Vysoká škola ekonomická v Praze

Národohospodářská fakulta

Hlavní specializace: Národní hospodářství

ANALÝZA VÝVOJE VEŘEJNÉHO DLUHU V ČR V OBDOBÍ 2008-2019 S DŮRAZEM NA ROZLIŠENÍ JEHO JEDNOTLIVÝCH SLOŽEK

bakalářská práce

Autor: Michal Nastoupil

Vedoucí práce: Ing. Josef Klement

Rok: 2019

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

Michal Nastoupil

V Praze, dne 9. 5. 2019

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu mé bakalářské práce Ing. Josefu Klementovi za ochotu, spolupráci a cenné rady.

Vysoká škola ekonomická v Praze
Katedra hospodářské a sociální politiky

Národohospodářská fakulta
Akademický rok: 2018/2019

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Zpracovatel : **Michal Nastoupil**

Studijní program: Ekonomie a hospodářská správa

Obor: Národní hospodářství

Název tématu: **Analýza vývoje veřejného dluhu v ČR v období 2008–2019 s důrazem na rozlišení jeho jednotlivých složek**

Zásady pro vypracování:

1. Cíl práce:

   Cílem práce je zpracování analýzy vývoje veřejného zadlužení v České republice od roku 2008 do roku 2019 nejen z pohledu jeho absolutní a souhrnné výše, ale také z hlediska jeho struktury. Dále pak rozlišit a analyzovat trendy jednotlivých složek veřejného dluhu, resp. dluhu sektoru vládních institucí. Sledován bude také efekt sněhové koule a efekt západky.
2. Význam, aktuálnost nebo očekávaný přínos zvoleného tématu:

   Veřejný dluh, stejně tak hospodaření se schodkovým rozpočtem, je frekventovaně předmětem mnoha ekonomických a politických diskuzí. Odvody daňových poplatníků tvoří hlavní část příjmu veřejných rozpočtů, a proto není divu, že občany zajímá, kam jejich peníze putují a zda se s nimi správně hospodaří. Tato práce by ve výsledku mohla pomoci k lepší orientaci v jednotlivých složkách veřejného zadlužení, k poukázání na nejrychleji se rozšiřující oblasti veřejného dluhu, případně k predikci nejkritičtější oblasti pro budoucí udržitelnost financování veřejného sektoru.
3. Charakteristika teoretické části práce:

   V teoretické části práce bude definován veřejný dluh. Bude zpracována literární rešerše zahrnující všechny důležité pojmy k jeho správnému vymezení a zasazení do systému veřejných financí, budou zmíněny metody jeho vykazování a také pohledy ekonomických škol na fiskální a rozpočtovou politiku, veřejné zadlužení.
4. Charakteristika praktické části práce:

   V praktické části práce bude pomocí získaných dat znázorněn a popsán vývoj veřejného dluhu ČR v období od roku 2008 do současnosti se zvláštním zřetelem na vývoj jeho jednotlivých složek. V případě neobvyklých odchylek bude zjišťována jejich příčina. Dále bude sledován vývoj mandatorních výdajů, efekt sněhové koule, efekt západky a zkoumány předmětné ukazatelé v souvislosti s vývojem nákladů na obsluhu dluhu. V poslední části bude poskytnuta komparace s vybranými zeměmi EU.

Rozsah práce: 45

Seznam odborné literatury:

1. 1. DVOŘÁK, Pavel. Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize. Praha: C.H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-075-1
2. 2. DVOŘÁK, Pavel. Vybrané problémy fiskální politiky. Vysoká škola ekonomické v Praze. Praha, 1997. ISBN 8-7079-620-0
3. 3. PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance: teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.
4. 4. PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav a JETMAR, Marek. Veřejný sektor – řízení a financování. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-936-4.
5. 5. DRAKSAITE, Aura. Assessment of the sustainability of government debt in a stochastic economy. Intelektine Ekonomika [online]. 2011, no. 3. ISSN 18228011.
6. 6. RAISOVÁ, Manuela, PAVLIKOVÁ, Ľudmila a SEMANČÍKOVÁ, Jozefína. THE IMPACT OF SOCIAL EXPENDITURE ON PUBLIC DEBT IN THE CZECH REPUBLIC AND SLOVAKIA. E+M Ekonomie a Management [online]. 2016, vol. 19, no. 3, s. 158-172. ISSN 1212-3609.
7. 7. BUCHANAN, James M. Public finance in democratic process: fiscal institutions and individual choice. Indianapolis: Liberty Fund, c1999. ISBN 978-0865972209.
8. 8. BITTANTE, Samuel. What is "Ricardian Equivalence" and when can it fail? [online]. Vol. 7. Norwich Economic Papers, 2013. Dostupné z: https://www.uea.ac.uk/documents/953219/2651834/Vol+7_Samuel+Bittante.pdf/c08ffc44-b033-47a0-87e8-c0d87de4042d

Datum zadání bakalářské práce: březen 2019

Termín odevzdání bakalářské práce: květen 2019

Michal Nastoupil
Řešitel

Ing. Josef Klement
Vedoucí práce

doc. Ing. Miroslav Ševčík, CSc.
Vedoucí katedry

prof. Ing. Zdeněk Chytil, CSc.
Děkan NF VŠE

Abstrakt

Cílem práce je zpracování analýzy vývoje veřejného dluhu České republiky mezi lety 2008-2019 s důrazem na rozlišení jeho jednotlivých složek. Sledované období, počínající rokem 2008, je zvoleno záměrně, neboť zahrnuje období jak konjunktury, tak recese. Lze tak očekávat dynamický vývoj všech sledovaných veličin.

Teoretická část je zpracována formou literární rešerše. Věnuje se především problematice veřejných financí a veřejných rozpočtů. Následně je definován veřejný dluh a představeny různé teoretické přístupy k problematice veřejného zadlužení, nechybí přístup neoklasický, keynesiánský a ricardiánský.

V praktické části je využita metoda analýzy doplněná o vlastní výpočty. Zprvu je nastíněna rozpočtová soustava ČR, uspořádání vládního sektoru a vývoj makroekonomických ukazatelů, které jsou v kontextu problematiky relevantní. Poté se práce plně soustřeďuje na veřejný dluh, resp. na analýzu získaných dat.

Hlavní přínos práce spočívá v trendové analýze změn v objemu, struktuře a složení veřejného dluhu ČR. Práce dokazuje, že míra zadlužení, jež vznikla během globální ekonomické krize, se dosud nevrátila na původní úroveň. ČR k této úrovni ovšem směřuje. Závěr praktické části přináší komparaci vývoje zadlužení ČR s vybranými uskupeními států EU.

Klíčová slova

veřejný dluh, veřejné finance, státní dluh, rozpočtový deficit, fiskální politika

JEL klasifikace

E60, H60, H62, H63

Abstract

The aim of the bachelor thesis is to analyze the evolution of the Czech public debt between 2008-2019 with special emphasis on the distinction of its components. The reference period starting in 2008 is deliberately chosen as it involves both an upturn and a recession. Thus, the dynamic development of all monitored variables can be expected.

The theoretical part is processed in the form of a literature review. It deals with public finance and public budgets. Subsequently, public debt is defined and various theoretical approaches to the issue of public debt, including Neoclassical, Keynesian and Ricardian, are presented.

The practical part uses the method of analysis supplemented with own calculations. At first, the budgetary system of the Czech Republic, the structure of the government sector and the evolution of macroeconomic indicators which are relevant in the context of the issue, are outlined. Then the bachelor thesis is fully focused on public debt or on data analysis.

The main contribution of the work is in the trend analysis of changes in the volume, structure and composition of the Czech public debt. The work shows that the debt ratio that has arisen during the economic crisis has not returned to its original level yet. However, the Czech Republic is heading towards this level. The end of the practical part contains a comparison of the evolution of the Czech Republic's debt with selected groups of EU states.

Keywords

public debt, public finance, national debt, budget deficit, fiscal policy

JEL classification

E60, H60, H62, H63

Obsah

Úvod **1**

Teoretická část **3**

1 Veřejné finance **3**

1.1 Vymezení pojmu veřejné finance *3*

1.2 Principy veřejných financí *5*

1.3 Funkce veřejných financí *5*

1.4 Rozpočtová a fiskální politika *6*

2 Rozpočtová soustava v teorii **7**

2.1 Veřejný rozpočet *7*

2.2 Vymezení pojmu „rozpočtová soustava“ *8*

2.3 Příjmy a výdaje veřejného rozpočtu *8*

3 Veřejný dluh **9**

3.1 Vymezení základních pojmů *9*

3.2 Příčiny vzniku veřejného dluhu *11*

3.3 Členění veřejného dluhu *12*

3.4 Důsledky veřejného dluhu *13*

3.5 Teoretické přístupy k veřejného dluhu a rozpočtovému deficitu *14*

3.6 Možnosti řešení veřejného dluhu *16*

3.7 Dluhová služba *17*

3.8 Vykazování veřejného dluhu *18*

4 Metodologie výzkumu **20**

Praktická část **21**

1 Rozpočtová soustava České republiky **21**

1.1 Rozpočtová skladba ČR *21*

1.2 Sektor vládních institucí ČR z pohledu metodiky ESA 2010 ..... *22*

1.3 Sektor vládních institucí ČR z pohledu metodiky GFS 2014 ..... *23*

2 Vývoj české ekonomiky v letech 2008-2019 ..... **24**

2.1 Vývoj HDP *24*

2.2 Vývoj nezaměstnanosti *25*

2.3 Vývoj inflace *26*

3 Veřejný (vládní) dluh ČR pohledem metodiky ESA 2010 ..... **26**

3.1 Obecně o vývoji vládního dluhu v letech 2008-2019 ... 27
3.2 Struktura vládního dluhu ... 30
3.3 Hospodaření subsektoru ústředních vládních institucí ... 34
3.4 Hospodaření subsektoru místních vládních institucí ... 35
3.5 Hospodaření fondů sociálního zabezpečení ... 36
3.6 Úroky z veřejného dluhu ... 38

4 Veřejný dluh ČR pohledem metodiky GFS 2014 ... 38

4.1 Státní dluh ČR ... 39
4.1.1 Vývoj státního dluhu ... 39
4.1.2 Vývoj struktury státního dluhu ... 41
4.1.3 Mandatorní výdaje ... 42
4.1.4 Výdaje na obsluhu státního dluhu ... 44

4.2 Mimorozpočtové státní fondy ... 46
4.3 Zadluženost obcí, krajů, DSO a RRSS ... 46
4.4 Hospodaření zdravotních pojišťoven ... 47
4.5 Dluhová služba ... 48
4.5.1 Efekt sněhové koule (The Snowball Effect) ... 49
4.5.2 Efekt západky ... 50

4.6 Veřejné zadlužení ČR a ricardiánská ekvivalence ... 52

5 Komparace s vybranými státy EU ... 53
6 Shrnutí provedené analýzy ... 57
Závěr ... 59
Seznam použitých zkratek ... 63
Seznam grafů, schémat a tabulek ... 64
Seznam použitých zdrojů ... 65

Úvod

Veřejný dluh, stejně tak hospodaření se schodkovým rozpočtem, je frekventovaně předmětem mnoha ekonomických a politických diskuzí. Odvody daňových poplatníků tvoří hlavní část příjmu veřejných rozpočtů, a proto není divu, že občany zajímá, kam jejich peníze putují a zda se s nimi správně hospodaří. Proto jsem si jako téma své bakalářské práce vybral oblast financování veřejného sektoru, zejména pak jeho dluhovou stranu. Mým cílem bude zanalyzovat vývoj veřejného dluhu v České republice od roku 2008 do současnosti nejen z pohledu jeho absolutní a souhrnné výše, ale také z hlediska jeho struktury. Dále pak rozlišit a analyzovat trendy jednotlivých složek veřejného dluhu, resp. dluhu sektoru vládních institucí. Sledován bude také efekt sněhové koule a efekt západky. Tato práce by ve výsledku mohla pomoci k lepší orientaci v jednotlivých složkách veřejného zadlužení, k poukázání na nejrychleji se rozšiřující oblasti veřejného dluhu, případně k predikci nejkritičtější oblasti pro budoucí udržitelnost financování veřejného sektoru.

V teoretické části práce bude definován veřejný dluh. Bude zpracována literární rešerše zahrnující všechny důležité pojmy k jeho správnému vymezení a zasazení do systému veřejných financí. Budou zmíněny jeho příčiny, důsledky, metody vykazování a také pohledy ekonomických škol na fiskální politiku a veřejné zadlužení. Nastíněna bude taktéž rozpočtová soustava, ve které se veřejný dluh tvoří, veřejné příjmy, výdaje a jejich třídění.

V praktické části práce bude pomocí získaných dat znázorněn a popsán vývoj veřejného dluhu ČR v období od roku 2008 do současnosti se zvláštním zřetelem na vývoj jeho jednotlivých složek. V případě neobvyklých odchylek bude zjišťována jejich příčina. Dále bude sledován vývoj mandatorních výdajů, efekt sněhové koule, efekt západky a zkoumány předmětné ukazatelé v souvislosti s vývojem nákladů na obsluhu dluhu. Naznačen bude taktéž celkový vývoj české ekonomiky, neboť s vývojem veřejného dluhu neodmyslitelně souvisí. V poslední části bude poskytnuta komparace s vybranými zeměmi EU. Veřejný dluh bude zkoumán pomocí dvou metodik. Veškerý vývoj bude zachycen v tabulkách či znázorněn pomocí grafů. Provedení analýzy s využitím dvou metodik vykazování dluhu spočívá v jejich, pro čtenáře, odlišné vypovídací hodnotě. Metodika ESA 2010 je vhodnější pro mezinárodní srovnání, lépe zachycuje vývoj trendů jednotlivých složek veřejného dluhu, a proto je použita pro jeho analýzu v obecném pojetí. Naproti tomu metodika GFS 2014 je bližší české veřejnosti,

jelikož s ní často pracují média. Využívá pojmy jako „státní dluh, dluh zdravotních pojišťoven či zadluženost obcí a krajů“, a proto je do této práce taktéž zahrnuta.

Cílem práce je vytvořit ucelený pohled na hospodaření vládních institucí ČR v letech 2008 až 2019. Především blíže přiblížit vývoj dluhového financování těchto institucí a zhodnotit, jak se změnilo v průběhu ekonomické krize a bezprostředně po ní. Předpokladem je, že výsledek analýzy přinese odpovědi na následující otázky. Podařilo se znovu dostat na předkrizovou úroveň? Podařilo se ČR po krizi veřejné finance zcela ozdravit? Je míra zadlužení veřejného sektoru udržitelná? Jakými instrumenty a jaké povahy je český veřejný dluh financován? Jaké jsou trendy jeho jednotlivých složek? Řadí se ČR v rámci EU mezi země s vysokou úrovní zadlužení veřejného sektoru, nebo je tomu naopak? Všechny tyto a mnohé další otázky se tato práce pokusí zodpovědět.

Teoretická část

1 Veřejné finance

Pro pochopení problematiky veřejných financí je klíčové zprvu zmínit dva pojmy, které s problematikou úzce souvisí. Těmito pojmy jsou veřejný sektor a veřejná správa.

Veřejný sektor je velmi důležitou součástí ekonomického systému každé demokratické společnosti. Největšího rozvoje se mu dostalo po druhé světové válce v souvislosti s rozvojem sociálního státu. Definovat lze jako souhrn veškerých vztahů a činností mezi různými subjekty, z nichž jeden je vždy stát, případně město či obec. Veřejný sektor je specifickým sektorem, kde neplatí čistě ekonomické zásady. Svou roli zde odehrává kolektivní vyjednávání občanů prostřednictvím politického procesu. Od soukromého sektoru se liší především tím, že zabezpečuje specifickou produkci (veřejné statky a služby) na neziskovém principu (Lajtkepová, 2013).

Důležitou součástí veřejného sektoru jsou námi řešené veřejné finance, které jsou, velmi zjednodušeně řečeno, zdrojem příjmů pro financování veřejných statků a služeb.

Veřejnou správou se zpravidla rozumí organizace a činnosti zabezpečující správu veřejných záležitostí. Veřejnou správu vykonává především stát prostřednictvím svých orgánů, a dále ji vykonávají i veřejnoprávní subjekty, jakožto nositelé a představitelé veřejné moci. Organizačně se člení na státní správu a samosprávu (Průcha, 2011). Obě složky usilují o zabezpečení úkolů, které jsou předmětem veřejného zájmu.

1.1 Vymezení pojmu veřejné finance

Pojem „veřejné finance“ lze chápat ve dvojím významu (Hamerníková a kol., 2007). **Zaprvé** jej chápeme jako jeden z nejdůležitějších nástrojů, kterým veřejná politika disponuje, jako praktickou činnost, která státu umožňuje výrazně zasahovat do ekonomického prostředí. Dle Hamerníkové se jedná o *„specifické finanční vztahy a operace probíhající v rámci ekonomického systému mezi orgány a institucemi veřejné správy na straně jedné a ostatními subjekty na straně druhé (tj. občany, domácnostmi, firmami, neziskovými organizacemi apod.)“* (tamtéž, str. 11).

Charakteristickým znakem těchto peněžních vztahů je tedy zejména účast státu (města, obce, kraje) na straně jedné a jiného subjektu na straně druhé. Je třeba zdůraznit, že pojem „veřejné finance“ nezahrnuje pouze financování veřejného sektoru, nýbrž i rozsáhlé ovlivňování úrovně a alokace zdrojů, rozdělení důchodů a úrovně ekonomické aktivity (Musgrave a Musgraveová, 1994).

Zadruhé lze tímto pojmem označit vědeckou disciplínu, která zkoumá problémy související s financováním veřejného sektoru (Maaytová a kol., 2015). Zabývá se především procesem získávání veřejných prostředků, veřejnými příjmy, veřejnými výdaji a veřejnými rozpočty.

Alternativní pohled na veřejné finance přináší Gruber (2011), který uvádí, že veřejné finance studují roli vlády v ekonomice.

Na pojem lze zároveň nahlížet jednak z normativního a jednak z pozitivního hlediska, přičemž se tyto pohledy liší zejména v přístupu k vládním zásahům a rozsahu pravomoci státu.

Z normativního hlediska je existence veřejných financí odůvodněna zejména jejich společenskou potřebností. V případě, kdy dojde k tržnímu selhání, je potřeba korekce ze strany státu. Představitel normativního přístupu Richard A. Musgrave zdůrazňuje, že tržní mechanismus není schopen vykonávat všechny ekonomické funkce, a proto je tu veřejná politika, která ho v jistém ohledu opravuje a doplňuje (Musgrave, Musgraveová, 1994). Normativní pohled ukládá veřejným financím tři základní funkce: *„alokační, jejímž cílem je zefektivnění společenské alokace zdrojů. Dále funkci redistribuční, která má snížit nerovnoměrnost v distribuci prvotních důchodů a bohatství. A konečně funkci stabilizační, směřující ke zmírnění negativních důsledků hospodářského cyklu“* (Dvořák, 2008, str. 17).

Protipólem k normativního chápání veřejných financí je **pohled pozitivní**, vycházející z teorie vládních selhání a opírající se o poznatky teorie veřejné volby. Pozitivní pohled přináší kritický pohled na vládní zásahy a fiskální politiku. Existenci tržních selhání nepopírá, vyzdvihuje ale fakt, že státní zásahy do ekonomiky nemusí být vždy optimálním řešením problému. Byť mohou být zásahy v jistých situacích účinné, samo řešení může být zdrojem nové neefektivnosti a nespravedlnosti. Za základní důvody existence vládních selhání William A. Niskanen považuje nedokonalé a nedostatečné informace, „pricipal-agent“ problém, nejasně vymezená vlastnická práva a existenci monopolů a externalit, což je to jisté míry paradoxní, jelikož se jedná o stejné důvody vzniku selhání tržních (Dvořák, 2008).

1.2 Principy veřejných financí

Peněžní vztahy probíhající v rámci veřejných financí se zakládají na principech nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti.

Princip nenávratnosti znamená, že subjekt, který platí určitou peněžní částku (daně) nemá právní nárok na její vrácení či poskytnutí jakékoliv protislužby. Ze strany státu tak neexistuje žádná právně podložená povinnost peněžní částku poplatníkovi v jakékoliv formě vrátit (Dvořák, 2008). Tím se veřejné finance zásadně liší od soukromých financí založených na opačném principu, na principu „něco za něco“, na principu návratnosti (úvěr) nebo alespoň podmíněné návratnosti (pojištění) (Hamerníková a kol., 2007).

Každý subjekt se podílí na plnění státní kasy prostřednictvím placení daní, zároveň se podílí na čerpání výdajů. Suma zaplacených daní ale nemusí odpovídat sumě čerpaných výdajů neboli uvedené podíly nemusí být ekvivalentní. Z toho pak vychází **princip neekvivalence** – to, kolik toho subjekt prostřednictvím přerozdělování získá nezávisí na tom, kolik zaplatil. Někdo zkrátka v tomto vztahu získává, někdo ztrácí (Dvořák, 2008).

Z hlediska nejasného výsledku se jeví racionální do takového vztahu spíše nevstupovat, stát ale finanční prostředky vybrat potřebuje, a proto musí být od subjektů vynuceny zákonem. V tomto spočítá **princip nedobrovolnosti**. Povinnost platby je uzákoněna legislativní cestou, a to včetně represivních opatření v případě vyhýbání se platbám (Lajtkepová, 2013).

1.3 Funkce veřejných financí

Mezi základní funkce státu v ekonomické oblasti náleží funkce alokační, redistribuční a stabilizační. Jak již bylo nastíněno výše, jmenované funkce jsou zároveň funkcemi veřejných financí.

Alokační funkce je spjata se skutečností, že výsledek procesu alokace společnosti dostupných výrobních faktorů do jednotlivých ekonomických aktivit prostřednictvím tržního mechanismu nemusí být dostatečně efektivní. Tržní mechanismus založený na principu dobrovolné směny má tendenci generovat některých statků méně, event. více, než je považováno za žádoucí. Proto do produkce vybraných statků vstupuje stát, který se snaží najít co možná nejefektivnější poměr mezi produkcí soukromých a veřejných statků (Liška a kol., 2004).

Redistribuční funkce vyplývá z nutnosti snížit nerovnoměrnost rozdělení důchodů a bohatství ve společnosti. Stát redistribucí příjmů a statků koriguje původní tržní rozdělení důchodů s cílem dosáhnout stavu, který je obecně přijímán jako spravedlivý, nebo alespoň redukující nerovnosti mezi jednotlivými subjekty (Dvořák, 2008). Dle Buchanana (1987) při realizaci redistribuční funkce dochází k určitému teoretickému paradoxu, neboť funkce redistribuční se nemusí vždy slučovat s funkcí alokační. Rovnost a efektivnost jsou rozdílné a mnohdy i vzájemně odporující si cíle.

Tuto funkci lze realizovat jak na straně výdajové (prostřednictvím adresných peněžních transferů), tak na straně příjmové (např. prostřednictvím progresivního zdanění). Je třeba dodat, že rozsah rozpočtové redistribuce dosti závisí na orientaci vlády, resp. na tom, zda daná vláda priorizuje spíše společenskou solidaritu nebo naopak osobní odpovědnost (Urban, 2015).

Stabilizační funkce je založena na přesvědčení, že tržní mechanismus automaticky nezaručuje makroekonomickou stabilitu (např. žádoucí tempo ekonomického růstu, nízkou nezaměstnanost, stabilní míru inflace atd.). Stabilizační funkce veřejných financí má zmírňovat kolísání míry ekonomické aktivity způsobené hospodářským cyklem, k tomu stát využívá výdajovou a příjmovou politiku. V době recese vláda uplatňuje expanzivní fiskální politiku s vidinou oživení ekonomiky, a naopak v době, kdy hrozí přehřátí ekonomiky, využívá fiskální restrikce (Dvořák, 2008).

1.4 Rozpočtová a fiskální politika

Pojmy rozpočtová a fiskální politika bývají často užívány jako synonyma, což ale není zcela správně. Přestože pojmy mají mnoho společného, existuje mezi nimi i řada odlišností. Každá z těchto politik přikládá jiný význam jednotlivým funkcím veřejných financí. Zatímco prioritou rozpočtové politiky je funkce alokační, případně redistribuční, fiskální politika priorizuje funkci stabilizační (Dvořák, 1997).

Rozpočtová politika

Pojem „rozpočtová politika“ označuje činnosti, které se odehrávají v rámci veřejné rozpočtové soustavy. Realizuje ji stát a státní orgány na různých úrovních. Aby stát a jeho orgány mohly zabezpečovat své funkce a činnosti, potřebují zdroje. Z toho vyplývá hlavní úkol rozpočtové politiky – zajištění dostatečného množství peněžních prostředků k financování veřejných výdajů. Dalším důležitým úkolem je pak rozhodovat

o tom, na jaké aktivity a činnosti mají být prostředky z veřejných rozpočtů použity (Hamerníková a kol., 2007).

Hlavním nástrojem rozpočtové politiky je veřejný rozpočet, který se ve většině zemí sestavuje na období dvanácti po sobě jdoucích měsíců. Úspěšná rozpočtová politika musí jednak zabezpečit zdroje na aktuální potřeby, přičemž musí zároveň určit, které potřeby jsou v daném okamžiku nutné nejvíce, a jednak provádět prognózy, plánovat a předvídat vývoj a finanční náročnost jednotlivých potřeb (Hamerníková a kol., 2007).

Fiskální politika

Fiskální politika je součástí hospodářské politiky státu a slouží k ovlivňování agregátní poptávky a agregátní nabídky s cílem stabilizace makroekonomických ukazatelů. Prioritou fiskální politiky je funkce stabilizační, hlavním nástrojem je státní rozpočet. Oproti rozpočtové politice připouští možnost deficitního hospodaření. K dosažení cílů (zmírnění fluktuace) využívá zejména změny ve struktuře a objemu veřejných příjmů a výdajů a změny v oblasti daní. V případě daní, pokud chce vláda, aby soukromý sektor omezil spotřebu a investice, přistoupí k jejich zvýšení. Pokud chce zvýšit tempo růstu HDP, může naopak vyplácet peněžní transfery (pro účely fiskální politiky je lze spíše označit jako záporné daně) (Duben, 2003).

Rozpočtová a fiskální politika tedy neoznačují totéž. Zásadní rozdíl spočítá i v tom, kdo danou politiku provádí. Rozpočtovou politiku má v kompetenci ministerstvo financí, fiskální politiku vláda. Pojmy lze odlišit i z historického hlediska. Zatímco rozpočtová politika vznikla se vznikem samotného státního rozpočtu, fiskální politika je pojem mnohem mladší, rozšiřující se až v návaznosti na keynesovskou koncepci hospodářské politiky (Duben, 2003).

2 Rozpočtová soustava v teorii

2.1 Veřejný rozpočet

Veřejné finance se zabývají tvorbou, užitím a rozdělováním **peněžních fondů** spojených s činností veřejných institucí. V praxi se tyto peněžní fondy často označují jako rozpočty. Pojem „veřejný rozpočet“ pak představuje obecné označení pro rozpočet bez ohledu na to, která z veřejných institucí ho sestavuje (Lajtkepová, 2013).

Veřejný rozpočet je nástroj, který jednotlivým institucím umožňuje dosáhnout jejich cílů a úkolů. Národní hospodářství je propleteno rozsáhlou sítí těchto jednotlivých

rozpočtů, které dohromady tvoří „soustavu rozpočtů“. **Soustava rozpočtů spolu s mimorozpočtovými fondy pak tvoří rozpočtovou soustavu** (Peková, 2011).

