

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra ekonomiky



Diplomová práce

Vývoj veřejného dluhu v České republice

Bc. Eva Dvořáková

© 2016 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Eva Dvořáková

Podnikání a administrativa

Název práce

Vývoj veřejného dluhu v České republice

Název anglicky

Development of public debt in the Czech Republic

Cíle práce

Cílem práce je přehledně shrnout vývoj veřejného dluhu České republiky od jejího vzniku až do současnosti a především zjistit tendence tohoto vývoje, na čem závisí a jak ovlivňuje fungování státu.

Metodika

Základ práce bude položen na teoretickém úvodu, kde budou popsány relevantní skutečnosti a nejdůležitější pojmy související s tématem práce. Vývoj veřejného dluhu v ČR bude zjištěn s přispěním dat Českého statistického úřadu, Ministerstva financí České republiky a dalších institucí. Tato data budou analyzována a shrnuta do ročních údajů, které se budou porovnávat v průběhu času a dávat do souvislosti s politickým, ekonomickým i společenským prostředím.

Doporučený rozsah práce

60 – 80 stran

Klíčová slova

veřejné finance, veřejný dluh, státní dluh, zadluženost

Doporučené zdroje informací

HOLMAN, R. *Ekonomie*. V Praze: C.H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-006-5.

MAAYTOVÁ, A. – HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-497-0.

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

PILNÝ, J. – PEKOVÁ, J. – JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-351-5.

PILNÝ, J. – PEKOVÁ, J. – JETMAR, M. *Veřejný sektor – řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-936-4.

SHELLE, K. *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: Key Publishing, 2008. ISBN 978-80-87071-92-2.

Předběžný termín obhajoby

2015/16 LS – PEF

Vedoucí práce

doc. Ing. Mansoor Maitah, Ph.D. et Ph.D.

Garantující pracoviště

Katedra ekonomiky

Elektronicky schváleno dne 20. 11. 2015

prof. Ing. Miroslav Svatoš, CSc.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 20. 11. 2015

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 15. 03. 2016

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Vývoj veřejného dluhu v České republice" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 31. 3. 2016

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala doc. Ing. Mansooru Maitahovi, Ph.D. et Ph.D. za odborné vedení mé práce a za cenné rady, bez kterých by tato práce nemohla vzniknout.

Vývoj veřejného dluhu v České republice

Souhrn

Předmětem diplomové práce je analýza vývoje veřejného dluhu v České republice mezi lety 1993 a 2014. Hlavní textová část práce je rozdělena na dvě části, a to na sekci obsahující teoretická východiska zkoumané problematiky a na sekci zahrnující praktické poznatky ohledně konkrétních aspektů veřejného sektoru České republiky. V teoretické části jsou objasněny základní pojmy a skutečnosti týkající se veřejného dluhu, počínaje veřejným sektorem přes rozpočtovou soustavu až k členění veřejného dluhu. Ve druhé kapitole se již pozornost upíná na skutečné fungování veřejného sektoru, kde je představena jak rozpočtová soustava, tak rozpočtový proces České republiky, a jsou odlišeny různé metodiky vykazování dluhu. Závěrečná a nejvýznamnější část práce se zabývá analýzou skutečných hodnot zadlužení státu, obcí, krajů a vlády, důraz je kladen na trendy vývoje.

Klíčová slova: veřejný sektor, veřejné finance, státní dluh, veřejný dluh, dluh vládních institucí, rozpočtová soustava, státní rozpočet, zadluženost, rozpočtový deficit, rozpočtový proces, ESA 95, GFS 1986

Development of public debt in the Czech Republic

Summary

The subject of this diploma thesis is to analyse the development of public debt in the Czech Republic between years 1993 and 2014. The text is divided into two main parts, the section about theoretical basis of this topic and the section which contains practical knowledge about specific aspects of the Czech public sector. The theoretical part briefly defines basic terms and facts of the public debt, such as public sector, budgetary system and public debt classification. The second part focuses on real-life functioning of the Czech public sector, so there are introduced Czech budgetary system and budget process and various methodological frameworks for debt analyses. The final and most significant part of the thesis deals with the real values of state, municipality and government indebtedness, emphasis is placed on the development trends.

Keywords: public sector, public finance, national debt, public debt, government debt, budgetary system, state budget, indebtedness, budget deficit, budget process, methodological framework ESA 95, methodological framework GFS 1986

Obsah

1	Úvod	12
2	Cíl práce a metodika	13
3	Teoretická východiska	14
	3.1 Veřejný sektor	14
	3.2 Veřejná správa	15
	3.3 Veřejné finance.....	16
	3.4 Rozpočtová soustava	16
	3.4.1 Rozpočtové zásady.....	17
	3.4.2 Veřejné příjmy	18
	3.4.3 Veřejné výdaje	20
	3.5 Rozpočtový proces	23
	3.6 Státní rozpočet	24
	3.7 Rozpočtový deficit.....	24
	3.7.1 Důvody vzniku rozpočtového deficitu.....	25
	3.8 Krytí rozpočtového deficitu.....	26
	3.9 Veřejný dluh	27
	3.9.1 Vysvětlení pojmu	27
	3.9.2 Členění veřejného dluhu	27
	3.9.3 Příčiny veřejného dluhu	29
	3.9.4 Důsledky veřejného dluhu	29
	3.9.5 Možnosti řešení veřejného dluhu	30
	3.9.6 Správa dluhu	31
4	Praktická část	33
	4.1 Rozpočtová soustava ČR.....	33
	4.2 Státní rozpočet ČR.....	34
	4.2.1 Výdaje státního rozpočtu	35

4.2.2	Příjmy státního rozpočtu ČR.....	37
4.3	Rozpočtový proces ČR.....	38
4.3.1	Sestavení návrhu rozpočtu	38
4.3.2	Plnění rozpočtu a hospodaření s rozpočtovými prostředky	39
4.3.3	Sestavení a schválení závěrečného účtu.....	40
4.4	Metodiky vykazování vládního deficitu a dluhu	41
4.4.1	Rozdíly metodik GFS 1986 a ESA 95	42
4.5	Vývoj veřejného dluhu ČR před vstupem do EU.....	45
4.5.1	Ekonomická situace ČR před vstupem do EU.....	45
4.5.2	Státní rozpočet ČR před vstupem do EU	47
4.5.3	Státní dluh ČR před vstupem do EU.....	49
4.5.4	Výdaje na obsluhu státního dluhu ČR před vstupem do EU	51
4.5.5	Dluh územních samosprávných celků ČR před vstupem do EU	52
4.5.6	Veřejný dluh ČR před vstupem do EU	54
4.6	Vývoj veřejného dluhu ČR po vstupu do EU.....	55
4.6.1	Ekonomická situace ČR po vstupu do EU.....	55
4.6.2	Státní rozpočet ČR po vstupu do EU	59
4.6.3	Státní dluh ČR po vstupu do EU.....	61
4.6.4	Výdaje na obsluhu státního dluhu ČR po vstupu do EU	63
4.6.5	Dluh územních samosprávných celků ČR po vstupu do EU	64
4.6.6	Veřejný dluh ČR po vstupu do EU	65
5	Závěr.....	68
6	Seznam použitých zdrojů.....	71
7	Přílohy.....	75

Seznam obrázků

Obrázek č. 1: Schéma druhů příjmů veřejného rozpočtu.....	20
Obrázek č. 2: Podíl veřejných výdajů na HDP v roce 1997	22
Obrázek č. 3: Schéma rozpočtové soustavy ČR	33
Obrázek č. 4: Schéma rozpočtového procesu u státního rozpočtu ČR	41

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Vývoj veřejných výdajů ve vyspělých zemích (v % HDP)	23
Tabulka č. 2: Druhé členění rozpočtové skladby ČR	34
Tabulka č. 3: Odvětvové členění rozpočtové skladby ČR.....	35
Tabulka č. 4: Hlavní rozdíly mezi ESA 95 a GFS 1986.....	44
Tabulka č. 5: Základní ekonomické indikátory ČR v letech 1993-2003	47
Tabulka č. 6: Saldo státního rozpočtu ČR v letech 1993-2003	48
Tabulka č. 7: Výše a struktura státního dluhu ČR v letech 1993-2003	50
Tabulka č. 8: Výdaje na obsluhu státního dluhu ČR v letech 1993-2003 (v mld. Kč).....	52
Tabulka č. 9: Zadluženost obcí ČR v letech 1993-2003 (v mld. Kč)	53
Tabulka č. 10: Dluh vládních institucí ČR v letech 1993-2003.....	54
Tabulka č. 11: Základní ekonomické indikátory ČR v letech 2004-2014	58
Tabulka č. 12: Saldo státního rozpočtu ČR v letech 2004-2014	59
Tabulka č. 13: Výše a struktura státního dluhu ČR v letech 2004-2014	61
Tabulka č. 14: Výdaje na obsluhu státního dluhu ČR v letech 2004-2014 (v mld. Kč).....	63
Tabulka č. 15: Zadluženost obcí ČR v letech 2004-2014 (v mld. Kč)	64
Tabulka č. 16: Zadluženost krajů ČR v letech 2004-2014 (v mld. Kč).....	65
Tabulka č. 17: Dluh vládních institucí ČR v letech 2004-2014.....	66

Seznam grafů

Graf č. 1: Vývoj mandatorních výdajů a dávek důchodového pojištění v ČR v letech 1995-2016 (v mld. Kč).....	36
Graf č. 2: Kvazimandatorní výdaje ČR v letech 1995-2016 (v mil. Kč).....	36
Graf č. 3: Struktura celkových příjmů státního rozpočtu ČR v roce 2014	38
Graf č. 4: Saldo státního rozpočtu ČR v letech 1993-2003 (v mld. Kč).....	48

Graf č. 5: Vývoj státního dluhu ČR (v mld. Kč) a jeho podílu na HDP v letech 1993-2003	51
Graf č. 6: Struktura dluhu vládních institucí ČR v letech 1993-2003 (v mld. Kč).....	55
Graf č. 7: Míra nezaměstnanosti ve vybraných evropských zemích v roce 2011 (v %)	57
Graf č. 8: Saldo státního rozpočtu ČR v letech 2004-2014 (v mld. Kč).....	60
Graf č. 9: Vývoj státního dluhu ČR (v mld. Kč) a jeho podílu na HDP v letech 2004-2014	62
Graf č. 10: Struktura dluhu vládních institucí ČR v letech 2004-2014 (v mld. Kč).....	66
Graf č. 11: Podíl vládní dluhu na HDP ve vybraných zemích Evropy v roce 2014 (v %) ..	70

1 Úvod

Otázka veřejného zadlužení patří v současnosti k velmi často diskutovaným na poli hospodaření s veřejnými financemi. Protože značnou část příjmů veřejných rozpočtů tvoří daně, tedy finanční prostředky občanů a firem, dostává se problematika zadlužení i do popředí zájmu veřejnosti. Ačkoli se státní a veřejný dluh netýká zcela přímo občanů, při hlubším zkoumání souvislostí vyjde najevo, že veřejný dluh připravuje státní rozpočet o finance, které by mohl vynaložit jinde, např. na zajištění nových, nebo vylepšení stávajících veřejných statků a služeb. Z tohoto důvodu by mělo být téma veřejného dluhu, včetně jeho charakteristik, souvislostí, struktury apod., ukotveno v povědomí široké veřejnosti.

Fiskální nerovnováha, která zapříčiňuje státní dluh a jeho růst, není pouze problémem České republiky, ale týká se celé Evropy, potažmo světa. V dnešní době je zcela výjimečné, aby stát hospodařil s vyrovnaným či dokonce přebytkovým rozpočtem. Deficity státních rozpočtů se objevují i v případech, kdy je ekonomika ve fázi konjunktury. Vlády bohužel nejsou schopny zajistit dostatečné příjmy tak, aby pokryly veškeré plánované i neplánované výdaje, a to přestože dochází ke zvyšování daňového zatížení soukromých a právnických osob.

V minulosti se v České republice objevily příznivé prognózy, předpovídající oživení ekonomiky a s tím spojenou redukcí dluhu po vstupu do Evropské unie. Členství v EU přispělo ke zvýšení důvěryhodnosti země a tedy k nárůstu zahraničního obchodu, ale přesto k zásadní změně v otázce velikosti veřejného dluhu nedošlo. Pro státní rozpočet to ale otevřelo nové možnosti v tom smyslu, že začala využívat emise zahraničních dluhopisů a přijímala častěji úvěry od zahraničních věřitelů.

Česká republika od svého vzniku až na výjimky hospodařila se schodkovým rozpočtem. Avšak krátkodobé zadlužení nemusí nutně znamenat nepříznivé zacházení s veřejnými prostředky, pokud například byly finance použity na rozsáhlé investice, nebo byly vynaloženy na náhradu povodňových škod či jiných přírodních katastrof. Častěji ale dochází k deficitnímu rozpočtu z důvodu zvyšování běžné spotřeby, souvisí to i s populistickými kroky vlád v předvolebním období. Dlouhodobý dluh se stává velikou hrozbou, každoročně zatěžuje ekonomiku nárůstem nákladových úroků, a především zde dluhové břemeno zůstává pro další vlády a generace.

2 Cíl práce a metodika

Hlavním cílem této diplomové práce je přehledně shrnout vývoj veřejného dluhu České republiky od jejího vzniku až do současnosti (konkrétně do roku 2014) a především zjistit tendence tohoto vývoje, na čem závisí a jak veřejný dluh ovlivňuje fungování státu. Dále si klade za cíl popsat souvislosti mezi saldem státního rozpočtu, státním dluhem a veřejným dluhem. Závěrem práce by mělo dojít k porovnání veřejného dluhu České republiky s některými evropskými zeměmi.

Cíle práce by měly být dosaženy rešerší odborných publikací zabývajících se veřejným sektorem, veřejnými financemi apod. Teoretické informace obsažené v těchto publikacích budou nastudovány a vytvoří základ pro objasnění relevantních skutečností a nejdůležitějších pojmů souvisejících s veřejným dluhem. Získané poznatky budou představeny a uspořádány v kapitole Teoretická východiska.

Pro vytvoření praktické části práce, jejímž obsahem bude především analýza veřejného dluhu, budou využity komparativní a deskriptivní metody. V první sekci praktické části bude nejprve představena rozpočtová soustava, státní rozpočet a rozpočtový proces v České republice. V další kapitole se seznámíme s metodikami vykazování vládního dluhu, které jsou v současné době aktuální pro české statistiky.

Nejvýznamnější částí práce bude analýza vývoje veřejného dluhu v České republice. K zajištění komplexnosti obsahu budou předmětem analýzy ukazatele jako deficit státního rozpočtu, státní dluh, dluh územních samosprávných celků a také bude stručně shrnuta ekonomická situace panující v České republice a okolí v rámci sledovaného období. Za tímto účelem budou využita data zveřejňovaná Českým statistickým úřadem, Ministerstvem financí České republiky, Českou národní bankou a dalšími institucemi jako je Eurostat. Tato data budou analyzována a shrnuta do ročních údajů, které se budou porovnávat v průběhu času a dávat do souvislosti s politickým, ekonomickým i společenským prostředím. Pro přehlednější prezentaci budou zjištěné hodnoty zpracovány do tabulek a grafů.

3 Teoretická východiska

Než bude v práci přistoupeno ke konkrétním datům a údajům ohledně veřejného dluhu v České republice, tak je potřeba objasnit základní pojmy, které budou v praktické části použity. Pro tento účel byla vyčleněna teoretická část, kde budou popsány a rozebrány termíny jako veřejný sektor, rozpočtová soustava, rozpočtový proces, veřejný dluh, jeho formy, příčiny, důsledky a především možnosti jeho řešení.

3.1 Veřejný sektor

Veřejný sektor patří mezi nejvýznamnější součásti národního hospodářství. Slouží k uspokojení cizích potřeb veřejnosti, za jejímž účelem vytváří určité hodnoty, produkty a služby. Platí pravidlo, že upřednostňuje kolektivní společenské cíle na úkor individuálních.

Důvodem existence veřejného sektoru jsou tzv. tržní selhání, která zabraňují efektivnímu uspořádání ekonomiky. Mezi konkrétní důvody existence veřejného sektoru řadíme tato tržní selhání:

- tendence k monopolizaci trhu - veřejný sektor reguluje trh tak, aby monopoly neexistovaly
- zajištění tvorby veřejných statků - jde o ekonomické statky financované z veřejných zdrojů, které může využívat každý občan (např. veřejné osvětlení, výdaje na obranu státu apod.)
- existence externalit - jsou to efekty, které působí na jiné ekonomické subjekty než je původce nebo plánovaný příjemce aktivity. Tyto dopady mohou u dočteného subjektu vyvolat buď navýšení zisku (užitku), nebo vznik škody. Podle tohoto kritéria se dělí externality na pozitivní, které se snaží veřejný sektor podporovat (např. inovace, z kterých těží nejen původce), a negativní, které jsou veřejným sektorem potlačovány (např. znečištění životního prostředí, pasivní kouření).
- existence neúplných trhů - jedná se o trhy, kde náklady na produkci převyšují prodejní cenu na trhu. Veřejný sektor v tomto případě přebírá funkci soukromých firem a podstupuje vysoké riziko pro zajištění např. úvěrových a pojistných služeb.

- nedostatek informací - tento aspekt vede k neefektivnosti ekonomického systému na poptávkové i nabídkové straně. Veřejný sektor řeší tuto situaci jednak poskytováním informací bezplatně, tak vydáváním různých norem a předpisů, které nutí ekonomické subjekty dané informace zveřejňovat (např. složení výrobků).
- makroekonomické projevy tržního selhání - konkrétně se jedná o cyklický vývoj hrubého domácího produktu a existence setrvalého stavu nezaměstnanosti. Veřejný sektor jako významná část národní ekonomiky může tyto projevy alespoň částečně potlačovat svou zvýšenou aktivitou.

Mezi primární funkce veřejného sektoru na základě výše uvedených důvodů existence zahrnujeme:

- alokační - rozdělování veřejných zdrojů mezi veřejné a soukromé ekonomické statky
- redistribuční - nerovnoměrné rozdělování důchodů a bohatství ke snížení socioekonomických nerovností ve společnosti
- stabilizační - zajištění relativní stability nezaměstnanosti, cenové hladiny, hospodářského růstu a platební bilance
- regulační - působení na soukromý sektor takovým stylem, aby došlo k omezení nebo naopak stimulaci objemu produkce¹

3.2 Veřejná správa

„Veřejný sektor je v praxi prezentován zejména veřejnou správou. Veřejná správa představuje systém subjektů veřejného sektoru, který zahrnuje instituce s centrální působností ... a instituce s územní působností.“²

Veřejná správa je dle odborné literatury chápána jako **souhrn záměrných činností**, kterými se zabezpečují plány ve veřejném zájmu. Pro zajišťování těchto funkcí (organizování, spravování, rozhodování v mezích zákona) je za potřebí řádná organizace.

¹ NAHODIL, F., *Veřejná správa a financování veřejného sektoru*, s. 9-14

² NAHODIL, F., *Veřejná správa a financování veřejného sektoru*, s. 9

Proto je veřejná správa chápána i jako **souhrn institucí**. Uspořádání a kompetence jednotlivých institucí veřejné správy, které představují výkonné orgány státu i územní samosprávy, jsou dány ve většině případů ústavou. Nejvýznamnější postavení v organizaci veřejné správy zaujímá správa státní.

Veřejná správa je také v poslední řadě z právního hlediska **vykonavatelem zákonů**. V zákoně bývají ukotveny úkoly jednotlivých orgánů veřejné správy včetně jejich rozhodovacích pravomocí.³

3.3 Veřejné finance

S veřejnou správou úzce souvisí pojem veřejné finance, které slouží k uspokojení veřejných zájmů. Objektem veřejných financí jsou veřejné peníze, jejich prostřednictvím dochází k rozličným peněžním operacím. Tyto peněžní operace slouží k naplňování, rozdělování a přerozdělování veřejných peněžních fondů. Základními složkami veřejných financí jsou státní finance, municipální finance, finance veřejných fondů, finance profesních (zájmových) veřejných korporací a finance smíšených fondů.⁴

3.4 Rozpočtová soustava

Zásadní úlohu ve fungování státu hraje rozpočtová soustava, která je hlavním finančním nástrojem k zajištění cílů státní správy. Pojem rozpočtová soustava je chápán jako soustava peněžních fondů, rozpočtových vztahů v rámci rozpočtové soustavy a dále jako soustava institucí a orgánů, které zajišťují plánování, tvorbu, (pře)rozdělování a využití veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů.

