Vysoká škola ekonomická v Praze
Národohospodářská fakulta
Hlavní specializace: Hospodářská politika

ÚČINNOST FISKÁLNÍCH PRAVIDEL V DOBĚ EKONOMICKÉHO RŮSTU V POSLEDNÍ DEKÁDĚ VE VYBRANÝCH ZEMÍCH EU

diplomová práce

Autor: Bc. Magdaléna Lišková

Vedoucí práce: doc. Ing. Miroslav Ševčík, CSc.

Rok: 2019

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

Magdaléna Lišková
V Praze, dne 26. 11. 2019

Na tomto místě bych ráda poděkovala svému vedoucímu práce doc. Ing. Miroslavu Ševčíkovi, CSc. za ochotu, odborné rady a vstřícnou pomoc při psaní práce. Dále bych ráda poděkovala za pomoc Ing. Martinu Slanému Ph.D., své rodině i blízkým přátelům.

Vysoká škola ekonomická v Praze
Katedra hospodářské a sociální politiky

Národohospodářská fakulta
Akademický rok: 2018/2019

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Zpracovatelka: **Bc. Magdaléna Lišková**

Studijní program: Ekonomie a hospodářská správa

Obor: Hospodářská politika

Název tématu: **Účinnost fiskálních pravidelv době ekonomického růstu v poslední dekádě ve vybraných zemích EU**

Zásady pro vypracování:

1. Cíl práce:
   Cílem práce bude prostřednictvím analytických a statistických metod zhodnotit, zda se vybrané země, které zavedly některé z fiskálních pravidel, chovají v době ekonomického růstu hospodárněji než ty, které fiskální pravidlo nezavedly.
2. Význam, aktuálnost nebo očekávaný přínos zvoleného tématu:
   Fiskální pravidla jsou v dnešní době stále aktuálním tématem. Některé země se tímto způsobem rozhodly řešit problémy svých veřejných financí, rostoucí zadlužení a částečně vymanit veřejné rozpočty ze závislosti na poltickém cyklu, respektive politickém rozhodování. Fiskální pravidla jsou obecně vnímána jako vhodný prostředek pro stabilizování veřejných rozpočtů a omezení diskrečních zásahů. Jednotlivé země však mají tato pravidla nastavena různě a často jsou navázána na položky, které jsou přímo či nepřímo ovlivněny ekonomickou situací dané země. Tato diplomová práce by se proto měla zabývat srovnáním rozpočtové politiky zemí s fiskálním pravidlem a bez něj. Zároveň by měla odpovědět na otázku, zda se země s fiskálním pravidlem chovají hospodárněji než země bez něj a ukázat tak, zda fiskální pravidla skutečně vedou k zodpovědnější rozpočtové politice a zmenšují sklon k deficitním rozpočtům i v době ekonomického růstu, tedy v situaci, kdy je tlak makroekonomických proměnných na rozpočtovou konsolidaci relativně malý.
3. Charakteristika teoretické části práce:
   V teoretické části budu zkoumat různé přístupy k fiskální politice, fiskálním pravidlům a zhodnotím jejich výhody a nevýhody. Zkoumat budu teoretické koncepty a jejich případný vliv na ekonomický a politický cyklus.
4. Charakteristika praktické části práce:
   V praktické části se budu věnovat využití fiskálních pravidel v praxi ve vybraných zemích a jejich vlivem na rozpočtovou politiku. Provedu analýzu rozpočtů vybraných zemí se zavedenými rozpočtovými pravidly a bez něj v době ekonomického růstu, aby bylo možné určit, zda se země s fiskálním pravidlem chovají hospodárněji než země bez fiskálního pravidla. Použita bude analytická metoda a statistické šetření.
5. Klíčová slova:
   Fiskální pravidla, státní rozpočet, rozpočtová politika, fiskální politika

Rozsah práce: min. 65 normostran

Seznam odborné literatury:

1. BURNSIDE, Craig. Fiscal sustainability in theory and practice: a handbook. Washington, D.C.: World Bank, c2005. ISBN 978-0-8213-5874-0.
2. DRAZEN, Allan. Fiscal Rules From A Political Economy Perspective. IMF-World Bank Conference on Rules-Based Fiscal Policy. 2002.
3. DVOŘÁK, Pavel. Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-075-1.
4. MARNEFFE, Wim, Bas VAN AARLE, Wouter VAN DER WIELEN a Lode VEREECK. The Impact of Fiscal Rules on Public Finances: Theory and Empirical Evidence for the Euro Area. CESIFO
5. MELECKÝ, Aleš a Markéta GUBANIOVÁ. Fiskální pravidla v zemích Visegrádské čtyřky. Ekonomický časopis. 2013, (5), 437-452.
6. ONTKO, Rostislav. FISKÁLNÍ PRAVIDLA A FISKÁLNÍ INSTITUCE V ZEMÍCH EVROPSKÉ UNIE. Brno, 2014. Diplomová práce. Masarykova univerzi ta Ekonomicko-správní fakulta. Vedoucí práce Ing. Jitka Doležalová, Ph.D.
7. SCHAECHTER, Andrea, Tidiane KINDA, Nina BUDINA a Anke WEBER. Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset. International Monetary Fund. 2012.
8. SCHICK, Allen. The Role of Fiscal Rules in Budgeting. OECD Journal on Budgeting. OECD, 2003, (3). ISSN 1608-7143.
9. VESELÝ, Lukáš. FISKÁLNÍ PRAVIDLA VE VYBRANÝCH ZEMÍCH EU V LETECH 2004-2015: ROZUMNÁ METODA PRO KONSOLIDACI VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ NEBO MÓDNÍ VÝSTŘELEK POLITIKŮ?. Praha, 2016. Bakalářská práce. Vysoká škola ekonomická v Praze, Národohospodářská fakulta. Vedoucí práce Ing. Ivo Strejček.
10. WORKING PAPERS: FISCAL POLICY,MACROECONOMICS AND GROWTH. 2010, (Working Paper No. 3303), 25.

Datum zadání diplomové práce: listopad 2018

Termín odevzdání diplomové práce: květen 2019

Bc. Magdaléna Lišková
Řešitelka

doc. Ing. Miroslav Ševčík, CSc.
Vedoucí práce

doc. Ing. Miroslav Ševčík, CSc.
Vedoucí katedry

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

Abstrakt

Tato diplomová práce se věnuje účinnosti fiskálních pravidel v době ekonomického růstu v poslední dekádě ve vybraných zemích Evropské unie. Teoretická část je složena ze tří kapitol, přičemž první kapitola se věnuje fiskální politice, druhá je zaměřena na fiskální pravidla a poslední kapitola teoretické části se věnuje vztahu veřejných rozpočtů a ekonomického a politického cyklu. Praktická část obsahuje kapitoly o fiskálních pravidlech v praxi, a to jak na úrovni Evropské unie, tak na úrovni jednotlivých států, kapitolu o použité metodice analýzy, a především kapitolu o fiskálních pravidlech ve vybraných zemích, kterými jsou Česká republika, Slovinsko, Slovensko a Malta a kapitolu o hodnocení jejich hospodaření. Pro toto hodnocení jsou přitom použity analytické a statistické metody. Z tohoto hodnocení vyplývá závěr, že vybrané země, které měly po celé sledované období v platnosti svá národní fiskální pravidla nehospodaří v době ekonomického růstu lépe než země, které v platnosti po celé sledované období zavedená fiskální pravidla neměly. Tím byl také naplněn stanovený cíl práce. Práce tak poskytuje jiný náhled na fiskální pravidla, konkrétně na jejich účinnost v době ekonomického růstu a také komparace hospodaření vybraných zemí.

Klíčová slova

Fiskální pravidla, fiskální politika, deficit veřejných rozpočtů, veřejný dluh, Lazearovo pravidlo

JEL klasifikace

E62, H11, H50, H6

Abstract

This thesis is about the effectiveness of fiscal rules in times of economic growth in the last decade in selected countries of the European Union. The theoretical part is consist from three chapters. The first chapter is focused on fiscal policy, the second is focused on fiscal rules and the last chapter of the theoretical part is focused on the relationship between public budgets and the economic and political cycle. The practical part contains chapters about the fiscal rules in practice, the first at the level of the European Union and second at the national level, a chapter with the used methodology of analysis, and especially chapters about the fiscal rules in selected countries such as the Czech Republic, Slovenia, Slovakia and Malta and a chapter about the evaluation of their economy. For this evaluation are used the analytical and statistical methods. The conclude of this thesis is that the selected countries that had their national fiscal rules in force throughout the reporting period do not perform better in times of economic growth than those that did not have fiscal rules in force throughout the all reporting period. This also fulfilled the goal of the thesis. The main contribution of this thesis is different view of fiscal rules, especially of their effectiveness in times of economic growth and also comparison of the selected countries.

Key words

Fiscal rules, fiscal policy, deficit of public budgets, public debt, Lazear rule

JEL Classification

E62, H11, H50, H6

Obsah

ÚVOD 1

METODIKA 4

1. FISKÁLNÍ POLITIKA 5

1.1. TYPY FISKÁLNÍ POLITIKY 6
1.2. VYBRANÉ CÍLE FISKÁLNÍ POLITIKY 7

2. FISKÁLNÍ PRAVIDLA 9

2.1. DEFINICE 9
2.2. STRUČNÁ HISTORIE FISKÁLNÍCH PRAVIDEL 10
2.3. NASTAVENÍ FISKÁLNÍCH PRAVIDEL 12
2.4. DRUHY FISKÁLNÍCH PRAVIDEL 13
2.5. ÚČINKY A HODNOCENÍ FISKÁLNÍCH PRAVIDEL 15
2.6. INDEX FISKÁLNÍCH PRAVIDEL 19

3. VAZBA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ NA EKONOMICKÝ A POLITICKÝ CYKLUS 24

3.1. VAZBA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ A EKONOMICKÝ CYKLUS 24
3.2. VAZBA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ A POLITICKÉHO CYKLU 26

4. FISKÁLNÍ PRAVIDLA V PRAXI NA ÚROVNI EVROPSKÉ UNIE 29

4.1. PRÁVNÍ UKOTVENÍ FISKÁLNÍCH PRAVIDEL V EU 30
4.1.1. Pakt stability a růstu 32
4.2. PLNĚNÍ FISKÁLNÍCH PRAVIDEL V EVROPSKÉ UNII 37

5. FISKÁLNÍ PRAVIDLA V ČLENSKÝCH ZEMÍCH EU 40

6. METODIKA ANALÝZY 43

7. FISKÁLNÍ PRAVIDLA V ČESKÉ REPUBLICE 49

8. FISKÁLNÍ PRAVIDLA NA SLOVENSKU 52

9. FISKÁLNÍ PRAVIDLA NA MALTĚ 56

10. FISKÁLNÍ PRAVIDLA VE SLOVINSKU 57

11. HODNOCENÍ HOSPODAŘENÍ VE VYBRANÝCH ZEMÍCH 59

11.1. VEŘEJNÝ DLUH 60
11.2. SCHODEK VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ 62
11.3. UDRŽITELNOST VLÁDNÍCH FINANCÍ 63
11.4. MANDATORNÍ A KVAZIMANDATORNÍ VÝDAJE 64
11.5. KOMPLEXNÍ VÝSLEDKY HOSPODAŘENÍ VLÁDNÍHO SEKTORU 66
11.6. DISKUZE A APLIKACE LAZEAROVA PRAVIDLA 68

ZÁVĚR 74

SEZNAM GRAFŮ 78

SEZNAM TABULEK 78

SEZNAM SCHÉMAT 78

SEZNAM LITERATURY A DALŠÍCH PRAMENŮ 79

LEGISLATIVNÍ DOKUMENTY 85

PŘÍLOHA Č. 1 – VÝŠE MANDATORNÍCH A KVAZIMANDATORNÍCH VÝDAJŮ VE VYBRANÝCH ZEMÍCH 88

Úvod

Fiskální pravidla a jejich vhodné nastavení jsou středem politických debat jakož i politických opatření již několik let. Tato omezení jsou přitom implementována nejen na úrovni nadnárodní, jako je tomu v případě Evropské unie, ale též na úrovni jednotlivých států, či dokonce jejich místních útvarů. Nárůst aplikace fiskálních pravidel je reakcí na přetrvávající problémy veřejných financí, jako je především rostoucí zadlužení, vysoce deficitní veřejné rozpočty či dlouhodobě procyklická fiskální politika vlády. Tato pravidla jsou v tomto smyslu vnímána jako vhodný prostředek, který napomůže částečnému vymanění veřejných rozpočtů z politického rozhodování, a povede tak k jejich stabilizování a omezení diskrečních vládních zásahů.

Zavádění fiskálních pravidel na národní úrovni v poslední dekádě je přitom spojeno především s globální (či spíše euro-americkou) ekonomickou krizí let 2008 a 2009. Ta se stala skutečnou systemickou finanční krizí, která měla výrazné dopady i do veřejných rozpočtů. I když byla řada fiskálních pravidel zavedena i dříve, po této krizi přistoupily některé státy, především členské státy Evropské unie, k přenastavení svých národních pravidel po vzoru pravidel evropských, a tyto země tak svá pravidla nastavily jako poměr vybraných ukazatelů k hrubému domácímu produktu. V souvislosti s těmito pravidly ovšem vyvstává otázka, zda skutečně dostatečně omezují prostor pro diskreční zásahy a zda vedou k udržitelnému a efektivnímu stabilizování veřejných financí. Důvodem této otázky či pochybností je především neplnění těchto pravidel členskými zeměmi v případě, kdy platily na evropské úrovni (viz. Maastrichtská kritéria či původní Pak stability a růstu platný již od roku 1997). Přestože byl tlak na konsolidaci veřejných financí po ekonomické krizi silný, a to i při zohlednění zásadní debaty tehdejší doby – tzv. spor pravidla versus diskrece, s příchodem ekonomické konjunktury se tento tlak obecně vytrácí. V této souvislosti je proto hlavním cílem této práce, zjistit, zda země se zavedeným fiskálním pravidlem hospodaří v době ekonomického růstu lépe než země, které fiskální pravidlo zavedené nemají.

I přesto, že se fiskálními pravidly zabývala řada prací a studií (jako jsou například Schaechter a kol. (2012), Marnefee a kol. (2010), nebo v České republice Melecký a Gubaniová (2013)) věnovaly svou pozornost především nastavení konkrétních fiskálních pravidel a jejich síle. Žádná se však nevěnovala účinnosti těchto pravidel v době ekonomického růstu v komparaci se zeměmi bez fiskálního pravidla a jejich hospodařením. Hlavním přínosem této

práce by tak měl být odlišný pohled na fiskální pravidla a jejich účinnost. Zároveň by práce mohla přispět k uvažování nad vhodnějším nastavením těchto pravidel v případě, že bude potvrzena hypotéza, kterou budu v této práci testovat.

Diplomová práce je rozdělena do dvou částí, a to na teoretickou a praktickou. V teoretické části se v první kapitole věnuji fiskální politice, a to konkrétně definici tohoto pojmu, jednotlivým typům fiskální politiky a také vybraným cílům fiskální politiky, které mají souvislost s fiskálními pravidly. V druhé kapitole se podrobně věnuji fiskálním pravidlům z teoretického pohledu, a tedy jejich definici, stručné historii, jejich nastavení ale také jejich druhům a hodnocení jejich fungování. V souvislosti s hodnocením se zaměřuji i na index fiskálních pravidel, který je právě k hodnocení pravidel na úrovni států evropské unie používán. Protože je fiskální politika ovlivňována politickými stranami, které jsou u vlády, a jsou tak aktivními tvůrci fiskální politiky, věnuji se ve třetí kapitole teoretické části politicko – ekonomickému cyklu, jako jednomu z klíčových teoretických konceptů ekonomie veřejného sektoru.

Praktická část začíná pohledem na praktické využití fiskálních pravidel, a podrobně tak rozebírám jejich nastavení na úrovni Evropské unie a věnuji se obecnému nastavení fiskálních pravidel na úrovni jednotlivých členských států. V další kapitole praktické části se věnuji metodice, kterou poté využívám pro hodnocení hospodaření vybraných zemí. Hlavní používanou metodou je analýza a zároveň statistické metody. V této kapitole je také popsán způsob, jakým jsem vybrala sledované země, kterými jsou Česká republika, Slovensko, Slovinsko a Malta. V následující kapitole se věnuji už konkrétním zemím a nastavení jejich národních fiskálních pravidel, přičemž na tuto kapitolu navazuje už samotné hodnocení hospodaření vybraných zemí. Praktická část je poté zakončena doporučením vhodného fiskálního pravidla, za které považuji Lazearovo výdajové pravidlo (Lazear 2015), které aplikuji na vybrané ukazatele sledovaných zemí. Byť v teoretické literatuře tento návrh nevyvolal výraznou odezvu, považuji tento princip za nejvhodnější, který by efektivně reagoval na řadu problematických bodů standardních fiskálních pravidel.

Cílem této práce je tak zjistit, zda země, které měly v poslední dekádě platné své národní fiskální pravidlo po celou dobu, hospodaří v době ekonomického růstu lépe než země, které fiskální pravidlo zavedené neměly, nebo ho neměly v platnosti po celou dobu sledované dekády. V tomto kontextu budu testovat hypotézu, která zní: *země, které v poslední dekádě měly v platnosti fiskální pravidlo po celou dobu, nehospodaří v době ekonomického růstu lépe než země, které pravidlo nezavedly, nebo ho neměly v platnosti po celou dobu sledovaného období.* Na konci práce vyslovuji v souvislosti se svými zjištěními doporučení pro tvůrce

fiskální politiky, jaké pravidlo by naplnilo svůj cíl a dopomohlo tak zemím k lepším výsledkům hospodaření a k větší stabilizaci veřejných rozpočtů.

METODIKA

V teoretické části je použita především metoda deskripce a literární rešerše. Konkrétně je metoda deskripce použita v první kapitole o fiskální politice, některých subkapitolách o fiskálních pravidlech, například v subkapitole, ve které jsou fiskální pravidla definována či v subkapitole o různých typech fiskálních pravidel a také v některých částech kapitoly o vazbě veřejných rozpočtů na ekonomický a politický cyklus. Literární rešerše je použita výběrová, a to například v subkapitole o stručné historii fiskálních pravidel či v subkapitole o nastavení fiskálních pravidel. Výběrová literární rešerše je rovněž použita v poslední kapitole teoretické části o vztahu veřejných rozpočtů a ekonomického a politického cyklu. Kromě těchto dvou metod je v teoretické části použita také metoda komparace, a to konkrétně v případě hodnocení fiskálních pravidel.

V první kapitole praktické části, která je zaměřena na fiskální pravidla v praxi na úrovni Evropské unie jsou analyzovány legislativní dokumenty, kterými byla pravidla zavedena, což by se také dalo označit jako jednodruhová literární rešerše. Jednodruhová rešerše je použita také v kapitolách o fiskálních pravidlech ve sledovaných zemích. V kapitole o fiskálních pravidlech na úrovni Evropské unie je také použita metoda komparace, a to v případě zaměření se na plnění fiskálních pravidel schodku veřejných financí a veřejného dluhu. Stejně tak je metoda komparace použita v kapitole o fiskálních pravidlech v členských zemích Evropské unie.

V praktické části je použita také analýza a následně metoda srovnání vybraných ukazatelů jako je výše veřejného zadlužení v % HDP, výše schodku veřejných financí v % HDP, podíl mandatorních výdajů na výdajích celkových v porovnání s vývojem růstu celkových výdajů, udržitelnost vládních financí a také srovnání vybraných zemí na základě komplexního hodnocení hospodaření vládního sektoru. Syntézou dílčích výsledků, které jsem získala při srovnání každého vybraného ukazatele, následně vyslovuji celkové hodnocení, zda byla potvrzena testovaná hypotéza.

1. FISKÁLNÍ POLITIKA

V první kapitole se budu věnovat fiskální politice, která je základním východiskem pro celou práci. Proto se podívám na její definici, nositele a typy. Nakonec se zaměřím na vybrané cíle fiskální politiky, které souvisí s tématem celé práce. A protože je fiskální politika jednou z hospodářských politik státu, definuji nejprve pojem "hospodářská politika".

Definic pojmu hospodářská politika je celá řada, učebnice se však shodují na tom, že je hospodářská politika přístup státu (vlády) k ekonomice své země. Jedná se tak o činnost nositelů hospodářské politiky, kterými jsou například vláda či centrální banka, které se prostřednictvím svých nástrojů a pravomocí snaží ovlivnit ekonomický i sociální vývoj a zároveň se snaží o dosažení předem definovaných cílů (Slaný, 2003). Fiskální politika je potom definovaná jako vědomé využívání státního rozpočtu, případně i ostatních veřejných rozpočtů za účelem dosažení předem stanovených cílů. Hlavními nositeli a tvůrci fiskální politiky je obecně vláda a přesněji to jsou ministerstva, okresní úřady, ale také samosprávné kraje, či obce. Za hlavní cíle fiskální politiky je považováno udržení vyváženého ekonomického růstu a udržení nízké míry nezaměstnanosti. Při plnění těchto hlavních cílů by ale nositelé fiskální politiky měli stále dbát i na cíle dílčí, kterými jsou nízká a stabilní inflace, respektive vyrovnaná platební bilance. Fiskální politika také plní hned několik funkcí, kterými jsou funkce redistribuční, alokační a stabilizační, a tedy její tvůrci přerozdělují důchody, měli by se snažit o efektivní alokaci veřejných statků a stabilizaci hospodářských cyklů (Kliková, Kotlán a kol., 2012).

Aby ale fiskální politika mohla plnit své funkce a její nositelé mohli dosáhnout předem stanovených cílů, potřebují k tomu vhodné nástroje. Ty je možné rozdělit do dvou skupin, a to na automatické stabilizátory a diskreční opatření.

Za automatické stabilizátory jsou označovány automaticky se zvyšující transferové platby, nebo daňové příjmy, které s růstem nezaměstnanosti automaticky rostou pomaleji. Jsou tak důležitou součástí makroekonomické politiky a pomáhají zmírňovat recese (Taylor, 1993). Automatické stabilizátory přitom reagují na skutečný stav ekonomiky prostřednictvím legislativy, ve které jsou ukotveny a jsou spojeny s nezaměstnaností, vývojem příjmů nebo se zisky soukromých i veřejných podniků. Oproti tomu diskreční opatření jsou aktuální a jsou výsledkem vědomého rozhodnutí založeného na dostupných informacích a datech (Kalckreuth, Wolff, 2007). Jinými slovy jsou diskreční opatření záměrnou reakcí vlády na ekonomické

podmínky. Obecně je možné diskreční fiskální politiku rozdělit do dvou skupin. Na první skupinu, která reaguje na stav hospodářství a na druhou skupinu, která je prováděna z jiných důvodů (Fatás, Mihov 2003). Zároveň, jak ukazuje vývoj makroekonomických proměnných, největší dopady na ekonomiku mají z diskrečních opatření transfery, daně a zaměstnanost, kterou vytváří vláda (Fatás, Mihov, 2011).

Protože jsou tyto nástroje používány vládou, či příslušnou institucí, je s nimi spojeno také časové zpoždění. To vzniká v každé fázi rozhodovacího procesu a přesná délka zpoždění se dá jen stěží odhadnout (Kliková, Kotlán a kol., 2012). Celkové zpoždění přitom může být rozděleno na tři části: (1) prodlení mezi potřebou určité změny a uznáním toho, že je změna opravdu potřeba, (2) zpoždění mezi uznáním potřeby a přijetím opatření, (3) zpoždění mezi zavedením opatření a jeho účinky (Friedman, 1948). Je ale také možné rozdělit celkové zpoždění na vnitřní a vnější. Vnitřní zpoždění je doba mezi ekonomickým šokem a konkrétním politickým opatřením, přičemž k tomuto zpoždění dochází, protože určitou dobu trvá, než je přijato konkrétní opatření. Vnější zpoždění je potom doba, která uběhne mezi přijetím opatření a jeho účinky na ekonomiku. Z toho vyplývá, že časové zpoždění je především spojeno s diskrečními opatřeními. Automatické stabilizátory jsou přitom vnímány jako vhodný prostředek pro vyhnutí se časovým zpožděním (Mankiw,2003).

1.1. TYPY FISKÁLNÍ POLITIKY

Podle typu je možné rozdělit fiskální politiku na expanzivní a restriktivní. Expanzivní fiskální politiku provádí vláda prostřednictvím nárůstu vládních výdajů, nebo snížení daňové zátěže. Restriktivní potom provádí naopak, a tedy prostřednictvím snížení veřejných výdajů, nebo zvýšení daňové zátěže (Mankiw,2003). Výsledným efektem expanzivní fiskální politiky by mělo být zvýšení spotřeby, která by měla ovlivnit pozitivně hrubý domácí produkt (Fatás, Mihov, 2011). Navíc by expanzivní politika mohla vést také ke stimulování hospodářského růstu (Drobiszová, Machová, 2015). Efektem restriktivní fiskální politiky by měl být potom pravý opak, a tedy snížení spotřeby, což může vést ke snížení hrubého domácího produktu.

Na výsledný efekt expanzivní a restriktivní politiky má ovšem značný vliv způsob, jakým je provedena. Například výsledky studie Alesina (2010) ukázaly, že snižování daňové zátěže má v případě fiskálního stimulu expanzivnější efekt než zvýšení výdajů. Naopak v případě fiskální restrikce má zvýšení daní menší efekt než škrty ve veřejných výdajích. Navíc, v

některých případech jsou škrty ve výdajích přijatých za účelem snížení schodků spojeny spíše s ekonomickým rozmachem než s recesemi. Alesina (2010), ale také ukázal, že teoreticky může být efekt fiskálních úprav úplně jiný, než je uvedeno výše. Důvodem je vnímání těchto úprav společností. Na poptávkové straně totiž může zvýšení daní, nebo snížení výdajů, které jsou společností vnímány jako trvalé s tím, že v budoucnu odstraní nebezpečí nákladnějších fiskálních úprav, mít pozitivní efekt bohatství. Spotřebitelé totiž očekávají trvalý nárůst disponibilního důchodu, což může vyvolat zvýšení současné soukromé spotřeby a tím i růst agregátní poptávky. Dalším způsobem, jakým může fiskální politika ovlivňovat ekonomiku, je prostřednictvím úrokových sazeb, a to konkrétně úrokových sazeb ze státních dluhopisů. Pokud se lidé budou domnívat, že je stabilizace dluhu důvěryhodná a vláda se vyhýbá jeho selhání, mohou požádat o nižší prémii za vládní dluhopisy. Potom se mohou soukromé složky poptávky citlivé na skutečnou úrokovou sazbu zvýšit, pokud snížení úrokové sazby placené ze státních dluhopisů povede ke snížení reálné úrokové sazby účtované spotřebitelům a firmám. Snížení úrokové sazby může také vést ke zhodnocení akcií a dluhopisů, ke zvýšení finančního bohatství a vyvolat rozmach spotřeby či investic, což by mělo za důsledek opět růst agregátní poptávky a pozitivní ovlivnění HDP (Alesina, 2010).

1.2. VYBRANÉ CÍLE FISKÁLNÍ POLITIKY

Jak již bylo zmíněno výše, jedním z hlavních cílů fiskální politiky je udržování vyváženého ekonomického růstu. Fiskální politika však může mít na ekonomický růst významný vliv jak pozitivní, tak negativní. Který z těchto vlivů nakonec mít bude, záleží především na struktuře daňového mixu a vládních výdajích (Drobiszová, Machová, 2015).

Pokud jde o daňovou strukturu, je prokázáno, že nejškodlivějšími daněmi pro ekonomický růst, jsou daně korporátní. Navíc velice záleží, na jaké výdaje a jaké daňové výnosy jsou konkrétně využity. Pro dosažení pozitivního vlivu na ekonomický růst je zapotřebí financovat produktivní vládní výdaje nedistorzními, respektive nepřímými daněmi. Naopak negativní vliv na ekonomický růst má financování neproduktivních výdajů distorzními, a tedy přímými daněmi. Z toho také vyplývá, že výsledný vliv jednotlivých typů vládních výdajů na ekonomický růst, je závislý na tom, jak efektivně byly dané výdaje využity. Pozitivní vliv mají především výdaje na infrastrukturu a vzdělání, zatímco negativní vliv na ekonomický růst mají

hlavně sociální výdaje. Navíc, vládní výdaje nebudou mít pozitivní vliv na ekonomický růst, budou-li vynaloženy na neefektivní projekty, nebo dojde-li v jejich důsledku k vytěsnění soukromých investic. Zároveň řada studií ukázala, že významně negativní vliv mají na ekonomický růst některé vládní aktivity a regulace, jako například mandatorní výdaje, nové regulace pro podnikatele nebo environmentální regulace (Drobiszová, Machová, 2015).

Dalším důležitým úkolem fiskální politiky je eliminace negativních důsledků makroekonomických tržních selhání. Prioritou je v takovém případě cíl zajištění stability veřejných financí a dosažení celkové makroekonomické rovnováhy (Dvořák, 2008). A právě s úspěšným plněním tohoto cíle měla většina států problém nejen v průběhu, ale také po skončení poslední finanční krize. To se odráželo především na nárůstu deficitů a akumulaci dluhu (Alesina, 2010). Situaci navíc v mnoha případech nepomohl ani přístup vlád, které systematicky utrácely více, než vybraly na daních, což mělo za následek slabý růst potenciálního produktu a předluženost vlád. Bankrot státu by přitom ovlivnil negativně v zásadě všechny subjekty ekonomiky, a proto bylo a je potřeba problém s předlužením řešit. Jedním z možných řešení je například fiskální konsolidace, a to i za cenu nemalých nákladů, dalším řešením může být zastavení restrikce, případně další rozpočtové stimulace ekonomiky. Ať už se ale vybere kterékoliv z nich, stále platí, že v dlouhém období je nejefektivnější fiskální politikou strukturálně vyrovnaný rozpočet, při nízkém vládním zadlužení, které vytváří dostatečný polštář pro realizaci jak cyklického, tak strukturálního deficitu v případě vleklých nerovnováh (Pikhart, 2013).

Se stabilitou veřejných financí souvisí i fiskální udržitelnost. Ta je například i Světovou bankou považována za velice důležité téma a stala se také stále vyžadovanější součástí makroekonomické analýzy. Fiskální udržitelnost je přitom spojena se solventností, a tedy se schopností vlády plnit své dluhové závazky. Jeden koncept fiskální udržitelnosti tak přímo souvisí se schopností vlády při uplatňování stejných politik, zůstat solventní v nekonečně dlouhém časovém horizontu. Pokud by nějaká konkrétní kombinace fiskální a měnové politiky vedla při jejím udržování v nekonečně dlouhém časovém horizontu k platební neschopnosti, byly by tyto politiky označeny jako neudržitelné. I když je ale vláda solventní, její finanční politiky mohou být příliš nákladné. Analýza fiskální udržitelnosti tak proto odkazuje i na náklady spojené s konkrétní kombinací fiskální a měnové politiky, nebo se zaměřuje na důsledky politických změn potřebných k tomu, aby se případnému selhání udržitelnosti zabránilo (Burnside, 2005).

Tato kapitola je jakýmsi úvodem do celé problematiky fiskálních pravidel. Je to totiž právě fiskální politika, která je prostřednictvím fiskálních pravidel omezována, a dostává tak jasně stanovené limity. Protože se při svém zkoumání v praktické části věnuji ukazatelům, které jsou ovlivňovány nositeli fiskální politiky a jejich rozhodováním o nastavení fiskální politiky, věnuji se těmto tématům krátce v této kapitole. Subkapitola o vybraných cílech fiskální politiky je stěžejní v kontextu toho, že jsou to právě fiskální pravidla, která by měla k plnění těchto cílů dopomoct, s čímž následně také pracuji v praktické části.

