tak jako každý člověk), především ve vlastním zájmu. Charakteristickým znakem „člověka politického“ je orientace na krátký časový horizont. Protože politici fungují v časově omezeném funkčním období, kroky které maximalizují krátkodobý užitek voličů, mu spíše zajistí jejich přízeň, než kroky dlouhodobé, jenž se mohou projevit až dlouho poté, kdy politikovi skončí funkční období.

Lze to vidět na příkladu reformy důchodového systému České republiky, který je při současném demografickém trendu neudržitelný. Systém je založen na principu PAYG, a pro jeho fungování je třeba, aby se zvyšoval poměr ekonomicky aktivního obyvatelstva na celkovém obyvatelstvu země, přičemž současný trend je přesně opačný – přibývá

obyvatel v důchodovém věku a stále ubývá těch, kteří na jejich důchody posílají odvody ve formě pojištění na sociální zabezpečení. Jak jsme viděli v předchozích kapitolách, důchody tvoří téměř polovinu výdajové stránky rozpočtu. Reforma tohoto systému by znamenala učinění nepopulárních kroků (zavedení soukromého spoření, snížení státních důchodů, apod.), které by občané pocítili okamžitě (tedy politický náklad by nastal „nyní“), ale benefity by se projeví až v řádu desítek let.

Podle teorie veřejné volby je právě orientace politiků na krátký časový horizont jednou z příčin chronického rozpočtového schodku. Buchanan (1977) například tvrdí, že veřejný dluh bude v oblasti veřejných financí všudypřítomným fenoménem, neboť politici jsou motivováni hradit veřejné výdaje dluhem, namísto zdaněním. Zdanění je totiž nepopulární a velmi zřetelný krok, který na obyvatelstvo dopadá okamžitě, zatímco náklady zadlužení se projeví až v budoucnu.

Politici mají dále motivaci utrácet za takové projekty, jejichž benefity jsou snadno prezentovatelné pro jejich voliče (zvýšení důchodů, dávek, platů státních zaměstnanců). Stavidla podobného chování byla podle Buchanana prolomena s nástupem Keynesiánství, které odstranilo do té doby nepsanou normu, že výdaje by měly být zhruba ohraničeny daňovými výnosy. Jak jsme již diskutovali v úvodu této práce, právě s nástupem Keynesiánství se dluhové financování stalo běžným nástrojem fiskální politiky.

Buchanan dále tvrdí, že splacení dluhu z dodatečných daní se setká s odporem těch, na které by daně mělo dopadnout, zatímco ti, kteří by ze splaceného veřejného dluhu benefitovali (budoucí generace) ještě ani nemusejí existovat a ti, kteří existují, by případnému splacení dluhu nepřikládali zdaleka takovou váhu, jak navýšení jejich čistého jmění pomocí dluhem vynancovaných výdajů. Z těchto důvodů podle Buchanana bude veřejný dluh permanentním fenoménem, nezávisle na tom, z jakého důvodu tento dluh původně vznikl.

4.1. Fiskální iluze

Na základě dřívějších prací Buchanana později stavěli další autoři, například italští ekonomové Alberto Alesina, Roberto Perotti nebo Andrea Passalacqua, kteří na téma vztahu veřejného dluhu a politického vyjednávání publikovali několik studií, jmenovitě

The political economy of budget deficits (1994), *Budget deficits and budget institutions* (1996) nebo *Political economy of government debt* (2015). Alesina a Passalacqua (2015) si ve své studii všimají všeobecného trendu zvyšujícího se veřejného dluhu mezi státy OECD, podobně jaky my v úvodu této práce. Perotti a Alesina se zamýšlejí, proč v demokraciích existují tendence k suboptimálním rozpočtovým politikám a jaké jsou výhody či nevýhody fiskálních pravidel, které by tyto tendence měli napravovat.

Jako první důvod ve své studii uvádí tzv. fiskální iluzi, jejíž koncept představili už v roce 1997 Buchanan a Wagner. Podle fiskální iluze voliči nejsou schopni pojmout koncept mezikasového fiskálního omezení vlády, a tudíž když, zejména kolem voleb, voliči vidí zvyšující se vládní výdaje nebo daňové úlevy, mají tendenci odměňovat stávající vládu, aniž by si uvědomily, že tyto fiskální výdaje budou muset být v budoucnu kompenzovány dodatečnými fiskálními příjmy (např. zvýšenými daněmi).

Fiskální iluze, spolu s Keynesiánskou doktrínou, která v krizi velí zvyšovat vládní výdaje pro stimulování agregatní, i na úkor dluhu, pak vede ke chronickým deficitům, protože tyto výdaje a dluhy nejsou v růstových letech řádně kompenzovány úsporami a zvýšenými příjmy. Perotti a Alesina dodávají, že fiskální iluze je přítomná zejména v relativně mladých demokraciích (jako například Česká republika), kde mají voliči relativně omezené informace a zkušenosti s volebním procesem.

4.2. Opotřebovávací válka

Dalším fenoménem, který přispívá ke konzervaci a navyšování veřejného dluhu je tzv. opotřebovávací válka (angl. *war of attrition*). Model, který roku 1991 sestavili Alesina a Drazen, předpokládá dvě stejně velké skupiny se stejně velkým příjmem v zemi, kde z nějakého důvodu došlo k šoku buď na straně příjmů, nebo výdajů, který vedl rozpočtovému deficitu. Skupiny stojí na opačných pólech politického spektra a nejsou schopny shodnout se na stabilizačních opatřeních, která by adresovala problém vzniknuvšího deficitu. Přesněji, nejsou schopny se domluvit na tom, jak si rozdělit náklady na tato opatření, protože každá ze skupin bude mít tendenci přesouvat břemeno nákladů na skupinu druhou.

Dojde tak k situaci, kdy se jedna skupina pokouší „přečkat“ skupinu druhou. Příkladem může být situace ve státech jižní Evropy, kde politické reprezentace, nezávisle

na složení vlády, roky odkládaly řešení dluhových problémů jejich rozpočtů a odsouvaly řešení tohoto problému na další vládu. Když však úroveň dluhu dosáhla kritické úrovně, musely strany, které byly u vlády reagovat a přijmout jak ekonomické tak politické náklady úsporných opatření. Jinými slovy, tyto strany prohrály tzv. opotřebovací válku, neboť politické náklady nic nedělání už byly vyšší než politické náklady úsporných opatření.

4.3. Problém sdílených fondů

Problém sdílených fondů je dalším možným vysvětlením zvyšujících se státních dluhů. Podle Perottiho a Alesiny (1994) političtí agenti plně neinternalizují daňová břemena plynoucí z jejich rozhodnutí o výdajích (tj. část tohoto břemena, nákladů, nesou ostatní jedinci), což vede k přílišnému nárůstu těchto výdajů. Jako příklad se uvádí zákonodárce, který prosadí výdajový program ve svém okrsku, přičemž financování tohoto programu padá na celý stát. Politici tak podle tohoto modelu podhodnocují existující příjmová omezení a utrácí více, než by v ideálním případě měli.

Na práci Alesiny a Perottiho později navázal Velasco (2000), když popsal vztah mezi vyjednáváním zákonodárců a státním dluhem. Velasco tvrdil, že existuje několik zájmových skupin, z nichž každá profituje z určitého druhu vládních výdajů. Každá z těchto je schopna ovlivnit vládní autority a prosadit si takovou úroveň transferů, která jim vyhovuje. Rovnovážným výsledkem je pak maximální možná úroveň státního dluhu, přičemž vláda je nucena vybírat dostatečné daně, aby tuto úroveň zadlužení profinancovala.

Teoretickým základem Velascovy teorie je fakt, že nejsou definována vlastnická práva pro podíl na výdajích plynoucí každé ze zájmových skupin; to co nespotřebuje jedna skupina, místo ní spotřebuje jiná, čili existuje motivace spotřebovávat na maximální možné úrovni. Jednotlivé skupiny plně neinternalizují náklady těchto veřejných výdajů, které jsou rozprostřeny mezi celou populaci, a tedy nastává situace podobná, jako v prvním případě. Místo geografického rozprostření nákladů jsou však v tomto případě náklady rozprostřeny mezi více různých skupin, z nichž žádná plně nenese veškeré náklady svého jednání.

Teorie smíšených fondů pak byla dále rozšířena na demokracie, jejichž rozpočet je sestavován vládou reprezentovanou více než jednou stranou, což je typický příklad České republiky. V takovém případě se problém sdílených zdrojů projeví už předtím, než se rozpočet dostane do legislativního procesu, jelikož každý z ministrů má snahu maximalizovat rozpočet svého rezortu, často pod tlakem úředníků daného rezortu. Jedním z důsledků je, že v takovém systému by ministr financí měl tvořit jakousi hráz proti přílišnému utrácení.

4.4. Byrokracie

V předchozím bodě jsme zmiňovali tlak úředníků na své ministerské nadřízené. Role byrokracie je ve škole veřejné volby hojně diskutované téma, avšak její vliv na implementaci rozpočtů nebyl blíže zkoumána (Perotti a Alesina, 2015). Úředník je z pohledu teorie veřejné volby jedinec, který se snaží maximalizovat svůj užitek snahou o zachování a zvyšování důležitosti (rozpočtu) svého úřadu. Zároveň úředníci disponují výraznou informační výhodou nad svými nadřízenými ministry – zatímco ministři se obvykle mění po každých volbách, úředníci zůstávají ve svých funkcích i po několik funkčních období.

Tato situace pak může snižovat manévrovací prostor, kteří politici při implementování reform či úsporných opatření mají, neboť jejich úředníci se vždy budou snažit ministra přesvědčit o potřebnosti jejich úřadu a zachovat tak status quo. V podstatě jde o jinou formu efektu západky, který jsme diskutovali v jedné z předešlých kapitol – jakmile úřad jednou existuje, je těžké jej zredukovat či zrušit. Tlak byrokratů tak představuje další z faktorů, které mohou ovlivňovat rozhodování politiků o rozpočtu a to navzdory institucionálnímu uspořádání, podle kterého se tvorba rozpočtu řídí.

4.5. Role institucí

Téma, které při studiu vztahu mezi politickým procesem a rozpočtovými deficity postupně nabývalo důležitosti, totiž role fiskální institucí. Tyto instituce jsou pravidla, procedury a zvyklosti, jimiž se řídí rozpočtový proces a fungují jako kontrolní mechanismus, kteří fiskální aktéři uvalují sami na sebe (Fabrizio a Mody, 2006). Cílem těchto pravidel je zvýšit celkovou kvalitu rozpočtového procesu. Jak jsme však viděli v páté kapitole, deficity a rosoucí zadlužení jsou problémem, který se vyskytuje téměř ve

všech zemích OECD, i v zemích s dlouhodobou demokratickou tradicí s rozvinutými institucemi. Musíme se tak ptát, zda samotné institucionální uspořádání není jedním z faktorů zodpovědných za růst zadlužení či zda politikům neumožňuje takový manévrovací prostor, který by neutralizoval jejich zamýšlený vliv.

Struktura institucí rozpočtového procesu tudíž může determinovat motivace a tedy i rozhodnutí, které politici při vyjednávání o rozpočtu provádějí. Nastavení fiskálních pravidel se odvíjí od typu vlády. Pro jednobarevné vlády je snaží dojít ke shodě nad prováděnou politikou, a tedy i podobou rozpočtu, protože je vzácné, aby si ministři ze stejné strany byli při hlasování zároveň tvrdými oponenty. V takové vládě je kritická role ministra financí, případně premiéra, který by měl mít motivaci plně internalizovat jak náklady, tak benefity navrhovaných opatření. Jinými slovy, koncentrace rozpočtové v moci do rukou premiéra či ministra financí by v jednobarevné vládě mělo vést k překonání problému sdílených zdrojů – zatímco každý ministr sleduje „dobro“ hlavně svého rezortu, premiér či ministr financí by měli sledovat „dobro“ celku (Hallerberg a von Hagen, 1999).

Z tohoto uvažování vycházel ve své práci i Franzese (1999), který ve své knize *Partially Independent Central Banks, Politically Responsive Governments, and Inflation*, vnímá nezávislou centrální banku jako instituci, která je schopna ovlivňovat politická rozhodnutí tak, aby prospívala celku a nikoliv pouze partikulárním politickým zájmům. Na těchto základech pak byl vystavěn koncept národních rozpočtových rad, nezávislých institucí, které by plnily ve fiskální politice podobnou funkci, jako plní centrální banky v politice monetární.

V případě vlády koaliční, která je, jak jsme již zmiňovali v kapitole 4.3, obvyklou formou vlády v České republice, však nemusí být idea silného ministra financí (ani premiéra) reálnou možností, protože koaliční partneři nemusí být (a obvykle nejsou) ochotní delegovat rozhodovací pravomoci na ministra z jiné strany. Hallerberg a von Hagen proto přicházejí s alternativním, smluvně založeným přístupem, kde si jednotlivé strany dohodnou programové (a rozpočtové) priority, které jsou pak nadřazeny zájmům jednotlivých ministrů. Typickým příkladem takové dohody jsou koaliční smlouvy, které mezi sebou vládoucí strany při formování vlády uzavírají. Role premiéra nebo ministra financí v takovém systému spočívá v monitoringu a vymáhání dohod.