2.2 Vymezení pojmu „rozpočtová soustava“

„Rozpočtovou soustavou rozumíme soustavu veřejných rozpočtů (včetně rozpočtových vztahů fungujících uvnitř této soustavy) a institucí, které zabezpečují tvorbu, rozdělování, užití a kontrolu toků jednotlivých okruhů finančních prostředků v rámci této soustavy“ (Hamerníková a kol., 2007, str. 178).

Rozpočtová soustava je tvořena:

- **soustavou veřejných rozpočtů**, kam patří státní rozpočet, decentralizované rozpočty na jednotlivých úrovních územní samosprávy a rozpočty veřejnoprávních organizací s právní subjektivitou.
- **soustavou mimorozpočtových peněžních fondů** na centralizované i decentralizované úrovni. O centralizovaných fondech se hovoří jako o státních či parafiskálních a mohou jimi být fondy zdravotního pojištění, fondy sociálního pojištění apod. Státní mimorozpočtové peněžní fondy jsou zpravidla zřizovány i rušeny zákonem.
- **rozpočty veřejnoprávních neziskových organizací** (Peková, 2011).

2.3 Příjmy a výdaje veřejného rozpočtu

Veřejné příjmy představují příjmy jakéhokoliv fondu v celé rozpočtové soustavě. Veřejné výdaje představují toky finančních prostředků, které jsou prostřednictvím veřejných rozpočtů alokovány tak, aby byly dosaženy dané fiskální cíle.

Veřejné příjmy jsou zdrojem krytí veřejných výdajů. Výdaje ovšem mnohdy převyšují příjmy, dochází tak k jejich dluhovému krytí (Lajtkepová, 2013).

Veřejné příjmy a veřejné výdaje lze členit z různých hledisek.

Třídění veřejných příjmů

Z hlediska návratnosti se veřejné příjmy člení na návratné a nenávratné. Návratnými příjmy disponuje veřejný rozpočet pouze určitou dobu a poté je musí vrátit (např. úvěr, finanční prostředky z emise dluhopisů). Nenávratné příjmy mají veřejné rozpočty k dispozici natrvalo (např. daně, cla). **Z časového hlediska lze příjmy třídit na běžné a kapitálové.** Běžné příjmy se opakují každoročně, mění pouze výši. Jsou určeny

k financování běžných výdajů. Lze je dále členit na daňové a nedaňové. Oproti tomu kapitálové příjmy jsou zpravidla nedaňové a jednorázové. Jsou určeny ke krytí investičních výdajů (Peková, 2011).

Z pohledu míry závaznosti existují příjmy obligatorní (mandatorní) a fakultativní. Obligatorní příjmy jsou povinné ze zákona a zpravidla se vybírají jednotně na území celého státu. Jedná se především o příjmy daňového charakteru. O výběru fakultativních příjmů rozhodují příslušné orgány ve veřejné správě. Jsou do jisté míry dobrovolné a často poskytují protihodnotu ve formě veřejného statku. Příjmy se rozlišují z mnoha dalších hledisek, za zmínku stojí **členění územní (celostátní příjmy x místní příjmy) a členění podle toho, do jakých rozpočtů příjmy přicházejí (rozpočtové příjmy x mimorozpočtové příjmy)** (Peková, 2011; Lajtkepová, 2013).

Třídění veřejných výdajů

Obecně lze říci, že členění výdajů a příjmů je dosti podobné. Výdaje lze taktéž členit z hlediska návratnosti, časového, územního či z hlediska odkud výdaje plynou.

Pro tuto práci je ale nejdůležitější členění výdajů, zejména státního rozpočtu, na mandatorní, kvazimandatorní a případně ostatní výdaje. **Mandatorní výdaje** vyplývají ze zákona nebo z jiných právních norem. Jsou klíčové pro chod státu a nelze volně rozhodovat o jejich výši. Jde především o sociální transfery (dávky důchodového pojištění, nemocenské dávky, státní sociální podpora), platby státu do všeobecného zdravotního pojištění, výdaje na dluhovou službu aj. **Kvazimandatorní výdaje** nejsou stanoveny zákonem, stát se jich přesto nemůže zříct, jelikož jsou klíčové pro chod státu. Jsou jimi například platy zaměstnanců ve veřejném sektoru (MF ČR, 2019A). **Ostatní výdaje** stát realizovat nemusí, zpravidla tomu tak ale je. Umožnují vládě reagovat na hospodářský vývoj.

3 Veřejný dluh

3.1 Vymezení základních pojmů

Finanční závazky státu jsou jak v teorii, tak v praxi mnohdy označovány nepřesně. Veřejný dluh je často médii a veřejností označován jako dluh státní či vládní. Všechny tyto pojmy spolu dojista úzce souvisí, za synonyma je však považovat nelze. Na pojmy lze nahlížet z různých perspektiv.

V obecné teorii lze tyto pojmy odlišit jednoduše tím, že si položíme otázku, kdo je v dané situaci dlužníkem. Pojem „vládní dluh“ můžeme spojit s konkrétní vládou

v daném období. Vlády se mění, dluh však přetrvává. Jeví se proto vhodnějším používat pojem „státní dluh“. Fakticky ale dluhové břemeno nenese stát, nese jej veřejnost, a proto je nejvhodnější používat pojem „veřejný dluh“ (Dvořák, 2008). To je také důvod, proč tato práce tento pojem upřednostňuje.

Veřejný dluh

Jako příčiny vzniku veřejného dluhu jsou zpravidla uváděny deficity veřejných rozpočtů a mimorozpočtových peněžních fondů na úrovni státu i územní samosprávy, v takovém případě se mluví se o **příčinách rozpočtových**. Existují ale i **příčiny mimorozpočtové**, např. situace, kdy stát převezme závazky jiných subjektů.

Na základě této znalosti lze veřejný dluh definovat jako *„souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu bez ohledu na to vznikly-li tyto pohledávky rozpočtovou cestou, popř. jinak“* (Dvořák, 2008, str. 82).

Obsáhlejší definici uvádí Peková *„veřejný dluh je souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu, jednotlivým stupňům územní samosprávy, veřejným fondům a ostatním institucím ve veřejném sektoru, a to jak vnitřních subjektů, tak zahraničních subjektů“* (Peková, 2008, str. 483).

Mezinárodní měnový fond veřejný dluh definuje jako *„souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu bez ohledu na to, zda vznikly tyto pohledávky cestou státního rozpočtu či jinak. Pro veřejný charakter dluhu není podstatný způsob jeho vzniku, ale způsob jeho úhrady – skutečnost, že představuje pohledávku vůči současným i budoucím daňovým platbám obyvatelstva“* (cit. podle Strecková a Malý, 1998, str. 96).

Veřejný dluh tedy může existovat i bez předchozích rozpočtových deficitů. Zároveň **deficit nemusí automaticky vést ke vzniku či nárůstu veřejného dluhu**, například je-li deficit hrazen z minulých rezerv, z výnosů z prodeje či privatizace státního majetku apod. (Peková, 2011).

Vládní dluh

Praxe se od teorie může lišit. Přestože obecná teorie a některé statistiky vládní a veřejný dluh rozlišují, v této práci tomu tak není. **Celá tato práce chápe veřejný a vládní dluh jako synonyma.** Vysvětlení spočívá v tom, že data používaná v této práci pochází převážně ze statistického úřadu Evropské unie (Eurostat), který pracuje s pojmem vládní dluh, případně jej označuje jako dluh sektoru vládních institucí. Možnost záměny pojmů dokládá úryvek z Nařízení rady (ES) č.427/2009: *„Pojmem „veřejný“ se rozumí sektor*

„vládních institucí“ (..), tj. „centrální vládní instituce“ (...), „národní vládní instituce“ (...), „místní vládní instituce“ a „fondy sociálního zabezpečení“ (...)“ (Nařízení rady, 2009). Proto lze v této práci adjektivum „veřejný“ nahradit adjektivem „vládní“.

Přestože tato práce preferuje pojem „veřejný dluh“, nevyhýbá se ani pojmu „vládní dluh“, a to zejména v situacích, kdy se hovoří o dluhu sektoru vládních institucí (v metodice ESA).

Státní dluh

Pojmy „veřejný“ a „státní“ dluh jsou v české praxi vymezeny odlišně. Každý z nich představuje závazky odlišných subjektů. Zatímco pojem „státní dluh“ je pojem užší, označující pouze dluh centrální vlády, pojem „veřejný dluh“ představuje dluh všech subjektů, které tvoří soustavu veřejných financí. Tvoří jej pak dluh státní, dluh místní správy a samosprávy a dluhy parafiskálních fondů. Státní dluh je tedy pouze jednou, tou nejdominantnější, složkou veřejného dluhu (Dvořák, 2008).

Dluh vs. deficit

Deficit lze charakterizovat jako nesoulad mezi rozpočtovými příjmy a rozpočtovými výdaji. Vzniká, jsou-li rozpočtové výdaje vyšší než rozpočtové příjmy. Deficit představuje stav krátkodobé fiskální nerovnováhy, dluh dlouhodobé (tvořen souhrnem několika deficitů). Laicky se dá rozdíl popsat na příkladu s vodní nádobou. Dluh představuje vodu v nádobě, deficit je voda, která se do nádoby přilévá. Dluh představuje momentální hodnotu závazků, deficit představuje tok nových závazků za určité sledované období (Samuelson, Nordhaus, 2010).

3.2 Příčiny vzniku veřejného dluhu

Tradiční důvody vzniku (rozpočtové a mimorozpočtové) veřejného dluhu byly již nastíněny. Na příčiny vzniku lze ale hledět i z jiného hlediska, a to z politického. Alesina a Tabellini (1987) ve svém příspěvků ukazují, že veřejný dluh může být dnešní vládou strategicky využit jako instrument pro ovlivnění rozsahu fiskálních možností vlády budoucí. Vláda tak úmyslně a zcela racionálně prosazuje sub-optimální výší veřejného dluhu. Tato snaha je tím silnější, čím je politická scéna polarizovanější, resp. objem dluhu roste úměrně s pravděpodobností, že současná vláda nebude znovu zvolena.

Brender a Drazen (2005) poskytují empirické důkazy o existenci tzv. politicko-rozpočtového cyklu. Jejich výsledky dokazují, že se vlády uchylují k rozpočtovým

deficitům zejména ve volebních letech. Taktéž, že je tento trend nejsilnější v nových demokraciích, kde voliči nemají dostatek zkušeností s volební politikou, a proto více podléhají fiskální manipulaci.

Roubini a Sachs (1989) zase dospěli k závěru, že koaliční vlády v zemích OECD tendují k rozpočtovým deficitům více než vlády jednobarevné. Přispívá k tomu neschopnost vládních stran dosáhnout konsenzu.

Výčet studií a příspěvků potvrzuje existenci politických příčin růstu veřejného dluhu. Lze dodat, že z ideologického hlediska převažuje názor, že levicové vlády směřují k deficitnímu financování více než pravicové.

3.3 Členění veřejného dluhu

Veřejný dluh lze členit z různých hledisek. Jedno z nejzákladnějších je členění na **hrubý a čistý**. **Hrubý dluh** představuje celkový objem závazků státu a jeho orgánů bez ohledu na výši jejich pohledávek, **čistý dluh** je pak hrubý dluh snížený o objem pohledávek. Protože výpočet čistého dluhu je doprovázen metodickými problémy spojenými s vykazováním a oceněním státních aktiv a pohledávek (v případě pohledávek taktéž s jejich nedobytelností), je veřejný dluh standardně vykazován jako hrubý. Vzhledem k tomu, že neexistuje jednotná forma vykazování státních aktiv napříč zeměmi, je pro mezinárodní porovnávání používán hrubý dluh (Peková, 2011).

Veřejný dluh lze dále členit podle doby splatnosti na **krátkodobý**, splatný do jednoho roku, **střednědobý** se splatností od jednoho roku do deseti let a **dlouhodobý**, s dobou splatnosti delší než deset let.

Podle místa umístění se veřejný dluh člení na **vnitřní**, umístěný v daném státě v domácí měně, a **vnější**, umístěný v zahraničí v zahraniční měně.

Způsobů členění existuje celá řada, ale to, které v posledních letech nabírá na významu je členění veřejného dluhu na **oficiální** (oficiálně vykazovaný) a **skrytý**, který lze chápat jako potenciální dluh, který stát nebo územní samospráva ponese v případě, že se zaručí za jiné subjekty a ti následně své dluhy nesplatí. Stát, případně územní samospráva se jakožto ručitel stane dlužníkem (Peková, 2011).

3.4 Důsledky veřejného dluhu

Dvořák (2008) uvádí dva typy důsledků veřejného dluhu – rozpočtové a makroekonomické.

Rozpočtové důsledky

Vztah mezi rozpočtovým deficitem a veřejným dluhem není pouze jednosměrný. Jedním směrem rozpočtový deficit přispívá k růstu veřejného dluhu, opačným směrem komplikuje dluh rozpočtovou situaci. Vzhledem k tomu, že úroky z veřejného dluhu jsou součástí rozpočtových výdajů, dochází ke zpětnému rozpočtovému ovlivnění, resp. ke vzniku deficitu v dalším období. Nastává tak nesnadná situace. Rozpočtový deficit vyvolá růst dluhu. Vyšší dluh s sebou nese vyšší úroky. Vyšší úroky vedou ke zvýšení veřejných výdajů, a čím vyšší jsou veřejné výdaje, tím vyšší je rozpočtový deficit. Úroky z veřejného dluhu se tak stávají rozpočtovou zátěží a urychlují vznik dalšího dluhu (Dvořák, 2008).

V důsledku rostoucích úroků, a tím i nákladů na obsluhu dluhu, může taktéž nastat situace, kdy je potřeba uvalit vyšší či dodatečné daně. Ty s sebou ale mohou nést nezamýšlené distorzní účinky, což ve finále přinese další mikroekonomické ztráty, a tím i snížení efektivity (Samuelson a Nordhaus, 2010).

Makroekonomické důsledky

Prvním makroekonomickým důsledkem, který přichází v úvahu, je tlak na zvýšení úrokové míry. Ačkoliv je vyšší úroková míra v obecné teorii spojena s nižší soukromou spotřebou, menším objemem soukromých investic či s tlaky na apreciaci domácí měny, studie tyto důsledky jednoznačně neprokazují. To samé platí pro dopady veřejného dluhu na inflaci. Není jednoznačně prokázáno, že by veřejný dluh přímo způsoboval inflaci. Buchananova teze naopak říká, že dluhové krytí deficitu, může za předpokladu, že vláda finanční prostředky získané emisí dluhopisů neutratí, působit protiinflačně, jelikož snižuje objem peněz v oběhu (Dvořák, 2008).

Dalším důsledkem (vnitřního) veřejného dluhu je snížení množství kapitálu v ekonomice. Pokud stát emituje dluhopisy a občané do nich investují, klesá objem investic do soukromého kapitálu, čímž veřejný dluh de facto nahrazuje soukromý kapitál (Peková, 2008).

Peková (2008) v souvislosti s vnitřním dluhem uvádí taktéž důsledky redistribuční. Vzhledem k tomu, že nominální hodnota vládních dluhopisů bývá zpravidla vysoká, je

dostupnost pro většinu domácností značně omezena. Cenné papíry tak skončí v držbě bohatých subjektů, načež dochází prostřednictvím úroků z veřejného dluhu k prohloubení majetkových nerovností, jelikož daně platit musí každý, ale výnosy z úroků putují pouze k bohatým.

3.5 Teoretické přístupy k veřejného dluhu a rozpočtovému deficitu

Prvně je třeba zmínit, že neexistuje všeobecný konsenzus ohledně důsledků veřejného dluhu na ekonomiku. Známé jsou tři základní teorie o důsledcích rozpočtových deficitů a veřejného dluhu – keynesiánská, neoklasická a rikardiánská.

Keynesiánský přístup

Ve 30. letech 20. století došlo k významné změně v oblasti hospodaření státu. Pravidlo odmítající deficitní hospodaření bylo nahrazeno pravidlem cyklicky vyrovnaného rozpočtu. Zasadil se o to zejména J. M. Keynes, který se domníval, že hlavní příčinou krize a pomalého ekonomického růstu je nedostatečná agregátní poptávka. Zdůrazňoval, že je potřeba stimulovat poptávku cestou zvýšení vládních výdajů a tím podpořit růst produkce.

Za účelem podpoření růstu se tak začala připouštět možnost přechodného deficitního hospodaření v některých fázích hospodářského cyklu. Začala se prosazovat tzv. stabilizační hospodářská politika založená na změnách v oblasti daní a výdajů státního rozpočtu. Z keynesiánského pohledu povede pokles daní pouze k **přechodnému deficitu**, jelikož snížení daní stimuluje růst agregátní poptávky, čímž prvotní pokles výběrů daní vystřídá růst a rozpočet se znovu dostane do vyrovnaného stavu.

„Keynesiánská revoluce“, jak je někdy tato teorie nazývaná, zpochybnila nutnost každoročně vyrovnaného státního rozpočtu, což v praktické aplikaci vyústilo v nekontrolovatelný růst vládních výdajů, které nebyly kryty příjmy. To vedlo k rozsáhlým deficitům, státním dluhům a později i k inflaci (Kliková a Kotlán, 2012).

Stiglitz (1997) k problematice dodává, že zvýšení poptávky pomocí vládní politiky je často neefektivní, jelikož s sebou nese tzv. *crowding-out effect*[1]. V praxi efekt znamená, že veřejné výdaje vytěsňují soukromou spotřebu. Nejlépe pozorovatelný dopad

[1] *Crowding-out effect* neboli *efekt vytěsňování* působí skrze úrokovou míru. Při zvýšení deficitu veřejných rozpočtů se snižují národní úspory. V reakci na to dochází k růstu úrokové míry, což v malé otevřené ekonomice vede k apreciaci domácí měny a následně ke snížení čistého exportu (mezinárodní vytěsňovací efekt). V případě velké otevřené ekonomiky dochází při růstu úrokové míry taktéž ke snížení investic a spotřeby (Holman, 2018).

efektu lze zaznamenat u soukromých investic, které se snižují přesně o velikost vládních výdajů. Důsledkem opatření je pak snížená možnost budoucího růstu celé ekonomiky.

Na Stiglitzův komentář navážeme neoklasickou teorií.

Neoklasický přístup

Neoklasický přístup pro aktivní hospodářskou politiku pochopení nenalézá. Z neoklasického pohledu trhy disponují vlastními samoregulačními silami, které uvádí hospodářství do rovnováhy. Ekonomika se tak nachází vždy na úrovni plné zaměstnanosti a dosahuje výstupu na úrovni potenciálního produktu (Holman, 2017). Z toho vyplývá, že vláda nedokáže ovlivnit reálnou ekonomiku. Případné vládní zásahy se projevují pouze v nárůstu či poklesu úrokové míry. Projevuje se efekt vytěsnění, který, jak poznamenává Bernheim (1987), dopadá taktéž na tvorbu soukromého kapitálu, což má v dlouhodobém horizontu negativní dopady na ekonomický růst.

Při hodnocení důsledků deficitu je z neoklasického pohledu důležitá otázka, zda jde o deficit dočasný nebo trvalý (Tesic a kol., 2014). I když neoklasický přístup pracuje zejména s trvalým (dlouhodobým) deficitem, který jednoznačně odmítá, připouští, že v krátkém období může deficit působit pozitivně (Hamerníková a kol., 2007), avšak vliv na většinu proměnných je pouze zanedbatelný.

Vláda by ovšem měla usilovat o rozpočty vyrovnané či přebytkové (Bernheim, 1987).

Ricardiánská ekvivalence

Zatímco podle tradičního názoru je růst dluhu spojen s negativními důsledky na ekonomiku (snižuje národní úspory a omezuje tvorbu kapitálu), podle ricardiánského přístupu tyto důsledky neexistují. Vládní deficity neovlivňují výši národních úspor a tvorbu kapitálu, a tím pádem nemají vliv na ekonomický růst. Logika tohoto přístupu se opírá o moderní teorie spotřebitelského chování, které vychází z premisy, že spotřebitelé dokáží „hledět dopředu“, a tudíž jejich spotřeba nezávisí pouze na důchodu v běžném období (Izák, 2010).

„Snížení daní dnes, a tím vznik deficitu nesnižuje daňové břemeno, ale pouze mění jeho časový profil“ (tamtéž, str. 155). Snížení daní tedy nemá vliv na soukromou spotřebu, neboť spotřebitelé disponují racionálním očekáváním a vědí, že se v budoucnu daně opětovně zvýší (Bernheim, 1987). Spotřebitelé navýšením svých úspor vykompenzují pokles těch vládních a národní úspory tak zůstávají nezměněny.

S tímto souvisí další kritika – kritika keynesiánského přístupu. Robert Barro, který rozvinul ricardiánský pohled na fiskální politiku, tvrdí, že keynesiánská myšlenka (k ovlivnění spotřeby domácnosti stačí změnit pouze daně) je mylná. Kritika se opírá o přesvědčení, že existuje jakási „mezigenerační solidarita“, kdy každý jedinec sleduje nejen blaho své, ale i blaho svých dětí. A tudíž, dojde-li ke snížení daní, lidé vědí, že v budoucnu mohou očekávat jejich ekvivalentní nárůst. Nejistota, zda daňové břemeno dopadne na ně či jejich děti motivuje k tvorbě úspor v podobě dědictví. Lidé se tedy dobrovolně rozhodnou snížit svou spotřebu, a tím pádem nést břemeno veřejného dluhu, ve prospěch budoucích generací (Samuelson a Nordhaus, 2010). Na teorii je adresováno mnoho kritiky, jenž zpochybňují její základní předpoklady – ne každý jedinec disponuje racionálním očekáváním, ne každý se orientuje v oblasti daní a chápe jejich důsledky, ne každý má děti aj. (Bittante, 2013).

Po stručném nastínění přístupů lze konstatovat, že rozdílnost jednotlivých přístupů je zřetelná. Neoklasický přístup nahlíží na makroekonomické důsledky dlouhodobého deficitního financování negativně, a proto jej odmítá. Keynesiánský přístup hodnotí důsledky v určitých případech pozitivně a zároveň jej v těchto případech doporučuje. Ricardiánský přístup existenci makroekonomických důsledků popírá, a proto se k deficitům staví neutrálně.

3.6 Možnosti řešení veřejného dluhu

Veřejný dluh lze snížit dvěma způsoby – působením pozitivních exogenních faktorů a prostřednictvím vládních opatřeni.

Pozitivní exogenní faktory

Nejsnadnější způsob, jak redukovat podíl veřejného dluhu na HDP je dosáhnout toho, aby tempo ekonomického růstu převyšovalo efektivní reálnou úrokovou sazbu z veřejného dluhu. Ideální je tedy situace nízkých úrokových měr a současně panující konjunktury. Dalším faktorem, který sice nemá vliv na nominální hodnotu veřejného dluhu, ale snižuje alespoň jeho relativní vyjádření, je inflace (Peková, 2011). Posledním faktorem, nepříliš v praxi viděným, je odpuštění dluhu samotnými věřiteli nebo alespoň prominutí určitého objemu splatných úroků (Dvořák, 2008).

Aktivní vládní opatření

Prvním způsobem, jak aktivně redukovat veřejný dluh, je rozpočtové řešení, tzn. snažit se dosáhnout přebytku veřejného rozpočtu a z něho dluh umořit. Dalším řešením je monetizace dluhu nebo snížení reálné hodnoty dluhu úmyslně vyvolanou inflací. Možným řešením je taktéž získání zahraniční pomoci v podobě grantů, darů či prominutí dluhu. Krátkodobě účinnou metodou je privatizace, resp. použití výnosů z prodeje státního majetku (Peková, 2011). Krajním řešením je odmítnutí naakumulovaného dluhu vládou, tj. administrativní snížení či úplná likvidace dluhu. Toto řešení poškozuje věřitele, jelikož v takovém případě nesou dluhové břemeno namísto daňových poplatníků. Stát navíc ztrácí kredibilitu, což mu v budoucnosti prodražuje a komplikuje umístění nových emisí obligací (Dvořák, 2008).

3.7 Dluhová služba

Pojem „dluhová služba“ označuje podíl výdajů souvisejících se splácením veřejného dluhu na celkových výdajích veřejného rozpočtu. Představuje v podstatě výdaje, které je vláda povinna platit držitelům vládních cenných papírů.

Úrokovou část dluhové služby lze matematicky vyjádřit jako **součin úrokové sazby placené z dluhu a celkového objemu dluhu** (Matalík a Slavík, 2004)**.** K úrokům se následně přičítají splátky jistin a leasingu. Dluhová služba se nevztahuje pouze na ústřední orgány, týká se i územních samospráv, pokud využívají úvěrové financování (Peková, 2011).

S tématem dluhové služby a udržitelnosti veřejného dluhu souvisí tzv. **„efekt sněhové koule“**, který představuje situaci, kdy reálná úroková míra převyšuje reálný růst HDP (Drut, 2014), nebo alternativně, kdy náklady na financování státu a jeho orgánů převyšují nominální růst HDP (Rădulescu, 2014). Laicky lze říci, že samotná správa veřejného dluhu vyvolává další výdaje a tím i růst původního dluhu.

V souvislosti s dluhovou službou efekt tedy představuje vliv úrokové sazby a míry růstu ekonomiky na výši dluhové služby. Vyšší úroková míra, resp. vyšší úrokové výdaje zvyšují dluhovou službu státu, což ve finále znamená méně prostředků na jiné veřejné výdaje (Matalík a Slavík, 2004).

Vyšší zastoupení úrokových výdajů může z dlouhodobého hlediska znamenat ohrožení udržitelnosti veřejných financí. Kumulace každoročních deficitů vede k růstu veřejného dluhu, což, jak již bylo zmíněno, zpětně ovlivňuje sestavování rozpočtů. Vláda se tak může dostat do situace, kdy by potřebovala šetřit. S tímto nepřímo souvisí další

efekt. Efekt, který vládě rozpočtové škrty značně komplikuje. Je jím tzv. **„efekt západky“**.

Tento efekt říká, že některá přijatá opatření jsou zpětně těžce zvrátitelná, eventuálně, že pohyb je možný pouze jedním směrem, pouze kupředu (Klaus, 2015). Praxe ukazuje, že zrušení takového opatření je zpravidla politicky neprůchodné. Politické strany, které jdou do voleb s tím, že takové opatření zruší, pravděpodobně velkou podporu nezískají. Lidé si na opatření již zvykli, mají z něj prospěch, a proto jej zrušit nechtějí. Dle Klause (2015) lze opačný pohyb prosadit pouze v takové „revoluční chvíli“, jako byl např. pád komunismu.

O efektu západky píše i americký ekonom Robert Higgs. Spojuje jej s krizí a chováním vlády během krize. Dle Higgse (1987) každá krize mění tzv. „ideologické prostředí“. Události probíhající v průběhu krize vytváří nové smýšlení a představy o chování vlády. A i když se ekonomika a společnost může po krizi tvářit stejně jako před krizí, ve skutečnosti tomu tak není. Institucionální prostředí nastavené během krize totiž stále přetrvává v myslích lidí, a proto se opatření, zavedená během krize, zpravidla nevrátí na původní úroveň.

Míra regulace a míra státních intervencí přetrvává i po krizi, což způsobí, že vládní sektor neroste pouze přechodně, nýbrž trvale.