2. FISKÁLNÍ PRAVIDLA

Jak bylo zmíněno v předchozí kapitole, řada států se potýkala, nebo se stále potýká s mnoha problémy souvisejících s fiskální politikou. Mezi největší problém a téma, které se začalo opět řešit po poslední finanční krizi byla fiskální udržitelnost, akumulace dluhu a s tím spojená udržitelnost veřejných financí. Jednou z možností, jak toto všeobecné zhoršení veřejných financí zlepšit a napravit, je právě zavedení fiskálních pravidel. Stále častěji se tak hovoří o fiskálních pravidlech jako o instrumentech, které by měly pomáhat směřovat vlády k odpovědnější a dlouhodobě udržitelné fiskální politice (Melecký, Gubaniová, 2013). Proto je také hlavním úkolem pravidel zajistit fiskální kázeň, která přispívá k cenové stabilitě i k udržitelnému hospodářskému růstu (Kopits, Symansky, 1998). Protože jsou fiskální pravidla hlavním tématem celé práce, zaměřím se v této kapitole na jejich definici, stručnou historii, nastavení i na konkrétní pravidla a jejich hodnocení.

2.1. DEFINICE

Jedna z nejčastěji zmiňovaných definic definuje fiskální pravidla v makroekonomickém kontextu jako trvalé omezení fiskální politiky, a to prostřednictvím hodnotových omezení souhrnných indikátorů fiskální výkonnosti (Kopits, Symansky, 1998).

Do takto definovaných fiskálních pravidel by ovšem nespadaly střednědobé výdajové rámce, které jsou používány v řadě zemí Evrospké unie. Je tedy lépe uvažovat o fiskálních pravidlech v širším slova smyslu jako o všech legislativních a procedurálních prvcích ovlivňujících rozpočtovou politiku (Melecký, Gubaniová, 2013).

Ať už ale jsou fiskální pravidla uvažována v užším či širším slova smyslu, měla by být určena k trvalému uplatňování bez ohledu na to, jaká vláda je u moci. Aby bylo pravidlo

důvěryhodné, musí zahrnovat závazek pro přiměřeně dlouhou dobu a omezení, která jsou prostřednictvím tohoto pravidla přijata, by měla být uplatňována po dobu neurčitou. Základní charakteristikou trvalého fiskálního pravidla je také transparentnost vládních operací včetně účetnictví, prognóz i institucionálních opatření (Kopits, Symansky, 1998).

Hlavním cílem fiskálních pravidel je potom posílení rozpočtové kázně, ale mohou také podporovat koordinaci politik mezi různými úrovněmi správy v závislosti na jejich institucionálním pokrytí nebo přispět ke snížení nejistoty z budoucího vývoje fiskální politiky. Fiskální pravidla však mohou tyto výhody přinést, pouze pokud jsou zavedeny vhodné instituce pro mechanismy monitorování a prosazování, nebo pokud jsou podpořeny silným politickým závazkem (ec.europa.eu, 2019).

Fiskální pravidla také hrají důležitou roli v omezování krátkozraké procyklické politiky vlády a mohou rovněž sloužit jako signální nástroj k odstraňování informační asymetrie mezi vládou a voliči. Důležité je ale jejich správné nastavení a vynutitelnost (Melecký, Gubaniová, 2013). Vhodně nastaveným fiskálním pravidlem navíc lze omezit, či dokonce úplně odstranit dopad politického cyklu a populistických krátkodobých politik založených na chronickém zadlužování státu (Pikhart, 2013).

2.2. STRUČNÁ HISTORIE FISKÁLNÍCH PRAVIDEL

Před druhou světovou válkou prakticky všechny demokratické země přijaly vyvážené rozpočtové pravidlo, a to včetně těch, které toto pravidlo často porušovaly, nebo neměly žádné právní omezení pro nevyvážené rozpočty. Omezení, které fiskální pravidlo přinášelo, bylo, že by výdaje během fiskálního roku neměly překročit příjmy toho roku. Vlády se při uplatňování tohoto pravidla lišily. Některé ho aplikovaly pouze na běžné příjmy a výdaje, jiné zase na investiční příjmy a výdaje. Pravidla o vyrovnaném rozpočtu nerozlišovala období ekonomického růstu a stagnace a jejich časový horizont nepřesáhl jeden rok. Protože ale tato pravidla byla rigidní, byla často porušována (Schick, 2003).

Vyrovnaná rozpočtová norma byla proto po druhé světové válce často nahrazena pružným pravidlem, které umožnilo přizpůsobit se cyklickým změnám ekonomických podmínek a změnám ve vládní politice. Nové pravidlo přišlo v několika verzích (Schick, 2003):

(1) vláda by si měla udržovat rovnováhu v průběhu celého hospodářského cyklu;

(2) vládní výdaje by neměly překročit příjmy, které by vláda přijala, kdyby ekonomika byla ve stavu plné (nebo vysoké) zaměstnanosti.

Jinými slovy, vlády, které mají cyklický deficit, by měly mít strukturální přebytky. Vlády se lišily v rozsahu, v jakém by dynamická fiskální reakce měla vycházet z vestavěných stabilizátorů, nebo z diskrečních změn politiky. V průběhu času byla v různých zemích uplatňována dynamická fiskální politika, což znamenalo, že vláda by měla jednat tak, aby zmenšila mezeru mezi skutečným a potenciálním výstupem (Schick, 2003).

K dalšímu velkému nárůstu zájmu o fiskální pravidla došlo až na začátku a v polovině devadesátých let z části jako reakce na bankovní a dluhové krize. Toto období je také označováno jako první vlna fiskálních pravidel. Druhá vlna fiskálních pravidel přišla na počátku roku 2000 a byla tažena převážně rozvíjejícími se ekonomikami. V tomto období mnoho z nich přijalo více než jedno fiskální pravidlo a reformovalo fiskální rámce v reakci na zkušenosti s fiskálními excesy. Třetí vlna je potom reakcí na krizi z roku 2008. Řada zemí, zejména v eurozóně, doplnila nadnárodní pravidla o své vlastní národní, zatímco jiné ekonomiky „vylepšují“ své fiskální rámce o pravidla, která už byla zavedena. Většina zemí tak má nyní zavedeno hned několik pravidel, která často kombinují cíle udržitelnosti s potřebou flexibility při zohlednění ekonomických šoků (Schaechter a kol., 2012).

Dnes se fiskálním pravidlům také věnuje pozornost především kvůli zkušenostem z minulosti a kvůli zhoršení fiskální výkonnosti. Rozpočtové schodky, které se objevily během recesí, nebyly plně vyrovnány ekvivalentními přebytky během ekonomické expanze. Fiskální vývoj v rozvojových ekonomikách byl charakterizován mnohem většími výkyvy. Zatímco tlaky na zvyšování vládních výdajů byly z velké části stejně intenzivní jako ve vyspělých ekonomikách, limity daní byly stanoveny na mnohem nižší úrovni vzhledem k relativně většímu neformálnímu sektoru a nižší správní kapacitě. Kromě toho v rozvojových regionech byly výdajové programy a daňové příjmy vystaveny velkým výkyvům, což odráželo šoky v oblasti obchodu a relativně krátký horizont rozhodování nestabilních vlád umocněné rychlými změnami důvěry investorů. Tento vývoj vedl k vysoce volatilní a procyklické fiskální politice (Kopits, Symansky, 1998).

2.3. NASTAVENÍ FISKÁLNÍCH PRAVIDEL

Aby bylo možné mluvit o správně nastaveném pravidlu, mělo by být charakterizováno třemi hlavními rysy: 1) má trvalý charakter, což znamená, že omezení musí být vnímáno jako závazné po dostatečně dlouhou dobu; (2) je specifikované z hlediska celkového ukazatele fiskální výkonnosti (jako je schodek veřejných rozpočtů, dluh, výdaje, příjmy atd.); a (3) poskytuje numerický strop, nebo cíl (ec.europa.eu, 2019). Celá řada studií, ale také upozorňuje na to, že je pro fiskální pravidla a jejich nastavení zcela klíčová sankce, která přijde v případě jejich nedodržení. Fiskální pravidla jsou totiž ve finále jen tak dobrá, jak dobré je jejich vymáhání a trest za jejich neplnění (Schick, 2003).

Zároveň je důležité, aby bylo pravidlo plně důvěryhodné, což znamená, že musí být podpořeno široce sdíleným závazkem, který přijmou všechny vlády s různým politickým přesvědčením a budou ho dodržovat tak, jak bylo zamýšleno (Kopits, Symansky, 1998).

Obecně lze statutární základ fiskálních pravidel nalézt hned v celé řadě nástrojů, jako je například ústava či zákony, právo obecně, regulace, politický pokyn či mezinárodní smlouva. Nástroj vybraný danou zemí, je z velké části funkcí zvyku právního postupu nebo konvence (Kopits, Symansky, 1998). Pravidla ale mohou mít také podobu nepsaných norem etického chování pro státní zaměstnance, které ovšem mohou mít silný vliv na jejich jednání, jsou-li takové standardy široce přijímány. Mezi těmito nepsanými normami a zákony je ale jeden důležitý rozdíl, a to právě sankce, která při porušení znamená explicitní náklady (Drazen, 2002).

Ačkoli je zřejmé, že žádné fiskální pravidlo nebude trvat věčně, je důležité, aby bylo zavedeno na přiměřeně dlouhou dobu. Pro makroekonomické politiky stačí, pokud bude fungovat po dobu několika hospodářských cyklů. Aby bylo pravidlo důvěryhodné, musí se tvůrci politik zavázat, že zůstanou v souladu s daným pravidlem a budou tedy časově konzistentní (Taylor, 1993).

I z výše uvedeného tedy vyplývá, že při formulaci fiskálního pravidla a jeho nastavení je důležité položit si hned několik otázek (Schick, 2003):

1) Bude pravidlo nastaveno jako tvrdé, nebo měkké?

Tvrdá pravidla jsou taková, která vláda nemůže změnit v reakci na měnící se ekonomické podmínky či politické preference, zatímco měkké pravidlo je takové, které může vláda upravit

kdykoliv podle potřeby. Oba typy pravidel mohou být stanoveny ústavou, zákonem, mezinárodní dohodou, nebo jiným závazným rozhodnutím. Dočasná pravidla mohou být stanovena v koaličních dohodách, střednědobých rámcích, zákonech o fiskální odpovědnosti, nebo v ročním rozpočtu.

2) Kdo pravidla nastavuje a vymáhá?

Záleží na tom, zda vláda nastaví svá vlastní pravidla a zároveň na ně dohlíží, případně zda-li jsou nastavena a sledována navenek. Externě zavedená pravidla mění rovnováhu politické moci a umožňují politikům přesunout vinu za přijetí nepříjemných opatření na někoho jiného. Vnější tlak ale zároveň může být jen slabou náhradou sebekázně.

3) Jaké fiskální agregáty se regulují?

Při řízení veřejných financí vláda produkuje nejméně čtyři fiskální výsledky: celkové příjmy, celkové výdaje, schodek (nebo požadavek na půjčku) a veřejný dluh. Každý z uvedených agregátů má potenciál být omezen fiskálním pravidlem, ale nejčastěji se pravidla týkají rovnováhy mezi příjmy a výdaji.

4) Jaká by měla být účetní základna používaná při tvorbě a vymáhání pravidel?

Fiskální pravidla jsou prázdná, pokud nejsou podchycena jasnými účetními standardy, které určují, jak se počítají agregáty a akce, které do nich vstupují. I proto byl nárůst fiskálních pravidel doprovázen vypracováním účetních standardů pro rozpočtové dokumenty. V současné době tak můžeme hlavní rozdíl mezi těmito standardy vidět v postupu zachycení transakcí, přičemž jednou z možností je princip akruální a druhý je zachycení cash. Tvůrci fiskálních pravidel ovšem obecně dávají přednost akruální bázi, protože hotovostní transakce mohou podléhat manipulaci (Schick, 2003).

2.4. DRUHY FISKÁLNÍCH PRAVIDEL

Možných rozdělení fiskálních pravidel podle druhů je hned několik. Obecně je ale možné rozdělit fiskální pravidla podle toho, jak jsou nastavena na *numerická* a *procesní*. Numerická fiskální pravidla jsou legislativní, kvantitativní omezení fiskální politiky nastavená v podobě limitů. Tyto limity mohou mít různé formy jako například omezení financování schodku, včetně zákonů o vyrovnaném rozpočtu, výdajové stropy, numerické cíle pro fiskální proměnné, výpůjční pravidla, nebo omezení dluhů. Procesní pravidla jsou potom omezení zaměřena na

postup, kterým se fiskální rozhodnutí přijímají. Procesní pravidla se tak mohou týkat jak obecných postupů, kterými je fiskální politika formulována, tak i postupů, které mají zajistit, aby byla tato pravidla skutečně prováděna (Drazen, 2002). Procesní pravidla mohou také zahrnovat automatická pohotovostní opatření, jako jsou plošné škrty při neúnosném utrácení (obvykle, ale ne vždy, s výjimkou převodů v rámci povinných programů), hotovostní limity, sekvestrace finančních prostředků, nebo zavedení daňových přirážek (Kopits, Symansky, 1998). Řada dokumentů také tvrdí, že je vhodnější přesunout se od numerických pravidel k těm procesním. Procesní pravidla totiž mění strukturu rozpočtového procesu, takže je pro účastníky procesu obtížnější přijmout fiskálně nezodpovědné rozhodnutí (Drazen, 2002).

Jiné rozdělení fiskálních pravidel může být do dvou kategorií, a to podle toho, z jakých ekonomických základů vychází. Jedna kategorie pravidel je inspirována neoklasickými principy a do této kategorie se řadí pravidla, jejichž primárním cílem je omezit schodky a dluhy, aby byla zaručena fiskální udržitelnost. Druhá kategorie pravidel se řídí neokeynesiánskými principy fiskálního řízení a primárním cílem těchto pravidel je stabilizace makroekonomických výkyvů (Marneffe a kol., 2010).

Další možné rozdělení fiskálních pravidel je podle toho, jakého konkrétního ukazatele se týkají a jak ho omezují. Podle tohoto rozdělení jsou hlavní typy fiskálních pravidel následující (Kopits, Symansky, 1998):

Pravidlo vyrovnaného rozpočtu, nebo pravidlo deficitu. Tato pravidla mohou mít hned několik podob a mohou tak být nastavena například jako rovnováha mezi celkovými příjmy a výdaji (zákaz výpůjček vlády), nebo omezení schodku veřejných financí v poměru k HDP, nebo jako rovnováha mezi strukturálními (nebo cyklickými) příjmy a výdaji, jako omezení strukturálního schodku v poměru k HDP či jako rovnováha mezi běžnými příjmy a výdaji (to znamená, že půjčky jsou povoleny pouze k financování investičního kapitálu).

Pravidlo pro výpůjčky, které může buď zakazovat vládní půjčky z domácích zdrojů, nebo může zakazovat vládní půjčky od centrální banky či určí limit pro půjčky jako část minulých vládních příjmů, nebo výdajů.

Pravidlo pro dluh, nebo rezervní limity. Takové pravidlo může být nastaveno jako limit hrubých (nebo čistých) zásob vládních závazků v poměru k HDP, nebo může být nastavena cílová zásoba rezerv mimorozpočtových pohotovostních fondů (například fondy sociálního zabezpečení) či jako podíl ročních plateb dávek (Kopits, Symansky, 1998).

Pravidlo příjmů. Toto pravidlo může být nastaveno jako strop příjmů, jejichž cílem je buď zvýšit výběr příjmů, nebo naopak zabránit nadměrnému daňovému zatížení (Schaechter a kol., 2012).

Dalším příkladem fiskálního pravidla je také ***Lazearovo pravidlo***, se kterým přišel americký ekonom Edward Lazear. Ten považuje za účinný způsob, který povede ke zbavení se vysokých deficitů a dluhů pravidlo nikoliv příjmové, ale výdajové. Toto pravidlo by mělo být nastaveno tak, že státní výdaje za daný rok by měly vzrůst pouze o hodnotu průměrné inflace za předchozí tři roky zmenšenou o jeden procentní bod. Pravidlo by se pak mělo uplatnit vždy, když se výdaje k poměru k hrubému domácímu produktu dostanou nad hodnotu dlouhodobého poměru vládních příjmů k HDP (Klaus a kol., 2013).

Existují ale i hraniční případy, které lze v zásadě také chápat jako fiskální pravidla. Jsou to například ustanovení o snižování poměru veřejného dluhu k HDP na referenční hodnotu uspokojivým tempem, jako to je třeba v případě Evropské měnové unie, nebo na striktní úroveň při dosažení cíle přiměřené úrovně čistého jmění (Kopits, Symansky, 1998).

2.5. ÚČINKY A HODNOCENÍ FISKÁLNÍCH PRAVIDEL

Návrh efektivních a účinných fiskálních pravidel je už po několik desetiletí středem hospodářské debaty a byla navržena pravidla s různými cíli i dopady (Marneffe a kol., 2010). Obecně jsou ale fiskální pravidla považována za vhodný nástroj, který může napomoci ke snižování fiskálních nerovnováh a jsou nástrojem, který může napomoci také k větší důvěryhodnosti vládních politik (Schaechter a kol., 2012). Navíc, hlavní výhodou těchto politik, které jsou založeny na fiskálních pravidlech, je jejich časová soudržnost a z ní vyplývající důvěryhodnost trvalého závazku, který by měl vést k fiskální kázni. (Kopits, Symansky, 1998).

Fiskální pravidla také mohou hrát důležitou roli v omezování krátkozraké procyklické vládní politiky a mohou sloužit jako signální nástroj k odstraňování informační asymetrie mezi vládou a voliči (Melecký, Gubaniová, 2013). Demokraticky zvolené (zejména koaliční) vlády totiž mají často tendenci ke zkreslování deficitů. Kvůli citlivosti na volební tlaky ale není většina těchto vlád schopna napravit toto zkreslení bez omezení fiskální politiky. Fiskální pravidla se tak jeví jako vhodný nástroj k takovému omezení a mohou tedy vést ke zlepšení hospodářské výkonnosti. Na základě zkušeností s pravidly se také zdá, že dodržování fiskálních

pravidel může pomoci zmírnit inflaci a snížit úrokové sazby, a tím přispět k investicím a růstu (Kopits, Symansky, 1998).

Důvěryhodná pravidla tedy obecně mohou nejen zvýšit blahobyt společnosti, ale také snižují nepředvídatelnost politiky. Zároveň se zdá, že fiskální pravidla budou účinnější, čím více budou určena k řešení konkrétních příčin problému. Toto je také klíčový argument ve prospěch procedurálních pravidel, namísto upřednostňování pravidel numerických (Drazen, 2002), které jsou definovány výše.

Na účinek fiskálních pravidel má vliv také vyspělost zemí, ve kterých jsou zavedena. I stejná pravidla totiž mohou mít rozdílný efekt ve vyspělých zemích a v zemích rozvíjejících se. Většina pravidel v rozvojových zemích často postrádá mechanismy, které by je mohly učinit flexibilnějšími v průběhu hospodářského cyklu, nebo v případě šoků, což často vede k tomu, že se jejich přístup k fiskální politice nezmění a zůstane procyklická. Naproti tomu mnoho vyspělých ekonomik se zaměřuje na pravidla, která jim ponechávají prostor reagovat na výkyvy v hospodářském cyklu (Bova a kol., 2013).

Kromě tohoto obecného hodnocení, je ale potřeba podívat se i na konkrétní fiskální pravidla, která mají v závislosti na svém nastavení řadu výhod, ale také nevýhod, což vyplývá i z předchozího hodnocení.

Dluhová pravidla – pokud stanovují explicitní limit, nebo cíl pro veřejný dluh v procentech HDP mají výhodu především v tom, že jsou ze své podstaty nejúčinnější, pokud jde o zajištění konvergence k cíli dluhu, a lze jej relativně snadno interpretovat. (Schaechter a kol., 2012). Další výhodou je také to, že omezení veřejného dluhu k HDP může přispět ke spravedlivému rozdělení fiskálních výhod a zátěže mezi generacemi (Kopits, Symansky, 1998). Takto nastavené pravidlo ovšem může mít i řadu nevýhod. Například úroveň zadlužení vyžaduje určitý čas, aby byla ovlivněna rozpočtovými opatřeními, a proto neposkytuje jasné krátkodobé pokyny pro tvůrce politik. Dluh může být navíc ovlivněn vývojem, který je mimo kontrolu vlády, jako jsou například změny úrokových sazeb, směnného kurzu, nebo může být ovlivněn finančními operacemi, jako jsou podpůrná opatření finančního sektoru týkající se poskytování záruk, což by mohlo znamenat potřebu nerealisticky velkých fiskálních úprav. Fiskální politika se navíc může stát procyklickou, pokud je ekonomika zasažena šoky. Zároveň, pokud je dluh výrazně pod stropem stanoveným pravidlem, pravidlo by neposkytovalo žádné závazné pokyny (Schaechter a kol., 2012). Z toho tedy vyplývá, že by bylo nejvhodnější

pravidlo stanovující maximální výši dluhu v procentech HDP doplnit o cílování vyrovnané strukturální bilance. Toto spojení totiž zajistí potřebnou flexibilitu v krátkém období a udržitelnost veřejných financí v období dlouhém (Pikhart, 2013).

Pravidlo vyrovnaného rozpočtu neboli pravidlo rozpočtového salda – v případě, že je takové pravidlo nastaveno jako omezení proměnné, která primárně ovlivňuje poměr dluhu a je z velké části pod kontrolou tvůrců politik, je výhodou těchto pravidel, že poskytují jasné provozní pokyny a mohou pomoci zajistit udržitelnost dluhu. Pravidla rozpočtového salda mohou být zaměřena na saldo, celkové, strukturální, cyklicky upravené, nebo saldo „v průběhu cyklu“. Na tomto zaměření ovšem závisí jeho účinky. Zatímco první typ pravidla nemá funkci ekonomické stabilizace, ostatní tři explicitně odpovídají ekonomickým šokům. Odhad úpravy, obvykle prostřednictvím mezery výstupu, však ztěžuje komunikaci a interpretaci pravidla. Rovnováha „nad pravidlem cyklu“ má další nevýhodu, že nápravná opatření by mohla být odložena až na konec cyklu. Zatímco platby úroků jsou jedinou výdajovou položkou, která není přímo pod kontrolou tvůrců politik, jejich vyloučení z pravidla oslabuje vazbu na udržitelnost dluhu. Podobně „zlaté pravidlo“, které se zaměřuje na celkovou bilanci bez kapitálových výdajů, je méně spojeno s dluhem. Pravidla „pay-as-you-go“ stanoví, že jakékoli dodatečné výdaje, nebo opatření na zvýšení schodku musí být vyrovnány deficitně neutrálním způsobem (Schaechter a kol., 2012). I přeš řadu těchto nevýhod vykazují v realitě tato pravidla vyšší efektivitu než například pravidla výdajová. Pokud je takového pravidlo nastaveno na nadnárodní úrovni, bude v kombinaci s vhodým národním pravidlem zvyšovat blahobyt (Melecký, Gubaniová, 2013).

Výdajové pravidlo, které stanovuje limity celkových, primárních, nebo běžných výdajů jsou obvykle stanoveny v absolutních číslech, nebo mírách růstu a příležitostně v procentech HDP s časovým horizontem, který se často pohybuje mezi třemi až pěti lety. Tato pravidla ale nejsou přímo spojena s cílem udržitelnosti dluhu. Mohou však poskytnout operační nástroj k vyvolání požadované fiskální konsolidace v souladu s udržitelností, pokud jsou doprovázeny pravidly pro vyrovnávání dluhu, nebo rozpočtu. Kromě toho je jejich výhodou, že mohou omezit výdaje během dočasných absorpčních rozmachů, kdy jsou neočekávané příjmy dočasně vysoké a celkové limity schodku lze snadno splnit. Pravidla výdajů ale také neomezují funkci hospodářské stabilizace fiskální politiky v době nepříznivých šoků, protože nevyžadují úpravy cyklického, nebo diskrečního snížení daňových příjmů. Aby bylo dosaženo větší proticyklicity prostřednictvím těchto pravidel, musely by být vyloučeny cyklicky citlivé výdajové položky,

jako například podpora v nezaměstnanosti. To by však bylo provedeno na úkor oddálení se od cíle udržitelnosti. Zároveň pravidla výdajů nejsou v souladu s diskrečními fiskálními stimuly. Stropy výdajů však přímo definují množství veřejných zdrojů použitých vládou a obecně jsou relativně snadno komunikovatelné a monitorovatelné, což je jejich značnou výhodou (Schaechter a kol., 2012).

Pravidlo příjmů, které stanoví stropy pro výběr příjmů. Většina z těchto pravidel není přímo spojena s kontrolou veřejného dluhu. Nevýhodou navíc je, že stanovení stropů příjmů může být poměrně náročné, protože příjmy mohou mít velkou cyklickou složku, která kolísá s hospodářským cyklem. Výjimkou jsou pravidla, která omezují použití „neočekávaných" příjmů pro další výdaje, a tedy zabraňují procyklické fiskální politice. Ostatní pravidla pro příjmy by ale k procyklické fiskální politice vést mohla, protože stropy obecně nezohledňují působení automatických stabilizátorů na straně příjmů při poklesu, nebo v době růstu na stropy příjmů. Stejně jako pravidla výdajů se však mohou pravidla příjmů přímo zaměřit na velikost vlády a další výhodou je také to, že tato pravidla mohou zlepšit politiku příjmů i jejich celkovou správu (Schaechter a kol., 2012).

Žádné fiskální pravidlo ale není samospásné a jak vyplývá z uvedených výhod a nevýhod, je potřeba, aby byla fiskální pravidla ještě doprovázena dalšími reformami či změnami. Fiskální kázeň tak může být posílena, pokud je fiskální pravidlo spojeno například konkrétním měnovým pravidlem. Zároveň může dlouhodobému i střednědobému dodržování fiskálních pravidel napomoct, pokud budou přijaty a provedeny zásadní strukturální reformy v oblasti mandatorních výdajů, či v sociální oblasti (Kopits, Symansky, 1998).

Účinnost fiskálních pravidel může být také posílena, pokud jsou doprovázeny dalšími změnami v rozpočtování, jako je třeba prodloužení časového rámce z jednoho roku na střednědobé období. Dále může k posílení dojít, pokud bude provedena základní projekce, nebo odhady budoucích rozpočtových podmínek, budou-li zjištěny odhady dopadu změn politiky na budoucí rozpočty, budou-li zavedeny postupy pro sledování plnění rozpočtu a pro přijímání nápravných opatření, nebo pokud budou vytvořeny donucovací mechanismy k zajištění toho, aby politici neporušovali pravidla (Schick, 2003).

Mezery fiskálních pravidel jde také řešit jejich kombinací. Například pravidlo o dluhu v kombinaci s výdajovým pravidlem by zajistilo vazbu na udržitelnost dluhu a zároveň by pomohlo tvůrcům politik při krátkodobých až střednědobých provozních rozhodnutích,

umožnilo by určitou proticykličnost a výslovně by se zaměřilo na velikost vlády. Toho lze obdobně dosáhnout například kombinací pravidla o dluhu s cyklicky upraveným pravidlem rozpočtového salda (Schaechter a kol., 2012).

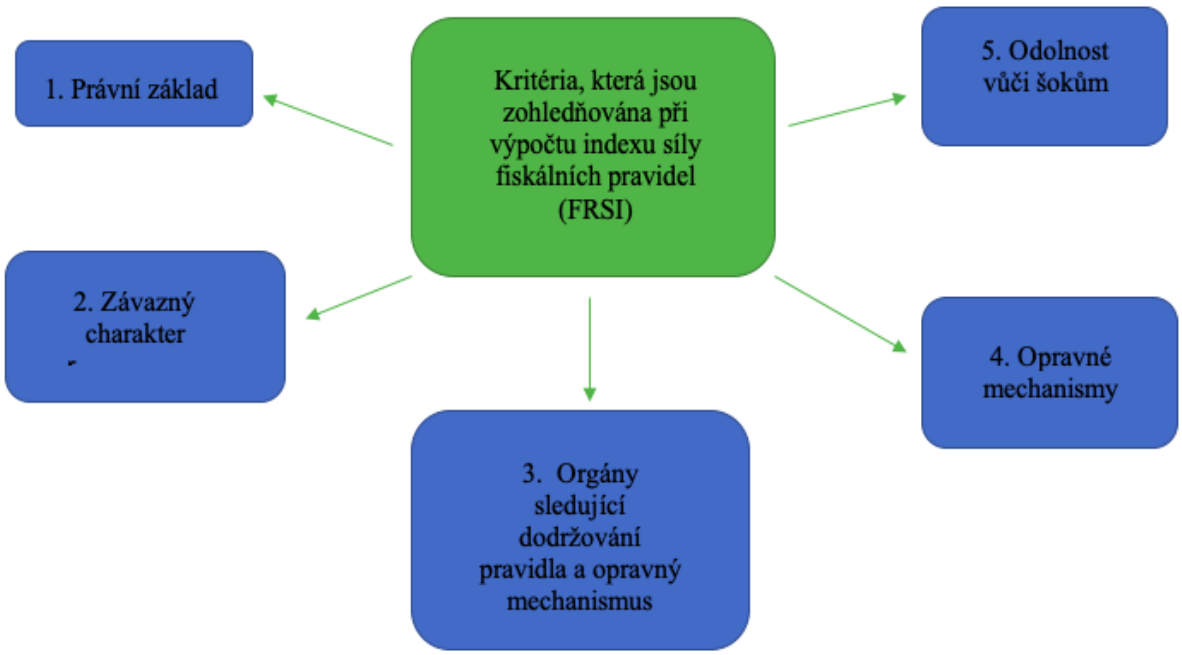
2.6. INDEX FISKÁLNÍCH PRAVIDEL

Jak je zřejmé z předchozí subkapitoly, účinky a vlivy fiskálních pravidel mohou být různé. Aby ale mohla být pravidla porovnávána na mezinárodní úrovni, byl k porovnávání účinnosti fiskálních pravidel v jednotlivých zemích zaveden index fiskálních pravidel (fiscal rules index) a index síly fiskálních pravidel (FRSI), které byly sestaveny oddělením fiskální politiky spadajícím pod Evropskou komisi (Melecký, Gubaniová, 2013).

Index fiskálních pravidel měří sílu a institucionální integritu zahrnující celý soubor platných vnitrostátních rozpočtových pravidel v jednotlivých zemích v daný rok. Jeho hodnota je určena společnou hodnotou indexu síly fiskálních pravidel, která měří sílu jednotlivých pravidel. Při výpočtu tohoto posledně uvedeného indexu je obzvláště zdůrazněn rozsah, v jakém dané pravidlo pokrývá rozpočet, spolu s právním základem ustanovení, nastavenými cíli, které byly v pravidle stanoveny, propracovaný charakter záznamu a nápravné mechanismy. Hodnota indexu se zvyšuje, pokud existuje orgán (obvykle fiskální rada), jehož úkolem je sledovat a prosazovat pravidlo, nebo pokud se diskurs o dodržování pravidel objevuje i na veřejnosti. Index proto neměří to, co pravidlo říká, nebo zda fiskální politika vyhovuje jejím ustanovením, ale rozsah, v jakém organizační, právní a institucionální zázemí související s regulací podporuje fungování pravidla (Tóth, 2017).

Výpočet indexu síly fiskálních pravidel je založen na hodnocení několika kritérií, která jsou znázorněna ve schématu níže.