5. Rozpočtový proces v České republice

Proces tvorby státního rozpočtu České republiky je specifický druh legislativního procesu zahrnujícího široký okruh činností, které se dělí do několika etap. Konkrétně se jedná o fáze sestavování a schvalování, fázi publikace, fázi hospodaření s rozpočtovými prostředky, fázi kontroly a fáze hodnocení rozpočtového hospodaření. Toto obecné rozdělení etap rozpočtového procesu je možné identifikovat jak u rozpočtu státního, tak i u rozpočtů územních, nicméně pro tuto práci je relevantní právě proces tvorby rozpočtu státního.

Právně je rozpočtový proces zakotven v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ze kterého bylo citováno v předešlé kapitole, nicméně vychází i z obecných předpisů o normotvorbě a předpisů o jednacích řádech zákonodárných orgánů, konkrétně v zákoně č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. Okrajově je státní rozpočet zmíněn v ústavě a to v čl. 42 odst. 1, jež stanoví, že vláda podává návrh státního rozpočtu.

5.1. Zásady rozpočtového procesu

Rozpočtové zásady představují určitý systém poznatků, zkušeností, které se nahromadily v průběhu historického vývoje státního rozpočtu a rozpočtového procesu, kterými se vyjadřují a odrážejí určité zákonitosti. Jde o aplikační pravidla, která se neuplatňují jen na nějaký typ řízení či v jeho rámci, ale na jeden subsystém finančního práva. Podle Hamerníkové (2010) jde o tyto zásady:

a) Zásada úplnosti

Státní rozpočet by měl pojmut všechny finanční transakce vlády a centrálních institucí. Vyžaduje, aby všechny příjmy a výdaje byly zachyceny v úplných částkách. Znamená to, že podle této zásady by rozpočet neměl být oslabován existencí mimorozpočtových fondů.

b) Zásada jednotnosti

Veškeré příjmy a výdaje procházejí státní pokladnou, kde jsou zároveň zaznamenávány účetně. Jsou tedy zachyceny v jediném dokumentu a jednotným způsobem. Od uplatnění této zásady se očekávala možnost seriózního posouzení finanční

situace státu, postupně se však začaly sestavovat rozpočty (mimořádné, dodatečné, doplňkové) se zdůvodněním, že příjmy a výdaje státního rozpočtu jsou tak mnohostranné a různorodé oproti minulosti, že je není možné v plném rozsahu soustředit v jednom dokumentu. Systém několika dílčích rozpočtů, uplatňovaný zejména v podmínkách decentralizace rozpočtové soustavy, je ve finanční teorii označován jako zásada rozpočtové plurality.

c) Zásada reálnosti a pravdivosti

Rozpočet by měl být sestavován na základě tzv. opatrnostního principu. Příjmová strana by měla být vnímána s pesimismem (raději volit horší variantu příjmů), zatímco požadavky na výdaje by měly být debatovány (nezvyšovat výdaje).

d) Zásada každoročního sestavování a schvalování

Přispívá k prohloubení parlamentní kontroly. Sestavování rozpočtu probíhá každoročně, hospodaření podle něho je povinné. Jednorocní období umožňuje lepší přehled o struktuře příjmů a výdajů státu. Rozpočtové období je v ČR podobně jako v dalších zemích shodné s rokem kalendářním. Termín schvalování rozpočtu by měl být stanoven tak, aby rozpočet byl projednán a schválen před začátkem rozpočtového roku.

e) Zásada dlouhodobé vyrovnanosti

Respektování této zásady považovalo se jako důležitý předpoklad „zdravého“ hospodaření státu i jednotlivých úrovní. Jde o klasickou zásadu finanční politiky státu (tzv. „zlaté pravidlo rozpočtové politiky“). Podle této zásady jsou výdaje státního rozpočtu sestavovány tak, aby se rovnaly příjmům. Na začátku 20. století byla tato zásada přijímána bezvýhradně. Postupně se od této zásady upouštělo a podle záměrů finanční politiky se začalo krátkodobě využívat přebytkové a zejména deficitní financování, v řadě zemí se začala ve státní rozpočtové politice uplatňovat zásada schodkovosti rozpočtu. To jsme diskutovali již v úvodu této práce.

f) Zásada přehlednosti

Jde o pevné stanovení věcné struktury rozpočtů, v rámci níž jsou logicky seřazeny a rozděleny příjmy a výdaje.

g) Zásada publicity

V minulosti označovaná také jako zásada zveřejnění či zásada veřejnosti, měla původně zabránit tajnému hospodaření vlády. O objemu a struktuře příjmů i výdajů každého veřejného rozpočtu se rozhoduje na příslušné vládní úrovni nepřímo veřejnou volbou. Uplatňuje se tak, že návrh státního rozpočtu se projednává v parlamentu a následně se zveřejňuje v podobě právní normy. Tato zásada umožňuje spolu se zásadou průhlednosti v demokratických zemích zabezpečit kontrolu ze strany občanů - voličů, tzv. občanskou kontrolu, umožnit zpětnou vazbu. Kvalitu občanské kontroly ovlivňují jak kvalita informací o rozpočtu, které má občan k dispozici, tak zájem občana.

h) Zásada efektivnosti, hospodárnosti a účinnosti

Stanovuje co nejefektivnější využití fiskálních prostředků. Znamená, že předem vyčleněný příjem slouží k financování určené potřeby - na krytí daného výdaje nebo účelovosti podle potřeb odvětví ve veřejném sektoru či území. Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna při plnění rozpočtu dbát, aby dosahovala maximálních příjmů a plnila úkoly hrazené státním rozpočtem nejhospodárnějším způsobem, aby efektivně využívala rozpočtových prostředků.

5.2. Etapy sestavování státního rozpočtu

Sestavování státního rozpočtu probíhá zpravidla v předešlém rozpočtovém roce, plnění rozpočtu běžném roce a závěrečná etapa – závěrečný účet – v následujícím rozpočtovém roce. Znamená to, že v každém rozpočtovém období probíhají zároveň práce na sestavování, plnění a uzavírání rozpočtu – je sestavován rozpočet na další rok, probíhá plnění aktuálního rozpočtu a vyhodnocování rozpočtu předešlého roku.

a) Fáze sestavování (vypracování)

Zpracováním návrhu zákona o státním rozpočtu jako takovém je pověřeno ministerstvo financí v součinnosti se správci kapitol, územními samosprávnými celky, dobrovolnými svazky obcí a státními fondy. Ministerstvo je ústředním orgánem státní správy pro státní rozpočet a celý proces vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu řídí. Ministerstvo stanovuje termíny, rozsah a strukturu údajů, které jsou nutné k sestavení návrhu zákona o státním rozpočtu. Tyto pokyny jsou závazné pro správce kapitol, státní fondy, územní samosprávné celky a jiné právnické a fyzické osoby, které požadují prostředky ze státního rozpočtu nebo poskytnutí státních záruk.

Ministerstvo financí dále sděluje správcům kapitol státního rozpočtu minimální objem celkových příjmů kapitoly státního rozpočtu, a také nepřekročitelný objem celkových výdajů kapitol, přičemž specifikuje výši výdajů na výzkum a vývoj a výchozí ekonomické parametry stanovených objemů. Existují také speciální pravidla pro případy mimořádných situací, jako je válčený stav, přičemž v těchto případech se vypracovává návrh mimořádného státního závěrečného účtu a návrh nouzového či válečného rozpočtu na zbytek období.

Na kapitoly Kanceláře prezidenta republiky, Parlamentu, Ústavního soudu a Nejvyššího kontrolního úřadu se vztahuje mimořádný režim, kdy návrh rozpočtu těchto kapitol vypracovávají správci jednotlivých kapitol nebo orgány Parlamentu, a to po projednání s ministerstvem, které poté návrhy zařadí do návrhu zákona o státním rozpočtu. V případě nesouhlasu vlády s návrhy rozpočtů těchto kapitol přechází zodpovědnost rozhodnutí o číselných údajích těchto kapitol rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny, a to do 15. září daného roku.

Celkové výdaje státního rozpočtu jsou stanoveny na základě částky střednědobého výdajového rámce, který je obsažen v usnesení Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu na běžný rok. Ministerstvo financí tuto částku rozdělí na výdaje státního rozpočtu a výdaje jednotlivých fondů. Takto určenou částku výdajů státního rozpočtu uvede v návrhu zákona o státním rozpočtu jako celkové výdaje tohoto rozpočtu (Peková, 2011).

b) Fáze schvalování

Postup schvalování návrhu zákona o státním rozpočtu je upraven v zákoně č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. Nejprve je návrh zákona o státním rozpočtu je předložen vládě ke schválení, a ta ho posléze odevzdá do rukou předsedy Poslanecké sněmovny, a to nejpozději tři měsíce před začátkem rozpočtového roku. Případné dodatky k návrhu mohou být předkládány nejpozději 15 dnů před schůzí Sněmovny, při kterém má dojít k prvním čtení zákona.

Návrh zákona je poté projednán rozpočtovým výborem Poslanecké Sněmovny. Státní rozpočet je schvalován ve třech čteních. První čtení zahajuje navrhovatel, po kterém vystoupí zpravodaj rozpočtového výboru. Následuje obecná rozprava, v níž se projednávají základní parametry návrhu státního rozpočtu, to znamená výše příjmů, výše výdajů, způsob vypořádání salda, celkový vztah k rozpočtům vyšších územních samosprávných celků a obcí a rozsah zmocnění výkonných orgánů. Nejsou tedy projednávány jednotlivé kapitoly, je hlasováno pouze o zmíněných základních údajích, které jsou buď schváleny, nebo jsou vládě doporučeny závazné změny. Návrh není možné zamítnout.

Jestliže jsou základní parametry návrhu zákona o státním rozpočtu schváleny, není možné je v průběhu dalšího jednání už měnit. To znamená, že základní rámec celkových příjmů a výdajů musí zůstat zachován. Jednotlivé kapitoly návrhu zákona jsou přikázány výborům, přičemž ty mohou navrhnout změnu pouze v kapitole státního rozpočtu, která mu byla přikázána. Je teda zřejmé, že právě tato fáze je z pohledu manipulace s příjmy a výdaji a vlivu na celkové saldo rozpočtu naprosto kritická.

Jednotlivé výbory poté předkládají Sněmovně svá usnesení, případně oponentní zprávy k jednotlivým kapitolám rozpočtovému výboru, který ja za účasti zpravodajů

výborů projednán a je k nim přijato usnesení nejméně 24 hodin před zahájením druhého čtení návrhu zákona. Ve druhém čtení se předkládají pozměňovací a jiné návrhy, jako například doprovodná usnesení a to v rámci tzv. podrobné rozpravy. V ní mohou poslanci předložit návrh na vrácení zákona o státním rozpočtu k novému projednání či návrh na zamítnutí zákona. Tyto návrhy rozesílá předseda Sněmovny všem poslancům. Obsah rozpočtu a jeho zdůvodnění (tzv. rozpočtové expozé) přednáší jménem vlády ministr financí.

Následující třetí čtení je možné zahájit nejdříve 48 hodin po skončení druhého čtení. Koná se rozprava, kde je možné navrhnout pouze opravu legislativně technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových, úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení. Na závěr třetího čtení Sněmovna hlasuje o pozměňovacích návrzích.

Poté se usnese, zda s návrhem zákona o státním rozpočtu vyslovuje souhlas. K vyslovení souhlasu s návrhem zákona o státním rozpočtu je třeba prostá většina hlasů poslanců. Prezident má právo přijatý zákon Poslanecké sněmovně vrátit spolu s odůvodněním, proč tak učinil. Pokud Sněmovna na vetovaném zákonu setrvá, zašle předseda Sněmovny zákon k podpisu předsedovi vlády.

Zákon o státním rozpočtu nabude platnosti dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů. V každoročně přijímaném zákoně o státním rozpočtu jsou obsaženy specifické právní normy, které jsou stanovením určitých předpokladů, jak by mělo hospodaření státního rozpočtu na příslušný rok vypadat. Jedná se především o stanovení celkových příjmů a výdajů státního rozpočtu, schodek nebo jeho způsob financování. Tyto normy se vztahují a aplikují pouze na jeden konkrétní rozpočtový rok.

Pokud není návrh zákona o státním rozpočtu schválen před prvním lednem rozpočtového roku nebo pokud vláda návrh zákona ve stanovené lhůtě Poslanecké sněmovně vůbec nepředloží, hospodaří se podle tzv. rozpočtového provizoria. Objem příjmů a výdajů se tak řídí podle hodnot schválených pro předchozí rozpočtový rok. Je nutné podotknout, že rozpočtové provizorium je zpravidla projevem politické krize a nastává zřídka. Schválení zákona naopak reprezentuje vyslovení souhlasu vládě, ze strany Poslanecké sněmovny, v rámci použití rozpočtových zdrojů na konkrétní úkoly a potvrzení, s jak velkými prostředky může vláda počítat (Peková, 2011).

c) Fáze publikace a fáze hospodaření s rozpočtovými prostředky

Fáze hospodaření začíná poté, co byl rozpočet úspěšně schválen Poslaneckou sněmovnou. Ministerstvo financí pak provede rozpis ukazatelů rozpočtu, tak, aby byl zajištěn včasný a řádný odvod všech rozpočtových příjmů a plynulé a hospodárné čerpání rozpočtových výdajů. Rozpočtové prostředky mohou být použity jen k těm účelům, pro které byly určeny. Ty jsou státním orgánům a organizacím poskytovány formou tzv. rozpočtového limitu.