3.8 Vykazování veřejného dluhu

V zemích EU existují dvě základní metody vykazování veřejného dluhu a rozpočtové deficitu. Metodika Mezinárodního měnového fondu (**GFS 2014**) a metodika Evropského statistického úřadu (**ESA 2010**). Uvedené metodiky mají určité odlišnosti, tím pádem se jejich výstupy mírně liší (MF ČR, 2013).

ESA 2010

Metodika ESA (Evropský systém účtů) je závaznou metodikou sestavování finančních účtů pro všechny členské země EU. Zajišťuje mezinárodní jednotnost a srovnatelnost sestavovaných účtů a tabulek napříč zeměmi EU. Je relevantní při výpočtu maastrichtských konvergenčních kritérií vládního deficitu a dluhu.

Je založena na akruálním principu, nesleduje tedy pouze příjmy a výdaje daného období, ale také i nově vzniklé pohledávky a závazky. Od původní metodiky ESA 95 se liší zejména svým rozsahem a pojetím – implementací nové metodiky došlo k revizi

finanční rozvahy, hlubší klasifikaci institucionálních sektorů, změnám v rozsahu a struktuře finančních aktiv aj. (ČNB, 2019A).

Velikost a vývoj veřejného dluhu lze sledovat v rámci finančních účtů, které jsou publikovány ve čtvrtletní a roční frekvenci ve všech členských zemích EU. Za sestavování čtvrtletních finančních účtu v ČR nese zodpovědnost Česká národní banka, za sestavování ročních finančních účtů Český statistický úřad. Obě instituce usilují o co největší harmonizaci výstupních dat, a proto spolu úzce spolupracují (ČNB, 2019A).

GFS 2014 (2001)

Metodika vládní finanční statistiky (GFS 2001) vychází z původní metodiky (GFS 1986). Starší metodika byla založena pouze na bázi peněžních toků, tzn. že veškeré operace běžného roku jsou sledovány na hotovostním principu a zařazeny do období, ve kterém jsou výdaje či příjmy realizovány.

Metodika GFS 2001 nahradila, resp. upravila původní metodiku a ta nyní zachycuje veškeré transakce i na akruální bázi, tzn. že veškeré transakce a ekonomické toky jsou zaznamenávány v okamžiku, kdy se ekonomická hodnota vytváří, transformuje či zaniká, a také tehdy, když se pohledávky a závazky zvyšují, transformují či zanikají (MF ČR, 2013).

Posledním krokem, který by měl výstupy přiblížit k metodice ESA 2010, je upravená metodika GFS 2014. Ta vylepšuje zachycování transakcí na akruální bázi, přidává nové ukazatele, částečně upravuje vymezení institucí aj. (MMF, 2014). Základní principy metodiky ale nemění a obecně nejsou změny tak zásadní jako při první revizi.

Za vykazování je v ČR zodpovědné Ministerstvo financí. Výhodou této metody je dostupnost dat v relativně krátkém čase po skončení sledovaného období a nižší náročnost na zdrojová data.

Metoda je blízká národní metodice sledování příjmů, výdajů a deficitu veřejných rozpočtů, a proto je využívána v rozpočtových dokumentech a při fiskálních predikcích (MF ČR, 2013).

4 Metodologie výzkumu

Hlavním cílem této práce je zpracování analýzy vývoje veřejného dluhu ČR se zvláštním zřetelem na jeho jednotlivé složky.

Vzhledem k tomu, že zvolené téma bývá často interpretováno mylně a nepřesně, je důležité zprvu přesně vymezit a definovat základní pojmy, o které se práce opírá. Práce v názvu nese pojem „veřejný dluh“, nicméně lze říci, že veřejný dluh je až konečnou fází v komplexním systému veřejných financí, a proto se, ke správnému pochopení celé problematiky, nelze zaměřit pouze na dluh samotný. Je důležité zprvu zmínit jak a proč vlastně veřejný dluh vzniká. **Teoretická část** je tedy zpracována formou **literární rešerše** tak, aby zahrnula relevantní teoretické poznatky, které se daného tématu týkají a zároveň jej usnadňují pochopit.

Praktická část se skládá ze dvou větších segmentů. V prvním segmentu je na veřejný dluh nahlíženo metodikou ESA 2010, a to spíše v obecnější rovině. Druhý úsek sleduje veřejný dluh metodikou GFS 2014 a zaměřuje se blíže na největší složky veřejného dluhu. **Primárním cílem praktické části** je vyhodnotit, zdali se veřejné finance podařilo „ozdravit“ alespoň na předkrizovou úroveň, zda došlo ke změnám ve struktuře veřejného dluhu, a pokud ano, tak k jakým, a zda se ve sledovaném období projevoval efekt, kdy s vyšším dluhem rostou náklady na jeho obsluhu.

Praktická část dále nabídne porovnání stavu veřejných financí napříč zeměmi EU, odpověď na otázku, zda ČR plní kritérium veřejných financí definované konvergenčními kritérii EU, či jak je ČR ohodnocena ratingovými agenturami.

V praktické části bude použita **metoda analýzy, metoda faktografické rešerše** a pro mezinárodní srovnání metoda **komparace**. Zdrojem dat pro tabulky a grafy, které se objevují v praktické části, jsou především ČSÚ, ČNB, MF ČR a Eurostat. Pokud není uvedeno jinak, jsou uváděny data ke konci roku. V případě nedostupných dat byly pro výpočty využity predikce důvěryhodných institucí. Tyto predikce jsou vždy označeny a okomentovány. V těžko predikovaných případech jsou využity co možná nejaktuálnější data.

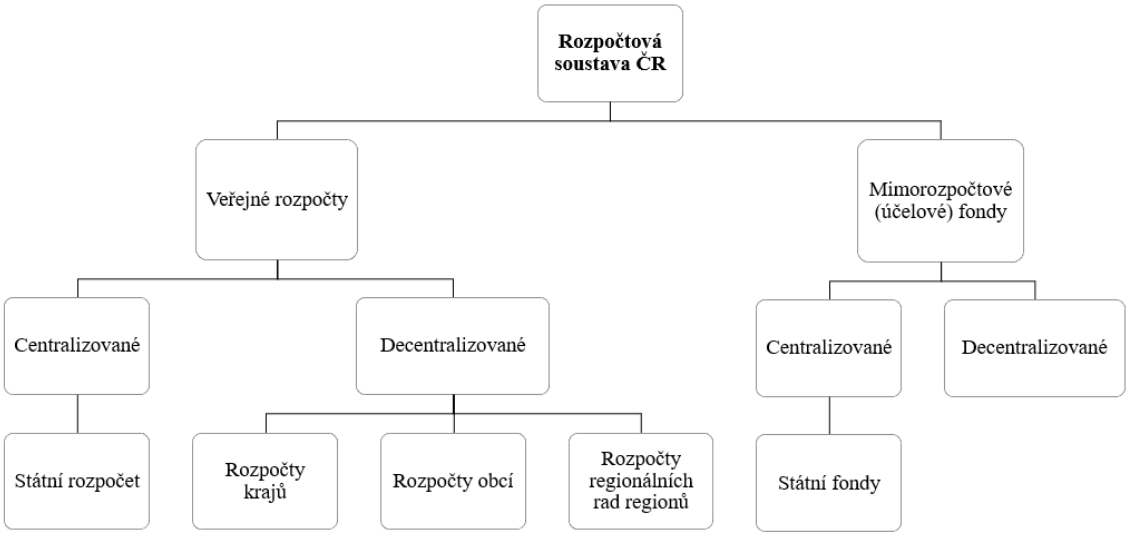
Je třeba připomenout, že tato práce považuje pojmy „veřejný dluh“ a „vládní dluh“ za synonyma. Z hlediska respektování metodiky ESA 2010 bude v praktické části, zejména u grafů a tabulek, používáno označení „dluh vládní“, případně „dluh sektoru vládních institucí“. Nicméně stále se pod tímto označením schovává dluh veřejný, tedy dluh, jehož břemeno nese veřejnost, nikoliv vláda.

Praktická část

1 Rozpočtová soustava České republiky

Rozpočtová soustava ČR se skládá ze dvou částí: soustavy veřejných rozpočtů a soustavy mimorozpočtových fondů (viz schéma č. 1).

Schéma 1 Rozpočtová soustava ČR



Zdroj: Hamerníková a kol., 2007, vlastní zpracování

Soustavu veřejných rozpočtů tvoří

- státní rozpočet,
- rozpočty územních samosprávných celků (krajů a obcí),
- rozpočty dobrovolných svazků obcí,
- rozpočty příspěvkových organizací,
- rozpočty organizačních složek
- a rozpočty regionálních rad regionů.

Soustavu mimorozpočtových fondů tvoří

- státní účelové fondy (na centralizované úrovni)
- a mimorozpočtové fondy územně samosprávných celků a svazků obcí (Lajtkepová, 2013).

1.1 Rozpočtová skladba ČR

Rozpočtová skladba upravuje způsob třídění veškerých peněžních operací veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů státu, obcí i krajů. K třídění využívá několik hledisek, čímž napomáhá snazší orientaci v oblasti veřejných výdajů a příjmů.

Umožňuje zajistit jednotnost a přehlednost v rámci celé rozpočtové soustavy, a tím usnadňuje její analýzu. Zároveň **s využitím konsolidace**[2] eliminuje riziko několikanásobného načítaní téže operace (Peková, Pilný, Jetmar, 2012).

Základní třídění uplatňované v ČR je **druhové**. Příjmy a výdaje třídí dle těchto hledisek: návratné x nenávratné, běžné x kapitálové, domácí x zahraniční a inkaso x platba. Další využívané členění je **odvětvové**, které lépe odráží účel, na který jsou finanční prostředky vydávány (Peková, Pilný, Jetmar, 2012).

1.2 Sektor vládních institucí ČR z pohledu metodiky ESA 2010

Sektor vládních institucí (S.13) je *„jedním z pěti rezidentských institucionálních sektorů (vedle nefinančních podniků, finančních institucí, domácností a neziskových institucí sloužících domácnostem), které podle metodiky národního účetnictví, tvoří národní hospodářství…(…)…Sdružuje všechny institucionální jednotky, jejichž hlavní ekonomickou funkcí je poskytování netržních služeb a/nebo rozdělování důchodu a národního jmění a dále jednotky spravující fondy sociálního zabezpečení“* (Národní rozpočtová rada, 2018A, str. 42).

V rámci ekonomiky ČR jsou **dle metodiky ESA 2010** vládní instituce[3] rozděleny do třech subsektorů (ČSÚ, 2019C).

1) **Ústřední vládní instituce (S.1311)** – do tohoto sektoru náleží zejména ústřední rozpočtové organizace (tj. organizační složky státu neboli v ČR ministerstva, ústřední úřady a organizace jimi řízené), státní mimorozpočtové fondy, část ústředních příspěvkových organizací, veřejné vysoké školy apod.
2) **Místní vládní instituce (S.1313)** – tj. místní rozpočtové organizace[4], část místních příspěvkových organizací, několik veřejných podniků poskytujících např. kulturní služby a několik neziskových organizací.
3) **Fondy sociálního zabezpečení (S.1314)** – tj. zdravotní pojišťovny spravující všeobecné zdravotní pojištění a neziskové instituce poskytující služby těmto zdravotním pojišťovnám (Svaz zdravotních pojišťoven a Centrum mezistátních úhrad).

---

[2] Vyloučení transakcí uvnitř sektoru tak, aby sektor vystupoval navenek jako jeden subjekt a výsledné agregáty zobrazovaly pouze transakce sektoru vládních institucí s ostatními institucionálními sektory (ČSÚ, 2016).

[3] Kompletní seznam vládních institucí v ČR je dostupný na webu Ministerstva financí České republiky. V současné době zahrnuje cca 18 tisíc subjektů.

[4] Tj. krajské a obecní úřady, dobrovolné svazky obcí a rady regionů soudržnosti.

Vládní dluh ČR představuje stav závazků všech vládních institucí (S.1311, S.1313, S.1314) z nesplacených dluhových finančních nástrojů v nominálně hodnotě ke konci roku, **konsolidovaný** mezi subsektory a v rámci subsektorů vládních institucí (ČSÚ, 2019E).

Vládní dluh ČR má následující strukturu:

- přijaté vklady,
- krátkodobé a dlouhodobé dluhové cenné papíry (tj. zejména vydané státní pokladniční poukázky a státní dlouhodobé dluhopisy)
- a krátkodobé a dlouhodobé přijaté půjčky.

Jednotlivé položky jsou taktéž tříděny dle doby splatnosti a dle typu držitele.

1.3 Sektor vládních institucí ČR z pohledu metodiky GFS 2014

Přestože metodika ESA 2010 poskytuje komplexnější obraz o hospodaření vládního sektoru a má větší vypovídací váhu při hodnocení fiskální politiky, pro podrobnější analýzu je výhodné využít také metodiku GFS 2014, jejíž vymezení sektoru vlády může působit intuitivněji a přehledněji.

Dle metodiky GFS 2014 lze v ČR sledovat tyto dva subsektory.

1) **Subsektor ústředních vládních institucí** poskytuje přehled o hospodaření státního rozpočtu, mimorozpočtových státních fondů[5] a fondů sociálního zabezpečení (resp. o hospodaření zdravotních pojišťoven).
2) **Subsektor místních vládních institucí** sleduje hospodaření územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti.

Analytická část této práce respektuje obě metodologie[6].

[5] Tj. Státní fond životního prostředí ČR, Státní fond kultury ČR, Státní fond kinematografie, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond rozvoje bydlení a Státní fond rozvoje bydlení.

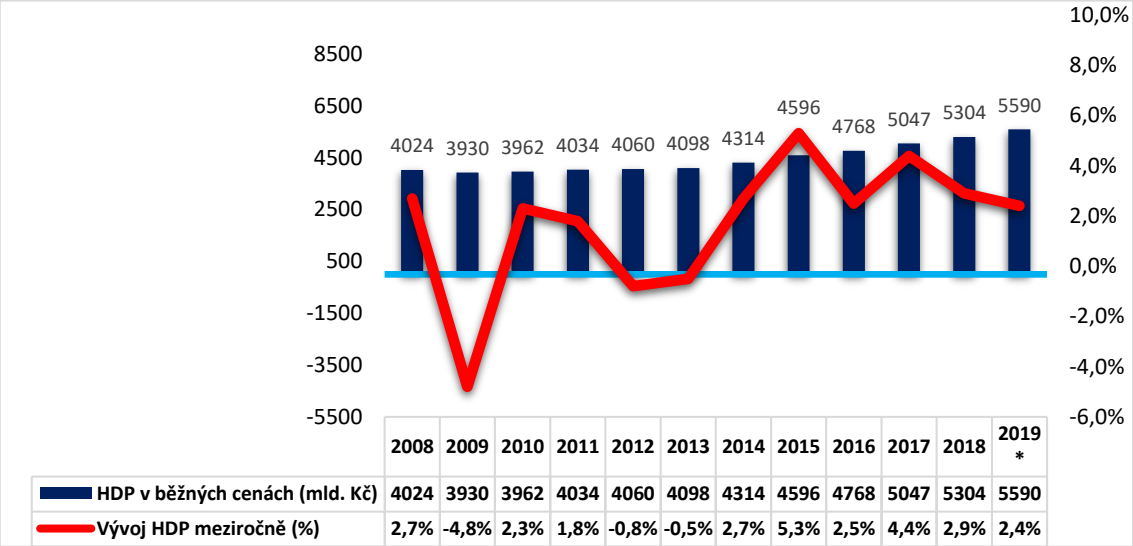
[6] Prvně je veřejný dluh analyzován z pohledu metodiky ESA 2010. V této části je veřejný dluh zkoumán spíše jako celek, je sledován trend jeho vývoje. Data vychází především z ČSÚ a Eurostatu. Následně je pro analýzu využita metodika GFS 2014. Sledovány jsou jednotlivé složky veřejného dluhu. Zdrojem dat pro tuto část je především MF ČR. Přestože dochází k postupnému sjednocení obou zmíněných metodik, analyzovaná data se stále mohou mírně odlišovat.

2 Vývoj české ekonomiky v letech 2008-2019

2.1 Vývoj HDP

Po vstupu ČR do EU nastalo jedno z ekonomicky nejpříznivějších období v historii ČR. Došlo k obecnému zlepšení makroekonomické situace, oproti předchozím letům silně zrychlil růst HDP, obchodní bilance přešla do přebytku, snížil se deficit veřejných financí aj. **Období vysokého hospodářského růstu** (mezi lety 2005 až 2007 dosahoval hospodářský růst ročně v průměru necelých 6,5 %) **bylo ukončeno v roce 2008, zprvu útlumem ekonomické aktivity, ke konci roku především příchodem ekonomické recese** (Spěváček, 2013)**.**

Graf 1 Tempo růstu HDP v % a vývoj HDP v běžných cenách v mld. Kč v letech 2008-2019



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 *
HDP v běžných cenách (mld. Kč)	4024	3930	3962	4034	4060	4098	4314	4596	4768	5047	5304	5590
Vývoj HDP meziročně (%)	2,7%	-4,8%	2,3%	1,8%	-0,8%	-0,5%	2,7%	5,3%	2,5%	4,4%	2,9%	2,4%

**predikce MF ČR; zdroje: ČSÚ 2019A, MF ČR 2019F, vlastní zpracování*

Od konce roku 2008 do konce prvního pololetí 2009 došlo k výraznému zhoršení ve výkonnosti české ekonomiky (viz graf č.1). Kvůli příchodu silné recese se HDP propadl o 4,8 %. Příčinou recese byly především vnější faktory, zejména pak pokles zahraniční poptávky, na který navázal propad českých vývozů, a tím pádem i pokles průmyslové produkce (Spěváček, 2013).

V letech 2010 a 2011 došlo k oživení ekonomiky a meziroční údaje se dostaly znovu do kladných hodnot. V roce 2010 se HDP zvýšil o 2,3 %, taktéž v roce 2011 ekonomika rostla, ale již pomalejším tempem, a to zejména ve čtvrtém čtvrtletí.

V průběhu roku 2012 se pokles ekonomiky postupně prohluboval a rok 2012 tak byl znovu rokem recese (HDP klesl o 0,8 %). Na snížení tempa růstu se nejvíce podílel propad výdajů domácností na konečnou spotřebu (ČNB, 2019F).

Od druhé poloviny roku 2013 se výkonnost ekonomiky začala lepšit a **od posledního čtvrtletí 2013 až doposud HDP jen roste.** Nejvyššího tempa růstu (5,3 %) dosáhla česká ekonomika v roce 2015.

Dle nejnovějších údajů ekonomika v roce 2018 meziročně vzrostla o 2,9 %. Ve srovnání s rokem 2017, kdy HDP stoupl o 4,5 %, tak roční růst zpomalil. Výrazný vliv měly investice, a to nejen investice vládního sektoru, ale i domácností[7]. U domácností jsou zásadní investice do bydlení, a právě v této oblasti došlo k citelným změnám.

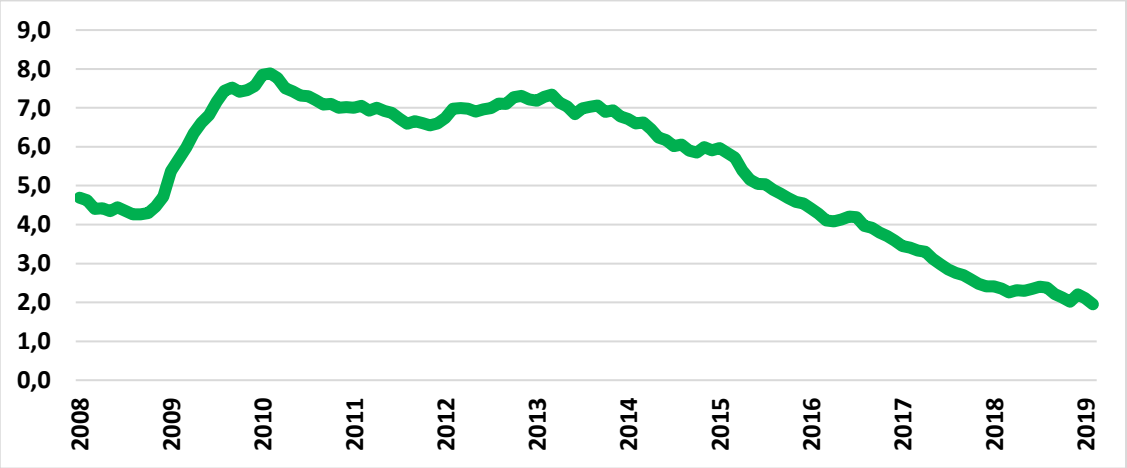
S růstem úrokových sazeb hypotečních úvěrů a zároveň se ztíženými podmínkami pro jejich získaní došlo k poklesu meziročního tempa investic českých domácností. Nicméně pozitivní je, že česká ekonomika vykazuje stále růst, opírající se především o domácí poptávku (SOCR ČR, 2019).

Dle predikce MF ČR poroste HDP i v roce 2019, a to o 2,4 %. Tempo růstu se tak znovu mírně zpomalí, k recesi dle predikce však nedojde.

2.2 Vývoj nezaměstnanosti

Obecná míra nezaměstnanosti zaznamenala v poslední dekádě velmi dynamický vývoj. Z grafu č.2 je zřejmé, že obecná míra nezaměstnanosti začala narůstat ve chvíli, kdy do ČR dorazila ekonomická recese, tedy koncem roku 2008. V průběhu recese se obecná míra nezaměstnanosti pohybovala kolem 7 %.

Graf 2 Vývoj obecné míry nezaměstnanosti v období 2008-2019 v %*



**data od 1.1.2008 do 31.2.2019; zdroj: ČSÚ 2019D, vlastní zpracování*

[7] Důležitou poznámkou je, že od roku 2016 fixní investice domácností nominální hodnotou převyšují investice vládního sektoru (SOCR ČR, 2019).

Od konce roku 2013 obecná míra nezaměstnanosti vykazuje převážně klesající tendenci (vyjma sezonních výkyvů). **V posledním letech nezaměstnanost zaznamenává historicky nejnižší hodnoty a ČR se řadí mezi premianty napříč zeměmi EU.**

2.3 Vývoj inflace

Míru inflace v ČR lze kromě roku 2008, kdy inflace vzrostla[8] na 6,3 %, hodnotit jako relativně stabilní (viz tabulka č.1). Inflační cíl byl vyjma roku 2008 téměř dodržován.

Zajímavý vývoj přinesl rok 2013, kdy ČNB kvůli obavám z deflace zahájila režim devizových intervencí. ČNB se jednak obávala vzniku deflační spirály a jednak chtěla podpořit ekonomický růst. A jelikož byly sazby ČNB již na nule, zvolila zavedení kurzového závazku. Režim devizových intervencí započal v listopadu 2013 a po celou dobu byl velmi diskutovaným tématem. Na jedné straně vyvolal vlnu kritiky, na druhé straně nalezl podporu. Režim skončil v dubnu 2017 a mnozí ekonomové i politici jsou při hodnocení důsledků stále nejednotní. Nicméně k deflaci nedošlo a v posledních letech se daří dodržovat inflační cíl. Dle predikce ČNB tomu tak bude i v roce 2019.

Tabulka 1 Vývoj průměrné roční míry inflace v letech 2007-2019 v %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Průměrná roční míra inflace (%)	2,8	6,3	1	1,5	1,9	3,3	1,4	0,4	0,3	0,7	2,5	2,1	2,1

**prognóza ČNB; zdroje: ČNB 2019C, ČSÚ 2019B, vlastní zpracování*

3 Veřejný (vládní) dluh ČR pohledem metodiky ESA 2010

Vývoj vládního dluhu je základním ukazatelem při hodnocení udržitelnosti veřejných financí. Je proto vhodné sledovat, jak se v průběhu času vyvíjí nejen jeho celková výše, ale i jeho struktura. Cílem této kapitoly je proto zachytit změny v objemu a struktuře dluhu sektoru vládních institucí. V případě výrazných odchylek také zkoumat jejich příčinu.

[8] Vysokou inflaci způsobil citelný vzestup cen potravin, zvýšení sazby DPH z 5 % na 9 % u některého zboží a služeb, zvýšení spotřební daně u tabákových výrobků, nárůst regulovaného nájemného a zavedení regulačních poplatků ve zdravotnictví (ČSÚ, 2009).

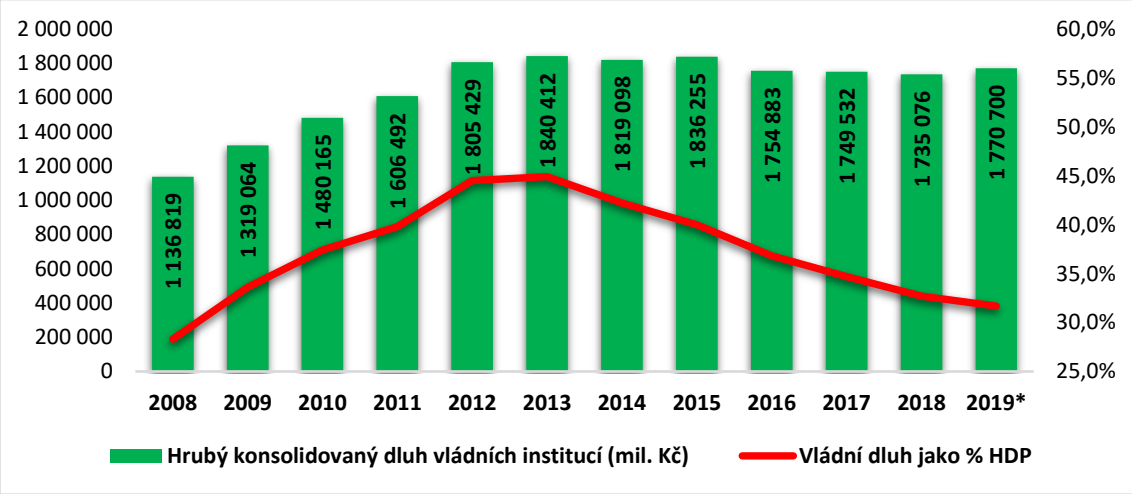
3.1 Obecně o vývoji vládního dluhu v letech 2008-2019

Vládní dluh zaznamenal v letech 2008 až 2018 výrazné změny, a to nejen v jeho výši absolutní, ale i relativní (% HDP). Z hlediska absolutní výše vládního dluhu došlo k největším změnám v období let 2008 až 2013. Byl to právě rok 2013, kdy vládní dluh ČR dosáhl svého maxima, jeho výše činila 1840,4 mld. Kč, tj. o 706,3 mld. Kč více než na začátku sledovaného období.

Tendenci vývoje vládního dluhu z hlediska jeho absolutní souhrnné výše lze tedy do roku 2013 označit jako prudce rostoucí a od roku 2014 jako stagnující či mírně klesající (viz graf č.3).

Ačkoliv se mezi lety 2015 a 2018 objem vládního dluhu snížil (z původních 1836 mld. Kč dluh poklesl na 1735 mld. Kč), předkrizová částka je v nedohlednu. Nicméně nominální výše dluhu je z hlediska hodnocení veřejných financí, ostatně i z mezinárodního pohledu, téměř nic neříkající hodnota. Více vypovídajícím ukazatelem je výše vládního dluhu ve vztahu k HDP.