Schéma 1: Kritéria pro výpočet FRSI



Zdroj: Evropská komise – databáze fiskálních pravidel (2017), vlastní zpracování

Každému z uvedených kritérií je následně přiděleno bodové ohodnocení, podle konkrétního nastavení příslušného fiskálního pravidla. Rozdělení těchto bodů na základě řady kritérií ukazuje následující schéma.

Schéma 2: Bodové hodnocení fiskálních pravidel podle Evropské komise

Zdroj: Evropská komise – databáze fiskálních pravidel (2017), vlastní zpracování

Index síly fiskálních pravidel se poté pro každé pravidlo vypočte součtem jeho bodového ohodnocení, přičemž každá složka hodnocení má stejnou váhu. Pokud ale v dané zemi existuje více fiskálních pravidel, které působí na stejné úrovni, je index síly fiskálních pravidel vypočítán váženým aritmetickým průměrem indexů, přičemž váha jednotlivých indexů je dána právě jejich silou a také jejich pokrytím. Nejsilnější pravidlo má tak váhu rovnu jedné, druhé nejsilnější pravidlo má váhu ½ a třetí má váhu ⅓. Tyto váhy přitom odráží klesající mezní užitek vztahující se na stejný sektor či subsektor vládních institucí (Evropská komise, 2019). Tyto výsledky jsou následně používány k dopočtení indexu fiskálních pravidel. To je prováděno agregací dosaženého hodnocení, což je prováděno přisuzováním vah získaných jako průměry 10 000 náhodně vybraných čísel z rovnoměrného rozdělení. Náhodná čísla jsou používána z důvodu nedostatečné teoretické podpory k určení důležitosti jednotlivých kritérií. Na závěr jsou tyto výsledky agregovány do souhrnného číselného ukazatele pro jednotlivé země pro dané roky (Melecký, Gubaniová, 2013). I v tomto případě je využíváno v situaci, kdy v zemi platí více fiskálních pravidel pro stejnou oblast, váhový systém, který je stejný jako u indexu síly fiskálních pravidel (Evropská komise, 2019).

Pokud se zaměřím na konkrétní indexy síly fiskálních pravidel, tak například v České republice, kde jsou dle dat Evropské komise zavedena od roku 2017 dvě fiskální pravidla na vládní úrovni a jedno na úrovni lokální, dosahují hodnoty FRSI od 7,03 do 5,6. Přesné hodnocení jednotlivých pravidel je ukázáno v tabulce níže (Evropská komise, 2017).

Tabulka 1: FRSI pro fiskální pravidla v České republice

Typ pravidla	Pokrytí veřejných financí	1. Právní základ	2. Závazný charakter	3 A*	3 B*	3 C*	3 D*	4. Opravné mechanismy	5. Odolnost vůči šokům (souhrn)	FRSI
Pravidlo vyrovnaného rozpočtu	100 %	2	3	3	0	1,5	0	4	1	7,03
Dluhové pravidlo (celostátní)	100 %	2	3	3	0	1,5	0	4	0	6,53
Dluhové pravidlo (lokální)	27 %	2	3	1	0	0	0	4	0	5,6

Zdroj: Evropská komise – databáze fiskálních pravidel (2017), vlastní zpracování

Poznámka: **3 A**: Povaha subjektu pověřeného sledováním pravidel a opravným mechanismem; **3 B**: Monitorování v reálném čase; **3 C**: Povaha subjektu odpovědného za sledování korekčního mechanismu v případě odchylky od pravidla; **3 D**: Nezávislý orgán poskytující rozpočtové prognózy

Fiskální pravidla ale procházela v čase dynamickým vývojem, což se odráželo také ve vývoji celkového indexu. Silnější fiskální pravidla (růst indexu fiskální pravidel) by měla mít za následek snížení tempa růstu zadlužení, případně i jeho celkový pokles (Melecký, Gubaniová, 2013).

Pokud se zaměřím na analýzu dílčích indexů podle typů pravidel, zdůrazní se trendy ve vnitrostátních fiskálních pravidlech. V posledním desetiletí se konstrukční prvky pravidla vyrovnaného rozpočtu, dluhových pravidel, výdajových pravidel a příjmových pravidel staly komplexnějšími, zejména na vnitrostátní úrovni ve vyspělých a rozvíjejících se ekonomikách. Rovněž existuje konvergence konstrukčních prvků mezi vyspělou a rozvíjející se ekonomikou (Schaechter a kol., 2012).

Kapitola o fiskálních pravidlech je zcela stěžejní pro celou tuto práci. Nejen definici fiskálních pravidel, ale především jejich konkrétní nastavení, hodnocení výhod či nevýhod, ale také vývoj jejich nastavení v průběhu času čili jejich stručnou historii používám napříč celou praktickou částí a v některých částech na tuto kapitolu také přímo odkazuji.

3. VAZBA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ NA EKONOMICKÝ A POLITICKÝ CYKLUS

Fiskální pravidla fungují na pomezí politiky a ekonomiky, přičemž vztah mezi fiskálními pravidly a ekonomickými i politickými podmínkami je dvoustranný. Každé pravidlo má potenciál přerozdělit politickou moc, změnit rozpočtové výsledky a zároveň ovlivnit další ekonomické proměnné a podmínky. Zároveň ovšem platí, že politické i ekonomické podmínky mohou ovlivnit a ovlivňují nastavení fiskálních pravidel (Schick, 2003). Ekonomické a politické podmínky, kromě fiskálních pravidel, však primárně ovlivňují celý rozpočtový proces. A protože rozpočet je jedním z nástrojů, se kterým tvůrci fiskálních politik pracují, budu se v této kapitole věnovat vazbě veřejných rozpočtů na ekonomický a politický cyklus. Oba tyto cykly totiž mají tendenci ovlivňovat, jak příjmovou, tak výdajovou stránku veřejných rozpočtů.

3.1. VAZBA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ A EKONOMICKÝ CYKLUS

Ekonomický neboli hospodářský cyklus má na veřejné rozpočty značný vliv. Veřejné výdaje mají tendenci se s ekonomickým poklesem zvyšovat, a to především ty, které jsou spojené s řízenou pomocí vlády. Daně neboli rozpočtové příjmy, mohou být ve vztahu k ekonomickému růstu pružnější. Závisí ovšem na konkrétním portfoliu daňové struktury. Státy vybírající všechny hlavní typy daní čili daně příjmové i z obecného prodeje, mají stabilnější tok příjmů než státy, které nevybírají například daně z příjmu fyzických osob, a tak trpí vysokou volatilitou (Hou, 2006).

Z toho vyplývá, že hospodářský cyklus souvisí s vyrovnaností rozpočtu, což je zároveň hlavní úkol pro ty, kteří rozpočet sestavují. Už historicky zde byly požadavky na vyrovnaný rozpočet, jak ten státní, tak ze strany místních samospráv. Proto pro vyrovnání se s hospodářskými cykly byly shromažďovány přebytky v letech ekonomického růstu, které byly následně používány v době recese. V průběhu času se ale přísnost požadavku vyrovnaného rozpočtu změnila. Některé státy totiž uvolnily své požadavky, a je tak umožněno, aby se deficity přenesly z běžného roku do dalšího rozpočtového období. Toto opatření je z praktického hlediska pravděpodobně nepřiměřené k zajištění kontinuity poskytování veřejných služeb v letech, kdy je ekonomika v recesi, ale odráží přijetí pružnějšího přístupu států k

cyklickým deficitům a změnu z rigidních na pružnější požadavky při vyrovnávání ročního rozpočtu. Termín rovnováha rozpočtu je navíc poněkud zavádějící, protože koncepčně není čistá bilance bez přebytku, nebo schodku možná, protože na konci fiskálního roku se nezastaví ani příjmy ani výdaje a vládní operace ve smyslu poskytování veřejných služeb představuje stále pokračující proces. Navíc, veřejné služby vyžadují provozní kapitál, který by je zaplatil dříve, než budou vybrány daně (Hou, 2006).

Vztah mezi veřejnými rozpočty a hospodářským cyklem je ovšem oboustranný, protože tvůrci fiskálních politik mohou ovlivnit hospodářský cyklus prostřednictvím provádění konkrétních fiskálních politik, ke kterým využívají příslušný rozpočet. V tomto smyslu tak rozlišujeme fiskální politiku proticyklickou, acyklickou a procyklickou.

Aby byla fiskální politika proticyklická, měly by daňové sazby a diskreční vládní výdaje vztažené k HDP zůstat v průběhu hospodářského cyklu konstantní. Konkrétně by během ekonomického růstu celkové vládní výdaje jako podíl na HDP měly klesnout díky automatickým stabilizátorům (pokud by diskreční výdaje zůstaly konstantní, účinek by byl posílen) a při stálých daňových sazbách a určité míře progresivity zdanění by se měly zvyšovat vládní příjmy (jako podíl na HDP). Účinek by byl zároveň posílen snížením daní v období recese a zvýšením daní v období růstu, což znamená, že by se v důsledku toho rozpočtové přebytky jako podíl na HDP měly zvýšit. V případě recese by měl potom nastat opak. V praxi má ale fiskální politika v mnoha rozvojových zemích opačný trend a je naopak označována jako procyklická. Zejména podíl vládních výdajů na HDP stoupá během období růstu a naopak klesá v době recese. To znamená, že deficity rostou v době ekonomického boomu a snižují se v období recese (Alesina, 2008).

Acyklická fiskální politika neboli neutrální politika ve vztahu k hospodářskému cyklu je prováděna prostřednictvím vyhlazování jak vládní spotřeby, tak míry zdanění. Většina studií ale zkoumá při měření fiskální politiky fiskální deficit, což je z důvodu silného vlivu cyklů na výběr daní nevyhovující. Pokud tedy fiskální politika bude zcela acyklická, měl by být vykazován přebytek v dobrých ekonomických časech, zatímco v časech špatných by měl být vykazován deficit (Ilzetzki, Vegh, 2008).

V literatuře se uvádí, že procyklická politika je neoptimální, protože prohlubuje hospodářský cyklus. Proto je schopnost přechodu z procyklické na acyklickou či dokonce na proticyklickou fiskální politiku považováno za jistou známku toho, že země, které se tento

přechod povede, patří do exkluzivního klubu, který se spoléhá na zdravou fiskální politiku. Procyklická fiskální politika je totiž často spojována s rozvíjejícími se zeměmi, zatímco v případě vysoce příjmových neboli průmyslových zemí, by měla být fiskální politika proticyklická. Jak se ale ukázalo, nemusí to být vždy pravda a ve většině případů je fiskální politika v průmyslových zemích acyklická či dokonce procyklická (Ilzetzki, Vegh, 2008).

Teorie, která ale vysvětluje, proč je neoptimální procyklická politika zvyšující makroekonomickou nestabilitu používána především u rozvíjející se zemí, říká, že je to z důvodu poskytování úvěrů. Ve špatných dobách si totiž mnoho rozvojových zemí nemůže půjčit, nebo to může udělat jen za velmi vysokých úrokových sazeb. Z toho důvodu nemohou řídit schodky a musí snižovat výdaje. V období ekonomického růstu si potom mohou snadněji půjčovat a následně zvyšovat veřejné výdaje. Tento pohled ale není úplný, protože se opomíjí možnost, že se země zabezpečí vytvořenými rezervami v době růstu a také se opomíjí to, proč by věřitelé neposkytovali finanční prostředky zemím, kdyby byli přesvědčeni, že půjčky by optimálně vyhladily ekonomický cyklus (Alesina, 2008).

3.2. VAZBA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ A POLITICKÉHO CYKLU

Jak bylo napsáno v kapitole o fiskální politice, jejími nositeli je vláda, ministerstva i vedení menších územních celků, a tedy obecně řečeno je fiskální politika tvořena politiky. Ti jsou do svých funkcí voleni v různých volbách, a proto může být a je fiskální politika i veřejné rozpočty ovlivňovány politickým cyklem.

Teorie politicko-ekonomického cyklu předpokládá, že cílem politiků je maximalizace pravděpodobnosti jejich znovuzvolení. S tím souvisí jejich snaha ovlivnit ekonomiku tak, aby získali ve volbách co nejvíce hlasů (Sedmihradská, Hass, Kubík, 2001). Důvodů takového vnímání a modelů, které popisují a vysvětlují tento cyklus je hned několik.

První model politicko ekonomického cyklu sestrojil Nordhaus v roce 1975. Podle tohoto modelu se od vlád očekává, že před volbami stimulují své ekonomiky prostřednictvím expanzivní fiskální či měnové politiky. Vyšší platy obyvatel, nebo převody majetku zvyšují popularitu vlády. Po volbách ale vlády znovu stabilizují ekonomiku prostřednictvím restriktivních politik. Nordhausův přístup předpokládá také adaptivní očekávání, ale novější studie ukázaly, že se tyto cykly mohou objevit i v modelech s očekáváním racionálním. Dalším předpokladem modelu jsou asymetrické informace mezi voliči a tvůrci politik. Voliči totiž

neznají veškeré pravomoce tvůrců a musí je odvodit z pozorovatelných ekonomických údajů. Vláda pak před volbami provádí expanzivní politiku, aby zvýšila produkci a snížila nezaměstnanost, což voličům signalizuje, že vláda je velmi kompetentní. Restriktivní politiky po volbách pak vedou k úplnému hospodářskému cyklu (Schuknecht, 1998).

Dalším modelem je model racionálního politicko-ekonomického cyklu, který říká, že hlavní příčinou takového cyklu je asymetrie informací mezi politiky a voliči. Volič totiž vnímá snížení daní, zvýšení transferů či zvýšení výdajů jen na dobře viditelneých projektech a není schopen hned určit, jestli ke zvýšení či snížení došlo kvůli vyšší výkonnosti politiků, nebo zda jde jen o účelovou manipulaci (Sedmihradská, Hass, Kubík, 2001).

S další teorií přišel v roce 1977 Hibbs, a to s teorií Partyzánských cyklů. Ta vyplývala z ideologických rozdílů v preferencích inflace a nezaměstnanosti mezi politickými stranami. Zatímco levicové strany připisují vyšší význam hodnotám nízké nezaměstnanosti, pravicové strany věnují větší pozornost nízké inflaci. Proto tento model předpovídá, že pravicové vlády budou vytvářet nižší inflaci a vyšší nezaměstnanost než vlády levicové (Schuknecht, 1998).

Teorie i modely politicko-ekonomického cyklu ale nejsou jednotné v tom, zda politici před volbami upřednostňují kapitálové výdaje na dobře viditelné projekty, nebo zda politici naopak tyto výdaje odkládají do budoucnosti a provádějí daňové škrty případně zvyšují běžné výdaje, a to především různé transfery obyvatelstvu (Sedmihradská, Hass, Kubík, 2001).

S těmito modely i teoriemi souvisí také celá řada hypotéz. Jednou z nich je, že volbám předchází pravděpodobněji zvýšení výdajů než snížení příjmů. Tufte (1978) tvrdí, že opatření musí být především snadné, začít rychle a musí přinést okamžité ekonomické výhody velkému počtu voličů. Další hypotézou bylo, že v období voleb jsou více zvyšovány kapitálové výdaje než výdaje běžné. Často se uvádí, že rostoucí výdaje zvyšují blaho voličů a tím i popularitu vlád před volbami. Takové výdaje jsou například dotace na potraviny, nebo růst zaměstnanosti. Stejné účinky mají ovšem také vyšší výdaje na kapitálové projekty, například prostřednictvím programů veřejných prací. Proto jsou očekávány vyšší výdaje u obou těchto kategorií. Je tady ale opodstatněný důvod tvrdit, že vlády budou raději přistupovat ke zvyšování kapitálových výdajů. Programy veřejných prací lze totiž poměrně snadno zahájit, nebo urychlit před volbami a lze je zřídit v přesně definovaných oblastech i sektorech. Po volbách se potom ale velmi snadno zpomalí, nebo zcela zastaví (Schuknecht, 1998).

Jiná linie výzkumu se zaměřila na vztah fiskální politiky a velikosti vlád, respektive zaměřuje se na takzvanou fragmentovanou vládu. Tento výzkum začal na konci 80. let a zjistil, že v případě zemí OECD při vládě velkých vlád (ve smyslu početných koalic) vykazovaly země vyšší schodky, než když se v zemích vlády skládaly z jedné či jen pár politických stran. Důvodem může být velký počet osob, které se podílí na rozhodovacím procesu a tím pádem čím více osob se na politice podílí, tím je snaha o snížení nákladů menší. Alternativním vysvětlením bylo, že každý ministr je ve vládě samostatnou jednotkou a soustředí se jen na své vlastní požadavky (Haan, 2001).

S velikostí vlády souvisí také Wagnerův zákon. Podle něj mají bohatší země tendenci mít větší vlády. Důvodem je pružnost vládních služeb s ohledem na příjem na hlavu. Bohatší země si mohou také dovolit větší vládní sektory, protože některé veřejné statky jsou považovány za příjmově elastické (Fatás, 2003).

Velikost vlády může být, ale také ovlivněna "fiskální iluzí" voličů. Touto iluzí voliči trpí jak při zvažování velikosti vlády, tak při analýze rozpočtových deficitů. Voliči totiž mohou být vedeni k podceňování velikosti vládních výdajů, čímž přijímají vládu větší, než by byla, kdyby jejich vnímání bylo správné. Voliči navíc často měří velikost vlády na základě svého daňového dokladu a politici mohou maskovat daně tak, aby voliči podcenili skutečný daňový zákon. "Iluze deficitu" je potom situace, kdy voliči nerozumí vládnímu intertemporálnímu omezení rozpočtu. Voliči, kteří čelí výdajům financovaným deficitem, přeceňují hodnotu výdajové strany a podceňují tím budoucí daňové zatížení (Drazen, 2002).

U vyspělých ekonomik jsou ovšem volební i politické cykly spojeny a podmíněny transparentností rozpočtových institucí. Transparentnost totiž ulehčuje přisuzování výsledků přesného jednání konkrétním politikům. To umožňuje voličům, ale také zájmovým skupinám i konkurenčním politickým subjektům, sledovat, nebo s větší přesností odvodit, příčiny a důsledky fiskální politiky vlády (Alt, Lassen, 2006).

Prostřednictvím politických cyklů je možné také vysvětlit procyklickou fiskální politiku. V případě rozvíjejících se zemí je možné vysvětlit procyklickou fiskální politiku tím, že racionální voliči nevěří zkorumpovaným vládám v hospodaření se zdroji. Když si voliči uvědomí, že pozitivní ekonomický šok zasáhl ekonomiku, požadují okamžité výhody, například v podobě snížení daní, nebo zvýšení produkčních vládních výdajů či transferů. Obávají se, že jinak by dostupné dodatečné zdroje byly „zbytečně" využity pro politickou

rentu. V návaznosti na tyto procyklické požadavky voličů vlády nevytvářejí rezervy v dobách růstu, ale naopak mají vysoké dluhy. Z pohledu voličů je tato zdánlivě krátkozraká politika druhou nejlepší volbou, protože se tak vyhýbají zkorumpovaným vládám. To ovšem vede k nadměrnému hromadění vládního dluhu a procyklické fiskální politice. Možné řešení takové situace potom spočívá jen v tom, že voliči mají ve svých rukou volbu nové vlády (Alesina, 2008).

S tématem vazby veřejných rozpočtů na politický cyklus souvisí také časová nekonzistence fiskální politiky. Problém s časovou konzistentností může vzniknout hned z několika důvodů. Jedním z nich je tendence vlád nafukovat své nominální závazky, což má za následek časovou nekonzistenci optimální politiky. Dalším důvodem, jak ukazují v reálné ekonomice Lucas a Stokey (1983), je motivace vlády devalvovat její skutečný dluh (Alvarez, a kol., 2002). Jako vhodný prostředek pro řešení této časové nekonzistence vládních politik se tak právě nabízí volba vhodného pravidla, které by časovou konzistenci zajistilo (Calvo, 1978).

Vazba veřejných rozpočtů na politický a ekonomický cyklus s tématem fiskálních pravidel úzce souvisí. S vazbou veřejných rozpočtů a ekonomického cyklu v praktické části pracuji, a to konkrétně při zkoumání vývoje ukazatelů v době ekonomického růstu, které s veřejnými rozpočty souvisí a následně tyto výsledky vybraných ukazatelů hodnotím. Přestože další zkoumání vazby veřejných rozpočtů na politický cyklus má v souvislosti s fiskálními pravidly také své opodstatnění, v praktické části již dále s tímto tématem nepracuji.

4. FISKÁLNÍ PRAVIDLA V PRAXI NA ÚROVNI EVROPSKÉ UNIE

Jak je zřejmé z teoretické části, fiskální pravidla byla a jsou přijímána na různých úrovních už řadu let. K prudkému nárůstu jejich implementace přitom docházelo především v 90. letech 20. století, a to jak na úrovni národní, tak na té nadnárodní. Většina zavádených nadnárodních pravidel potom vznikla v rámci čtyř mezinárodních dohod, a to konkrétně evropského Paktu stability a růstu, Západoafrické ekonomické a monetární unie, Středoafrického hospodářského a měnového společenství a Východokaribské měnové unie (Melecký, Gubaniová, 2013). Já se v této kapitole budu ovšem věnovat především fiskálním pravidlům na úrovni Evropské unie, protože země, které budu v další části své práce zkoumat, jsou členské státy Evropské unie.

4.1. PRÁVNÍ UKOTVENÍ FISKÁLNÍCH PRAVIDEL V EU

Se zaváděním fiskálních pravidel na úrovni Evropské unie se začalo přijetím smlouvy o Evropské unii, tedy takzvané Maastrichtské smlouvy, která byla podepsána v roce 1992 a v platnost vešla 1. ledna 1993. Tato mezinárodní smlouva představovala prohloubení integrace mezi evropskými státy a byl to zcela zásadní krok pro vytváření stále užšího svazku mezi nimi. Jedním z hlavních cílů Unie se díky této smlouvě stala také podpora vyváženého a trvale udržitelného hospodářského a sociálního pokroku, a to zejména vytvořením prostoru bez vnitřních hranic, posilováním hospodářské a sociální soudržnosti a zavedením hospodářské a měnové unie, jak se píše v článku B, společných ustanovení této smlouvy. V souvislosti s tímto cílem byl tak ve smlouvě navržen harmonogram a podmínky k zavedení hospodářské politiky založené na úzké koordinaci hospodářských politik členských států (Smlouva o Evropské unii, 1992).

Znění fiskálního pravidla, které bylo zavedeno smlouvou o Evropské unii lze najít v článku 104c, hlavě II o ustanovení pozměňující smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství s cílem založit Evropské společenství. Zde je uvedeno, že *"členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí"*. Komise je zároveň podle tohoto článku zmocněna ke sledování vývoje rozpočtové situace a výši veřejného zadlužení v členských státech. Zkoumá přitom zejména dodržování rozpočtové kázně na základě dvou kritérií:

1. zda poměr plánovaného, nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu nepřekračuje doporučenou hodnotu, přičemž povolenou výjimkou je situace, kdy tento poměr podstatně a nepřetržitě klesal a dosáhl úrovně, která se blíží doporučené hodnotě, nebo pokud by překročení doporučené hodnoty bylo jen výjimečné, či dočasné a poměr by byl stále blízko k doporučené hodnotě;
2. zda poměr veřejného zadlužení k hrubému domácímu produktu nepřekračuje doporučenou hodnotu, přičemž povolenou výjimkou je situace, kdy se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k doporučené hodnotě.

Doporučené hodnoty jsou přitom uvedeny v 1. článku Protokolu o postupu při nadměrném schodku, který je k této smlouvě připojen. Zde jsou hodnoty uvedeny následovně:

- 3 % pro poměr plánovaného, nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách;
- 60 % pro poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách (Smlouva o Evropské unii, 1992).

V článku 104c této smlouvy je také uveden postup, podle kterého se postupuje v případě, že členský stát nesplňuje požadavky uvedené výše. V takovém případě vypracuje Evropská komise zprávu, ve které přihlíží mimo jiné k tomu, zda schodek veřejných financí překračuje veřejné investiční výdaje a ke všem dalším rozhodujícím faktorům, a to včetně střednědobé hospodářské a rozpočtové pozice členského státu. Komise ale může tuto zprávu vypracovat i v případě, že stát kritéria plní, avšak existuje riziko nadměrného schodku. K této zprávě následně vypracuje stanovisko Hospodářský a finanční výbor a zároveň pokud Komise usoudí, že existuje výše zmíněné riziko, vypracuje stanovisko pro Radu. Ta nakonec hlasováním rozhodne, zda v členském státě existuje tento nadměrný schodek. Pokud je rozhodnuto, že nadměrný schodek existuje, jsou členskému státu dodána doporučení s cílem jej odstranit do určité lhůty. Když ale členský stát tato doporučení nenásleduje, může Rada rozhodnout o výzvě členskému státu, aby v určité lhůtě učinil opatření ke snížení schodku, která Rada považuje za nezbytná pro nápravu situace. V takovém případě může Rada také žádat dotyčný členský stát, aby podle zvláštního harmonogramu předkládal zprávy za účelem posouzení jeho úsilí o nápravu.

V odstavci 11, článku 104c Smlouvy o Evropské unii (1992) je také popsáno, jaký bude postup v případě, že se příslušný stát rozhodnutím nepodřídí. Potom se použije, nebo případně zostří jedno, nebo více z následujících opatření:

- členský stát je požádán, aby před vydáním obligací a jiných cenných papírů zveřejnil dodatečné informace, které Rada určí;
- Rada vyzve Evropskou investiční banku, aby přehodnotila svou úvěrovou politiku vůči příslušnému členskému státu;
- členský stát je požádán, aby uložil neúročený vklad v přiměřené výši u Evropské unie, dokud nebude podle názoru Rady nadměrný schodek napraven, uloží pokuty v přiměřené výši.

Nastavení těchto pravidel mělo a má však zásadní technický nedostatek týkající se stanovení samotných hranic, respektive poměrů zadlužení k HDP. Ty byly totiž stanoveny bez hlubší analýzy a vycházelo se jen z průměrů rozpočtových schodků a středního dluhu v procentech HDP členských států Evropského společenství v roce 1991. Neexistuje ale žádný důvod, proč by tyto hodnoty byly optimální pro Unii jako celek, natož pro rozdílné kandidátské země, které se chtějí stát členy Evropské unie (Marneffe a kol., 2010). Dalším a o dost

vážnějším nedostatkem bylo, že státy tato pravidla nedodržovala a chyběly prostředky pro jejich vymáhání. Proto se tak už v roce 1997 dočkala fiskální pravidla první změny.

4.1.1. Pakt stability a růstu

Pakt stability a růstu sice nepřinesl nová fiskální pravidla, ale zato znamenal posílení těch, která byla zavedena Maastrichtskou smlouvou a ta se stala také východiskem pro tento Pakt (Marneffe a kol., 2010). Pakt stability a růstu byl projednán v roce 1997 a výsledkem tohoto jednání bylo *Usnesení amsterodamského zasedání Evropské rady o Paktu o stabilitě a růstu*. Toto usnesení poskytovalo členským státům, Radě Evropské unie i Evropské komisi pevná pravidla pro včasné a důsledné provádění Paktu stability a růstu. Hlavními cíli Paktu přitom mělo být posílení sledování a koordinace fiskálních a obecně hospodářských politik napříč členskými státy a také prosazování dodržování limitů schodku veřejných financí. Členské státy tak měly být prostřednictvím Paktu motivovány k uplatňování zdravé rozpočtové politiky, jakmile vstoupí do třetí fáze hospodářské a měnové unie. V platnost nakonec Pakt vstoupil 1. července 1998 jako Nařízení Rady (ES) č. 1466/97, o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik (Evropská komise, 2019).

Toto Nařízení stanovilo pravidla zahrnující obsah, předkládání, kontrolu i sledování stabilizačních a konvergenčních programů. Stalo se tak součástí mnohostranného dohledu Rady s cílem včas předejít vzniku nadměrných schodků veřejných financí a posílit dohled nad hospodářskými politikami a jejich koordinací. Členské státy, které již přijaly společnou měnu Euro, tak mají podle nařízení předkládat každoročně Radě EU a Evropské komisi informace v podobě tzv. *Stabilizačních programů*, jejichž podoba a obsah je definován v oddílu 2, článku 3, odstavci 2, tohoto nařízení takto:

“ Stabilizační program poskytuje tyto informace:

a) střednědobý cíl téměř vyrovnaného, nebo přebytkového stavu rozpočtu, cestu k postupnému dosažení tohoto cíle pro celkový přebytek/schodek veřejných financí a očekávanou tendenci míry celkového veřejného dluhu;

b) hlavní prognózy očekávaného hospodářského vývoje a důležitých ekonomických proměnných vztahujících se k plnění stabilizačního programu, jako jsou veřejné investiční výdaje, růst reálného hrubého domácího produktu (HDP), zaměstnanost a inflace;

c) popis přijímaných, nebo navrhovaných rozpočtových opatření a jiných opatření hospodářské politiky k dosažení cílů programu a pro hlavní rozpočtová opatření odhad jejich kvantitativního účinku na rozpočet;

d) rozbor otázky, jak by změny hlavních hospodářských předpokladů ovlivnily stav rozpočtu a dluhu" (Nařízení Rady (ES) č. 1466/97).

Tyto stabilizační programy jsou poté přezkoumány Evropskou komisí a jejím Hospodářským a finančním výborem, přičemž jejich hodnocení je následně předloženo Radě EU k přezkoumání. Rada má na toto přezkoumání dva měsíce od předložení, aby vydala své stanovisko. V případě, že Rada EU usoudí, že cíle a obsah stabilizačního programu by měly být posíleny, vyzve ve svém stanovisku dotyčný členský stát, aby svůj program upravil. Zároveň, zjistí-li Rada závažné odchýlení stavu rozpočtu od střednědobého rozpočtového cíle, nebo od cesty k postupnému dosažení tohoto cíle, zašle s úmyslem vydat včasné varování dotyčnému členskému státu doporučení, aby přijal nezbytné úpravy, aby bylo v budoucnu zabráněno nadměrnému schodku. Pokud však při následném sledování Rada EU zjistí, že se stav veřejných financí trvale, nebo vzrůstající měrou odchyluje od střednědobého cíle, nebo od cesty k postupnému dosažení tohoto cíle, doporučí příslušnému státu, aby okamžitě přijal nápravná opatření, přičemž toto doporučení může také zveřejnit. U členských států, které ještě nepřijaly společnou měnu Euro, je postup v podstatě totožný, ale na rozdíl od zemí platící eurem země zveřejňuje tzv. *"Konvergenční program"* (Nařízení Rady č. 1466/97, 1997).

Tato podoba Paktu stability a růstu se ale po pár letech fungování ukázala jako nedostatečná a byla často také oprávněně kritizována. Důvodem této kritiky byla absence preventivních a účinných sankčních opatření, která by fiskální pravidla udělala efektivnější. I proto byla v roce 2005 vypracována revize tohoto Paktu, která přinesla větší odpovědnost členských států za dlouhodobě udržitelné veřejné finance (Melecký, Gubaniová, 2013). Velice kritický byl k tehdejšímu nastavení Paktu i předseda Evropské komise Romano Prodi, který ho označil kvůli jeho rigidnosti za hloupý (Collignon, 2004). Proto vešla v platnost v roce 2005 hned dvě nová nařízení Rady EU, která původní ustanovení upravovala.