Pojem rozpočtového limitu vymezuje rovněž zákon 218/2000 Sb. a to jako stanovenou výši výdajů v průběhu rozpočtového roku, do které je možné čerpat peněžní prostředky z výdajových účtů státního rozpočtu. Rozpočtové prostředky mohou být používány pouze pro účely, pro které byly určeny a k zajištění nerušeného chodu orgánu či organizace. Tyto limity jsou většinou aplikovány na období jednoho čtvrtletí a pozbývají platnosti 31. prosince běžného rozpočtového roku. Mezi subjekty oprávněné disponovat s prostředky státního rozpočtu řadíme zejména organizační složky státu a příspěvkové organizace řízené státem (Peková, 2011).

Organizačními složkami státu rozumíme:

- Ministerstva a jiné správní úřady státu,
- Ústavní soud,
- Soudy,
- Státní zastupitelství,
- NKÚ,
- Kancelář prezident republiky,
- Úřad vlády ČR,
- Kancelář Veřejného ochránce práv,
- Akademie věd ČR,
- Grantová agentura ČR,
- jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis nebo zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Organizační složka může čerpat prostředky na:

- běžné výdaje
- na platy zaměstnanců, ostatní platby za provedenou práci a pojistné,
- na systémově určené výdaje určené na financování konkrétního programu

d) Fáze kontroly

Fáze kontroly hospodaření státního rozpočtu je jednou z posledních fází rozpočtového procesu. V rámci tohoto kroku se kontrola zabývá buď technickou a právní správností rozpočtového procesu (formální kontrola) či hospodárností a dodržováním rozsahu a struktury státního rozpočtu (kontrola obsahová). Z pohledu načasování pak můžeme rozlišovat kontrolu v průběhu rozpočtového období nebo postrozpočtovou kontrolu, které probíhá po skončení rozpočtového období a ústí v sestavení tzv. státního závěrečného účtu.

Hlavním účelem kontroly v průběhu roku je zabránit zneužití příjmů či výdajů státního rozpočtu k jiným účelům a zabránit vzniku neplánovaného deficitu. Zaměřuje se zejména na oblast pokladního plnění rozpočtu a je realizována rozpočtovými orgány, které mají státní rozpočet na starosti.

Průběhu rozpočtového hospodaření má na starosti vláda a za plnění státního rozpočtu je odpovědná Poslanecké sněmovně. Základním výstupem je pololetní zpráva s hodnocením vývoje ekonomiky a plnění státního rozpočtu, kterou vláda předkládá Poslanecké sněmovně. Součástí této zprávy je dále hodnocení plnění rozpočtů územně samosprávných celků, vývoj státních finančních aktiv, stav státních záruk a vývoj státního dluhu. Zpráva rovněž obsahuje podrobnou analýzu dosavadního vývoje a výhled plnění od konce roku. Konečně, pokud by došlo k odchýlení od schváleného státního rozpočtu, obsahuje zpráva způsob, jakým by se zajistila stabilita rozpočtového hospodaření.

Ministerstvo financí průběžně hodnotí plnění státního rozpočtu a po uplynutí prvního a třetího kalendářního čtvrtletí tuto informaci předkládá vládě. Ta ji nejpozději do konce měsíce následujícího po uplynutí kalendářního čtvrtletí předloží rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny. Povinnost poskytnout údaje, které jsou potřeba pro průběžné hodnocení plnění státního rozpočtu, mají správci kapitol, organizační složky státu,

příspěvkové organizace, územní samosprávné celky a další příjemci prostředků plynoucích ze státního rozpočtu.

Důležitým orgánem, který se zapojuje do kontrolního procesu, je Nejvyšší kontrolní úřad. Nejvyšší kontrolní úřad je zakotven v článku 97 odst. 1, jako nezávislý orgán vykonávající kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Jeho působnost je podrobněji upravena zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o orgán, který je institucionálně nezávislý.

Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislá kontrolní instituce, jejímž posláním je kontrolovat hospodaření státu – a to jak na straně příjmů, tak na straně výdajů. Úkolem NKÚ je poskytovat zpětnou vazbu tvůrcům a vykonavatelům politik státu, aby věděli, jak a za jakou cenu se tyto politiky podařilo naplnit, do jaké míry byly účinné a jaké měly ekonomické a další dopady. NKÚ předkládá vládě, Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, Senátu Parlamentu ČR, ale i odborné a široké veřejnosti nezávislé a nestranné informace o tom, zda byly prostředky státu vynaloženy účelně, hospodárně a efektivně a zda při tom byly dodrženy právně závazné normy. Smyslem NKÚ je odpovědět na otázku, zda a do jaké míry přispěly veřejné prostředky ke kýženému zlepšení stavu, a upozornit na slabiny v rámci jejich vynakládání.

Kontrolní úřad tedy není vázán na rozhodování jiných státních orgánů a kontrolu prováděnou NKÚ lze proto označit za kontrolu následnou a vnější. Úřad kontroluje plnění státního rozpočtu a státního závěrečného účtu ČR. Kontrolovány jsou organizační složky státu, jakož i právnické a fyzické osoby. Cílem je zjistit, zda jsou kontrolované činnosti v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost, a posuzuje, zda jsou účelné a hospodárné.

Poslanecká sněmovna může po NKÚ požadovat zpracování stanoviska k návrhům právních předpisů, zejména těch, které se týkají rozpočtu. Popis zjištěných nedostatků a příslušných právních předpisů, jejichž ustanovení byla porušena, jsou obsahem kontrolního protokolu, základního výstupu hodnocení NKÚ. Kontrolní protokol slouží jako podklad pro kontrolní závěr. Úřad zpracovává a předkládá Poslanecké sněmovně stanovisko ke zprávě o průběžném plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu, včetně kontrolních závěrů, které byly podkladem pro toto stanovisko.

Lhůta pro předání stanoviska je rovna polovině lhůt určené k jejich projednání. Kontrolní závěry se zveřejňují ve Věstníku NKÚ. Rozesílají se Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě, na požádání ministerstvům a ČNB, pokud je kontrolovanou osobou. Věstník se vydává čtyřikrát ročně. Souhrnné výsledky kontrolní a další činnosti NKÚ jsou zhodnoceny ve výroční zprávě publikované ve Věstníku (Peková, 2011).

e) Fáze hodnocení rozpočtového hospodaření a státní závěrečný účet

Státní závěrečný účet shrnuje výsledky státního rozpočtu za uplynulý rok, kdy ukazuje skutečné příjmy a výdaje rozpočtu a porovnává je s plánovanými hodnotami. Jinými slovy, státní závěrečný účet ukazuje, jak úspěšná byla vláda v rozpočtování a predikci nejdůležitějších rozpočtových veličin. Konkrétně státní závěrečný účet obsahuje závěrečné účty kapitol, které jsou posléze předkládány Poslanecké sněmovně, závěrečné účty samosprávných celků, státních fondů a dalších organizačních složek státu.

Státní závěrečný účet, podobně jako samotný návrh státního rozpočtu, zpracovává a podává Poslanecké sněmovně ministerstvo financí, a to v součinnosti se správci jednotlivých kapitol, samosprávných celků, státních fondů a dalších organizačních složek. Zároveň ministerstvo financí předkládá návrh na použití přebytku rozpočtového hospodaření nebo na uhrazení schodku. Termín na předložení obou návrhů je do 30. dubna následujícího roku po roce rozpočtovém (Peková, 2011).

5.3. Rozpočtový proces ČR – institucionální pohled

V předešlé části jsme formálně vymezili rozpočtový proces České republiky, včetně jeho zásad a jednotlivých etap. V této části budeme rozpočet ČR zkoumat z institucionálního pohledu a charakterizujeme aktéry, kteří se podílejí na jeho tvorbě. Z tohoto pohledu je zdaleka nejdůležitější první etapa rozpočtu – etapa přípravná.

V přípravné etapě, jak už název napovídá, nabývá rozpočet prvních obrysů v rámci vyjednávání jednotlivých členů vlády. V České republice začíná přípravná etapa už v lednu, na začátku roku, který předchází tomu, na který je rozpočet tvořen. Hlavními aktéry tohoto procesu jsou, jak bylo řečeno, ministerstvo financí, vláda a ostatní správci různých kapitol. Od května do srpna pak probíhá vyjednávání samotných ministrů. Ministerstvo financí nejprve předloží návrh příjmů a výdajů jednotlivých kapitol, jejichž výše se odvíjí od střednědobého výhledu z předchozího období a podle výdajového

rámce, načež jednotliví ministři předkládají své dodatečné požadavky k tomuto původnímu návrhu.

Původní podoba výdajů jednotlivých ministerstev je tak produktem dvou činitelů – výdajového rámce definovaného v předchozích letech a vyjednávacích schopností jednotlivých ministrů. Podívejme se na oba tyto faktory ve větším detailu.

5.3.1. Výdajový rámec

Výdajový rámec pro rozpočet na určitý rok je součástí takzvaného střednědobého výhledu státního rozpočtu a vychází především z makroekonomické predikce Ministerstva financí. Střednědobý výhled je stanovován na tři roky dopředu (tj. v roce 2015 byl stanoven na roky 2016 až 2018) a je schvalován vždy s návrhem státního rozpočtu na příslušný rok (tj. s rozpočtem na rok 2016), přičemž výhled na rok 2016 má už poněkud konkrétnější obrysy a je prezentován ve formě predikce.

Makroekonomická predikce Ministerstva financí bere do úvahy makroekonomické indikátory, mezi něž patří hrubý domácí produkt, spotřeba domácnost, tvorba hrubého fixního kapitálu, zaměstnanost nebo průměrná míra inflace. Bere do úvahy jak vlivy vnějšího charakteru, jako je vývoj světové ekonomiky, významné ekonomické události v okolních zemích (pro výhled na roky 2016-2018 to byla např. krize v Řecku) nebo situace na trhu se strategickými surovinami (cena ropy), tak vlivy vnitřní jako je vývoj fiskální a monetární politiky v minulých letech, ekonomických vývoj České republiky nebo významné legislativní změny provedené v předchozích letech. Prognóza je vždy komparována jak s predikcemi tuzemských (ČNB, ČSÚ), tak zahraničních institucí (EU, OECD, MMF).

Navzdory snaze o maximální objektivitu makroekonomické predikce v sobě samotný výsledný výdajový rámec nese trhlinu v podobě zabudovaného deficitu strukturálního deficitu sektoru vládních institucí, což je patrné z příručky Ministerstva financí Státní rozpočet 2017 v kostce (Ministerstvo financí, 2017). Státní rozpočet je totiž navrhován tak, aby plnil střednědobý rozpočtový cíl České republiky, který vychází z Paktu stability a růstu, schváleného Evropskou unií. Pro Českou republiku jde o úroveň jednoho procenta HDP. Jde tedy o paradoxní situaci, kdy opatření, které má bránit zadlužování členských

států Evropské unie, dává státům možnost plánovat deficitní rozpočty i v růstových letech.

Pravidlo definuje maximální limit strukturálního deficitu, což samo o sobě ještě neznamena, že vláda se doopravdy musí zadlužit. Důležitá je však zpráva, kterou v sobě toto pravidlo nese - *bez ohledu na ekonomickou situaci je v pořádku hospodařit s deficitem*. I bez tohoto pravidla však na základě informací, které jsme diskutovali v průběhu této práce, není překvapením, že všechny rozpočty od roku 1998 byly naplánované jako deficitní.

Můžeme se podívat na tabulku 6, která zachycuje plánované příjmy, výdaje a salda rozpočtů od roku 2005. Jak vidíme, plánované deficity rozpočtů od roku 2005 se pohybovaly v rozmezí 38 do 163 miliard korun. Přitom období před rokem 2009 a po roce 2014 byla období ekonomické prosperity, kdy ekonomika mnohdy rostla rekordním tempem. To se pohybovalo kolem nebo nad hranicí tří procent při meziročním srovnání, přičemž v letech 2005 až 2007 bylo toto tempo 6,1 až 6,8 procenta. Rozpočty však byly plánovány se schodky nad 74 miliard.

Tabulka 6 Plánované příjmy a výdaje SR České republiky, 2005-2016

v mld.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Plánované příjmy	825	884	949	1 036	1 114	1 022	1 044	1 085	1 081	1 099	1 118	1 181
Plánované výdaje	908	959	1 041	1 107	1 152	1 185	1 179	1 190	1 181	1 211	1 218	1 251
Plánovaná bilance	-84	-74	-91	-71	-38	-163	-135	-105	-100	-112	-100	-70

Zdroj: Zákony o státním rozpočtu za jednotlivé roky, vlastní úprava

Nezapomeňme však, že státní rozpočet bere do úvahy *plánované* výdaje a příjmy, založené na makroekonomické predikci. Ty nepředpokládají významnější změny hospodářství, ale spíše očekávají, že ekonomika se bude držet na nastoleném trendu. Náhlé výkyvy hospodářství, jako jsou hospodářské krize nebo neočekávané konjunktury, tak mohou poslat skutečné saldo rozpočtu hluboko do záporných nebo kladných čísel. Právě to se stalo při krizi z roku 2009, kdy byl tehdejší rozpočet postaven na předpokladu, že ekonomika bude pokračovat v růstu nastoleném v předchozích letech.