Graf 3 Vývoj vládního dluhu v letech 2008-2019 v mil. Kč s jeho poměrem na HDP



**pro rok 2019 je použita predikce MF ČR; zdroje: ČSÚ 2019A, MF ČR 2019A, vlastní zpracování*

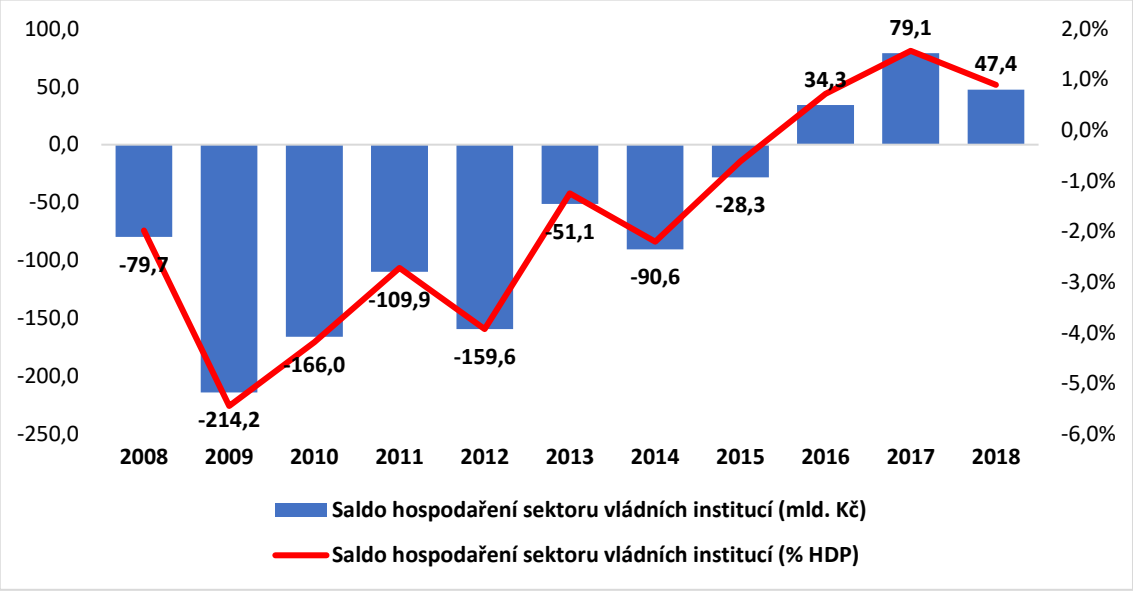
Vývoj vládního dluhu ve vztahu k HDP se do konce roku 2013 chová obdobně jako vývoj v absolutním vyjádření, vykazuje tedy prudce rostoucí tendenci. Zatímco ale absolutní výše dluhu od roku 2014 klesá pouze mírně, ve vztahu k HDP zaznamenává relativně rychlý pokles, přičemž hodnota tohoto ukazatele z roku 2009 již byla dosažena.

Na počátku sledovaného období, tedy v roce 2008, dosahoval poměr hodnoty 28,3 % HDP, načež v následujících letech, v důsledků ekonomického poklesu a vysokých deficitů subsektoru ústředních vládních institucí, začal až do konce roku 2013 intenzivně

narůstat. Poté, zejména zásluhou vysokého tempa růstu HDP, již klesal (ze svého maxima 44,9 % HDP v roce 2013 na 32,7 % HDP ke konci roku 2018). I přes to ale **vládní dluh v poměru k HDP stále přetrvává o 5 až 6 p.b. nad předkrizovou úrovní**[9]. Nelze tedy říci, že by se veřejné finance podařilo z důsledků krize zcela „ozdravit".

Podrobnější vysvětlení jednotlivých příčin nárůstu či poklesu dluhu v průběhu času (včetně vývoje salda) zachycují kapitoly a subkapitoly týkající se jeho konkrétních částí (viz dále v této práci).

Graf 4 Saldo hospodaření sektoru vládních institucí v letech 2008-2018



Zdroj: ČSÚ 2019A, vlastní zpracování

Co se týče salda hospodaření sektoru vládních institucí, **nejvyššího přebytku bylo dosaženo v roce 2017, kdy hospodaření skončilo přebytkem ve výši 79,1 mld. Kč, jednalo se zároveň o nejvyšší přebytek od roku 1995.**

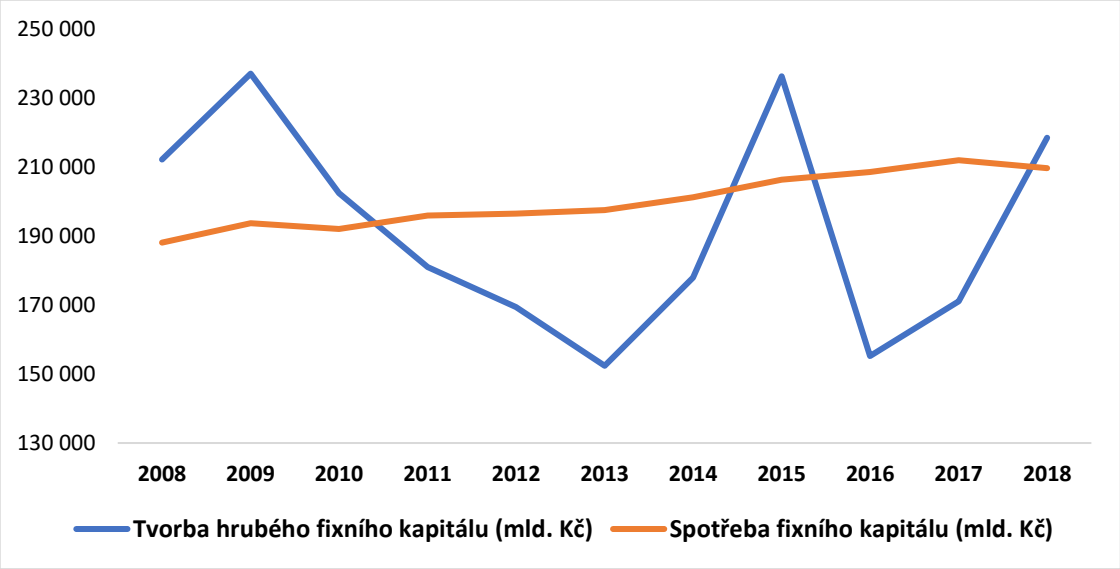
O kladné saldo se zasloužily především vysoké daňové příjmy včetně příspěvků na sociální zabezpečení, jejichž vysoký výběr souvisel s příznivým vývojem ekonomiky. Taktéž napomohlo zvýšení výnosů z nepřímých daní v důsledku daňových opatření z roku 2016 (kontrolní hlášení, elektronická evidence tržeb).

I když dílčí subsektory vykazovaly přebytky již dříve, **v roce 2017 to bylo poprvé v historii ČR, kdy se na dosaženém přebytku podílely všechny tři subsektory.**

[9] 2005 (27,9 % HDP), 2006 (27,7 % HDP), 2007 (27,5 % HDP)

Podle údajů zveřejněných ČSÚ v dubnu 2019 skončilo hospodaření sektoru vládních institucí v roce 2018 taktéž přebytkem, a to ve výši 47,4 mld. Kč, resp. 0,89 % HDP. Na úspěchu se podílelo především hospodaření subsektoru místních vládních institucí a fondů sociálního zabezpečení, jejichž přebytkové saldo představuje ¾ celkového salda. Došlo tak ke snížení relativní výše dluhu o 1,95 p.b. Na snížení se však podílel zejména rostoucí nominální HDP (zásluhou 1,68 p.b.), pokles nominální výše dluhu přispěl pouze 0,27 p.b. (ČSÚ, 2019A).

Graf 5 Tvorba hrubého fixního kapitálu a jeho spotřeba ve vládním sektoru v mld. Kč



Zdroje: ČSÚ 2019A, ČNB 2019D, vlastní zpracování

Při rostoucím zadlužení se také často sleduje, zda je růst vládního dluhu spojován s novými čistými investicemi, či zda vláda vypůjčené finanční prostředky pouze spotřebuje, resp. zda výpůjčky vstoupí pouze do vládní spotřeby a vláda je tzv. „projídá“ (Mandel a Tomšík, 2015).

Z grafu č.5 je zřejmé, že ve sledovaném období *tvorba hrubého fixního kapitálu* spíše nepokrývá *spotřebu fixního kapitálu.* To znamená, že z dlouhodobého hlediska jsou investice sektoru vládních institucí pod úrovní amortizace fixního kapitálu.

Tvorbu čistého fixního kapitálu lze zaznamenat pouze v letech 2008, 2009, 2010 a poté až v letech 2015 a 2018. Růst vládního dluhu v letech 2011-2013 tak nelze spojovat s růstem vládních investic.

Růst vládního dluhu lze spojit s tvorbou investic pouze v roce 2015, kdy tvorba hrubého fixního kapitálu převýšila jeho spotřebu o téměř 30 mld. Kč. Nicméně rok 2015 byl rokem nejsilnějšího ekonomického růstu, taktéž došlo k dočerpání prostředků

z předešlého programového období z rozpočtu EU, a tudíž nelze navýšení čistých investic o 30 mld. Kč, společně s růstem vládního dluhu o 17 mld. Kč, považovat za velký úspěch[10] (s přihlédnutím k tomu, že tempo růstu HDP dosáhlo meziročně hodnoty 5,3 % a bilance s rozpočtem EU činila +150 mld. Kč).

3.2 Struktura vládního dluhu

Jeden z důležitých pohledů na strukturu vládního dluhu představuje jeho **členění podle jednotlivých subsektorů.**

Drtivě největší podíl na vládním dluhu mají **ústřední vládní instituce**, přičemž, jak dokládá tabulka č.2, se tento podíl stále navyšuje. Zatímco ke konci roku 2008 představoval podíl necelých 92 %, koncem roku 2018 to bylo již 95,4 %.

Role **místních vládních institucí** je v porovnání s předešlými méně významná. Zastoupení tohoto subsektoru na celkovém vládním dluhu navíc vykazuje již přes deset let klesající tendenci. Ve sledovaném období podíl dluhu místních vládních institucí na celkovému dluhu zaznamenal pokles z 8,1 % ke konci roku 2008 na 4,6 % ke konci roku 2018 (tj. o 3,5 p.b.). Vzhledem k přijetí zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti[11] se očekává, že se bude dluh subsektoru místních vládních institucí nadále snižovat. Subsektor **fondů sociálního zabezpečení** představuje dlouhodobě pouze zanedbatelný podíl.

Tabulka 2 Struktura vládního dluhu podle subsektorů vládního sektoru

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
S.1311*	91,9 %	92,5 %	93,2 %	93,6 %	93,8 %	93,6 %	93,6 %	94,0 %	95,0 %	95,3 %	95,4 %
S.1313**	8,1 %	7,5 %	6,8 %	6,4 %	6,2 %	6,3 %	6,3 %	6,0 %	5,0 %	4,7 %	4,6 %
S.1314***	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

**Ústřední vládní instituce **Místní vládní instituce ***Fondy sociálního zabezpečení*

Zdroj: ČSÚ 2019A, vlastní zpracování

[10] V období recese, např. v roce 2008 činila tvorba čistých investic 24 mld. Kč a v roce 2009 dokonce 43 mld. Kč.

[11] Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (23/2017 Sb.) stanovuje územním samosprávným celkům, aby hospodařily tak, že výše jejich dluhu nepřekročí k rozvahovému dni 60 % průměru jejich příjmů za poslední 4 rozpočtové roky (Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, 2017).

Důležité je taktéž sledovat, jak v jednotlivých letech každý jeden subsektor k celkovému objemu vládního dluhu přispívá. Vývoj v čase zachycuje tabulka č. 3.

Ve sledovaném období příspěvek ústředních vládních institucí vykazuje rostoucí trend, příspěvek místních vládních institucí klesající. Fondy sociálního zabezpečení přispívaly až do roku 2015 jen minimálně, od roku 2016 ale napomáhají výrazně kompenzovat vyšší zadlužení ústředních vládních institucí.

Tabulka 3 Příspěvek jednotlivých subsektorů k celkovému vládnímu dluhu v daném roce (vyjádřený jako % z celkového vládního dluhu daného roku)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
S.1311*	91,8 %	92,4 %	93,6 %	93,9 %	94,2 %	94,0 %	94,0 %	94,6 %	97,6 %	99,0 %	100,9 %
S.1313**	8,2 %	7,6 %	6,4 %	6,1 %	5,8 %	5,9 %	6,0 %	5,4 %	3,5 %	2,7 %	1,7 %
S.1314***	0 %	-0,02 %	-0,01 %	0,01 %	0 %	0,09 %	0,05 %	0,02 %	-1,03 %	-1,72 %	-2,58 %

**Ústřední vládní instituce **Místní vládní instituce ***Fondy sociálního zabezpečení*

Zdroj: ČSÚ 2019A, vlastní zpracování

Zatímco v roce 2008 přispívaly ústřední vládní instituce k dluhu z 91,8 %, v roce 2018 překonaly hranici 100 %. Nyní vyvstává otázka, jak je to možné? Jak je možné, že dluh ústředních institucí převyšuje celkový vládní dluh? Situace je způsobena příznivějším hospodařením ostatních subsektorů, především fondů sociálního zabezpečení[12].

V roce 2018 činil příspěvek ústředních vládních institucí 1751 mld. Kč a příspěvek místních vládních institucí 28 mld. Kč, napříč tomu došlo k meziročnímu poklesu vládního dluhu, jenž byl vykázán ve výši 1735 mld. Kč. Ke snížení dluhu napomohl příspěvek fondů sociálního zabezpečení v záporné hodnotě necelých 45 mld. Kč.

Situace obecně ukazuje na rostoucí váhu zadlužení ústředních vládních institucí na úkor ostatních. Jak bude teprve ukázáno v této práci, hospodaření územních samosprávných celků se, zejména v posledních letech, zlepšuje, čímž se podílí na snižování vládního dluhu. Vysoce ale napomáhá příznivá situace na trhu práce, a s tou spojený vysoký výběr pojistného na zdravotní pojištění.

[12] K této situaci přispívají platby za státní pojištěnce. Ve své podstatě jde o přelévání financí z jednoho subsektoru do druhého. Platby představují výdaj z hlediska státního rozpočtu, resp. sektoru ústředních vládních institucí, a zároveň příjem z hlediska subsektoru fondů sociálního zabezpečení.

Na strukturu vládního dluhu lze koukat i **z hlediska finančních nástrojů**, které jsou použity k jeho krytí.

Tabulka 4 Struktura vládního dluhu podle finančních nástrojů v letech 2008-2018 v %

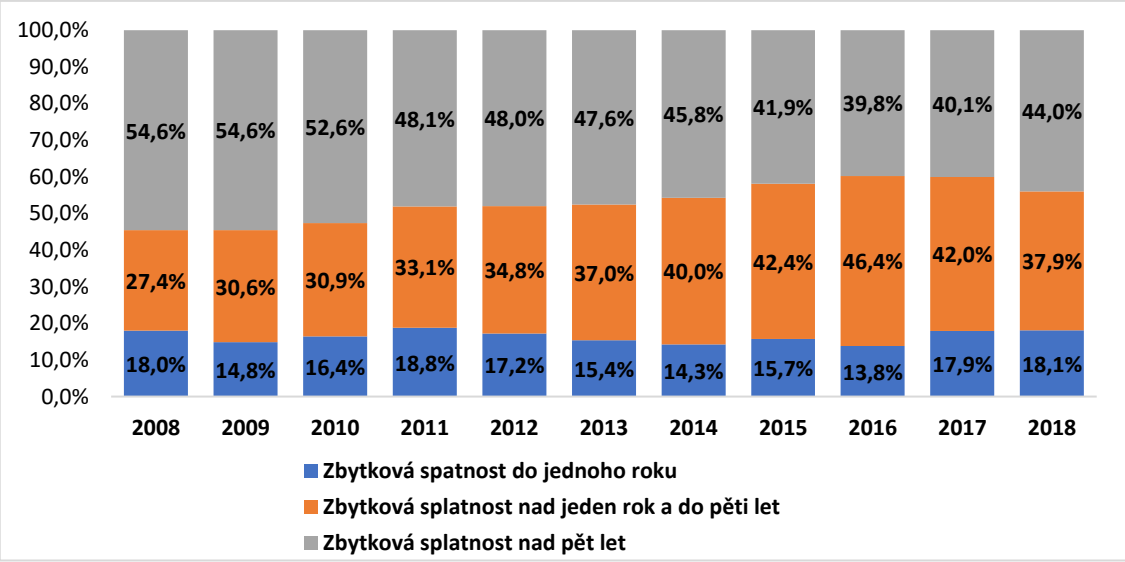
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Oběživo a vklady	0,8	0,7	0,6	0,2	0,5	0,4	0,5	0,3	0,5	0,3	0,5
Krátkodobé dluhové cenné papíry	5,1	5,6	6,5	8,5	9,9	6,6	5,9	4,6	0,3	2,5	0,3
Dlouhodobé cenné papíry	79,9	79,7	80,0	79,1	78,9	82,5	83,3	85,2	90,5	89,1	89,3
Krátkodobé úvěry	0,3	0,7	0,5	0,6	0,2	0,3	0,5	0,5	0,2	0,2	2,6
Dlouhodobé úvěry	13,8	13,3	12,4	11,6	10,5	10,3	9,7	9,4	8,6	7,9	7,3

Zdroj: ČSÚ 2019A, vlastní zpracování

V ČR je nejvýznamnější část dluhu kryta formou dlouhodobých cenných papírů, v tabulce č. 4 je zřetelně vidět, jak roste jejich význam na úkor krátkodobých. Zároveň lze vyčíst, že klesá využití dlouhodobých úvěrů. V roce 2018 měly dominantní roli na dluhu dlouhodobé cenné papíry s podílem 89,3 %.

Od způsobu financování veřejného dluhu se odvíjí i jeho **struktura z hlediska doby splatnosti.** Mezi lety 2008-2016 se prudce snižoval podíl veřejného dluhu se *zbytkovou splatnosti nad 5 let* ve prospěch podílu se *zbytkovou splatností nad 1 rok a do 5 let.* Podíl krátkodobého dluhu je relativně stabilní s oscilací mezi 14 až 18 % (viz graf č.6).

Graf 6 Struktura vládního dluhu podle doby splatnosti v letech 2008-2018 v %

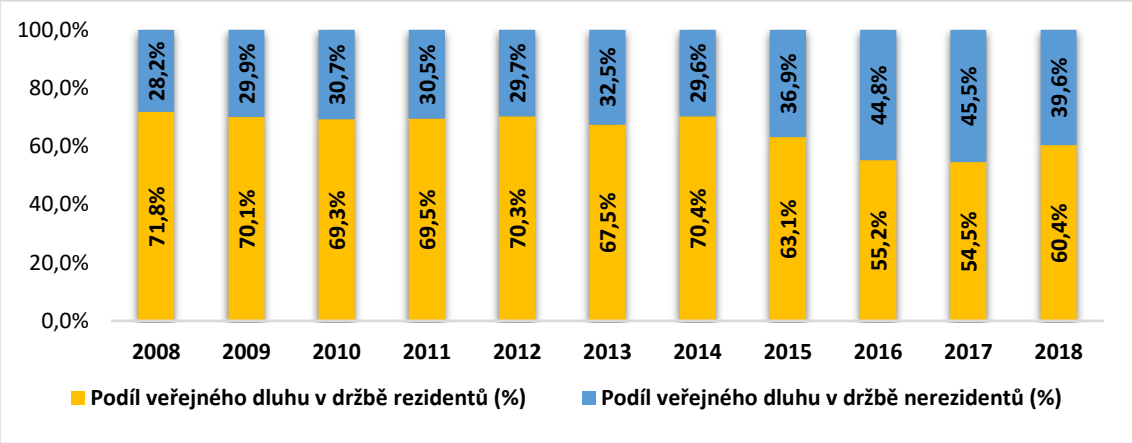


Zdroj: ČSÚ 2019A, vlastní zpracování

Struktura vládního dluhu z hlediska rozdělení jeho držby

Ve struktuře vládního dluhu z hlediska rozdělení mezi rezidentské a nerezidentské subjekty došlo ve sledovaném období k výrazným změnám. Zatímco v roce 2008 drželi domácí subjekty 71,8 % vládního dluhu, ke konci roku 2017 to bylo pouze 54,5 % (tj. o 18,3 p.b. méně). V roce 2017 tedy téměř polovinu českého vládního dluhu vlastnili zahraniční subjekty.

Graf 7 Struktura vládního dluhu podle typu věřitele v letech 2008-2018 v %



Zdroj: ČNB 2019D, vlastní zpracování

Jak ukazuje graf č.7, k největším změnám došlo mezi lety 2014 až 2017. Za změnou stojí především pokles držby českých státních dluhopisů tuzemskými bankami a ostatními finančními institucemi. Zatímco ke konci roku 2014 držely tuzemské banky vládní dluh ve výši 725,5 mld. Kč (necelých 40 % z celkového vládního dluhu), v následujících třech letech se objem dluhu držený těmito subjekty snížil o více než čtvrtinu. Koncem roku 2017 tak domácí banky držely už jen 27 % českého vládního dluhu (Národní rozpočtová rada, 2018A).

Za sníženým zájmem domácích bank o české státní dluhopisy stojí především jejich nízké úročení. Nízké sazby ovšem neodradily zahraniční investory. Ti do českých státních dluhopisů investovali napříč nízkým sazbám, pravděpodobně s vidinou budoucích zisků, poté co dojde k posílení koruny po ukončení devizových intervencí ČNB (Národní rozpočtová rada, 2018A).

V posledních letech lze tedy vypozorovat tendenci ke zvyšování podílu vládního dluhu ČR v držbě zahraničních subjektů. Výjimkou byl rok 2018, kdy se situace otočila a došlo k navýšení podílu dluhu v držení rezidentů.

Mezi lety 2014-2017 taktéž došlo k nárůstu podílu vládního dluhu, který byl v držení subjektů **mimo EU** (6 % v roce 2014, 17 % v roce 2017).

3.3 Hospodaření subsektoru ústředních vládních institucí

Výše vládního dluhu je ovlivňována především hospodařením ústředních vládních institucí, a proto je vhodné tímto subsektorem začít. Zároveň instituce tohoto subsektoru dosahují v rámci subsektorů nejhorších výsledků.

Tabulka 5 Hospodaření subsektoru ústředních vládních institucí v letech 2008-2018

	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP
Příjmy	1 114,8	27,7	1 078,8	27,4	1 107,3	27,9	1 166,8	28,9	1 179,9	29,1	1 201,7	29,3
Výdaje	1 196,9	29,7	1 257,7	32,0	1 249,5	31,5	1 258,5	31,2	1 330,5	32,8	1 265,9	30,9
Saldo	-82,0	-2,0	-178,9	-4,6	-142,1	-3,6	-91,7	-2,3	-150,6	-3,7	-64,2	-1,6
	2014		**2015**		**2016**		**2017**		**2018**			
	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP		
Příjmy	1 222,4	28,3	1 338,7	29,1	1 371,7	28,8	1 460,7	29,0	1561,7	29,4		
Výdaje	1 318,0	30,6	1 394,5	30,3	1 391,6	29,2	1 432,3	28,4	1549,6	29,2		
Saldo	-95,6	-2,2	-55,8	-1,2	-19,9	-0,4	28,3	0,6	12	0,2		

Zdroje: Eurostat 2019A, ČSÚ 2019A, vlastní zpracování

Z tabulky č.5 je patrné, že ústřední vládní instituce hospodařily převážně deficitně. Výjimkou byly roky 2017 a 2018, kdy se vysoké tempo růstu příjmů postaralo o saldo kladné.

Naopak **nejhorší výsledky hospodaření zaznamenaly roky 2009, 2010 a 2012, ve všech těchto letech přesáhlo saldo hranici -140 mld. Kč.** V roce 2009, v reakci na pokles ekonomiky, zpomalil výběr daňových příjmů (u všech klíčových daní). Zároveň škrty ve výdajích vyžadovaly delší časový horizont (ČSÚ, 2013). Postupně se vlivem mírného nárůstu příjmu a stagnace výdajů hospodaření zlepšilo, což dokazuje zjevný rozdíl mezi rokem 2010 a 2011.

Výsledek roku 2012 byl ovlivněn schválením zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, který představoval kapitálový transfer ve výši 59 mld. Kč. Vliv měla taktéž korekce neuznaných výdajů spolufinancovaných z EU ve výši 12 mld. Kč (MF ČR, 2018D; Konvergenční program 2013). Bez těchto dvou položek by výsledný deficit roku 2012 byl o 71 mld. nižší (tj. dosáhl by úrovně 2,5 % HDP, nikoliv 3,7 %).

Vyšší saldo roku 2014 bylo ovlivněno nově zahrnutými finančními institucemi (Fond pojištění vkladů vyplácel náhrady klientům zkrachovalých družstevních záložen ve výši 14,7 mld. Kč) a taktéž citelným jednorázovým výpadkem spotřebních daní, zvýšením platby za státní pojištěnce a znovunastartováním investiční aktivity (MF ČR, 2018D; Konvergenční program 2015).

Tabulka 6 Konsolidovaný dluh subsektoru ústředních vládních institucí v letech 2008-2018

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dluh subsektoru ústředních vládních institucí (mld. Kč)	1 049	1 224	1 383	1 506	1 698	1 734	1 714	1 740	1 714	1 734	1 753
Podíl na HDP (v %)	26,1	31,1	34,9	37,3	41,8	42,3	39,7	37,9	35,9	34,4	33
Podíl na vládním dluhu (v %)	92,3	92,8	93,4	93,7	94	94,2	94,2	94,8	97,7	99,1	101

Zdroj: ČSÚ 2019A, vlastní zpracování

Dlouhodobě schodkové hospodaření subsektoru taktéž doprovází výrazný nárůst jeho zadlužení (viz tabulka č.6). **Vysoké tempo růstu zadlužení vykazuje období let 2008-2013**, ve kterém se dluh subsektoru navýšil v absolutní částce o 685 mld. Kč[13].

3.4 Hospodaření subsektoru místních vládních institucí

Hospodaření místních vládních institucí vykazovalo mezi lety 2008 až 2012 vždy záporné saldo[14]. V roce 2013 se však situace otočila a od té doby místní vládní instituce hospodaří s přebytkem (viz tabulka č.7).

Tabulka 7 Hospodaření subsektoru místních vládních institucí v letech 2008-2018

	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP
Příjmy	461,1	11,5	482,4	12,3	487,6	12,3	483,3	12	455,3	11,2	478	11,7
Výdaje	468,8	11,6	507,1	12,9	502,8	12,7	494,5	12,3	457,6	11,3	465,9	11,4
Saldo	-7,7	-0,1	-24,7	-0,6	-15,2	-0,4	-11,2	-0,3	-2,3	-0,1	12,1	0,3
	2014		**2015**		**2016**		**2017**		**2018**			
	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP		
Příjmy	505,7	11,7	544,2	11,8	535,4	11,2	581	11,5	640,2	12,1		
Výdaje	498	11,5	518,2	11,3	485,7	10,2	539,3	10,7	621,1	11,7		
Saldo	7,7	0,2	26	0,5	49,7	1	41,7	0,8	19	0,4		

Zdroje: Eurostat 2019A, ČSÚ 2019A, vlastní zpracování

[13] Více informací k hospodaření ústředních vládních institucí obsahuje kapitola 4.1 „Státní dluh“, která podrobněji analyzuje vývoj státního dluhu, jakožto dominantní složky tohoto subsektoru.
[14] V letech 2008 až 2012 příjmová strana rozpočtů stagnovala v souladu s celkovým vývojem ekonomiky. Od roku 2013, kdy se znovu dostavil ekonomický růst, došlo k citelnému zlepšení ve výběrů, zejména daňových, příjmů.