Rozpočtovou soustavu lze dělit na soustavu *veřejných rozpočtů*, kam se spadá v první řadě státní rozpočet, který má na starost největší objem financí, a potom decentralizované rozpočty na jednotlivých úrovních územní samosprávy (tzn. rozpočty obcí a krajů). Druhou skupinou jsou rozpočty *veřejnoprávních neziskových organizací*, které jsou zpravidla zřizovány státem jako příspěvkové organizace pro zajištění služeb v odvětví jako je justice, policie, věda a výzkum, školství, kultura, zdravotnictví atd. Posledním typem je

³ PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M., *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, s. 85-86

⁴ MRKÝVKA, P., PAŘÍZKOVÁ, I., TOMÁŠKOVÁ, E., *Veřejné finance a fiskální právo*, s. 15-19

soustava tzv. *mimorozpočtových fondů*, často označovaných jako parafiskální. Důvody, proč jsou mimorozpočtové fondy součástí státního rozpočtu, jsou následující: zřizuje je stát podle zákona a hospodaří s veřejnými finančními prostředky.⁵

„Prostřednictvím rozpočtové soustavy dochází k realizaci všech tří základních funkcí veřejných financí - funkce alokační, redistribuční a stabilizační. Představuje systém veřejných příjmů a veřejných výdajů, resp. regulatorních nástrojů, které jsou k jejich dosahování, resp. vynakládání potřebné. Z institucionálního pohledu se jedná o systém vztahů mezi státem a ostatními subjekty ekonomických vztahů (domácnostmi, firmami).“⁶

3.4.1 Rozpočtové zásady

V rozpočtovém hospodaření je důležité dodržovat dané zásady, tak aby bylo hospodaření relevantní, srozumitelné a ekonomické. Nyní budou uvedeny základní rozpočtové zásady:

- zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu, což je povinný proces
- zásada reálnosti a pravdivosti - zabraňuje budoucím odchýlkám od schváleného návrhu rozpočtu a zkreslování skutečné reálné situace. Tato zásada je závislá na schopnosti odhadu budoucích příjmů a výdajů, na kvalitě analýzy hospodářských procesů a hospodářských prognóz (souvisí s odborností rozpočtových plánovačů).
- zásada úplnosti a průhlednosti rozpočtu - slouží k realistickému srovnávání dat v čase (příjmů a výdajů rozpočtu), což napomáhá k lepší kontrole, efektivnějšímu boji proti negativním vlivům na hospodaření.
- zásada dlouhodobé vyrovnanosti rozpočtu - je předpokladem ke „zdravému“ hospodaření státu, mělo by platit pravidlo, že výdaje rozpočtu by měly být omezeny velikostí příjmů rozpočtu.
- zásada efektivnosti, hospodárnosti a účinnosti - předem vyčleněný příjem by měl být využit na financování plánované potřeby, tj. krytí daného výdaje.

⁵ PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M., *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, s. 94-96

⁶ NAHODIL, F., *Veřejná správa a financování veřejného sektoru*, s. 61

- zásada publicity - z důvodu, že je rozpočet sestavován a především schvalován nepřímou veřejnou volbou, je nutné o něm informovat občany, tedy voliče, daňové poplatníky a uživatele veřejných statků, kteří tak mohou provádět kontrolu. Ovšem mnoho zemí se potýká s problémem nezájmu o veřejné hospodaření ze strany občanů.⁷

3.4.2 Veřejné příjmy

Veřejné příjmy slouží k financování veřejných výdajů a to jak ze strany státu, krajů a obcí, tak zdravotních pojišťoven. Souvisejí především s nenávratným přerozdělováním hrubého domácího produktu. Hlavní složkou veřejných příjmů jsou daně, bližší členění bude uvedeno níže.

Z hlediska nenávratnosti lze příjmy veřejných rozpočtů dělit na návratné a nenávratné.

- Návratné příjmy.** Jsou čerpány na určitou dobu, po jejímž uplynutí se prostředky navrací původnímu majiteli. V praxi to většinou představuje emisi cenných papírů, jako příklad je možné uvést krátkodobé státní pokladniční poukázky nebo dlouhodobé státní dluhopisy. Subjekty územní samosprávy mohou využít krátkodobé bankovní úvěry ke krytí krátkodobého deficitu rozpočtu zapříčiněného časovým nesouladem příjmů a výdajů rozpočtu. K financování investic lze uplatnit i střednědobý či dlouhodobý bankovní úvěr.
- Nenávratné příjmy.** Plynou do veřejného rozpočtu od různých subjektů trhu a v budoucnu se jim již nevrací. Konkrétně jde o daně, dávky, poplatky za veřejné smíšené statky, příjmy z pronájmu či prodeje veřejného majetku. Tento typ příjmů tvoří většinu.

Dalším kritériem členění veřejných příjmů je *časové hledisko*, které rozděluje příjmy na běžné a kapitálové.

- Běžné příjmy.** Každoročně se opakují, takže se používají ke krytí běžných každoročně se opakujících výdajů, především u hospodaření obcí. Druhy těchto příjmů jsou daňové, které jsou typicky nenávratné, a nedaňové, jež mohou být návratné i nenávratné. Nedaňovými návratnými příjmy jsou především krátkodobé úvěry a půjčky a příjmy

⁷ PEKOVÁ, J., *Veřejné finance, úvod do problematiky*, s. 119-121

z emise cenných papírů, jako příklad nenávratných nedaňových příjmů lze uvést příjmy z pronájmů, z podnikání, z darů či z poplatků za smíšené veřejné statky.

- b) Kapitálové příjmy.** Každoročně se neopakují (uskutečňují se spíše jednorázové) a jsou svou charakteristikou nedaňové. Jako příklad kapitálových návratných příjmů můžeme uvést čerpání střednědobých a dlouhodobých investičních úvěrů a příjmy z emise střednědobých a dlouhodobých cenných papírů. Nenávratné kapitálové příjmy plynou z prodeje státního, obecního a regionálního majetku, z darů, z dotací z rozpočtové soustavy apod.

Dále je možné dělit veřejné příjmy z *hlediska míry závaznosti* na obligatorní a fakultativní, plánovatelné a neplánovatelné.

- a) Obligatorní příjmy.** Vyplynají ze zákona, jsou tedy povinné.
- b) Fakultativní příjmy.** Jejich výběr závisí pouze na vůli příslušného subjektu veřejné správy.

Kritériem pro členění veřejných příjmů může být i jejich *plánovatelnost*.

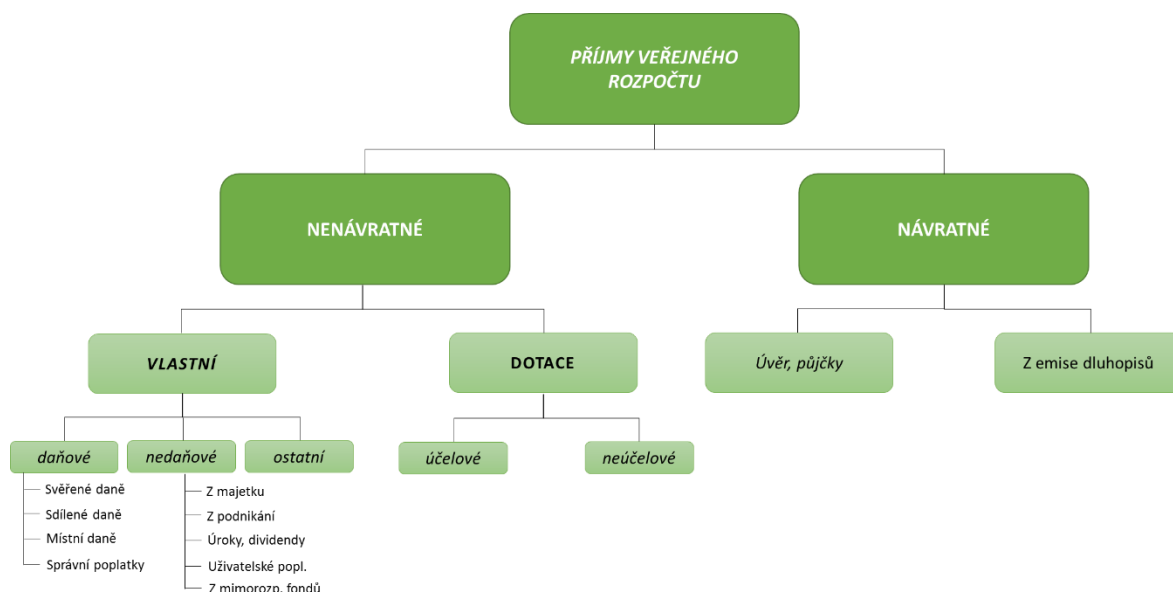
- a) Plánovatelné příjmy.** Slouží k zajišťování stabilních zdrojů pro financování veřejných služeb.
- b) Neplánovatelné příjmy.** Nelze je dopředu odhadovat, a proto s nimi nelze počítat dlouhodobě k zajišťování veřejných služeb.

V dnešní době se v této souvislosti objevují termíny fiskální a parafiskální příjmy.

- a) Fiskální příjmy.** Jsou jiným označením pro příjmy veřejné.
- b) Parafiskální příjmy.** Jsou generovány při výběru na základě zákona povinných příspěvků, dávek a poplatků. Tyto příjmy v mnoha případech neplynou do státního rozpočtu, ale do mimorozpočtových fondů. Příkladem může být povinné veřejné zdravotní pojištění.⁸

⁸ PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M., *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, s. 221-224

Obrázek č. 1: Schéma druhů příjmů veřejného rozpočtu



Zdroj: Vlastní zpracování. PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M., *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, s. 224

3.4.3 Veřejné výdaje

Po objasnění a představení veřejných příjmů se nyní zaměříme na charakteristiku a členění veřejných výdajů. „*Veřejné výdaje představují vztahy rozdělení a užití veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů (zpravidla účelových) v rozpočtové soustavě. Prostřednictvím veřejných výdajů se financují netržní činnosti státu a územní samosprávy v souvislosti s decentralizací některých funkcí státu na územní samosprávu.*“⁹ Za účelem této přenesené funkce jsou zřizovány různé instituce a organizace, jejichž potřeby jsou financovány díky veřejným výdajům. Veřejné výdaje jsou součástí hrubého domácího produktu, jde o kolektivní spotřebu na základě veřejné volby. Proto se ohledně veřejných výdajů často musí řešit otázky typu: stanovení objemu veřejných výdajů, jejich struktura, nalézání zdrojů jejich financování, výrazná dynamika jejich růstu v posledních letech, jejich efektivnost a také posouzení jejich důsledků. V následující části této kapitoly bude představeno několik nejdůležitějších hledisek dělení veřejných výdajů.

⁹ PEKOVÁ, J., *Veřejné finance, úvod do problematiky*, s. 213

Prvním kritériem členění je *makroekonomické hledisko*, které dělí výdaje na vládní výdaje a tranfery.

- a) **Vládní výdaje.** Slouží pro nákup zboží a služeb do veřejného sektoru, jejich podíl na veřejných výdajích postupem času klesá na úkor tranferů.
- b) **Transfery.** Jde o finance poskytované subjektů mimo rozpočtovou soustavu, většinou obyvatelstvu. Veřejná správa za to nedostává žádnou protihodnotu (pokud nebereme v úvahu užitek pro veřejnost) a tento druh výdajů ve většině vyspělých zemí neustále roste.

Z *hlediska způsobu alokace* se veřejné výdaje rozdělují na alokační, redistribuční a stabilizační.

- a) **Alokační výdaje.** Využívají se k zajištění veřejných statků, tzn., že jdou na nákup zboží a služeb a financování čistých veřejných či smíšených statků prostřednictvím organizačních složek státu, obcí, krajů a příspěvkových organizací.
- b) **Redistribuční výdaje.** Tyto peněžní transfery se snaží zmírnit nerovnosti v důchodech a majetku a to především ze strany státu směrem ke krajům a obcím. Transfery jsou uskutečňovány formou běžných a kapitálových dotací, bývají často účelové.
- c) **Stabilizační výdaje.** Prostřednictvím tohoto druhu veřejných výdajů se snaží stát působit na ekonomiku, týká se to tedy především státního rozpočtu.¹⁰

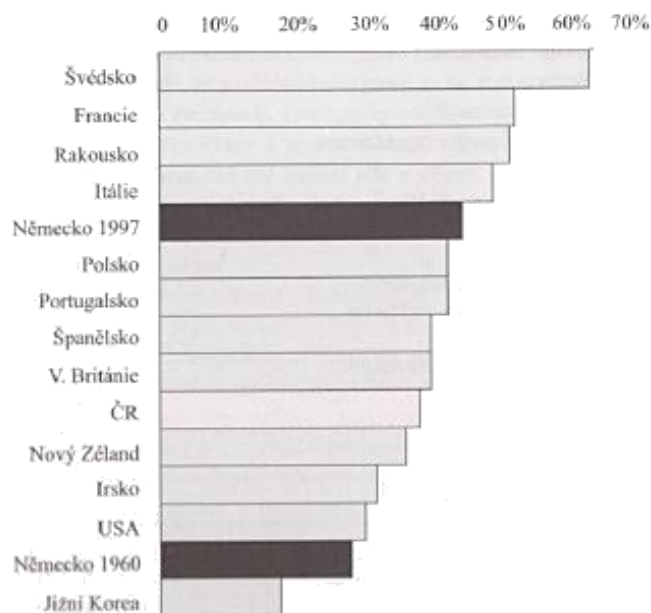
Dalším kritériem dělení veřejných výdajů je *hledisko povinnosti*.

- a) **Mandatorní výdaje.** Jejich povinnost vyplývá buď ze zákona, nebo z mezinárodních smluv. Tradičně jde o výdaje na obsluhu státu a státních organizací, sociální dávky, příspěvky placené mezinárodním organizacím (např. NATO, EU) a jiné dotace, např. zemědělské.
- b) **Kvazimandatorní výdaje.** Tyto výdaje jsou dány různými předpisy, ale není jasně určena jejich výše. Jako příklad lze uvést platy státních zaměstnanců, jejichž počet samozřejmě není zákoně určen.

¹⁰ PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M., *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, s. 234-237

- c) **Volné výdaje.** Podíl výdajů, jejichž vznik a výše jsou zcela v rukou vlády, v porovnání s minulostí poklesl.¹¹

Obrázek č. 2: Podíl veřejných výdajů na HDP v roce 1997



Zdroj: HOLMAN, R. *Ekonomie*, s. 617

Na obrázku č. 2 můžeme sledovat rozdíly podílů veřejných výdajů na HDP mezi vybranými zeměmi v roce 1997. Nejvyšší podíl v tomto roce vykazovalo Švédsko, které přesáhlo 60%, naproti tomu nejnižší hodnotu uvádí Jižní Korea, a to méně než 20%.

Historický vývoj podílu veřejných výdajů na HDP je zobrazen na následující tabulce č. 1.

¹¹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL – ČR, kolektiv autorů, *Průhledný státní rozpočet*, s. 33-34

Tabulka č. 1: Vývoj veřejných výdajů ve vyspělých zemích (v % HDP)

	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1994
Francie	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	54,9
Itálie	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	41,9	53,9
Německo	10,0	14,8	25,0	42,4	32,4	47,9	49,0
Velká Británie	8,3	9,1	15,4	20,7	27,9	42,6	47,2
Japonsko	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	35,8
USA	3,9	1,8	7,0	8,6	27,0	31,8	33,5

Zdroj: Vlastní zpracování. HOLMAN, R. *Ekonomie*, s. 617

Z uvedených údajů je patrné, že podíl veřejných výdajů na HDP se v průběhu času neustále zvyšuje. Zatímco na začátku 20. století byl tento podíl mezi vybranými zeměmi největší ve Francii, kde v roce 1913 dosahoval hranice 17%, na konci století v roce 1994 už se podíl pohyboval v rozmezí mezi 30-55% (konkrétně ve Francii byl tento podíl znovu nejvyšší a to 54,9%). Důvody růstu podílu veřejných výdajů na HDP jsou demografické faktory (růst počtu obyvatel, změna věkové struktury obyvatelstva, apod.), technický a technologický pokrok (např. finančně více náročné vybavení nemocnic), urbanizace, inflace a politika (populistické finančně náročné kroky politiků).¹²

3.5 Rozpočtový proces

Jak již bylo uvedeno výše, státní rozpočet představuje finanční plán peněžních prostředků státu pro následující rozpočtový rok, proto proces sestavování rozpočtu začíná s dostatečným předstihem a prochází řadou etap, takže zpravidla trvá 1,5 až 2 roky. Stěžejními etapami je sestavení návrhu státního rozpočtu, podle kterého dochází k plnění rozpočtu a hospodaření s rozpočtovými prostředky. Zde také dochází k průběžné kontrole ať už vnitřní, nebo vnější. Na závěr se sestavuje závěrečný účet, který se následně musí schválit.

13

¹² PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M., *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, s. 238

¹³ PEKOVÁ, J., *Veřejné finance, úvod do problematiky*, s. 122

3.6 Státní rozpočet

Pro hospodaření státu je zásadní finanční plán, který se nazývá státní rozpočet. Jde o souhrn očekávaných příjmů a výdajů na daný rozpočtový rok. Na státní rozpočet se nahlíží různými způsoby, nyní bude uvedeno několik nejdůležitějších:

- centralizovaný peněžní fond - finanční prostředky státu, které fungují na principu nenávratnosti a neekvivalence ve způsobu rozdělování
- bilance příjmů a výdajů - souhrn předpokládaných příjmů a výdajů dle rozpočtových kapitol
- finanční plán na rozpočtové období včetně rozpočtové závěrky - bilance státního hospodaření za předešlé rozpočtové období
- ekonomický vztah související se shromažďováním a rozdělováním peněžních prostředků (daně, poplatky, cla vs. půjčky, dotace, transfery atd.)
- právní norma¹⁴

3.7 Rozpočtový deficit

„Každý stát pracuje s ročním zákonem o státním rozpočtu. Tento zákon obsahuje odhad budoucích příjmů státu a předpokládanou strukturu výdajů. V ideálním případě se objem výdajů a příjmů shoduje. Hovoříme o návrhu vyrovnaného rozpočtu. Zákonomárci ovšem mohou schválit i přebytkový nebo schodkový rozpočet – podle přijaté hospodářské politiky a stavu veřejných financí. Mnohem obvyklejší ovšem bývají schodkové rozpočty: jen málokdy a v málokterém státě jsou zákonodárci tak střídmi, aby odsouhlasili menší objem výdajů, než kolik jim příjmy a dluhy dovolují.“¹⁵

Důležité je si uvědomit rozdíly mezi deficitem před zahájením rozpočtového období, v jeho průběhu a po jeho skončení. Deficit před zahájením rozpočtového období představuje parlamentem schválený plán a předpoklad, který podle názoru vlády vyjadřuje představu o budoucím hospodaření. I v případě, že je schválen vyrovnaný rozpočet, může během roku vzniknout deficit, protože dochází k nepředvídaným situacím v ekonomice, nebo příjmy a výdaje rozpočtu podléhají nepravidelnosti. Pro dlouhodobou analýzu je však

¹⁴ MRKÝVKA, P., PAŘÍZKOVÁ, I., TOMÁŠKOVÁ, E., *Veřejné finance a fiskální právo*, s. 35-36

¹⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL – ČR, kolektiv autorů, *Průhledný státní rozpočet*, s. 22-23

nejvýznamnější deficit na konci rozpočtového období, který odráží reálné hospodaření během fiskálního roku, je odrazem krátkodobé fiskální nerovnováhy.¹⁶

3.7.1 Důvody vzniku rozpočtového deficitu

Všeobecně lze říci, že rozpočtový deficit vzniká v případě, že dojde k poklesu příjmů rozpočtu, nebo k nárůstu výdajů rozpočtu. Dle teorie dělíme faktory, které vedou ke vzniku rozpočtového deficitu, na vnitřní a vnější.

Mezi vnitřní (endogenní) faktory vzniku rozpočtového deficitu se řadí:

- expanzivní charakter fiskální politiky - vláda záměrně zvyšuje výdaje státního rozpočtu, aby podpořila agregátní poptávku a tedy i hospodářský růst
- časové rozložení výdajového šoku - ten může být způsobem nenadálým zvýšením ceny u základní suroviny, která se dále využívá ve výrobním procesu a tím narůstá cena dalších komodit, vláda proto kapitálové výdaje nepokryje dle rozpočtového plánu
- časové rozložení daňového zatížení do více období - úzce souvisí s předešlým faktorem a vzniká v případě, kdy na nákladné investice není dostatek finančním prostředků, je tudíž povolen deficitní kapitálový rozpočet
- vládní populismus - dochází k němu zpravidla před volební období, kdy kandidáti slibují např. snížení daní nebo zkvalitnění (rozšíření) veřejných služeb, což po zavedení do praxe zatěžuje rozpočet

Vnějšími (exogenními) faktory vzniku rozpočtového deficitu jsou především:

- kolísání tempa ekonomického růstu, hospodářský pokles, růst nezaměstnanosti
- růst cen základních surovin, cenové šoky
- deprese ve světě
- vývoj úrokové míry, resp. její růst
- úrok z veřejného dluhu
- mimořádné události - např. válečné konflikty, přírodní katastrofy¹⁷

¹⁶ DVOŘÁK, P., *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*, s. 51

¹⁷ PEKOVÁ, J., *Veřejné finance, úvod do problematiky*, s. 468-470

„Jestliže je deficit státního rozpočtu záměrně krátkodobě využíván v konkrétní situaci hospodářské deprese, nezaměstnanosti, nevyužitých kapacit apod., má pozitivní vliv na dosažení rovnovážného stavu v ekonomice..., problémy začaly od 70. let, kdy se deficity státních rozpočtů staly chronickým jevem ve většině vyspělých zemí. V krátkém období je obtížné zvýšit daně..., stejně jako je obtížné provést škrty ve výdajích... V dlouhém období jsou důsledky deficitu státního rozpočtu negativní. Dlouhodobý deficit vede k růstu veřejného dluhu, dluhová služba se stává pro rozpočet břemenem..., vyvolává silné inflační nátlaky. Krytí chronických deficitů se děje na úkor omezování soukromých investic, dochází k vytěsňovacímu efektu.“¹⁸

3.8 Krytí rozpočtového deficitu

Aby mohlo vůbec dojít k situaci, kdy výdaje rozpočtu převyšují jeho příjmy, je nutné tento rozdíl financovat. V této souvislosti mluvíme o dluhovém financování deficitu a emisním financováním deficitu.