Následný výpadek příjmů, způsobený krizí, pak zapříčinil jeden z největších schodků v novodobé historii České republiky, což nám ukazuje tabulka 7. Jak vidíme, schodek byl pod vlivem předešlých dobrých let plánovaný na optimistických 38 mld. korun, nicméně ani ministerstvo financí, ani většina nezávislých organizací nedokázala předpovědět krizi, která vypukla na přelomu let 2008 a 2009. Rozpočet nakonec skončil

ve schodku 192 mld. korun, historicky nejvyšším za dobu existence České republiky, protože skutečné příjmy nedokázaly pokrýt naplánované výdaje. Vidíme tedy, že za rekordní schodek České republiky spíše než hospodářská krize mohlo nepřesné rozpočtové plánování – pokud by ministerstvo financí krizi předvíдалo (jakkoliv to bylo obtížné), mohlo výdaje rozpočtu přizpůsobit.

Tabulka 7 Vývoj skutečných příjmů a výdajů SR České republiky

v mld.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skutečné příjmy	866	923	1 026	1 065	975	1 000	1 013	1 051	1 092	1 134	1 235	1 282
Skutečné výdaje	923	1 021	1 092	1 084	1 167	1 157	1 156	1 152	1 173	1 212	1 297	1 220
Skutečná bilance	-56	-97	-66	-19	-192	-156	-143	-101	-81	-78	-63	62

Zdroj: Zákony o státním rozpočtu za jednotlivé roky, vlastní úprava

5.3.2. Vyjednávání ministrů

Druhou významnou částí přípravné části rozpočtu je vyjednávání samotných členů vlády o návrhu rozpočtu předloženém ministerstvem financí. Tato jednání nejčastěji probíhají mezi jednotlivými členy vlády a ministrem financí, přičemž, jak zmiňuje ve svém blogu ministr financí Ivan Pilný, jednotliví ministři obvykle požadují z rozpočtu více peněz, než bylo v návrhu ministerstva financí předloženo (Pilný, 2017). Tyto „nadpožadavky“ daleko přesahují rozpočtované příjmy, a je tedy na vyjednávacích schopnostech jednotlivých ministrů, kolik z těchto nadpožadavků se jim podaří vyjednat (Pilný, 2017).

Na toto téma jsme pro účely této práce absolvovali dva rozhovory se zástupcem vlády, bývalým vicepremiérem Pavle Bělobrádkem a ministerstva financí, Martinem Kolitschem. Tyto rozhovory jsou k dispozici v příloze k této práci. Kolitsch potvrzuje, že nadpožadavky jsou evergreenem každého vyjednávání o rozpočtu. V roce 2016 činila výše těchto nadpožadavků 111 miliard, v roce 2017 pak bezmála 100 miliard korun. Je zjevné, že jednotliví ministři při vyjednávání o prostředcích pro svou kapitolu nehledí na množství dostupných prostředků, ale snaží se pro svůj resort získat maximum peněz.

Jak dále zmiňuje Pilný, problém s nadpožadavky tkví také v tom, že peníze, které jsou resortům nakonec přidány, zůstávají mnohdy nevyužity: „Řekněme, že jeden úřad má na rok 2017 rozpočtováno na investice 10 miliard korun, ovšem utratí jich do konce roku jen osm. Zbylé dvě miliardy zůstávají ve státní pokladně a úřadu do budoucna vzniká nárok na jejich dodatečné vyčerpání. Při provádění příští investice by měl nejprve uplatnit tyto nároky na "staré" peníze a teprve po jejich vyčerpání využít "nové" peníze rozpočtované

na aktuální rok. Realita je však taková, že resorty své staré nároky nečerpají. K 31. květnu (2017, pozn. autora) si takto nakřečkovaly neuvěřitelných 124 miliard korun!“

Ministr financí tak v rozpočtovém systému působí jako strážce pokladny, který se snaží zabránit přehnaným výdajům, a tedy schodkům státního rozpočtu. Ukazuje se, že systém rozpočtování České republiky trpí problémem sdílených fondů, který jsme popisovali ve čtvrté kapitole a výsledná výše schodku proto záleží na přísnosti ministra financí. Jak lakonicky vyjadřuje Pilný: „Ministr financí, ať už z té, či oné politické strany, obvykle hraje roli lakomého strýčka Skrblíka, který nechce ze svého trezoru uvolnit ani pěták navíc a raději by si nechal koleno vrtat...“.

Tendence k deficitům je však do rozpočtového procesu zabudovaná i jinak, než prostřednictvím nadpožadavků a následného vyjednávání ministrů, ale tkví i v samotné souslednosti v jaké se k finální podobě dospěje. Jak řekl v našem rozhovoru Pavel Bělobrádek: „Předpokládané plánované příjmy jsou rozpočtovány a pro plánování výdajů je rozhodující vládou dříve schválená výše schodku, návazně na konvergenční program a rozpočtovou strategii schválené vládou...“ a „Obecně platí, že výsledný vládní návrh rozpočtu je výsledkem kompromisu členů vlády, který je vyjádřen hlasováním na jednání vlády. Jedná se o hledání kompromisu, mezi možnostmi danými výši plánovaných příjmů a vládou schváleného schodku.“ Znamená to, že schodek přítomen už v původním návrhu ministerstva financí a je na kompromisu vlády a vůli ministra financí, zda tento schodek zůstane na stejné úrovni nebo se po jednání ministrů zvýší.

5.3.3. Vyhodnocení rozpočtového procesu a tendence k deficitům

Ze získaných informací a studia rozpočtového procesu je evidentní, že tendence k deficitům je v procesu tvorby rozpočtu České republiky zabudována a to na několika místech. Prvním je samotný střednědobý výhled a makroekonomický predikce ministerstva financí, které mohou vést k rozpočtovým schodkům z důvodu chybné evaluace hospodářského vývoje. Dalším je fakt, že samotný rozpočtový výhled apriori počítá se schodkem rozpočtu – schodky nejsou rozpočtovány jako vyrovnané.

Třetím místem je samotné vyjednávání o rozpočtu, které už ale probíhá v mantinelech nastavených prvním návrhem ministerstva financí, který, jak jsme v předchozím odstavci řekli, už kalkuluje se s deficitem. Nadpožadavky ministrů, kteří nehledí na dostupné

zdroje, a snaží se pro své rezorty získat co nejvíce peněz, doplňují čtveřici hlavních důvodů, proč je státní rozpočet České republiky chronicky schodkový.

6. Srovnání rozpočtového procesu České a Slovenské republiky

V této části porovnáme průběh tvorby rozpočtů v České a Slovenské republice a krátce prodiskutujeme nejdůležitější institucionální determinanty rozpočtových procesů v dalších zemích střední Evropy. Jak Česká tak Slovenská republika vycházejí ze společných legislativních a institucionálních kořenů a sdílejí podobné demografické a kulturní rysy; srovnání obou zemí se tak nabízí. Vývoj salda státních rozpočtů obou zemí je navíc velmi podobný, což ukazuje následující graf:

Graf 14 Vývoj deficitů České a Slovenské republiky



Zdroj: Eurostat database, 2017

6.1. Stručný popis rozpočtového procesu Slovenské republiky

Proces tvorby státního rozpočtu Slovenské republiky je z formálního hlediska podobný, jako proces v České republice. Podobně jako v ČR i na Slovensku je rozpočtový proces rozdělen do několika etap – etapy sestavení rozpočtu, etapy jeho schvalování, plnění a nakonec etapy sestavení státního závěrečného účtu. Prvotní práce na rozpočtu pro následující rok začínají podobně jako v případě České republiky už v lednu běžného roku.

Rozpočet je schvalován na základě návrhu vlády, který vychází z makroekonomické predikce a střednědobého fiskálního rámce (zpracovávané Inštitútem finančnej politiky). Fiskální rámec a makroekonomická predikce definují objem příjmů a výdajů na příslušný rozpočtový rok a dva roky následující. První verze těchto dokumentů jsou připravovány v polovině února běžného roku. V další části dochází k rozdělení celkových výdajů na jednotlivé subjekty a stanovení maximálního limitu výdajů jednotlivých rozpočtových kapitol. V této fázi se z celkového rozpočtu vyčleňuje objem výdajů na priority, o kterých vláda rozhoduje při srpnovém schvalování státního rozpočtu.

Správcové jednotlivých kapitol připravují a následně předkládají s návrhem rozpočtů za svoje kapitoly návrhy prioritních výdajových titulů, a to tím způsobem, že předloží pět prioritních výdajových titulů, seřadí je podle důležitosti, kvantifikují zdrojové krytí a uvedou, jaký je očekávaný přínos navrhovaných opatření pro občany dosažený po dobu realizace projektu.

V etapě plnění státního rozpočtu přichází na řadu realizování rozpočtu jednotlivými subjekty. Prostředky státního rozpočtu je možné použít pouze pro ty účely, na které byly stanoveny zákonem o státním rozpočtu na daný rok. Tyto prostředky lze použít pouze v daném rozpočtovém roce, výjimku tvoří pouze nedočerpané zůstatky, které mohou být použity v následujícím rozpočtovém roce. Nakládání s prostředky státního rozpočtu probíhá pod dohledem vlády, která informuje národní radu (obdoba české poslanecké sněmovny) průběžných hodnocením plnění státního rozpočtu čtvrtletními zprávami.

Hospodaření státu za běžné období je shrnuté v tzv. státním závěrečném účtu. Ten obsahuje konečné bilance státních fondů, přehled o hospodaření obcí a vyšších územních celků (žup) a výsledek hospodaření veřejnoprávních institucí.

6.2. Rada pro rozpočtovou odpovědnost

Ačkoliv je z formálního hlediska rozpočtový proces v ČR a SR velmi podobný, existují důležité institucionální rozdíly, díky kterým nabývají oba procesy rozdílný charakter. Prvním takovým rozdílem je existence Rady pro rozpočtovou odpovědnost.

Rada pro rozpočtovou odpovědnost byla zřízena ústavním zákonem č. 493/2011 o rozpočtové odpovědnosti (dále jen "ústavní zákon"), který nabyl účinnosti 1. března 2012. Ústavní zákon upravuje vznik a působnost Rady a pravidla rozpočtové odpovědnosti a transparentnosti s úsilím zvýšit dlouhodobou konkurenceschopnost Slovenské republiky. Rovněž klade důraz na ekonomickou a sociální spravedlnost mezi nynějšími a budoucími generacemi. Ústavní zákon má docílit dlouhodobou udržitelnost hospodaření Slovenské republiky, dosáhnout efektivně vynakládání s veřejnými prostředky a také posílit transparentnost. Samotné fungování Rady je podmíněno jmenováním tří členů¹.

Ústavním zákonem vznikla i Kancelář Rady pro rozpočtovou odpovědnost, která zajišťuje správu organizačních, administrativních, personálních, odborných a technických činností rady. Kancelář rady je právnická osoba, má právní formu neziskové organizace a její vlastnictví je státní. Kancelář rady řídí a jejím jménem vystupuje výkonný ředitel.

Rada pro rozpočtovou odpovědnost je nezávislý orgán monitorování a hodnocení vývoje hospodaření Slovenské republiky a hodnocení plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti. Cílem rady je poskytovat veřejnosti odborné, komplexní a nezávislé informace o vývoji veřejných financí, což je důležitou součástí nového rozpočtového rámce na národní i evropské úrovni. Rada má v systému slovenské veřejné správy fungovat jako jakýsi lobbista budoucích generací - strážce takového hospodaření s veřejnými zdroji, které svými deficity a dlouhým nepřenáší příliš velké finanční břemeno do budoucnosti.

Zároveň Rada sleduje, aby se některými účetními operacemi zadlužování neskrývalo před veřejností. Její fungování je součástí širšího konceptu dohledu nad hospodařením Slovenské republiky, jehož hlavním cílem je sledování a vyhodnocování změny čistého

¹ Web Rady pro rozpočtovou zodpovědnost

bohatství. Vykonávat další činnosti spojené se sledováním a hodnocením vývoje hospodaření ve veřejných financích. Jinak řečeno informovat o možných rizicích spojených s rozpočtem a rozpočtovými cíli, představovat alternativní scénáře nebo například přicházet s náměty na zlepšení metodologie při kalkulaci různých ukazatelů v oblasti veřejných financí. Ústavní zákon přisuzuje Radě i další činnosti definované zákonem. Na základě novely zákona o rozpočtových pravidlech veřejné správy přibyla Radě od roku 2014 povinnost hodnocení plnění pravidla o vyrovnaném rozpočtu (vyplývající z implementace Fiskálního kompaktu do národní legislativy).

Rada dvakrát ročně vyhodnocuje, zda je třeba uplatnit korekční mechanismus spojený s neplněním tohoto pravidla, včetně začátku a ukončení trvání výjimečných okolností, během nichž se korekční mechanismus neuplatní. Právě implementace Fiskálního kompaktu je dalším významným institucionálním rozdílem ve srovnání s Českou republikou. Samotný kompakt a jeho základní elementy jsou podrobněji rozebrány v následující kapitole. Její součástí je i vyhodnocení jeho plnění v případě Slovenské republiky

7. Rozpočtová pravidla

Jak naznačují výsledky našeho zkoumání, institucionální uspořádání rozpočtového procesu v České republice je v současné době nastaveno tak, že motivuje politiky zaměřovat se na krátkodobé výdajové cíle na úkor zadlužení, protože se nemusí potýkat s eventuálním řešením tohoto zadlužení, které je, z jejich pohledu, posunuto do nejasné a daleké budoucnosti. Protože, jak jsme popsali, je tendence k zadlužování do procesu tvorby rozpočtu České republiky zabudována hned ve dvou místech (střednědobý výhled, který schodek apriori povoluje a jednání politiků, jejich nadpožadavky a ignorace dlouhodobých důsledků dluhu), podíváme se v této části, jak je tyto nedostatky možné řešit.