Oproti nařízení z roku 1997 se zde začíná pracovat s rozdílnými charakteristikami členských států. Přímo v úvodu Nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1466/97, se v pátém odstavci píše:

"S ohledem na hospodářskou a rozpočtovou různorodost v Unii by střednědobý rozpočtový cíl měl být pro jednotlivé členské státy diferencován, aby se tak zohlednila různorodost hospodářských a rozpočtových stavů a vývojů, jakož i fiskálního rizika pro udržitelnost veřejných financí, rovněž s ohledem na možné demografické změny. Střednědobý rozpočtový cíl pro jednotlivé členské státy se může od téměř vyrovnaného, nebo přebytkového rozpočtu lišit. Pro členské státy eurozóny a ERM2 by tedy existovalo vymezené rozmezí střednědobých rozpočtových cílů stanovených konkrétně pro jednotlivé země v cyklicky očištěném vyjádření a bez jednorázových a dočasných opatření."

Nově by se také od tohoto nařízení měly v zájmu posílení růstově zaměřené koncepce Paktu a při vymezení opravné cesty, která povede k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle u zemí, které jej nesplnily a při umožnění dočasné odchylky od tohoto cíle, brát v úvahu i významné strukturální reformy přinášející přímé dlouhodobé úspory nákladů, včetně úspor dosažených zvyšováním potenciálního růstu, které mají prokazatelný dopad na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Aby ale nenastaly překážky pro tyto reformy, měla by se věnovat zvláštní pozornost důchodovým reformám zavádějícím vícepilířový systém, protože tyto reformy mají za následek krátkodobé zhoršení stavu veřejných financí během prováděcího období (Nařízení Rady č. 1055/2005, 2005). Díky této změně se tak pravidlo chápe šířeji než dříve.

Mimo jiné byly v Nařízení Rady č. 1055/2005 definovány i již zmiňované střednědobé rozpočtové cíle, které jsou specifické pro jednotlivé země a mohou se tak odklánět od požadavku na téměř vyrovnaný, nebo přebytkový stav veřejných rozpočtů. Proto jsou stanovovány dostatečné mezery pro tento schodek. Pro členské státy, které přijaly euro, a pro členské státy v režimu ERM2 jsou ovšem střednědobé rozpočtové cíle stanoveny konkrétně pro jednotlivé země, a to v určeném rozmezí pohybujícím se mezi 1 % HDP a vyrovnaným, nebo přebytkovým stavem veřejných rozpočtů, v cyklicky očištěném vyjádření a bez jednorázových a dočasných opatření. Jedná se tedy o pravidlo strukturálního schodku. Dále došlo také k prodloužení některých lhůt a ke stanovení doporučené hodnoty 0,5 % HDP, o kterou by se měl každoročně strukturální deficit zlepšovat (Nařízení Rady č. 1055/2005, 2005).

Nejzásadnější změnu ovšem přineslo Nařízení Rady č. 1056/2005. V tom byla totiž zanesena možnost uvalení sankce v případě, že příslušný stát pravidla neplní a nepodřídí se jednotlivým rozhodnutím, která Rada EU postupně přijala. Rozhodnutí o uvalení sankcí je přitom přijato zpravidla do šestnácti měsíců ode dne oznámení. V případě, že je ale schodek záměrně plánovaný a Rada EU rozhodne, že se jedná o schodek nadměrný, může se o sankci rozhodovat dokonce ve zkráceném řízení (Nařízení Rady č. 1056/2005, 2005).

K dalšímu posílení Paktu stability a růstu docházelo i v dalších letech. V roce 2011 byl zaveden tzv. Six pack a o dva roky později tzv. Two pack společně s Fiskálním kompaktem, který je součástí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Tyto legislativní dokumenty měly opět vést k posílení pravidel v oblasti hospodářské spolupráce členských států (Evropská komise, 2019). Konkrétně oba balíčky nazvané "Six pack" a "Two pack" s sebou přinesly reformu jak preventivní, tak nápravné složky Paktu stability a růstu. Změna preventivní složky spočívala především v posílení její závaznosti. Balíček "Six pack" zavedl také pojem "*závažné odchýlení od střednědobého cíle, nebo postupu korekce*". Pokud se totiž stát nachází v tomto závažném odchýlení a neprovede potřebné kroky k nápravě, může na něj být uvalena finanční sankce. Bylo také zavedeno výdajové kritérium pro postup při nápravě odchýlení a členské státy tak získaly jasnější a operativnější vodítko. V rámci nápravné složky bylo posíleno dluhové kritérium, prostřednictvím definice tzv. dostatečného poklesu, což je jinými slovy dodržování doporučené hodnoty pro snižování dluhu. Ta byla stanovena po dobu 3 let snižování ročně v průměru o 5 % rozdílu do 60 % HDP při zohlednění cyklu, nebo dodržení pravidla v následujících dvou letech. Došlo také ke zvýšení sankcí pro státy, které nedodržují doporučení, která byla vydána při postupu při nadměrném schodku (Evropská komise, 2014). Výše sankce byla přitom stanovena ve výši 0,2 % HDP příslušného státu, přičemž tato hranice nesmí být překročena (Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU, č. 1173/2011, 2011). Bylo také zavedeno ustanovení o ročních cílových hodnotách nominálního a strukturálního schodku po dobu trvání postupu při nadměrném schodku. Byl také vytvořen systém monitorování, který provádí Rada EU a Evropská komise, aby bylo zajištěno včasné zjištění rizika a následná náprava nadměrného schodku (Evropská komise, 2014).

Ve Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii se pravidlům pro rozpočet věnuje celá hlava III, která se jmenuje Rozpočtový pakt. V něm jsou pravidla stanovena v článku 3., prvním odstavci následovně:

a) *" stav veřejných rozpočtů smluvní strany je vyrovnaný, nebo vykazuje přebytek;*

b) pravidlo uvedené v písmeni a) se považuje za dodržené, pokud roční strukturální saldo veřejných financí odpovídá střednědobému cíli pro danou zemi ve smyslu revidovaného Paktu o stabilitě a růstu, s tím, že spodní limit strukturálního schodku činí 0,5 % hrubého domácího produktu v tržních cenách. Smluvní strany zajistí rychlé směřování ke svému střednědobému cíli. Harmonogram tohoto směřování navrhne Evropská komise s přihlédnutím k rizikům z hlediska udržitelnosti, jimž daná země čelí. Pokrok při naplňování střednědobého cíle a dodržování tohoto cíle se vyhodnocují na základě celkového posouzení, v němž je strukturální saldo použito jako měřítko, včetně analýzy výdajů očištěných o vliv diskrečních opatření na straně příjmů, v souladu s revidovaným Paktem o stabilitě a růstu;

c) smluvní strany se mohou od svého střednědobého cíle či od cesty k jeho postupnému dosažení odchýlit pouze dočasně v případě výjimečných okolností vymezených v odst. 3 písm. b);

d) je-li poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách výrazně nižší než 60 % a jsou-li rizika z hlediska dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí nízká, může spodní limit střednědobého cíle uvedený v písmeni b) odpovídat strukturálnímu schodku ve výši maximálně 1,0 % hrubého domácího produktu v tržních cenách;

e) je-li zjištěno závažné odchýlení od střednědobého cíle, nebo od cesty k jeho postupnému dosažení, je automaticky aktivován mechanismus nápravy. Tento mechanismus zahrnuje povinnost dotčené smluvní strany provést opatření k nápravě odchylek během určitého období."

Nově je zde také v hlavě III., článku 4, zavedena doporučená hodnota, o kterou by se měl snižovat veřejný dluh v případě, že dojde k překročení referenční hodnoty 60 % HDP. Země, které tuto hranici překročí, jsou potom povinny tento poměr snižovat průměrným tempem jedné dvacetiny za rok. Touto smlouvou se však řídí převážně země Eurozóny, případně země, které se k ní dobrovolně rozhodly přidat dříve, než přijaly společnou měnu Euro (Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, 2013).

4.2. PLNĚNÍ FISKÁLNÍCH PRAVIDEL V EVROPSKÉ UNII

Jak je zřejmé i podle řady úprav, kterými prošel Pakt stability a růstu a kterými obecně prošly fiskální pravidla platná v členských státech Evropské unie, měly tyto státy s plněním výše uvedených pravidel problém. To dokazují i tabulky 2. a 3., ve kterých jsou uvedeny výsledky plnění těchto pravidel, přičemž červeně jsou označeny hodnoty, které znamenají neplnění těchto pravidel a zeleně jsou označena pole v době, kdy příslušné země ještě nebyly členy Evropské unie.

Tabulka 2: Plnění pravidla schodku veřejných financí

Země / Území	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EU	:	:	:	:	:	:	-1,5	-2,6	-3,1	-2,8	-2,5	-1,6	-0,9	-2,5	-6,6	-6,4	-4,6	-4,3	-3,3	-2,9	-2,4	-1,7	-1,0	-0,7
Eurozóna	-7,3	-4,4	-3,1	-2,4	-1,5	-1,3	-2,0	-2,7	-3,1	-2,9	-2,6	-1,5	-0,6	-2,2	-6,2	-6,3	-4,2	-3,7	-3,0	-2,5	-2,0	-1,4	-0,9	-0,5
Belgie	-4,5	-4,0	-2,2	-1,0	-0,6	-0,1	0,2	0,0	-1,9	-0,2	-2,7	0,2	0,1	-1,1	-5,4	-4,1	-4,3	-4,3	-3,1	-3,1	-2,4	-2,4	-0,7	-0,7
Bulharsko	:	:	0,8	1,1	0,1	-0,5	1,0	-1,2	-0,4	1,8	1,0	1,8	1,1	1,6	-4,0	-3,1	-2,0	-0,3	-0,4	-5,4	-1,7	0,1	1,1	1,8
Česká republika	-12,4	-3,0	-3,2	-4,2	-3,1	-3,6	-5,5	-6,4	-6,9	-2,4	-3,0	-2,2	-0,7	-2,0	-5,5	-4,2	-2,7	-3,9	-1,2	-2,1	-0,6	0,7	1,6	1,1
Dánsko	-3,6	-2,5	-1,2	-0,4	0,9	1,9	1,1	0,0	-0,1	2,1	5,0	5,0	5,0	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,5	-1,2	1,1	-1,2	0,2	1,7	0,8
Německo	-9,4	-3,6	-2,9	-2,6	-1,7	-1,6	-3,0	-3,9	-3,7	-3,3	-3,3	-1,7	0,3	-0,1	-3,2	-4,4	-0,9	0,0	0,0	0,6	0,9	1,2	1,2	1,9
Estonsko	1,1	-0,3	2,2	-0,7	-3,3	0,0	0,2	0,4	1,8	2,3	1,1	2,9	2,7	-2,6	-2,2	0,2	1,1	-0,3	0,2	0,7	0,1	-0,5	-0,8	-0,6
Irsko	-2,1	-0,2	1,3	2,0	3,5	4,9	1,0	-0,5	0,3	1,3	1,6	2,8	0,3	-7,0	-13,8	-32,1	-12,8	-8,1	-6,2	-3,6	-1,9	-0,7	-0,3	0,1
Řecko	-9,7	-8,2	-6,1	-6,3	-5,8	-4,1	-5,5	-6,0	-7,8	-8,8	-6,2	-5,9	-6,7	-10,2	-15,1	-11,2	-10,3	-8,9	-13,2	-3,6	-5,6	0,5	0,7	1,0
Španělsko	-6,8	-5,9	-3,9	-2,6	-1,2	-1,2	-0,5	-0,3	-0,4	-0,1	1,2	2,1	1,9	-4,6	-11,3	-9,5	-9,7	-10,7	-7,0	-5,9	-5,2	-4,3	-3,0	-2,5
Francie	-5,1	-3,9	-3,7	-2,4	-1,6	-1,3	-1,4	-3,2	-4,0	-3,6	-3,4	-2,4	-2,6	-3,3	-7,2	-6,9	-5,2	-5,0	-4,1	-3,9	-3,6	-3,5	-2,8	-2,5
Chorvatsko	:	:	:	:	:	:	-2,2	-3,3	-4,5	-5,0	-3,7	-3,1	-2,2	-2,8	-6,0	-6,5	-7,9	-5,4	-5,3	-5,3	-3,3	-1,1	0,8	0,3
Itálie	-7,2	-6,6	-3,0	-3,0	-1,8	-2,4	-3,2	-2,9	-3,2	-3,5	-4,1	-3,6	-1,3	-2,6	-5,1	-4,2	-3,6	-2,9	-2,9	-3,0	-2,6	-2,4	-2,4	-2,2
Kypr	-0,7	-3,0	-4,8	-3,8	-4,0	-2,2	-2,1	-4,1	-5,9	-3,7	-2,2	-1,0	3,2	0,9	-5,4	-4,7	-5,7	-5,6	-5,8	-8,7	-1,0	0,1	1,7	-4,4
Lotyšsko	-1,4	-0,4	1,4	0,0	-3,7	-2,7	-2,0	-2,3	-1,5	-0,9	-0,4	-0,5	-0,5	-4,2	-9,5	-8,6	-4,2	-1,2	-1,2	-1,4	-1,4	0,1	-0,5	-0,7
Litva	-1,5	-3,2	-11,8	-3,0	-2,8	-3,2	-3,5	-1,9	-1,3	-1,4	-0,3	-0,3	-0,8	-3,1	-9,1	-6,9	-9,0	-3,1	-2,6	-0,6	-0,3	0,2	0,5	0,6
Lucembursko	2,7	1,6	2,8	3,2	3,5	5,9	5,9	2,4	0,2	-1,3	0,1	1,9	4,2	3,3	-0,7	-0,7	0,5	0,3	1,0	1,3	1,4	1,8	1,4	2,7
Maďarsko	-8,6	-4,4	-5,6	-7,4	-5,2	-3,0	-3,9	-8,8	-7,1	-6,5	-7,7	-9,2	-5,0	-3,7	-4,7	-4,4	-5,2	-2,3	-2,5	-2,8	-2,0	-1,8	-2,4	-2,3
Malta	-3,5	-7,7	-7,1	-9,3	-6,7	-5,5	-6,1	-5,4	-9,0	-4,3	-2,6	-2,5	-2,1	-4,2	-3,2	-2,4	-2,4	-3,5	-2,4	-1,7	-1,0	0,9	3,4	1,9
Nizozemí	-8,7	-1,8	-1,6	-1,4	0,3	1,2	-0,5	-2,1	-3,1	-1,8	-0,4	0,1	-0,1	0,2	-5,1	-5,2	-4,4	-3,9	-2,9	-2,2	-2,0	0,0	1,3	1,5
Rakousko	-6,1	-4,5	-2,6	-2,7	-2,6	-2,4	-0,7	-1,4	-1,8	-4,8	-2,5	-2,5	-1,4	-1,5	-5,3	-4,4	-2,6	-2,2	-2,0	-2,7	-1,0	-1,5	-0,7	0,2
Polsko	-4,2	-4,5	-4,6	-4,2	-2,2	-3,0	-4,8	-4,8	-6,1	-5,0	-4,0	-3,6	-1,9	-3,6	-7,3	-7,4	-4,9	-3,7	-4,2	-3,6	-2,6	-2,4	-1,5	-0,2
Portugalsko	-5,2	-4,7	-3,7	-4,4	-3,0	-3,2	-4,8	-3,3	-5,7	-6,2	-6,1	-4,2	-2,9	-3,7	-9,9	-11,4	-7,7	-6,2	-5,1	-7,4	-4,4	-1,9	-3,0	-0,4
Rumunsko	-2,0	-3,6	-4,4	-3,2	-4,4	-4,6	-3,5	-1,9	-1,4	-1,1	-0,8	-2,1	-2,7	-5,4	-9,1	-6,9	-5,4	-3,7	-2,1	-1,2	-0,6	-2,6	-2,6	-3,0
Slovinsko	-8,1	-1,1	-2,3	-2,3	-3,0	-3,6	-4,5	-2,4	-2,6	-1,9	-1,3	-1,2	0,0	-1,4	-5,8	-5,6	-6,6	-4,0	-14,6	-5,5	-2,8	-1,9	0,0	0,8
Slovensko	-3,5	-9,8	-6,3	-5,3	-7,2	-12,6	-7,2	-8,2	-3,1	-2,3	-2,9	-3,6	-2,1	-2,5	-8,1	-7,5	-4,5	-4,4	-2,9	-3,1	-2,7	-2,5	-1,0	-1,1
Finsko	-5,9	-3,2	-1,2	1,6	1,7	6,9	5,0	4,1	2,4	2,2	2,7	4,0	5,1	4,2	-2,5	-2,5	-1,0	-2,2	-2,5	-3,0	-2,4	-1,7	-0,7	-0,8
Švédsko	-7,0	-3,1	-1,6	0,9	0,6	3,2	1,4	-1,4	-1,2	0,4	1,8	2,2	3,4	1,9	-0,7	0,0	-0,2	-1,0	-1,4	-1,5	0,0	1,0	1,4	0,8
Velká Británie	-5,2	-3,7	-2,1	-0,3	0,6	1,4	0,2	-1,9	-3,1	-3,1	-3,1	-2,8	-2,7	-5,1	-10,1	-9,3	-7,5	-8,2	-5,5	-5,6	-4,6	-3,4	-2,4	-2,3

Zdroj: (4) Eurostat – schodek veřejných rozpočtů (2019), vlastní zpracování

Poznámka: hodnoty v tabulce jsou uvedeny jako poměr plánovaného, nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách v procentech

Jak ukazuje druhá tabulka, celá řada zemí v nějakém období pravidlo 3 % deficitu schodku veřejných financí neplnila. Nejhorších výsledků v tomto srovnání dosahovalo Řecko, které ve sledovaném období až na poslední tři roky neplnilo od roku 1995 toto pravidlo nikdy. Zároveň jde na těchto datech vidět, že v období poslední ekonomické krize měla většina

členských zemí problém se splněním tohoto pravidla. Stejně tak jde vidět, že zatímco smlouva, která toto pravidla zavedla, vešla v platnost 1. ledna 1993, už v roce 1995 většina zemí, které byly v té době členy Evropské unie toto pravidlo nesplňovala (výjimkou bylo jen Rakousko a Lucembursko). Zároveň jde vidět, že právě Lucembursko má v porovnání s ostatními zeměmi nejlepší výsledky, pokud jde o schodky veřejných financí v posledních 23 letech. Je také jedinou zemí, která za celé toto období ani jednou neměla problém s plněním tohoto pravidla.

Vzhledem k těmto výsledkům bylo v průběhu sledovaného období rozhodnuto Radou EU o existenci nadměrného schodku hned ve 25 z 28 členských států. Výjimkou byly jen Lucembursko, Švédsko a Estonsko, u kterých Rada EU ani jednou o nadměrném schodku nerozhodla. U některých států bylo o existenci nadměrného schodku rozhodnuto hned několikrát, a jednou z těchto zemí byla i Česká republika. V případě České republiky rozhodla Rada EU o existenci nadměrného schodku hned třikrát, a to v roce 2004, 2008 a 2010. Rovněž třikrát rozhodla Rada EU o existenci nadměrného schodku v případě Malty, zatímco v případě Slovenska jen dvakrát a v případě Slovinska dokonce jen jednou (Úřední věstník Evropské unie – schodek, 2019). Tato rozhodnutí byla ovšem následně vždy zrušena. V případě České republiky bylo například toto rozhodnutí zrušeno, protože splnila podmínky pro napravení tohoto překročení (Rozhodnutí Rady EU, 2014). Ani u jednoho členského státu ovšem výše uvedené výsledky nevedly k uvalení sankcí, které může podle Paktu stability a růstu Rada EU vůči státu využít, jako poslední možné řešení nadměrného schodku. Jedinou výjimkou bylo Španělsko, kterému však byla udělena sankce za zkreslení statistických údajů o schodku, nikoliv za nadměrný schodek jako takový (Úřední věstník Evropské unie – pokuta, 2019).

Navíc je vidět, že v posledních letech došlo u většiny zemí ke značnému zlepšení v plnění tohoto pravidla a některé země dosáhly dokonce přebytkového stavu veřejných rozpočtů. Podle Evropské komise k těmto výsledkům dopomohly členským státům i zmiňované reformy unijní legislativy a pravidel, přičemž Komise ve své zprávě k plnění nařízení hodnotí tyto provedené reformy jako úspěšné. Doslova se v této zprávě píše, že reformovaný rámec účinně přispěl k posílení dohledu nad rozpočty a účinně vedl členské státy v jejich úsilí o konsolidaci veřejných financí za obtížných hospodářských podmínek. Celkově došlo při konsolidaci rozpočtů k pokroku, protože průměrný rozpočtový schodek zemí Evropské unie se snížil (Evropská komise, 2014) a v minulém roce dosahoval už jen 0,7 % HDP.

Tabulka 3: Plnění pravidla poměru veřejného dluhu

Země / Území	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EU	:	:	:	:	:	60,6	59,9	59,5	61,1	61,7	62,2	60,7	58,1	61,3	74,0	79,6	82,0	84,4	86,3	87,0	84,9	83,8	82,1	80,4
Eurozóna	:	:	:	:	:	69,0	68,0	68,0	69,3	69,6	70,3	68,3	65,9	69,6	80,2	85,8	87,6	90,7	92,6	92,8	90,8	90,0	87,8	85,9
Belgie	131,3	129,0	124,3	119,2	115,4	109,6	108,2	105,4	101,7	97,2	95,1	91,5	87,3	93,2	100,2	100,3	103,5	104,8	105,5	107,0	105,2	104,9	101,8	100,0
Bulharsko	:	:	96,2	67,5	75,3	70,7	64,5	51,0	43,4	35,7	26,6	20,9	16,3	13,0	13,7	15,4	15,2	16,7	17,1	27,1	26,0	29,3	25,3	22,3
Česká republika	13,7	11,6	12,3	14,0	15,3	17,0	22,8	25,9	28,3	28,5	27,9	27,7	27,5	28,3	33,6	37,4	39,8	44,5	44,9	42,2	40,0	36,8	34,7	32,6
Dánsko	:	:	:	:	:	52,4	48,5	49,1	46,2	44,2	37,4	31,5	27,3	33,3	40,2	42,6	46,1	44,9	44,0	44,3	39,8	37,2	35,5	34,2
Německo	54,9	57,8	58,9	59,5	60,1	59,1	57,9	59,7	63,3	65,0	67,3	66,7	64,0	65,5	73,0	82,4	79,8	81,1	78,7	75,7	72,1	69,2	65,3	61,9
Estonsko	8,0	7,5	6,9	5,9	6,4	5,1	4,8	5,7	5,6	5,1	4,7	4,6	3,8	4,5	7,2	6,6	6,1	9,8	10,2	10,6	10,0	10,2	9,3	8,4
Irsko	78,5	69,9	61,6	51,5	46,6	36,1	33,2	30,6	29,9	28,2	26,1	23,6	23,9	42,4	61,5	86,0	111,1	119,9	119,9	104,4	76,7	73,9	67,8	63,6
Řecko	99,0	101,3	99,5	97,4	98,9	104,9	107,1	104,9	101,5	102,9	107,4	103,6	103,1	109,4	126,7	146,2	172,1	159,6	177,4	178,9	175,9	178,5	176,2	181,2
Španělsko	61,5	65,4	64,2	62,3	60,8	57,8	54,0	51,2	47,7	45,4	42,4	39,1	35,8	39,7	53,3	60,5	69,9	86,3	95,8	100,7	99,3	99,2	98,6	97,6
Francie	56,1	60,0	61,4	61,3	60,5	58,9	58,3	60,3	64,4	65,9	67,4	64,6	64,5	68,8	83,0	85,3	87,8	90,6	93,4	94,9	95,6	98,0	98,4	98,4
Chorvatsko	22,6	25,4	24,8	22,8	29,1	35,7	36,7	36,8	38,2	40,3	41,3	38,7	37,4	39,3	48,7	57,8	64,4	70,1	81,2	84,7	84,4	81,0	78,0	74,8
Itálie	119,4	119,1	116,8	114,1	113,3	109,0	108,9	106,4	105,5	105,1	106,6	106,7	103,9	106,1	116,6	119,2	119,7	126,5	132,4	135,4	135,3	134,8	134,1	134,8
Kypr	49,0	50,3	54,1	55,7	55,8	55,7	57,3	60,5	63,8	64,8	63,4	59,3	54,0	45,6	54,3	56,4	65,9	80,3	104,0	109,2	107,5	103,4	93,9	100,6
Lotyšsko	13,9	13,3	10,7	9,0	12,1	12,1	13,9	13,0	13,7	14,1	11,4	9,6	8,0	18,1	36,2	47,3	43,1	41,6	39,4	40,9	36,7	40,2	38,6	36,4
Litva	11,5	13,9	15,4	16,5	22,7	23,5	22,9	22,1	20,4	18,7	17,6	17,2	15,9	14,6	28,0	36,3	37,2	39,8	38,7	40,6	42,7	39,9	39,3	34,1
Lucembursko	:	:	:	:	:	7,2	7,3	7,0	6,9	7,3	7,4	7,8	7,7	14,9	15,7	19,8	18,7	22,0	23,7	22,7	22,0	20,1	22,3	21,0
Maďarsko	84,1	71,4	62,3	60,5	60,4	55,7	52,3	55,6	58,1	58,9	60,6	64,5	65,6	71,8	78,2	80,6	80,8	78,5	77,3	76,8	76,1	75,5	72,9	70,2
Malta	34,4	38,7	46,6	51,2	62,1	60,9	65,2	63,2	69,0	71,9	70,0	64,5	62,3	62,6	67,6	67,5	70,2	67,7	68,4	63,4	57,8	55,5	50,3	45,8
Nizozemí	73,1	71,3	65,8	62,7	58,6	52,1	49,4	48,8	50,0	50,3	49,8	45,2	43,0	54,7	56,8	59,2	61,7	66,2	67,7	67,8	64,6	61,9	56,9	52,4
Rakousko	68,3	68,3	63,5	63,9	66,7	66,1	66,7	66,7	65,9	65,2	68,6	67,3	65,0	68,7	79,9	82,7	82,4	81,9	81,3	84,0	84,9	82,9	78,3	74,0
Polsko	47,6	42,4	42,3	38,4	39,0	36,5	37,3	41,8	46,6	45,0	46,4	46,9	44,2	46,3	49,4	53,1	54,1	53,7	55,7	50,4	51,3	54,2	50,6	48,9
Portugalsko	62,2	63,3	58,7	55,6	55,4	54,2	57,4	60,0	63,9	67,1	72,2	73,7	72,7	75,6	87,8	100,2	114,4	129,0	131,4	132,9	131,2	131,5	126,0	122,2
Rumunsko	6,6	10,6	15,1	16,8	21,7	22,5	25,9	24,8	22,1	18,9	15,9	12,4	11,9	12,3	21,8	29,6	34,0	37,0	37,6	39,2	37,8	37,3	35,1	35,0
Slovinsko	18,2	21,6	22,1	22,7	23,7	25,9	26,1	27,4	26,8	26,9	26,4	26,1	22,8	21,8	34,5	38,3	46,5	53,6	70,0	80,3	82,6	78,7	74,1	70,4
Slovensko	21,6	30,6	33,0	33,9	47,1	50,5	51,1	45,3	43,2	41,7	34,7	31,4	30,3	28,6	36,4	41,0	43,5	51,8	54,7	53,5	51,9	52,0	51,3	49,4
Finsko	55,2	55,3	52,2	46,8	44,1	42,5	40,9	40,2	42,7	42,6	39,9	38,1	33,9	32,6	41,5	46,9	48,3	53,6	56,2	59,8	63,0	62,6	60,9	59,0
Švédsko	69,2	69,5	67,1	66,3	60,9	50,6	52,2	50,2	49,7	48,9	49,1	44,0	39,2	37,7	40,9	38,2	37,3	37,7	40,5	45,2	43,9	42,3	40,7	38,8
Velká Británie	44,5	44,1	43,2	41,0	39,5	36,8	34,0	34,2	35,4	38,4	39,6	40,5	41,5	49,4	63,3	74,6	80,1	83,2	84,2	86,2	86,9	86,8	86,2	85,9

Zdroj: (4) Eurostat – veřejný dluh (2019), vlastní zpracování

Poznámka: hodnoty veřejného dluhu jsou v tabulce uvedeny v procentech hrubého domácího produktu v tržních cenách

Z tabulky 3. je zřejmé, že řada států Evropské unie má problém s výší veřejného dluhu a nesplňuje tak pravidlo 60 % HDP. I v tomto případě vykazuje nejhorší výsledky Řecko, které toto pravidlo nesplnilo ani v jednom roce ze sledovaného období. Stejně špatného výsledku ovšem dosahuje i Belgie, Itálie nebo Rakousko. Jen o něco lépe je na tom například Francie či Německo. Stejně jako u pravidla o schodku veřejných financí, je i zde vidět všeobecné zhoršení výsledků v podstatě u všech členských států v průběhu poslední ekonomické krize. Na rozdíl ale od předchozího pravidla zde nedošlo k překročení stanoveného limitu. Úplně nejlepších výsledků dosáhlo ve sledovaném období Estonsko, které vykazuje nejnižší hodnoty veřejného zadlužení. Dobrých výsledků ale dosáhlo i zde Lucembursko, Česká republika, Slovensko, Lotyšsko, Litva, Polsko či Rumunsko. Tyto země rovněž nepřekročily ani jednou hranici veřejného dluhu na úrovni 60 % hrubého domácího produktu. Stejně jako u předchozího pravidla, i zde je možné pozorovat téměř u všech zemí v posledních letech zlepšení, avšak na rozdíl od předchozího pravidla se za referenční hodnotou pohybuje stále polovina členských zemí.

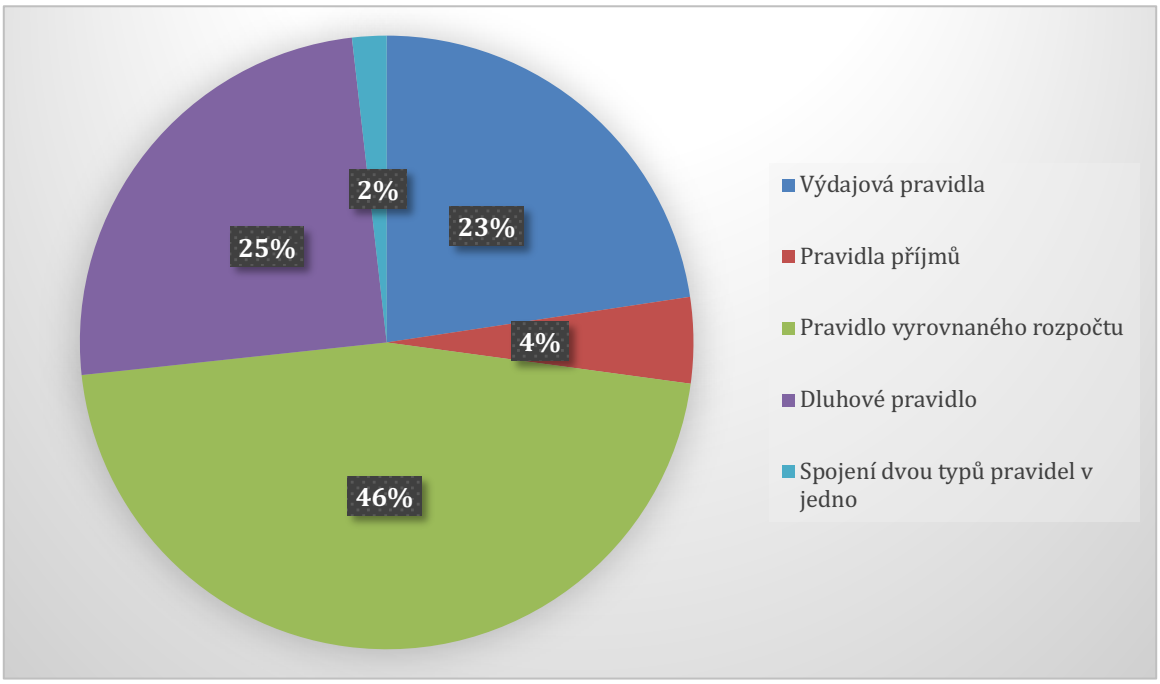
Pokud se na tyto výsledky podívám z pohledu snižování veřejného dluhu, jak ho ukládají evropská pravidla od roku 2011 a následně od roku 2013, považuji za velice problematické, že stále nejsou řadou států dodržována. Navíc, za problematické je možné také označit fakt, že některé země nebyly schopny dodržet pravidlo o výši veřejného zadlužení v době, kdy do Evropské unie přistupovaly, což znamená, že automaticky už v prvním roce, kdy se staly členskými státy překračovaly povolenou hranici veřejného zadlužení.