Dluhové financování deficitu reálně znamená, že firmy a jednotlivci s komerční banky nakupují státem vydané cenné papíry, takto získané finance mohou být využity stejně jako příjmy rozpočtu. V tomto případě krytí deficitu dochází k nárůstu vnitřního veřejného dluhu. Avšak schopnost tohoto krytí je omezená, protože veřejný sektor ne vždy disponuje dostatkem volných finančních prostředků na investice. Pokud kapacita domácího peněžního trhu nedostačuje, může se deficit financovat zahraničním zadlužením (typické pro rozvíjející se ekonomiky) a tím samozřejmě vzniká (nebo se navyšuje) vnější veřejný dluh.

Emisní financování deficitu využívá služeb centrální banky, které může vládě poskytnout přímý úvěr, nebo může nakoupit státní dluhopisy na prvotní aukci. Deficit je tedy tzv. monetizován, dochází ke zvýšení monetární báze, multiplikaci a hrozí riziko zvyšování inflace. Tyto možné důsledky vylučují využití tohoto způsobu financování deficitu a to dokonce legislativně (platí pro všechny země Evropské měnové unie).¹⁹

Stranou těchto možností může vláda dlouhodobě řešit rozpočtový deficit státními finančními aktivy, rezervami vytvořenými v minulých letech, výnosy z privatizace státního

¹⁸ PEKOVÁ, J., *Veřejné finance, úvod do problematiky*, s. 471

¹⁹ DVORÁK, P., *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*, s. 70-71

majetku a kapitálovým majetkem státu. V dlouhodobém horizontu lze deficit financovat zvýšením daní, což ale bývá politicky problematické a hůře proveditelné.²⁰

3.9 Veřejný dluh

3.9.1 Vysvětlení pojmu

Poté, co byly objasněny pojmy státní rozpočet a rozpočtový deficit, bude nyní v popředí zájmu termín veřejný dluh. Můžeme ho definovat jako sumu pohledávek rozličných ekonomických subjektů vůči státu, ať už tyto pohledávky vznikly rozpočtovou nebo jinou cestou. Veřejný dluh je tedy výsledkem dlouhodobé fiskální nerovnováhy (tzn., výdaje státního rozpočtu převyšují jeho příjmy). V praxi bývá veřejný dluh často zaměňován s dluhem státním, ale jde o chybnou interpretaci, protože státní dluh je pouze jednou z částí veřejného dluhu. Veřejný dluh se skládá ze souhrnu závazků států, jednotlivých článků územní samosprávy, veřejnoprávních institucí zřizovaných státem a územní samosprávou (např. příspěvkové organizace), a veřejných podniků.²¹

V terminologii Evropské unie se používá především termín dluh vládních institucí (zkráceně vládní dluh), který v rámci konvergence s EU přijaly za své i Český statistický úřad a Ministerstvo financí České republiky. Proto chápeme termín veřejný a vládní dluh jako synonymum.

3.9.2 Členění veřejného dluhu

Pro správnou interpretaci statistických údajů je potřeba rozlišovat specifické druhy veřejného dluhu, jeho dělení je možné z více hledisek.

Podle *způsobu vykazování* můžeme veřejný dluh dělit na hrubý a čistý.

- a) **Hrubý dluh.** Vykazuje se jako celkový objem závazků státu, územních samospráv, veřejných samospráv apod. bez ohledu na výši pohledávek těchto subjektů.
- b) **Čistý dluh.** Snižuje se o pohledávky výše uvedených subjektů. Pro statistické účely se standardně využívá hrubá forma veřejného dluhu. Jako důvody se uvádí rozdílné

²⁰ PEKOVÁ, J., *Veřejné finance, úvod do problematiky*, s. 474

²¹ PEKOVÁ, J., *Veřejné finance, úvod do problematiky*, s. 482-483

způsoby vykazování státních aktiv a jejich oceňování a také problémy s inkasem pohledávek státu s ohledem na nedobytné pohledávky.

Podle *umístění* se veřejný dluh člení na vnitřní a vnější.

- a) **Vnitřní dluh.** Je umístěn uvnitř státu v domácí měně.
- b) **Vnější dluh.** Na rozdíl od vnitřního se nachází v zahraničí a uvádí se v zahraniční měně.

Podle *doby splatnosti* je možné rozlišovat veřejný dluh krátkodobý, střednědobý a dlouhodobý.

- a) **Krátkodobý dluh.** Je splatný do jednoho roku.
- b) **Střednědobý dluh.** Je splatný zpravidla do 10 let.
- c) **Dlouhodobý dluh.** Je splatný nad 10 let.

Další důležité členění je na veřejný dluh oficiální (neboli oficiálně vykazovaný) a skrytý.

- a) **Oficiální dluh.** Tento druh dluhu můžeme nalézt ve výkazech ministerstev financí či národních statistických úřadů.
- b) **Skrytý dluh.** Tento dluh „*představují záruky státu, případně územní samosprávy, za dluhy jiných subjektů. Skrytý dluh je potenciálním dluhem a v případě, že dlužníci, za které stát či územní samospráva zaručí, nesplatí své dluhy, přecházejí tyto závazky na stát, resp. územní samosprávu.*“²²

Z hlediska praktické části je důležité členění na veřejný dluh ústřední vlády, místní vlády a fondů sociálního zabezpečení.

- a) **Dluh ústřední vlády.** Sem řadíme dluh organizační složky státu, státních fondů, státních příspěvkových organizací a ostatních vládních institucí. Tento druh tvoří zdaleka největší část veřejného dluhu.
- b) **Dluh místních vlád.** Je v pořadí druhou nejvýznamnější kategorií a sestává se z dluhu územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí, regionálních rad regionů soudržnosti a místních příspěvkových organizací.
- c) **Dluh fondů sociálního zabezpečení.** Je nejméně významný a obsahuje především veřejné zdravotní pojišťovny.

²² PEKOVÁ, J., *Veřejné finance, úvod do problematiky*, s. 484

3.9.3 Příčiny veřejného dluhu

Za hlavní příčiny veřejného dluhu se uvádí čtyři hlavní aspekty:

- **mimorozpočtové příčiny** (v minulosti vedení válek a následné kontribuce a reparace).
- **rozpočtové příčiny** vzniku veřejného dluhu, tzn. dlouhodobé deficity státních rozpočtů a mimorozpočtových fondů, státních organizací dotovaných ze státního rozpočtu apod. (zde hrají svou roli i úroky z veřejného dluhu).
- **veřejné investice**, které bývají rozsáhlé a v rozpočtu na ně nejsou nenávratné finanční prostředky.
- **přijetí dluhu z předešlého období** a přijímání dluhu za jiné subjekty.

V souvislosti s tímto tématem je vhodné zmínit pojem **dluhová past**, což je problém mnoha zemí na světě. K dluhové pasti dochází, pokud reálná úroková míra přesahuje reálné tempo růstu HDP, a to i v případě nulového primárního deficitu či lehce přebytkového rozpočtu.²³

3.9.4 Důsledky veřejného dluhu

Veřejný dluh se stává velkým problémem napříč nejen Evropou. Vyplývají z něj mnohé důsledky, které se pro zjednodušení a klasifikaci člení do pěti skupin - rozpočtové, redistribuční, fiskální důsledky, změna struktury portfolia a inflace.

- a) **Rozpočtové důsledky** spočívají v tom, že tvůrci rozpočtového návrhu musí již počítat s prostředky potřebnými k uhrazení úroků ze státního dluhu.²⁴
- b) **Redistribuční důsledky** souvisí s emitováním státních dluhopisů na pokrytí vnitřního dluhu. Nominální hodnota těchto dluhopisů je tak vysoká, že jejich nákup si mohou dovolit pouze bohaté subjekty, takže na úrocích z cenných papírů vydělávají pouze bohatí (i když daně platí všichni). U vnějšího dluhu navíc hrozí pokles bohatství země kvůli odlivu úrokových výnosů do zahraničí.

²³ PEKOVÁ, J., *Veřejné finance, úvod do problematiky*, s. 491-492

²⁴ MRKÝVKA, P., PAŘÍZKOVÁ, I., TOMÁŠKOVÁ, E., *Veřejné finance a fiskální právo*, s. 119

- c) **Fiskální** (neboli destabilizační) **důsledky** vyplývají z rostoucího podílu dluhu na HDP, tzn., že klesá podíl aktivního deficitu a naopak roste deficit pasivní. Tyto skutečnosti vedou k zúžení prostoru pro působení stabilizační fiskální politiky.²⁵
- d) **Změna struktury portfolia** jde ruku v ruce s emitováním státních dluhopisů, které jsou na rozdíl od soukromých cenných papírů méně rizikové a vyznačují se i vyšší likviditou. Z těchto důvodů dochází k vytlačování portfolia soukromého sektoru.
- e) **Inflace** úzce souvisí s vývojem veřejného dluhu, pokud dluh roste, roste i inflace.²⁶

3.9.5 Možnosti řešení veřejného dluhu

Nalézání řešení veřejného dluhu patří k těm nejméně populárním úkonům u vlád všech zemí. Podle teoretických poznatků je možné rozlišit dva základní způsoby, a to využití vlivu pozitivních exogenních faktorů a využití vlivu aktivních vládních opatření.

Využití vlivu pozitivních exogenních faktorů lze pouze za pozitivního vývoje hospodářství. Předpokladem pro toto řešení je výrazné převyšování ekonomického růstu nad efektivní reálnou úrokovou sazbou. Teoreticky je také možné využít rostoucí inflaci, která snižuje reálnou výši veřejného dluhu, ale proti tomuto prostředku působí protiinflační politika centrální banky a také negativní vliv na obyvatelstvo. Jako další možnost se uvádí zahraniční pomoc a to např. ve formě prominutí úroků z vnějšího dluhu nebo darů od Mezinárodního měnového fondu. Ovšem nevýhodou této varianty je následný pokles ratingu země a ochoty zahraničních subjektů investovat v zemi.

Využití vlivu aktivních vládních opatření zahrnuje aktivní činnost vlády vedoucí ke snížení veřejného dluhu. Takové kroky ale negativně ovlivňují především obyvatelstvo, proto se k nim vláda uchyluje zcela výjimečně (politické hledisko zde převládá). Jednou z variant, kdy takový krok vláda může uskutečnit, je dosažení přebytku státního rozpočtu a ten pak použít ke splácení dluhu a k platbě úroků. Druhou možností je stanovení mimořádných jednorázových paušálních dávek z kapitálu, kterými se umořuje dluh. Obě tyto možnosti se v současnosti jeví jako nereálné. Dalším možným způsobem je monetární řešení, které znamená buď monetizaci dluhu, nebo snížení reálné hodnoty dluhu vyvoláním inflace. Poslední možností, jak lze řešit veřejný dluh, je odmítnutí existujícího dluhu. Takový

²⁵ PEKOVÁ, J., *Veřejné finance, úvod do problematiky*, s. 492-493

²⁶ MRKÝVKA, P., PAŘÍZKOVÁ, I., TOMÁŠKOVÁ, E., *Veřejné finance a fiskální právo*, s. 120

krok by s sebou však přinesl velmi negativní důsledky, především absolutní ztrátu důvěryhodnosti země.

Všechny výše uvedené charakteristiky jednotlivých variant řešení veřejného dluhu naznačují, že jsou využitelné jen velmi obtížně s ohledem na jejich nepopulárnost, časový limit funkčnosti vlády a politické záměry a tlaky. Tyto aspekty vedou k tzv. rolování dluhu, kdy dochází ke splacení dluhu novou emisí dluhopisů.²⁷

3.9.6 Správa dluhu

Za správu dluhu se označuje obstarávání úvěru a to především na úrovni územní samosprávy, protože pro stát je většinou úvěr ze zákona zakázán nebo je alespoň omezena jeho výše. Dále se za správu dluhu považuje zajištění emise cenných papírů, jejich umístění na trh, výplata úroků a umořování dluhu. Emisí státních dluhopisů je v České republice pověřena Česká národní banka a to na základě smlouvy s Ministerstvem financí.

Ke splacení veřejného dluhu vždy dochází v závislosti na ekonomické situaci státu. Umořování dluhu lze zajistit použitím tzv. umořovacího fondu, konverzí dluhu, konsolidací dluhu nebo předčasným umořením dluhu.

Splacení prostřednictvím **umořovacího fondu** bylo využíváno hlavně v minulosti. Tento fond byl tvořen z veřejných příjmů, které byly určeny ke splacení veřejného dluhu, nebo z přebytku rozpočtu.

Konverze dluhu byla užívána v případě krytí dluhu emisí státních cenných papírů tím stylem, že nesplacená část dluhu se splatí další emisí dluhopisů a to často za výhodných podmínek pro budoucí věřitele před dnem splatnosti. Tento způsob umožňuje ale stále zadlužení státu a také rolování dluhu.

Konsolidace dluhu využívá změn podmínek v délce splatnosti emitovaných státních dluhopisů. Většinou se tedy přeměňuje krátkodobý dluh na dlouhodobý tzv. konsolidovaný a prodlužuje se doba splacení.

²⁷ MRKÝVKA, P., PAŘÍZKOVÁ, I., TOMÁŠKOVÁ, E., *Veřejné finance a fiskální právo*, s. 120-122

Předčasné splacení dluhu je spíše teoretická varianta, využívá se zcela výjimečně.²⁸

²⁸ PEKOVÁ, J., *Veřejné finance, úvod do problematiky*, s. 495-496

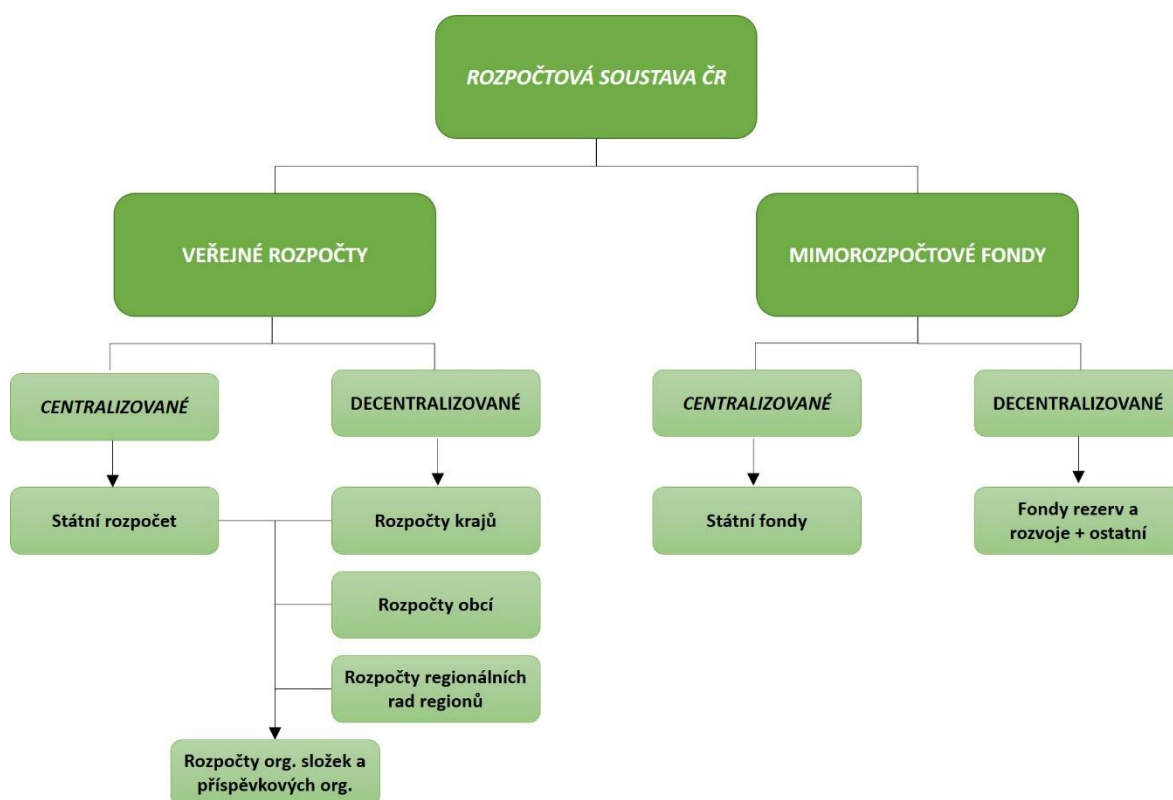
4 Praktická část

V praktické části této práce se budeme zabývat vývojem veřejného dluhu v České republice, a to od vzniku samostatné České republiky roku 1993 až do roku 2014. V první sekci praktické části bude nejprve představena rozpočtová soustava ČR, státní rozpočet ČR a její rozpočtový proces. V další kapitole se seznámíme s metodikami vykazování vládního dluhu, které jsou v současné době aktuální pro české statistiky. Konečně v poslední sekci budou analyzována konkrétní data veřejného dluhu, která budou rozdělena do dvou období, a to na období před vstupem a po vstupu České republiky do Evropské unie.

4.1 Rozpočtová soustava ČR

Rozpočtová soustava České republiky je tvořena veřejnými rozpočty a mimorozpočtovými fondy. Konkrétní struktura je zobrazena na následujícím schématu.

Obrázek č. 3: Schéma rozpočtové soustavy ČR



Zdroj: Vlastní zpracování. HAMERNÍKOVÁ, B., MAAJTOVÁ, A., *Veřejné finance*, s. 179

Rozpočtová soustava zahrnuje obrovský objem finančních prostředků, proto je nutné určit jasná pravidla pro hospodaření s nimi. V České republice jsou za tímto účelem činné dva zákony o rozpočtových pravidlech, a to Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (tzv. „rozpočtová pravidla republiky“) a Zákon 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (tzv. „malá rozpočtová pravidla“).²⁹

4.2 Státní rozpočet ČR

Nejvýznamnější součástí rozpočtu České republiky je státní rozpočet, který dlouhodobě vytváří rozhodující příjmy rozpočtové soustavy.

Příjmy a výdaje českého státního rozpočtu dělíme podle zákonem daných kritérií. Třídění rozpočtové skladby dle zákona č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, je možné z hlediska odpovědnostního, druhového, odvětvového, konsolidačního, zdrojového, doplňkového, programového, účelového, strukturního a transferového. Pro následnou praktickou část práce je především významné členění odpovědnostní, druhové a odvětvové. V rámci odpovědnostního členění se příjmy a výdaje zařazují rozpočtu do kapitol, podle subjektu (správce kapitoly), který zodpovídá za příslušné peněžní operace. Konkrétní rozpočtové kapitoly v České republice je možné vidět v příloze č. 1.

Z druhového hlediska se rozpočtová skladba dělí na daňové, nedaňové a kapitálové příjmy, na přijaté dotace, na běžné a kapitálové výdaje a financování. Položky se značí čtyřmístnými kódy, viz příklad:³⁰

Tabulka č. 2: Druhové členění rozpočtové skladby ČR

Třída	1	Daňové příjmy
Seskupení položek	11	Daně z příjmů, zisku a kapitálových výnosů
Podseskupení položek	111	Daně z příjmů fyzických osob (DPFO)
Položka	1111	DFPO ze závislé činnosti a funkčních požitků

Zdroj: Vlastní zpracování. Ministerstvo financí České republiky. *Vyhláška č. 323/2002 Sb.* [online]

Odvětvové třídění rozpočtové skladby člení příjmy a výdaje podle odvětví, kterého se daná peněžní operace týká. Jednotlivé skupiny vypadají následovně: zemědělství a lesní

²⁹ PEKOVÁ, J., *Veřejné finance, úvod do problematiky*, s. 136-138

³⁰ MRKÝVKA, P., PAŘÍZKOVÁ, I., TOMÁŠKOVÁ, E., *Veřejné finance a fiskální právo*, s. 37-40

hospodářství, průmyslová a ostatní odvětví hospodářství, služby pro obyvatelstvo, sociální věci a politika zaměstnanosti, bezpečnost státu a právní ochrana, všeobecná veřejná správa a služby. I zde se využívá systém čtyřmístných kódů, jak je uvedeno na příkladu:³¹

Tabulka č. 3: Odvětvové členění rozpočtové skladby ČR

Skupina	1	Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství
Oddíl	10	Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství
Pododdíl	101	Zemědělská a potravinářská činnost a rozvoj
Paragraf	1011	Udržování výrobního potenciálu zemědělství, zeměd. půdní fond a mimoprodukční funkce zemědělství

Zdroj: Vlastní zpracování. Ministerstvo financí České republiky. *Vyhláška č. 323/2002 Sb.* [online]