Nicméně kladné saldo není zcela pozitivní v tom smyslu, že bylo dosti ovlivněno slabou investiční aktivitou. Zatímco v letech 2008-2012 dosahovaly investiční výdaje místních vládních institucí v průměru 2,3 % HDP, v letech 2013 až 2017 to bylo pouze 1,9 % HDP (např. v roce 2016, kdy byl přebytek nejvyšší, činila tvorba hrubého fixního kapitálu pouze 1,3 % HDP). V budoucnu, dojde-li ke zvýšení investiční činnosti, lze očekávat zhoršení bilance hospodaření.

Tabulka 8 Konsolidovaný dluh subsektoru místních vládních institucí v letech 2008-2018

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dluh subsektoru místních vládních institucí (mld. Kč)	92	99	101	103	113	116	116	111	89	85	84
Podíl na HDP (v %)	2,3	2,5	2,5	2,6	2,8	2,8	2,7	2,4	1,9	1,7	1,6
Podíl na vládním dluhu (v %)	8,1	7,5	6,8	6,4	6,2	6,3	6,3	6	5,1	4,8	4,8

Zdroj: ČSÚ 2019A, vlastní zpracování

Popsané situaci odpovídá i vývoj zadlužení. Do roku 2013 se dluh navyšoval, poté vlivem přebytkového hospodaření klesal. V roce 2018 činil dluh místních vládních institucí 84 mld. Kč, což představovalo pouze 4,8 % z celkového vládního dluhu. **Hospodaření subsektoru místních vládních institucí lze hodnotit tedy vcelku pozitivně, a to především od roku 2013, jelikož od této doby napomáhá snižovat celkový vládní dluh.**

3.5 Hospodaření fondů sociálního zabezpečení

Na výsledcích hospodaření fondů sociálního zabezpečení mají dominantní podíl zdravotní pojišťovny. Nicméně do tohoto subsektoru jsou taktéž zařazeny i další vládní instituce, jmenovitě pak: Kancelář zdravotního pojištění, Svaz zdravotních pojišťoven České republiky, Asociace zdravotních pojišťoven a Otevřený svaz zdravotních pojišťoven (MF ČR, 2018A).

Příjmy fondů sociálního zabezpečení, resp. příjmy veřejných zdravotních pojišťoven tvoří převážně příjmy z veřejného zdravotního pojištění. Zbytek příjmů představují transfery ze státního rozpočtu za tzv. státní pojištěnce (děti, studenti, důchodci atd.).

Mezi výdaji zdravotních pojišťoven mají dominantní podíl výdaje na zdravotní péči veřejných zdravotnických zařízení. Vysoké zastoupení mají taktéž běžné transfery na léky či transfery k soukromým lékařským zařízením, z nichž se hradí služby veřejného zdravotního pojištění (MF ČR, 2018E).

Tabulka 9 Hospodaření fondů sociálního zabezpečení v letech 2008-2018

	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP
Příjmy	210,8	5,2	211,1	5,4	215,7	5,4	220,8	5,5	224,7	5,5	229,5	5,6
Výdaje	200,8	5,0	221,8	5,6	224,4	5,7	227,7	5,6	231,5	5,7	228,6	5,6
Saldo	10,0	0,2	-10,6	-0,3	-8,7	-0,2	-6,9	-0,2	-6,8	-0,2	0,9	0,0
	2014		**2015**		**2016**		**2017**		**2018**			
	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP		
Příjmy	239,5	5,6	252,1	5,5	266,8	5,6	284,1	5,6	311,2	5,9		
Výdaje	242,2	5,6	250,1	5,4	261,9	5,5	275,9	5,5	294,8	5,6		
Saldo	-2,7	-0,1	1,9	0,0	4,9	0,1	8,2	0,2	16,4	0,3		

Zdroje: Eurostat 2019A, ČSÚ 2019A, vlastní zpracování

Saldo hospodaření fondů sociálního zabezpečení zaznamenalo citelný skok mezi roky 2008 a 2009. Zatímco v prvním případě bylo saldo kladné (+10 mld. Kč), v krizovém roce 2009 činilo saldo -10,6 mld Kč. Změna salda o více než 20 mld. byla způsobena mj. výrazným meziročním poklesem tempa růstu příjmů z pojistného, jenž nebyl vybalancován snížením tempa růstu výdajů[15]. V následujících čtyřech letech se vlivem přesnějšího přizpůsobení výdajové stránky té příjmové saldo snižovalo.

K zápornému saldu v roce 2014 přispělo zrušení regulačních poplatků v lůžkových zdravotnických zařízeních, které znamenalo výpadek příjmu cca o 2,1 mld. Kč (Kandilaki a Jankůj, 2014). Od roku 2015 subsektor fondů sociálního zabezpečení hospodaří přebytkově. K výrazně lepším výsledkům v posledních letech napomohlo zvýšení platby státu za státní pojištěnce (na počátku roku 2014 činila platba 787 Kč, v roce 2018 již 969 Kč), a taktéž obecně vývoj české ekonomiky včetně vývoje na trhu práce (vysoká zaměstnanost, nárůst průměrné mzdy, vyšší příjmy z pojistného).

Saldo systému veřejného zdravotního pojištění je pro rok 2019 plánované ve výši cca +3,23 mld. Kč (PSP ČR, 2018).

Tabulka 10 Konsolidovaný dluh fondů sociálního zabezpečení v letech 2008-2018 v mil. Kč

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dluh fondů sociálního zabezpečení (mil. Kč)	96	53	39	201	183	1882	1070	630	94	295	252
Podíl na HDP (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Podíl na vládním dluhu (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: ČSÚ 2019A, vlastní zpracování

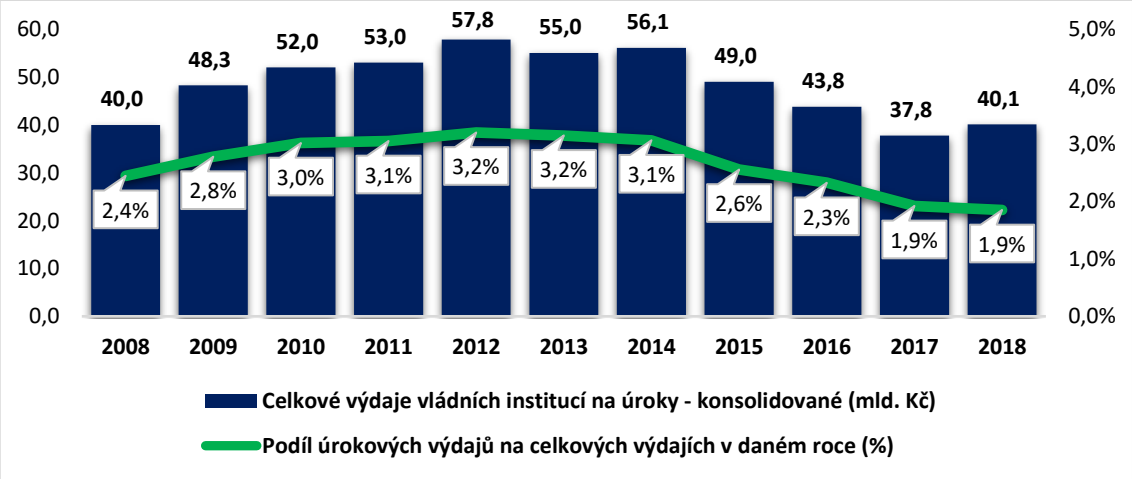
[15] Právní předpisy platné v roce 2009 neumožnily přizpůsobit výdaje reálnému vývoji inkasa příjmů z pojistného a snížit tak plánovaný nárůst výdajů na zdravotní péči (MF ČR, 2010).

Subsektor fondů sociálního zabezpečení se na vládním dluhu téměř nepodílí, v celém sledovaném období nedosáhl jeho podíl na celkovém vládním dluhu ani půl procenta.

3.6 Úroky z veřejného dluhu

Vládní dluh je v praxi financován širokým spektrem nástrojů (krátkodobých, dlouhodobých, zápůjčky, dluhové papíry atd.), všechny tyto instrumenty jsou spojené s dodatečnými výdaji na úhradu jejich úroků, což zatěžuje výdajovou stranu veřejných rozpočtů. Zároveň lze dodat, že tyto z rozpočtů odčerpané finanční prostředky mohly být využity na investice, rozvoj či zefektivnění státní správy. Nejedná se přitom o zanedbatelné částky, například od počátku roku 2008 do konce roku 2018 činily konsolidované úroky z veřejného dluhu 533,1 mld. Kč.

Graf 8 Vývoj úrokových výdajů sektoru vládních institucí v letech 2008-2018 v mld. Kč



Zdroje: Eurostat 2019A, ČSÚ 2019A, vlastní zpracování

4 Veřejný dluh ČR pohledem metodiky GFS 2014

Tato kapitola se soustředí především na vývoj jednotlivých složek veřejného dluhu. Metodika GFS 2014 je zvolena zejména kvůli tomu, že lépe odráží oblast a místo, kde samotný dluh vzniká. V podstatě lze říci, že **tato kapitola rozebírá vždy tu největší složku z jednotlivých subsektorů definovaných metodikou ESA 2010.** Bude tedy blíže zkoumán dluh státní, dluh územních samosprávných celků a dluh zdravotních pojišťoven.

4.1 Státní dluh ČR

Státní dluh je jednoznačně největší složkou veřejného dluhu, dlouhodobě tvoří cca 90 % jeho celkového objemu (viz tabulka č.11).

Tabulka 11 Podíl státního dluhu na celkovém objemu veřejného dluhu (%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Poměr státní dluh/vládní dluh (v %)	87,9	89,3	90,8	93,3	92,4	91,5	91,5	91,1	91,9	92,9	93,5	94,1

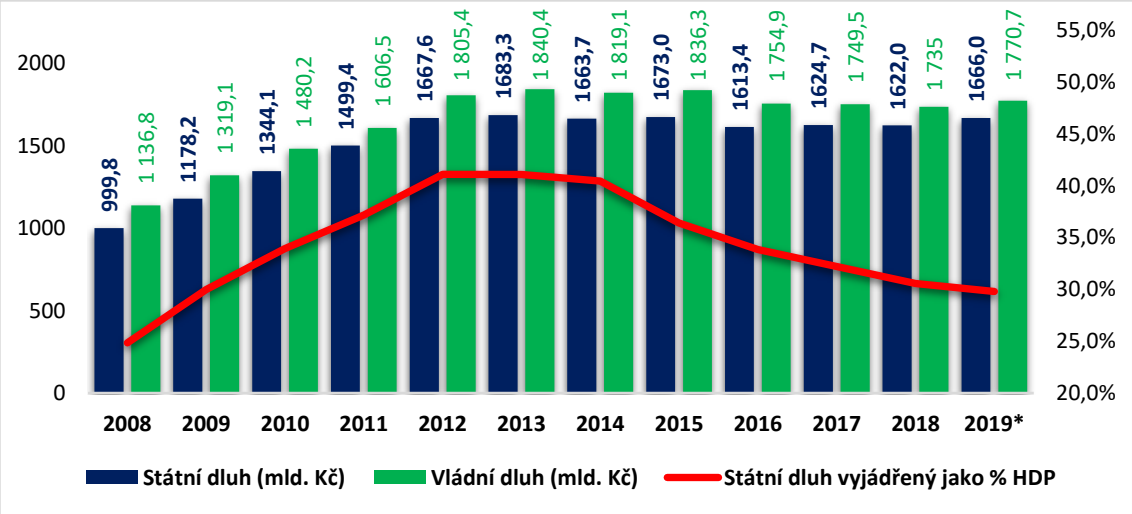
**predikce MF ČR; zdroj: MF ČR 2019C, ČSÚ 2019A, vlastní zpracování*

Ve sledovaném období došlo téměř každým rokem k mírnému nárůstu zastoupení státního dluhu na celkovém veřejném dluhu. V roce 2008 tvořil státní dluh 87,9 % celkového veřejného dluhu, v roce 2017 představoval již 92,9 % (tj. o 4,9 p.b. více). Podle vlastních výpočtů, opírajících se o data z predikce MF ČR, by zastoupení mělo i nadále mírně narůstat.

4.1.1 Vývoj státního dluhu

Vývoj státního dluhu ve sledovaném období lze rozdělit na dvě zcela odlišné etapy. První etapou je období od konce roku 2008 do roku 2013, tedy období ekonomického poklesu. Tato etapa je typická vysokými deficity státního rozpočtu a rychlým růstem státního dluhu. Druhá etapa, trvající od roku 2013 po současnost, je časem ekonomické prosperity a pozitivnějšího vývoje bilance státního rozpočtu.

Graf 9 Vývoj státního a vládního dluhu v mld. Kč s poměrem státního dluhu na HDP



**predikce MF ČR, zdroje: MFČR 2019A 2019C, ČSÚ 2019A, vlastní zpracování*

Období od začátku roku 2009 do konce roku 2012 je charakteristické prudkým nárůstem státního dluhu. Jak poukazuje tabulka č.12, ve všech letech tohoto období deficit státního rozpočtu přesáhl hranici 100 mld. Kč.

Tabulka 12 Vývoj státního dluhu a bilance státního rozpočtu v letech 2008-2019

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Saldo státního rozpočtu (mld. Kč)	-20,0	-192,4	-156,4	-142,8	-101,0	-81,3	-77,8	-62,8	61,8	-61,5	2,9	-40,0
Státní dluh (mld. Kč)	999,8	1178,2	1344,1	1499,4	1667,6	1683,3	1663,7	1673,0	1613,4	1624,7	1622,0	1666,0

**plánovaný schodek; zdroj: MF ČR 2019C, vlastní zpracování*

Rekordní nárůst státního dluhu přinesl rok 2009, kdy deficit dosáhl hodnoty 192,4 mld. Kč. Celkový objem státního dluhu tak začátkem roku 2009 překročil pomyslnou hranici 1 bilion korun. Taktéž podíl státního dluhu na HDP zaznamenal mezi lety 2008 a 2012 prudký růst (z 24,8 % HDP na konci roku 2008 na 41,1 % HDP na konci roku 2012, tj. o 16,2 p.b.).

Během roku 2013 se výkonnost ekonomiky postupně zlepšovala. Taktéž výsledek hospodaření státního rozpočtu byl výrazně lepší. Přírůstek dluhu ke konci roku činil „pouhých“ 15,7 mld. Kč, což je v porovnání s rokem předchozím výrazný rozdíl. Za výrazně lepším výsledkem stojí především značný pokles objemu výpůjček, jenž se meziročně snížil o 146 mld. Kč (ČSÚ, 2014). Po roce 2013, kdy se tempo růstu HDP znovu dostalo do kladných čísel, se rozpočtové deficity podařilo částečně stabilizovat.

Období let 2014 až 2018 je období, kdy došlo k mírnému poklesu státního dluhu, a to jak v absolutním (z 1663,7 na 1622 mld. Kč, tj. o 41,7 mld Kč.), tak i v relativním vyjádření. **Po necelých dvaceti letech, kdy státní dluh pouze rostl (naposledy došlo k jeho snížení v roce 1995), se tak konečně dočkal i snížení, a to rovnou třikrát, v letech 2014, 2016 a 2018.**

Značný vliv na snížení záporného salda od roku 2012 měla mj. změna pozice ČR vůči rozpočtu EU[16]. Zatímco v letech 2004-2011 byl průměr čisté pozice ČR vůči rozpočtu EU +22 mld. Kč, průměr za roky 2012 až 2018 činil +80,7 mld. Kč. Nejvyšší čisté pozice bylo dosaženo v roce 2015, a to ve výši 150 mld. Kč (Euroskop, 2019).

[16] ČR od vstupu do EU zaplatila k 31.12.2018 do rozpočtu EU 565,4 mld. Kč a obdržela 1,31 bil. Kč. Souhrnně saldo čisté pozice ČR vůči rozpočtu EU dosáhlo +741,3 mld. Kč a ČR tak zůstává čistým příjemcem financí z evropského rozpočtu (Euroskop, 2019).

Vývoj výše státního dluhu byl ovlivněn i tvorbou a rozpouštěním státních rezerv dluhové služby. V letech 2011-2012 došlo k jejich tvorbě[17], což opticky zvýšilo státní dluh. Později docházelo průběžně k jejich rozpouštění, což naopak napomohlo k jeho snížení. Obdobnou situaci představuje převod prostředků z Fondu privatizace. Od roku 2012 do března 2019 bylo z tzv. privatizačního účtu do státního rozpočtu převedeno necelých 78 mld. Kč (Kovanda, 2019). Tj. roční průměr 9,7 mld. Kč. Ačkoliv využití rezerv k financování deficitů opticky snižuje dynamiku zadlužení, děje se tak na úkor poklesu čistého jmění vládního sektoru.

Co se týká roku 2019, plánovaný je schodek ve výši 40 mld. Kč. To poukazuje na fakt, že vláda nemá v úmyslu redukovat výši veřejného dluhu rozpočtovou cestou, nýbrž se spoléhá na silný ekonomický růst. Ačkoliv veřejný dluh v poměrů vůči HDP vykazuje klesající tendenci, zásluhy je třeba připisovat právě onomu silnému ekonomickému růstu. Ten ovšem není do budoucna zaručený, a proto by bylo vhodné, aby vláda i v letech prosperity uvažovala nad reformami v oblasti veřejných financí, nebo alespoň hospodařila s vyrovnanými, nikoliv schodkovými rozpočty. S přihlédnutím k plánovanému deficitu a zároveň k dočasnému vývoji[18] lze předpokládat, že výsledek hospodaření roku 2019 vykáže deficit v řádu několika desítek mld. Kč.

4.1.2 Vývoj struktury státního dluhu

Změny ve financování státního dluhu navazují na změny ve struktuře vládního dluhu, a proto budou komentovány jen stručně. **Ve sledovaném období poklesy na významu státní pokladniční poukázky, naopak oživení se dostalo mezi lety 2011-2017 státním spořícím dluhopisům určeným pro občany.** Zatímco v roce 2010 tyto instrumenty využívány nebyly vůbec, v roce 2013 tvořily 5,2 % státního dluhu.

Státní dluh drží převážně domácí subjekty, ačkoliv mezi lety 2008-2013 docházelo k jeho relativně prudké externalizaci[19]. Podrobnější informace o vývoji struktury státního dluhu poskytuje tabulka č.13 na následující straně.

---

[17] Rezervy byly tvořeny za tehdejšího ministra financí Miroslava Kalouska, který ve snaze využít příznivou situaci v období dluhové krize v eurozóně (ČR považována za kredibilní), shromáždil hotovost pro případ, že by se situace otočila a bylo najednou obtížné a nákladné získat finanční prostředky potřebné na refinancování státních dluhopisů (Páral a Tramba, 2017). Čas ovšem ukázal, že úrokové sazby naopak dále klesaly na historická minima.

[18] Hospodaření státního rozpočtu zaznamenalo na konci února schodek ve výši 19,9 mld. Kč, což je ve srovnání se stejným obdobím minulého roku více o 45,7 mld. Kč. Meziroční narůst ovlivnil především růst výdajů na důchody a na platy v regionálním školství (MF ČR, 2019D).

[19] Od roku 2014 klesá podíl zadlužení vládních institucí na celkovém zahraničním zadlužení ČR. K 31.12.2018 činil zahraniční dluh ČR 4355,4 mld. Kč, přičemž zahraniční dluh vládních institucí se podílel z 16,1 % (ČNB, 2019F). V porovnání s koncem roku 2013, kdy se podílel z 22,7 %, se tak podíl snížil o 6,6 p.b.

Tabulka 13 Struktura a vývoj státního dluhu v letech 2008-2018 v mld. Kč

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
STÁTNÍ DLUH CELKEM	999,8	1178,2	1344,1	1499,4	1667,6	1 683,3
Domácí dluh	**814,3**	**926,7**	**1036,3**	**1182,2**	**1287,3**	**1288,1**
Státní pokladniční poukázky	78,7	88,2	113,3	162,6	189,1	120,9
Spořící státní dluhopisy	0,0	0,0	0,0	20,4	56,2	87,6
Stř. a dl. státní dluhopisy vydané na domácím trhu	735,6	838,5	923,0	999,1	1042,0	1 079,7
Ostatní zdroje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zahraniční dluh	**185,5**	**251,5**	**307,8**	**317,2**	**380,3**	**395,2**
Stř. a dl. státní dluhopisy vydané na zahraničním trhu	137,9	193,0	240,3	245,7	310,3	323,7
Přijaté zápůjčky a úvěry	46,8	57,9	67,2	71,3	70,0	71,5
Směnky	0,8	0,6	0,3	0,1	0,0	0,0
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	
STÁTNÍ DLUH CELKEM	1 663,70	1 673,00	1 613,40	1 624,7	1 622,00	
Domácí dluh	**1 363,70**	**1 389,40**	**1 343,60**	**1 370,9**	**1 386,50**	
Státní pokladniční poukázky	107,6	84,4	4,2	44	4,2	
Spořící státní dluhopisy	77,8	66,9	37,8	21,5	5,2	
Stř. a dl. státní dluhopisy vydané na domácím trhu	1 175,70	1 235,20	1 301,60	1 305,4	1 377,10	
Ostatní zdroje	2,5	2,9	0	0	0	
Zahraniční dluh	**300**	**283,6**	**269,8**	**253,8**	**235,5**	
Stř. a dl. státní dluhopisy vydané na zahraničním trhu	239,6	225,6	213,5	202,6	152,9	
Přijaté zápůjčky a úvěry	60,4	58	56,3	51,2	82,7	
Směnky	0	0	0	0	0	

Zdroj: MF ČR, 2019C, vlastní zpracování

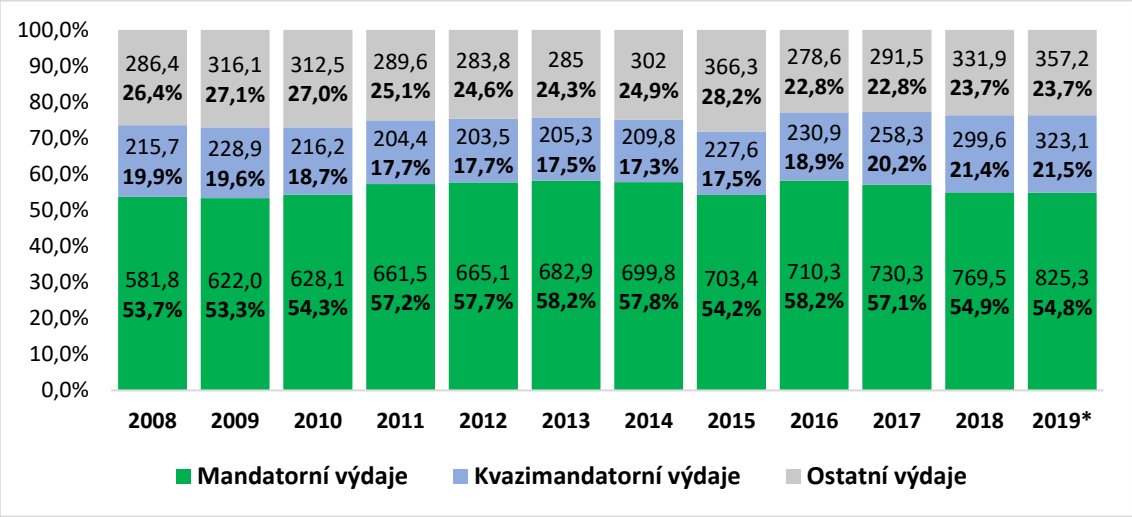
4.1.3 Mandatorní výdaje

Výdaje mandatorní povahy[20] tvoří převážnou část výdajů státního rozpočtu, dlouhodobě představují cca 75 % celkových výdajů (viz graf č.10).

Důsledkem navyšujících se celkových výdajů mandatorní povahy se snižuje možnost vlády reagovat na budoucí hospodářský vývoj. A jelikož jejich snížení může trvat několik let, případná silnější ekonomická recese by mohla přinést výrazné rozpočtově negativní důsledky.

[20] mandatorní výdaje + kvazimandatorní výdaje

Graf 10 Vývoj a podíl mandatorních a nemandatorních výdajů v letech 2008-2019 v mld. Kč a %



**jedná se pouze o predikci podle údajů z návrhu SR; zdroj: MF ČR 2019A, vlastní zpracování*

Ve sledovaném období se podíl **mandatorních výdajů** na celkových výdajích státního rozpočtu vyvíjel různě. Po ekonomické krizi v roce 2008 se podíl postupně navyšoval, maxima 58,2 % dosáhl v roce 2013 (tj. o 4,5 p.b. více než v roce 2008).

Přestože *podíl mandatorních výdajů* od roku 2014 vykazuje stagnující či mírně klesající tendenci, *podíl výdajů mandatorní povahy* tento trend nekopíruje. Může za to citelné zvýšení **kvazimandatorních výdajů**, zejména v souvislosti s navyšováním platů a současně i počtu zaměstnanců ve státní sféře.

Obecně lze ale říci, že ve sledovaném období je úroveň mandatorních výdajů relativně stabilní s oscilací mezi 54 % až 58 %. Rizikověji se jeví růst veřejného sektoru, který vytváří tlak na růst kvazimandatorních výdajů.

Oblast mandatorních výdajů představující nejvyšší **budoucí ohrožení udržitelnosti českých veřejných financí je důchodový systém.** Na výdajovou stranu tohoto systému má vliv především demografický vývoj, resp. demografická struktura obyvatel a od ní odvíjející se počet příjemců starobních důchodů[21]. A právě počet příjemců zaznamená citelný nárůst ve 30. letech 21. století, s tím, jak dosáhnou důchodového věku silné ročníky narozené v 70. letech předešlého století.

Dle Národní rozpočtové rady (2018A) by měl počet kulminovat kolem roku 2060 s celkovým počtem příjemců vyšším o 40 % ve srovnávání s dnešní situací. Větší počet příjemců, při stagnujícím počtu celkové populace, je doprovázen nedostatečným

[21] Důchodový systém zahrnuje mimo starobního důchodu také důchod invalidní a pozůstalostní (vdovský a vdovecký, sirotčí). Rozhodující roli má ovšem důchod starobní, a proto je brán v úvahu. Počet příjemců je dále ovlivněn věkovou hranicí odchodu do důchodu a rozhodnutím obyvatel, zda do důchodu nastoupit dříve či později.