5. FISKÁLNÍ PRAVIDLA V ČLENSKÝCH ZEMÍCH EU

Kromě fiskálních pravidel, která byla zavedena na úrovni Evropské unie, přijaly členské státy také řadu vlastních fiskálních pravidel na úrovni národní. Takových pravidel bylo dohromady přijato stovky, a to na různých úrovních státní správy. Tyto úrovně je možné rozdělit na úroveň místní, regionální, centrální, sociálního zabezpečení a vládní, která zároveň zahrnuje všechny uvedené sektory, a proto je také často označována jako veřejná. Databázi těchto národních fiskálních pravidel poskytuje Evropská komise. Ta při rozhodování o tom, jaká pravidla byla zavedna, vychází z definice fiskálních pravidel podle Kopits, Symansky, 1998, která je zmíněna v této práci v subkapitole zabývající se definicí fiskálních pravidel. Podle této definice je navíc možné rozdělit zavedená národní pravidla podle jejich druhu, respektive toho, jaký ukazatel omezují, a to konkrétně na pravidla dluhová, výdajová, pravidla příjmů a vyrovnaného rozpočtu, respektive rozpočtového salda.

V mou sledovaném období čili od roku 2007 do roku 2018 bylo v členských státech Evropské unie zavedeno celkem 221 fiskálních pravidel, přičemž číslo je tak vysoké i proto, že v průběhu času docházelo často k nahrazování jednoho pravidla jiným, i když často upravovala stejnou oblast. Na výsečovém grafu (graf 1.) níže je potom ukázáno rozdělení zavedených pravidel podle jejich druhu. Z těchto dat vyplývá, že nejčastěji byla na národní úrovni zaváděna pravidla vyrovnaného rozpočtu, která byla zavedena hned ve 102 případech, dalším nejpoužívanějším pravidlem bylo pravidlo dluhové, které bylo zavedeno v 55 případech a jen o něco méně bylo zaváděno pravidlo výdajové, které bylo zavedeno v 50 případech. Přesné rozdělení druhů pravidel podle zemí, ve kterých byla zavedena, jsou potom shrnuty v 2. grafu.

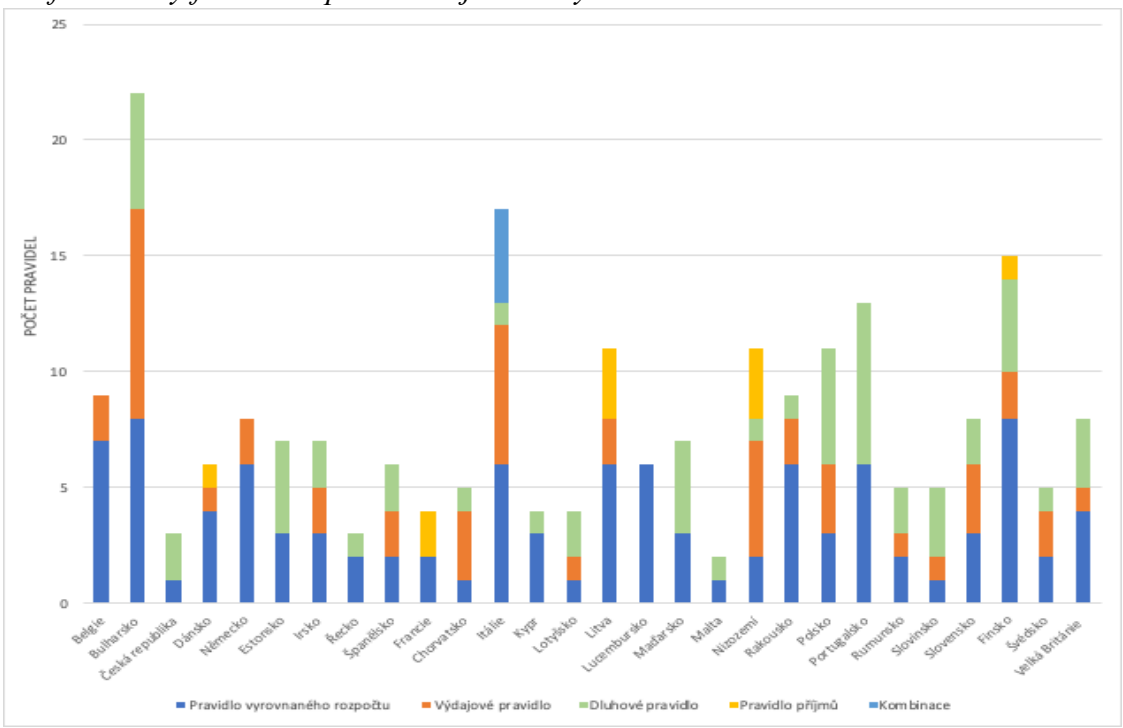
Graf 1: Druhy fiskálních pravidel v členských zemí EU



Zdroj: Evropská komise – databáze fiskálních pravidel (2017), vlastní zpracování.

Poznámka: fiskální pravidla podle četnosti, sledované období mezi lety 2007- květen 2019

Graf 2: Druhy fiskálních pravidel v jednotlivých zemích EU



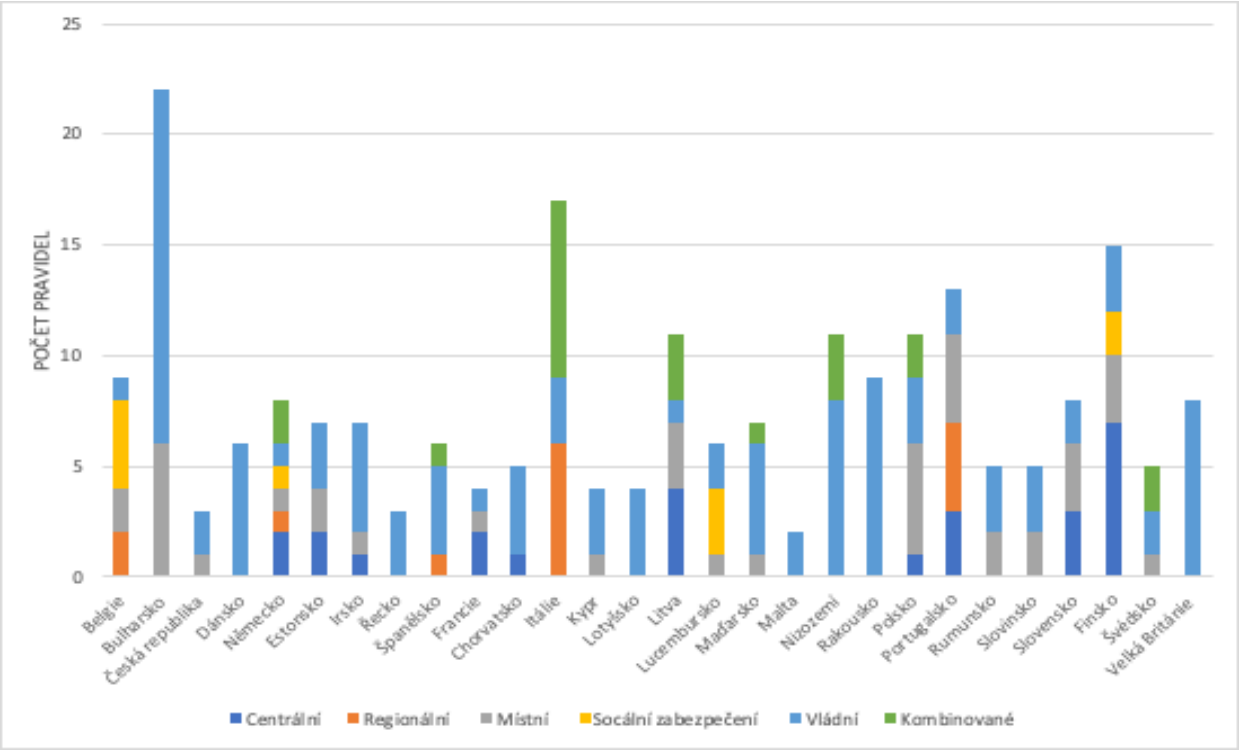
Zdroj: Evropská komise – databáze fiskálních pravidel (2017), vlastní zpracování

Poznámka: sledované období mezi lety 2007 – květen 2019

Obecně přijalo nejvíce fiskálních pravidel Bulharsko, které jich mezi lety 2007 až 2019 přijalo, či mělo v platnosti hned 22, přičemž s jejich implementací začalo u v roce 2003. Druhou zemí s největším počtem fiskálních pravidel je Itálie, která jich zavedla či měla v platnosti 17. Třetí zemí s nejvyšším počtem pravidel je Finsko se svými 15 pravidly a za ním Portugalsko se 13 pravidly. Zároveň zde není možné pozorovat trend, že čím mají země větší problém s plněním evropských pravidel, nebo mají jiné hospodářské problémy, snaží se o jejich napravení prostřednictvím jasně definovaných národních fiskálních pravidel. Například nejproblémovější Řecko je se svými třemi zavedenými pravidly hluboko pod průměrným počtem zavedených fiskálních pravidel v členských zemích EU.

Jak jsem psala výše, byla tato pravidla zaváděna v jednotlivých zemích na různých úrovních, přičemž jak je vidět na 3. grafu, nejvíce z těchto pravidel bylo zavedeno na úrovni vládní/ veřejné, zatímco nejméně jich bylo obecně zavedeno na úrovni sociálního zabezpečení. Navíc, v některých případech byla pravidla zavedena také kombinovaně, jako třeba v Itálii, Litvě či Nizozemí. Tato kombinovaná pravidla jsou přitom nejčastěji zavedena na úrovni místní a regionální, případně na úrovni centrální vlády a sociálního zabezpečení.

Graf 3: Fiskální pravidla v členských zemích EU podle úrovně



Zdroj: Evropská komise – databáze fiskálních pravidel (2017), vlastní zpracování

Poznámka: sledované období mezi lety 2007-2019

Při zaměření se na konkrétnější nastavení fiskálních pravidel v zemích Unie, jde vidět, že v případě pravidel vyrovnaného rozpočtu je nejvyužívanější nastavení nominální rovnováhy a strukturálního salda v % HDP (a to jak nominálního, tak reálného). Další používané nastavení je hodnota schodku rozpočtu k HDP, či primární saldo rozpočtu jako absolutní hodnota, či v procentech HDP. V případě dluhových pravidel je nejčastější nastavení v podobě nominálního dluhu v % hrubého domácího produktu, nebo jako poměr dluhu k HDP. Výdajová pravidla jsou nejčastěji nastavena jako omezení nominálních výdajů, a to buď jako omezení jejich růstu, případně je jejich velikost stanovena v poměru k HDP. Některá jsou ovšem také nastavena jako omezení reálných výdajů. Příjmová pravidla jsou potom nastavena například jako limity břemene sociálních poplatků v nominálním vyjádření, nebo jako pravidla, jak mají být alokovány neočekávané příjmy. Jen v jednom případě (v Dánsku) je příjmové pravidlo nastaveno jako limit přímých a nepřímých daní.

6. METODIKA ANALÝZY

Hlavním cílem této diplomové práci je zjistit, zda země, které v poslední dekádě měly po celou dobu zavedené fiskální pravidlo hospodaří v době ekonomického růstu lépe než země, které v poslední dekádě fiskální pravidlo zavedené neměly, nebo bylo zavedeno později, a nebylo tedy v platnosti po celou dobu této dekády. Na období ekonomického růstu se zaměřuji především proto, že řada fiskálních pravidel je nastavena a navázána na parametry či proměnné, které se s ekonomickou situací a fází cyklu mění, a navíc tlak na konsolidaci veřejných financí je v době ekonomického růstu menší. Proto jsou i někteří přesvědčeni, že je to právě doba ekonomického růstu, která je skutečnou zkouškou pro fiskální pravidla. Navíc, právě v dobrých ekonomických dobách se často zadělává na pozdější strukturální rozpočtové problémy, které jsou způsobeny především přehlížením faktu, že ekonomický růst nebude trvat věčně a že fiskální politika vlády při určitém zacházení se zdroji není udržitelná (Schick, 2003).

V práci testuji hypotézu, která zní: *země, které v poslední dekádě měly v platnosti fiskální pravidlo po celou dobu, nehospodaří v době ekonomického růstu lépe než země, které pravidlo nezavedly, nebo ho neměly v platnosti po celou dobu sledovaného období.* Protože všechny země v Evropské unii mají v tuto chvíli v platnosti alespoň jedno fiskální pravidlo, vybrala jsem si pro srovnání země, které pravidlo zavedly nejpozději, a tedy *Českou republiku*,

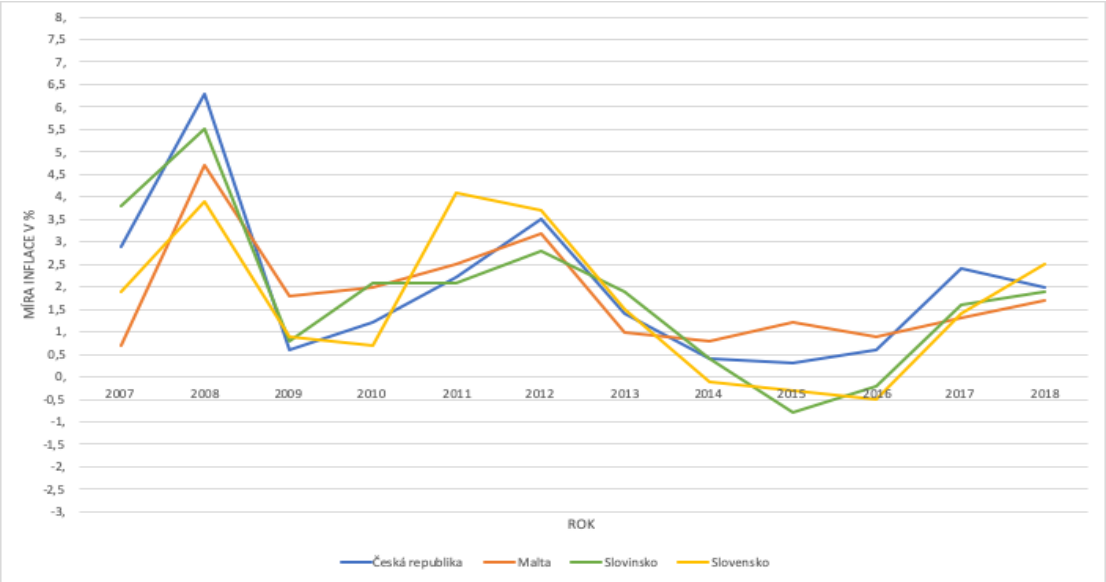
která zavedla své první fiskální pravidlo v roce 2017 a *Maltu*, která zavedla první fiskální pravidlo už v roce 2014. Výsledky těchto zemí a jejich hospodaření budu porovnávat se *Slovenskem* a *Slovinskem*. Slovensko zavedlo své první národní fiskální pravidlo v roce 2002, přičemž Slovinsko z těchto zemí zavedlo své národní fiskální pravidlo jako první, a to už v roce 1990.

Tyto země jsem vybrala na základě relativní blízkosti vybraných ukazatelů, jako je růst hrubého domácího produktu ve stálých cenách, inflace a úroková míra 10 letých státních dluhopisů. Vybrané země vykazují také blízkost ekonomické úrovně, a tedy vykazují podobné hodnoty hrubého domácího produktu na obyvatele ve standardu parity kupní síly. Všechny vybrané země se také v roce 2004 staly členskými státy Evropské unie a jedná se rovněž o malé otevřené ekonomiky[1].

Na následujících grafech je potom znázorněna ona blízkost některých vybraných ukazatelů zemí, které budu v této části práce srovnávat. V případě míry inflace je z grafu č. 4 zřejmé, že až na některé předchozí výkyvy mají vybrané země od roku 2012 hodnoty inflace velice blízké. V případě růstu hrubého domácího, který je znázorněn na grafu č. 5 jde blízkost vidět především v trendu tohoto vývoje a zároveň hodnoty České republiky, Slovenska a Slovinska si jsou velice blízké. Blízkost hodnot vykazují země i v případě úrokových sazeb 10 letých státních dluhopisů, což jsou jinými slovy podmínky, za kterých si země půjčují prostředky na své deficitní hospodaření.

[1] V malých otevřených ekonomikách je síla fiskální politiky omezená, což dokazují například nízké hodnoty výdajových multiplikátorů. Malé otevřené ekonomiky vykazují hodnoty výdajových multiplikátorů shodně nižší než 1 (Pusch, Rannenberg, 2011).

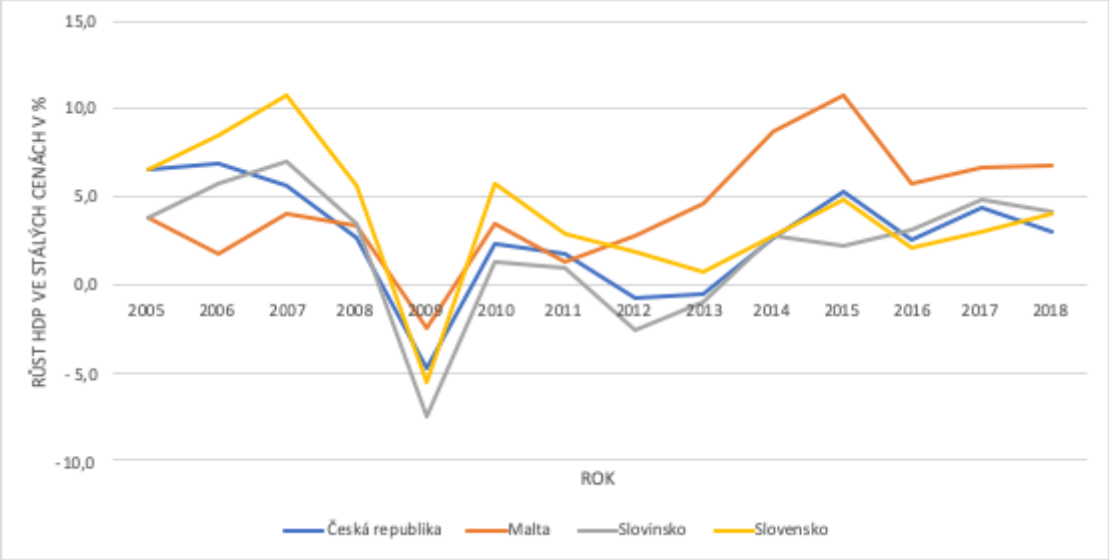
Graf 4: Inflace ve vybraných zemích v letech 2007 - 2018 (v %)



Zdroj: (1) Eurostat – HICP (2019), vlastní zpracování.

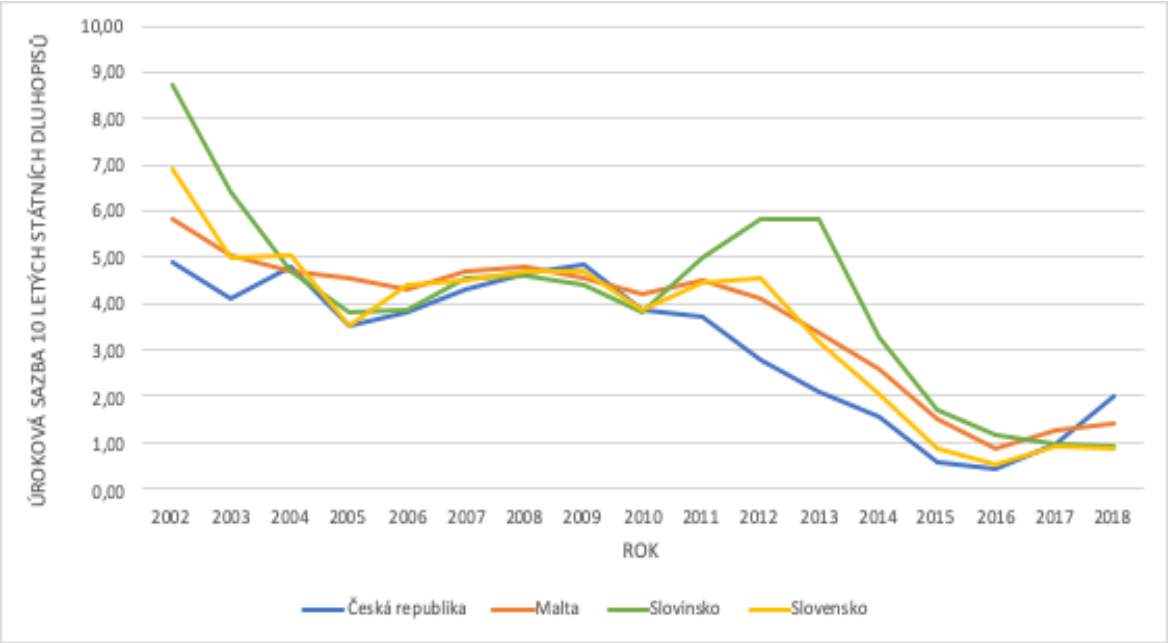
Poznámka: meziroční míra inflace dle HICP

Graf 5: Růst HDP ve stálých cenách (v %)



Zdroj: (2) Eurostat – HDP (2019), vlastní zpracování

Graf 6: Úroková sazba 10 letých státních dluhopisů (v %)



Zdroj: (3) Eurostat – Dlouhodobá úroková míra (2019), vlastní zpracování

Před samotným hodnocením hospodaření vybraných zemí se nejprve zaměřím na fiskální pravidla, která byla v těchto zemích přijata na národní úrovni. Zaměřím se nejen na jejich přesné nastavení a jakým způsobem byla implementována, ale také na to, zda země zavedená pravidla plní a jaký měla dopad na ukazatele, které jsou jejich prostřednictvím limitovány. Při této analýze se budu věnovat fiskálním pravidlům, které byly zavedeny na vládní či centrální úrovni. Pravidlům na dalších úrovních se záměrně věnovat nebudu, protože jejich efekt a vliv na veřejné rozpočty je minimální.

Abych byla schopna zhodnotit, zda země hospodaří lépe s pravidlem či bez pravidla, vybrala jsem si několik indikátorů a ukazatelů, podle kterých je možné hospodaření hodnotit. Konkrétně se zaměřím na těchto pět:

a) *poměr salda veřejných rozpočtů k HDP,*
b) *poměr veřejného dluhu k HDP,*
c) *udržitelnost vládních financí,*
d) *mandatorní výdaje,*
e) *komplexní výsledky hospodaření vládního sektoru.*

Toto vše budu zkoumat v horizontu od roku 2007 do roku 2018 (v závislosti na dostupnosti dat) s důkladnějším zaměřením na dobu ekonomického růstu.

Pro určení, v jaké fázi hospodářského cyklu se daná ekonomika v mnou sledovaném období nacházela, jsem vycházela z koncepce produkční mezery, kdy období konjunktrury je charakterizováno jako kladný rozdíl aktuálního a potenciálního HDP. Potenciální produkt je nepozorovatelná veličina. Jedna z možností, jak ji odhadnout, nebo jak ji uchopit, je chápat ji jako trend časové časy, k čemuž jsem využila Hodrick-Prescottův filtr (Hodrick, Prescott, 1997), přičemž k vyhlazení časové řady HDP jej využívá například i Česká národní banka (ČNB, 2010). Prostřednictvím statistického programu Gretl jsem vyhladila časovou řadu vývoje hrubého domácího produktu ve stálých cenách a oddělila tak trendovou a cyklickou složku časové řady, přičemž jako parametr jsem zvolila lambdu=100 pro roční data[2]. I z těchto výsledků je přitom zřejmý podobný vývoj jednotlivých zemí, přičemž jak je vidět, všechny země prošly fází recese kvůli zásahu ekonomickou krizí v roce 2009 a další pokles nastal u všech zemí o několik let později v období mezi lety 2011 až 2013, kdy je rovněž vykázána negativní produkční mezera. Za dobu ekonomického růstu přitom z těchto výsledků budu považovat období, kdy je produkční mezera v dané zemi kladná, a to z toho důvodu, abych toto období odlišila od standardního ekonomického růstu vykazovaného jako meziroční růst reálného HDP, kdy ovšem i v době růstu mohou být rozpočty negativně ovlivněny vlivem cyklu (i při kladném růstu HDP ve stálých cenách, může být ekonomika pod svým potenciálem). Tento negativní vliv se mi provedením výše popsané operace podařilo odstranit.

Pro analýzu poměru veřejných rozpočtů k HDP a poměru veřejného dluhu k HDP, budu využívat data uváděná Eurostatem, který tyto výsledky pravidelně sleduje a zaznamenává. Já je následně zpracuji do grafu a analyzuji, přičemž tyto údaje budu hodnotit v kontextu ekonomické konjunktury.

V případě udržitelnosti vládních financí budu vycházet z pravidla (Rojíček a kol., 2016):

$$y \cdot d - b = 0$$

kde y představuje tempo růstu nominálního HDP, d představuje výši zadlužení v % HDP a b představuje deficit akumulovaný za dané období rovněž v % HDP. Z toho vyplývá, že pokud by země udržovala svůj deficit na úrovni růstu ekonomiky a růst dluhu by byl roven nule čili nové zadlužení bude rovno jen deficitu, celkové zadlužení země by se nezměnilo. V případě,

[2] Tento parametr byl zvolen na základě konsensu v ekonomické literatuře (Ahumada, Garegnani, 1999)

že by poté deficit klesl, mohla by z takto vzniklého rozdílu země uhradit i část deficitů z minulých let a země by tak snížila své zadlužení. I když je tento ukazatel poměrně zjednodušený a nebere v úvahu řadu dalších okolností a proměnných, které mohou mít na dluhovou dynamiku vliv, poskytuje dobrou informaci o udržitelnosti. Při aplikaci modifikované výše uvedené rovnice získám pro každou zemi výši každoroční zálohy, která je rovna rozdílu nominálního růstu HDP násobenému výší zadlužení v % HDP a míry deficitu v % HDP. Pokud je nakonec tato výše zálohy kladná, znamená to, že za daných ekonomických podmínek by skutečné deficity měly vést k poklesu celkového zadlužení a hospodaření těchto zemí vzhledem k ekonomickým podmínkám bylo rovnovážné. V případě, že je ale výše zálohy záporná, znamená to, že hospodaření bylo vzhledem k ekonomickým podmínkám nerovnovážné (Rojíček a kol., 2016).

V případě mandatorních a kvazimandatorních výdajů se zaměřím především na jejich podíl na celkových výdajích. Mandatorní výdaje jsou totiž výdaje, které je stát povinen zajišťovat ze zákona, nebo vyplývají ze smluvních závazků či jiných právních norem. Proto se do mandatorních výdajů řadí například dávky důchodového pojištění, nemocenského pojištění, ale též sociální dávky, platby státu do zdravotního pojištění, podpora v nezaměstnanosti, výdaje na dluhovou službu či příspěvky do rozpočtu EU a dalších mezinárodních organizací a podobně. Kvazimandatroní výdaje sice nejsou dány zákonem, ale jsou nezbytné pro chod státu, a proto je zde možné zařadit platy státních zaměstnanců, pracovníků organizačních složek státu a příspěvkových organizací, nebo výdaje na obranu a další (Ministerstvo financí ČR, 2017). Je to ale kombinace právě těchto typů výdajů, které znamenají pro rozpočty značnou zátěž a také omezují prostor pro diskreční fiskální politiku. Pro potřeby srovnání budu vývoj mandatorních a kvazimandatorních výdajů porovnávat také s vývojem růstu celkových výdajů, který mi zároveň dopomůže k určení, zda byla politika v daných zemích procyklická či proticyklická.

A zatímco Česká republika vykazuje mandatorní výdaje pravidelně ve svém rozpočtu v kostce, u ostatních zemí je potřeba tyto výdaje dopočítat. Provedla jsem proto analýzu jejich rozpočtů a podle výše uvedené definice budu v případě Slovenska uvažovat jako mandatorní a kvazimandatorní výdaje tyto: mzdy, platy, služební příjmy a OOV, pojistné a příspěvek na pojistné, transfery jednotlivcům a neziskovým právnickým osobám, transfery do zahraničí, splácení úroků a platby spojené s úvěry, transfery v rámci veřejné správy a transfery do tuzemských finančních institucí. V případě Slovinska jsem jako mandatorní a kvazimandatorní výdaje určila tyto: platy a ostatní výdaje zaměstnancům, příspěvky zaměstnavatelů na sociální zabezpečení, domácí a zahraniční úrokové platby, dotace, transfery jednotlivcům a

domácnostem, transfery do neziskových organizací a institucí, platby zahraničním organizacím a do rozpočtu EU, běžné převody do fondů sociálního zabezpečení a převody veřejným institucím. V případě Malty uvažuji jako mandatorní a kvazimandatorní výdaje tyto: kompletní platby zaměstnancům, programy a iniciativy, příspěvky vládním subjektům, správu dluhu a další platby. Výše jednotlivých položek mandatorních a kvazimandatorních výdajů Slovenska, Slovinska a Malty je uvedena v příloze č. 1.

Pro komplexnější zhodnocení hospodaření vládního sektoru využiji čtyři ukazatele – saldo vládního sektoru, dluh vládního sektoru, podíl státního dluhu na HDP a strukturální saldo. Strukturální saldo jsem přitom vybrala záměrně, protože se díky Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii dostal tento ukazatel do středu pozornosti a řada zemí si tento ukazatel převedla i do svých národních fiskálních pravidel. Strukturální saldo je přitom nezávislé na hospodářském cyklu a strukturální deficit tak nezmizí s akcelerací ekonomiky, protože strukturální problémy zabudované v rozpočtu s hospodářským růstem jen tak nezmízí. Tento deficit také poskytuje jisté informace o skutečné fiskální politice vlády a zároveň ukazuje intenzitu a směr skutečného fiskálního impulsu. V případě, že dochází k nárůstu strukturálního deficitu, znamená to, že se vládní fiskální politika uvolňuje, a roste tak fiskální impuls. Navíc, čím je strukturální deficit vyšší, tím je potom fiskální konsolidace naléhavější (Spěváček a kol., 2012).

Z výsledků, které získám prostřednictvím analýzy výše uvedených ukazatelů, budu schopna potvrdit či vyvrátit mou hypotézu definovanou výše.