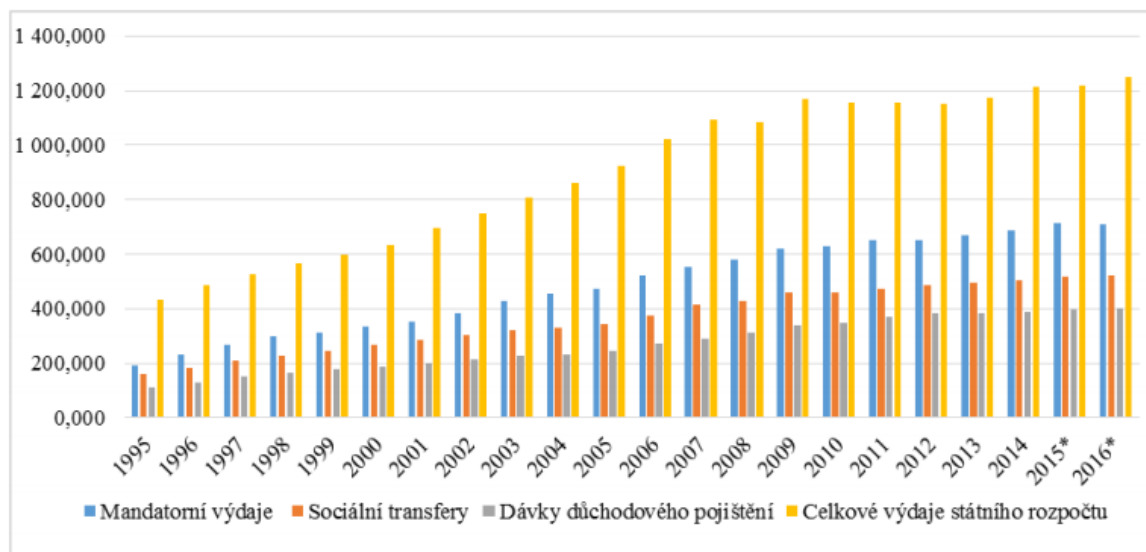
4.2.1 Výdaje státního rozpočtu

Často používané dělení výdajů je na mandatorní, kvazimandatorní a volné. V České republice jsou mandatorní výdaje tvořeny především sociálními transfery, z nichž největší položkou jsou výplaty důchodů. Dále se do této skupiny zahrnuje státní příspěvek na stavební spoření a penzijní připojištění, platby za zdravotní pojištění, dotace státním fondům, výdaje na dluhovou službu, atd. Všechny tyto platby jsou dány ze zákona, ale existují ještě platby dané z jiných právních norem a závazků, jako např. státní záruky a příspěvky do rozpočtu EU. Kvazimandatorní výdaje vyplývají ze smluvních závazků a stát se jich nemůže zříci. Typickým kvazimandatorním výdajem jsou platy státních zaměstnanců, platy duchovních či výdaje na aktivní politiku státu. Vývoj mandatorních a kvazimandatorních výdajů lze sledovat na dvou následujících grafech č. 1 a 2.³²

³¹ MRKÝVKA, P., PAŘÍZKOVÁ, I., TOMÁŠKOVÁ, E., *Veřejné finance a fiskální právo*, s. 40

³² SMETANKOVÁ, Daša. *Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995* [online], s. 2

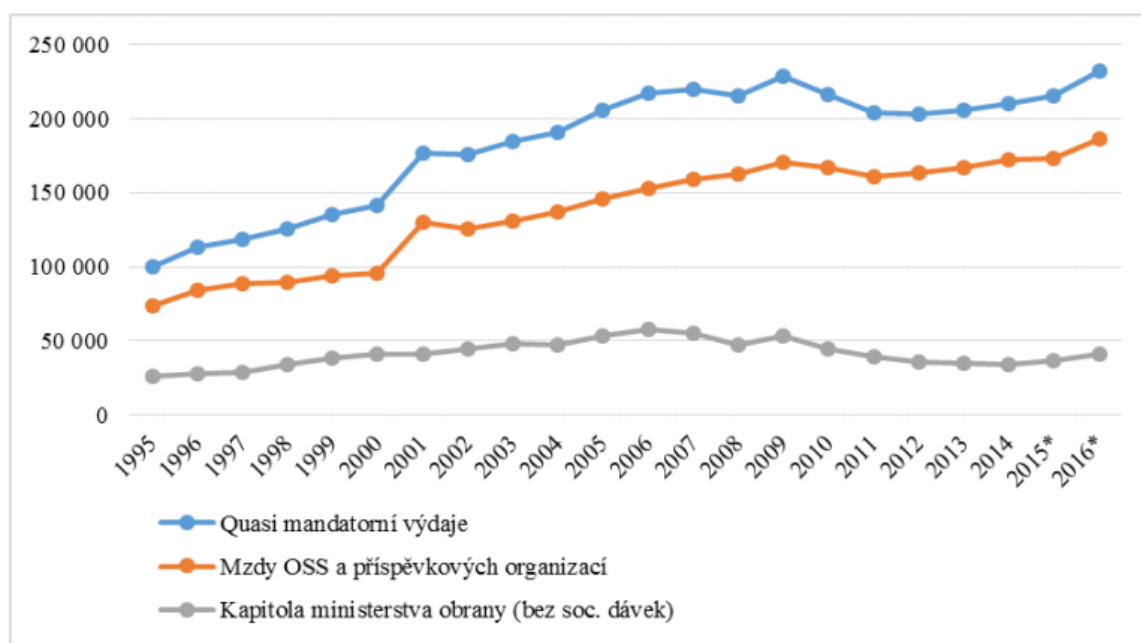
Graf č. 1: Vývoj mandatorních výdajů a dávek důchodového pojištění v ČR v letech 1995-2016 (v mld. Kč)



* pro roky 2015 a 2016 jsou použity předběžné údaje ze státního rozpočtu resp. návrh zákona o státním rozpočtu

Zdroj: SMETANKOVÁ, Daša. *Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995* [online], s. 9

Graf č. 2: Kvazimandatorní výdaje ČR v letech 1995-2016 (v mil. Kč)



* pro roky 2015 a 2016 jsou použity předběžné údaje ze státního rozpočtu resp. návrh zákona o státním rozpočtu

Zdroj: SMETANKOVÁ, Daša. *Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995* [online], s. 17

Na uvedených datech vidíme, že výdaje vykazují rostoucí trend, ale co se týče jejich struktury, zde k výrazným změnám nedochází. Je patrné, že nejvýznamnější položkou

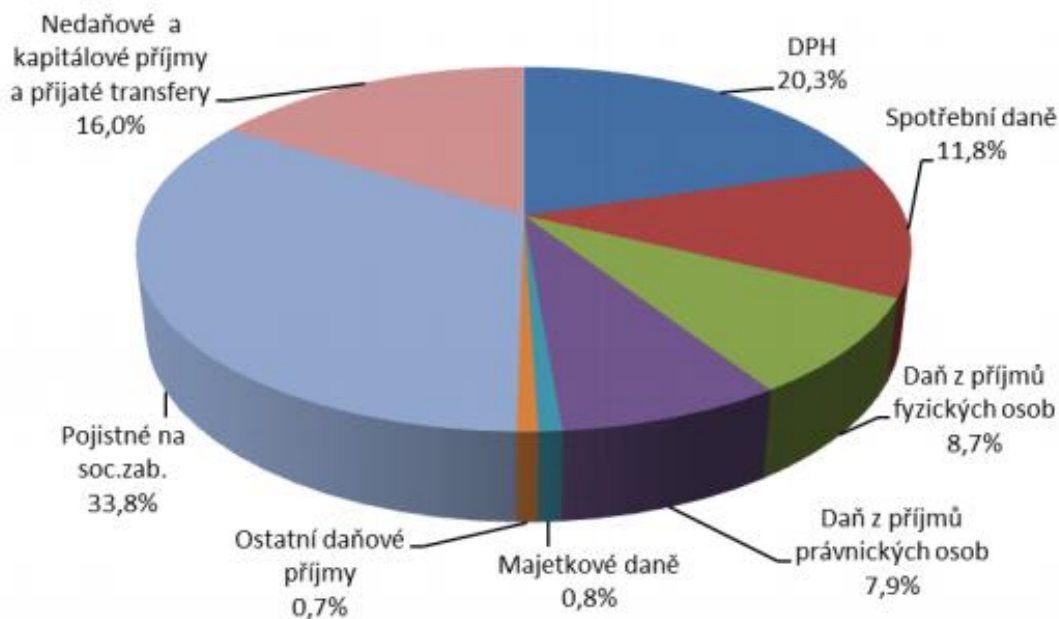
celkových výdajů státního rozpočtu České republiky jsou sociální transfery, které jsou především představovány dávkami důchodového pojištění. Kvazimandatorní výdaje nejvíce ovlivňují mzdy zaměstnanců organizačních složek státu a příspěvkových organizací, které dlouhodobě narůstají (s výjimkou roku 2002 a období mezi lety 2009-2011), zatímco výdaje kapitoly ministerstva obrany se prakticky nemění.

4.2.2 Příjmy státního rozpočtu ČR

Největší podíl na příjmech státního rozpočtu České republiky zaujímají daňové příjmy, tedy součást běžných opakujících se příjmů. Podobné vlastnosti jako daně mají i příspěvky sociálního zabezpečení. Tyto položky dohromady tvoří historicky přibližně 95% celkových příjmů státního rozpočtu České republiky. Běžnou část rozpočtu tvoří daňové, nedaňové příjmy a přijaté běžné dotace (transfery). Přijaté dotace představují nejčastěji účelové finanční prostředky převedené do státního rozpočtu z mimorozpočtových fondů, jako např. dotace na odstraňování povodňových škod. Strukturu příjmů státního rozpočtu České republiky v letech 1998-2007 je možné sledovat v příloze č. 1. Aktuální struktura příjmů rozpočtu z roku 2014 je uvedena na grafu č. 3.³³

³³ Ministerstvo financí. *Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2014, C. Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu* [online], s. 50-52

Graf č. 3: Struktura celkových příjmů státního rozpočtu ČR v roce 2014



Zdroj: Ministerstvo financí. *Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2014, C. Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu* [online], s. 12

Z grafu č. 3 vyplývá, že oproti předešlým letům došlo k poklesu podílu daňových příjmů na celkových. Již se tato hodnota nepohybuje kolem 95%, ale klesla přibližně o 10%. V roce 2014 daňové příjmy, vč. pojistného na sociální zabezpečení, představovaly 84% z celkové částky příjmů rozpočtu. Důvodem je především nárůst v položce příjmů finančních prostředků státního rozpočtu na společné programy ČR a EU/FM, které spadají pod nedaňové příjmy a v roce 2014 dosáhly částky 122,2 mld. Kč.³⁴

4.3 Rozpočtový proces ČR

V následujícím textu je popsán rozpočtový proces České republiky.

4.3.1 Sestavení návrhu rozpočtu

Tato zřejmě nejsložitější etapa začíná zpravidla minimálně půl roku před začátkem nového rozpočtového období a zodpovídá za ni Ministerstvo financí České republiky. Tomu

³⁴ Ministerstvo financí. *Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2014, C. Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu* [online], s. 50-52

jednotliví správci kapitol, územní samosprávné celky a státní fondy předkládají své požadavky na finanční prostředky pro svůj resort. Poté co ministerstvo návrh sestaví tak ho předkládá vládě ke schválení, poté putuje do Poslanecké sněmovny a to nejdéle tři měsíce před zahájením rozpočtového roku. Následně dochází k prvnímu čtení, kde Sněmovna buď návrh schválí, nebo ho vrátí vládě včetně doporučených změn a termínu pro předložení přepracovaného návrhu. Pokud je návrh v prvním čtení schválen tak dochází dále ke druhému a třetímu čtení. Ve třetím čtení už se řeší pouze opravy legislativně technických chyb, gramatických chyb apod. V případě, že Sněmovna vysloví souhlas s návrhem rozpočtu tak je přijat a uveřejněn ve Sbírce zákonů formou zákona o státním rozpočtu na příslušný fiskální rok. Pokud ale nedojde ke schválení návrhu do začátku rozpočtového období, řídí se hospodaření státu dočasně dle tzv. *rozpočtového provizoria*. V takovém případě se hospodaření řídí podle rozpočtu z minulého roku a to tak, že každý měsíc se jednotlivým rozpočtovým kapitolám uvolňuje dvanáctina celkové roční částky.

4.3.2 Plnění rozpočtu a hospodaření s rozpočtovými prostředky

Plnění rozpočtu představuje složitý proces zahrnující shromažďování, (pře)rozdělování a konečné užití peněžních prostředků. Poté, co Sněmovna schválí rozpočet, Ministerstvo financí provede rozpis jednotlivých ukazatelů a zajistí rozpočtové příjmy ke krytí plánovaných výdajů. Pro veškeré prostředky soustředěné ve státním rozpočtu platí pravidlo, že smí být využívány pouze pro účely, pro které byly stanoveny. Průběžné plnění rozpočtu je během roku pravidelně kontrolováno volenými a výkonnými orgány, které v případě, že dochází k odchýlkám od schváleného rozpočtu, hledají příčiny tohoto stavu a vhodná účinná opatření.

Kontrola rozpočtu je prováděna Ministerstvem financí a o tom podává informaci vládě po uplynutí prvního a třetího kalendářního čtvrtletí. Vláda poté nejdéle do měsíce po uplynutí hodnocené etapy předkládá informaci rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny. Plnění rozpočtu je odpovědností vlády vůči Poslanecké sněmovně. Tuto odpovědnost plní po ukončení pololetí předložením zprávy, ve které zhodnotí plnění rozpočtu a vývoj ekonomiky. Obsahem zprávy je dále hodnocení plnění rozpočtů územních samosprávních celků, vývoj státních finančních aktiv, stav státních záruk, vývoj státního dluhu a především informace o krocích vedoucích k zajištění stability rozpočtového hospodaření, pokud se skutečnost odchýlila od schváleného rozpočtu.

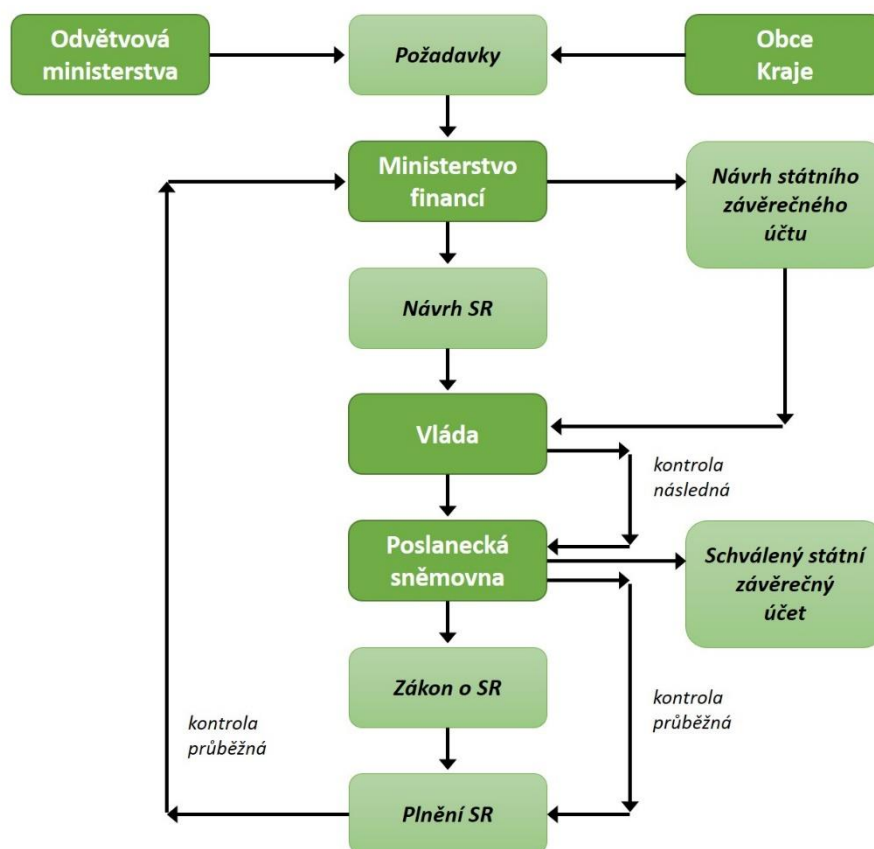
4.3.3 Sestavení a schválení závěrečného účtu

„Státní závěrečný účet je dokument, který obsahuje údaje o výsledcích rozpočtového hospodaření minulého roku, jehož součástí jsou závěrečné účty kapitol zpracovávané a předkládané Poslanecké sněmovně samostatně jejich správci.“ K hlavnímu dokumentu náleží příloha, která obsahuje souhrnné údaje o výsledcích hospodaření územních samosprávních celků, závěrečné účty státních fondů, přehled o finančních aktivech a pasivech státu a státních zárukách a také přehled o stavech fondů organizačních složek státu.

Vypracování návrhu státního závěrečného účtu náleží k povinnostem Ministerstva financí, k čemuž potřebují součinnost se správci kapitol, územními samosprávnými celky a státními fondy. Tento návrh společně s návrhem na použití přebytku rozpočtového hospodaření nebo s návrhem na úhradu schodku hospodaření předkládá vládě. Návrh dále putuje nejpozději 30. dubna následného roku do Poslanecké sněmovny. Přebytek hospodaření může být použit (zcela nebo zčásti) k financování výdajů státního rozpočtu v aktuálním rozpočtovém období, v tom případě se tyto prostředky převedou do příjmů státního rozpočtu tohoto roku.³⁵

³⁵ MRKÝVKA, P., PAŘÍZKOVÁ, I., TOMÁŠKOVÁ, E., *Veřejné finance a fiskální právo*, s. 44-49

Obrázek č. 4: Schéma rozpočtového procesu u státního rozpočtu ČR



Zdroj: Vlastní zpracování. PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M., *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, s. 251

4.4 Metodiky vykazování vládního deficitu a dluhu

V současné době se objevují dvě metodiky vykazování vládního deficitu a dluhu, první je metodikou Mezinárodního měnového fondu (označováno jako GFS 1986 následně GFS 2001) a druhá metodikou Eurostatu (označováno jako ESA 95). Rozdíly mezi těmito dvěma variantami lze zjednodušeně specifikovat jako odlišnosti mezi jednoduchým (pracuje s peněžními toky) a podvojným účetnictvím (pracuje s pohledávkami a závazky).

Za vykazování v rámci metodiky **GFS 1986** (zkratka znamená Government Finance Statistic) zodpovídá Ministerstvo financí České republiky a je blízké národní metodice vykazování příjmů, výdajů a deficitu státního rozpočtu a ostatních segmentů veřejných rozpočtů. Využívá se v rozpočtových dokumentech a při fiskálních predikcích, má tedy přímou vazbu i na schvalovaný státní rozpočet a veřejné rozpočty ostatních

segmentů. Za hlavní výhody se považuje především dostupnost dat v krátkém čase po uplynutí sledovaného období, menší náročnost na zdrojová data a umožňuje rychlou tvorbu fiskálních predikcí.

Za dodržování metodiky **ESA 95** (význam zkratky je European System of Integrated Economic Accounts) je zodpovědný Český statistický úřad a je nezbytný pro výpočet maastrichtských konvergenčních kritérií vládního deficitu a dluhu. Implementace metodiky ESA 95 v jednotlivých státech podléhá kontrole ze strany Eurostatu, který metodiku i průběžně aktualizuje. Česká republika je povinna používat v dokumentech předkládaných Evropské komisi tuto metodiku, zejména se jedná o tzv. Fiskální notifikaci vládního deficitu a dluhu, jenž je požadována dvakrát v roce a to konkrétně 1. dubna a 1. října. Součástí notifikace jsou údaje za minulost, které zpracovává Český statistický úřad, a nadále predikce pro běžný rok, kterou vytváří Ministerstvo financí. Tyto notifikační údaje se následně využívají pro tvorbu Konvergenčního programu, jež mimo jiné obsahuje predikci Ministerstva financí v delším časovém horizontu.

Od roku 2002 začal být implementován nový systém **GFS 2001**, který vytvořil Mezinárodní měnový fond a měl by sloužit ke kompilaci fiskálních dat. Tato metodika se svým jádrem podobá standardu ESA 95 a měla by být postupně zaváděna do všech zemí Evropské unie (Ministerstvo financí České republiky na to již přistoupilo v roce 2006), ale vzhledem k širšímu pojetí vládního sektoru oproti standardu GFS 1986 a k vysoké náročnosti na vstupní zdrojová data se jedná o dlouhodobý proces, jenž nebyl dosud dokončen.

4.4.1 Rozdíly metodik GFS 1986 a ESA 95

Zásadním rozdílem mezi standardy GFS 1986 a ESA 95 je vymezení vládního sektoru. ESA 95 je oproti GFS 1986 rozšířeno o následující instituce: Podpůrný garanční rolnický a lesnický fond, Vinařský fond, ČKA a její dceřiné společnosti, Českou inkasní, Správu železniční a dopravní cesty, PPP centrum, veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce, Asociaci zdravotních pojišťoven, Centrum mezistátních úhrad a část příspěvkových organizací. V rámci metodiky GFS 1986 jsou tyto subjekty zahrnuty pouze ve formě příjmů a výdajů veřejných rozpočtů, naproti tomu v ESA 95 je obsaženo jejich celkové hospodaření.