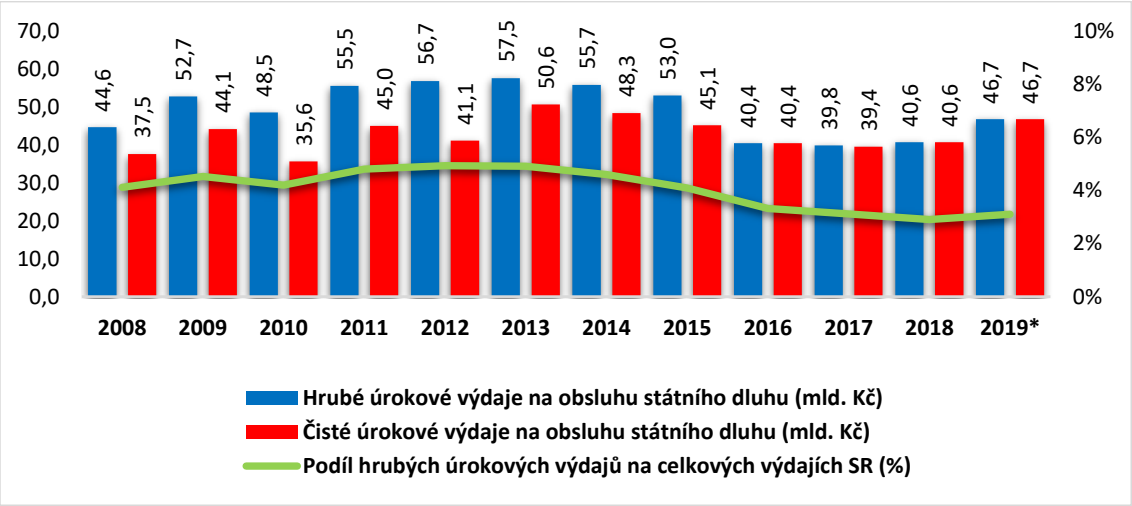
nárůstem příjmů do důchodového systému, resp. růstem, který nemůže plně vykompenzovat rychlý nárůst výdajů. Výdaje převyšující příjmy vyústí v deficity důchodového systému, potažmo i v deficity celého sektoru vládních institucí.

Druhou kritickou oblastí je zdravotnictví. Stárnoucí populace a prodlužující se délka života vytváří tlak na výdaje na zdravotní péči. Nastane tak situace vyžadující modernizaci poskytovaných služeb zdravotní péče. Jenže zde nastává paradox. Modernizace a lékařský pokrok taktéž vytváří tlak na veřejné výdaje, a tudíž vyhýbání se tomuto problému nyní, prohloubí nerovnovážnou bilanci v budoucnu (Raisová a kol., 2016).

4.1.4 Výdaje na obsluhu státního dluhu

Výdaje na obsluhu státního dluhu tvoří téměř v celé výši úroky. Čisté výdaje na obsluhu státního dluhu jsou pak představovány rozdílem hrubých výdajů na obsluhu státního dluhu a příjmů státního dluhu (příjmy jsou tvořeny výhradně samotnými úroky) (MF ČR, 2019I). Vývoj úrokových výdajů na obsluhu státního dluhu sleduje graf č.11.

Graf 11 Úrokové výdaje na obsluhu státního dluhu v letech 2008-2019 v mld. Kč



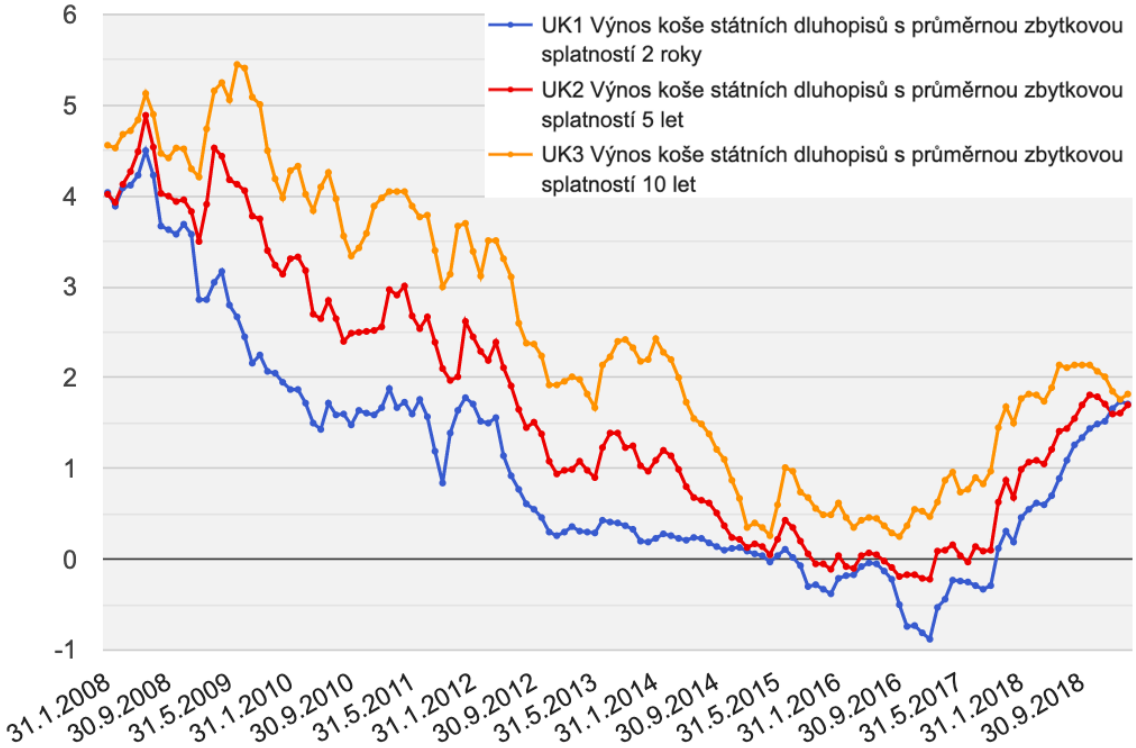
**predikce MF ČR, zdroj: MF ČR 2019G, vlastní zpracování*

Mezi lety 2008-2013 docházelo k rychlému nárůstu státního dluhu a s ním spojených **hrubých** úrokových výdajů. Nicméně vlivem příznivého vývoje klesajících úrokových sazeb (viz graf č.12) nedošlo k dramatickému navýšení celkových **čistých** výdajů. Ty dlouhodobě představují kolem 3 % celkových výdajů státního rozpočtu, resp. cca 1 % HDP. Rychlejší narůst zaznamenal pouze rok 2013, kdy úrokové výdaje dosáhly podílu 1,23 % HDP. Od té doby jejich podíl na celkových výdajích i HDP klesá. Za

poklesem stojí mj. emise státních dluhopisů se záporným výnosem[22], jenž nepřináší žádné úrokové výdaje, ba naopak generuje čisté příjmy.

V roce 2015 dosáhlo ministerstvo financí historicky nejnižšího aukčního výnosu při prodeji státních dluhopisů. Na trh byly umístěny státní dluhopisy v jmenovité hodnotě 11 mld. Kč s průměrným aukčním výnosem -0,332 % p.a. (ČNB, 2019B). **Poprvé v historii ČR tak nastala situace, kdy byli věřitelé ochotni platit za to, že půjčují státu finanční prostředky.**

Graf 12 Výnosy dluhopisového koše státních dluhopisů (měsíční průměr) v %



Zdroj: převzato z ČNB 2019B, vlastní úpravy

Nejnižší výnos státních dluhopisů se zbytkovou splatností 2 roky byl zaznamenán v listopadu 2017, průměrná měsíční hodnota činila -0,88 %. Do záporných hodnot se dostaly v některých měsících let 2016, 2017 a 2018 i pětileté dluhopisy (minimální průměrná hodnota -0,22 % v lednu 2017). Taktéž výnosy desetiletých dluhopisů se z historického hlediska drží na relativně nízké úrovni.

[22] O dluhopisy projevili zájem především zahraniční spekulanti, kteří sázeli na posílení české koruny. V době intervence nakupují dluhopisy napříč zápornému výnosu, následně jej v případě prudkého posílení koruny prodají.

MF ČR pokračuje v emisi státních dluhopisů se záporným výnosem i v roce 2019[23], tentokrát ale i v zahraniční měně. K emisi dluhopisů na domácím trhu denominovaných v eurech přistoupilo MF ČR po sedmi letech emisí pouze v domácí měně. Cílem emise je získání eurových prostředků na refinancování operací spojených se splátkou desetiletých státních dluhopisů emitovaných v roce 2008 (MF ČR, 2019H)

4.2 Mimorozpočtové státní fondy

Zadlužení státních fondů se pohybuje v řádu stovek milionů Kč a na veřejném dluhu se tedy takřka nepodílí (viz tabulka č.14).

Tabulka 14 Zadlužení státních fondů v letech 2008-2017 v mld. Kč

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dluhové závazky mimorozpočtových fondů (mld. Kč)	0,7	1,1	2,8	1,5	0,8	0,1	0,0	0,5	0,2	0,2

Zdroj: MF ČR 2019B, vlastní zpracování

4.3 Zadluženost obcí, krajů, DSO[24] a RRSS[25]

Z hlediska váhy se po státním dluhu na celkovém veřejném dluhu nejvíce podílejí územní samosprávné celky, jejichž zadlužení se ve sledovaném období zprvu navýšilo, později snížilo (viz tabulka č.15).

Tabulka 15 Vývoj zadluženosti obcí, krajů, DSO a RRSS v mld. Kč v letech 2008-2017

	2008	2009	2010	2011	2012
Zadluženost obcí	80,1	80,6	83,3	82,4	90
Zadluženost krajů	14,6	20,9	19,1	22,3	24,5
Zadluženost DSO a RRRS	2,5	2,6	2,7	2,5	2,6
Celkové zadlužení územních rozpočtů	**97,2**	**104,1**	**105,1**	**107,2**	**117,1**
Podíl dluhu územních rozpočtu na vládním dluhu (%)	8,55	7,89	7,10	6,67	6,49
	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Zadluženost obcí	92,2	88,9	86,9	71,9	69
Zadluženost krajů	26,8	27,6	26,4	21,3	19,7
Zadluženost DSO a RRRS	2,5	2,6	2,9	2,5	2,1
Celkové zadlužení územních rozpočtů	**121,5**	**119,1**	**116,2**	**95,7**	**90,8**
Podíl dluhu územních rozpočtu na vládním dluhu (%)	6,60	6,55	6,33	5,45	5,19

Zdroj: MF ČR 2019E, vlastní zpracování

[23] V únoru MF ČR emitovalo dluhopisy v hodnotě 100 mil. EUR s průměrným výnosem -0,03 % p.a., v březnu v hodnotě 250 mil. EUR s průměrným výnosem -0,05 % p.a. a v dubnu znovu v hodnotě 100 mil. EUR (-0,12 % p.a.). Poptávka přitom vždy značně převyšovala nabídku (MF ČR, 2019H).
[24] Dobrovolný svazek obcí
[25] Regionální rady regionů soudržnosti

Jak ukazuje tabulka č.15, **od roku 2014 klesá zadluženost jak obcí[26], tak i krajů.**

Na krajské úrovni je pravidlo rozpočtové odpovědnosti (podíl dluhu k průměru příjmu za poslední čtyři roky nepřevyšuje 60 %) plněno s rezervou. Na úrovni obcí pravidlo nesplňuje 456 obcí z celkového počtu 6254, tj. 7,29 % všech obcí. Zcela bez dluhu hospodařilo 57 % obcí (Národní rozpočtová rada, 2018B).

Hospodaření obcí a krajů tak není nejkritičtějším místem vládního sektoru, ostatně i Národní rozpočtová rada dodává: *„Hospodaření územních samosprávných celků (a jejich podřízených organizací) nepřináší významná rizika pro celkové výsledky hospodaření sektoru veřejných institucí. Naopak, od roku 2013 přispívá k jejich stabilizaci“* (Národní rozpočtová rada, 2018B, str. 7).

Podíl zadlužení čtyř největších měst[27] na celkovém dluhu obecních rozpočtů se v průběhu let snižuje (57,2 % v roce 2008 x 45,1 % v roce 2017) (MF ČR, 2019E).

4.4 Hospodaření zdravotních pojišťoven

Jak již bylo vysvětleno v minulé kapitole, zdravotní pojišťovny tvoří v podstatě celý subsektor fondů sociálního zabezpečení, resp. ostatní jednotky zařazené do tohoto sektoru ovlivňují výsledky hospodaření pouze v řádu jednotek milionů. Tím pádem lze říci, že hospodaření zdravotních pojišťoven téměř odpovídá hospodaření subsektoru fondů sociálního zabezpečení (viz tabulka č.9 a č.10 v kapitole 3.5). Rozdíly v datech[28] jsou v rámci celkového veřejného dluhu zanedbatelné (rozdíl ± 2 mld. Kč). A jelikož se dluh zdravotních pojišťoven na celkovém veřejném dluhu podílí jen minimálně, nemá cenu jej znovu do hloubky probírat.

[26] Dluh obcí tvoří závazky vyplývající z bankovních úvěrů od peněžních ústavů, emitovaných komunálních dluhopisů, přijatých návratných finančních výpomocí a ostatních dluhů, tj. i z půjček ze státních fondů (MF ČR, 2018C).
[27] Praha, Brno, Ostrava, Plzeň
[28] Rozdíl je způsoben odlišnou metodikou ČSÚ a MF ČR. Metodika ESA 2010 zařazuje příjmy a výdaje do období, ke kterému věcně a časově náleží. MF ČR využívá peněžní pojetí.

4.5 Dluhová služba

Dluhová služba představuje celkovou sumu splatných jistin a úroků za určité období. Je vhodné si jednotlivé složky dluhové služby ČR rozebrat taktéž zvlášť.

Tabulka 16 Úrokové výdaje a celková dluhová služba v mld. Kč a % v letech 2008-2018

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Celkové výdaje	1635	1737	1724	1736	1806	1746	1831	1916	1883	1966	2163
Úrokové výdaje	40	48	52	53	58	55	56	49	44	38	40
Splátka jistiny**	214	202	235	314	380	387	392	410	379	675	x
Dluhová služba celkem	254	250	288	367	438	442	448	459	423	713	x
Dluhová služba (% celkových výdajů)	15,5	14,4	16,7	21,1	24,3	25,3	24,5	24,0	22,5	36,3	x
Zaplacené úroky (% celkových výdajů)	2,4	2,8	3,0	3,1	3,2	3,2	3,1	2,6	2,3	1,9	1,9

**Závěrečný účet kapitoly 396 pro rok 2018 je k 25.4.2019 nedostupný, **pouze ze státního dluhu*

Zdroje: ČSÚ 2019A, MF ČR 2018F - Závěrečný účet kapitoly 396 2008-2017, vlastní zpracování

Z tabulky č.16 lze vyčíst, že do konce roku 2013 se podíl dluhové služby na celkových výdajích navyšoval, to samé platí i pro podíl úrokových výdajů z dluhu. Mezi lety 2014-2016 oba podíly zaznamenaly pokles.

Odpověď na otázku, čím byl výsledek nejvíce ovlivněn, lze znovu nalézt na kapitálovém trhu. Poslední dekáda je charakteristická extrémně nízkými sazbami, jak nominálními, tak i reálnými, což umožnuje státu získávat finanční prostředky relativně velmi levně nebo při zápůjčce dokonce realizovat výnos.

Vysoký růst ekonomiky od roku 2014 spolu s velmi nízkými či zápornými výnosy státních dluhopisů snižuje oba podíly, dluhové služby a úrokových výdajů, takřka souměrně. Výjimkou byl rok 2017, kdy byla výše dluhové služby citelně ovlivněna vysokou splátkou jistiny ze státního dluhu[29]. Úrokové výdaje ovšem poklesly i v tomto roce.

Navyšující se absolutní částka splatných jistin v době nízkých úrokových sazeb nepředstavuje velké riziko, v současné době lze veřejný dluh refinancovat velmi levně. Nicméně, i když se nyní daří podíl úrokových výdajů na celkových výdajích snižovat, problémem je, že se situace může rychle otočit. Stálo by za zvážení, zda netvořit nějaké rezervy dluhové služby nyní, v době nízkých úrokových sazeb a růstu ekonomiky, pro případ, že by se situace otočila.

[29] Jednalo se převážně o splátky emisí státních pokladničních poukázek.

Závěrem: dluhová služba ve sledovaném období neohrozila stabilitu veřejných financí (ačkoliv ke konci roku 2013 představovaly úroky z dluhu 3,2 % z celkových výdajů). Od roku 2013 se částka zaplacených úroků snižuje. Vztah mezi výší dluhové služby a celkovými výdaji je velikou měrou ovlivněn jednak dynamikou vývoje hospodářského růstu a jednak vývojem na kapitálovém trhu.

4.5.1 Efekt sněhové koule (The Snowball Effect)

Dluh institucí zařazených do vládního sektoru je financován celým spektrem nástrojů, které se liší v mnoha ohledech, ať už svou povahou, dobou splatnosti, denominací, různým výnosem atd. Nelze proto určit jednotnou reálnou úrokovou míru (resp. nominální úrokovou míru, úroveň inflace je dostupná), kterou byl veřejný dluh v čase úročen.

Veřejný dluh je příliš komplexním systémem financování a při zjišťovaní kauzality/korelace „nabalování“ dalších výdajů na dluh by bylo nutné určit efektivní úrokovou sazbu pomocí váženého průměru výnosů všech finančních nástrojů, které jsou k jeho financování využity. Případně by šlo využít zjednodušený model, který např. rozlišuje pouze krátkodobý nebo dlouhodobý dluh či pouze dva nástroje financování.

Vzhledem k tomu, že v této práci není prostor pro tvorbu obsáhlejšího modelu, bude vyhodnocení provedeno na základě vývoje úrokové sazby státních dluhopisů, a to pouze dlouhodobých, jelikož je veřejný dluh financován převážně těmito instrumenty. Nicméně k porovnání je přidán i vývoj reálné úrokové míry pro případ, že bychom respektovali, že k efektu sněhové koule dochází v případě, kdy reálná úroková míra převyšuje reálný růst HDP. Reálná úroková míra ČR je převzata z dat Světové banky.

Kritérium vyhodnocení vychází ze vztahu mezi (a) reálným růstem HDP a (b) výnosem desetiletého státního dluhopisu. Podmínka je splněna, pokud (b) převyšuje (a).

Tabulka 17 Sledování působení efektu sněhové koule v letech 2008-2018

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
(a) Reálný růst HDP (%)	2,7	-4,8	2,3	1,8	-0,8	-0,5	2,7	5,3	2,5	4,4	2,9
(b) Výnos desetiletého státního dluhopisu (%)	4,3	4,0	3,9	1,9	2,2	0,7	0,5	0,5	1,5	2,0	2,7
(c) Reálná úroková míra (%)	4,1	3,3	7,4	5,7	3,9	3,5	2,1	3,1	2,6	2,3	x
(b) > (a)	**ano**	**ano**	**ano**	**ano**	**ano**	**ano**	ne	ne	ne	ne	ne
(c) > (a)	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ne	ne	ano	ne	x

**reálná úroková míra je pro rok 2018 nedostupná*

Zdroje: ČSÚ 2019A, ČNB 2019B, The World Bank 2019, vlastní zpracování

Vyhodnocení, na základě plnění jednoduché podmínky, přináší závěr, že efekt sněhové koule působil mezi lety 2008-2013. To odpovídá vývoji dluhové služby naznačené v tabulce č.16 a koreluje s obdobím rychlého nárůstu nominální výše veřejného dluhu. Nicméně, stále se jedná pouze o odhad, a tím pádem nemusí být závěr zcela správný[30].

4.5.2 Efekt západky

Jak bylo zmíněno v teoretické části, **míra regulace narůstá v krizi**. Dopady krize z roku 2008 na relativně zdravou českou ekonomiku nebyly v porovnání se zeměmi západní Evropy tak zásadní. Nicméně některá opatření, cílená proti negativním účinkům hospodářské krize, byla přesto přijata.

Pro účely sledovaní efektu byla v potaz vzata pouze ta, která měla nebo mají znatelný vliv na veřejné rozpočty (ať už větší jednorázový čí menší, ale v dlouhodobém horizontu). Jedná se zejména o tato vybraná opatření, přičemž zvýrazněná přetrvávají ve stejné či obdobné podobě dodnes:

- **Snížení sazby pojistného na nemocenské pojištění a státní politiku zaměstnanosti** s cílem zvýšení čistých příjmů zaměstnanců. Opatření mělo vést ke stimulaci spotřeby a tím i HDP.
- **Snížení sazby daně z příjmů právnických osob z 21 % na 19 %** s cílem motivovat firmy, jimž se sníží daňové zatížení, k navýšení investic.
- Navýšení prostředků Státního fondu dopravní infrastruktury s cílem znovuoživit stavební sektor, resp. stimulovat růst HDP pomocí vládních investic (Čevorová a kol., 2010).
- **Zavedení superhrubé mzdy** v rámci reformy veřejných financí[31] z roku 2007.
- **Zvýšení snížené sazby DPH** z 5 % na 9 % a o rok později na 10 %. Snahou vlády bylo snížit podíl přímých daní na úkor nepřímých[32].
- **Změna u přídavků na dítě.** Nově nebyla výše přídavku na dítě vázána na životní minimum, ale stanovila ji pevná částka dle věku dítěte.

---

[30] V této práci bohužel není prostor pro dokonalé zachycení působení efektu, bylo by ovšem zajímavé se tímto tématem zabývat podrobněji nad rámec této práce.

[31] Předkrizová opatření vychází ze Zákona 261/2007 Sb., o stabilizace veřejných rozpočtů. Pokrizová opatření byla přijata v rámci Národního protikrizového plánu vlády a tzv. „Janotova balíčku“. Národní protikrizový plán byl tvořen souborem opatření, jimiž vláda reagovala na důsledky poklesu poptávky po českém exportu během krize a bezprostředně po ní. Následný „Janotův balíček“ představoval soubor úsporných opatření, především v daňové a sociální oblasti.

[32] Současná úprava rozlišuje tři sazby DPH. Základní 21 %, první sníženou 15 % a druhou sníženou 10 %.

- **Zavedení ekologické daně ze zemního plynu, pevných paliv a elektřiny** (povinnost vyplývající ze směrnice Rady EU).
- Zavedení regulačních poplatků a doplatků ve zdravotnictví.

Výsledná podoba realizovaných opatření byla ovlivněna především tehdejší politickou reprezentací. Během krize byla u vlády liberálně směřující pravicová vláda, sestavená Mirkem Topolánkem (ODS), zaměřená zejména na stimulaci nabídkové strany ekonomiky a exportu. **O efektu západky** (v souvislosti se změnami, které vyvíjí tlak na výdajovou stranu veřejných rozpočtů) **v případě krize 2008 proto nelze příliš uvažovat**, jelikož zmíněná opatření nezavádí nové regulace, ale spíše upravují nebo zmírňují již zavedené (nebo se netýkají výdajové strany rozpočtů).

Zbytek sledovaného období (vyjma období krize) taktéž přinesl některé změny týkající se příjmů a výdajů veřejných rozpočtů, ale vzhledem k tomu, že sledované období je relativně krátké, se zdá být obtížné až nemožné posoudit, zda se jednotlivé opatření stane permanentním. To ukáže až čas. Nicméně lze alespoň predikovat, který ze zákonů, nařízení či vyhlášek by se jím stát mohl.

Po prozkoumání výčtu opatření, které mohou v budoucnu příštím vládám zkomplikovat výchozí situaci při sestavování rozpočtů, přichází v úvahy tyto[33]:

- Zavedení slevy z jízdného ve vlacích a autobusech pro seniory, děti, žáky a studenty z roku 2018. Toto opatření zatěžuje výdajovou stranu státního rozpočtu přibližně o 6 mld. Kč ročně. Při počtu cca 2,4 mil. seniorů a cca 200 tisíc. vysokoškolských studentů se státním občanstvím ČR (ČSSZ, 2019; MŠMT, 2019), tedy 2,6 mil. potenciálních voličů je těžko představitelné, že by vláda prosazující zrušení tohoto opatření, získala vysokou podporu.
- Zrušení regulačních poplatků ve zdravotnictví s výjimkou poplatků za pohotovost (změna zákona č. 48/1997 Sb.). Opatření, znamenající ztrátu několika miliard pro české zdravotnictví, ve výsledku tvoří tlak na veřejné výdaje do tohoto rezortu. Nehledě na to, že opatření vedlo ke snížení nadměrného počtu služeb ve zdravotnictví a počtu receptů na léčivé přípravky, což znamenalo snížení vynaložených zdrojů (ÚZIS ČR, 2014).

[33] Není mým úmyslem hodnotit, zda jde o opatření správné či ne. Jedná se pouze o výčet vybraných opatření, které nějakým způsobem ovlivňují výdajovou, čí příjmovou stranu rozpočtu, a proto je potřeba s nimi při jeho sestavování počítat. Zároveň se nejedná, vzhledem k rozsahu práce, o výčet kompletní.

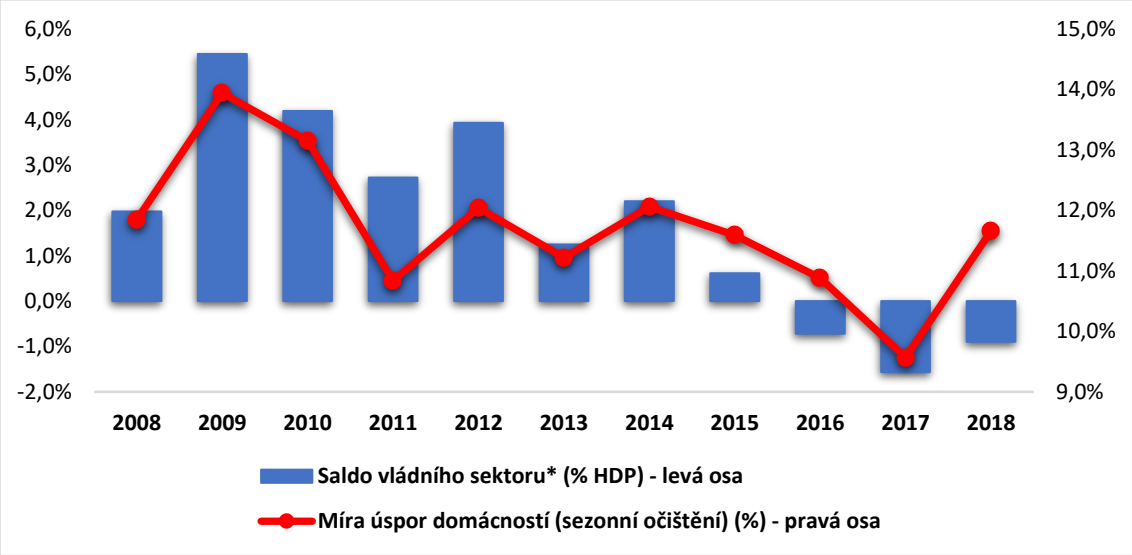
Naopak mezi opatření, která zajistí dodatečné příjmy, lze řadit tato:

- Zavedení daně ze zahřívaných tabákových výrobků a hazardních her. Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, tj. zákony, díky kterým stát vybere více prostředků na dani.
- Zrušení druhého pilíře důchodového systému, resp. změna zákona č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření. Ačkoliv bylo zrušení provázáno s dodatečnými technickými náklady na převody prostředků, z dlouhodobého hlediska se zvýší odvody na důchodové pojištění, resp. příjmy státního rozpočtu.

4.6 Veřejné zadlužení ČR a ricardiánská ekvivalence

Graf č.13 ilustruje vývoj míry soukromých úspor a salda sektoru vládních institucí v letech 2008-2018. Pro intuitivnější vizualizaci je saldo v grafu zaneseno s opačným znaménkem. Hodnoty jsou uvedené ke konci roku. **Míra úspor** domácností představuje podíl hrubých úspor a hrubého disponibilního důchodu upravený o čistý podíl domácností na rezervách penzijních fondů. **Hrubé úspory** jsou definovány jako část hrubého disponibilního důchodu, který nebyl spotřebován ve formě výdajů na konečnou spotřebu (ČSÚ, 2018).