7. FISKÁLNÍ PRAVIDLA V ČESKÉ REPUBLICE

Česká republika byla poslední země, která ještě neměla až do nedávna zavedeno ani jedno fiskální pravidlo na národní úrovni. To se změnilo v roce 2017, kdy byly zavedeny dvě fiskální pravidla na úrovni veřejných rozpočtů, přičemž další jedno pravidlo bylo zavedeno na lokální úrovni. Konkrétně se v případě veřejných rozpočtů jednalo o pravidlo vyrovnaného rozpočtu a pravidlo deficitu, přičemž obě pravidla byla zavedena prostřednictvím běžného zákona (Evropská komise, 2017). Tento zákon se jmenuje *"Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti"* (č. 23/2017 Sb.) a účinnosti nabyl v únoru roku 2017. Jeho prostřednictvím byla

také do českého právního řádu transportovaná značná část evropské směrnice o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

První pravidlo, které bylo tímto zákonem zavedeno, je nastaveno jako úroveň strukturálního salda v procentech nominálního hrubého domácího produktu. Konkrétně je definováno v části druhé, §10, odstavci prvním takto:

"Ministerstvo stanoví částku celkových výdajů sektoru veřejných institucí jako součet částek nejvýše 1 % prognózovaného nominálního hrubého domácího produktu a prognózovaných celkových konsolidovaných příjmů sektoru veřejných institucí upravených o vliv hospodářského cyklu a o vliv jednorázových a přechodných operací na příslušný následující rozpočtový rok" (Zákon č. 23/2017 Sb.).

Jinými slovy je maximální objem veřejných výdajů odvozen především od strukturální části příjmů tohoto sektoru zvýšených o 1 % nominálního HDP, což je považováno za aktuálně definovaný střednědobý rozpočtový cíl. Výdajový rámec je přitom odvozen od strukturálního salda, které slouží jako výchozí bod pro sestavování návrhů státního rozpočtu a návrhů rozpočtů výdajových limitů státních fondů. Pravidlo je také doplněno o automatický korekční mechanismus, který zpětně odráží vyhodnocení rozdílu mezi skutečnou výdajovou úrovní a výdajovou úrovní definovanou pravidlem. Za monitorování tohoto pravidla a za stanovení existence odchylky, je odpovědné Ministerstvo financí a nezávislá instituce, což je v tomto případě Národní rozpočtová rada (Evropská komise, 2017). Korekční mechanismus neboli nápravná složka se v tomto případě spouští automaticky a je definována v druhé části zákona (Zákon č. 23/2017 Sb., v § 11).

Kvůli zavedení tohoto pravidla v únoru roku 2017, platilo až pro sestavování rozpočtu na rok 2018. Ze strany Ministerstva financí tak byla i po potřebné korekci stanovena na jeho základě hodnota celkových výdajů sektoru veřejných institucí ve výši 2 132,6 miliard korun a hodnota výdajovyého rámce státního rozpočtu a státních fondů, včetně fondů Evropské unie, ve výši 1 441 miliard korun. Protože celkové výdaje státního rozpočtu a státních fondů dosáhly hodnoty jen 1 400,6, dá se toto pravidlo považovat za splněné (Národní rozpočtová rada, 2019).

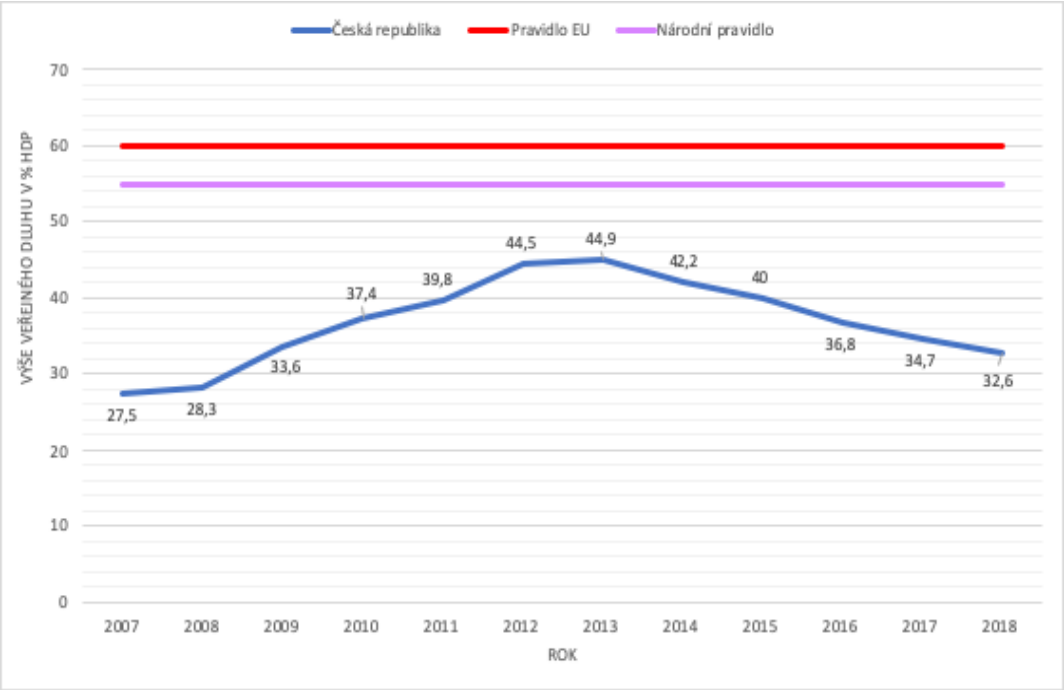
Druhé pravidlo, které bylo zavedeno Zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (č. 23/2017 Sb.) je takzvaná "dluhová brzda". Ta byla v České republice zavedena po vzoru

Švýcarska a Německa (Ministerstvo financí ČR, 2019) a jedná se tak o pravidlo dluhové, definované v druhé části zákona (č. 23/2017 Sb., § 14) takto:

"Činí-li výše dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu nejméně 55 % nominálního hrubého domácího produktu, uplatní se od prvního dne druhého kalendářního měsíce následujícího po dni vyhlášení takto upravené výše dluhu následující opatření vedoucí k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí."

Tato opatření přitom zahrnují především vyžadování schválení vyrovnaných a dlouhodobě udržitelných rozpočtů, a to v případě všech vládních institucí i veřejného sektoru jako takového (Ministerstvo financí ČR, 2019). Za monitorování tohoto pravidla a za stanovení existence odchylky, je v tomto případě odpovědná nezávislá instituce, přičemž i v tomto případě se korekční mechanismus spouští automaticky a jsou předem stanoveny důsledky vzniklé odchylky (Evropská komise, 2017). Z grafu níže je ovšem zřejmé, že Česká republika s plněním tohoto kritéria nemá dlouhodobě žádný problém, což je stejné i v případě fiskálního pravidla, které je zavedeno na úrovni Evropské unie. I když v průběhu času došlo k růstu celkového zadlužení, daří se České republice od roku 2013 zadlužení snižovat.

Graf 7: Vývoj veřejného dluhu v České republice (v % HDP)



Zdroj: (4) Eurostat – veřejný dluh (2019), vlastní zpracování

Jako nezávislý orgán, který je monitorováním a sledováním odchylek pověřen, byla vybrána a vytvořena zákonem č. 23/2017 Sb. tzv. Rada. Tato Rada, neboli též Národní rozpočtová rada, je definována v § 21, odstavci prvním jako *"nezávislý, odborný orgán, který působí v oblasti fiskální a rozpočtové politiky."* Tato Rada kromě sledování dvou výše uvedených rozpočtových pravidel má také za úkol sledovat vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí a předkládá Poslanecké sněmovně zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, která obsahuje hodnocení, jakým způsobem mohou plánované vládní politiky svými přímými dlouhodobými dopady pravděpodobně ovlivnit udržitelnost veřejných financí. Všechny tyto úkoly Radě ukládá právě zmiňovaný zákon č. 23/2017 Sb.. Tato rozpočtová rada je složena ze dvou členů a jednoho předsedy, přičemž právě předseda je volen Poslaneckou sněmovnou na návrh vlády a další dva členové jsou Poslaneckou sněmovnou voleni na návrh Senátu a České národní banky (Národní rozpočtová rada, 2019).

8. FISKÁLNÍ PRAVIDLA NA SLOVENSKU

Na rozdíl od České republiky začalo Slovensko s implementací národních fiskálních pravidel daleko dříve, a to už v roce 2002. První pravidlo, které bylo zavedeno, bylo pravidlo omezující výdaje. Konkrétně šlo o omezení výdajů, které nejsou součástí zákona o státním rozpočtu a tím pádem je možná jejich realizace jen v maximální výši 1 % celkových schválených výdajů v příslušném roce a zároveň se tímto zvýšením nesmí zvýšit schodek rozpočtu. Tímto pravidlem byla také stanovena možnost zvýšení výdajů v dobrých ekonomických časech, a to až o celých 15 %. Toto pravidlo bylo zavedeno zákonem a dohled nad jeho plněním měl nejen nezávislý orgán, ale také vláda a národní parlament. Pokud by došlo k porušení tohoto pravidla, muselo by dojít k přijetí účinného opatření. Toto pravidlo platilo do roku 2011, kdy došlo k jeho novelizaci a poté platilo do roku 2015 (Evropská komise, 2017).

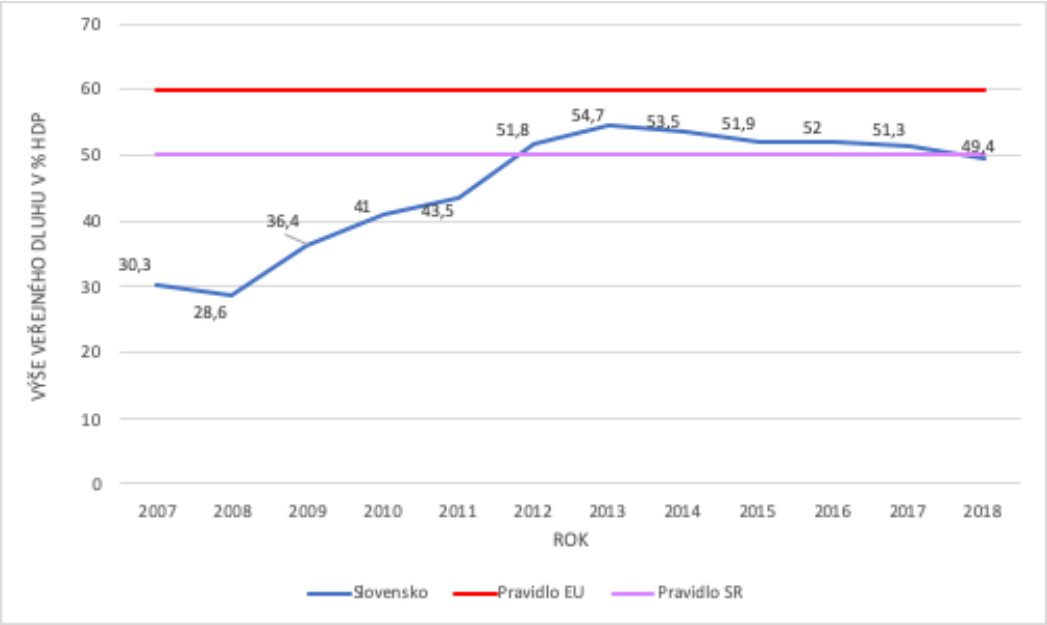
Na Slovensku bylo také zavedeno výdajové pravidlo, které platilo až do roku 2015 a omezovalo neplánované výdaje, což jsou výdaje, které nebyly zahrnuty v zákoně o státním rozpočtu a zároveň pravidlo určilo maximální limit pro růst výdajů, a to ve výši 15 %. Meziročně došlo k porušení tohoto pravidla o růstu výdajů jen mezi lety 2009 a 2010. V dalších letech byl rozpočet vždy plánován s nižším růstem výdajů. Pokud se zaměřím na skutečné výdaje, tak bylo toto pravidlo splněno vždy, až na meziroční nárůst výdajů v letech 2014 a 2015.

K dalšímu rozšíření národních fiskálních pravidel přispěl také zákon z roku 2004 – Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy č. 523/ 2004 Sb., který vešel v platnost 1. ledna 2005. Tímto zákonem bylo zavedeno víceleté rozpočtování, které spojuje střednědobé rozpočtové rámce s každoročním rozpočtováním. Dále zavedl také limity výdajů státního rozpočtu a maximální výši rozpočtového schodku, který je dán každoročně zákonem o státním rozpočtu. Ministerstvu financí zákon také uložil povinnost určování maximálního podílu schodku rozpočtu veřejné správy na HDP a zároveň udělil ministerstvu pravomoc vydávat souhlas s překročením výdajových limitů u jednotlivých kapitol (Melecký, Gubaninová, 2013).

Další pravidlo, které se na Slovensku zavedlo, bylo pravidlo dluhové, které přineslo tzv. dluhovou brzdu a v platnosti je od roku 2012. Bylo zavedeno Ústavním zákonem o rozpočtovej zodpovednosti (č. 493/ 2011 Sb.) a jako limit pro zadlužení byl stanoven poměr veřejného dluhu k HDP, a to hned v několika různých rozmezích, přičemž každé překročení určité hranice s sebou nese jiné opatření. Pokud zadlužení překročí první limit ve výši 50 % HDP, je zahájen postup při nadměrném schodku, který je ovšem jiný při různých úrovních zadlužení. Pokud se zadlužení pohybuje mezi 50 a 53 % HDP, musí ministr financí písemně vysvětlit, proč došlo ke zvýšení veřejného dluhu a zároveň musí navrhnout možnosti řešení, které předkládá Parlamentu čili Národní radě. V případě, že se veřejné zadlužení pohybuje mezi 53 - 55 % HDP, musí vláda předložit Národní radě mechanismy, které povedou ke snížení zadlužení a zároveň dochází ke snížení platů členů vlády na úroveň předešlého roku. Pokud bude úroveň zadlužení ještě vyšší, a to na úrovni mezi 55 - 57 % HDP, musí ministr financí zmrazit 3 % z celkových výdajů a vláda má povinnost předložit takový státní rozpočet, kde výdaje nebudou vyšší, než byly v předchozím roce. Kdyby bylo zadlužení na mezi 57 - 60 % HDP, potom by musel být vypracován takový návrh rozpočtu, aby nebyly potřeba žádné další nové půjčky a aby byl rozpočet vyrovnaný. Tato podmínka vyrovnanosti rozpočtu navíc platí rovněž pro regionální a místní rozpočty. Kdyby nastala situace, že by úroveň zadlužení přesáhla 60 % HDP, musela by vláda požádat Národní radu o vyslovení důvěry (Smetanková a kol., 2017).

V následujícím grafu je znázorněn vývoj veřejného zadlužení na Slovensku v mnou sledovaném období. V grafu jsou zároveň znázorněny dvě hranice, a to hranice veřejného zadlužení na úrovni 60 % HDP, jako limit stanovená Evropskou unií a limit 50 % HDP, což je nejnižší limitní hodnota stanovená národním pravidlem.

Graf 8: Vývoj veřejného dluhu v procentech HDP ve Slovenské republice



Zdroj: (4) Eurostat – veřejný dluh (2019), vlastní zpracování

Stejně jako České republice i Slovensku se podařilo zůstat se svým veřejným zadlužením pod hranicí 60 % HDP, což je také limitní hodnota, kterou si Slovensko samo určilo svým národním fiskálním pravidlem a kde je nápravný postup nejpřísnější. Když se ale podívám na tyto výsledky z pohledu 4 intervalů, tak se Slovensko hned v 6 letech ocitlo v situaci, kdy musel být spuštěn nápravný mechanismus související právě s konkrétním intervalem, ve kterém se zrovna stav zadlužení nacházel. V letech 2012, 2015, 2016 a 2017, se veřejné zadlužení pohybovalo v intervalu mezi 50 - 53 % HDP. Proto muselo ministerstvo financí písemně vysvětlovat, proč k tomuto překročení došlo. V letech 2013 a 2014 se Slovensko pohybovalo dokonce v intervalu o vyšších hodnotách, a to 53–55 % HDP. V tomto intervalu musela vláda předkládat Národní radě mechanismy, které povedou k nápravě a snížení schodku. Jak je zřejmé z grafu, tak po prvním překročení hranice 50 % HDP nedošlo ke snížení tohoto poměru veřejného dluhu, ale naopak veřejný dluh rostl. Vláda poté definovala opatření, která by měla vést k jeho snížení pouze v obecné formě a dále je specifikovala až v návrhu státního rozpočtu (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, 2014).

Jako poslední národní pravidlo bylo na Slovensku zavedeno v roce 2014 tzv. pravidlo vyrovnaného rozpočtu, které bylo nastaveno jako podíl strukturálního schodku na HDP v %. Tento strukturální schodek by měl být podle tohoto pravidla maximálně roven, nebo by měl být nižší než - 0,5 % HDP. V situaci, kdy je veřejný dluh výrazně nižší než 60 % HDP a zároveň

jsou dlouhodobá rizika udržitelnosti veřejných financí nízká, je tato hranice pro strukturální deficit na úrovni 1 % HDP. Toto pravidlo tak bylo zavedeno v souladu se Smlouvou o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii a implementuje jeho zásady do národní legislativy. Vývoj strukturálního salda Slovenské republiky je přitom uveden v tabulce níže. Jde ovšem vidět, že ani v jednom roce, kdy bylo toto pravidlo v platnosti, ho slovenská vláda nesplnila, a dokonce se pohybovala výrazně nad svým stanoveným limitem. Protože v tomto období zároveň nebyl veřejný dluh výrazně nižší, než je úroveň 60 % HDP, znamená to, že strukturální schodek měl být ve výši maximálně 0,5 % HDP.

Tabulka 4: Vývoj strukturálního salda Slovenské republiky

Rok	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Strukturální saldo v % HDP	-2,1	-2,4	-2,3	-1,1	-1,7

Zdroj: ECFIN – cyklicky očištěné saldo veřejných financí (2019), vlastní zpracování

Na dodržování všech platných fiskálních pravidel, dohlíží na Slovensku nejen Ministerstvo financí, ale stejně jako v České republice nezávislý orgán, kterým je rozpočtová rada. Tato rada se jmenuje "*Rada pre Rozpočtovú zodpovednost*" a byla zřízena Ústavním zákonem o rozpočtovej zodpovednosti v roce 2011. Jejím úkolem je nejen dohlížet na plnění fiskálních pravidel, ale také pravidelně vypracovávat zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, vypracovávat stanoviska k legislativním návrhům a další činnosti, které souvisí s monitorováním a hodnocením vývoje hospodaření. Stejně jako ta česká i tato slovenská je tvořena z jednoho předsedy a dvou členů, kteří jsou voleni Národní radou Slovenské republiky (Rada pre Rozpočtovú zodpovednost, 2019).

Kromě výše uvedených pravidel, která byla zavedena na úrovni vládní, bylo na území Slovenska zavedeno také několik lokálních pravidel. Celkem byla na lokální úrovni zavedena 3 pravidla, přičemž jedno z nich prošlo novelizací. Dvě z těchto pravidel byla, a jedno ještě stále je, nastaveno jako pravidlo vyrovnaného rozpočtu a jedno z pravidel bylo zavedeno jako pravidlo dluhové (Evropská komise, 2017).

9. FISKÁLNÍ PRAVIDLA NA MALTĚ

Malta byla podobně jako Česká republika jednou z posledních zemí Evropské unie, která dlouho neměla zavedené žádné národní fiskální pravidlo. To se ale v případě Malty změnilo o pár let dříve než u nás, protože Malta zavedla své dvě národní fiskální pravidla už v roce 2014 a obě jsou v platnosti do dnes. Obě zmíněná pravidla byla zavedena Ústavním zákonem o fiskální odpovědnosti a konkrétně šlo o pravidlo dluhové a pravidlo vyrovnaného rozpočtu. Pravidlo dluhové je i v tomto případě nastaveno jako limit podíl veřejného zadlužení na hrubém domácím produktu a konkrétně ve výši 60 % HDP. Pravidlo vyrovnaného rozpočtu je i v tomto případě orientováno na strukturální saldo, respektive jeho poměr k HDP.

Zákon o rozpočtové odpovědnosti se věnuje fiskálním pravidlům ve své druhé části, kde je v odstavci 9 napsáno, že pokud veřejný dluh přesáhne hranici 60 % hrubého domácího produktu, musí být tento poměr snižován v souladu s nařízením o nadměrném schodku z roku 1997. Dále se v zákoně píše i o pravidlu strukturálního salda, které by mělo být každoročně v rovnováze či v přebytku. Zároveň, pokud je limit střednědobého rozpočtového cíle nižší, může toto saldo dosáhnout hodnoty až -0,5 % HDP v tržních cenách, nebo pokud je veřejný dluh výrazně pod hodnotou 60 % hrubého domácího produktu, může dokonce dosáhnout hodnoty -1 % hrubého domácího produktu.

S plněním dluhového pravidla Malta za dobu jeho účinnosti neměla žádný problém. Přestože bylo ještě v roce 2014 veřejné zadlužení na úrovni 63,4 % HDP, daří se Maltě toto zadlužení každoročně snižovat. V roce 2018 tak byl veřejný dluh na úrovni 45,8 % HDP. V případě druhého pravidla se Maltě podařilo požadavky z něj vyplývající splnit až v roce 2016. Do té doby byl strukturální deficit vyšší, než byla jeho pravidlem stanovená hranice. V roce 2016 se však povedlo dosáhnout vyrovnaného strukturálního salda a od roku 2017 je toto saldo dokonce v přebytku. Přesné hodnoty jsou potom uvedeny v tabulce níže.

Tabulka 5: Vývoj strukturálního salda Malty

Rok	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Strukturální saldo v % HDP	-2,0	-2,6	0,0	2,6	0,8

Zdroj: ECFIN – cyklicky očištěné saldo veřejných financí (2019), vlastní zpracování

Dohledem nad oběma pravidly byla pověřena tzv. Fiskální poradní rada Malty, která byla rovněž zřízena zákonem o rozpočtové odpovědnosti a je jí věnována celá pátá část tohoto zákona. Jejím hlavním úkolem je tak posuzovat a hodnotit, do jaké míry jsou dosahovány cíle fiskální i hospodářské politiky. Má také přispět k větší transparentnosti a srozumitelnosti cílů a účinnosti hospodářské politiky. Zároveň analyzuje a posuzuje fiskální pozici vlády, zda je v souladu s již zmíněným ústavním zákonem, stejně jako analyzuje pravidelné zprávy o rozpočtu. I na Maltě je rada složena ze dvou členů a jednoho předsedy, ale na rozdíl od České republiky a Slovenska jsou zde členové i předseda jmenováni ministrem financí (MFAC, 2019).

10. FISKÁLNÍ PRAVIDLA VE SLOVINSKU

Slovinsko začalo s implementací národních fiskálních pravidel už v roce 2000, přičemž první lokální fiskální pravidlo bylo na Slovinsku zavedeno už v roce 1990. V případě Slovinska je také zajímavé, že i když na národní úrovni zavedli hned 4 fiskální pravidla, bylo zde období, kdy byly v platnosti jen fiskální pravidla s lokální účinností. Konkrétně šlo o roční období – v roce 2012, kdy skončila platnost výdajového pravidla zavedeného na vládní – veřejné úrovni a než bylo nahrazeno pravidlem vyrovnaného rozpočtu. Pro mé zkoumání ovšem tato "pauza" nehraje roli, protože z povahy rozpočtových pravidel by jejich účinnost neměla být tímto výpadkem nějak poznamenána. První fiskální pravidlo na vládní – veřejné úrovni bylo zavedeno v roce 2000 a platilo do roku 2009. Jednalo se o dluhové pravidlo, které bylo nastaveno jako poměr nominálního dluhu v procentech hrubého domácího produktu. Toto první pravidlo bylo ale zavedeno prostřednictvím koaliční dohody, což obecně znamená, že se nejedná o příliš silné fiskální pravidlo. Limitní hranice pro poměr dluhu k hrubému domácímu produktu byla ve výši 40 % HDP. Toto pravidlo mělo platit jak na vládní úrovni, tak i pro nefinanční veřejné subjekty, které jsou klasifikovány mimo vládní sektor (Evropská komise, 2017). Do roku 2009 přitom Slovinsko nemělo s plněním tohoto pravidla žádný problém, protože ještě v roce 2009 byla výše veřejného dluhu v poměru k HDP na úrovni 34,5 % a v předešlých letech byl tento poměr jen pár procentních bodů nad úrovní 20 % HDP.

I další zavedené pravidlo bylo zavedeno prostřednictvím koaliční dohodou, a to v roce 2010 a platilo jen pouhý rok. Jednalo se o výdajové pravidlo, které bylo nastaveno jako stropy nominálních výdajů na rok t, případně až na období t+5 (Evropská komise, 2017). Tyto stropy

jsou nastavovány na základě výpočtu a nominální růst výdajů vládního sektoru se pak rovná aritmetickému průměru nominálního růstu HDP za poslední tři roky, běžný rok a předpověď na další tři roky (Revizijsko poročilo, 2011). Vzhledem k této definici a vzhledem k tomu, že v roce 2011 byly plánované výdaje nižší než v roce 2010, bylo by možné považovat toto pravidlo za splněné. Pokud se ovšem zaměřím na skutečné výdaje, a mělo by přitom platit toto pravidlo, mohly by být skutečné výdaje v roce 2011 nižší, než nakonec byly. Jejich možný meziroční růst by byl jen o 0,07 %.

Mezi lety 2011 a 2013 byly v platnosti ve Slovinsku jen lokální fiskální pravidla. V roce 2013 ale došlo k novelizaci Ústavy a jejího článku č. 148, který se týká rozpočtu. Tato změna stanovila, že příjmy a výdaje státního rozpočtu musí být ve střednědobém horizontu vyrovnené, a to bez půjček, nebo příjmy musí převyšovat výdaje. Tento střednědobý horizont počítá s délou 5 let, což znamená, že na konci tohoto období, by mělo být hospodaření v rovnováze či v přebytku. Tento střednědobý cíl se ovšem splnit Slovinsku nepodařilo, protože v tomto horizontu je výsledný deficit ve výši 4,2 miliard eur.

Zároveň byla novelou zákona o veřejných financích v červnu roku 2009 zřízena Fiskální rada, která je součástí článku 106 tohoto zákona. Tato rada by měla ex-post hodnotit slovinskou fiskální politiku a zároveň hraje poradní roli externího nezávislého expertního orgánu. Fiskální rada také kontroluje plnění posledního fiskálního pravidla, které bylo zavedeno v roce 2015, což je pravidlo, které je v platnosti do dnes a jedná se o pravidlo vyrovnaného rozpočtu zavedeného zákonem o fiskálním pravidlu. Konkrétně je toto pravidlo stanoveno ve druhé části, článku třetím, který se věnuje implementaci střednědobé rovnováhy. Pravidlo je stanoveno jako poměr strukturálního salda v procentech hrubého domácího produktu. Přesněji je nastaveno tak, že strop výdajů veřejné správy v daném roce, ve kterém je úroveň hrubého domácího produktu pod potenciálem, se vypočítá snížením předpokládaného objemu vládních příjmů o prognózu potenciálního HDP vynásobenou faktorem odrážejícím minimální přípustné strukturální saldo státního sektoru, s ohledem na ustanovení ratifikované mezinárodní smlouvy upravující stabilitu, koordinaci a správu v hospodářské a měnové unii (Novelou zákona o veřejných financích, 2009).

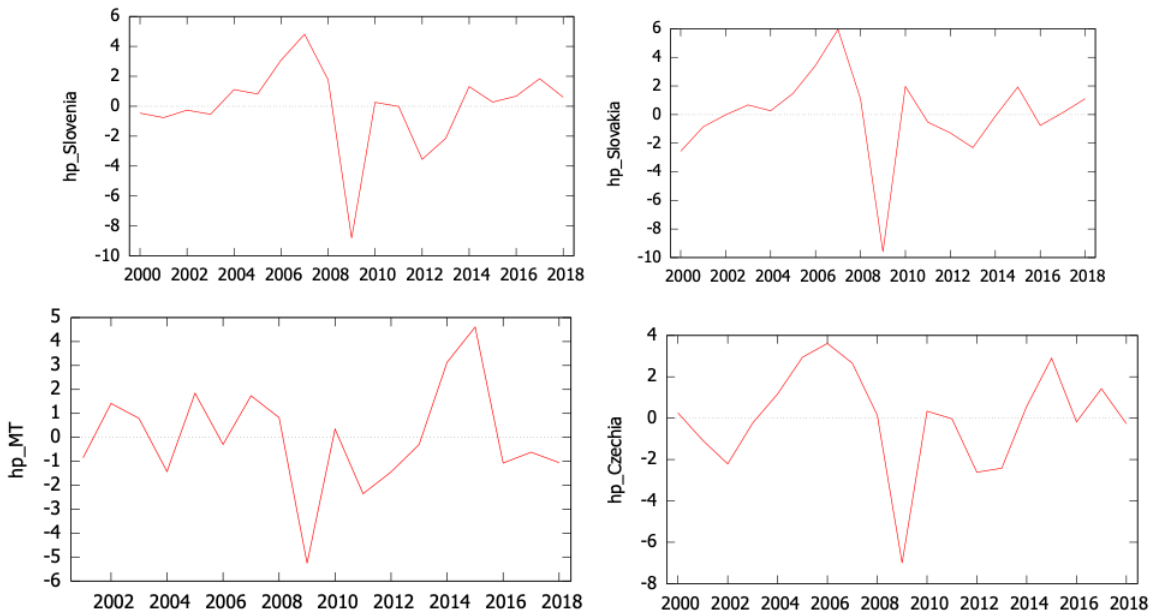
Fiskální rada při vyhodnocování tohoto pravidla pro rok 2016 odhadovala, že Slovinsko fiskální pravidla platná v období, ve kterém Slovinsko dosud nedosáhlo svého střednědobého fiskálního cíle, splnilo. V roce 2017 ale došlo k nesplnění tohoto pravidla, protože výdaje

sektoru vládních institucí v roce 2017 překročily maximální výdaje určené rozpočtovým rámcem, přičemž výdaje státního rozpočtu byly nižší než maximální povolené, což při mírně nižších příjmech vedlo k menšímu schodku, než bylo stanoveno. Za rok 2018 ještě nebyla Fiskální rada schopna vyhodnotit splnění dvou střednědobých rovnovážných podmínek, ovšem jak sama uvádí, výdaje sektoru vládních institucí v roce 2018 překročily maximum, které bylo povoleno rozpočtovým rámcem (Fiskalni svet, 2017, 2018, 2019).

11. HODNOCENÍ HOSPODAŘENÍ VE VYBRANÝCH ZEMÍCH

Pro hodnocení fiskální politiky, respektive pro hodnocení hospodaření ve vybraných zemích v době ekonomického růstu je nejprve důležité podívat se, kdy se ekonomiky nacházely v době expanze a kdy naopak v době recese. To je znázorněno na následujících grafech, přičemž pro mé posouzení je rozhodující období, kdy se křivka nachází nad hodnotou nula, a tedy kdy je ekonomika v kladné produkční mezeře. Záměrně je ovšem období, ve kterém sleduji vývoj hospodářského cyklu delší, než mnou sledované období čili od roku 2007 do roku 2018, a to kvůli problému tzv. koncových bodů u Hodrick-Prescottův filtr (Ahumada, Garegnani, 1999).