Jak již bylo uvedeno výše, metodika GFS 1986 je založena **na bázi peněžních toků**, tzn., že operace se zaznamenávají v době skutečné realizace příjmové nebo výdajové operace. Na zcela odlišném principu funguje vykazování v rámci metodiky ESA 95, protože to pracuje s daty **na akruálním principu**. V praxi to znamená, že operace jsou zachycovány ne na základě skutečných peněžních toků, ale jsou zaznamenány tehdy, když se ekonomická hodnota vytváří nebo zaniká, a když se pohledávky a závazky zvyšují nebo snižují. Z těchto důvodů nemá ESA 95 přímou vazbu na výsledek hospodaření, který lze nalézt v rozpočtových dokumentech.³⁶

³⁶ Ministerstvo financí České republiky. *Hlavní rozdíly mezi ESA 95 a GFS 1986* [online]

Tabulka č. 4: Hlavní rozdíly mezi ESA 95 a GFS 1986

	GFS 1986 Metodologie vládní finanční statistiky	ESA 95 Metodologie národních účtů
Tvůrce metodologie	Mezinárodní měnový fond	Eurostat (Statistický úřad Evropské komise)
Zodpovědnost	Ministerstvo financí	Český statistický úřad
Použití	Rozpočtové dokumenty (Návrh státního rozpočtu, Státní závěrečný účet, Koncepce reformy veřejných rozpočtů)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ národní účty ▪ dokumenty a materiály předkládané orgánům Evropské unie (Fiskální notifikace deficitu a dluhu, Konvergenční programy)
Vykazování dat	Na bázi peněžních toků	Na akruálním principu
Vymezení sektoru vlády	<ul style="list-style-type: none"> ▪ státní rozpočet (s vyloučením převodů z a do rezervních fondů, včetně mimorozpočtové úhrady ztráty ČKA, operací Národního fondu a Fondu privatizace) ▪ mimorozpočtové fondy ▪ územní samosprávné celky ▪ dobrovolné svazky obcí ▪ regionální rady regionů soudržnosti ▪ zdravotní pojišťovny 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ navíc ve srovnání s GFS zahrnuje Podpůrný garanční rolnický a lesnický fond, Vinařský fond, ČKA a její dceřiné společnosti, Českou inkasní, Správu železniční a dopravní cesty, PPP centrum, veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce, Asociaci zdravotních pojišťoven, Centrum mezistátních úhrad a část příspěvkových organizací
Zásadní rozdíly	<p>Způsob zachycení operací týkajících se státních garancí</p> <p>splátky jistiny a úroků garantovaných úvěrů vstupují do výdajů státního rozpočtu v roce, ve kterém jsou hrazeny a zvyšují tak deficit</p>	<p>Způsob zachycení operací týkajících se státních garancí</p> <p>jistiny vysoce rizikových státních záruk jsou v plné výši imputovány prostřednictvím výdajového kapitálového transferu do vládního dluhu a deficitu; v následujících letech splátky jistin garantovaných úvěrů umožňují odpovídající výši vládního dluhu, ale nemají již vliv na deficit, do deficitu naopak vstupují splátky úroků</p>
	<p>Finanční leasing</p> <p>splátky za pronájem vstupují do výdajů státního rozpočtu v roce, kdy jsou hrazeny a zvyšují tak deficit</p> <p>Odpuštění nedobytných pohledávek</p> <p>po odpuštění pohledávky se sníží pohledávky ve státních finančních aktivech bez vlivu na deficit</p>	<p>Finanční leasing</p> <p>hodnota všech splátek za pronájem je základem pro propočtení jistiny úvěru, který je jednorázově prostřednictvím výdajového kapitálového transferu imputován do vládního dluhu (dále viz státní záruky)</p> <p>Odpuštění nedobytných pohledávek</p> <p>v roce odpuštění pohledávky se o tuto částku zvýší deficit v roce odpuštění pohledávky se o tuto částku zvýší deficit</p>
Výhody	<ul style="list-style-type: none"> ▪ poskytování dat v relativně krátkém čase od skončení sledovaného období ▪ nižší náročnost na zdrojová data ▪ včasnější vytváření fiskálních predikcí ▪ přímá vazba na schvalovaný státní rozpočet a rozpočty státních fondů 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ podává komplexnější obraz hospodaření vládního sektoru (plynoucí mj. ze zahrnutí pohledávek a závazků) ▪ z analytického hlediska má větší vypovídací váhu pro hodnocení fiskální politiky, např. její udržitelnosti z dlouhodobého hlediska
Nevýhody	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nepodává komplexní obraz o hospodaření vládního sektoru (zahrnuje pouze příjmy a výdaje) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ vyšší náročnost na datové zdroje

Zdroj: Vlastní zpracování. Ministerstvo financí České republiky. *Hlavní rozdíly mezi ESA 95 a GFS 1986* [online]

Pro analýzu statistických dat byla zvolena metodika ESA 95 (resp. 2010) a to z několika důvodů:

- využití akruálního principu - tato metodika lépe vystihuje reálnou ekonomickou situaci vlády, protože zahrnuje pohledávky a závazky
- širší pojetí vládního sektoru - v rámci této metodiky se do sektoru vlády zařazují i např. rozpočty veřejných vysokých škol, veřejných výzkumných organizací atd. (více viz příloha č. 1).
- porovnatelnost s ostatními státy EU - jelikož se dle tohoto standardu předkládají zprávy Evropské komisi, jsou zcela adekvátně porovnatelná s daty v rámci Evropské unie.

Analýza veřejného dluhu bude pro lepší přehlednost rozdělena do dvou kapitol, a to na období před vstupem České republiky do Evropské unie a poté. V každém zvoleném období bude nejprve rozebrána ekonomická situace v České republice ve sledovaných letech a to především s ohledem na vývoj DPH. Dalším předmětem analýzy bude výše a struktura státního rozpočtu a státního dluhu, dále výše dluhu územních samosprávných celků a na závěr celkové částky veřejného dluhu. Nejvíce pozornosti bude věnováno státnímu dluhu, který tvoří nejpodstatnější část veřejného dluhu v České republice.

4.5 Vývoj veřejného dluhu ČR před vstupem do EU

S analýzou vývoje veřejného dluhu v České republice začneme vznikem samostatné České republiky a skončíme rokem posledním rokem před vstupem České republiky do Evropské unie. Po rozdělení Československa samozřejmě nezačínala Česká republika s nulovým dluhem, ten dosavadní dluh byl mezi Českou a Slovenskou republiku rozdělen na základě dohody představitelů státní moci.

4.5.1 Ekonomická situace ČR před vstupem do EU

Jak již bylo uvedeno výše, ekonomická situace ve sledovaném období velmi úzce souvisí s transformací československé ekonomiky v samostatnou českou. Transformace byla vyřešena bez závažných negativních vlivů na ekonomiku země, logickým vyústěním odlišné výkonnosti ekonomik byla měnová odluka, avšak byla vytvořena celní unie a byly udrženy obchodní vazby ve vysoké míře. Prioritou vlády přitom byla vyrovnanost rozpočtu a s tím související nezvyšování státního dluhu.

Zásadní roli pro rozvoj podnikání sehrála daňová reforma, začala se využívat daň z přidané hodnoty, spotřební daně a daň z příjmů. Stát se pomocí snížení daňového zatížení snažil podporovat podnikání (v roce 1993 klesl oproti předešlému roku podíl daní z příjmů právnických osob na hrubém domácím produktu o 2,7%). Začátkem sledovaného období docházelo k výraznému rozvoji malého a středního podnikání, což je patrné už při porovnání roku 1993 s rokem 1992. Zatímco v roce 1992 činil podíl nestátní sféry na tvorbě HDP 20%, od třetího čtvrtletí následujícího roku tento podíl přesahoval 50%, během roku 1994 také došlo k nárůstu počtu ekonomicky aktivních podnikatelských subjektů o 24%. V souvislosti s výše uvedenými faktory se také výrazně zvyšoval objem poskytnutých bankovních úvěrů soukromým podnikům.

S postupem času také narůstala důvěryhodnost České republiky směrem k zahraničním investorům, což se pozitivně projevovalo na objemu zahraničních investic. Důležitým faktorem ovlivňujícím státní rozpočet byla privatizace, která v letech 1993 až 1994 představovala významné příjmy státního rozpočtu. V roce 1996 měly velký vliv na nižší příjmy státního rozpočtu problémy s realizací splátek vládních úvěrů z Ruské federace. V témže došlo ke znatelnému zásahu České národní banky do ekonomiky země a to rozšířením flukтуаčního pásma směnného kurzu, zvýšením povinné minimální rezervy komerčních bank a také zvýšením sazby na mezibankovním trhu, všechny tyto kroky vedly ke snížení domácí poptávky. Vláda zároveň zpřísnila výdajovou politiku, aby nedocházelo ke schodkovosti státního rozpočtu. Základní statistické údaje vypovídající o ekonomické situaci České republiky jsou uvedeny v následující tabulce č. 5.³⁷

³⁷ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisky: Státní závěrečné účty 1992-2013* [online]

Tabulka č. 5: Základní ekonomické indikátory ČR v letech 1993-2003

		Jedn.	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Změna HDP	%		1,0	2,4	6,2	4,3	-0,7	-0,3	1,4	4,3	3,1	1,6	3,6
Míra inflace	%		20,8	10,0	9,1	8,8	8,5	10,7	2,1	3,9	4,7	1,8	0,1
Obecná míra nezaměstnanosti	%		4,3	4,3	4,0	3,9	4,8	6,5	8,7	8,8	8,1	7,3	7,8
Běžný účet platební bilance / HDP	%		1,1	-1,7	-2,3	-6,2	-5,8	-1,9	-2,3	-4,4	-4,9	-5,1	-5,7

Zdroj: Vlastní zpracování. Český statistický úřad. *Hlavní makroekonomické ukazatele* [online]

Z uvedených dat je patrné, že transformace ekonomiky proběhla bez zásadních negativních vlivů na výkon hospodářství, což je vidět na vývoji HDP na počátku sledovaného období. Hospodářství bylo dle trendu HDP v období konjunktury, jedinou fází poklesu HDP byly roky 1997 a 1998, kdy byla v České republice recese, která se projevovala v inflaci a nezaměstnanosti. Nejvýznamnější změny v inflaci byl pokles míry inflace v roce 1994 o více než polovinu v porovnání s rokem předešlým (z 20,8 na 10,0%), a radikální pokles oproti předešlému roku v roce 1999 (z 10,7 na 2,1%), kde to bylo především důsledkem režimu inflačního cílování, které bylo v České republice zavedeno v roce 1998 z důvodu dlouhodobého splnění kritérií pro vstup do Evropské měnové unie, a také klesaly ceny základních potravin z důvodu nadvýroby ve světovém hospodářství.³⁸ Co se týče nezaměstnanosti, v prvních pěti letech se ustálila na hodnotě mezi 4 a 5%, k nárůstu došlo v roce 1998 z důvodu ekonomické recese a od té doby osciluje kolem hranice 7 až 9%. Všechny výše představené aspekty ekonomického prostředí České republiky mají dopad na státní rozpočet.³⁹

4.5.2 Státní rozpočet ČR před vstupem do EU

Pro analýzu státního rozpočtu v letech 1993 až 2003 nám poslouží především statistická data, konkrétně saldo státního rozpočtu a to jak v absolutní hodnotě, tak v poměrném vyjádření k odpovídající výši hrubého domácího produktu. Saldo státního rozpočtu by přirozeně mělo záviset na vývoji HDP v zemi, ale ne vždy platí, že rostoucí

³⁸ Česká národní banka. *Zprávy o inflaci* [online]

³⁹ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisky: Státní závěrečné účty 1992-2013* [online]

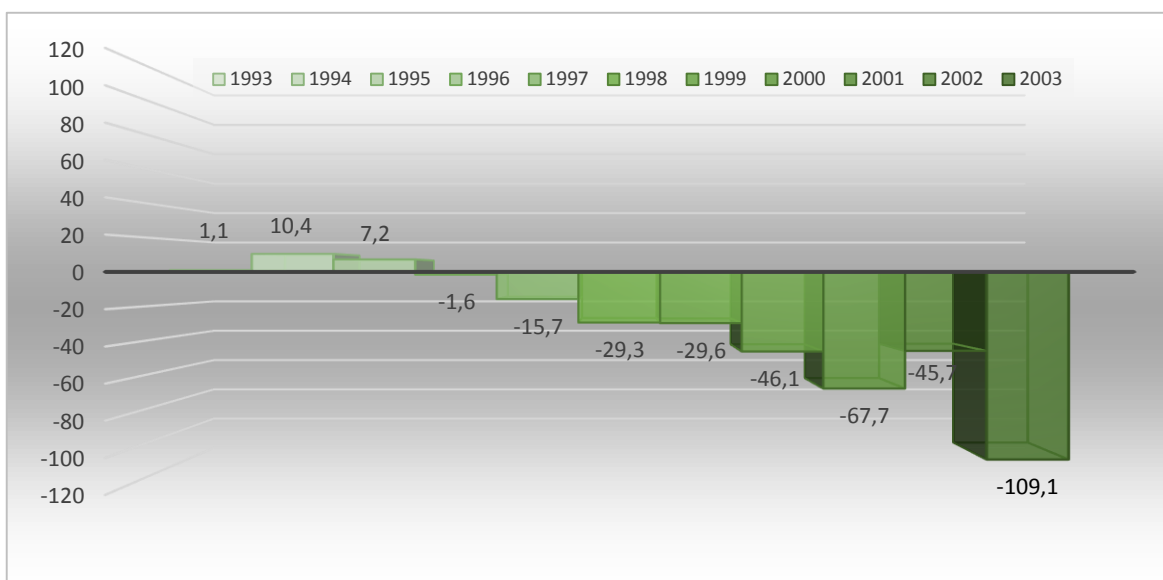
HDP vyústí ve snížení salda státního rozpočtu, nebo dokonce ve vygenerování přebytku státního rozpočtu. Konkrétní data lze shlédnout v následující tabulce č. 6 a v následném grafu č. 4.

Tabulka č. 6: Saldo státního rozpočtu ČR v letech 1993-2003

	Jedn.	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Saldo státního rozpočtu	mld. Kč	1,1	10,4	7,2	-1,6	-15,7	-29,3	-29,6	-46,1	-67,7	-45,7	-109,1
Saldo státního rozpočtu / HDP	%	0,1	0,8	0,5	-0,1	-0,8	-1,4	-1,3	-1,9	-2,6	-1,7	-3,9

Zdroj: Vlastní zpracování. Český statistický úřad. *Hlavní makroekonomické ukazatele* [online]

Graf č. 4: Saldo státního rozpočtu ČR v letech 1993-2003 (v mld. Kč)



Zdroj: Vlastní zpracování, data z tabulky č. 6

Z předešlé tabulky a grafu vyplývá, že hospodaření státní správy bylo v prvních třech letech existence samostatné České republiky ziskové, tzn., příjmy státu převyšovaly jeho výdaje. Tato situace se bohužel změnila v roce 1996, kdy byl zaznamenán schodek státního rozpočtu a to v absolutní výši 1,6 mld. Kč. Schodek byl v tomto roce i relativní vůči HDP, konkrétně -0,1%. Nejpříznivější stav bylo možno sledovat v roce 1994, kdy se přebytek státního rozpočtu vyšplhal přes 10 mld. Kč, respektive 0,8% v poměru k HDP. Tyto kladné hodnoty zapříčinily především vysoké příjmy z privatizace.

Avšak nástupem ekonomické krize v roce 1997 došlo k výraznému schodku rozpočtu, který narůstal každým rokem (s výjimkou roku 2002, kdy bylo vykázáno nižší saldo než v předešlém roce) až na maximum v roce 2003, kdy hodnota salda státního rozpočtu činila 109,1 mld. Kč. Dalším faktorem, který ovlivnil hospodaření rozpočtu, byly rozsáhlé povodně a záplavy v letech 1997 a 1998, na odstranění jejich škod bylo vyčleněno 17 mld. Kč. Dalších 5 mld. bylo vyčleněno pro roky 2000 a 2001 na náhradu škod zemědělským subjektům postižených suchem v roce 2000.⁴⁰ V roce 2003 byl zaznamenán rekordní schodek státního rozpočtu (co se týče délky trvání samostatné České republiky), jde o jediný rok, kdy saldo přesáhlo hranici 100 mld. Kč. Příčinami byly především výstavba Plzeňské dálnice, prohraná arbitráž s firmou CME Czech Republic B.V., výdaje na mise do Afghánistánu, úvěry od EIB na financování povodňových škod z roku 2002 (více než 12 mld. Kč) a další v některých případech neplánované výdaje.⁴¹

Všechny schodky státního rozpočtu, které byly v této kapitole představeny, mají samozřejmě výrazný dopad na státní dluh, resp. na veřejný dluh.

4.5.3 Státní dluh ČR před vstupem do EU

Jak již bylo uvedeno výše, Česká republika v době svého vzniku samozřejmě nezačínala s nulovým státním dluhem, ale musela převzít část existujícího federálního dluhu. Konkrétně šlo o hodnotu hrubého státního dluhu cca 164 mld. Kč, což odpovídalo zhruba 17% HDP. Z toho 98 mld. Kč tvořila federální část v podobě 75,6 mld. Kč domácího dluhu a 22,1 mld. Kč zahraničního dluhu. Zbývá část ve výši 65,6 mld. Kč představovala již existující státní dluh České republiky. Velký segment tohoto obnosu zaujímal zahraniční státní dluh, konkrétně přibližně 50 mld. Kč, který vznikl převzetím části závazků ČSOB, která byla zodpovědná za realizaci finančních operací československé vlády.⁴² Analýzu státního dluhu ve sledovaném období můžeme vidět v následující tabulce č. 7.

⁴⁰ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisky: Státní závěrečné účty 1992-2013* [online]

⁴¹ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisky: Státní závěrečné účty 1992-2013* [online]

⁴² DVORÁK, P., *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*, s. 97

Tabulka č. 7: Výše a struktura státního dluhu ČR v letech 1993-2003

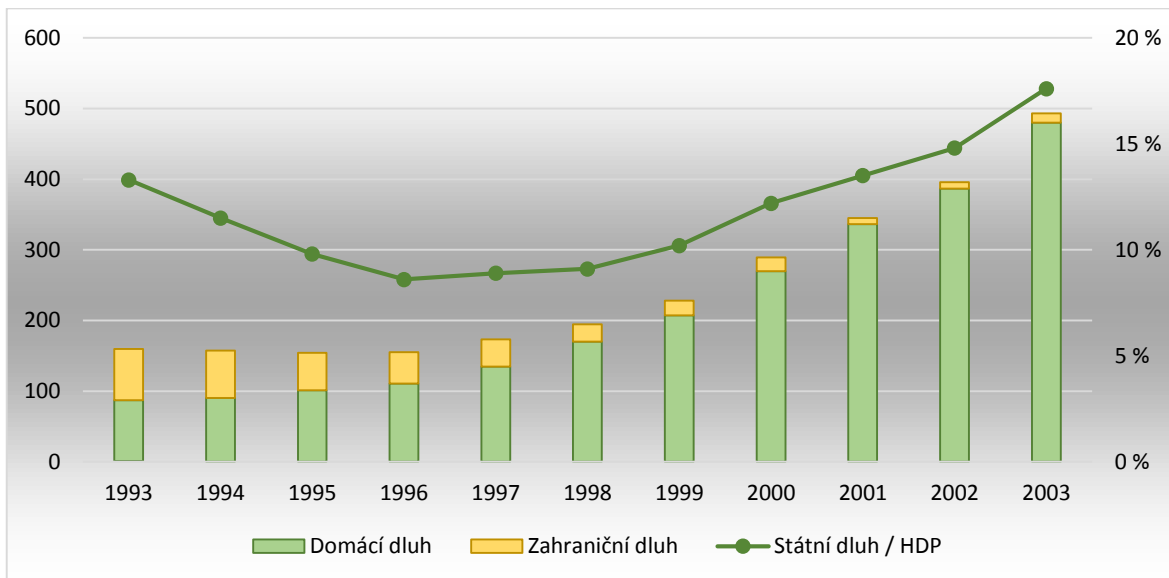
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Státní dluh (v mld. Kč)	158,8	157,3	154,4	155,2	173,1	194,7	228,4	289,3	345,0	395,9	493,2
DOMÁCÍ	86,4	90,2	101,2	110,9	134,8	170,0	207,1	269,6	336,2	386,7	479,9
▪ státní pokladniční poukázky	17,0	23,8	42,0	62,6	70,9	99,8	130,1	165,3	186,6	164,1	160,6
▪ střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy	19,5	28,3	41,7	43,9	57,9	70,0	77,0	104,3	149,6	222,6	319,3
▪ ostatní zdroje	49,9	38,1	17,6	4,3	6,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ZAHRANIČNÍ	72,4	67,1	53,1	44,3	38,3	24,6	21,2	19,7	8,8	9,2	13,3
▪ zahraniční emise dluhopisů	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
▪ půjčky na podporu platební bilance	24,4	24,5	23,8	23,3	20,9	11,4	11,3	9,6	7,2	5,2	0,0
▪ půjčky od EIB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	11,7
▪ závazky převzaté od ČSOB	47,3	41,9	28,6	20,3	16,6	12,2	8,9	9,0	0,1	0,0	0,0
▪ Směnky	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	1,0	1,1	1,2	1,5	1,6	1,6
Státní dluh / HDP (v %)	13,3	11,5	9,8	8,6	8,9	9,1	10,2	12,2	13,5	14,8	17,6

Zdroj: Vlastní zpracování. Ministerstvo financí České republiky. *Struktura a vývoj státního dluhu* [online]

Z uvedených dat je patrné, že přebytky státního rozpočtu v letech 1993 až 1995 přispěly ke snížení státního dluhu. Od roku 1996 už nastala situace opačná, státní dluh se prohluboval. Tato informace se ale týká absolutní výše státního dluhu, ale v porovnání s HDP, s výjimkou roku 1997, docházelo k poklesu poměrné části státního dluhu k hrubému domácímu produktu, což bylo přirozeně zapříčiněno pozitivním vývojem ekonomické výkonnosti (růst HDP byl strmější než růst státního dluhu). Avšak rokem 1997 dochází ke zlomu a od této doby dochází ke strmému nárůstu hodnoty státního dluhu. Důvodem nárůstu dluhu byl nejen schodek státního rozpočtu, ale také kurzové vlivy, protože bylo uvolněno flukтуаční pásmo pro pohyb kurzu české koruny v květnu. „Tyto kurzové vlivy se projevíly vyúčtováním debetních kurzových rozdílů u zahraničního státního dluhu ve formě přímých závazků státu v cizích měnách, což ovlivnilo zvýšení státního dluhu v rozsahu cca 5,6 mld. Kč. Dále zvýšení státního dluhu bylo ovlivněno emisí povodňových státních dluhopisů

v rozsahu cca 2,9 mld. Kč.⁴³ Od roku 1997 také roste podíl státního dluhu na HDP. Průběh je názorně uveden na grafu č. 5.