7.1. Fiskální kompakt EU

V samotném úvodu práce jsme popisovali situaci po finanční a hospodářské krizi z roku 2009, při které byly odhaleny dluhové problémy řady evropských zemí, které předtím tiše bublaly pod hladinou. Po dluhové krizi, která nastala poté, však začalo být téma zadlužení jedním z předních bodů veřejné diskuze v celé Evropě. Kromě toho, jak

vyřešit akutní problémy s nedostatkem prostředků, které sužovaly jižní státy Evropské unie (především Řecko), začali se evropští politici zamýšlet, jak těmto situacím do budoucna předcházet. Výsledkem byla tzv. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, jinak známá také pod názvem fiskální kompakt („Kompakt“), který už byl zmiňovaný v předchozí kapitole.

7.1.1. Zavedení fiskálního kompaktu

Fiskální kompakt byl většinou členských států EU, s výjimkou Velké Británie a České republiky, podepsán 2. března 2012, přičemž v platnost vstoupil 1. ledna 2013. Jako takový byl vyvrcholením několika postupných kroků, které evropské státy v reakci na krizi zavedly. Těmi byly zavedení tzv. Evropského semestru² a tzv. six packu. Posledním krokem bylo zavedení právě Fiskálního kompaktu. Je nutné poznamenat, že tato opatření nebyla vytvořena „na zelené louce“, ale stavěla na tzv. Paktu stability a růstu („Pakt“) z roku 1997.

Pakt stability a růstu zavazuje členské státy udržovat rozpočty ve střednědobém období blízko vyrovnaným, nebo v přebytku. To členským státům umožňuje počítat s cyklickými fluktuacemi při udržování deficitu veřejných financí pod hranicí 3 % HDP. Deficit nad tímto limitem je považován za nadměrný kromě případů, je-li přechodný a vznikl-li za výjimečných okolností. Členské státy předkládají své programy stability (země eurozóny), nebo konvergenční programy (země mimo eurozónu), ve kterých si stanovují střednědobé cíle a cestu k jejich dosažení. Programy jsou vyhodnocovány Evropskou komisí (EK). Toto vyhodnocení je podkladem pro stanovisko Rady, která monitoruje realizaci programů. V případě výrazné odchylky od programu předkládá Rada danému členskému státu doporučení, jak takový schodek během určité doby odstranit (CNB, 2017).

Six pack je balíček šesti opatření, který je platný od 13. prosince 2011 pro všechny členské státy EU a týká se nejen fiskálního dohledu, ale také dohledu makroekonomického. Skládá se z pěti regulací a jedné direktivy navržené Evropskou

² Evropský semestr je cyklus koordinace hospodářských a fiskálních politik v rámci Evropské unie, během něhož uvádějí členské státy své rozpočtové a hospodářské politiky do souladu s cíli a pravidly dohodnutými na úrovni Evropské unie.

komisí, přičemž čtyři z nich novelizují Pakt stability a růstu a zbylé dva zavádějí zmiňovaný makroekonomický dohled. Snahou těchto opatření bylo ucelení a posílení Paktu stability a růstu, a to jak jeho preventivní, tak nápravné složky.

V preventivní složce byl koncept významné odchylky od střednědobého rozpočtového cíle. Bylo zformulováno pravidlo, které u zemí Evropské unie, u nichž byla významná odchylka zjištěna, omezuje rozpočtové výdaje. Nápravná složka zahrnující proces řešení nadměrného schodku se vztahuje na členské státy, které poruší jedno z kritérií deficitu nebo dluhu. Pokud deficit překročí hranici 3 % HDP nebo celkový dluh převyší 60% HDP, musí stát přijmout rozpočtová opatření, která výši schodku ve střednědobém horizontu sníží.

Nedostatečná náprava významné odchylky může u zemí eurozóny vyústit do finančních sankcí, které jsou ve formě záruky nebo v krajním případě ve formě pokuty. Kvalitativní změnou oproti předešlému stavu je, že Six-pack zavádí možnost zvrácení sankcí obrácenou kvalifikovanou většinou. Dříve musely být sankce potvrzovány prostou většinou ministrů financí v radě ECOFIN, k čemuž však z důvodu solidarity mezi státy nebo prostých strategických důvodů v praxi nedocházelo. V rámci makroekonomického dohledu se Six-Pack zaměřuje na makroekonomické nerovnováhy, konkrétně na vnější nerovnováhy (např. schodky či přebytky běžného účtu platební bilance) a vnitřní nerovnováhy.

Důvodem pro tato opatření byla celková nefunkčnost původního Paktu stability a růstu. Ten stanovoval, že členské země eurozóny by neměly vykazovat přílišné rozpočtové schodky, jejichž hranice byla stanovena jako v případě Six-Packu na 3% HDP pro maximální roční rozpočtový deficit a 60% HDP pro celkovou výši dluhu. Pohled na následující tabulky ukazuje, že jak kritérium 3% ročního schodku, tak 60% celkového dluhu bylo zeměmi eurozóny soustavně porušováno.

Tabulka 8 Plnění kritérií Paktu stability a růstu

% HDP	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Belgium	-2,8%	0,2%	0,1%	-1,1%	-5,4%	-4,0%	-4,1%	-4,2%	-3,1%	-3,1%	-2,5%	-2,5%
Germany	-3,4%	-1,7%	0,2%	-0,2%	-3,2%	-4,2%	-1,0%	0,0%	-0,1%	0,3%	0,6%	0,8%
Estonia	1,1%	2,9%	2,7%	-2,7%	-2,2%	0,2%	1,2%	-0,3%	-0,2%	0,7%	0,1%	-0,3%
Ireland	1,6%	2,8%	0,3%	-7,0%	-13,8%	-32,1%	-12,7%	-8,0%	-6,1%	-3,6%	-1,9%	-0,7%
Greece	-6,2%	-5,9%	-6,7%	-10,2%	-15,1%	-11,2%	-10,3%	-8,9%	-13,2%	-3,6%	-5,7%	0,5%
Spain	1,2%	2,2%	1,9%	-4,4%	-11,0%	-9,4%	-9,6%	-10,5%	-7,0%	-6,0%	-5,3%	-4,5%
France	-3,2%	-2,3%	-2,5%	-3,2%	-7,2%	-6,8%	-5,1%	-4,8%	-4,1%	-3,9%	-3,6%	-3,4%
Italy	-4,2%	-3,6%	-1,5%	-2,7%	-5,3%	-4,2%	-3,7%	-2,9%	-2,9%	-3,0%	-2,6%	-2,5%
Cyprus	-2,2%	-1,0%	3,2%	0,9%	-5,4%	-4,7%	-5,7%	-5,6%	-5,1%	-8,8%	-1,2%	0,5%
Latvia	-0,4%	-0,5%	-0,5%	-4,2%	-9,1%	-8,7%	-4,3%	-1,2%	-1,0%	-1,2%	-1,2%	0,0%
Lithuania	-0,3%	-0,3%	-0,8%	-3,1%	-9,1%	-6,9%	-8,9%	-3,1%	-2,6%	-0,6%	-0,2%	0,3%
Luxembourg	0,1%	1,9%	4,2%	3,3%	-0,7%	-0,7%	0,5%	0,3%	1,0%	1,3%	1,4%	1,6%
Malta	-2,6%	-2,5%	-2,1%	-4,2%	-3,2%	-2,4%	-2,4%	-3,5%	-2,4%	-1,8%	-1,1%	1,1%
Netherlands	-0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	-5,4%	-5,0%	-4,3%	-3,9%	-2,4%	-2,3%	-2,1%	0,4%
Austria	-2,5%	-2,5%	-1,4%	-1,5%	-5,3%	-4,4%	-2,6%	-2,2%	-2,0%	-2,7%	-1,0%	-1,6%
Portugal	-6,2%	-4,3%	-3,0%	-3,8%	-9,8%	-11,2%	-7,4%	-5,7%	-4,8%	-7,2%	-4,4%	-2,0%
Slovenia	-1,3%	-1,2%	-0,1%	-1,4%	-5,8%	-5,6%	-6,7%	-4,0%	-14,7%	-5,3%	-2,9%	-1,9%
Slovakia	-2,9%	-3,6%	-1,9%	-2,4%	-7,8%	-7,5%	-4,3%	-4,3%	-2,7%	-2,7%	-2,7%	-2,2%
Finland	2,6%	3,9%	5,1%	4,2%	-2,5%	-2,6%	-1,0%	-2,2%	-2,6%	-3,2%	-2,7%	-1,7%

Zdroj: Eurostat databáze, 2017

Podívejme se nejdřív na první tabulku. Červená čísla v kurzívě označují všechny roky pro země eurozóny, ve kterých nebylo kritérium 3% deficitu HDP v daném roce splněno. Jak je vidět, nejhorší disciplínu v dodržování tohoto kritéria během let 2005 až 2016 vykazovaly především země jižní Evropy (Řecko, Španělsko, Itálie, Portugalsko) a Irsko (často označovány zkratkou PIIGS), což jsou zároveň země, kde byly dopady krize nejhorší. Mezi častými „hříšníky“ byly i tradiční vůdci evropské integrace, jako je Francie nebo Belgie, ale obecně je možné na základě grafu prohlásit, že toto kritérium ve sledovaném období porušovaly všechny země eurozóny s výjimkou Estonska a Lucemburska.

Tabulka 9 Plnění kritérií Paktu stability a růstu

% HDP	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Belgium	94,7%	91,1%	87,0%	92,5%	99,5%	99,7%	102,6%	104,3%	105,5%	106,8%	106,0%	105,7%
Germany	67,0%	66,5%	63,7%	65,1%	72,6%	80,9%	78,6%	79,8%	77,4%	74,6%	70,9%	68,1%
Estonia	4,5%	4,4%	3,7%	4,5%	7,0%	6,6%	6,1%	9,7%	10,2%	10,7%	10,0%	9,4%
Ireland	26,1%	23,6%	23,9%	42,4%	61,5%	86,1%	110,3%	119,6%	119,4%	104,5%	76,9%	72,8%
Greece	107,4%	103,6%	103,1%	109,4%	126,7%	146,2%	172,1%	159,6%	177,4%	179,0%	176,8%	180,8%
Spain	42,3%	38,9%	35,6%	39,5%	52,8%	60,1%	69,5%	85,7%	95,5%	100,4%	99,4%	99,0%
France	67,1%	64,4%	64,3%	68,0%	78,9%	81,6%	85,2%	89,6%	92,4%	95,0%	95,8%	96,5%
Italy	101,9%	102,6%	99,8%	102,4%	112,5%	115,4%	116,5%	123,4%	129,0%	131,8%	131,5%	132,0%
Cyprus	62,8%	58,7%	53,5%	45,1%	53,8%	56,3%	65,7%	79,7%	102,6%	107,5%	107,5%	107,1%
Latvia	11,4%	9,6%	8,0%	18,2%	35,8%	46,8%	42,7%	41,2%	39,0%	40,9%	36,9%	40,6%
Lithuania	17,6%	17,2%	15,9%	14,6%	28,0%	36,2%	37,2%	39,8%	38,8%	40,5%	42,6%	40,1%
Luxembourg	7,4%	7,8%	7,7%	14,9%	15,7%	19,8%	18,7%	22,0%	23,7%	22,7%	22,0%	20,8%
Malta	70,0%	64,5%	62,3%	62,6%	67,6%	67,5%	70,1%	67,8%	68,4%	63,8%	60,3%	57,6%
Netherlands	49,2%	44,7%	42,7%	54,7%	56,8%	59,3%	61,6%	66,3%	67,8%	68,0%	64,6%	61,8%
Austria	68,3%	67,0%	64,7%	68,4%	79,6%	82,4%	82,2%	81,7%	81,0%	83,8%	84,3%	83,6%
Portugal	67,4%	69,2%	68,4%	71,7%	83,6%	96,2%	111,4%	126,2%	129,0%	130,6%	128,8%	130,1%
Slovenia	26,3%	26,0%	22,8%	21,8%	34,6%	38,4%	46,6%	53,8%	70,4%	80,3%	82,6%	78,5%
Slovakia	34,1%	31,0%	30,1%	28,5%	36,3%	41,2%	43,7%	52,2%	54,7%	53,5%	52,3%	51,8%
Finland	40,0%	38,2%	34,0%	32,7%	41,7%	47,1%	48,5%	53,9%	56,5%	60,2%	63,6%	63,1%

Zdroj: Eurostat databáze, 2017

Ještě horší situace byla při pohledu na plnění druhého kritéria – hranice 60% HDP celkového zadlužení. Během let 2005 až 2016 hned sedm zemí ani v jednom roce toto kritérium nesplnilo, a to včetně Německa, které bylo vůdčí zemí při prosazování přísnějších rozpočtových pravidel pro země Evropské unie. Tato tabulka nejlépe reprezentuje nefunkčnost Paktu, neboť při jeho striktním dodržování by měla být bezmála polovina zemí EU pod dohledem či předmětem sankcí. V realitě tomu tak ale není.

7.1.2. Klíčové elementy Fiskálního kompaktu

Fiskální kompakt sestává ze dvou hlavních částí – pravidla vyrovnaných rozpočtů a automatického korekčního mechanismu. Podle prvního pravidla se všichni signatáři zavazují k implementaci fiskálního pravidla vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu v jejich lokálních legislativách. Hranice přípustného schodku je definovaná maximální přípustný strukturální deficit 0,5% HDP, přičemž pokud celkový dluh státu je výrazně pod hranicí 60% HDP, je přípustný strukturální deficit až 1% HDP. Strukturální deficit

je takový deficit, který je očištěný o vlivy hospodářského cyklu a jednorázových nebo dočasných opatření.