Graf 9: Vývoj hospodářského cyklu ve vybraných zemích



Zdroj: (2) Eurostat – hlavní agregáty HDP, vlastní zpracování v softweru Gretl

Z grafu je zřejmé, že všechny vybrané ekonomiky byly zasaženy ekonomickou krizí v roce 2009. V tomto roce totiž všechny shodně vykazují největší zápornou produkční mezeru. Zároveň se až na Maltu ani jedné z vybraných zemí nepodařilo v pokrizovém období dosáhnout stejně velké, či dokonce větší kladné produkční mezery, jako v předkrizovém období, kdy je u České republiky, Slovenska i Slovinska vidět několik let trvající období konjunktury. Rovněž je možné u všech zemí pozorovat opětovný propad ekonomiky, a to v letech 2011 až 2013, kdy všechny země vykázaly zápornou produkční mezeru. Po tomto období ovšem jde vidět opět oživení u všech vybraných ekonomik a růst kladné produkční mezery. Za období ekonomického růstu, kdy nebyly rozpočty ovlivňovány negativním vlivem hospodářského cyklu tak budu v případě České republiky uvažovat tato období: 2007-2008, 2010, 2014-2015 a rok 2017. V případě Slovenska budu uvažovat tato období: 2007-2008, 2010, 2014 a 2017-2018. Pro Slovinsko jsem určila období růstu mezi lety 2007-2008, rok 2010 a období mezi lety 2014-2018. Pro Maltu jsem toto období určila mezi lety 2007-2008, rok 2010 a období mezi lety 2014-2015. Z toho je tedy zřejmé, že Slovinsko bylo zemí, která zažila nejdelší období růstu, kdy nebyly veřejné rozpočty negativně ovlivňovány hospodářským cyklem.

11.1. VEŘEJNÝ DLUH

V následujících grafech jsou vyobrazeny vývoje veřejného zadlužení v procentech hrubého domácího produktu. Zároveň je v grafech znázorněna hranice 60 % hrubého domácího produktu, která je stanovena fiskálním pravidlem na úrovni Evropské unie a růžovou křivkou v grafech jsou potom vyznačeny hranice, které jsou stanoveny národním pravidlem v dané zemi. Jak je z grafů zřejmé, největší problémy nejen s plněním pravidel, ale i s výší celkového zadlužení, mělo a má Slovinsko. To za celou sledovanou dobu dosáhlo nejvyšších hodnot celkového zadlužení ze všech sledovaných zemí. Nejnižších hodnot přitom po celou dobu dosahuje Česká republika, která dosáhla rovněž i nejnižší průměrné hodnoty zadlužení, a to ve výši 36,9 % HDP. Druhé nejnižší průměrné hodnoty dosáhlo Slovensko, a to 45,4 % HDP, na třetím místě je s 56,1 % HDP Slovinsko, přičemž nejvyšší průměrné hodnoty dosáhla Malta s dluhem ve výši 61,6 % HDP.

Všechny sledované země zároveň shodně využily období expanze přicházející v roce 2014 pro snižování svého celkového zadlužení. Od tohoto roku tak nejrychleji klesalo

zadlužení na Maltě, a to průměrně o 4,4 p.b. ročně, dále klesalo nejrychleji zadlužení Slovinsku, a to o průměrně o 3,05 p.b. ročně. Dalo by se tedy říci, že nejrychleji klesalo zadlužení těm zemím, jejichž zadlužení bylo nejvyšší, protože to je právě Slovinsko a Malta, které jako jediné dvě z vybraných zemí překročily i hranici stanovenou Evropskou unií, a tedy zadlužení ve výši 60 % HDP. Nejpomaleji naopak průměrně klesalo zadlužení na Slovensku, kde se průměrný roční pokles pohyboval okolo 1 p.b., a v České republice, jejíž zadlužení klesalo průměrným tempem 2,4 p.b. za rok.

I z těchto důvodů se tedy nedá říci, že by země, které měly v platnosti národní fiskální pravidlo po celou dobu, hospodařily lépe než země, které pravidlo po celou dobu v platnosti neměly, a to i v době ekonomického růstu.

Graf 10: Veřejný dluh vybraných zemí v % HDP

Zdroj: (4) Eurostat – veřejný dluh (2019), vlastní zpracování

11.2. SCHODEK VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ

Z grafu č. 11 je zřejmé, že přebytkového stavu či vyrovnaných veřejných rozpočtů se sledovaným zemím podařilo dosáhnout až v roce 2016, a to jen České republice a Maltě, což bylo zároveň u obou zemí období, kdy vykázaly negativní produkční mezeru. Slovinsku se vyrovnaného rozpočtu podařilo dosáhnout až o rok později, a to v roce 2017, což bylo až 3 roky poté, co byla Slovinskem vykázána kladná produkční mezera, zároveň je ale Slovinsko jediné ze sledovaných zemí, které vykázalo nulové saldo veřejných rozpočtů ještě před krizí v roce 2009. Slovensko je naopak jedinou zemí, které se ani v jednom ze sledovaných roků nepodařilo dosáhnou vyrovnaného či přebytkového rozpočtu, a to ani v době, kdy vykázalo kladnou produkční mezeru.

V době krize také všechny země zaznamenaly značný nárůst deficitů veřejných financí, přičemž v krizovém období okolo roku 2009 dosáhlo nejvyššího deficitu Slovensko, a to ve výši - 8,1 % HDP. Při následném poklesu mezi lety 2011-2013 dosáhlo nejvyššího deficitu Slovinsko. Pokud se na deficit veřejných rozpočtů podívám z pohledu evropského pravidla 3 % deficitu veřejných financí, jde vidět, že nejčastěji tuto hodnotu ve sledovaném období překročilo Slovinsko, které překročilo tuto hodnotu hned v 6 ze sledovaných let a následně Slovensko, které tuto hranici překročilo hned v 5 ze sledovaných let, a tedy z pohledu tohoto ukazatele vykazují země, které mají zavedené fiskální pravidlo po celou dobu v mnou sledovaném období, horší výsledky než země, které pravidla zavedly až ve druhé polovině dekády. To je nicméně zřejmé i v době ekonomického růstu, protože i když došlo ve všech zemích ke zlepšení stavu deficitů veřejných financí, je z grafu zřejmé, že u zemí, které zavedly fiskální pravidlo až v druhé polovině dekády a neměly ho tak platné po celou dobu v mnou sledovaném období, vykazují v době ekonomického růstu lepší výsledky veřejných financí.

Pokud se zaměřím na období, kdy všem sledovaným zemím klesal deficit veřejných financí, čili na období mezi lety 2014 - 2017, dosáhlo největšího rozdílu deficitů veřejných financí Slovinsko, a to o 5,5 p.b.. Druhého nejlepšího výsledku dosáhla Malta, která snížila své deficity o 4,4 p.b. a dosáhla zároveň přebytkového rozpočtu a nejvyššího kladného salda v porovnání s ostatními zeměmi. Česká republika potom dosáhla zlepšení o 3,6 p.b., přičemž se ji rovněž podařilo dosáhnout přebytkového rozpočtu a nejmenšího zlepšení dosáhlo Slovensko, které snížilo svůj deficit o 1,6 p.b.. Kvůli tomu, že Slovensko nedosáhlo ani v jednom ze sledovaných let přebytkového, či vyrovnaného rozpočtu a nevyužilo ani dostatečně

ekonomický růst k většímu zlepšení svých veřejných financí, můžu ho označit z tohoto pohledu jako nejhůř hospodařící.

Graf 11: Schodek veřejných rozpočtů ve vybraných zemích v % HDP

Zdroj: (4) Eurostat – schodek veřejných rozpočtů, vlastní zpracování

11.3. UDRŽITELNOST VLÁDNÍCH FINANCÍ

Jak jsem uvedla v kapitole zabývající se metodikou, pro hodnocení udržitelnosti vládních financí je důležitá tzv. výše zálohy. Pokud je tato záloha kladná, znamená to, že za daných ekonomických podmínek by skutečné deficity měly vést k poklesu celkového zadlužení a hospodaření těchto zemí vzhledem k ekonomickým podmínkám by bylo rovnovážné. V případě, že je ale výše zálohy záporná, znamená to, že hospodaření bylo vzhledem k ekonomickým podmínkám nerovnovážné. V tabulce jsou proto označeny hodnoty, kdy právě nastal tento nerovnovážný stav. Pokud se podívám na výši akumulovaných záloh, které je možné označit jako tzv. saldo, vykazuje nejlepší výsledky Malta, jejíž saldo je jako jediné v

kladných číslech (15,58). Znamená to, že jedině u Malty nepřesahovaly deficity výši zálohy a nevedly tak k nárůstu celkového zadlužení. Druhého nejlepšího výsledku dosáhla Česká republika, a to i přes to, že její saldo bylo v mnou sledovaném období záporné (-11,18). Nejhorších výsledků ovšem dosáhlo Slovinsko (-30,07) a Slovensko (-25,6). I z toho je tedy patrné, že země, které měly fiskální pravidlo v platnosti po celé sledované období, nemůžu označit jako ty, které hospodaří lépe, a to i v době ekonomického růstu.

Tabulka 6: Udržitelnost vládních financí – výše zálohy ve vybraných zemích

ROK / ZEMĚ	Česká republika	Malta	Slovinsko	Slovensko
2007	0,84	0,38	2,46	1,17
2008	-1,24	-2,11	-0,17	-0,89
2009	-7,11	-4,86	-7,67	-10,07
2010	-3,35	-0,01	-3,67	-5,43
2011	-1,99	-1,46	-4,26	-3,27
2012	-4,26	-1,68	-5,43	-3,54
2013	-1,42	0,71	-15,39	-2,08
2014	-0,95	3,71	-3,13	-1,63
2015	1,52	5,16	-0,90	-0,53
2016	1,60	4,07	0,51	-0,87
2017	3,11	6,77	3,62	0,64
2018	2,06	4,90	3,96	0,93

Zdroj: Vlastní výpočty, data z (4) Eurostatu

11.4. MANDATORNÍ A KVAZIMANDATORNÍ VÝDAJE

Dalším hlediskem pro hodnocení hospodaření jsou mandatorní a kvazimandatorní výdaje, respektive jejich podíl na celkových výdajích státního rozpočtu. Ty jsou v následujících grafech uvedeny v komparaci s meziroční procentuální změnou celkových výdajů. Problémovost mandatorních a kvazimandatorních výdajů spočívá především v tom, že je vláda

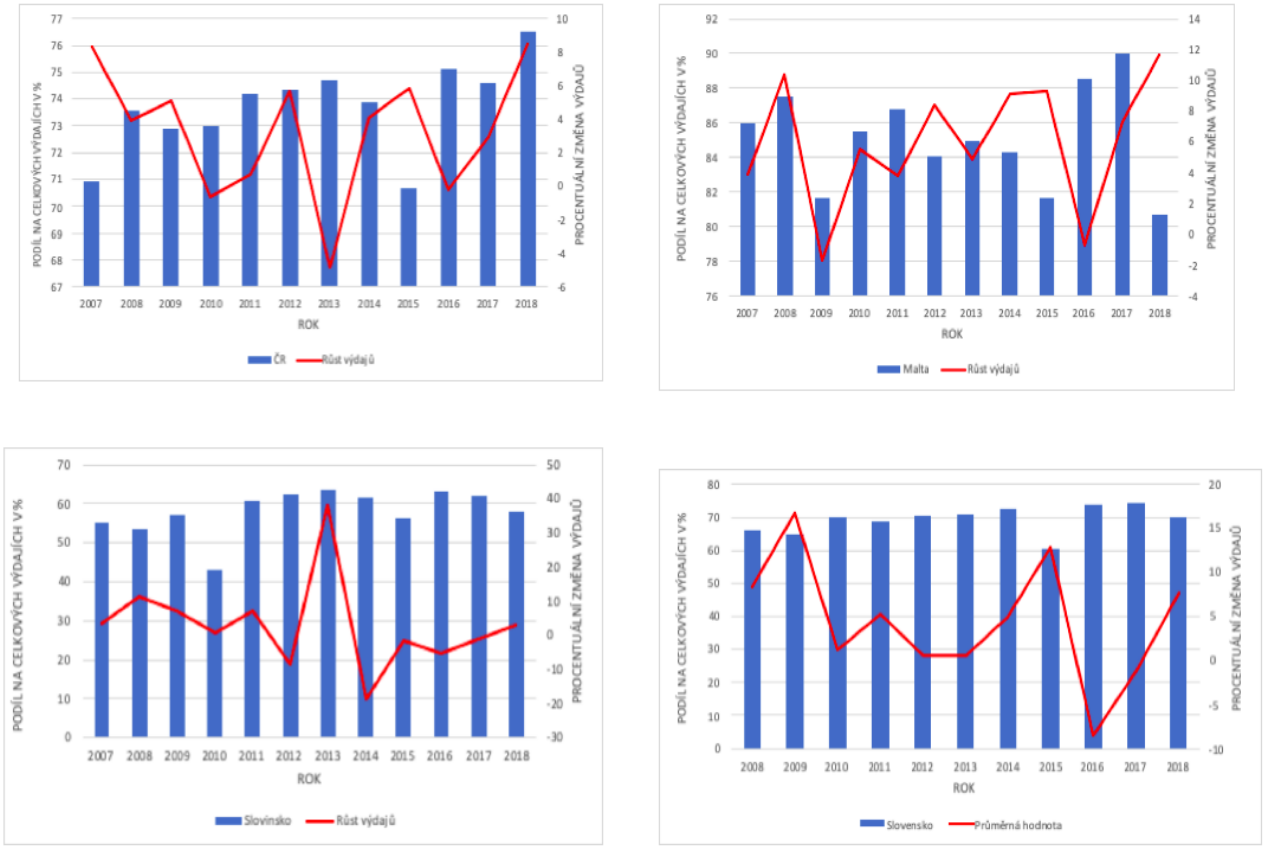
díky jejich povaze nemůže jednoduše snížit podle potřeby. Představují tak značné zatížení pro státní rozpočet, a navíc omezují prostor pro diskreční fiskální politiku. Navíc, jak ukázala i poslední ekonomická krize, vysoké mandatorní a kvazimandatorní výdaje zpomalení ekonomiky jen zesílí (Slaný, 2018).

Nejvyšší byl přitom v mnou sledovaném období podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů na Maltě, kde průměrná hodnota tohoto podílu činila 85,1 % z celkových výdajů, druhý nejvyšší podíl byl potom v České republice, kde se průměrná hodnota tohoto podílu pohybovala na úrovni 73,7 % celkových výdajů. O něco lépe na tom jsou potom země, které měly v platnosti národní fiskální pravidlo, protože tento průměrný podíl na Slovensku byl v mnou sledovaném období na úrovni 69,3 % a ve Slovinsku byl na úrovni 58 % celkových výdajů státního rozpočtu.

Z grafů níže je zároveň u sledovaných zemí patrné, že vývoj mandatorních a kvazimandatorních výdajů skutečně nereflektuje vývoj výdajů celkových, respektive jak vyplývá z jejich definice je na nich zcela nezávislý. Proto v době, kdy meziroční změna v celkových výdajích zmanená jejich pokles, neklesají zároveň i mandatorní a kvazimandatorní výdaje. U všech zemí je tak navíc zřejmé, že ani jedna ze sledovaných zemí nevyužila období ekonomického růstu pro provedení strukturálních změn, které by znamenaly snížení těchto výdajů a vykazují tak stále vysoké podíly těchto výdajů na výdajích celkových. Z těchto důvodů proto nemůžu označit hospodaření zemí, které měly po celou dobu poslední dekády v platnosti národní fiskální pravidlo za lepší, než je hospodaření zemí, které fiskální pravidlo po celou sledovanou dobu v platnosti neměly, což rovněž platí i pro dobu ekonomického růstu.

Zároveň z vývoje růstu celkových výdajů je zřejmé, že ve všech sledovaných zemích je fiskální politiku možné označit spíše za procyklickou. To znamená, že v době ekonomického růstu rostou také výdaje, zatímco v době recese mají výdaje spíše klesající trend. Tento vývoj tak prohlubuje ekonomické cykly, čemuž se právě snaží zabránit i fiskální pravidla.

Graf 12: Podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových výdajích ve vybraných zemích (v %)



Zdroj: Smetáková 2015, vlastní zpracování

11.5. KOMPLEXNÍ VÝSLEDKY HOSPODAŘENÍ VLÁDNÍHO SEKTORU

Pro komplexnější porovnání hospodaření vládního sektoru jsem vybrala několik ukazatelů, a tedy vývoj veřejného zadlužení, podíl státního dluhu, saldo vládního sektoru a vývoj strukturálního salda, vše v procentech HDP. Při porovnání výše veřejného zadlužení a výše státního dluhu je zřejmé, že státní dluh tvoří největší část celkového zadlužení. V případě Slovenska jde dokonce vidět, že je státní dluh vyšší než veřejné zadlužení, což ukazuje na přebytkové hospodaření municipalit. To, že státní dluh tvoří největší podíl celého zadlužení se projevuje také tím, že veřejné zadlužení v podstatě kopíruje vývoj zadlužení státního, a to ve všech vybraných zemích. Pokud se zaměřím jen na vývoj státního dluhu, což je zadlužení, které vykazuje centrální vláda, dosahuje nejlepších průměrných výsledků Česká republika, jejíž průměrná hodnota tohoto zadlužení dosahovala ve sledovaném období výše 33,8 % HDP.

Nejvyšší hodnoty průměrného státního dluhu přitom dosáhla Malta, a to 59,9 % HDP. O něco lépe na tom bylo ve sledovaném období Slovensko, jehož průměrný státní dluh byl ve výši 50 % HDP a Slovinsko, které dosáhlo průměrné hodnoty 47,7 % HDP. I z těchto výsledku vyplývá, že nejlepších výsledků v tomto srovnání dosahuje Česká republika, která neměla v platnosti fiskální pravidlo po celou sledovanou dobu, a to i v době ekonomického růstu.

Při zaměření se na výši strukturálního salda, je z grafu patrné, že i zde je vidět podobný vývoj, jako v případě salda celkového. Za celé sledované období se podařilo jen České republice a Maltě dosáhnout kladného strukturální salda, což se zároveň podařilo oběma zemím v době, kdy dosáhly přebytkových rozpočtů, což je zároveň i období, které je možné označit za období ekonomického růstu. Při porovnání tohoto ukazatele je zároveň vidět, že ve sledovaném období nejnižších hodnot strukturálního salda dosáhly Česká republika a Malta, přičemž daleko nejvyšší deficity strukturálních sald vykázalo Slovensko a Slovinsko, kterému se sice podařilo dosáhnout přebytkového hospodaření, nepodařilo se mu ovšem ani v době ekonomického růstu dosáhnout strukturálního přebytku. To znamená, že Slovinsko a Slovensko se i přes pozitivní ekonomický vývoj stále potýkají se strukturálními problémy svých veřejných rozpočtů.

Graf 13: Vývoj vybraných fiskálních ukazatelů u vybraných zemí

Zdroj: (4) Eurostat – veřejný dluh (2019) , ECFI – cyklicky očištěné saldo veřejného sektoru (2019), IMF – dluh vládního sektoru (2019), vlastní zpracování

11.6. DISKUZE A APLIKACE LAZEAROVA PRAVIDLA

Jak je zřejmé z výše uvedeného hodnocení, nebylo na základě vybraných ukazatelů zjištěno, že by státy, které zavedly národní fiskální pravidlo již před sledovaným obdobím a měly ho tak v platnosti po celou dobu této dekády, vykazovaly lepší výsledky hospodaření než země, které národní fiskální pravidlo po celou sledovanou dobu v platnosti neměly. Tento výsledek byl navíc zjištěn i v době ekonomického růstu, a tedy je možné považovat hypotézu této práce za potvrzenou.

Hlavní příčinou těchto výsledků je dle mého názoru nastavení fiskálních pravidel, které byly v jednotlivých zemích přijaty na národní úrovni. Všechna pravidla, která jsou ve vybraných zemích zavedena totiž vychází z pravidel, které jsou již delší dobu v platnosti na úrovni Evropské unie. Tato pravidla jsou ovšem nastavena jako určitý strop či limit a mají tak statickou povahu. Navíc i z mých výsledků jsou patrné nevýhody nastavení některých fiskálních pravidel, které byly popsány v subkapitole 2.5. Účinky fiskálních pravidel. Například dluhové pravidlo, které bylo zavedeno ve všech sledovaných zemích vyžaduje určitý čas a neposkytuje tak jasné pokyny pro tvůrce politik, což je dáno i tím, že dluh může být ovlivněn řadou proměnných, které jsou zcela mimo kontrolu a dosah vlády.

Zároveň i zde jde vidět komplikovaný koncept pravidla vyrovnaného rozpočtu, které je nastaveno jako podíl strukturálního salda na HDP. Toto pravidlo je nastaveno ve všech případech jako limit strukturálního deficitu, přičemž jen samotný výpočet tohoto ukazatele je značně problematický – existuje několik různých metod, jak strukturální saldo vypočítat a problém nastává už ve chvíli, kdy je potřeba určit výši potenciálního produktu, od kterého se strukturální saldo odvíjí, proto jsou různými mezinárodními organizacemi často vykazovány rozdílné hodnoty tohoto salda. I proto bývá strukturální saldo označováno jako "měkký ukazatel" (Janáčková, 2012).

Jako problematickou vidím také jistou nekonzistentnost v nastavení fiskálních pravidel ve vybraných zemích. V případě Slovenska a Slovinska, kde byly fiskální pravidla v platnosti po celou dobu, byla jednotlivá pravidla často nahrazována či měněna, což samozřejmě jejich dlouhodobý efekt a vliv na hospodaření značně limituje. I proto si myslím, že by k lepšímu hospodaření dopomohlo, kdyby byla pravidla nastavena konzistentně a kdyby jejich nastavení nebylo statické, ale dynamické. V případě, kdy jsou totiž pravidla nastavena staticky jako strop, či limit, který ovšem nereflektuje ekonomický vývoj v dané zemi, mají země často tendenci pohybovat se velice blízko tohoto stropu. Zatímco by se v době ekonomického růstu mohlo

zdát, že se nejedná o značný problém, protože daná země své pravidlo plní, ve chvíli kdy přijde období recese, nemají vlády následně prostor pro potřebnou reakci bez toho, aniž by stanovený limit nepřekročily a jejich stávající pozice se nezhoršila. To je nicméně vidět i na výsledcích sledovaných zemí. Nejsilněji se potom tento efekt projevuje v případě veřejného zadlužení, ale také v případě evropského pravidla deficitu veřejných financí.

Kdyby ovšem bylo pravidlo nastavené jako dynamické a reflektovalo by alespoň částečně ekonomický vývoj, či vývoj ekonomických proměnných dané země, mohlo by přispět k lepšímu hospodaření, a tedy ke snížení ekonomických nerovnováh. Jako nejvhodnější pravidlo, které by zároveň přispělo k větší důvěryhodnosti vládních politik a zároveň mohlo působit proticyklicky, se jeví tzv. Lazearovo pravidlo, o kterém jsem psala již v teoretické části. Jedná se o výdajové pravidlo, které stanovuje výdajový limit takto: *"Výdaje za daný rok by měly vzrůst pouze o hodnotu průměrné inflace za předchozí tři roky zmenšenou o jeden procentní bod. Pravidlo by se pak mělo uplatnit vždy, když se výdaje k poměru k hrubému domácímu produktu dostanou nad hodnotu dlouhodobého poměru vládních příjmů k HDP"* (Lazear, 2015). Oním dynamickým prvkem je zde míra inflace a rovnice tohoto pravidla vypadá následovně:

$$\Delta\ Gt = ((\Pi t\text{-}3 + \Pi t\text{-}2 + \Pi t\text{-}1) / 3) - 1$$

$\Delta\ G$ = *růst výdajů,* Π = *inflace*

Abych byla schopna otestovat, zda skutečně Lazearovo pravidlo povede ke zlepšení hospodaření, musím si nejprve určit hodnotu dlouhodobého poměru vládních výdajů k HDP. Pro tyto účely proto použiji průměrnou hodnotu podílu příjmů na HDP mezi lety 1995 až 2007. Podle této podmínky jsou pak v tabulce níže označeny roky, ve kterých byla tato dlouhodobá hodnota vládních příjmů překročena, což je také rozhodující pro použití tohoto pravidla. Pro Českou republiku je přitom tento dlouhodobý poměr vládních příjmů k HDP roven 39,1 % HDP, pro Maltu 39,2 % HDP, pro Slovensko 42,2 % HDP a pro Slovinsko je tato hodnota ve výši 42,2 % HDP.

Tabulka 7: Vývoj poměru výdajů k HDP ve vybraných zemích (v %)

ROK	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Česká republika	40,4	40,6	44,2	43,5	43,0	44,5	42,6	42,4	41,7	39,5	38,9	40,7
Malta	41,1	42,6	41,9	41,1	41,2	42,7	41,9	41,1	39,5	36,5	35,9	36,7
Slovinsko	43,4	45,1	49,4	50,2	50,9	49,4	60,3	50,8	48,7	46,2	44,1	43,5
Slovensko	36,4	37,0	44,4	42,2	41,4	41,0	42,3	43,3	45,8	42,7	41,5	41,8

Zdroj: (5) Eurostat – vládní příjmy a výdaje (2019), vlastní zpracování

Pro potřeby modelace výdajů při uplatňování Lazearova pravidla budu uvažovat, že v době, kdy není splněna podmínka pro uplatnění tohoto pravidla, by výdaje rostly stejným tempem, jako skutečně rostly. V následující tabulce je tak uveden vývoj růstu skutečných výdajů v porovnání s růstem výdajů při uplatnění Lazearova pravidla.

Tabulka 8: Lazearovo pravidlo ve vybraných zemích (v %)

	ČESKÁ REPUBLIKA		MALTA		SLOVINSKO		SLOVENSKO	
ROK	Bez pravidla	S pravidlem	Bez pravidla	S pravidlem	Bez pravidla	S pravidlem	Bez pravidla	S pravidlem
2007	8,3	1,1	3,9	1,6	3,5	3,5	1,1	1,1
2008	3,9	1,2	10,4	0,9	11,1	11,1	8,3	8,3
2009	5,1	2,8	-1,7	1,7	7,2	2,9	16,7	2,4
2010	-0,65	2,3	5,5	1,4	0,9	2,3	1,2	1,2
2011	0,7	1,7	3,8	1,8	7,4	1,8	5,2	5,2
2012	5,7	0,3	8,4	1,1	-8,7	-8,7	0,6	0,6
2013	-4,9	1,3	4,9	1,6	38,2	1,3	0,5	1,8
2014	4,1	1,4	9,1	1,2	-18,7	1,3	4,98	2,1
2015	5,8	0,8	9,3	0,7	-1,4	0,7	12,9	0,7
2016	-0,2	-0,3	-0,7	-0,7	-5,3	-5,3	-8,6	-0,6
2017	2,9	2,9	7,3	7,3	-1,1	-1,1	-1,3	-1,3
2018	8,5	0,1	11,7	11,7	3,2	3,2	7,6	7,6

Zdroj: Vlastní výpočty, vstupní data (5) Eurostatu – vládní příjmy a výdaje (2019)

Poznámka: Skutečná meziroční změna výdajů a změna výdajů při uplatnění Lazearova pravidla

Na následujících grafech je potom vidět, jak by tato změna růstu výdajů ovlivnila vývoj salda veřejného sektoru ve sledovaných zemích. Toto saldo je vypočteno za předpokladu nezměněné výše příjmů a je tedy zřejmé, že by u všech zemí zavedení Lazearova pravidla znamenalo v mnou sledovaném období zlepšení hospodaření a snížení deficitů veřejných financí. Zároveň by všechny země dosáhly v období, kdy vykázaly kladnou produkční mezeru, přebytkových rozpočtů a rovněž by těchto přebytkových rozpočtů dosáhly i v době, kdy vykázaly ve druhé polovině dekády produkční mezeru zápornou.

Graf 14: Saldo veřejných rozpočtů ve vybraných zemích v % HDP při platnosti Lazearova pravidla

Zdroj: (4) Eurostat – saldo veřejných rozpočtů (2019), vlastní výpočty a zpracování

Lepších výsledků by také země dosáhly v případě veřejného zadlužení, což jsem zjistila díky projekci veřejného zadlužení. Při projekci dluhu jsem abstrahovala od jiných vlivů, které veřejné zadlužení ovlivňují a pro zjednodušení jsem tedy jako jedinou změnu zadlužení považovala vývoj salda hospodaření veřejného sektoru. Pro každý rok jsem tak vypočítala dluh veřejného sektoru podle rovnice:

Dt+1= Dt + saldo hospodaření veřejného sektoru v čase t+1

Projekce zadlužení při platnosti Lazearova pravidla je znázorněna v následujících grafech, přičemž jak jde vidět, došlo by nejen k obecnému snížení zadlužení, ale v případě Malty by dokonce zadlužení bylo záporné a v případě České republiky by se veřejné zadlužení blížilo k nule.

Graf 15: Projekce veřejného dluhu vybraných zemí v % HDP při uplatnění Lazearova pravidla

Zdroj: (4) Eurostat – veřejný dluh (2019), vlastní výpočty a zpracování

Z výše uvedených výsledků je patrné, že pokud by mnou sledované země zavedly na začátku mnou sledovaného období národní fiskální pravidlo podle ekonoma Edwarda Lazeara, hospodařily by tyto země výrazně lépe, než ve skutečnosti hospodařily. Ukázalo se tak, že skutečně platí, že pokud by země zaváděly vlastní národní pravidla, která by byla dynamická, zlepšilo by to stav jejich veřejných financí a měly by tak zároveň větší operativní prostor při řešení ekonomických krizí.

ZÁVĚR

Diplomová práce se zabývá účinností fiskálních pravidel ve vybraných zemích v době ekonomického růstu poslední dekády. To, že jsou fiskální pravidla a jejich zavádění, popřípadě nastavení, stále aktuálním tématem je patrné nejen z množství fiskálních pravidel, která jsou a byla zaváděna na úrovni jednotlivých států, ale též se ukázalo, že vzhledem k řadě novelizací a změn, kterými prošla fiskální pravidla na úrovni Evropské unie, je jejich konkrétní a účinné nastavení tématem i na mezinárodní úrovni. Přínosem této práce je především ono hodnocení účinnosti na základě vybraných výsledků hospodaření sledovaných zemí v době ekonomického růstu. V tomto směru spatřuji v dosud publikovaných analýzách mezeru, kterou by mohla pomoct vyplnit právě tato diplomová práce. Na rozdíl od stávajících studií se totiž nevěnuje jen hodnocení fiskálních pravidel, ale je zde provedena komparace mezi zeměmi s fiskálními pravidly a zeměmi, které je po celou sledovanou dobu implementovány neměly v kontextu ekonomické konjunktury.

Teoretická část měla čtenáři poskytnout úvod do problematiky fiskálních pravidel, přičemž na začátku byly diskutovány také vybrané cíle fiskální politiky. Ty, které mají s fiskálními pravidly největší spojitost jsou cíle zajištění stability veřejných financí, makroekonomické rovnováhy a také cíl fiskální udržitelnosti. K plnění všech těchto cílů, jak je zřejmé z další kapitoly teoretické části, mohou fiskální pravidla významně napomoci. Fiskální pravidla přitom mohou být nastavena různě a každý druh tohoto pravidla je tak zaměřen na omezení jiné proměnné. Z nastavení oněch fiskálních pravidel přitom plynou také jejich teoretické výhody a nevýhody, které většinou spočívají právě ve schopnosti pravidla přispět ke stabilizaci veřejných financí či k možnosti skutečného omezení diskrečních zásahů do ekonomiky. Pokud by ovšem fiskální pravidla byla skutečně nastavena vhodným způsobem, mohou nejen omezit, ale dokonce úplně odstranit dopad politického cyklu a populistických krátkodobých politik založených na chronickém zadlužování státu. Právě vlivem politického a ekonomického cyklu na veřejné rozpočty jsem se zabývala v poslední kapitole teoretické části. Vzhledem k tomu, že fiskální politiku má ve svých rukou vláda, je její rozhodování ovlivněno politickým smýšlením jejich členů, což má v konečném důsledku také dopad na veřejné rozpočty. Navíc, politici jsou do svých funkcí dosazováni prostřednictvím voleb, což může mít za následek potřebu ovlivnit úsudek voliče právě prostřednictvím prováděných politik. Aby k takovému chování vlády nedocházelo, mohou ho omezit vhodně nastavená fiskální pravidla.