Graf č. 5: Vývoj státního dluhu ČR (v mld. Kč) a jeho podílu na HDP v letech 1993-2003



Zdroj: Vlastní zpracování, data z tabulky č. 7

Zajímavý a proměnlivý progres lze sledovat u struktury státního dluhu. Zatímco v roce 1993 domácí dluh tvořil přibližně 55% celkového státního dluhu, o deset let později dosáhl tento poměr už 97%. Stát tedy šel cestou krytí dluhu především domácími věřiteli, k čemuž stále více využíval státní pokladniční poukázky a také střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy. Co se týče zahraničního dluhu, šlo hlavně o půjčky na podporu platební bilance a již zmíněné závazky převzaté od ČSOB, které se redukovaly každým rokem, až byly roku 2002 splaceny úplně. Naproti tomu se v roce 2002 poprvé pro krytí zahraničního dluhu využily půjčky od Evropské investiční banky.

4.5.4 Výdaje na obsluhu státního dluhu ČR před vstupem do EU

Z existence státního dluhu vyplývají státnímu rozpočtu další náklady, a to nákladové úroky z emitovaných státních pokladničních poukázek a střednědobých a

⁴³ PELÁN, Josef. *Vývoj státního dluhu, dluhu veřejných rozpočtů, státního rozpočtu ČR a HDP v letech 1993-2008* [online], s. 6

dlouhodobých státních dluhopisů. Zahraniční dluh také představuje náklad v podobě úroků z něj. Konkrétní data jsou uvedena v tabulce č. 8.

Tabulka č. 8: Výdaje na obsluhu státního dluhu ČR v letech 1993-2003 (v mld. Kč)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
CELKEM	15,1	13,7	13,3	14,0	17,6	18,5	16,1	17,4	17,0	18,6	21,3
Domácí dluh	10,7	9,7	9,4	11,7	15,6	17,3	15,2	16,8	16,5	18,3	20,9
▪ státní pokladniční poukázky	1,2	2,2	3,2	7,0	11,1	11,0	7,2	8,5	8,7	6,7	4,1
▪ střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy	1,6	2,2	3,1	4,1	4,5	6,3	8,1	8,3	7,8	11,6	16,8
Zahraniční dluh	4,3	3,9	3,9	2,4	2,0	1,3	0,9	0,6	0,5	0,3	0,4

Zdroj: Vlastní zpracování. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisky: Státní závěrečné účty 1992-2013* [online]

Z výše uvedených údajů je patrné, že úrokové náklady státního dluhu zcela korespondují s výší a strukturou vykazovaného dluhu. Protože v průběhu období došlo k poklesu zahraničního dluhu, je i na nákladech spojených s řízením zahraničního dluhu vidět značný propad. Avšak hodnota celkových nákladových úroků rok od roku stoupá, a zatímco v roce 1995 se pohyboval kolem 13 mld., v roce 2003 přesáhl už hranici 20 mld. Kč. Tento aspekt je velkým problémem veřejného hospodaření a má každý rok neblahý dopad na deficit státního rozpočtu.

4.5.5 Dluh územních samosprávných celků ČR před vstupem do EU

K popisu vývoje veřejného dluhu nestačí analyzovat státní dluh, který sice tvoří většinu veřejného dluhu, ale je potřeba se zabývat také jeho další složkou - dluhem územních samosprávných celků. V této sekci se budeme zabírat v největší míře dluhem obcí, který je zobrazen v následující tabulce č. 9.

Tabulka č. 9: Zadluženost obcí ČR v letech 1993-2003 (v mld. Kč)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Zadluženost obcí celkem	3,4	14,3	20,3	28,3	34,4	39,0	40,0	41,0	48,3	55,8	70,4
▪ Úvěry	2,5	4,9	8,7	11,6	13,5	18,0	17,6	18,4	22,6	27,3	35,2
▪ Komunální obligace	-	7,6	8,5	11,9	13,2	11,9	10,9	10,1	13,3	15,9	21,7
▪ Přijaté finanční výpomoci a ostatní dluhy	0,9	1,8	3,1	4,8	7,7	9,1	11,5	12,5	12,4	12,6	13,5

Zdroj: Vlastní zpracování. Ministerstvo financí České republiky. *Zadluženost územních rozpočtů* [online]

Z předložených statistických údajů je patrné, že dluh obcí v České republice má od vzniku samostatné republiky velmi strmý negativní průběh. V prvním roce existence České republiky vykázaly obce celkový dluh 3,4 mld. Kč, avšak už o 4 roky později tento ukazatel vzrostl desetinásobně. Obce řeší zadluženost pomocí úvěrů, komunálních obligací a z menší části také pokrývají dluh přijímáním různých forem finanční výpomoci. Takovou finanční výpomocí mohou být např. bezúročné půjčky, které jsou poskytovány z rozpočtů některých resortů a státních fondů v rámci finanční politiky státu. V poměrném složení těchto způsobů krytí dluhu neproběhly se sledovaném období žádné výrazné změny. Z největší části je dluh kryt za pomoci úvěrů (až 50%) a poté emisí komunálních dluhopisů (až 30%).

V těchto údajích jsou přirozeně zahrnuta také statutární města, která tvoří významnou část celkové zadluženosti obcí (největší podíl nese hlavní město Praha), v roce 1997 statutární města vykázala téměř 40% celkové sumy dluhu. To ale nemění nic na tom, že již v roce 1994 mělo schodkový rozpočet celkem 1 969 obcí, tedy cca 32% obcí.⁴⁴

Zadluženost krajů se sleduje až od roku 2000, kdy vznikly kraje v dnešní podobě. Proto jejich zadluženost, do které jsou zahrnuty i jimi zřízené příspěvkové organizace, nedosahuje nijak vysokých hodnot, v roce 2003 tato zadluženost činila 1,3 mld. Kč, což je v porovnání s celkovým dluhem obcí (ten byl v roce 2003 evidován ve výši 70,4 mld. Kč) zanedbatelná položka.⁴⁵

⁴⁴ Ministerstvo financí České republiky. *Zadluženost územních rozpočtů* [online]

⁴⁵ Ministerstvo financí České republiky. *Zadluženost územních rozpočtů* [online]

4.5.6 Veřejný dluh ČR před vstupem do EU

V předešlých kapitolách byla představena data popisující výši a strukturu státního dluhu a dluhu územních samosprávných celků, dalším krokem tedy bude rozbor vládního dluhu, který zcela vykresluje situaci hospodaření ve veřejném sektoru.

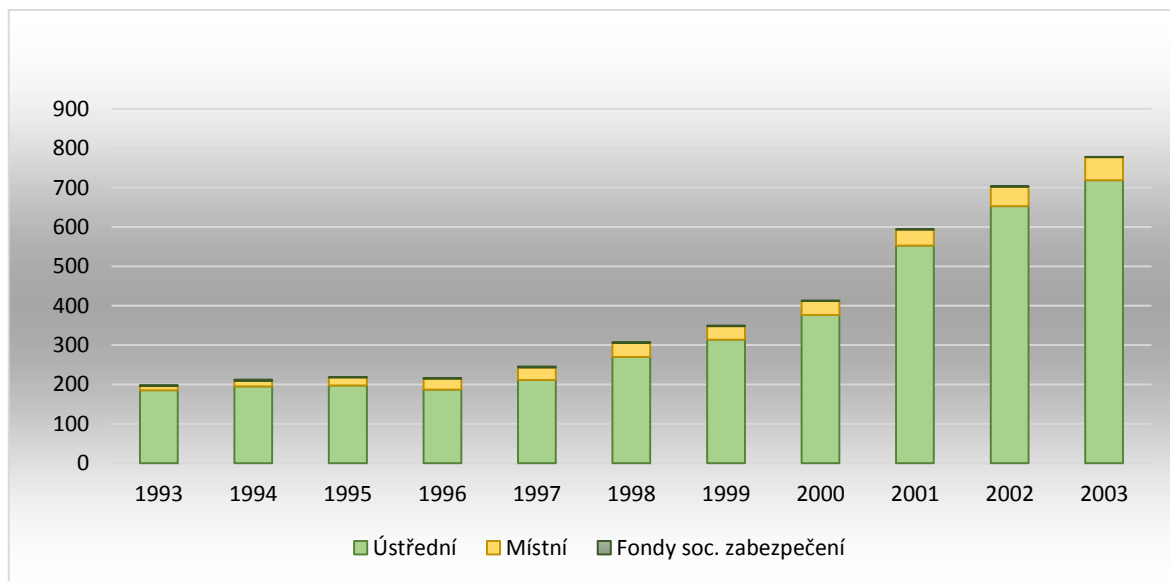
Tabulka č. 10: Dluh vládních institucí ČR v letech 1993-2003

	Jedn.	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Konsolidovaný hrubý dluh sektoru vládních institucí ke konci roku	mld. Kč	198,8	212,3	214,6	210,1	237,2	298,5	340,1	403,9	583,8	693,4	788,5
▪ Ústřední	mld. Kč	185,7	195,7	197,9	187,5	211,5	270,2	314,1	376,6	553,1	653,2	718,8
▪ Místní	mld. Kč	10,5	13,7	20,0	27,4	32,1	36,1	34,6	36,0	40,5	50,0	59,0
▪ Fondy sociálního zabezpečení	mld. Kč	2,6	2,8	0,6	1,9	2,4	1,7	1,2	0,8	0,5	0,4	0,3
Dluh sektoru vládních institucí v procentech HDP	%	16,6	15,6	13,6	11,6	12,1	13,9	15,2	17,0	22,8	25,9	28,1

Zdroj: Vlastní zpracování. Ministerstvo financí České republiky. *Fiskální výhled ČR - listopad 2015* [online]

Data zobrazená v tabulce č. 10 jasně dokazují tvrzení, že státní dluh má největší podíl na veřejném, resp. vládním dluhu. Je patrné, že trend veřejného dluhu byl až do roku 1996 v zásadě vyrovnaný, v letech 1994 a 1996 dokonce veřejný dluh mírně klesl, ale tato pozitivní statistika se změnila v roce 1997, kdy došlo k velkému nárůstu veřejného dluhu. I když je nutné zmínit, že v poměru k HDP bylo toto zvýšení jen o 0,5%. Ovšem v dalších letech měl výrazně stoupající tendenci jak dluh v absolutní hodnotě, tak v podílovém vyjádření k HDP.

Graf č. 6: Struktura dluhu vládních institucí ČR v letech 1993-2003 (v mld. Kč)



Zdroj: Vlastní zpracování, data z tabulky č. 10

Struktura veřejného dluhu je zobrazena na grafu č. 6, kde je zřetelně patrné, že největší podíl na dluhu zaujímá dluh ústředních institucí. Na počátku sledovaného období tento podíl přesahoval 93%, v roce 1997 se pohyboval pod hranicí 90%. Druhou největší část veřejného dluhu představuje dluh místních institucí, jehož podíl se z počátečních 5% dostal až na 13,5%. Tato informace navazuje na předešlou kapitolu, kde byl zobrazen růst zadlužení obcí.

4.6 Vývoj veřejného dluhu ČR po vstupu do EU

Druhé sledované období je velmi ovlivněno vstupem České republiky do Evropské unie, ke kterému došlo 1. 5. 2004. S členstvím v EU je i spojena řada povinností, jako například vykazování veřejného (vládního) dluhu.

4.6.1 Ekonomická situace ČR po vstupu do EU

Proces přistoupení České republiky do Evropské unie se obešel bez závažných negativních důsledků, i když se předpokládal skokový růst cenové hladiny. Naopak to mělo pozitivní vliv na exportní schopnosti ekonomiky, nefinanční sektor vykázal růst konkurenceschopnosti. Především v prvních čtyřech letech byl zaznamenán významný růstový trend produkce a s tím spojený vývoz zboží. K růstu produkce docházelo, přestože

nezaměstnanost se udržovala na relativně vysoké úrovni, což se vysvětluje značným nárůstem produktivity práce. Dalším faktorem, který měl pozitivní vliv na ekonomický vývoj, byl pokles směnných relací v zahraničním obchodě.

Značný ekonomický růst se zpomalil v roce 2008, avšak ve srovnání s ostatními zeměmi EU šlo stále o vysoké tempo růstu. Avšak v posledním čtvrtletí tohoto roku započala ekonomická recese, která byla zapříčiněna především výpadkem zahraniční poptávky.⁴⁶ Tohoto roku byla zaznamenána rekordní míra inflace, jejímž důvodem byl vývoj regulovaných cen, změny nepřímých daní a korigovaná inflace bez pohonných hmot.⁴⁷ Tento trend inflace se zcela otočil v následujícím roce, kdy pokračoval ekonomický útlum a s tím spojené snižování cen základních potravin.⁴⁸ Tato první vlna recese netrvala dlouho, šlo jen o přelom let 1998 a 1999. Ekonomika byla opět nastartována roku 2010, kdy došlo k celkovému oživení světového obchodu, především německá ekonomika zaznamenala nečekaný růst a jako významný obchodní partner (do Německa směřuje cca 30% českého exportu) to samozřejmě mělo pozitivní dopad na i české hospodářství.

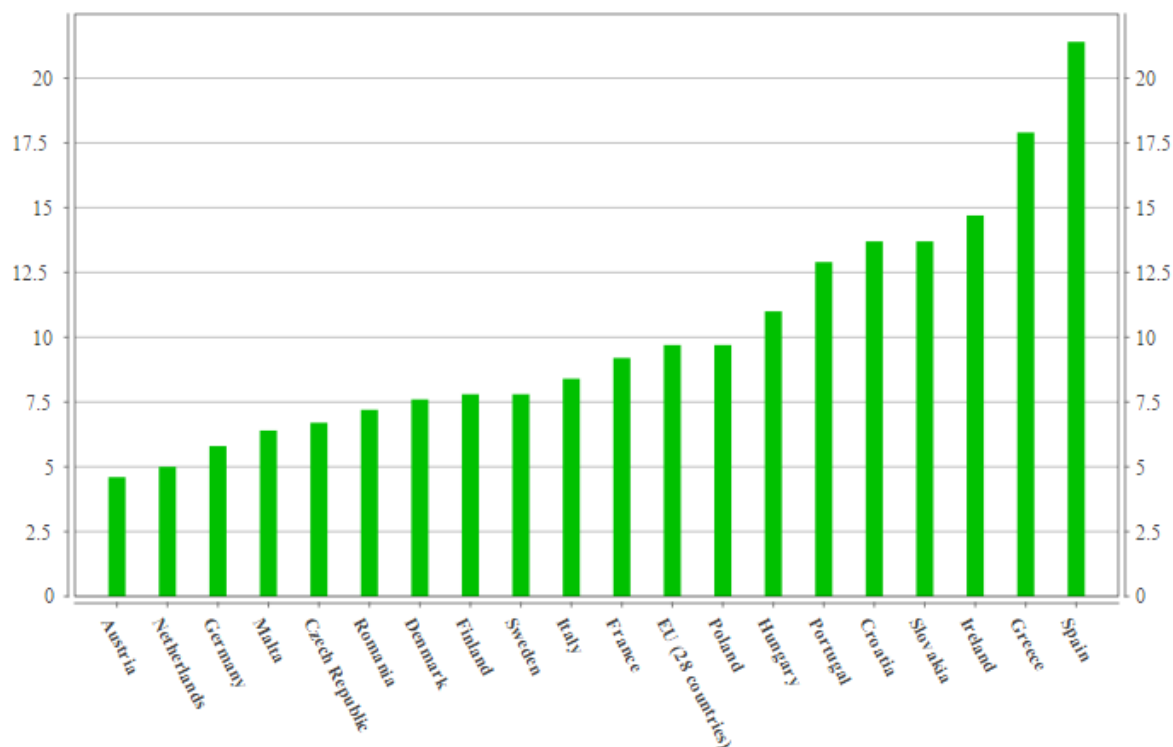
Druhá vlna recese začala v roce 2011, kdy se snížila spotřeba domácností a také investice. Zapříčiněno to bylo především negativním očekáváním v souvislosti s nepříznivým vývojem na trhu práce a malé poptávce po konečné produkci. Avšak dlouhodobě se řadí nezaměstnanost v České republice mezi nejnižší v Evropě, jak lze vidět na následujícím grafu č. 7 z roku 2011.

⁴⁶ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisky: Státní závěrečné účty 1992-2013* [online]

⁴⁷ Česká národní banka. *Zprávy o inflaci* [online]

⁴⁸ Česká národní banka. *Zprávy o inflaci* [online]

Graf č. 7: Míra nezaměstnanosti ve vybraných evropských zemích v roce 2011 (v %)



Zdroj: Eurostat. *Total unemployment rate* [online]

Evropská unie jako celek zaznamenala největší recesi především během roku 2012. Celá tato druhá vlna recese se datuje od 4. čtvrtletí roku 2011 do 1. čtvrtletí roku 2013. „Druhá vlna recese se na trhu práce projevila zdánlivě paradoxně a vyvolala změny chování jednotlivých subjektů. Nabídka práce byla pružnější a její využívání úspornější. K nárůstu míry ekonomické aktivity ve věku 15-64 let o 1,3 p.b. vedle růstu zaměstnanosti o 1,2% mírně přispěl demografický vývoj 0,1 p.b. Zaměstnanost v pojetí výběrového šetření pracovních sil vzrostla zvýšením počtu krátkých úvazků. Zhoršení ekonomické situace se promítlo v nižším počtu odpracovaných hodin a spolu s vyšší ochotou pracovat za nižší odměnu se projevilo dalším poklesem reálné průměrné mzdy a produktivity práce.“⁴⁹

V roce 2013 byly navýšeny sazby DPH a to na 15 a 21%. Překvapivě i přes tento aspekt byla v tomto roce zaznamenána nízká míra inflace, protože spotřebitelské ceny se zvýšily jen nepatrně. Od poloviny roku navíc dochází k celoevropskému oživení ekonomiky,

⁴⁹ Ministerstvo financí České republiky. *Plnění státního rozpočtu* [online]

kteře pokračuje pŕedevším v následujícím roce 2014. Konkrétní data popisující celé období České republiky jako součásti Evropské unie je možné vidět v následující tabulce č. 11.

Tabulka č. 11: Základní ekonomické indikátory ČR v letech 2004-2014

	Jedn.	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Změna HDP	%	4,9	6,4	6,9	5,5	2,7	-4,8	2,3	2,0	-0,9	-0,5	2,0
Míra inflace	%	2,8	1,9	2,5	2,8	6,3	1,0	1,5	1,9	3,3	1,4	0,4
Obecná míra nezaměstnanosti	%	8,3	7,9	7,1	5,3	4,4	6,7	7,3	6,7	7,0	7,0	6,1
Běžný účet platební bilance / HDP	%	-4,2	-0,9	-2,1	-4,3	-1,9	-2,3	-3,6	-2,1	-1,6	-0,5	0,6

Zdroj: Vlastní zpracování. Český statistický úřad. *Hlavní makroekonomické ukazatele* [online]

Data uvedená v tabulce dokládají všeobecný hospodářský vývoj v zemi. Z hodnot změn HDP je zřejmé, že ekonomika prošla výše zmiňovanými dvěma vlnami recese. Nejhorší vývoj lze sledovat v roce 2009, kdy se HDP propadlo o 4,8%. Druhá vlna recese se v letech 2012 a 2013 projevila mírným poklesem pod 1%. V posledním roce sledovaného období došlo k zotavení hospodářství, kdy byl zaznamenán růst HDP o 2%. I když jde o pozitivní vývoj s příslibem do budoucna, nejdou tyto hodnoty srovnávat s obdobím konjunktury mezi lety 2005 až 2007.

Míra inflace se v prvních čtyřech letech členství České republiky v Evropské unii příliš neměnila, oscilovala kolem hodnoty 2,5%. K výraznému nárůstu došlo v roce 2008, v kterém míra inflace činila 6,3%. Toto zvýšení zapříčinilo zdražení základních potravin a také korigovaná inflace bez pohonných hmot. Ovšem už v následujícím roce došlo ke skokovému snížení z důvodu poklesu cen, které byly spojeny se závažnou recesí ekonomiky. Od roku 2009 až do roku 2014 se míra inflace pohybovala v nízkých hodnotách do 2%. Výjimkou byl pouze rok 2013, kdy se inflace zvýšila hlavně kvůli administrativním opatřením (zvýšení obou sazeb DPH).

Co se týče nezaměstnanosti, i zde je zřejmá souvislost s ekonomickou situací. Když země procházela recesí, zvýšila se nezaměstnanost. Důvodů je několik, ať už malá domácí spotřeba, nebo s tím související nedostatek pracovních míst. Avšak jak již bylo uvedeno výše, v porovnání s ostatními zeměmi EU patří Česká republika k těm s nejnižší mírou

nezaměstnanosti. V roce 2015 dokonce zaujímala s hodnotou 5% druhé místo hned za Německem.⁵⁰

Běžný účet platební bilance se po celé sledované období pohyboval těsně pod vyrovnanou hranicí, od -0,5 do -4,2% HDP. V tomto směru byl výjimečný rok 2004, kdy se poprvé od roku 1993 tento ukazatel dostal na kladnou hodnotu, konkrétně 0,6%. „Meziroční zlepšení bilance běžného účtu o 48 mld. Kč bylo dáno růstem přebytku bilance zboží o 72 mld. Kč na 239 mld. Kč. Přebytek bilance služeb dlouhodobě klesá. V roce 2014 dosáhl 56 mld. Kč, tj. o 14 mld. Kč méně. Bilance prvotních důchodů, která je vedle obchodní bilance rozhodující pro výsledné saldo běžného účtu, se zhoršila zvýšením deficitu o 10 mld. Kč na 259 mld. Kč.“⁵¹

4.6.2 Státní rozpočet ČR po vstupu do EU

Pro analýzu státního rozpočtu znovu využijeme statistická data, konkrétně saldo státního rozpočtu a to jak v absolutní hodnotě, tak v poměrném vyjádření k odpovídající výši hrubého domácího produktu. Předpokladem je, že na saldo státního rozpočtu mají vliv ekonomické výkyvy, jako vlny recese, jež Českou republiky postihly po roce 2004. Konkrétní hodnoty salda rozpočtu lze vidět v tabulce č. 12 a grafu č. 8.

Tabulka č. 12: Saldo státního rozpočtu ČR v letech 2004-2014

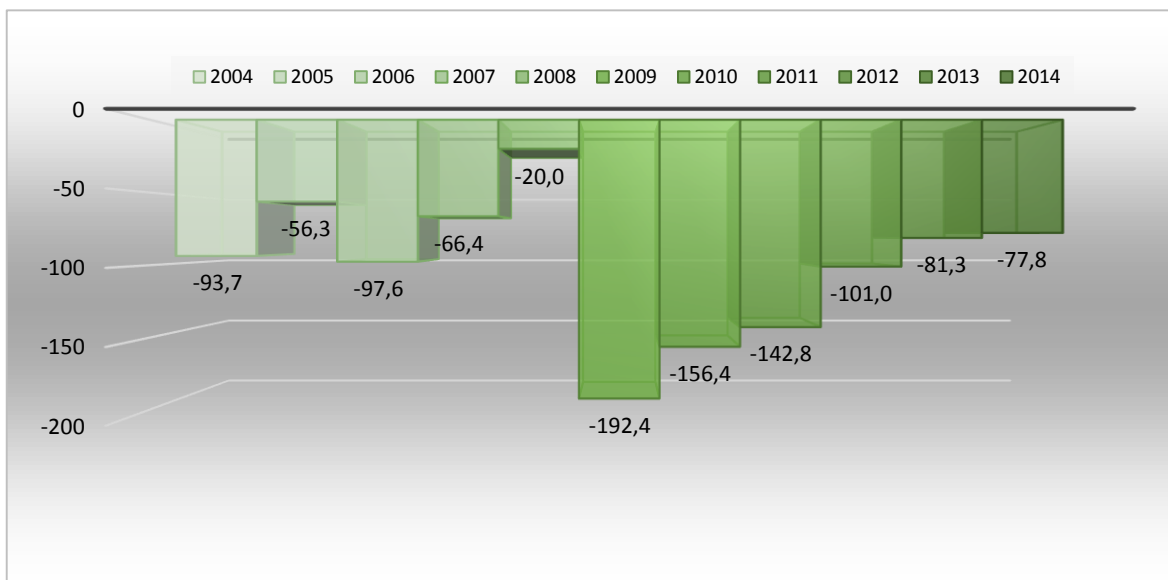
		Jedn.	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo státního rozpočtu	mld. Kč		-93,7	-56,3	-97,6	-66,4	-20,0	-192,4	-156,4	-142,8	-101,0	-81,3	-77,8
Saldo státního rozpočtu / HDP	%		-3,1	-1,7	-2,8	-1,7	-0,5	-4,9	-4,0	-3,5	-2,5	-2,0	-1,8

Zdroj: Vlastní zpracování. Český statistický úřad. *Hlavní makroekonomické ukazatele* [online]

⁵⁰ Novinky.cz. *V Česku je druhá nejvyšší nezaměstnanost v EU.* [online]

⁵¹ Ministerstvo financí České republiky. *Plnění státního rozpočtu* [online]

Graf č. 8: Saldo státního rozpočtu ČR v letech 2004-2014 (v mld. Kč)



Zdroj: Vlastní zpracování, data z tabulky č. 12

Na první pohled z grafu č. 8 můžeme vidět, že v prvních pěti letech vykazoval deficit rozpočtu velké výkyvy. V letech 2004 a 2006 přesahovalo saldo 90 mld. Kč, což jsou hodnoty srovnatelné s posledním rokem předešlého období, rokem 2003, kdy saldo přesáhlo hranici 100 mld. Kč. Roku 2004 se dokonce počítalo se schodkem 115 mld. Kč. Vláda v tomto roce uvedla, že jedním z jejích cílů je dlouhodobá fiskální konsolidace, která vycházela z Koncepce reformy veřejných rozpočtů schválené usnesením vlády č. 624/2003. Oproti předešlému roku skončil relativně kladně schodek v roce 2005, kdy byla jeho hodnota 56,3 mld. Kč a to především zásluhou převodů neutracených prostředků organizačních složek státu do rezervních fondů (které dosáhly 46,7 mld. Kč). V roce 2006 činil schodek 97,6 mld. Kč, negativně ho ovlivnily povodně, které toho roku zasáhly Českou republiku.

V roce 2008 byl vykázán nejnižší deficit ve sledovaném období a to 20 mld. Kč. Přestože původně schválený návrh rozpočtu počítal se schodkem kolem 70 mld. Kč. Tento relativně pozitivní výsledek hospodaření státního rozpočtu vyplývá hlavně z novely zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, podle které kapitoly v roce 2008 nepřeváděly nevyčerpané prostředky rozpočtovaných výdajů do rezervních fondů. Na rok 2009 se plánoval deficit rozpočtu ve výši 52,18 mld. Kč. Důvodem takto nepříznivého hospodaření bylo především inkasa daní z příjmů a příjmů z pojistného na sociální zabezpečení, kde se projevil velký rozdíl mezi schváleným rozpočtem a reálnou ekonomickou situací v Evropě.

Hluboce deficitní rozpočet od té doby trvá až dodnes, i když každým rokem klesá. V roce 2014 dopadl na hodnotu -77,8 mld. Kč. Za hlavní příčinu lze označit především vysoké mandatorní výdaje, které nelze pokrýt běžnými příjmy státního rozpočtu.⁵²

4.6.3 Státní dluh ČR po vstupu do EU

Vzhledem k negativnímu trendu vývoje salda státního rozpočtu, který má největší vliv na státní dluh, vzniká předpoklad k prohlubování státního dluhu. Vzhledem k členství České republiky v Evropské unii dochází ke změně struktury krytí státního dluhu, což je zřejmé z tabulky č. 13.

Tabulka č. 13: Výše a struktura státního dluhu ČR v letech 2004-2014

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Státní dluh (v mld. Kč)	592,9	691,2	802,5	892,3	999,8	1178,2	1344,1	1499,4	1667,6	1683,3	1663,7
DOMÁCÍ	522,6	581,8	680,9	769,3	814,3	926,7	1036,3	1182,2	1287,3	1288,1	1363,7
▪ státní pokladniční poukázky	125,5	94,2	89,6	82,2	78,7	88,2	113,3	162,6	189,1	120,9	107,6
▪ spořicí státní dluhopisy	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,4	56,2	87,6	77,8
▪ střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy	397,0	487,5	588,9	687,1	735,6	838,5	923,0	999,1	1042,0	1079,7	1175,7
▪ ostatní zdroje	0,0	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5
ZAHRANIČNÍ	70,3	109,4	121,6	123,0	185,5	251,5	307,8	317,2	380,3	395,2	300,0
▪ zahraniční emise dluhopisů	48,8	78,9	84,1	83,7	137,9	193,0	240,3	245,7	310,3	323,7	239,6
▪ půjčky od EIB	20,7	29,7	36,7	38,7	46,8	57,9	67,2	71,3	70,0	71,5	60,4
▪ Směnky	0,9	0,8	0,8	0,6	0,8	0,6	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Státní dluh / HDP (v %)	19,4	21,2	22,9	23,3	24,9	30,0	34,0	37,3	41,3	41,3	39,0

Zdroj: Vlastní zpracování. Ministerstvo financí České republiky. *Struktura a vývoj státního dluhu* [online]

Z uvedených dat je patrné, že státní dluh je stále více kryt ze zahraničních zdrojů. Oproti prvnímu období zaujímá zahraniční dluh větší podíl na státním dluhu, od roku 2004, kde tento podíl činil asi 12%, vzrostl tento ukazatel až na 18%. Stát v tomto směru začal

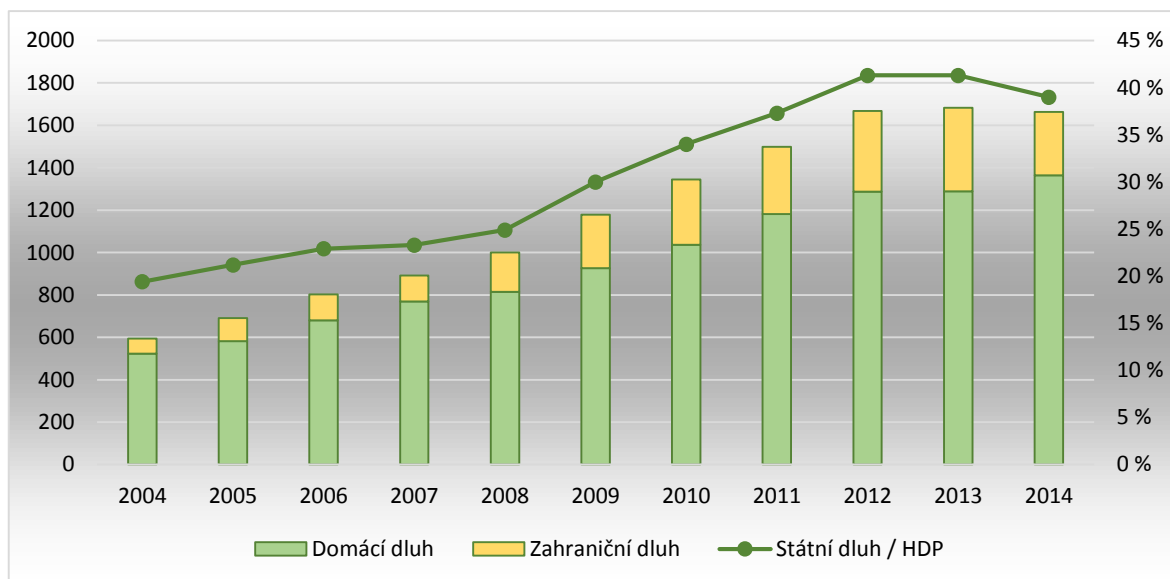
⁵² Ministerstvo financí České republiky. *Plnění státního rozpočtu* [online]

využívat emise zahraničních dluhopisů, které pokrývají 70-80% zahraničního dluhu státu. Zbylý zahraniční dluh představují půjčky Evropské investiční banky.

Co se týče domácího dluhu, k jeho krytí jsou dlouhodobě z většiny (75-85%) využívány střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy. Zbylou část pokryjí státní pokladniční poukázky a od roku 2011 také státní spořicí dluhopisy. Jejich význam postupně roste, protože v roce 2011 tvořil jejich objem 20,4 mld. Kč, ale o čtyři roky později to bylo už 77,8%.

Hodnota státního dluhu během sledovaného období vzrostla o více než bilion Kč. Růstový trend byl alespoň přibrzděn v roce 2012, od této doby se státní dluh pohybuje na podobné úrovni. V roce 1994 státní dluh činil cca 593 mld. Kč, v roce 2014 už dosáhl přibližně 1 664 mld. Kč, přesáhl tedy 1,6 bilionu Kč. Pokud bychom tuto hodnotu vyjádřili poměrem na počet obyvatel, dostali bychom částku státního dluhu na jednoho obyvatele. Tato hodnota je pro rok 2014 přibližně 160 tisíc Kč dluhu na jednoho obyvatele.

Graf č. 9: Vývoj státního dluhu ČR (v mld. Kč) a jeho podílu na HDP v letech 2004-2014



Zdroj: Vlastní zpracování, data z tabulky č. 13

Graf č. 9 názorně ukazuje, že neroste pouze absolutní hodnota státního dluhu, ale také jeho relativní podíl na HDP. Během období od roku 2004 do roku 2014 činil tento nárůst přibližně 20%. Nejvyšší hodnota byla zaznamenána v letech 2012 a 2013, kdy přesáhla

hranici 40%. Tento ukazatel je velmi znepokojivý, protože to znamená, že státní dluh se nedaří snižovat ani v obdobích ekonomické konjunktury a dochází tedy k jeho kumulaci.

4.6.4 Výdaje na obsluhu státního dluhu ČR po vstupu do EU

V tabulce č. 14 jsou uvedeny výdaje, které vyplývají z úroků existujícího státního dluhu. Úrokové náklady jsou v jednotlivých letech rozděleny na výdaje domácího dluhu a zahraničního, přičemž výdaje domácího dluhu se dále rozlišují dle typu emitovaných cenných papírů.

Tabulka č. 14: Výdaje na obsluhu státního dluhu ČR v letech 2004-2014 (v mld. Kč)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CELKEM	26,8	25,3	31,5	34,0	44,6	52,7	48,2	55,5	56,7	57,5	55,7
Domácí dluh	26,1	23,0	28,2	29,5	37,7	41,8	37,7	44,3	44,0	43,8	42,5
▪ státní pokladniční poukázky	4,2	2,7	2,8	1,8	2,2	1,7	1,5	1,9	1,2	0,2	0,1
▪ střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy	21,8	20,2	25,4	27,7	35,5	40,1	36,2	42,4	42,8	43,6	42,5
Zahraníční dluh	0,7	2,4	3,3	4,5	6,9	10,2	10,8	11,2	12,8	13,8	13,2

Zdroj: Vlastní zpracování. Ministerstvo financí České republiky. *Úrokové výdaje na obsluhu státního dluhu* [online]

Z uvedených dat vyplývá, že úrokové náklady na státní dluh vykazují rostoucí tendenci. Během sledovaného období let 2004-2014 stoupl tento ukazatel více než dvojnásobně, a to konkrétně z 26,8 na 55,7 mld. Kč. To samozřejmě koresponduje se stále se zvyšujícím státním dluhem. Ohledně struktury výdajů na státní dluh je dobré zmínit, že stoupá význam zahraničních dluhopisů a tedy i s nimi spojených úroků, zatímco v roce 2004 činila částka úrokových nákladů na zahraniční dluh jen 0,7 mld. Kč, o deset let později už vykazovala více než 13 mld. Kč. Nejedná se pouze o absolutní růst, ale stoupá i zahraniční podíl na celkových výdajích na státní dluh.

Rostoucí výdaje na obsluhu státního dluhu představují významný problém do budoucna. Sice se jedná většinou o střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy, ale i ty budou muset být v budoucnu zaplacený.

4.6.5 Dluh územních samosprávných celků ČR po vstupu do EU

Po analýze státního rozpočtu a státního dluhu se nyní pozornost upne na dluh územních samosprávných celků, tedy především obcí a krajů.

Tabulka č. 15: Zadluženost obcí ČR v letech 2004-2014 (v mld. Kč)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zadluženost obcí celkem	74,8	79,0	80,9	79,2	80,1	80,6	83,3	82,4	90,0	92,2	88,9
▪ Úvěry	38,5	43,7	47,1	46,7	47,4	55,8	59,9	60,9	68,3	68,8	67,7
▪ Komunální obligace	23,9	23,5	22,9	22,6	22,7	14,7	15,8	14,0	13,8	15,0	11,8
▪ Přijaté finanční výpomoci a ostatní dluhy	12,4	11,8	10,9	9,9	10,0	10,1	7,6	7,5	7,9	8,4	9,4

Zdroj: Vlastní zpracování. Ministerstvo financí České republiky. *Zadluženost územních rozpočtů* [online]

Pohledem na data zahrnutá v tabulce č. 15 zjistíme, že zadluženost obcí má ve sledovaném období taktéž vzrůstající tendenci. Avšak trend růstu není tak výrazný jako u státního dluhu. V rámci období let 2004 až 2014 se zadluženost pohybovala v rozmezí 75-92 mld. Kč. Maximální hodnoty bylo dosaženo v roce 2013, v následujícím roce došlo k mírnému poklesu na 88,9 mld. Kč. Negativním faktorem je ale zvýšení počtu obcí, které vykázaly zadluženost. Zatímco v roce 1994 šlo o 1 969 obcí, v roce 2007 to bylo už 3 242 obcí, což představuje více než polovinu všech obcí (platí zde pravidlo, že téměř všechny obce s více než 2 000 obyvateli vykazují zadluženost). Počet obcí vykazujících zadluženost zůstává od té doby v zásadě stabilizovaný. Největší podíl na hodnotě zadluženosti obcí mají statutární města, které dlouhodobě představují kolem 50-60% celkové částky.

Ve způsobu krytí dluhu obcí je možné zaznamenat změny. Z tabulky č. 15 je patrné, že klesá význam komunálních obligací, naopak obce stále více využívají ke krytí dluhu úvěry. „*Úvěry, které obce přijaly od peněžních ústavů, byly ... směřovány především na akce související s ochranou životního prostředí, zejména na výstavbu čističek odpadních vod, kanalizací, vodovodů, skládek a plynofikací, dále na rekonstrukce a opravy místních komunikací, modernizaci městské hromadné dopravy, výstavbu bytů a domů s pečovatelskou službou. Úvěry byly použity i na parkovací plochy, výstavbu a rekonstrukce mateřských a základních škol, tělocvičen a sportovních areálů a též na předfinancování projektů*

z Evropské unie, rozvoj turistiky, cestovního ruchu a lázeňství.“⁵³ Komunální obligace vydávají jen statutární města Praha, Brno a Ostrava, k nimž se v roce 2010 přidalo i město Liberec.

Ve sledovaném období již hraje významnou roli i zadluženost krajů, proto je níže uvedena tabulka č. 16 s hodnotami o výši dluhu krajů.

Tabulka č. 16: Zadluženost krajů ČR v letech 2004-2014 (v mld. Kč)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zadluženost krajů celkem	1,5	2,9	7,7	10,4	14,6	20,9	19,1	22,3	24,5	26,8	27,6
▪ Úvěry	0,4	1,8	6,5	9,4	11,9	17,4	16,6	19,6	22,2	23,5	24,4
▪ Přijaté finanční výpomoci a ostatní dluhy	1,1	1,1	1,2	1,0	2,7	3,5	2,5	2,7	2,3	3,3	3,2

Zdroj: Vlastní zpracování. Ministerstvo financí České republiky. *Zadluženost územních rozpočtů* [online]

Z výše uvedených dat je zřejmé, že také v zadluženosti krajů panuje výrazný růstový trend. V roce 2004 hodnota dluhu činila 1,5 mld. Kč, ale o čtyři roky později stoupla desetinásobně. V roce 2014 se dluh vyšplhal na 27,6 mld. Kč, což je historické maximum. Struktura dluhu krajů prošla vývojem a stále více využívá ke krytí úvěry. Některým krajům poskytla úvěry i Evropská investiční banka, jimiž kraje předfinancovávají rozsáhlé investice do regionální infrastruktury, ale ve většině případů jde o úvěry českých komerčních bank na investice typu oprav silnic či náhrady povodňových škod. Emisi komunálních dluhopisů ke krytí dluhu zatím žádný kraj nevyužil.⁵⁴

4.6.6 Veřejný dluh ČR po vstupu do EU

V následující kapitole bude v popředí zájmu veřejný dluh v námi sledovaném období 2004 až 2014. Vzhledem k nepříznivému vývoji v hodnotách státního dluhu je předpokládán i podobný vývoj v tomto ukazateli. Konkrétní data, která Ministerstvo financí České republiky předkládalo Evropské unii, jsou uvedena v tabulce č. 17. Pro názornější zobrazení trendu je následně uveden také graf č. 10.

⁵³ Ministerstvo financí České republiky. *Zadluženost územních rozpočtů* [online]

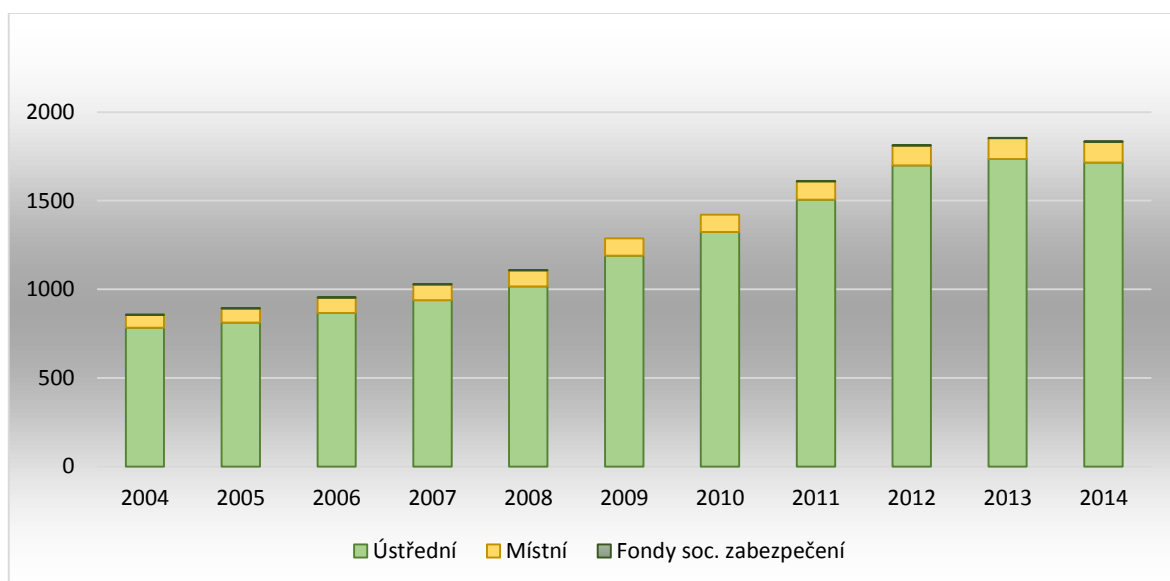
⁵⁴ Ministerstvo financí České republiky. *Zadluženost územních rozpočtů* [online]

Tabulka č. 17: Dluh vládních institucí ČR v letech 2004-2014

	Jedn.	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Konsolidovaný hrubý dluh sektoru vládních institucí ke konci roku	mld. Kč	847,8	885,4	948,1	1023,4	1104,3	1285,7	1417,7	1604,0	1803,6	1839,7	1816,1
▪ Ústřední	mld. Kč	783,1	812,8	866,9	938,7	1015,6	1189,3	1323,5	1506,2	1698,5	1735,6	1715,2
▪ Místní	mld. Kč	72,0	79,1	86,6	88,4	91,9	98,8	96,8	103,3	112,8	116,4	116,9
▪ Fondy sociálního zabezpečení	mld. Kč	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,2	1,9	1,2
Dluh sektoru vládních institucí v procentech HDP	%	28,5	28,0	27,9	27,8	28,7	34,1	38,2	39,9	44,7	45,2	42,7

Zdroj: Vlastní zpracování. Ministerstvo financí České republiky. *Fiskální výhled ČR - listopad 2015* [online]

Graf č. 10: Struktura dluhu vládních institucí ČR v letech 2004-2014 (v mld. Kč)



Zdroj: Vlastní zpracování, data z tabulky č. 17

Z uvedených hodnot vyplývá, že i veřejný dluh ve sledovaném období vykazoval rostoucí tendence, a to jak v absolutní hodnotě, tak v poměrném vyjádření k HDP. Od roku 2004 do roku 2014 stoupl veřejný dluh téměř o bilion Kč, z 848 mld. Kč na 1 814 mld. Kč. Poměr veřejného dluhu k HDP vzrostl v průběhu období z 28,5 na 42,7%. I když je to negativní vývoj, stále tyto hodnoty vyhovují Maastrichtským kritériím.

Dále je zřejmé, že se v průběhu doby příliš nezměnila struktura veřejného dluhu, kdy nepoměrně největší část tvoří ústřední dluh (více než 90%) a poté místní dluh. Zanedbatelné zastoupení mají fondy sociálního zabezpečení. Fondy sociálního zabezpečení vykázaly maximální hodnotu v roce 2013 a to 1,9 mld. Kč.

5 Závěr

Díky shrnutým teoretickým poznatkům byla ujasněna otázka veřejného dluhu a to především z hlediska jeho skladby. Veřejný dluh se sestává z dluhu státního, dluhu územních samosprávných celků a jimi zřízených veřejnoprávních institucí, a z fondů sociálního zabezpečení. Pro tuto práci byla taktéž využita terminologie Evropské unie, proto se pro veřejný dluh používal i termín dluh vládních institucí (zkráceně vládní dluh), který zřejmě nejpřesněji vyjadřuje smysl zkoumaných jevů.

Teoretická část sloužila k objasnění vztahů mezi saldem státního rozpočtu, státním dluhem a veřejným dluhem. Zjednodušeně lze konstatovat (a analýza reálných dat to potvrdila), že deficit státního rozpočtu vede ke vzniku, či zvýšení již existujícího, státního dluhu. Státní dluh je historicky (a nejen v České republice) procentuálně nejvýznamnější položkou veřejného dluhu, a proto pokud dochází k prohlubování státního dluhu, je i trend veřejného dluhu rostoucí. Existence státního potažmo veřejného dluhu zapříčiňuje úrokové náklady státního rozpočtu, které se negativně promítají do schodku státního rozpočtu. Jde tedy o jakýsi „začarovaný kruh“.

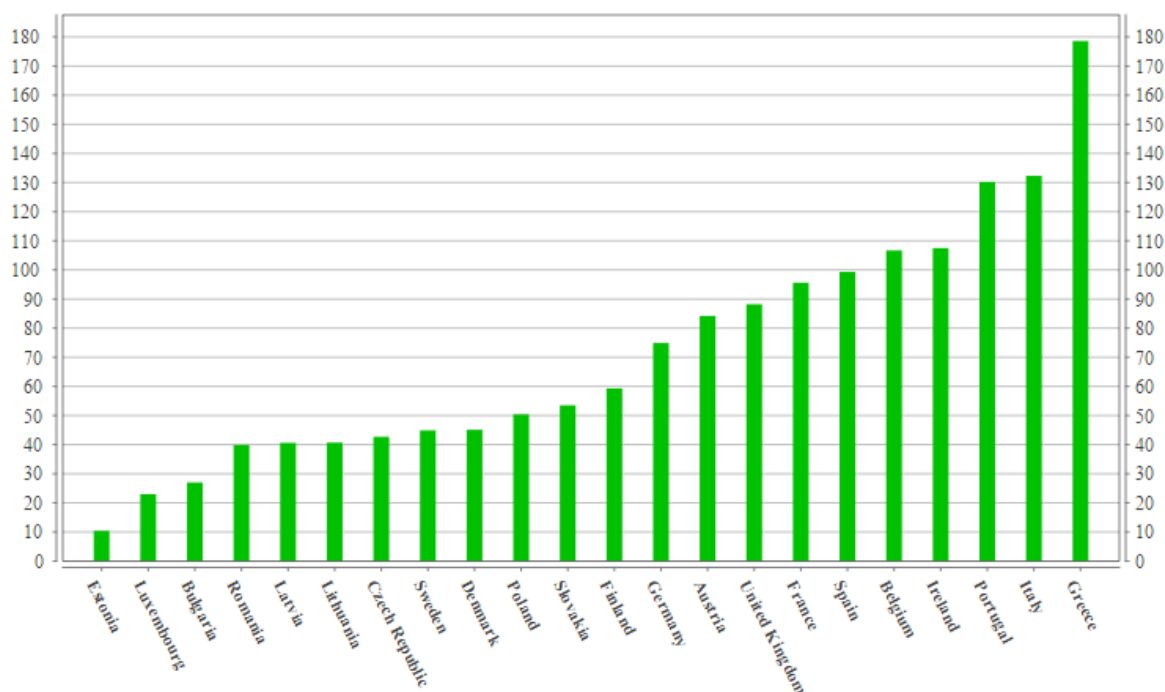
V první sekci praktické části práce byly představeny základní aspekty veřejného sektoru v České republice. Bylo zjištěno, že rozpočtový proces je zdoluhavý a prochází mnoha fázemi čtení, připomínkování, schvalování, průběžné i následné kontroly. Zabývá se jím jak Ministerstvo financí, tak Vláda i Parlament, přesto dochází k velkým odchylkám návrhů rozpočtu od následné reality, které mohou být způsobeny nedokonalými prognózami nebo nepředvídatelnými událostmi (jako jsou povodně, ničivá sucha apod.) V počátečním období existence samostatné České republiky byly schvalovány rozpočty s vyrovnanými příjmy a výdaji, i když skutečnost byla často jiná, avšak od roku 1999 již dochází ke schvalování deficitního rozpočtu. Příjmy státního rozpočtu v České republice tvoří především daně, které spadají do opakovaných příjmů, proto stojí stále v popředí zájmu aktuální vlády země. Největší objem příjmů představuje pojistné na sociální zabezpečení, poté daň z přidané hodnoty, spotřební daně atd. (více viz graf č. 3). Co se týče výdajů českého státního rozpočtu, zde největší podíl zaujímají mandatorní výdaje, z nichž jsou nejvýznamnější sociální transfery, které jsou především představovány dávkami důchodového pojištění. Volné výdaje státního rozpočtu nepatrně ztrácí na svém významu, přesto nadále hrají důležitou roli, na rozdíl od kvazimandatorních výdajů. Dlouhodobě se

bohužel nedaří zajistit takový objem příjmů rozpočtu, aby pokryly stále rostoucí výdaje. Ani prostředky plynoucí do České republiky z Evropské unie, nepřispívají ke zlepšení situace. Důvodem je to, že tyto transfery se zpravidla nevyužívají na krytí běžných výdajů, ale především na účelové investiční výdaje.

Analýza statistických údajů ukázala, že veřejný dluh je po celé sledované období let 1993-2014 přibližně z 90% tvořen dluhem státním. Tento podíl se v průběhu let měnil jen minimálně, a to přestože od roku 2003 došlo k výraznému nárůstu dluhu krajů. Dluh obcí vykazoval trendy srovnatelné se státním dluhem. Státní dluh nebyl v době vzniku samostatné České republiky nulový, nýbrž převzal část společného federálního dluhu bývalého Československa ve výši 164 mld. Kč, což odpovídalo zhruba 17% HDP. V prvních třech letech bylo saldo státního rozpočtu kladné a rok 1995 zůstal doteď posledním, kdy nebyl zaznamenán deficit státního rozpočtu. Avšak až do roku 1998 nebyly schodky rozpočtu nijak závažné, zlomem byl právě zmíněný rok 1998, kdy se v České republice projevil recese a deficit rozpočtu vzrostl na cca 29 mld. Kč. Od té doby dochází pouze k prohlubování státního dluhu a to výrazně, údaj z roku 2014 hovoří o částce přibližně 1,7 bilionu Kč. Analyzovaná data taktéž ukázala, že vývoj státního (tedy i veřejného) dluhu je úzce spjat s vývojem HDP. Z tohoto hlediska byla příznačná období tzv. první a druhé vlny recese, která zasáhla celou Evropu a v ČR se projevila na přelomu let 2008 a 2009 a mezi roky 2011 a 2013. Navzdory pozitivnímu vývoji ekonomiky od poslední recese se nedaří státní dluh snižovat, „příznivý“ je alespoň fakt, že nedochází k jeho dalšímu prohlubování.

Pro dokreslení situace veřejného dluhu České republiky bude provedeno porovnání s ostatními evropskými zeměmi (byly vybrány i země mimo EU, některé státy byly naproti tomu pro zajištění přehlednosti grafu vynechány). Ke srovnání nám poslouží statistické údaje Eurostatu za rok 2014, které uvádí podíl dluhu vládních institucí konkrétních států na jejich HDP.

Graf č. 11: Podíl vládní dluhu na HDP ve vybraných zemích Evropy v roce 2014 (v %)



Zdroj: Eurostat. *General government gross debt (EDP concept), consolidated - annual data* [online]

Z výše uvedeného grafu je patrné, že Česká republika dle dat z roku 2014 patří v rámci Evropy k nejméně zadluženým zemím v poměru k HDP. Tento ukazatel zde činil 42,7%, zatímco například v Německu dosáhla hodnoty 74%, ve Velké Británii 88,2% nebo ve Francii 95,6%. Nejvyšší částky zaznamenaly problémové ekonomiky Řecka (178%), Irsko (107,5%) a států jižní Evropy. V těchto zemích převyšuje hodnota vládního dluhu roční výkon HDP, což představuje obrovský problém a situace neodvratně směřuje ke státnímu bankrotu, pokud státy nezačnou dluh radikálně řešit. Na předních pozicích s nižším zadlužením než v České republice se nachází státy jako Estonsko, Lucembursko, Bulharsko, Litva a Lotyšsko. Estonsko jako jediné vykázalo dluh nižší než 20% a to dokonce 10,4%. Ačkoliv Česká republika v porovnání s Evropou vykazuje podprůměrné hodnoty veřejného zadlužení, je potřeba problém dlouhodobé zadluženosti řešit.

Zásadní snížení veřejného dluhu je dle názoru autorky práce možné pouze za předpokladu radikální reformy veřejných rozpočtů a sociální a daňové reformy, které by vedly ke snížení běžných výdajů, resp. zvýšení běžných příjmů.

6 Seznam použitých zdrojů

Tištěné zdroje:

- DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckova edice ekonomie. 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1.
- HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. Vyd. 3. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-301-0. 364 s. ISBN 978-80-7357-497-0.
- HOLMAN, Robert. *Ekonomie*. 3. aktualiz. vyd. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy ekonomické učebnice. 714s. ISBN 80-7179-681-6.
- MRKÝVKA, Petr, Ivana PAŘÍZKOVÁ a Eva TOMÁŠKOVÁ. *Veřejné finance a fiskální právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 505. 164 s. ISBN 978-80-210-6083-8.
- NAHODIL, František. *Veřejná správa a financování veřejného sektoru*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014. 368 s. ISBN 978-80-7380-536-4.
- PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. 580 s. ISBN 978-80-7357-358-4
- PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.
- SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. Vyd. 1. Ostrava: Key Publishing, 2008. Právo (Key Publishing). 434 s. ISBN 978-80-87071-92-2.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR, kolektiv autorů. *Průhledný státní rozpočet: Kudy tečou a kam prosakují naše veřejné finance*. 1. vyd. Praha: Transparency International, 2006. 219 s. ISBN 80-903032-8-5.

Internetové zdroje:

- Česká národní banka. *Zprávy o inflaci* [online]. 2016. [cit. 2016-03-12]. Dostupné z WWW: https://www.cnb.cz/cs/menova_politika/zpravy_o_inflaci/
- Český statistický úřad. *Hlavní makroekonomické ukazatele* [online]. 2016. [cit. 2016-02-05]. Dostupné z WWW: https://www.czso.cz/csu/czso/hmu_cr
- Eurostat. *Total unemployment rate* [online]. 2016. [cit. 2016-03-20]. Dostupné z WWW:
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tsdec450&language=en&toolbox=data>
- Eurostat. *General government gross debt (EDP concept), consolidated - annual data* [online]. 2016. [cit. 2016-03-23]. Dostupné z WWW:
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tipsgo10&language=en&toolbox=sort>
- Ministerstvo financí České republiky. *Fiskální výhled ČR - listopad 2015* [online]. 2015. [cit. 2016-03-11]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/fiskalni-vyhled/2015/fiskalni-vyhled-cr-listopad-2015-23190>
- Ministerstvo financí České republiky. *Hlavní rozdíly mezi ESA 95 a GFS 1986* [online]. 2007. [cit. 2016-03-10]. Dostupné z WWW:
<http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2007/hlavni-rozdily-mezi-esa-95-a-gfs-1986-9578>
- Ministerstvo financí. *Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2014, C. Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu* [online]. 2015. 208 s. (PDF) [cit. 2016-03-20]. Dostupné z WWW:
http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Statni-zaverecny-ucet_2014_Priloha-C.pdf

- Ministerstvo financí. *Plnění státního rozpočtu* [online]. 2016. [cit. 2016-03-14]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu>
- Ministerstvo financí České republiky. *Struktura a vývoj státního dluhu* [online]. 2015. [cit. 2016-03-10]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/dluhova-statistika/struktura-a-vyvoj-statniho-dluhu>
- Ministerstvo financí České republiky. *Úrokové výdaje na obsluhu státního dluhu* [online]. 2015. [cit. 2016-03-15]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/dluhova-statistika/naklady-statniho-dluhu>
- Ministerstvo financí České republiky. *Vyhláška č. 323/2002 Sb.* [online]. 2002. [cit. 2016-03-14]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2002/vyhlaska-c-323-2002-sb-3461>
- Ministerstvo financí České republiky. *Zadluženost územních rozpočtů* [online]. 2015. [cit. 2016-03-08]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu>
- Ministerstvo financí České republiky. *Zákon č. 345/2014 Sb.* [online]. 2015. [cit. 2016-03-14]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2015/zakon-c-3452014-sb-20139>
- Novinky.cz. *V Česku je druhá nejnižší nezaměstnanost v EU.* [online]. 2015. [cit. 2016-03-18]. Dostupné z WWW: <http://www.novinky.cz/ekonomika/382025-v-cesku-je-druha-nejnizsi-nezamestnanost-v-eu.html>
- PELÁN, Josef. *Vývoj státního dluhu, dluhu veřejných rozpočtů, státního rozpočtu ČR a HDP v letech 1993-2008.* [online]. Parlamentní institut. 2009. 20 s. (PDF) [cit. 2016-03-14]. Dostupné z WWW: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=58149>
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisky: Státní závěrečné účty 1992-2013* [online]. 2016. [cit. 2016-02-29]. Dostupné z WWW:

<http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?str=1&o=6&PT=U&N=1&F=H&RA=20&vr=212&all=1>

- SMETANKOVÁ, Daša. *Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995* [online]. Parlamentní institut. 2015. 17 s. (PDF) [cit. 2016-03-12]. Dostupné z WWW: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=100870

7 Přílohy

Seznam příloh

Příloha č. 1: Rozpočtové kapitoly státního rozpočtu ČR.....	76
Příloha č. 2: Vývoj příjmů státního rozpočtu ČR v letech 1998-2007 (v mld. Kč).....	77
Příloha č. 3: Příjmy a výdaje státního rozpočtu v letech 1993-2009	78

Příloha č. 1: Rozpočtové kapitoly státního rozpočtu ČR

Číslo kapitoly	Kapitola
301	Kancelář prezidenta republiky
302	Poslanecká sněmovna Parlamentu
303	Senát Parlamentu
304	Úřad vlády České republiky
305	Bezpečnostní informační služba
306	Ministerstvo zahraničních věcí
307	Ministerstvo obrany
308	Národní bezpečnostní úřad
309	Kancelář veřejného ochránce práv
312	Ministerstvo financí
313	Ministerstvo práce a sociálních věcí
314	Ministerstvo vnitra
315	Ministerstvo životního prostředí
317	Ministerstvo pro místní rozvoj
321	Grantová agentura České republiky
322	Ministerstvo průmyslu a obchodu
327	Ministerstvo dopravy
328	Český telekomunikační úřad
329	Ministerstvo zemědělství
333	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
334	Ministerstvo kultury
335	Ministerstvo zdravotnictví
336	Ministerstvo spravedlnosti
343	Úřad pro ochranu osobních údajů
344	Úřad průmyslového vlastnictví
345	Český statistický úřad
346	Český úřad zeměměřický a katastrální
348	Český báňský úřad
349	Energetický regulační úřad
353	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
355	Ústav pro studium totalitních režimů
358	Ústavní soud
361	Akademie věd České republiky
371	Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí
372	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání
374	Správa státních hmotných rezerv
375	Státní úřad pro jadernou bezpečnost
376	Generální inspekce bezpečnostních sborů
377	Technologická agentura České republiky
381	Nejvyšší kontrolní úřad

Zdroj: Vlastní zpracování. Ministerstvo financí České republiky. *Zákon č. 345/2014 Sb.* [online]

Příloha č. 2: Vývoj příjmů státního rozpočtu ČR v letech 1998-2007 (v mld. Kč)

Rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Příjmy celkem	537,41	567,28	586,21	626,22	704,97	699,67	769,21	866,46	923,06	1 025,88
z toho:										
Tř. 1. Daňové příjmy	509,61	540,15	559,50	598,93	628,03	688,32	424,69	460,43	469,19	533,50
v tom:										
– DPH	119,36	138,28	145,91	121,17	118,38	125,66	140,38	146,82	153,52	166,63
– Spotřební daně	67,80	73,14	70,88	65,81	68,60	72,8	82,8	103,63	112,56	131,59
– DPPO	51,10	51,31	52,26	68,87	76,91	84,27	85,50	100,27	95,47	114,75
– DPFO	36,28	35,13	34,73	78,59	82,11	88,63	95,21	94,77	91,59	102,14
– daň dědická, darovací a z převodu nemovitostí	6,25	6,82	5,97	6,42	7,86	8,77	10,38	8,11	8,52	10,58
– silniční daň	4,37	5,23	5,59	x	x	x	x	x	x	x
– Popl. za užívání silnic a dálnic	1,65	1,95	1,71	x	x	x	x	x	x	x
– Správní a soudní poplatky	4,83	5,02	4,83	5,02	5,06	x	3,43	3,73	3,95	4,1
Pojistné soc. zab. a příspěvek na st. politiku zaměst.	203,91	210,89	222,18	242,32	258,51	272,37	293,30	311,18	333,70	367,14
z toho:										
pojistné na důchod. pojištění	156,34	161,83	170,46	185,95	198,42	209,58	243,2	258,3	276,90	304,86
Tř. 2 Nedaňové příjmy	19,04	16,01	14,94	25,97	47,90	23,32	31,47	26,1	25,5	23,28
Tř. 3 Kapitálové příjmy	0,21	0,28	0,37	0,51	1,44	0,51	0,95	0,97	2,34	1,24
Tř. 4 Přijaté dotace	8,55	10,84	11,41	0,80	27,59	7,50	18,79	67,76	92,34	100,71

Zdroj: PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*, s. 168

Příloha č. 3: Příjmy a výdaje státního rozpočtu v letech 1993-2009

ROK	PLÁN (v mld. Kč)			SKUTEČNOST (v mld. Kč)		
	Příjmy	Výdaje	Saldo	Příjmy	Výdaje	Saldo
1993	342,2	342,2	0,0	358,0	356,9	+ 1,1
1994	381,8	381,8	0,0	390,5	380,1	+ 10,4
1995	411,7	411,7	0,0	440,0	432,7	+ 7,3
1996	497,6	497,6	0,0	482,8	484,4	- 1,6
1997	549,1	549,1	0,0	509,0	524,7	-- 15,7
1998	536,6	536,6	0,0	537,4	566,7	- 20,3
1999	574,1	605,1	- 31,0	567,3	596,9	- 29,6
2000	592,1	627,3	- 35,1	586,2	632,3	- 46,1
2001	636,2	685,2	- 49,0	626,2	693,9	- 67,7
2002	690,4	736,6	- 46,2	705,0	750,8	- 45,8
2003	684,1	795,4	- 111,3	699,7	808,7	- 109,0
2004	754,1	869,1	- 115,0	769,2	862,9	- 93,7
2005	824,8	908,4	- 83,6	866,5	922,8	- 56,3
2006	884,4	958,8	- 74,4	923,1	1 020,6	- 97,5
2007	949,5	1 040,8	- 91,3	1 025,9	1 092,3	- 66,4
2008	1 036,5	1 107,3	- 70,8	1 063,9	1 083,9	- 20,0
2009	1 114,0	1 152,1	-38,1			
2010						

Zdroj: PELÁN, Josef. *Vývoj státního dluhu, dluhu veřejných rozpočtů, státního rozpočtu ČR a HDP v letech 1993-2008*. [online], s. 14.