V případě výrazného odchýlení od střednědobého cíle nebo od cesty k jeho postupnému dosažení, je aktivován mechanismus nápravy, který zahrnuje povinnost dotčené smluvní strany provést opatření k nápravě odchylek během určitého období. Pravidla a automatické nápravné mechanismy by měly být do legislativy konkrétních států převedeny nejlépe v podobě ústavních zákonů.

Druhá část, automatický korekční mechanismus, stanovuje povinnost snižovat poměr veřejného dluhu k HDP v případě, že překračuje referenční hodnotu 60 % rychlostí jedné dvacetiny za rok. V případě, že bude s některým z členských států zahájeno řízení při nadměrném schodku, je tento člen povinný zavést program rozpočtového a hospodářského partnerství, včetně popisu strukturálních reforem, které povedou k dlouhodobé nápravě nadměrného schodku. Program bude schvalován Radou Evropské unie a Evropskou komisí. Tyto instituce budou také sledovat provádění programu a ročních rozpočtových plánů.

Došlo i ke změně v hlasování o návrzích Komise ohledně zahájení procedury při nadměrném schodku s některým z členů eurozóny. Zatímco v případě Paktu stability a růstu, musely být návrhy Komise schváleny prostou většinou, nyní musí být automaticky podpořeny jednotlivými členy, pokud nejsou naopak zamítnuty prostou většinou jednotlivých členů. Dále pokud Evropská komise nebo některý z členských států dospěje k závěru, že jiný člen neplní daná pravidla, nezahrnul včas daná pravidla do národní legislativy či nezavedl účinné nápravné mechanismy, podá žalobu k Soudnímu dvoru. Soudní dvůr rozhodne o dalším postupu, který bude pro všechny strany plně závazný a bude muset být naplněn ve stanovené lhůtě. Pokud Soudní dvůr shledá, že dotčený stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále v maximální výši 0,1 % HDP. Penalizační částky jsou hrazeny ve prospěch Evropského mechanismu stability a v ostatních případech jsou částky hrazeny ve prospěch souhrnného rozpočtu Evropské unie.

7.1.3. Diskuze Fiskálního kompaktu a pravidla vyrovnaného rozpočtu

Fiskální kompakt byl zaveden proto, aby odstranil nedostatky původního Paktu stability a růstu. Prvním je fakt, že oproti Paktu je zavedena povinnost implementovat principy Kompaktu do lokálních legislativ signatářských států, a to na úrovni ústavního zákona nebo zákona na úrovni ústavy. Zadruhé, Kompakt by měl přimět státy k rychlejší konvergenci zadlužených ekonomik ke stanoveným hranicím a to jednak proto z důvodu jeho implementace do legislativního rámce jednotlivých států a zadruhé z důvodu přísnějšího vymáhání nastavených pravidel. K tomu přispívá zavedení automatického korekčního mechanismu, který se spouští v případě porušení nastavených limitů. Posledním vylepšením je možnost prověření implementace pravidla vyrovnaného a automatického korekčního mechanismu do právního rámce jednotlivých států ze strany Soudního dvora Evropské unie.

Je zřejmé, že původní pravidla nastavené v Paktu růstu a stability byla členskými státy ignorována a jeho vymáhání v drtivé většině zanedbáváno. Právě vymahatelnost tohoto práva je klíčovou složkou, která rozhoduje o funkčnosti či nefunkčnosti a účinnosti či neúčinnosti každého nařízení. Možnost ověření implementace Kompaktu do národních legislativ, automatizace korekčního procesu a přísnější dohled nad plněním podmínek by právě k účinnosti Fiskálního kompaktu měl velkou měrou přispět. Battaglini a Coate ve své studii z roku 2008 dospěli k tomu, že v případě chronických schodků státních rozpočtu přispívá ústavní pravidlo vyrovnaného rozpočtu ke snížení schodku v dlouhém období. Pravidlo rovněž motivuje politiky k úspornému hospodaření, protože v systému vyrovnaného rozpočtu, tedy situace, kdy veškeré daňové (a jiné „nedluhové“) příjmy musí pokrýt všechny výdaje, je cena dalšího zdanění vysoká. Politici jsou tak motivováni v dobrých letech snižovat existující dluh (či tvořit úspory), aby v letech, kdy se ekonomice nedaří, čerpali benefity v podobě nižší dluhové služby či vytvořené finanční rezervy.

Záporem podobných fiskálních pravidel je částečná ztráta autonomie rozhodování politiků a nižší flexibilita v rozpočtování (nemožnost zadlužit se v časech, kdy by vláda chtěla podpořit ekonomiku). Tyto zápory jsou však v konkrétním případě evropských zemích žádoucím efektem – cílem fiskálních pravidel je právě omezit autonomii politiků v nakládání s veřejnými prostředky, protože to bylo právě jejich hospodaření a

dlouholeté kumulování dluhů, které zásadně přispělo k závažnosti dluhové krize na konci prvního desetiletí 21. století. Zda má fiskální kompakt na ekonomiky eurozóny očekávaný efekt, budeme diskutovat v následující kapitole.

7.1.4. Plnění Fiskálního kompaktu – případ Slovenské republiky

Třetí část Kompaktu vyžaduje od členské země definování střednědobého cíle, každoroční posuzování, zda země dostatečně postupuje k jeho dosažení a v případě odchylky spuštění automatického korekčního mechanismu, který by vrátil klíčové ukazatele na původní trajektorii. Kredibilitu tomuto národnímu pravidlu by měla dodat nezávislá fiskální instituce, která by měla sledovat jeho dodržování. Tou je v případě Slovenska výše diskutovaná Rada pro rozpočtovou odpovědnost, která roku 2014 vyhodnocuje plnění pravidla o vyrovnaném rozpočtu za předchozí rok. Paralelně je plnění Kompaktu sledováno i Ministerstvem financí, které má při spuštění kontrolního mechanismu finální slovo.

V roce 2017 jsou zatím k dispozici hodnocení plnění tohoto pravidla za rok 2015 a 2016. V roce 2015 dosáhl strukturální deficit úrovně 2,7 % HDP, což znamenalo, že cíle v podobě 0,5 % nebylo dosaženo. Strukturální saldo také vykazovalo výraznou odchylku od stanovené cesty ke střednědobému cíli v roce 2017. Rada pro tento rok konstatovala nutnost spuštění korektivního mechanismu k nápravě tohoto trendu. Ministerstvo financí však vydalo hodnocení opačné. Důvodem těchto odlišných stanovisek je rozdíl plynoucí ze zohlednění několika faktorů při výpočtu strukturálního salda, zejména vliv výdajů na spolufinancování projektů z fondů EU. Ministerstvo financí považuje odchylku pouze za dočasnou a tudíž irrelevantní ve vztahu ke stanovenému cíli. Korekční mechanismus proto nebyl spuštěn³.

Podle hodnocení Rady pro rozpočtovou odpovědnost ministerstvo financí zohlednilo ty faktory, které převážně snižují odchylky, přičemž v případě výdajů na spolufinancování k fondům EU nadhodnotilo jejich pozitivní vliv. Ministerstvo financí také posunulo střednědobý cíl z roku 2017 do roku 2019, čímž se vyhnulo spuštění korekčního mechanismu.

³ Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015

Je tedy zřejmé, že ačkoliv fiskální kompakt představil řadu zlepšení původního Paktu stability a růstu, stále má v konkrétních aplikačních případech výrazné nedostatky. Těmi je zejména netransparentní definice hranice, kdy se spouští korekční mechanismus, protože jak jsme viděli, se strukturálním saldem je možné manipulovat a také možnost manipulace se střednědobým cílem. Dalším nedostatkem Kompaktu, alespoň v konkrétním případě Slovenska, je nedostatečné, či lépe řečeno neexistující oddělení toho, kdo plnění pravidla vyhodnocuje a toho, kdo je hodnocen.

V případě Slovenska jsme viděli, že ministerstvo financí, které vyhodnocuje plnění zadaných kritérií, je zároveň institucí, která provádí fiskální politiku. Existence Rady pro rozpočtovou odpovědnost měla dodat pravidlu vyrovnaného rozpočtu, implementovaného Kompaktem, potřebnou kredibilitu a jistotu vymahatelnosti sankcí. V praxi však působí jako doporučující orgán, který sice může vydávat stanoviska k plnění pravidla vyrovnaného rozpočtu, ale ta nejsou pro vládu nijak závazná. Znamená to, že přijatá legislativa je v případě Slovenska pouze formální bez možnosti reálné vymožitelnosti.

7.2. Švýcarská fiskální ústava

7.2.1. Zavedení dluhové brzdy

Dalším v praxi uplatňovaným opatřením proti rostoucímu zadlužení, je tzv. „dluhová brzda“ zavedená ve Švýcarsku. Ta byla zavedena jako reakce na výrazný nárůst švýcarského federálního dluhu v 90. letech, který byl způsoben zejména významným zpomalením ekonomiky. Nárůst dluhu byl navíc umocněn procyklickou politikou, která švýcarská vláda v těchto dobách prováděla. Období ekonomické prosperity nebylo využito k provedení fiskální konsolidace, což bylo způsobeno roztříštěným procesem rozpočtového vyjednávání. Ve Švýcarsku se vláda skládá ze sedmi ministrů ze čtyř různých politických stran a rozhodnutí o rozpočtu byla ve Švýcarsku tradičně činěna konsensem, což znamená, že proces rozhodování byl založen na jednáních se všemi zainteresovanými stranami (politici, kantonální vlády, zájmové skupiny apod.)⁴.

⁴ GEIER, Alan. *The Debt brake – the Swiss fiscal rule at the federal level*

Zároveň neexistovala žádná koaliční smlouva, která by stanovovala fiskální cíle. Ministr financí ve Švýcarsku navíc neměl při tvorbě rozpočtu silnou pozici. Protože relativní síla každého ministra byla relativně stejná, ministři byli často z jiných stran, ministr financí neměl autoritu bránit vysokým výdajům navrženým jinými členy vlády nebo parlamentu. Dále kvůli rigidnímu procesu hlasovacím procesu nebyly příjmy rozpočtu ve Švýcarsku schopny držet krok s dynamicky se rozvíjejícími výdaji. Zatímco zvýšení výdajů bylo poměrně snadné provést (požadovala se jednoduchá parlamentní většina), zvýšení daně bylo a stále je založeno na dlouhém a tvrdém ústavním postupu. Maximální sazby všech federálních daní ve Švýcarsku jsou zakotveny ve Švýcarské ústavě a jejich změna vyžadovala referendum.

Ekonomické zpomalení tak odhalilo všechny výše uvedené nedostatky a asymetrie špatně navrženého rozpočtového procesu ve Švýcarsku (podobně jako dluhová krize odhalila slabiny rozpočtových procesů států v Evropské unii). V této souvislosti se veřejná debata o fiskálním postoji země v polovině devadesátých let urychlila, což vyústilo ve snahu zavést ústavní pravidlo pro odstranění trvalých deficitů. Dřívější neúspěchy v omezení federálních deficitů a rostoucí tlak na reorganizaci veřejných financí vedly k třetí reformě, kterou předal Federální rada. Reforma zavedla dluhovou brzdu, tj. Fiskální pravidlo omezující růst federálního dluhu.

Švýcarská dluhová brzda je výdajově vyrovnaným rozpočtovým pravidlem v průběhu hospodářského cyklu. Konečný návrh týkající se dluhové brzdy byl přijat švýcarským parlamentem v roce 2000. Pravidlo však začalo fungovat teprve v roce 2003 poté, co jeho ustanovení o ústavě bylo schváleno v referendu v roce 2001 ⁵.

7.2.2. Architektura dluhové brzdy

Švýcarská dluhová brzda je zakotvena jednak ústavním zákonem, konkrétně ve článku č. 126 federální ústavy a jednak speciálním zákonem. Ústava obecně uvádí, že výše federálních výdajů musí být ex ante stanovena na úroveň příjmů v daném rozpočtovém roce tak, aby byla zachována dlouhodobá rovnováha mezi příjmy a výdaji na federální úrovni. Hlavním nástrojem je stanovení úrovně výdajů ve výši příjmů

⁵ DANNINGER, Stephan. *A New Rule "The Swiss Debt Brake"*

očistěných o vlivy hospodářského cyklu. Vyšší než očekávané výdaje lze realizovat pouze tehdy, pokud existuje souhlas kvalifikované většiny ve dvou komorách federální rady. Zatímco ústava dodává obecnou zásadu pravidla dluhové brzdy, federální statutární zákon poskytuje podrobný návod, jak se pravidlo má aplikovat.

Zákon specifikuje výpočet výdajového stropu (G_t) a definuje jeho hlavní proměnné, kterými jsou příjmy (R_t) a cyklický faktor (k_t). Cyklický faktor je podíl trendového (potenciálního) reálného hrubého domácího produktu (Y_t^*) a skutečného reálného domácího produktu (Y_t). Výsledný strop je pak určený jako součin očekávaných příjmů a cyklického faktoru (Vzorec 1). To znamená, že pravidlo v dobách recese umožňuje vládě realizovat rozpočtových schodek, a naopak v dobách konjunktury nutí vládu k rozpočtovému schodku, tak aby byl rozpočet cyklicky vyrovnaný. Pokud je HDP nad očekávanou úrovní (konjunktura), je koeficient nižší než jedna a tudíž výsledné výdaje budou nižší než příjmy, což bude rezultovat v rozpočtový přebytek. Naopak pokud je země v recesi, bude koeficient vyšší než jedna a rozpočet bude schodkový.

Vzorec 1:
$$G_t = k_t R_t \text{ with } k_t = Y_t^* / Y_t$$

Účinnost fiskálního pravidla závisí na tom, že i v časech krize nebo v případech mimořádných událostí jsou politické náklady na opuštění pravidla vyšší než náklady na jeho dodržování. To ale předpokládá jistou flexibilitu, protože pouze jako mechanické pravidlo může být sotva navrženo tak, aby pokrývalo jakoukoliv možnou situaci. Důležitá jsou proto ustanovení pro výjimečné situace. Takovou situací by mohla být hluboká recese, během níž by příliš omezující politika mohla mít za následek značné ztráty výstupu a blahobytu. V takových případech by vláda mohla chtít sáhnout k mimořádným opatřením, například v podobě vyšších vládních výdajů, které by však bez takových výjimek mohly být neproveditelné. Mimořádné výdaje však musí být přijaty kvalifikovanou většinou v obou komorách parlamentu, a vyžadují tak větší shodu než běžné výdajové položky. Tyto výdaje jsou pak připsány na zvláštní účet a musí být kompenzovány během dalších šesti let.

7.2.3. Dopady dluhové brzdy

Poměr celkového dluhu k HDP švýcarské federální vlády se od zavedení dluhové brzdy v roce 2003 snížil přibližně o dvacet procent. Důležitou roli v tomto vývoji hráli i

příznivé ekonomické podmínky, nicméně období hospodářského růstu měly v minulosti tendenci spíše přispívat ke zvyšování výdajů než ke splácení dluhů. Výsledkem bylo, že fiskální politika byla spíše procyklická a směřovala k deficitu. Od zavedení fiskálního pravidla se však samozřejmostí staly namísto deficitů přebytky. Fiskální situace na počátku finanční a hospodářské krize v letech 2008 až 2009 byla ve srovnání s ostatními průmyslovými zeměmi vynikající, a to z velkého důvodu proto, že během konjunktury před rokem 2009 nedošlo k žádnému schodku. Další aspekt, který vysvětluje pokles poměru dluhu k HDP je, že účinky globální recese byly Švýcarsku relativně menší, než ve zbytku vyspělých států.

Jedním z dalších výsledků dluhové brzdy je její dopad na rozpočtový proces. Pokud jsou skutečně daňové instituce příčinou deficitu, je zajímavé vidět, jakým způsobem se tyto instituce změnily v důsledku fiskální pravomoci. Švýcarský politický systém je stálou koalici hlavních politických sil. Politické složení výkonné moci se proto v průběhu času měnilo pomalu. Před zavedením dluhové brzdy byl rozpočet a rozpočtový schodek výsledkem vyjednávání v rámci koaliční vlády, což často vedlo k tomu, že většina "ministrů výdajů"⁶ hlasovala proti ministru financí. Pro koaliční vlády je typické, že pro ministra financí je obtížné prosazovat odpovědnou fiskální politiku, i když existuje obecná shoda na jejích principech.

Zavedení dluhové brzdy rozpočtový proces změnilo, a to takovým způsobem, že výdajový cíl je nyní definován na začátku procesu, a nesmí být překročen. Tato souhrnná výše výdajů je potom alokována pro každé ministerstvo.

⁶ Ministři, jejichž resorty představují největší část výdajů rozpočtu

Závěr

V této práci jsme se zabírali problematikou chronických deficitů státních rozpočtů České republiky, které ji provázejí prakticky po celou dobu její existence. Jak však ukazují data, Česká republika není jedinou zemí, kde je možné pozorovat takový trend. Naopak, jak data ukazují, tendence ke schodkům se u většiny států vyspělého světa objevují už po několik desítek let, a to bez rozdílu demografického složení, náboženského vyznání či státního řízení. Státní dluh v průběhu posledních 20 let nepřetržitě rostl, až na výjimečné případy států jako je Norsko, téměř u všech zemí OECD.

Téma rostoucího státního zadlužení se stalo aktuálním po finanční a hospodářské krizi z přelomu let 2008 a 2009, které zejména v Evropě spustilo krizi dluhovou. Ta byla provázena silnou nedůvěrou finančních trhů vůči několika evropským zemím dostát svých závazků a splatit své půjčky. Tato situace vedla k nárůstu úrokových měr, což prodražovalo dluhovou službu nejvíce zadlužených států, mezi nimiž bylo především Řecko, Portugalsko, Španělsko nebo Itálie.

Nejvážněji krize udeřila v Řecku, které bylo nuceno vyhlásit de fact částečný bankrot (jeho věřitelé museli odepsat část svých pohledávek vůči Řecku), a hledat finanční pomoc u ostatních států Evropské unie. Řecká situace byla výsledkem neustálým nárůstem státního dluhu v posledních dekadách. Dluh byl levným způsobem, jak navyšovat výdaje rozpočtu bez adekvátního navýšení příjmů, protože byl levný a snadno dostupný (v dobách před dluhovou krizí se státní dluh považoval za bezpečnou investici, neboť finanční trhy předpokládaly, že každý stát vždy dostojí svým závazkům).

Zadlužení států rostlo nezávisle na hospodářském vývoji. Negativní vývoj ekonomiky u sledovaných států deficit prohluboval, zatímco pozitivní vývoj hospodářství u většiny států tempo zadlužování pouze snižoval, ale je evidentní, že nebyl primárním faktorem, který by stál za jejich chronicky deficitními rozpočty. Stejně tak se nepotvrdil ani předpoklad, že zadlužení je závislé na ideologickém založení vlády, protože v České republice docházelo k deficitům nezávisle na tom, zda u vlády byla levice či pravice.

Jak se ukázalo, žádný z obvykle jmenovaných faktorů nedokázal uspokojivě vysvětlit, proč státní zadlužení kontinuálně roste několik desetiletí, a proto jsme se v práci zaměřily na proces, který najdeme v drtivé většině států – proces tvorby rozpočtu. Ten se stal

v posledních desetiletích předmětem zkoumání ze strany mnoha ekonomů, především zástupců teorie veřejné volby.

Základem této teorie je, že politik, stejně jako všichni ostatní „zástupci druhu“ homo economicus, sleduje především vlastní cíle. Tato myšlenka reprezentovala výrazný posun od představy, že politik je tvor, který se ze všech sil snaží maximalizovat veřejný užitek (veřejné blaho a bohatství občanů). Nakonec i Keynesiánství, které se prosadilo po Velké hospodářské krizi, předpokládalo, že je to vláda, která dokáže identifikovat, co je v ekonomice špatně a adekvátními opatřeními zjednat nápravu. Politik tak byl člověk, který věděl, co je správné, jak mají věci být a veškeré své úsilí vynakládal na realizaci takového stavu.

Jak však teoretici školy veřejné volby ukázali, politici se snaží maximalizovat především svůj užitek v podobě setrvání ve funkci. Jinými slovy, politik se během svého působení bude snažit provádět takovou politiku, alespoň částečně, která mu přinese znovuzvolení. To má pro výsledky jejich vládnutí významné implikace, které byly postupem času formulovány do několika hypotéz. Tyto hypotézy jsme diskutovali v samostatné kapitole této práce.

Hypotéza fiskální iluze říká, že voliči neberou do úvahy intertemporální omezení vlády, tedy skutečnost, že dluhy, které vláda natvoří v aktuálním roce (např. díky štědré výdajové politice), budou muset být nevyhnutelně kompenzovány zvýšením daní v letech budoucích. Politici tak mohou uměle pomocí dluhu zvyšovat výdaje *nyní*, aniž by voličům došlo, že s nimi spojené zvýšení daní přijde v *budoucnu*. Výdaje jsou tak vnímány jako „peníze padající z nebe“, přičemž toto chování můžeme pozorovat zejména před volbami, kdy strany ve snaze nalákat voliče zvyšují důchody, mzdy státních zaměstnanců či zavádějí nové plošné dávky (např. pastelkovné).

Fiskální iluze vychází z toho, že voliči nejsou schopni plně vnímat náklady zvýšených nákladů, realizovaných vládou, protože ty jsou posunuty do budoucnosti. Voliči tak po politicích poptávají stále více takových „výdajů zdarma“ a ti, ve snaze zajistit si setrvání ve funkci, se jim snaží vyjít vstříc. Tato krátkozrakost se však nevztahuje pouze na voliče, ale i na politiky. Problém sdílených fondů je fenomén, kdy existuje několik zájmových skupin, mezi které jsou náklady politických rozhodnutí

rozptýleny. Politici proto vnímají pouze „svoji“ část nákladů a proto realizují výdaje neúměrně vyšší než by měli.

V kapitole číslo 5 jsme popsali nejdůležitější elementy rozpočtového procesu České republiky. Nejprve jsme proces představili formálně, popsali jeho zásady a jeho nejdůležitější fáze a poté jsme se zaměřili na jeho institucionální charakteristiky. Jako nejdůležitější pro vysvětlení opakujících se deficitů státních financí České republiky se ukázala první fáze rozpočtu, totiž jeho sestavování. Sestavování rozpočtu ČR je totiž založeno na dvou pilířích, z nichž prvním je střednědobý výhled ministerstva financí, založený na makroekonomické predikci a druhým vyjednáváním jednotlivých členů vlády a vládnoucích stran o podobě rozpočtu.

První pilíř, tedy střednědobý výhled, má dvě hlavní slabiny. První je jeho založení na čistě predikovaných číslech, které v zásadě nepředpokládají významnější změny hospodářství. Náhlé výkyvy hospodářství tak mohou poslat skutečné saldo rozpočtu hluboko do záporných nebo kladných čísel, protože makroekonomická predikce mohla být postavená na předpokladu, že ekonomika se bude pohybovat na dosavadním trendu.

Druhou slabinou založení rozpočtu na střednědobém výhledu je fakt, že už sám střednědobý výhled počítá se strukturálním deficitem ve výši 1 % HDP. Jedná se sice o maximální hranici, která samozřejmě nutně nemusí být naplněna (vládu pravidlo k deficit nenutí), nicméně pravidlo samo o sobě dává politikům silný argument, proč deficit tvořit. Při případné kritice se vždy mohou odvolat na to, že pouze plní mezinárodně uznávané pravidlo, a tak je všechno v nejlepším pořádku.

Díky tomu může být rozpočet apriori navrhován jako schodkový, ačkoliv k tomu neexistuje dobrý důvod. Navíc, protože Česká republika není členem měnové unie, neplynou z porušení této hranice žádné sankce, což přímo vede k druhému pilíři sestavování rozpočtu ČR – vyjednáváním politiků. To se zakládá na původním návrhu ministerstva finance, který už však v sobě nese původně navržený schodek. Výsledný rozpočet je tak kompromisem mezi navrženým schodkem a nadpožadavky ministrů. Z těchto důvodů lze prohlásit, že tendence k deficitu jsou do českého rozpočtového procesu zabudovány, což potvrzuje naší prvotní hypotézu.

V předposlední kapitole jsme srovnali rozpočtový proces České republiky s rozpočtovým procesem na Slovensku. Ukázalo se, že ačkoliv zde existuje z institucionálního hlediska významný rozdíl, v podobě fiskálního kompaktu, který je Slovensko povinno dodržovat, byly rozpočty Slovenské republiky dále schodkové. Jak se ukázalo, s hlavním kritériem strukturálního schodku jako procenta HDP je možné manipulovat, a tak se vláda dokázala vyhnout spuštění korekčního mechanismu. Efekt fiskálního kompaktu se proto na Slovensku neprojevil, a zdá se že slovenská vláda plní své povinnosti vůči rozpočtové zodpovědnosti pouze formálně.

V závěru práce jsme představili dvě v současné době používaná opatření – fiskální kompakt a švýcarskou dluhovou brzdu. Ukázalo se že švýcarský koncept dluhové brzdy je velmi efektivní, když za dobu její existence státní dluh Švýcarska poklesl o dvacet procent. Na hodnocení fiskálního kompaktu se zdá být ještě příliš brzy, nicméně zkušenost ze Slovenska, kterou v práci uvádíme, naznačuje, že i fiskální kompakt má svoje slabiny, hlavně pokud jde základní srovnávací kritérium, kterým je výše strukturálního deficitu a problematičnost vymahatelnost tohoto nařízení.

Seznam použité literatury

1. HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-497-0.
2. PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.
3. MINISTERSTVO FINANCÍ. *Státní rozpočet 2016 v kostce: Informační příručka Ministerstva financí České republiky*. Praha: Ministerstvo financí, 2016. ISBN 978-80-85045-85-4.
4. MINISTERSTVO FINANCÍ. *Státní rozpočet 2017 v kostce: Informační příručka Ministerstva financí České republiky*. Praha: Ministerstvo financí, 2017. ISBN 978-80-85045-96-3.
5. VAŠICA, Martin. *Státní rozpočet z pohledu ústavního práva*. Brno, 2007. Diplomová práce. Právnická univerzita Masarykovy univerzity.
6. SMETANKOVÁ, Daša. *Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995*. Praha, 2015. Parlamentní institut.
7. HERCOWITZ, Zvi a Michel STRAWCZYNSKI. *Cyclical Ratcheting in Government Spending: Evidence from the OECD* [online]. Tel Aviv, 2012 [cit. 2017-12-6]. Dostupné z: <http://www.tau.ac.il/~zvih/pdf/HercowitzStrawczynski02.pdf>
8. BUCHANAN, James M. a Richard E. WAGNER. *Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes*. Indianapolis: Liberty Fund, c2000. ISBN 978-0865972285.
9. ALESINA, Alberto a Andrea PASSALACQUA. *The Political Economy of Government Debt* [online]. Harvard University, 2015, s. 56 [cit. 2017-8-13]. Dostupné z: http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/political_economy_of_gov_debt_april_2015.pdf
10. GLEICH, Holger. Budget institutions and fiscal performance in Central and Eastern European countries. *ECB Working paper series*. 2003, (215), s. 46.
11. DANNINGER, Stephan. *A New Rule "The Swiss Debt Brake"* [online]. International monetary fund, 2002, (WP/02/18), s. 27 [cit. 2017-8-21]. Dostupné z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0218.pdf>
12. ECB. A Fiscal compact for a stronger economic and monetary union. *Monthly bulletin* [online]. 2012, s. 16 [cit. 2017-9-7]. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/art1_mb201205en_pp79-94en.pdf?ea087c02b73d02418533c67ea0d36c1c
13. GEIER, Alan. *The Debt brake – the Swiss fiscal rule at the federal level* [online]. Federal Finance Administration, 2011, 32 [cit. 2017-9-12]. Dostupné z: https://www.efv.admin.ch/dam/efv/en/dokumente/publikationen/arbeiten_oekonomenteam/workpapers/Working_Paper_15_e.pdf.download.pdf/Working_Paper_15_e.pdf
14. FABRIZIO, Stefania a Ashoka MODY. Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline? [online]. International monetary fund, 2006, (WP/06/123), s. 53 [cit. 2017-10-28]. Dostupné z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06123.pdf>
15. Ministerstvo financí Slovenskej republiky. Základný rámec pre tvorbu rozpočtu verejnej správy [online]. 2016 [cit. 2017-11-22]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=4306>
16. ALESINA, Alberto a Roberto PEROTTI. The Political Economy of Budget Deficits [online]. National Bureau of Economic Research, 1994, (4637), s. 57 [cit. 2017-12-4]. Dostupné z: <http://www.nber.org/papers/w4637.pdf>
17. VELASCO, Andres. Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking. *Journal of Economic Theory* [online]. 2000, (76), s. 20 [cit. 2017-12-6]. Dostupné z:

- https://econpapers.repec.org/article/eeepubeco/v_3a76_3ay_3a2000_3ai_3a1_3ap_3a105-125.htm
18. HALLERBERG, Mark a Jürgen VON HAGEN, *Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union*, Fiscal Institutions and Fiscal Performance, Chicago: University of Chicago Press, 1999.
 19. ALESINA, Alberto, a Allan DRAZEN. *Why Are Stabilizations Delayed?* The American Economic Review 81, no. 5 (1991) [online], s. 34 [cit. 2017-11-16]. Dostupné z: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4553028/alesina_why_stabilizations.pdf?sequence=2
 20. FRANZESE, Robert J. *Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and Outcomes* [online]. University of Michigan, 2002 [cit. 2017-12-10]. Dostupné z: <http://www-personal.umich.edu/~franzese/EPBC.Franzese.AnnualReview.pdf>
 21. Pakt stability a růstu. Česká národní banka [online]. [cit. 2017-12-20]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_07.html
 22. RADA PRE ROZPOČTOVÚ ZODPOVEDNOSŤ. Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015 [online]. 2016, s. 8 [cit. 2017-8-7]. Dostupné z: http://www.rozpocetvarada.sk/download2/zhrnutie_fiscal_compact_2015_dec.pdf
 23. O rade. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť [online]. [cit. 2017-10-9]. Dostupné z: <http://www.rozpocetvarada.sk/svk/rozpocet/125/co-robime>
 24. PILNÝ, Ivan. Rozmohl se nám tu nešvar aneb 124 nakřečkových miliard [online]. Ministerstvo financí, 2017 [cit. 2017-12-2]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2017/rozmohl-se-nam-tu-nesvar-aneb-124-nakrec-28829>
 25. ŽUROVEC, Michal. Příprava státního rozpočtu na rok 2018: Stav nadpožadavků přesáhl 100 mld. Kč [online]. Ministerstvo financí, 2017 [cit. 2017-12-2]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2017/priprava-statniho-rozpocetu-na-rok-2018-s-28811>
 26. Doc. Ing. Václav Urbánek, CSc. [online]. VŠE v Praze [cit. 2017-12-1]. Dostupné z: <http://nb.vse.cz/~urbanek/>
 27. TAMBELLINI, Guido a Alberto ALESINA. Voting on the Budget Deficit [online]. National Bureau of Economic Research, s. 28 [cit. 2017-11-4]. Dostupné z: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4553030/alesina_votingbudget.pdf?sequence=2
 28. ROUBINI, Nouriel a Jeffrey SACHS. Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies [online]. National Bureau of Economic Research, s. 56 [cit. 2017-8-14]. Dostupné z: <http://www.nber.org/papers/w2682>

Seznam použitých právních norem

- Zákon č. 579/1991 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 1992
- Zákon č. 10/1993 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 1993
- Zákon č. 331/1993 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 1994
- Zákon č. 268/1994 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 1995
- Zákon č. 305/1995 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 1996
- Zákon č. 315/1996 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 1997
- Zákon č. 348/1997 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 1998
- Zákon č. 22/1999 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 1999
- Zákon č. 58/2000 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2000
- Zákon č. 491/2000 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2001
- Zákon č. 490/2001 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2002
- Zákon č. 579/2002 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2003
- Zákon č. 457/2003 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2004
- Zákon č. 675/2004 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2005
- Zákon č. 543/2005 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2006
- Zákon č. 622/2006 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2007
- Zákon č. 360/2007 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2008
- Zákon č. 475/2008 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2009
- Zákon č. 487/2009 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2010
- Zákon č. 433/2010 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2011
- Zákon č. 455/2011 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2012
- Zákon č. 504/2012 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2013
- Zákon č. 475/2013 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2014
- Zákon č. 345/2014 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2015
- Zákon č. 400/2015 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2016
- Zákon č. 457/2016 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2017
- Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
- Vyhláška č. 323/2002, Sb., o rozpočtové skladbě

Seznam použitých databází

- OECD
- Eurostat
- Světová banka

Seznam tabulek

Tabulka 1 – Kapitoly státního rozpočtu.....	15
Tabulka 2 – Druhové členění rozpočtových položek.....	16
Tabulka 3 Vývoj příjmů, výdajů a deficitu státního rozpočtu ČR	26
Tabulka 4 Vývoj mandatorních výdajů 1995-2005	27
Tabulka 5 Vývoj mandatorních výdajů 2006-2016	27
Tabulka 6 Plánované příjmy a výdaje SR České republiky, 2005-2016.....	53
Tabulka 7 Vývoj skutečných příjmů a výdajů SR České republiky	54
Tabulka 8 Plnění kritérií Paktu stability a růstu.....	62
Tabulka 9 Plnění kritérií Paktu stability a růstu.....	63

Seznam grafů

Graf 1: Schéma rozpočtové soustavy ČR	14
Graf 2 Výdaje rozpočtu dle jednotlivých kapitol, rok 2016.....	20
Graf 3: Výdaje státního rozpočtu – sektorové dělení.....	21
Graf 4: Druhové rozdělení výdajů státního rozpočtu.....	22
Graf 5 Přehled příjmů rozpočtu roku 2016	Chyba! Záložka není definována.
Graf 6 Příjmy státního rozpočtu – celkové spektrum	25
Graf 7 Vývoj příjmů, výdajů a deficitu veřejného sektoru ČR	26
Graf 8 Kompozice růstu mandatorních výdajů	28
Graf 9 Vývoj kvazimandatorních výdajů.....	29
Graf 10 Vývoj deficitu ČR v % HDP	31
Graf 11 Vývoj deficitů ČR v kontextu zemí OECD (% HDP)	32
Graf 12 Deficit rozpočtů ČR vs. vývoj HDP	33
Graf 13 Vývoj deficitu ČR a vládnoucí politická strana.....	34
Graf 14 Vývoj státního dluhu v zemích OECD	35
Graf 15 Vývoj deficitů České a Slovenské republiky	56

Příloha: Rozhovory se zástupci ministerstev

Rozhovor s Pavlem Bělobrádkem, bývalým místopředsedou vlády ČR

Pavel Pilecký: Jakým způsobem podle vaší zkušenosti probíhalo vyjednávání o rozpočtu. Bylo to spíše konsenzuální vyjednávání všech členů kabinetu či byly nastaveny např. ze strany MF nějaké limity pro výdaje pro jednotlivé kapitoly a MF tedy mělo hlavní slovo?

Pavel Bělobrádek: Základnou pro vyjednávání rozpočtu je aktuální schválený střednědobý výhled. Role MF je klíčová při projednání nadpožadavků nad rámec vládou dříve schválených výhledů s jednotlivými kapitolami a dalších vlivů, které jsou MF zapracovány do vládního návrhu rozpočtu, který je předmětem jednání vlády. V letošním roce, byla při přípravě rozpočtu na návrh MF po (po projednání vládou) zohledňována i výše tzv. nároků z nespotřebovaných výdajů (úspor z předchozích let).

PP: Jaká byla role ministra financí? Jednal z pozice správce státní pokladny či měl spíše "autoritativní" přístup?

PB: MF má klíčovou roli při zohlednění nadpožadavků nad rámec střednědobých výhledů (případně návrhů na snížení o další vlivy). Tyto návrhy jsou předmětem jednání s jednotlivými kapitolami při zpracování návrhu rozpočtu, který MF předkládá vládě. Následně probíhá jednání a změny rozpočtu na jednání vlády a výsledkem je hlasování o rozpočtu (vláda rozhoduje ve sboru).

PP: Byly při tvoření rozpočtů zohledněny předpokládané příjmy SR? Odvíjely se navrhované výdaje za jednotlivé kapitoly (ministerstva) spíše od potřeb nebo programových priorit jednotlivých ministrů (a tedy politických stran) či se vycházelo z dostupných zdrojů?

PB: Předpokládané plánované příjmy jsou rozpočtovány a pro plánování výdajů je rozhodující vládou dříve schválená výše schodku, návazně na konvergenční program a rozpočtovou strategii schválené vládou (letos poprvé s ohledem na zákon o rozpočtové odpovědnosti).

PP: Zohledňovala se při tvorbě rozpočtu některá externí rozpočtová kritéria, například konvergenční kritéria EU?

PB: Při tvorbě rozpočtu musí být dle pravidel rozpočtové odpovědnosti zohledněna rozpočtová strategie státu a konvergenční program, který zohledňuje výši rozpočtového schodku ve vztahu k HDP.

PP: Existovala v obecném smyslu od jednotlivých ministrů snaha o rozpočtové úspory nebo se spíše prosazovala touha využít dobrou ekonomickou situaci ČR?

PB: Obecně platí, že výsledný vládní návrh rozpočtu je výsledkem kompromisu členů vlády, který je vyjádřen hlasováním na jednání vlády. Jedná se o hledání kompromisu, mezi možnostmi danými výši plánovaných příjmů a vládou schváleného schodku.

Rozhovor s Martinem Kolitschem, odbor státního rozpočtu Ministerstva financí ČR

Pavel Pilecký: Jak daná kapitola (např. ministerstvo) dospěje k výši výdajů, kterou ze státního rozpočtu bude požadovat. Řídí se výdajovým rámcem z předchozího období?

Martin Kolitsch: Ano, řídí se výdajovým rámcem a střednědobým výhledem z předchozího období.

PP: Bere se do úvahy příjmová strana pro danou kapitolu?

MK: Především se bere do úvahy příjmová strana celého státního rozpočtu, protože většina příjmů státního rozpočtu je rozpočtována pouze ve dvou kapitolách – 398 – Všeobecná pokladní správa a 313 – Ministerstvo práce a sociálních věcí.

PP: Odvíjí se výdaje dané kapitoly spíše od potřeb a priorit vlády či od množství dostupných prostředků?

MK: Vliv samozřejmě mají oba aspekty. Tradičně kapitoly mají mnohem větší „potřeby, tzv. nadpožadavky“ než je množství „dostupných prostředků – odhadovaných příjmů“. Obecně je proces popsáný v publikaci „Státní rozpočet 2017 v kostce“.

PP: Když jednotliví ministři vlády jednají o rozpočtu, má hlavní slovo spíše MF (které hlídá výši rozpočtových výdajů v určitých mantinelech) či je to spíše na základě kolektivního jednání vlády, kdy má každý ministr přibližně stejně silné slovo?

MK: Dotaz spíše na členy vlády. Ministerstvo financí předkládá návrh a vláda návrh projedná, schválí a prostřednictvím Ministerstva financí předloží PSP ČR. Vlastní jednání na vládě se řídí „Jednacím řádem vlády“. Určité informace o průběhu rozpočtových jednání jsou k nalezení na internetové stránce Ministerstva financí.

PP: Jak dramaticky se může rozpočet měnit při hlasování ve sněmovně, zejména z hlediska výdajů – je možné podobu rozpočtu v této fázi procesu ještě významně ovlivnit?

MK: Legislativní rámec je daný zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu. Po prvním čtení se už návrh zákona o státním rozpočtu nemůže dramaticky měnit.