Graf 13 Vývoj sezónně očištěné míry úspor domácností a salda sektoru vládních institucí



**saldo s opačným znaménkem; zdroje: ČSÚ 2019A, Eurostat 2019B, vlastní zpracování*

Míra úspor domácností se zdá být provázaná se saldem. Vyjma roku 2018 se v celém sledovaném období vyvíjela stejným směrem. Na základě toho lze předpokládat, že v tomto období platil alespoň částečný vzájemný kompenzační vztah mezi vývojem

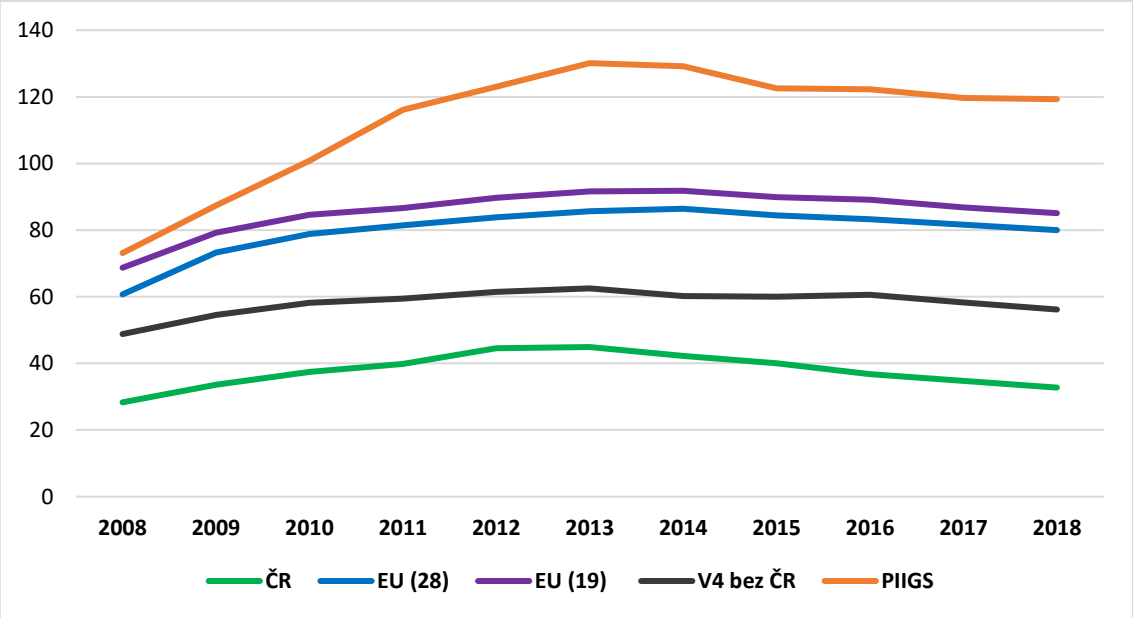
soukromých a veřejných úspor (ricardiánská ekvivalence). V době recese (2009, 2012) je vidět zvýšení míry úspor, v době ekonomické konjunktury naopak její pokles. Lze tedy říci, že české domácnosti se ve vztahu k budoucnosti chování zodpovědně. V letech krizí a recesí mají tendenci spořit.

V posledním čtvrtletí 2018 se míra úspor domácností zvýšila na 11,7 %. To poukazuje na skutečnost, že si domácnosti uvědomují zpomalování české ekonomiky.

5 Komparace s vybranými státy EU

Graf č.14 porovnává vývoj veřejného dluhu ČR s vybranými uskupeními zemí EU. Graf jasně ukazuje, že postavení ČR je relativně příznivé. V kontextu EU se ČR řadí mezi nejlépe hospodařící země. Nižší zadlužení lze zaznamenat pouze u Estonska, Lucemburska a Bulharska.

Graf 14 Vývoj veřejného dluhu v zemích EU v letech 2008-2018 (% HDP)



Zdroj: Eurostat 2019A, vlastní zpracování

Globální finanční a hospodářská krize dopadla nejvíce na státy ze skupiny PIIGS[34]. Na konci roku 2008 činil veřejný dluh těchto zemí v průměru 73,1 % HDP, koncem roku 2013 činil již 130,1 % HDP (tj. o 57 % více).

Dlouhodobě příznivý vývoj dluhu, alespoň v rámci srovnání napříč zeměmi EU, zaznamenávají státy Visegradské skupiny (V4). V celém sledovaném období veřejné zadlužení ani jedné z těchto zemí nepřevýšilo průměrné zadlužení zemí EU (28).

[34] Portugalsko, Irsko, Itálie, Řecko, Španělsko

Největší zadlužení ve vztahu k HDP ke konci roku 2018 vykázalo **Řecko** (181,1 %), **Itálie** (132,2 %) a **Portugalsko** (121,5 %), naopak nejnižší **Estonsko** (8,4 %), **Lucembursko** (21,4 %) a **Bulharsko** (22,6 %) následované **Českou republikou** (32,7 %).

Veřejné finance ČR a maastrichtské kritérium veřejných financí

Maastrichtská kritéria jsou definována ve Smlouvě o založení Evropského společenství a upřesněna v Protokolu o konvergenčních kritériích a Protokolu o postupu při nadměrném schodku. Dle těchto kritérií jsou veřejné finance udržitelné v případě, že jsou dodrženy tyto podmínky – kritérium vládního deficitu (deficit sektoru vládních institucí nepřevýší 3 % HDP) a kritérium vládního dluhu (dluh sektoru vládních institucí nepřevýší 60 % HDP).

Kritérium vládního deficitu se soustředí na udržitelnost fiskálního vývoje v krátkodobém a střednědobém výhledu, kritérium vládního dluhu na udržitelnost ve výhledu dlouhodobém. V případě, kdy členský stát nesplňuje alespoň jedno z kritérií, je zahájena procedura při nadměrném schodku (procedura EDP). Evropská komise vypracuje zprávu, kterou dále zhodnotí Hospodářský a finanční výbor, který rozhodne, zda byla kritéria skutečně porušena. Pokud ano, vydá pro daný stát doporučení s cílem ve stanoveném termínu snížit deficit pod příslušnou hranici (Rojíček a kol., 2016).

Tabulka 18 Vývoj maastrichtského kritéria veřejných financí v ČR 2008-2018 (% HDP)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Veřejný deficit	-2,0	-5,5	-4,2	-2,7	-3,9	-1,2	-2,2	-0,6	0,7	1,6	0,9
Veřejný dluh	28,3	33,6	37,4	39,8	44,5	44,9	42,2	40,0	36,8	34,7	32,7

Zdroj: ČSÚ 2019A, vlastní zpracování

Kritérium stavu veřejných financí v ČR nebylo splněno v letech 2009, 2010 a 2012, kdy veřejný deficit převyšoval hodnotu kritéria (viz tabulka č.18). **Kritérium vládního dluhu bylo splněno ve všech letech.** V prosinci 2009[35] byla s ČR zahájena procedura při nadměrném schodku s doporučením snížit do roku 2013 udržitelným a věrohodným způsobem veřejný deficit pod stanovená 3 % HDP. Vláda v následujících letech usilovala o konsolidaci veřejných rozpočtů, v důsledku čehož deficit postupně klesal, a procedura mohla být v červnu 2014 ukončena (MF ČR, 2018B).

[35] S ČR byla procedura již jednou zahájena, a to v roce 2004, krátce po vstupu do EU. Ukončena byla v červnu 2008.

Jiný způsob hodnocení dluhové pozice země přináší ratingové agentury. Rating slouží ke zhodnocení důvěryhodnosti dlužníka, resp. hodnotí schopnost dlužníka dodržet své závazky. Rating jednotlivým zemím přidělují soukromé agentury, přičemž se snaží co nejlépe odhadnout riziko spojené s držbou vládních obligací dané země (Dvořák, 2008).

Tabulka 19 Ratingové ohodnocení ČR v letech 2008-2018

	Standard & Poor's	Moody's	Fitch
2008	A	A1	A+
2009	A	A1	A+
2010	A	A1	A+
2011	AA-	A1	A+
2012	AA-	A1	A+
2013	AA-	A1	A+
2014	AA-	A1	A+
2015	AA-	A1	A+
2016	AA-	A1	A+
2017	AA-	A1	A+
2018	AA-	A1	AA-

Zdroj: FXstreet.cz 2019, vlastní zpracování

Veřejné finance ČR, jakožto jedny z nejzdravějších v rámci EU, jsou od předních světových agentur oceněny relativně dobrým ratingem (viz tabulka č.19). V roce 2018 svůj rating vůči ČR zlepšila agentura Fitch, což pro ČR znamenalo, resp. znamená nejlepší souhrnný rating od klíčových ratingových agentur od založení země (1993).

České vládní dluhopisy jsou hodnoceny jako velmi kvalitní (S&P, Fitch), a pokud bereme v úvahu pouze tyto dvě agentury, ČR má nejlepší ratingové hodnocení v rámci zemí bývalého východního bloku. Hodnocení agentury Moody's řadí české vládní dluhopisy do skupiny střední vyšší kvality, kam patří taktéž vládní dluhopisy Estonska, Izraele, Japonska a Číny.

Vlastní nástroj k hodnocení udržitelnosti zadlužení má taktéž Mezinárodní měnový fond. Lze využít jak k hodnocení udržitelnost veřejného dluhu, tak i k predikci objemu a struktury jeho budoucího vývoje. Jeho cílem je poskytnout vládám efektivní a méně nákladnou strategii řízení veřejného dluhu (Drakšaitė, 2011). Dle této predikce by se veřejný dluh ČR měl navrátit nad předkrizovou úroveň (28 % HDP) v roce 2021 a klesat i v dalších letech. Projekce jako hlavní riziko zvažuje negativní šok ve vývoji HDP. Vliv úrokových sazeb a směnných kurzů je relativně méně významným faktorem (MMF, 2018).

Predikce předpokládá růst HDP pro rok 2019 na úrovni 3,2 % a pro další roky 2,5 %. Ovšem již rok 2019 bude, dle predikcí jiných institucí (MF ČR, ČNB), na úrovni výrazně nižší.

Dluhová krize – případ Řecka

Finanční potíže Řecka započaly poté, co v roce 2009 tehdejší řecký ministr financí oznámil, že rozpočtový deficit dosáhne 12,9 % HDP[36], tedy 4x více než povoluje kritérium vládního deficitu.

Ratingové agentury reagovaly snížením ratingového hodnocení, což jednak odradilo investory, a jednak zhoršilo výpůjční možnosti vlády.

Řecká vláda zprvu chtěla ujistit věřitele z EU, že je fiskálně zodpovědná, oznámila plán, který zahrnoval sníženi deficitu pod 3 % HDP do dvou let, nicméně realita byla jiná, deficity stále přesahovaly 10 % HDP. V roce 2010 Řecku hrozil státní bankrot kvůli nemožnosti uhradit splatné dluhy. EU a MMF zareagovaly a poskytly Řecku 110 mld. EUR výměnou za úsporná opatření (Amadeo, 2019). Dluhová krize ovšem přetrvávala. Na jaře 2012 tak EU poskytla další záchranný plán, resp. dalších 130 mld. EUR v rámci instituce Evropský nástroj finanční stability (EFSF), zároveň byla odepsána více než polovina nominální hodnoty veřejného dluhu v držbě soukromých investorů (NEWTON College, a.s., 2013). **Celkově byly Řecku od roku 2010 poskytnuty půjčky ve výši 288.7 mld. EUR** (Konstandaras, 2019).

V srpnu 2018 Řecko opustilo záchranný program, ve kterém bylo od srpna 2015. Nyní si bude finanční prostředky na provoz státu půjčovat znovu prostřednictvím běžné emise dluhopisů za tržní úrok, tedy za úrok vyšší, než za jaký si půjčovalo v rámci Evropského stabilizační mechanismu (ESM). Napříč tomu, že se situace v Řecku zlepšuje[37], stále zde přetrvává vysoká míra nezaměstnanosti, zejména lidí do 25 let. Mnoho lidí pracuje pouze na částečné úvazky a za mzdy nižší než předkrizové (Kovanda, 2018).

Mimo Řecko propukla dluhová krize taktéž v Irsku a Portugalsku, později i ve Španělsku a na Kypru, i tyto země přijaly mezinárodní finanční pomoc. Patrné snížení zadlužení lze zaznamenat pouze v Irsku (pokles z hodnoty téměř 120 % HDP v roce 2013 na 68,4 % v roce 2018), naopak ostatní země zůstávají téměř na shodných hodnotách.

---

[36] Ve skutečnosti dosáhl hodnoty 15,1 % HDP. Ukázalo se, že bývalá vláda „upravila“ statistiky a úmyslně do nich nezapočítala platby za velké investiční projekty (např. stavební projekty dálnic).

[37] Klesá nezaměstnanost (18,5 % na konci ledna 2019 x 27,8 % koncem září 2013), roste pozice cestovního ruchu, růst ekonomiky je znovu v černých číslech (Konstandaras, 2019). Veřejný dluh ve vztahu k HDP ovšem znovu narostl na 181,1 %.

6 Shrnutí provedené analýzy

Veřejný dluh zaznamenal velmi dynamický vývoj. Během sledovaného období narostl jak v absolutní, tak i v relativní výši. Zatímco nominální výše dluhu přetrvává, ve vztahu k HDP klesla jeho hodnota znovu na hodnotu z roku 2009. Za poklesem lze hledat především příznivý vývoj ekonomiky, resp. vysoké tempo růstu HDP.

Co se týče struktury vládního dluhu podle jednotlivých vládních úrovní, většinu jeho objemu tvoří dluh ústředních vládních institucí (státní dluh), přičemž podíl tohoto sektoru v průběhu let roste. Menší roli hraje dluh místních vládních institucí (dluhy krajů a obcí), dluh fondů sociálního zabezpečení (dluh zdravotních pojišťoven) je zanedbatelný.

Ve způsobu financování došlo k výrazným změnám, jednak narostl význam dlouhodobých cenných papírů na úkor krátkodobých a jednak došlo k navýšení podílu veřejného dluhu v držbě nerezidentů. Zvýšil se taktéž podíl dluhu v držení subjektů, kteří nejsou rezidenty EU.

Napříč tomu, že v absolutní částce představují kumulované úroky z veřejného dluhu vysokou sumu, ve sledovaném období se jejich podíl na celkových výdajích podařilo snížit. Ačkoliv se do roku 2013 jejich podíl navyšoval, následně, mj. vlivem historicky nízkých až záporných výnosů státních dluhopisů, klesal. Nízké úrokové sazby umožnují refinancování veřejného dluhu relativně levně, s čímž souvisí vývoj dluhové služby, která v podstatě kopíruje trend vývoje úrokových výdajů.

Pro přesné posouzení, zda se ve sledovaném období projevoval efekt sněhové koule, by bylo nutno vypracovat přesnější model. Nicméně podle zjednodušené verze lze vypozorovat působení tohoto efektu v letech 2008-2013, což zároveň koreluje s vývojem podílu úrokových výdajů na celkových výdajích, potažmo s vývojem dluhové služby. V pozdějších letech se efekt neprojevuje. Odpověď na otázku, čím byl výsledek nejvíce ovlivněn, lze znovu nalézt na kapitálovém trhu. Vysoký růst ekonomiky od roku 2014 spolu s velmi nízkými či zápornými výnosy státních dluhopisů snižuje oba podíly takřka souměrně.

Ve sledovaném období nastaly určité milníky. Po necelých dvaceti letech došlo ke snížení státního dluhu, a to rovnou třikrát. Taktéž výsledek hospodaření státního rozpočtu vykázal po dlouhé době kladné saldo (62 mld. Kč v roce 2016 a 2,9 mld. v roce 2018). Dlouhodobě nejhůře hospodaří ústřední vládní instituce, taktéž nejvíce přispívají ke tvorbě dluhu. Zdravotní pojišťovny a místní vládní instituce hospodaří od roku 2013 téměř výhradně přebytkově.

Podíl mandatorních výdajů se vyvíjel relativně stabilně, nicméně došlo k nárůstu kvazimandatorních výdajů, tudíž celkové výdaje mandatorní povahy zaznamenaly růst (rozdíl 2,7 p.b. mezi roky 2008 a 2018).

Pravděpodobně největší riziko pro udržitelnost veřejných financí představuje demografický vývoj. Z projekce obyvatelstva je zřejmé, že počet příjemců starobního důchodu se bude v průběhu času zvyšovat, což vyvolá tlak na výdajovou stranu státního rozpočtu. Bylo by vhodné toto téma blíže analyzovat, případně představit návrh na reformu důchodového systému ČR, neboť zvyšující se trend v oblasti mandatorních výdajů může vést až k vytěsnění diskrečních prostředků státního rozpočtu. Stejná situace probíhá v oblasti zdravotnictví. Počet příjemců zdravotních služeb a tím i počet zdravotních výkonů se bude navyšovat, což povede k tlaku na veřejné výdaje.

Po komparaci s evropskými státy lze vyvodit závěr, že české veřejné finance jsou v relativně dobré kondici, i když zde vyvstává dodatečná otázka, zda jde o úspěch, vzhledem k tomu, že průměrný dluh EU dosahoval v roce 2018 úrovně téměř 80 % HDP, tedy úrovně, která neplní kritérium udržitelnosti veřejných financí vycházející z Maastrichtských kritérii. Relativně dobrý stav českých veřejných financí ocenila v roce 2018 agentura Fitch, kdy zvedla ČR ratingové hodnocení, čímž posunula ČR na pozici nejlépe hodnocené země z bývalého východního bloku.

Závěr

Problematika veřejného dluhu je problematikou téměř vždy aktuální, neboť se týká generace minulé, dnešní a zcela jistě i té budoucí. Jedním směrem ovlivňuje chování obyvatel vývoj veřejného dluhu, druhým směrem ovlivňuje veřejný dluh chování obyvatel. Rozhodnutí, která učiní generace současná, mohou mít negativní dopady na generací budoucí. Je proto nanejvýš důležité přistoupit k této oblasti národního hospodářství zodpovědně, nikoliv pouze krátkozrace ve stylu „po nás potopa“. I proto jsem se ve své bakalářské práci rozhodl sledovat vývoj veřejného dluhu v konkrétní demokratické zemi, přesněji v České republice v letech 2008 až 2019. **Přínos práce spočívá ve vytvoření uceleného pohledu na vývoj a změny v objemu a struktuře veřejného dluhu ve dvou diametrálně odlišných časech, v době ekonomické recese a následně v době ekonomické konjunktury.** Vzhledem k rozsahovému omezení nebylo cílem hodnotit kvalitu politické reprezentace, i když s tématem dojista souvisí, nýbrž pouze sledovat trendové tendence ve vývoji veřejného dluhu.

Úkolem teoretické části bylo přiblížit okruh problémů související s veřejným dluhem. Zmíněny byly veřejné finance, jakožto významný nástroj hospodářské politiky, rozpočtová soustava zahrnující veškeré veřejné rozpočty, jejichž hospodařením veřejný dluh vzniká, a taktéž kapitola obsahující mnohá teoretická východiska k samotné problematice veřejného zadlužení, včetně metod jeho vykazování. S metodikou ESA 2010 pracuje ČSÚ, svá data předkládá Eurostatu, přičemž EU pomocí těchto dat následně sleduje plnění Maastrichtských kritérií. S druhou metodikou, GFS, pracuje MF ČR. V průběhu analýzy bylo potvrzeno, že se výstupní data jednotlivých metodik mírně odlišují, přičemž rozdíly vycházejí zejména z jejich odlišného časového zařazení a odlišného vymezení vládních sektorů.

Analytická část práce vycházela z teoretické a zkoumala již konkrétní data a fakta o hospodaření vládního sektoru ČR. Tvořena je dvěma segmenty, z nichž každý jednak hledí na veřejný dluh jinou metodikou a jednak chce dosáhnout jiného cíle. Úkolem prvního úseku bylo zachytit vývoj veřejného dluhu ČR v obecné rovině, sledovat vývoj jeho složek, trendy ve změnách jeho struktury aj. Úkolem druhého úseku bylo, spíše než sledovat dluh jako celek, zachytit hospodaření konkrétních veřejných rozpočtů, které v součtu tvoří veřejný dluh, jmenovitě pak: státní rozpočet, rozpočty státních fondů, rozpočty územních samosprávných celků a rozpočty zdravotních pojišťoven.

Z hodnocení více než desetiletého vývoje českého veřejného dluhu vyplynuly tyto dílčí závěry. **Období let 2008–2013 je typické prudkým nárůstem veřejného dluhu, jak v absolutním, tak i v relativním vyjádření (% HDP). Zatímco nominální výše veřejného dluhu spíše stagnuje, ve vztahu k HDP vykazuje klesající tendenci, předkrizovou úroveň však stále převyšuje o cca 5-6 p.b., tudíž nelze tvrdit, že by se veřejné finance podařilo zcela ozdravit.**

Otázka, zda je míra zadlužení vládního sektoru ČR udržitelná, byla zodpovězena dle kritéria udržitelnosti veřejných financí, již je součástí Maastrichtských kritérií. Ve sledovaném období nesplnila ČR toto kritérium v letech 2009, 2010 a 2012. Od roku 2013 fiskální kritérium splňuje s rezervou. Podmínku udržitelnosti veřejných financí, jednu z podmínek pro přijetí za člena do eurozóny, tedy ČR v současné době splňuje.

Ve struktuře veřejného dluhu ČR v období let 2008–2018 došlo k těmto změnám: zvýšil se podíl zahraničních držitelů, zesílil význam dlouhodobých cenných papírů při jeho financování, (CP), naopak význam poklesl u krátkodobých dluhových CP a dlouhodobých úvěrů. **Snížil se podíl veřejného dluhu se zbytkovou splatností nad 5 let** ve prospěch jeho podílu se zbytkovou splatností nad 1 rok a do 5 let. Podíl krátkodobého dluhu je relativně stabilní s oscilací mezi 14 až 18 %.

Veřejný dluh je tvořen zejména dluhem ústředních vládních institucí, přičemž váha tohoto subsektoru na celkovém dluhu vykázala v téměř celém období zesilující tendenci. Naopak klesající tendenci vykazuje zastoupení dluhu místních vládních institucí. Fondy sociálního zabezpečení se na dluhu podílí pouze zanedbatelně. **Hospodaření sektoru vládních institucí dosáhlo úspěchu v roce 2017, kdy byl dosažen nejvyšší přebytek od roku 1995.** Přebytek byl dosažen i v roce předchozím a následujícím, kladného salda tak dosáhly z celého sledovaného období pouze roky 2016, 2017 a 2018.

Při sledování ukazatelů souvisejících s vývojem nákladů na obsluhu dluhu byly v potaz vzaty celkové úrokové výdaje z veřejného dluhu a poté zvlášť náklady na obsluhu státního dluhu. Z analýzy vyšlo najevo, že **úrokové výdaje nepředstavovaly ve sledovaném období kritické místo veřejných financí**, byť se jejich podíl na celkových výdajích do roku 2013 navyšoval. Později, vlivem silného ekonomického růstu a nízkých až záporných výnosů ze státních dluhopisů spolu se spekulativními obchody v souvislosti s devizovými intervencemi ČNB, klesal. Je však pravdou, že do roku 2013 lze uvažovat působení efektu sněhové koule, tedy že navyšující se objem veřejného dluhu byl doprovázen růstem úrokových výdajů, resp. růstem dluhové služby.

Analýza z pohledu metodiky GFS přinesla tyto relevantní závěry: **v průběhu let se zvyšuje váha státního dluhu, v roce 2008 představoval 87,9 % celkového veřejného dluhu, v roce 2017 to bylo již 92,9 %, tedy o 4,9 p.b. více.** K tomuto zesilujícímu trendu napomohly vysoké deficity státního rozpočtu, které v letech 2009-2012 včetně, vždy přesáhly hranici 100 mld. Kč. Dominantní část výdajů putovala na úhradu výdajů mandatorní povahy, které ve sledovaném období zaznamenaly mírný nárůst. **Právě vývoj mandatorních výdajů, zejména pak vývoj výdajů na sociální transfery, byl vyhodnocen jako budoucí nejkritičtější místo veřejných financí ČR.** Demografický vývoj spolu se současnou úpravou důchodového systému bude v budoucnu ohrožovat stabilitu veřejných financí. Dle Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, kterou zpracovala Národní rozpočtová rada (2018A), bude důchodový systém od roku 2030 každoročně v deficitu. Situace vyvrcholí kolem roku 2060, kdy by roční deficity měly převyšovat hranici 5 % HDP. Pokud bych měl tedy označit oblast, která může narušit udržitelnost veřejných financí ČR, a na kterou je potřeba se dále zaměřit, vybral bych důchodový systém. **Demografický vývoj ohrozí i financování zdravotnictví**, neboť se počet příjemců zdravotních služeb, a tím i počet zdravotních výkonů, bude navyšovat, což povede k tlaku na veřejné výdaje.

Zadluženost územních samosprávných celků nepřináší ohrožení systému veřejných financí. Od roku 2013 naopak přispívá k jeho stabilizaci. To stejné platí pro hospodaření zdravotních pojišťoven. Dluh mimorozpočtových (státních) fondů je z hlediska celkového objemu veřejného dluhu zanedbatelný.

Po mezinárodní komparaci se státy EU vyšlo najevo, že se ČR řadí mezi země s nejnižším veřejným dluhem. Nižší zadlužení ke konci roku 2018 vykázalo pouze Estonsko, Lucembursko a Bulharsko. Během hospodářské krize došlo k největšímu nárůstu veřejného dluhu u států ze skupiny PIIGS. V roce 2013 představoval veřejný dluh těchto zemí v průměru 130 % HDP. Řecko, Portugalsko, Irsko, Španělsko a Kypr byly kvůli dluhové krizi nuceny přijmout mezinárodní finanční výpomoc.

Ačkoliv bylo téma práce vymezeno dosti široce a zasluhovalo by si analýzu mnohem většího formátu, přesto bylo zodpovězeno mnoho z vytyčených otázek. Veřejný dluh byl sledován, jak v jeho absolutní souhrnné výši, tak i ve vztahu k HDP, podařilo se odlišit i jeho jednotlivé složky. Vzhledem k nedostupnosti některých dat pro rok 2018, nebo jejich příliš pozdní publikaci, zejména v oblasti sledované metodikou GFS 2014, je tato práce o tato data ochuzena, nicméně práce stále obsahuje ta nejdůležitější data alespoň v

metodice druhé. Pro rok 2019 byly použity predikce pouze v případech, kdy se daly považovat za důvěryhodné a relevantní.

Tato práce přinesla pouze jeden z mnoha pohledů na, řekněme příliš široce vymezenou, ekonomicko-politickou problematiku z oblasti veřejných financí. Témata, která považuji za stěžejní, a která by byla vhodná pro samostatnou analýzu rozsáhlejšího charakteru, se vztahují k hospodaření ústředních vládních institucí, především k oblasti mandatorních výdajů státu. Jde zejména o tyto oblasti: vývoj a predikce rizik důchodového systému, rapidní nárůst počtu státních zaměstnanců v porovnání s jejich efektivitou, má nárůst své racionální opodstatnění nebo pouze dochází k bujení byrokracie? Jaká bude reakce podílu výdajů mandatorní povahy na případnou ekonomickou krizi (event. stagnaci příjmů) v souvislosti s demografickým vývojem, který bude vytvářet stále větší tlak na výdajovou stranu rozpočtů? Souvisejícím tématem, které má k problematice taktéž dosti co nabídnout, je zhodnocení úspěšnosti jednotlivých vlád v boji s narůstáním veřejného dluhu.