V první kapitole praktické části jsem se věnovala fiskálním pravidlům, která byla implementována na úrovni Evropské unie a jejich přesným nastavením a legislativním ukotvením. I přesto, že s nastavením fiskálních pravidel začala Evropská unie poměrně brzy, první pravidla přinesla Maastrichtská smlouva v roce 1992, nepodařilo se ani po četných změnách a zpřísňování docílit toho, aby byla všechna pravidla bez problémů dodržována všemi členskými státy. Za problematické v tomto směru považuji také to, že tato pravidla byla porušována a překračována již pár let po jejich zavedení (exemplárním případem je třeba Španělsko či Francie) a neplnily je ani některé země, které měly do Evropské unie teprve přistoupit (viz. Maďarsko či Polsko). Navíc je diskutabilní, zda všemožné změny a novelizace přispěly v případě těchto pravidel spíše k jejich posílení, nebo šly naopak proti jednomu z nejdůležitějších principů fiskálních pravidel, a tedy jejich stálosti. V další kapitole jsem se zaměřila na nastavení fiskálních pravidel v členských státech Evropské unie, přičemž jak je z kapitoly zřejmé, bylo jich od roku 2007 zavedeno stovky na různých úrovních státní správy. Je také zřejmé, že fiskální pravidla na národní úrovni byla zavedena ve všech členských zemích, přičemž některé je zaváděly už v devadesátých letech minulého století, zatímco některé začaly s implementací až v období po ekonomické krizi v roce 2009. Bylo ovšem také několik zemí, které s implementací fiskálních pravidel počkaly ještě déle a začaly s ní až v roce 2014, či později.

Na tyto kapitoly navazuje kapitola zabývající se metodikou analýzy, kde popisuji postupy, které jsou uplatňovány při hodnocení hospodaření vybraných zemí, jejichž výběr je zde rovněž popsán. Pro srovnání zemí, které měly fiskální pravidlo platné po celou dobu sledovaného období se zeměmi, které fiskální pravidlo po celou dobu sledovaného období zavedené neměly, jsem vybrala Českou republiku, Slovensko, Slovinsko a Maltu. U všech těchto zemí se následně věnuji přesnému nastavení národních fiskálních pravidel, analýze jejich plnění a také analýze vybraných ukazatelů, kterými jsou výše veřejného zadlužení v procentech hrubého domácího produktu, saldo veřejných financí v procentech hrubého domácího produktu, mandatorní i kvazimandatorní výdaje a růst celkových výdajů, udržitelnost veřejných financí a vybrané ukazatele hospodaření vládního sektoru, kde je součástí ukazatele také výše strukturálního salda.

Při podrobnější analýze národních fiskálních pravidel vyšlo najevo, že se země inspirovaly především pravidly, která jsou nastavena na evropské úrovni, a tak jsou u sledovaných zemí zavedena jak pravidla dluhová, nastavená jako poměr výše zadlužení k HDP, tak pravidla vyrovnaného rozpočtového salda, nastavená jako poměr strukturálního deficitu k HDP. Zároveň byl u všech sledovaných zemí zřízen stejný nezávislý orgán, který nad

dodržováním pravidel dohlíží, a to konkrétně rozpočtová rada, která je zároveň ve všech sledovaných zemích složena stejně. Rozdíly však vykazují sledované země v případě zákonů, kterými byla tato rada zřízena (například na Slovensku se jednalo o zákon ústavní), stejně jako v případě zákonů, kterými byla implementována fiskální pravidla.

Poslední kapitola představuje stěžejní část celé diplomové práce, a to analýzu vybraných ukazatelů a hodnocení hospodaření vybraných zemí. Jak je zřejmé z hodnocení, které je uvedeno v této kapitole, není možné označit hospodaření vybraných zemí s fiskálním pravidlem v době ekonomického růstu za lepší než hospodaření zemí, které neměly fiskální pravidlo v platnosti po celou sledovanou dobu. Tím byl také naplněn cíl mé diplomové práce, kterým bylo zjistit, zda země, které měly v poslední dekádě platné své národní fiskální pravidlo po celou dobu, hospodaří v době ekonomického růstu lépe než země, které fiskální pravidlo zavedené neměly, nebo ho neměly v platnosti po celou dobu sledované dekády a byla tak zároveň potvrzena i testovaná hypotéza. Toto tvrzení je podloženo tím, že Slovinsko a Slovensko, což jsou země, které měly fiskální pravidla zavedená ještě před začátkem sledovaného období, vykazují ve vybraných ukazatelích v době ekonomického růstu buď stejné, či dokonce horší výsledky svého hospodaření, přičemž jsou dokonce ukazatele, u kterých vykazuje nejlepší výsledky Česká republika, která byla však poslední zemí v celé Evropské unii, která zavedla své vlastní národní pravidlo.

V souvislosti s tímto výsledkem vyvstala otázka, jaké fiskální pravidlo by u vybraných zemí skutečně k lepšímu hospodaření vedlo. Vzhledem k problémům sledovaných zemí, což bylo všeobecně vysoké veřejné zadlužení (výjimkou byla jen Česká republika) a deficitní rozpočty, jsem vybrala pro aplikaci na datech vybraných zemí výdajové pravidlo ekonoma Lazeara, jehož hlavním cílem je právě omezení zadlužení a omezení vysokých rozpočtových deficitů. Z výsledků, které by při implementaci tohoto pravidla do národní legislativy vykázaly sledované země, je zřejmé, že by toto pravidlo vedlo k všeobecnému zlepšení vybraných ukazatelů, a země by tak hospodařily lépe. Zároveň by toto jasně definované pravidlo přispělo k větší transparentnosti vládních politik a ke stabilizaci veřejných rozpočtů. Výhodou tohoto pravidla je také jeho jednoduchost a jeho navázání na inflaci představuje jasně definované podmínky. Ze všech těchto důvodů se tedy Lazearovo pravidlo jeví jako nejúčinnější fiskální pravidlo ze všech podrobněji sledovaných v této práci.

Z práce vyplývají pro praktickou hospodářskou politiku některá doporučení. Jednak by státy na své národní úrovni měly implementovat jasněji definovaná pravidla, která budou v platnosti po dostatečně dlouhou dobu. Složitost pravidla neznamená jeho přesnost, ale naopak je složitěji kontrolovatelné a neposkytuje dostatečnou transparentnost. Jako klíčové se ukazuje

předpoklad časové stability pravidla. tj. aby nebyla pravidla v průběhu času měněna, ale aby byla ve své definici stálá a byla jim zároveň věnována dostatečná pozornost ještě před jejich implementací. Za pozornost by jistě stálo podívat se na výsledky hospodaření i dalších členských států Evropské unie a jejich důslednost v plnění vlastních fiskálních pravidel. Na toto zkoumání však už v této diplomové práci již nebyl prostor.

Seznam grafů

Graf 1: Druhy fiskálních pravidel v členských zemí EU 41
Graf 2: Druhy fiskálních pravidel v jednotlivých zemích EU 41
Graf 3: Fiskální pravidla v členských zemích EU podle úrovně 42
Graf 4: Inflace ve vybraných zemích v letech 2007 - 2018 (v %) 45
Graf 5: Růst HDP ve stálých cenách (v %) 45
Graf 6: Úroková sazba 10 letých státních dluhopisů (v %) 46
Graf 7: Vývoj veřejného dluhu v České republice (v % HDP) 51
Graf 8: Vývoj veřejného dluhu v procentech HDP ve Slovenské republice 54
Graf 9: Vývoj hospodářského cyklu ve vybraných zemích 59
Graf 10: Veřejný dluh vybraných zemí v % HDP 61
Graf 11: Schodek veřejných rozpočtů ve vybraných zemích v % HDP 63
Graf 12: Podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových výdajích ve vybraných zemích (v %) 66
Graf 13: Vývoj vybraných fiskálních ukazatelů u vybraných zemí 67
Graf 14: Saldo veřejných rozpočtů ve vybraných zemích v % HDP při platnosti Lazearova pravidla 72
Graf 15: Projekce veřejného dluhu vybraných zemí v % HDP při uplatnění Lazearova pravidla 73

Seznam tabulek

Tabulka 1: FRSI pro fiskální pravidla v České republice 23
Tabulka 2: Plnění pravidla schodku veřejných financí 37
Tabulka 3: Plnění pravidla poměru veřejného dluhu 39
Tabulka 4: Vývoj strukturálního salda Slovenské republiky 55
Tabulka 5: Vývoj strukturálního salda Malty 56
Tabulka 6: Udržitelnost vládních financí – výše zálohy ve vybraných zemích 64
Tabulka 7: Vývoj poměru výdajů k HDP ve vybraných zemích (v %) 70
Tabulka 8: Lazearovo pravidlo ve vybraných zemích (v %) 71
Tabulka 9: Mandatorní a kvazimandatorní výdaje na Slovensku v tis. euro 88
Tabulka 10: Mandatorní a kvazimandatorní výdaje ve Slovinsku v eurech 88
Tabulka 11: Mandatorní a kvazimandatorní výdaje na Maltě v tis. euro 89

Seznam schémat

Schéma 1: Kritéria pro výpočet FRSI 20
Schéma 2: Bodové hodnocení fiskálních pravidel podle Evropské komise 21

Seznam literatury a dalších pramenů

AHUMADA, Hildegart a María Lorena GAREGNANI. Hodrick-Prescott Filter in Practice. *ITDT- UTDT- UNLP*. 1999, 25. Dostupné z: https://pdfs.semanticscholar.org/3860/ba5166b6fca4a0e06d2f55479482c89b627e.pdf

ALESINA, Alberto. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. *The National Bureau of Economic Research*. 2010, 34.

ALESINA, Alberto, Filipe R. CAMPANTE a Guido TABELLINI. why is fiscal policy often procyclical?. *Journal of the European Economic Association*. 2008, , 33. DOI: 10.2139/ssrn.780225.

ALT, James E. a David Dreyer LASSEN. Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries. *American Journal of Political Science*. 2006, 50(3), 530–550.

ALVAREZ, Fernando, Patrick J. KEHOE a Pablo NEUMEYER. The Time Consistency of Monetary and Fiscal Policies. Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department. 2002, (Working Paper 616), 37.

BOVA, Elva, Nathalie CARCENAC a Martine GUERGUIL. Fiscal rules and the procyclality of fiscal policy in the developing world. *IMF-World Bank Conference on Fiscal Policy, Equity and Long-Term Growth in Developing Countries*. 2013, , 21.

BURNSIDE, Craig. *Fiscal sustainability in theory and practice: a handbook*. Washington, D.C.: World Bank, c2005. ISBN 978-0-8213-5874-0.

CALVO, Guillermo A. On the Time Consistency of Optimal Policy in a Monetary Economy. *Econometrica*. 1978, 46(6), 1411-1428.

COLLIGNON, Stefan. The End of the Stability and Growth Pact? *International Economics and Economic Policy*. 2004, , 15-19. Dostupné z: https://link.springer.com/article/10.1007/s10368-004-0009-6

ČNB. *Nejistoty ohledně výpočtu potenciálního produktu*. 2010. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/zpravy-o-inflaci/tematicke-prilohy-a-boxy/Nejistoty-ohledne-vypoctu-potencialniho-produktu/

DRAZEN, Allan. Fiscal Rules From A Political Economy Perspective. *IMF-World Bank Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies*. 2002, , 29.

DROBISZOVÁ, Agata a Zuzana MACHOVÁ. *POLITICKÁ EKONOMIE*. VŠB Technická univerzita Ostrava, 2015, 3, 17. Dostupné na: https://dspace.vsb.cz › handle

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

ECFIN. Annual macroeconomic database. Cyclical Adjustment of Public Finance Variables. Citováno: 25. listopadu 2019. Dostupné z: https://data.europa.eu/euodp/cs/data/dataset/ameco/resource/1209edc3-83da-4988-92e4-7574b1c2ff5a

(1) EUROSTAT. Databáze. Ceny. Harmonizovaný index spotřebních cen. HICP - míra inflace. Aktualizováno 16.10.2019. Citováno 8. listopadu 2019. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00118/default/table?lang=en

(2) EUROSTAT. Databáze. Ekonomika a finance. Národní účty. Roční národní účty. Hlavní agregáty HDP. Aktualizováno 1.8.2019. Citováno 8. listopadu 2019. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en

(3) EUROSTAT. Databáze. Ekonomika a finance. Úrokové míry. Dlouhodobá úroková míra. Řada konvergenčních kritérií EMU - roční údaje. Aktualizováno 1.8.2019. Citováno 8. listopadu 2019. Dostupné z: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=irt_lt_mcby_a&lang=en

(4) EUROSTAT. Databáze. Ekonomika a finance. Vládní statistika. Roční data. Vládní deficit a dluh. Citováno 8. listopadu 2019. Dostupné z: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10dd_edpt1&lang=en

(5) EUROSTAT. Databáze. Ekonomika a finance. Vládní statistika. Roční data. Vládní příjmy a výdaje. Citováno 8. listopadu 2019. Dostupné z: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_main&lang=en

EVROPSKÁ KOMISE. Fiscal rules database 2017. (aktualizovaná 14. května 2019). Citováno 20. 10. 2019. Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en

EVROPSKÁ KOMISE. What are numerical fiscal rules. Citováno 4. 10. 2019. Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en.

FATÁS, Antonio a Ilian MIHOV. The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion. *The Quarterly Journal of Economics*. 2003, **118**(4), 1419-1447.

FATÁS, Antonio a Ilian MIHOV. Fiscal Policy and Business Cycles: An Empirical Investigation. *INSEAD and CEPR*. 2011, 37.

FISKALNI SVET. *Ocena skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2018*. 2019. Citováno 23.11.2019. Dostupné z: http://www.fs-rs.si/publikacije/ocene-spostovanja-fiskalnih-pravil/

FISKALNI SVET. *Ocena skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2017*. 2018. Citováno 23.11.2019. Dostupné z: http://www.fs-rs.si/publikacije/ocene-spostovanja-fiskalnih-pravil/

FISKALNI SVET. *Ocena skladnosti izvršenih proračunov sektorja država s fiskalnimi pravili v letu 2016*. 2017. Citováno 23.11.2019. Dostupné z: http://www.fs-rs.si/publikacije/ocene-spostovanja-fiskalnih-pravil/

FRIEDMAN, Milton. A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability. *The American Economic Review*, 1948, roč. 38, č. 3, s. 245–264.

HAAN, Jakob de. Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence. *Public Choice*. The University of Chicago Press for The Booth School of Business, 2001, , 20.

HODRICK, Robert J. a Edward C. PRESCOTT. Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation. *Journal of Money, Credit and Banking*. 1997, **29**(1), 1-16. Dostupné z: https://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/REST_a_00523?journalCode=rest

HOU, Yilin. Budgeting for Fiscal Stability over the Business Cycle: A Countercyclical Fiscal Policy and the Multiyear Perspective on Budgeting. *Public Administration Review*. 2006, 66(5), 730-741.

ILZETZKI, Ethan a Carlos A. VEGH. PROCYCLICAL FISCAL POLICY IN DEVELOPING COUNTRIES: TRUTH OR FICTION?. *NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH*. 2008, (14191), 31.

IMF. Datasets. Global Debt Database. Public debt. Central Government Debt. Citováno: 23. listopadu 2019. Dostupné z: https://www.imf.org/external/datamapper/CG_DEBT_GDP@GDD/CHN/FRA/DEU/ITA/JPN/GBR/USA

JANÁČKOVÁ, Stanislava. Evropská komise - spravedlivý arbitr? *Strukturální schodek rozpočtu: Měkký ukazatel k tvrdým trestům?*. Centrum pro ekonomiku a politiku, Praha, 2012, (97).

KALCKREUTH, Ulf von - WOLFF, Guntram. *Testing for contemporary fiscal policy discretion with real time data*. Frankfurt am Main: Dt. Bundesbank, 2007, 25 s. ISBN 978-386-5583-376.

KLAUS, Václav. *Česká republika na rozcestí: čas rozhodnutí*. Praha: Fragment, 2013. ISBN 978-80-253-2023-5.

KLIKOVÁ, Christiana a Igor KOTLÁN. *Hospodářská politika*. 3. vyd. Ostrava: Institut vzdělávání Sokrates, 2012. ISBN 978-80-86572-76-5.

KOPITS, George a Steven A. SYMANSKY. *Fiscal policy rules*. Washington, DC: International Monetary Fund, 1998. Occasional paper (International Monetary Fund), no. 162. ISBN 1557757046.

Malta Fiscal Advisory Council. Council members. Citováno: 20.11. 2019. Dostupné z: https://mfac.org.mt/about-mfac/council-members/

MANKIW, N. Gregory. *Macroeconomics*. 5th ed. New York, NY: Worth Publishers, c2003. ISBN 0-7167-5237-9.

MARNEFFE, Wim, Bas Van AARLE, Wouter Van Der WIELEN a Lode VEREECK. The Impact of Fiscal Rules on Public Finances: Theory and Empirical Evidence for the Euro Area. *CESIFO WORKING PAPER*. 2010, (3303), 26.

MELECKÝ, Aleš a Markéta GUBANIOVÁ. Fiskální pravidla v zemích Visegrádské čtyřky. *Ekonomický časopis*. 2013, 61(5), 437 – 452.

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. ČR již zavedla dluhovou brzdu do svého právního systému. *Oddělení 7401 - Komunikace s médii*. 21. 5. 2019. Citováno 10.11. 2019. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2019/cr-jiz-zavedla-dluhovou-brzdu-do-sveho-p-35236

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. Státní rozpočet v kostce 2014-2018. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce

Ministry for Finance. The Budget (2007-2018). Financial Estimates (2007-2018). Dostupné z: https://mfin.gov.mt/en/The-Budget/Pages/default.aspx

Ministerstvo finacií Slovenskej republiky. Financie. Inštitút finančnej politiky. Ekonomické štatistiky. Fiškálne indikátory. Citováno 18.11.2019. Dostupné z: https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/ekonomicke-statistiky/fiskalne-indikatory/

NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA. *Členové národní rozpočtové rady*. Citováno 20.11. 2019. Dostupné z: https://unrr.cz/clenove-narodni-rozpoctove-rady/

NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA. *Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2018*. 2019. Dostupné z: https://unrr.cz/wp-content/uploads/2019/09/Zpráva-o-plněn%C3%AD-pravidel-rozpočtovéodpovědnosti-za-rok-2018_A.pdf

PIKHART, Zdeněk. *MOŽNOSTI HODNOCENÍ FISKÁLNÍ POZICE A STABILIZAČNÍ FISKÁLNÍ POLITIKA*. Ministerstvo financí ČR, 2013, 19. Dostupné na: www.vse.cz › polek › download

PUSCH, Toralf a Ansgar RANNENBERG. Fiscal Spending Multiplier Calculations based on Input-Output Tables–with an Application to EU Members. *Working Paper*. 2011, , 1-17. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/228634830_Fiscal_Spending_Multiplier_Calculations_based_on_Input-Output_Tables-with_an_Application_to_EU_Members

Rada pre Rozpočtovú zodpovednost. Kto sme. Citováno: 20.11. 2019. Dostupné z: https://www.rozpoctovarada.sk/svk/rozpocet/109/kto-sme

RADA PRE ROZPOČTOVÚ ZODPOVEDNOST. *Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozp. zodpovednosti a transparentnosti*. 2014. Dostupné z:

https://www.rozpoctovarada.sk/svk/rozpocet/248/sprava-o-hodnoteni-plnenia-pravidiel-rozp-zodp-a-transp-082014

RADA PRE ROZPOČTOVÚ ZODPOVEDNOST. Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií. 2014. Dostupné z: https://www.rozpoctovarada.sk/svk/rozpocet/237/sprava-o-dlhodobej-udrzatelnosti-verejnych-financii-april-2014

ROJÍČEK, Marek, Vojtěch SPĚVÁČEK, Jan VEJMĚLEK, Eva ZAMRAZILOVÁ a Václav ŽĎÁREK. *Makroekonomická analýza: teorie a praxe*. Praha: Grada Publishing, 2016. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-5858-9.

SEDMIHRADSKÁ, Lucie, Jakub HASS a Rudolf KUBÍK. Politicko ekonomický cyklus obcí v ČR i bez skutečné fiskální autonomie. *PRAGUE ECONOMIC PAPERS*. 2001, , 59-70.

SCHAECHTER, Andrea, Tidiane KINDA, Nina BUDINA a Anke WEBER. Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset. *IMF Working Paper*. 2012, , 47.

SCHICK, Allen. The Role of Fiscal Rules in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*. 2003, 3(3), 7-34.

SCHUKNECHT, Ludger. Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries. *WTO Staff Working Paper*. 1998, (No. ERAD-98-06), 23.

SLANÝ, Antonín. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 80-7179-738-3.

SLANÝ, Martin. Mandatorní výdaje – narůstající rozpočtové riziko. *Deník E15*. 2018.

SLOVENSKO. Výsledky hospodárenia štátneho rozpočtu Slovenskej republiky 2007 – 2018. Štátny záverečný účet SR. Citováno: 15.11. 2019. Dostupné z: https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/statny-zaverecny-ucet-sr/

SLOVINSKO. Državni proračun 2007-2018. Splošni del. Bilanca prihodkov in odhodkov. Citováno: 14.11. 2019. Dostupné z: http://www.pisrs.si/Pis.web/pravniRedRSSearch?search=državni+proračun+

SMETANKOVÁ, Daša, Renáta ZAHOŘÁKOVÁ a Karolína BUCIFALOVÁ. Evropský rozpočtový rámec, rozpočtové instituce a rozpočtové rámce v ČR a ve vybraných zemích EU. *Parlamentní institut*. 2017, (2.098). ISSN 2533-4131.

SMETANKOVÁ, Daša. Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995. *Parlamentní institut*. 2015, (2.097).

SPĚVÁČEK, Vojtěch. Marek ROJÍČEK, Růžena VINTROVÁ, Eva ZAMRAZILOVÁ, Václav ŽĎÁREK. *Makroekonomická analýza*. Praha: Linde Praha, 2012. ISBN 978-80-86131-92-4.

TÓTH, Csaba G. Own or inherited? The effect of national fiscal rules after changes of government. *Munich Personal RePEc Archive*. 2017, (81178), 21.

Legislativní dokumenty

ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 23/ 2017 Sb., ze dne 17. ledna 2017, o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. In: Sbírka zákonů ČR 2017, dostupné z: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2017-23

ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 218/2000 Sb., ze dne 27. června 2000, o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). In: Sbírka zákonů ČR 2001, dostupné z: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218

EVROPSKÁ KOMISE. EU Economic governance: monitoring, prevention, correction. Stability and Growth Pact. History of the Stability and Growth Pact. Citováno 29. 10. 2019. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/history-stability-and-growth-pact_en

EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení komise evropskému parlamentu, radě, evropské centrální bance, evropskému hospodářskému a sociálnímu. Přezkum správy ekonomických záležitostí – Zpráva o používání nařízení č. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 a 473/2013. Brusel. 2014. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1485161865423&uri=CELEX:52014DC0905

EVROPSKÁ KOMISE – Generální ředitelství pro hospodářské a finanční záležitosti. Databáze fiskálních pravidel – aktualizována 14. května 2019. Citováno 30. října 2019. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en

EVROPSKÁ UNIE. Smlouva o Evropské unii. 92/C 191/01. In: Úřední věstník Evropské unie. Dostupné z: http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva_o_eu_puvodni_verze.pdf

EVROPSKÁ UNIE. Usnesení amsterodamského zasedání Evropské rady o Paktu o stabilitě a růstu. Amsterdam, 17. června 1997. Úř. věst. C 236 ze dne 2.8.1997. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l25021&from=EN

EVROPSKÁ UNIE. NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 1466/97, ze dne 7. července 1997, o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik**.** In: Úřední věstník Evropské unie. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997R1466&from=EN

EVROPSKÁ UNIE. NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 1055/2005, ze dne 27. června 2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. In: Úřední věstník Evropské unie. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1412159031745&uri=CELEX:32005R1055

EVROPSKÁ UNIE. NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 1056/2005, ze dne 27. června 2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku. In: Úřední věstník Evropské unie. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005R1056&from=EN

EVROPSKÁ UNIE. SMLOUVA O STABILITĚ, KOORDINACI A SPRÁVĚ V HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNII. In: Úřední věstník Evropské unie. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/tiskove-zpravy/_SMLOUVA-O-STABILITE--KOORDINACI-A-RIZENI---neoficialni-preklad_.pdf

EVROPSKÁ UNIE. NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) č. 1173/2011, ze dne 16. listopadu 2011, o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně. In: Úřední věstník Evropské unie. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011R1173

EVROPSKÁ UNIE. ROZHODNUTÍ RADY, ze dne 20. června 2014, kterým se zrušuje rozhodnutí 2010/284/EU o existenci nadměrného schodku v České republice. **In:** Úřední věstník Evropské unie. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0405&rid=2

MALTA. FISCAL RESPONSIBILITY ACT, 2014. Dostupné z: http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=26047&l=1

Úřední věstník Evropské unie. Existence nadměrného schodku. Citováno: 30. 10. 2019. Dostupné z: https://eur-

lex.europa.eu/search.html?qid=1572476713336&text=o%20existenci%20nadměrného%20schodku&scope=EURLEX&type=quick&lang=cs

Úřední věstník Evropské unie. Existence nadměrného schodku. Citováno: 30. 10. 2019. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1572477934326&text=ROZHODNUTÍ%20RADY%20o%20uložen%C3%AD%20pokuty&scope=EURLEX&type=quick&lang=cs

SLOVENSKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 523/2004 Sb., z 23. septembra 2004, o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. In: Zbierka zakonov 2004. Dostupné z: https://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-523#f3099165

SLOVENSKÁ REPUBLIKA. Ústavný zákon č. 493/2011 Sb., z 8. decembra 2011, o rozpočtovej zodpovednosti. In: Zbierka zakonov 2011. Dostupné z: https://www.rozpoctovarada.sk/images/Legislativa_SR/Zakon_493_2011_20121028.pdf

SLOVINSKO. Zakon o javnih financah – Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18). Dostupné z: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1227

SLOVINSKO. Zakon o fiskalnem pravilu - Uradni list RS št. 55/15. Dostupné z: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7056

SLOVINSKO. Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2013-01-1777?sop=2013-01-1777

SLOVINSKO. Poslovnik državnega zbora – Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17. Dostupné z: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL34

PŘÍLOHA Č. 1 – Výše mandatorních a kvazimandatorních výdajů ve vybraných zemích

Tabulka 9: Mandatorní a kvazimandatorní výdaje na Slovensku v tis. eur

ROK	Mzdy, platy, služební příjmy a OOV	Pojistné a příspěvek na pojistné	Transfery jednotlivcům a neziskovým právnickým osobám	Transfery do zahraničí	Splácení úroků a platby spojené s úvěry	Transfery v rámci veřejné správy	Transfery do tuzemských finančních institucí
2007	X	X	X	X	X	X	X
2008	1 458 715,4	467 204,6	2 842 557,9	560 254,0	884 928,4	1 741 072	3 103,6
2009	1 543 925	497 359	3 177 022	655 603	762 713	1 959 569	1 548
2010	1 581 768	510 554	3 613 255	550 879	864 075	3 489 431	1 356
2011	1 498 527	500 793	3 462 933	635 549	1 006 647	3 354 986	1 110
2012	1 513 655	505 095	3 653 417	678 872	353	4 602 157	945
2013	1 548 405	544 941	3 590 752	793 920	353	3 986 090	855
2014	1 626 366	579 308	3 510 557	733 095	274	4 699 535	1 565
2015	1 677 390	604 645	3 691 591	666 639	270	4 405 975	2 023
2016	1 776 555	632 010	3 809 874	711 585	270	4 344 119	2 127
2017	1 869 049	675 515	3 696 261	711 358	270	4 600 132	1 774
2018	2 026 060	728 292	3 757 414	824 498	270	4 411 134	0

Zdroj: Státní rozpočet Slovenské republiky 2007–2018, vlastní zpracování

Tabulka 10: Mandatorní a kvazimandatorní výdaje ve Slovinsku v eurech

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Platy a ostatní výdaje zaměstnanců	Příspěvky zaměstnavatelů na sociální zabezpečení	Domácí úrokové platby	Zahraniční platby úroků	Dotace	Převody jednotlivcům a domácnostem	Převody do neziskových organizací a institucí	Zahraničním organizacím	Běžné převody do fondů sociálního zabezpečení	Běžné převody veřejným institucím	Platby do rozpočtu EU
2007	876 286 378	154 272 776	257 723 030	93 129 649	403 473 692	961 618 745	60 629 568	19 975 131	1 076 427 436	9 169 297	355 904 036
2008	967 214 574	169 207 753	199 239 103	128 879 363	518 016 576	1 045 641 519	84 647 586	30 222 792	1 169 980 381	15 407 788	375 310 057
2009	1 040 596 022	188 166 937	208 671 602	117 774 759	573 399 494	1 267 706 589	86 036 487	25 256 998	1 316 952 312	21 268 977	439 301 120
2010	1 046 228 232	191 314 957	379 552 358	97 138 756	551 600 249	1 344 018 741	112 114 992	24 440 346	1 379 148 881	9 990 344	396 784 795
2011	1 034 798 807	193 117 373	444 057 007	66 572 120	459 374 731	1 449 912 740	103 500 556	25 038 105	1 550 952 274	13 407 416	405 135 638
2012	981 217 977	187 173 390	564 449 901	68 065 731	455 290 593	1 375 662 787	112 631 495	27 485 460	1 464 194 397	15 772 972	390 301 186
2013	915 100 357	167 690 421	591 714 077	235 264 105	472 228 719	1 241 922 836	119 251 121	46 491 717	1 626 149 503	13 603 601	425 463 027
2014	910 214 664	160 173 953	656 695 416	425 896 391	423 071 448	1 197 768 358	102 121 641	35 518 429	1 649 348 217	7 734 987	402 907 242
2018	1 037 748 612	188 779 086	693 243 562	167 329 493	395 631 793	1 303 691 569	109 042 660	37 284 700	1 144 825 857	9 192 818	433 432 216
	součet 1-4	**Součet 5-10**	**11**								
2015	2 097 445 326	3 178 835 232	432 873 875								
2016	2 190 711 166	3 063 263 512	427 423 091								
2017	2 151 412 927	3 012 096 258	378 498 464								

Zdroj: Státní rozpočet Slovinské republiky 2007–2018, vlastní zpracování

Tabulka 11: Mandatorní a kvazimandatorní výdaje na Maltě v tis. eur

	Kompletní platby zaměstnancům	Programy a iniciativy	Příspěvky vládním subjektům	Správa dluhu	další výdaje
2007	481 358	1 177 440	156 434	179 509	23 065
2008	515 307	1 343 443	166 187	186 397	1 858 750
2009	541 938	1 399 700	174 271	19 534	1 941 638
2010	571 792	1 408 736	204 872	196 755	2 185 400
2011	585 816	1 446 007	219 966	212 462	2 464 251
2012	612 478	1 539 142	221 224	225 808	2 372 844
2013	653 703	1 620 833	230 534	227 905	380 807
2014	697 546	1 731 387	256 480	231 224	427 230
2015	742 428	1 858 878	295 234	232 331	384 103
2016	782 057	1 950 979	355 294	224 454	545 125
2017	822 003	2 126 639	379 193	215 539	427 856
2018	849 101	2 230 037	413 035	212 117	443 950

Zdroj: Státní rozpočet Malty 2007–2018, vlastní zpracování