Seznam použitých zkratek

ČR – Česká republika

ČSSZ – Česká správa sociálního zabezpečení

ČSÚ – Český statistický úřad

DPH – daň z přidané hodnoty

ES – Evropské společenství

ESA – Evropský systém národních a regionálních účtů

EU – Evropská unie

Eurostat – Evropský statistický úřad

GFS – vládní finanční statistika Mezinárodního měnového fondu

GFSM – Governmentt Finance Statistics Manual

HDP – hrubý domácí produkt

MF ČR – Ministerstvo financí České republiky

MMF – Mezinárodní měnový fond

MŠMT ČR – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky

OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

p.b. – procentní bod

PSP ČR – Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

SOCR ČR – Svaz obchodu a cestovního ruchu České republiky

ÚZIS ČR – Ústav zdravotnických informací a statistiky České republiky

Seznam grafů, schémat a tabulek

GRAF 1 TEMPO RŮSTU HDP V % A VÝVOJ HDP V BĚŽNÝCH CENÁCH V MLD. KČ V LETECH 2008-2019 24
GRAF 2 VÝVOJ OBECNÉ MÍRY NEZAMĚSTNANOSTI V OBDOBÍ 2008-2019* V % 25
GRAF 3 VÝVOJ VLÁDNÍHO DLUHU V LETECH 2008-2019 V MIL. KČ S JEHO POMĚREM NA HDP 27
GRAF 4 SALDO HOSPODAŘENÍ SEKTORU VLÁDNÍCH INSTITUCÍ V LETECH 2008-2018 28
GRAF 5 TVORBA HRUBÉHO FIXNÍHO KAPITÁLU A JEHO SPOTŘEBA VE VLÁDNÍM SEKTORU V MLD. KČ 29
GRAF 6 STRUKTURA VLÁDNÍHO DLUHU PODLE DOBY SPLATNOSTI V LETECH 2008-2018 V % 32
GRAF 7 STRUKTURA VLÁDNÍHO DLUHU PODLE TYPU VĚŘITELE V LETECH 2008-2018 V % 33
GRAF 8 VÝVOJ ÚROKOVÝCH VÝDAJŮ SEKTORU VLÁDNÍCH INSTITUCÍ V LETECH 2008-2018 V MLD. KČ 38
GRAF 9 VÝVOJ STÁTNÍHO A VLÁDNÍHO DLUHU V MLD. KČ S POMĚREM STÁTNÍHO DLUHU NA HDP 39
GRAF 10 VÝVOJ A PODÍL MANDATORNÍCH A NEMANDATORNÍCH VÝDAJŮ V LETECH 2008-2019 V MLD. KČ A % 43
GRAF 11 ÚROKOVÉ VÝDAJE NA OBSLUHU STÁTNÍHO DLUHU V LETECH 2008-2019 V MLD. KČ 44
GRAF 12 VÝNOSY DLUHOPISOVÉHO KOŠE STÁTNÍCH DLUHOPISŮ (MĚSÍČNÍ PRŮMĚR) V % 45
GRAF 13 VÝVOJ SEZÓNNĚ OČIŠTĚNÉ MÍRY ÚSPOR DOMÁCNOSTÍ A SALDA SEKTORU VLÁDNÍCH INSTITUCÍ 52
GRAF 14 VÝVOJ VEŘEJNÉHO DLUHU V ZEMÍCH EU V LETECH 2008-2018 (% HDP) 53

SCHÉMA 1 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA ČR 21

TABULKA 1 VÝVOJ PRŮMĚRNÉ ROČNÍ MÍRY INFLACE V LETECH 2007-2019 V % 26
TABULKA 2 STRUKTURA VLÁDNÍHO DLUHU PODLE SUBSEKTORŮ VLÁDNÍHO SEKTORU 30
TABULKA 3 PŘÍSPĚVEK JEDNOTLIVÝCH SUBSEKTORŮ K CELKOVÉMU VLÁDNÍMU DLUHU V DANÉM ROCE (VYJÁDŘENÝ JAKO % Z CELKOVÉHO VLÁDNÍHO DLUHU DANÉHO ROKU) 31
TABULKA 4 STRUKTURA VLÁDNÍHO DLUHU PODLE FINANČNÍCH NÁSTROJŮ V LETECH 2008-2018 V % 32
TABULKA 5 HOSPODAŘENÍ SUBSEKTORU ÚSTŘEDNÍCH VLÁDNÍCH INSTITUCÍ V LETECH 2008-2018 34
TABULKA 6 KONSOLIDOVANÝ DLUH SUBSEKTORU ÚSTŘEDNÍCH VLÁDNÍCH INSTITUCÍ V LETECH 2008-2018 35
TABULKA 7 HOSPODAŘENÍ SUBSEKTORU MÍSTNÍCH VLÁDNÍCH INSTITUCÍ V LETECH 2008-2018 35
TABULKA 8 KONSOLIDOVANÝ DLUH SUBSEKTORU MÍSTNÍCH VLÁDNÍCH INSTITUCÍ V LETECH 2008-2018 36
TABULKA 9 HOSPODAŘENÍ FONDŮ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ V LETECH 2008-2018 37
TABULKA 10 KONSOLIDOVANÝ DLUH FONDŮ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ V LETECH 2008-2018 V MIL. KČ 37
TABULKA 11 PODÍL STÁTNÍHO DLUHU NA CELKOVÉM OBJEMU VEŘEJNÉHO DLUHU (%) 39
TABULKA 12 VÝVOJ STÁTNÍHO DLUHU A BILANCE STÁTNÍHO ROZPOČTU V LETECH 2008-2019 40
TABULKA 13 STRUKTURA A VÝVOJ STÁTNÍHO DLUHU V LETECH 2008-2018 V MLD. KČ 42
TABULKA 14 ZADLUŽENÍ STÁTNÍCH FONDŮ V LETECH 2008-2017 V MLD. KČ 46
TABULKA 15 VÝVOJ ZADLUŽENOSTI OBCÍ, KRAJŮ, DSO A RRSS V MLD. KČ V LETECH 2008-2017 46
TABULKA 16 ÚROKOVÉ VÝDAJE A CELKOVÁ DLUHOVÁ SLUŽBA V MLD. KČ A % V LETECH 2008-2018 48
TABULKA 17 SLEDOVÁNÍ PŮSOBENÍ EFEKTU SNĚHOVÉ KOULE V LETECH 2008-2018 49
TABULKA 18 VÝVOJ MAASTRICHTSKÉHO KRITÉRIA VEŘEJNÝCH FINANCÍ V ČR 2008-2018 (% HDP) 54
TABULKA 19 RATINGOVÉ OHODNOCENÍ ČR V LETECH 2008-2018 55

Seznam použitých zdrojů

Literární zdroje:

1. ALESINA, Alberto a Guido TABELLINI, 1987. *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy* [online]. w2308. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research [vid. 2019-03-28]. Dostupné z: doi:10.3386/w2308

2. BERNHEIM, B. Douglas, 1987. *NBER macroeconomics annual 1987*. Cambridge, Mass; London: MIT Press. ISBN 978-0-262-06110-0.

3. BRENDER, Adi a Allan DRAZEN, 2005. Political budget cycles in new versus established democracies. *Journal of Monetary Economics* [online]. 52(7), 1271–1295. ISSN 03043932. Dostupné z: doi:10.1016/j.jmoneco.2005.04.004

4. BUCHANAN, James M a James C MILLER, 1987. *Public finance in democratic process: fiscal institutions and individual choice*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press. ISBN 978-0-8078-4190-7.

5. ČEVOROVÁ, Nina, Martin DROTÁR, Mojmír SPÁLOVSKÝ a Peter STRAŇÁK, 2010. *Řešení hospodářské krize - dopady na podnikatelský sektor*. Acta Oeconomica Pragensia [online]. 2010(3), 63–88. ISSN 0572-3043. Dostupné z: doi:10.18267/j.aop.308

6. DRAKŠAITĖ, Aura, 2011. *Assessment of the Sustainability of Government Debt in A Stochastic Economy.* (3), 15. ISSN 1822-8038.

7. DUBEN, Rostislav, 2003. *Veřejný sektor III. formy a nástroje realizace činností ve veřejném sektoru*. 1. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze Nakladatelství Oeconomica. ISBN 80-245-0624-4.

8. DVOŘÁK, Pavel, 1997. *Vybrané problémy fiskální politiky*. V Praze: Vysoká škola ekonomická. ISBN 978-80-7079-620-7.

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

10. GRUBER, Jonathan, 2011. *Public finance and public policy*. New York, NY: Worth Publishers. ISBN 978-1-4292-1949-5.

11. HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ a kol., 2007. *Veřejné finance*. 3. vydání. Praha: ASPI. ISBN 978-80-7357-301-0.

12. HIGGS, Robert, 1987. *Crisis and leviathan*. B.m.: New York : Oxford University Press. ISBN 978-0-19-504967-1.

13. HOLMAN, Robert a kol., 2017. *Dějiny ekonomického myšlení*. 4. vydání. B.m.: Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-641-8.

14. HOLMAN, Robert, 2018. *Makroekonomie: středně pokročilý kurz*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-541-1.

15. IZÁK, Vratislav, 2010. *Fiskální politika*. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze Nakladatelství Oeconomica. ISBN 978-80-245-1669-1.

16. KLAUS, Václav, 2015. *Velcí ekonomové jsou mou inspirací*. B.m.: Institut Václava Klause. ISBN 978-80-7542-005-3.

17. KLIKOVÁ, Christiana a Igor KOTLÁN, 2012. *Hospodářská politika*. Ostrava: Institut vzdělávání Sokrates. ISBN 978-80-86572-76-5.

18. LAJTKEPOVÁ, Eva, 2013. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Brno: Akademické nakladatelství CERM. ISBN 978-80-7204-861-8.

19. LIŠKA, Václav, 2004. *Makroekonomie*. Praha: Professional Publishing. ISBN 978-80-86419-54-1.

20. MAAYTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL a kol., 2015. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a.s. ISBN 978-80-247-5561-8.

21. MALÝ, Jiří, Milan ŠIKULA, Petr WAWROSZ a Ivana DOSTÁLOVÁ, 2013. *Krize eurozóny: současný stav a perspektivy*. 1. vydání. Praha: Newton College ve spolupráci se Vzdělávacím střediskem na podporu demokracie. ISBN 978-80-87764-01-5.

22. MMF, 2014. *Government finance statistics manual 2014*. B.m.: Washington, D.C. : International Monetary Fund. ISBN 978-1-4983-4376-3.

23. MUSGRAVE, Richard Abel a Peggy B MUSGRAVE, 1994. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press. ISBN 978-80-85603-76-7.

24. PEKOVÁ, Jitka, 2008. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Praha: ASPI. ISBN 978-80-7357-358-4.

25. PEKOVÁ, Jitka, 2011. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. ISBN 978-80-7357-698-1.

26. PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR, 2012. *Veřejný sektor - řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. ISBN 978-80-7357-936-4.

27. PRŮCHA, Petr, MASARYKOVA UNIVERZITA V BRNĚ a PRÁVNICKÁ FAKULTA, 2011. *Místní správa*. ISBN 978-80-210-5590-2.

28. RAISOVÁ, Manuela, Ľudmila PAVLIKOVÁ a Jozefína SEMANČÍKOVÁ, 2016. *The impact of social expenditure on public debt in the Czech Republic and Slovakia.* E+M Ekonomie a Management [online]. 19(3), 158–172. ISSN 12123609. Dostupné z: doi:10.15240/tul/001/2016-3-011

29. ROJÍČEK, Marek, Vojtěch SPĚVÁČEK, Jan VEJMĚLEK, Eva ZAMRAZILOVÁ a Václav ŽĎÁREK, 2016. *Makroekonomická analýza: teorie a praxe*. B.m.: Grada Publishing, a.s. ISBN 978-80-247-5858-9.

30. ROUBINI, Nouriel a Jeffrey D SACHS, 1989. *Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. EER* European Economic Review. 33(5), 903–933. ISSN 0014-2921.

31. SAMUELSON, Paul A a William D NORDHAUS, 2010. *Economics*. 19. vydání. ISBN 978-0-07-351129-0.

32. SPĚVÁČEK, Vojtěch, 2013. *Růst a stabilita české ekonomiky v letech 2001–2011*. Politická ekonomie [online]. 61(1), 24–45. ISSN 0032-3233. Dostupné z: doi:10.18267/j.polek.882

33. STIGLITZ, Joseph E, Ondřej SCHNEIDER a Tomáš JELÍNEK, 1997. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada. ISBN 978-80-7169-454-0.

34. STRECKOVÁ, Yvonne a Ivan MALÝ, 1998. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Praha: Computer Press. ISBN 978-80-7226-112-3.

35. TESIC, Aleksandra, Dragan ILIC a Tanja DJELIC, 2014. *Consequences of fiscal deficit and public debt in financing the public sector*. Ekonomika poljoprivrede [online]. 61(1), 177–194. ISSN 0352-3462. Dostupné z: doi:10.5937/ekoPolj1401177T

36. URBAN, Jan, 2015. *Teorie národního hospodářství*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-724-9.

Internetové zdroje:

37. AMADEO, Kimberly, 2019. *Understand the Greek Debt Crisis in 5 Minutes*. The Balance [online] [vid. 2019-04-21]. Dostupné z: https://www.thebalance.com/what-is-the-greece-debt-crisis-3305525

38. BITTANTE, Samuel, 2013. *What is "Ricardian Equivalence" and when can it fail?* Norwich Economic Papers [online] [vid. 2019-05-03]. Dostupné z: https://pdfs.semanticscholar.org/bc76/ae1db0154895673f595eafe21b77574fd4d8.pdf?_ga=2.133050382.1456479053.1556915468-242092339.1556915468

39. ČNB, 2019A. *Statistika finančních účtů* [online] [vid. 2019-03-18]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/statistika/stat_fin_uctu/

40. ČNB, 2019B. *ARAD - Systém časových řad - Česká národní banka* [online] [vid. 2019-04-09]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cnb/STAT.ARADY_PKG.STROM_SESTAVY?p_strid=AEBA&p_sestuid=&p_lang=CS

41. ČNB, 2019C. *Zpráva o inflaci* [online]. [vid. 2019-04-06]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/menova_politika/zpravy_o_inflaci/2019/2019_I/download/zoi_2019_I.pdf

42. ČNB, 2019D. *ARAD - Systém časových řad - Česká národní banka* [online] [vid. 2019-04-09]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cnb/STAT.ARADY_PKG.STROM_DRILL?p_strid=AB&p_lang=CS

43. ČNB, 2019E. *Zahraniční zadluženost v Kč - čtvrtletní - Česká národní banka* [online] [vid. 2019-04-21]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/statistika/platebni_bilance_stat/zahranicni_zadluzenost/zz_czk.htm

44. ČNB, 2019F. *ARAD - Systém časových řad - Česká národní banka. Výdaje na konečnou spotřebu domácností* [online] [vid. 2019-05-07]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cnb/STAT.ARADY_PKG.PARAMETRY_SESTAVY?p_sestuid=21375&p_strid=ACCCABB&p_lang=CS

45. ČSSZ, 2019. *Důchodci v ČR* [online] [vid. 2019-05-01]. Dostupné z: https://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/01703B01-44E9-48F5-834C-FB348899E7CB/0/duchodcivcrvcasoverade.pdf

46. ČSÚ, 2009. *Indexy spotřebitelských cen - inflace - prosinec 2008* [online] [vid. 2019-04-09]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/cri/indexy-spotrebitelskych-cen-inflace-prosinec-2008-jnh4qq0y4y

47. ČSÚ, 2013. *Vývoj ekonomiky České republiky - v roce 2012* [online] [vid. 2019-04-23]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/cri/vyvoj-ekonomiky-ceske-republiky-v-roce-2012-fuvvsphta3

48. ČSÚ, 2014. *Vývoj ekonomiky České republiky - v roce 2013* [online] [vid. 2019-04-06]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/cri/vyvoj-ekonomiky-ceske-republiky-v-roce-2013-92tlhktun8

49. ČSÚ, 2016. *VLÁDNÍ FINANČNÍ STATISTIKA - METODICKÝ POPIS* [online]. 2016. B.m.: Český statistický úřad - odbor vládních a finančních účtů. Dostupné z: https://apl.czso.cz/nufile/Metodicka_prirucka_VFS.pdf

50. ČSÚ, 2018. Čtvrtletní sektorové účty - 4. čtvrtletí 2017 [online] [vid. 2019-05-01]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/cri/ctvrtletni-sektorove-ucty-4-ctvrtleti-2017

51. ČSÚ, 2019A. *Notifikace vládního deficitu a dluhu* [online] [vid. 2019-04-06]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/notifikace_vladniho_deficitu_a_dluhu_svi

52. ČSÚ, 2019B. *Inflace - druhy, definice, tabulky* [online] [vid. 2019-04-09]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/mira_inflace

53. ČSÚ, 2019C. *Sektor vládních institucí* [online]. [vid. 2019-04-06]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/24301869/501312t09.pdf/a30b306f-3956-4947-a372-b96127c5eb8b?version=1.0

54. ČSÚ, 2019D. *Míra zaměstnanosti, nezaměstnanosti a ekonomické aktivity (očištěné od sezónních vlivů).* Míry zaměstnanosti, nezaměstnanosti a ekonomické aktivity - únor *2019* [online] [vid. 2019-04-06]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/cri/miry-zamestnanosti-nezamestnanosti-a-ekonomicke-aktivity-unor-2019

55. ČSÚ, 2019E. *Konsolidovaný vládní dluh podle finančních nástrojů* [online]. 2019E. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/24301869/501312k0223.pdf/1cfab0a3-597a-485f-b5ce-e3bcd9bdc717?version=1.0

56. DRUT, Bastien, 2014. *Strategy and Economic Research – Paris* [online]. 2014. Dostupné z: http://research-center.amundi.com/ezjscore/call/ezjscamundibuzz::sfForwardFront::paramsList=service=ProxyMarketingDocRequest&routeId=_download_geds_amundirc_lists_Documents_documents_388

57. Euroskop, 2019. ČR a rozpočet EU. *euroskop.cz* [online] [vid. 2019-05-07]. Dostupné z: https://www.euroskop.cz/8922/0/clanek/cr-a-rozpocet-eu/

58. Eurostat, 2019A. *Government finance and EDP statistics* [online] [vid. 2019-04-06]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database

59. Eurostat, 2019B. *Key indicators - Eurostat* [online] [vid. 2019-05-01]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/data/key-indicators

60. FXstreet.cz, 2019. *Rating - S&P, Moody's a Fitch | FXstreet.cz* [online] [vid. 2019-04-21]. Dostupné z: http://www.fxstreet.cz/rating-sp-moodys-a-fitch.html

61. KANDILAKI, Daniela a Miroslav JANKŮJ, 2014. *Zrušení poplatků v nemocnici a jeho dopady | HPI - Stredoeurópsky inštitút pre zdravotnú politiku* [online]. [vid. 2019-04-23]. Dostupné z: http://www.hpi.sk/2014/03/zruseni-poplatku-v-nemocnici-a-jeho-dopady/

62. KONSTANDARAS, Nikos, 2019. Opinion | Greece's Great Hemorrhaging. *The New York Times* [online]. [vid. 2019-04-21]. ISSN 0362-4331. Dostupné z: https://www.nytimes.com/2019/01/10/opinion/greeces-great-hemorrhaging.html

63. KOVANDA, Lukáš, 2018. *Řecko opouští záchranný program s nejistým výhledem, ekonomika je stále v dezolátním stavu | Lukáš Kovanda* [online] [vid. 2019-04-21]. Dostupné z: http://www.lukaskovanda.cz/recko-opousti-zachranny-program-s-nejistym-vyhledem-ekonomika-je-stale-v-dezolatnim-stavu/

64. KOVANDA, Lukáš, 2019. *Záplatuje ministerstvo financí letošní důchody ziskem ČEZ? | Lukáš Kovanda* [online] [vid. 2019-05-01]. Dostupné z: http://www.lukaskovanda.cz/zaplatuje-ministerstvo-financi-letosni-duchody-ziskem-cez/

65. MANDEL, Martin a Vladimír TOMŠÍK, 2015. *Vývoj vládního dluhu: Příčiny, dopady a možná regulatorní řešení* [online]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/clanky_rozhovory/media_2015/cl_15_150917_tomsik_bankovnictvi.pdf

66. MATALÍK, Ivan a Michal SLAVÍK, 2004. *Efekt sněhové koule.* Česká národní banka [online] [vid. 2019-03-23]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/clanky_rozhovory/media_2004/cl_04_040415.html

67. MF ČR, 2010. *III. Výsledky hospodaření zdravotních pojišťoven* [online]. 2010. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Statni-zaverecny-ucet_2009_F-III-Vysledky-hospodareni-zdravotnich-pojistoven-.pdf

68. MF ČR, 2013. *Metodiky ESA 95, GFS 1986 a GFS 2001* [online] [vid. 2019-04-01]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/metodiky-esa-95-gfs-1986-a-gfs-2001-9577

69. MF ČR, 2018A. *Metodický popis – Fiskální údaje ostatní vládní instituce S.1314* [online] [vid. 2019-04-09]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rozpoctove-ramce-statisticke-informace/fiskalni-udaje/fondy-socialniho-zabezpeceni/ostatni-vladni-instituce/2018/metodicky-popis-fiskalni-udaje-31219

70. MF ČR, 2018B. *Kritérium veřejného deficitu* [online] [vid. 2019-04-21]. Dostupné z: http://www.zavedenieura.cz/cs/euro-a-ceska-republika/plneni-vstupnich-podminek/kriterium-verejneho-deficitu

71. MF ČR, 2018C. Zadluženost územních rozpočtů v roce 2017. *Ministerstvo financí České republiky* [online] [vid. 2019-04-21]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu/2017/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu-v-roce-201-33656

72. MF ČR, 2018D. *Konvergenční program* [online] [vid. 2019-04-23]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/pristoupeni-cr-k-eurozone/konvergencni-program

73. MF ČR, 2018E. *Studijní text ke zvláštní části úřednické zkoušky pro obor státní služby Finance* [online]. 2018E. B.m.: Ministerstvo financí České republiky. [vid. 2019-04-24]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D

74. MF ČR, 2018F. *Plnění státního rozpočtu* [online] [vid. 2019-04-25]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu

75. MF ČR, 2019A. *Státní rozpočet v kostce - 2019* [online] [vid. 2019-04-06]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce/statni-rozpocet-v-kostce-2019-34784

76. MF ČR, 2019B. *Statistika vládního sektoru* [online] [vid. 2019-04-09]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/statistika-vladniho-sektoru

77. MF ČR, 2019C. *Struktura a vývoj státního dluhu* [online] [vid. 2019-04-06]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/dluhova-statistika/struktura-a-vyvoj-statniho-dluhu

78. MF ČR, 2019D. *Pokladní plnění státního rozpočtu za leden až únor 2019* [online] [vid. 2019-04-06]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2019/pokladni-plneni-sr-34547

79. MF ČR, 2019E. *Zadluženost územních rozpočtů* [online] [vid. 2019-04-06]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu

80. MF ČR, 2019F. *Makroekonomická predikce - leden 2019* [online] [vid. 2019-04-09]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/makroekonomicka-predikce/2019/makroekonomicka-predikce-leden-2019-34169

81. MF ČR, 2019G. *Úrokové výdaje na obsluhu státního dluhu* [online] [vid. 2019-04-21]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/dluhova-statistika/naklady-statniho-dluhu

82. MF ČR, 2019H. *Česká republika si opět půjčuje za záporný výnos* [online] [vid. 2019-04-21]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2019/ceska-republika-si-opet-pujcuje-za-zapor-34430

83. MF ČR, 2019I. *Zpráva o řízení státního dluhu* [online] [vid. 2019-05-05]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/publikace-a-prezentace/zprava-o-rizeni-statniho-dluhu

84. MMF, 2018. *Czech Republic : 2018 Article IV Consultation - Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Czech Republic* [online]. 18/187 [vid. 2019-05-04]. ISSN 1934-7685. Dostupné z: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/06/26/Czech-Republic-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-46019

85. MŠMT, 2019. *Výkonové ukazatele VŠ v ČR F1-souhrny* [online] [vid. 2019-05-01]. Dostupné z: https://dsia.msmt.cz/vystupy/vu_vs_f1.html

86. Národní rozpočtová rada, 2018A. *Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí* [online]. Holečkova 31, 150 00 Praha 5: Úřad Národní rozpočtové rady. Dostupné z: https://unrr.cz/wp-content/uploads/2018/10/Zpr%C3%A1va-o-dlouhodob%C3%A9-udr%C5%BEitelnosti-ve%C5%99ejn%C3%BDch-financ%C3%AD.pdf

87. Národní rozpočtová rada, 2018B. *Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2017* [online]. Holečkova 31, 150 00 Praha 5: Úřad Národní rozpočtové rady. Dostupné z: https://unrr.cz/wp-content/uploads/2018/12/Zpr%C3%A1va-o-pln%C4%9Bn%C3%AD-pravidel-rozpo%C4%8Dtov%C3%A9-odpov%C4%9Bdnosti-za-rok-2017.pdf

88. PÁRAL, Pavel a David TRAMBA, 2017. *Léčba Babišem. Smutná pravda o zázračném zotavení veřejných financí - Euro.cz* [online] [vid. 2019-04-24]. Dostupné z: https://www.euro.cz/politika/lecba-babisem-smutna-pravda-o-zazracnem-zotaveni-verejnych-financi-1377899

89. PSP ČR, 2018. *Souhrnné hodnocení předpokládaného vývoje systému veřejního zdravotního pojištění na základě návrhů zdravotně pojistných plánů 2018 a střednědobých výhledů na roky 2019 a 2010 činných zdravotních pojištoven* [online]. 2018. [vid. 2019-04-24]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=134720

90. RĂDULESCU, Andrei, 2014. *The Public Debt Of Countries From Euro Zone. The Snowball Effect* [online]. Dostupné z: https://ideas.repec.org/a/vls/finstu/v16y2012i3p95-103.html

91. SOCR ČR, 2019. *HDP: Zdravý růst české ekonomiky | SOCR.cz* [online] [vid. 2019-04-09]. Dostupné z: http://www.socr.cz/clanek/hdp-zdravy-rust-ceske-ekonomiky/

92. The World Bank, 2019. *Real interest rate (%) | Data* [online] [vid. 2019-04-25]. Dostupné z: https://data.worldbank.org/indicator/FR.INR.RINR?locations=CZ&view=chart

93. ÚZIS ČR, 2014. *Spotřeba zdravotnických služeb v letech 2007–2013 | ÚZIS ČR* [online] [vid. 2019-05-05]. Dostupné z: http://www.uzis.cz/system/files/ai_2014_26.pdf

Legislativa:

Nařízení Rady (ES) č.479/2009 ze dne 25. května 2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství (kodifikované znění).

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

Zákon č.112/2016 Sb., o evidenci tržeb

Zákon č.187/2016 Sb., o dani z hazardních her

Zákon č.23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

Zákon č.261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů

Zákon č.426/2011 Sb., o důchodovém spoření

Zákon č.428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi

Zákon č.80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony