

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jakub Kuneš

**Aktuální otázky související s financováním
státního dluhu**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Mgr. Michal Tuláček, Ph.D.

Katedra finančního práva a finanční vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 15. 12. 2023

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 123.300 znaků včetně mezer.

Jakub Kuneš

V Praze dne 15. 12. 2023

Poděkování

Děkuji panu Tomáši Sejkorovi za mimořádně příjemný přístup a pomoc při výběru tématu práce a cenné rady. Dále děkuji panu Michalovi Tuláčkovi za vedení práce, ochotu a nápomocnost. Současně děkuji své rodině za podporu.

Obsah

1. Úvod	5
1.1. Motivace k výběru tématu a cíl práce	5
1.2. Postup při identifikaci vybraných řešených otázek	6
1.3. Použité metody, zdroje a struktura práce	8
2. Úvod do problematiky státního dluhu	10
2.1. Státní rozpočet, jeho příjmy a výdaje	10
2.2. Státní dluh	11
2.3. Příčiny vzniku a růstu státního dluhu	12
2.4. Vývoj státního dluhu v posledních letech	14
2.5. Srovnání zadlužení v Evropské unii	17
2.6. Struktura českého státního dluhu	19
2.6.1. Strukturální deficit	19
2.6.2. Mandatorní a kvazimandatorní výdaje	21
2.6.3. Způsoby krytí deficitu státního rozpočtu	28
2.7. Shrnutí této části práce	40
3. Vybrané důsledky výše a růstu státního dluhu pro Česko.....	42
3.1. Efekt vytěsnění domácích investic	42
3.2. Obsluha státního dluhu	43
3.3. Rating státu	47
3.4. Inflační tlaky	49
3.5. Shrnutí této části práce	50
4. Navrhované úspory státního rozpočtu	52
4.1. Redukce výdajů na státní zaměstnance	52
4.1.1. Metodologie pro výpočet úspor	53
4.1.2. Platy státních zaměstnanců obecně	54
4.1.3. Platy zaměstnanců v pracovním poměru	56
4.1.4. Platy zaměstnanců na služebních místech	63
4.1.5. Projekce úsporných opatření do roku 2030	71
4.2. Shrnutí této části práce	75
5. Závěr	77
5.1. Závěrečné shrnutí	77
5.2. Podněty k navázání na tuto práci	78
Seznam zkratk	80

Seznam použitých zdrojů	81
Seznam použité literatury	81
Seznam použitých internetových zdrojů	82
Seznam použitých právních předpisů	86
Seznam tabulek	88
Seznam grafů.....	89
Seznam obrázků.....	90

1. Úvod

1.1. Motivace k výběru tématu a cíl práce

Oblast veřejných financí byla v Česku po dlouhé roky značně přehlíženou problematikou, zřejmě z toho důvodu, že veřejné finance byly na první pohled v poměrně dobrém stavu v souvislosti se silným hospodářským růstem. To se však změnilo v roce 2020 s příchodem pandemie covid-19, která odhalila problémy veřejných financí v Česku a od tohoto roku začalo Česko tvořit doposud nepředstavitelně vysoké schodky státního rozpočtu.

Téma této práce nevzniklo náhodou, ale je výsledkem mého dlouhotrvajícího zájmu o veřejné finance, zejména o státní rozpočet. Aktuálnost tohoto tématu je nesporná, jelikož se jedná o oblast, které se stává jednou z priorit pro celou řadu odborníků, politických reprezentantů a koneckonců i občanů, kdy jejich uvědomění si problému veřejných financí se odráží například na četných shromážděních po celé republice.

Jsem silně přesvědčen o tom, že zvláště v současnosti je zapotřebí se více věnovat otázkám, které se týkají státního rozpočtu také proto, že se jedná o konstrukt, jehož konsekvence sahají v podstatě do téměř každého aspektu všech subjektů v Česku. Práce se primárně zaměřuje na oblast finanční vědy.

Osobně považuji za podstatné přispět k tématu a k diskuzi, proto jsem se rozhodl, že se v této práci budu věnovat právě tomuto tématu, a současně vnímám tuto práci jako možnost si prohloubit své znalosti a ujasnit si řadu otázek, které vyvstávají z oblasti státního rozpočtu a státního dluhu. Jako jeden z hlavních argumentů, proč se tímto tématem zabývat, současně vnímám i fakt, že nedobrý stav veřejných financí není způsoben ekonomickým propadem, ale jedná se o systematický problém.

Jako cíl práce jsem si stanovil nejprve uvést čtenáře do základních otázek státního rozpočtu a nastínit základní problémy státního dluhu, včetně následků existence a zvyšující se výše státního dluhu. V průběhu celé práce zasazuji popisované instituty do ekonomického kontextu a přidávám vlastní teze a myšlenky. Součástí práce je také navržená úspora, v souvislosti s kterou jsem vypočítal úsporné opatření ve formě redukce výdajů na vybraný a předem definovaný okruh státních zaměstnanců.

Jako základ této diplomové jsem si nadefinoval zodpovězení několika základních otázek státního rozpočtu, respektive státního dluhu, zejména se jednalo o následující:

- jak obecně funguje státní rozpočet;
- proč dochází k nesouladu mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu;
- jaké problémy vedou k deficitům státního rozpočtu;
- jaký je stav státního rozpočtu v čase a ve srovnání s ostatními zeměmi;
- které následky plynou z deficitního financování státního rozpočtu.

1.2. Postup při identifikaci vybraných řešených otázek

Státní rozpočet a jeho problémy jsou tématem, které má nespočet příčin a konsekvencí. Proto jsem v souvislosti s touto prací identifikoval podstatné otázky a oblasti, se kterými v práci samotné následně pracuji.

V první části práce kromě obecných otázek plynoucí z problematiky státního rozpočtu, které mají sloužit k uvedení čtenáře do problematiky, považuji za důležité představit situaci zadlužení států napříč Evropou tak, aby bylo možné porovnat stav českého státního rozpočtu s ostatními vyspělými zeměmi. Stejně tak je podstatné představit vývoj zadlužování v rámci Evropy, což podá další argument, proč se zadlužováním Česka detailněji zabývat.

Velká pozornost je věnována struktuře státního dluhu, zejména mandatorním a kvazimandatorním výdajům, které byly identifikovány jako jeden z klíčových problémů českého státního rozpočtu. Tento závěr podpořilo i stanovisko Nejvyššího kontrolního úřadu, ve kterém Nejvyšší kontrolní úřad taktéž identifikoval mandatorní výdaje jako zásadní příčinu vysokého strukturálního deficitu veřejných financí¹.

Jak už bylo výše naznačeno, důsledků deficitů státního rozpočtu je nepřehledné množství a jejich rozbor by rozsahem vydal na několik diplomových prací. Proto jsem se rozhodl, že identifikuji základní oblasti, se kterými budu následně pracovat.

¹ NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD, *Stanovisko ke zprávě o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2023* [online], [cit. 2. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/stanoviska-nku-ke-statnimu-rozpoctu/stanovisko-nku-ke-zprave-o-plneni-sr-za-1-pololetu-2023.pdf>

Důsledek, který představuje vytěsnění domácích investic, identifikuje literatura napříč autory jakožto jeden z důsledků poptávky státu po volných finančních prostředcích na trhu zapůjčitelných fondů. Tento důsledek má své místo v této práci také proto, že se jedná o důsledek způsobu financování rozpočtového schodku (dluhové krytí deficitu státního rozpočtu), který je v současnosti tím nejběžnějším v Česku.

Jako zřejmě nejskloňovanější důsledek je pak problém s rostoucí výší obsluhy státního dluhu. Jedná se o problém, který je jednak vysoce aktuální v současnosti, jednak se jedná o mandatorní výdaj, který české veřejné finance bude stále více zatěžovat v budoucnosti, konkrétně v roce 2024 částkou dosahující téměř 95 miliard Kč. Obsluze státního dluhu taktéž věnuje velkou pozornost i například Národní rozpočtová rada ve svých materiálech.

S ohledem na to, že tato práce si taktéž klade za cíl zasazování odborných myšlenek do reality, je v této práci rozebrána problematika ratingu státu, jakožto tématu, kterému je věnována velká pozornost zejména v politických kruzích. Rozhodnutí ratingové agentury o ratingu státu vnímám jako poměrně vhodný nástroj pro politický marketing, což potvrzují četné politické debaty nad ratingovými rozhodnutí z poslední doby.

V průběhu roku 2023 se ve veřejném prostoru nezdálo objevovaly informace o tom, že se česká ekonomika tento rok nachází v krizi, což však nebyla pravda. Pokud by bylo Česko v krizi, neexistovala by poptávka po hojně nabízeném zboží. Situace však byla taková, že existovala poptávka po zboží, které spíše scházelo. Česko tak nebylo v krizi, ale v inflaci. Byť je pravda, že boj s cenovou stabilitou je zodpovědností centrální banky, svůj podíl na situaci má i vláda, která svoji expanzivní fiskální politikou napomáhá růstu inflace. Česko se také stalo jedním z „premiantů“ ve výši inflace napříč vyspělými státy. Následky dolehly na každý subjekt v Česku a inflace jako taková se stala největším problémem pro rozpočty českých domácností. Z těchto důvodů považuji za klíčové se inflaci v této práci věnovat.

Součástí práce měl být také návrh úspory pro výdajovou stránku státního rozpočtu. Oblastí, ve kterých by bylo možné navrhovat úspory rozpočtu, je nepřehledné množství. Je

nutno poznamenat, že celou řadu již navrhla Národní ekonomická rada vlády². Velká část těchto opatření však spočívá v poměrně jednoduchém výpočetním postupu, jako je tomu například u zrušení podpory stavebního spoření. Jedná se v podstatě o jednoduchý výpočet úspory, kterou stát nemusí vynaložit na podporu stavebního spoření, čímž ušetří výsledný objem prostředků. Při výběru oblastí pro úspory jsem identifikoval největší výdajové položky, do kterých spadají právě i platby za státní zaměstnance. Efektivní fungování státu a otázka snižování počtu státních zaměstnanců je taktéž vnímána vládou jako jedna z jejích priorit, což vláda opakovaně zdůrazňuje³. Z toho důvodu jsem identifikoval dvě skupiny zaměstnanců, ve kterých jsem provedl návrhy úspor. Současně by bylo možné vypracovat úspory v oblasti plateb za příslušníky bezpečnostních sborů, což jsem v současnosti vyhodnotil jako nadmíru obtížné s ohledem na razantně se zvyšující výdaje v oblasti obrany tak, aby Česko v souvislosti se svým členstvím v NATO plnilo své výdajové závazky, ke kterým se zavázalo v roce 2014 na summitu ve Walesu⁴.

1.3. Použité metody, zdroje a struktura práce

Druhá část práce, která se zabývá úvodem do problematiky státního dluhu a popsání klíčových konstruktů, je vytvořena s využitím deskriptivní metody. V této části jsem pro vytvoření základního rámce a definici pojmů zpravidla vycházel z rešerše v odborné literatuře. S ohledem na to, že se jedná o téma aktuální a ke zpracování je potřeba využít aktuální data, je literární rešerše doplněna rešerší z oficiálních elektronických zdrojů, díky čemuž je možné používat aktuální data a informace.

V této části jsem popsal následující oblasti:

- základní pojmy a definice, které současně slouží k vymezení tématu práce;

² NÁRODNÍ EKONOMICKÁ RADA VLÁDY, *Návrhy NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v ČR* [online], [cit. 2. 12. 2023]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/media-centrum/aktualne/Navrhy-NERV-na-snizeni-vydaju-a-zvyseni-prijmu.pdf>

³ VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY, *Tisková konference po jednání vlády, 22. listopadu 2023* [online], [cit. 2. 12. 2023]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-po-jednani-vlady--22--listopadu-2023-210436/#>

⁴ MINISTERSTVO OBRANY ČESKÉ REPUBLIKY, *Summit NATO 2014 – Newport, Wales* [online], [cit. 2. 12. 2023]. Dostupné z: <https://mocr.army.cz/nato/summit-2014-wales-101741/>

- zásadní mechanismy třídění příjmů a výdajů státního rozpočtu, a to včetně praktických příkladů;
- příčiny, které vedou ke vzniku státního dluhu a tedy důvody, proč dochází ke vzniku problematiky, která je předmětem této práce;
- statické a dynamické ukazatele zadlužení nejen v Česku, ale i napříč Evropou;
- detailní pohled na strukturu těch ukazatelů, které jsou zásadní v souvislosti se vznikem státního dluhu, včetně modelového příkladu, který demonstruje závažnost mandatorních a kvazimandatorních výdajů, jakožto klíčového problému v otázkách státního dluhu;
- obecné způsoby, kterými je možné řešit problémy spojené s deficitem státního rozpočtu.

Pro druhou část práce taktéž základy vytváří literární rešerše, která je opět doplněna o co možná nejaktuálnější informace ze zdrojů elektronických. Tato část práce si klade otázku, co vlastně znamená, když státu vznikne nesoulad mezi příjmy a výdaji. A to jak pasivní následky, tzn. následky, které vyvolá samotná existence deficitu státního rozpočtu, tak i aktivní následky, tzn. následky činnosti státu, který musí podniknout kroky k vyrovnání nesouladu mezi příjmy a výdaji.

Tato část zabývá čtyřmi následky:

- potřebou vlády získat finanční prostředky pro krytí nesouladu mezi příjmy a výdaji, tzn. zvýšenou mírou poptávky po zapůjčitelných fondech ze strany státu a s tím související efekty na soukromý sektor;
- výdaji na úroky a ostatní poplatky, které vznikají v souvislosti s nutností zapůjčovat si volné finanční prostředky od ostatních subjektů;
- hodnocením státu od ratingových agentur, včetně přehledu nejnovějšího hodnocení od nejdůležitějších ratingových agentur;
- problematiku inflace, včetně identifikace nejvíce zranitelných subjektů a následku na tuto skupinu.

Pro poslední část práce, jejíž struktura je detailněji popsána v metodologii na straně 53, jsou využity výhradně elektronické zdroje, zejména Monitor státní pokladny, odkud jsem čerpal požadovaná data. Kapitola si klade za cíl představit úsporu v rozpočtu, včetně výpočtů, které mají za cíl představit čtenáři konkrétní dopady na státní rozpočet.

2. Úvod do problematiky státního dluhu

Problematika státního dluhu je téma, které je ve společnosti velmi frekventované a státní dluh je vnímán ve společnosti jako jeden z hlavních problémů, se kterými se musí státy vypořádávat. S ohledem na to, že se jedná takto časté téma veřejného diskurzu, je zapotřebí nejprve shrnout základní terminologii a další základní otázky, které se pojí s tématem státního rozpočtu a státního dluhu.

2.1. Státní rozpočet, jeho příjmy a výdaje

Odborná literatura nabízí poměrně velké množství přístupů ke státnímu rozpočtu, ať již jde o samotnou definici nebo o funkce. Ostatně definice státního rozpočtu je obsažena i v legislativě, konkrétně pak v § 5 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „Zákon o rozpočtových pravidlech“). Pro účely této práce je použita definice Ministerstva financí, podle kterého „*Státní rozpočet představuje plán finančního hospodaření státu na daný rozpočtový rok, kterým se zajišťuje plnění ekonomických, sociálních a politických funkcí státu*“.⁵ Jako příklad literatury, která definuje pojem státního rozpočtu, je vhodné zmínit publikaci Karfíkové a kol., podle které je z hlediska pramenů práva státní rozpočet vymezen jako „*souhrn finančních dokumentů, který zahrnuje zákon o státním rozpočtu, rozpis ukazatelů státního rozpočtu, podrobné „rozpočty“ organizačních složek státu a změny těchto dokumentů*“.⁶

Podle § 5 odst. 2 Zákona o rozpočtových pravidlech státní rozpočet obsahuje „*očekávané příjmy, jakož i očekávané výdaje*“. Pravidla pro třídění příjmů a výdajů nastavuje vyhláška č. 412/2021, o rozpočtové skladbě (dále jen „Vyhláška o rozpočtové skladbě“). Vyhláška o rozpočtové skladbě v § 2 obsahuje paletu možností pro třídění příjmů a výdajů. Pro tuto práci je podstatné pouze základní třídění, a to na

- odpovědnostní třídění;

⁵ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Státní rozpočet 2023 v kostce* [online], [cit. 23. 8. 2023]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2023-03-28_Statni-rozpocet-2023-v-kostce_v02.pdf

⁶ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-935-0.

- odvětvové třídění;
- druhové třídění⁷.

Odpovědnostní třídění se provádí formou rozdělení do jednotlivých rozpočtových kapitol, a to podle správců jednotlivých kapitol. Každá kapitola má své třímístné číslo, počínaje číslem 301 a konče číslem 398. Odvětvové hledisko rozděluje příjmy a výdaje podle účelu nebo funkce, na kterou jsou vynaloženy své prostředky. Druhové třídění určuje druhovou podstatu toku peněžních prostředků. Druhové třídění má svoji jasně strukturovanou hierarchii, kterou tvoří:

- třída (například Třída 5 – Běžné výdaje);
- seskupení položek (například Seskupení položek 50 – Výdaje na platy a obdobné a související výdaje);
- podseskupení položek (například Podseskupení položek 501 – Platy);
- položka (například Položka 5011 – Platy zaměstnanců v pracovním poměru vyjma zaměstnanců na služebních místech).

2.2. Státní dluh

Jak již bylo nastíněno výše, práce má za cíl nejen pouze popisovat základní údaje, ale pracovat s těmito údaji v reálném ekonomickém kontextu. Jako základní terminologická otázka byl zvolen problém zaměňování pojmu „státní dluh“ a „veřejný dluh“. Pro účely této diplomové práce je potřebné tyto dva pojmy odlišit.

Veřejný dluh lze definovat jako „*souhrn závazků státu, jednotlivých subjektů územní samosprávy, veřejnoprávních institucí zřizovaných státem a územní samosprávou, ..., veřejných podniků*“.⁸

Samotná zákonná definice státního dluhu je pak obsažena přímo v § 10 odst. 4 Zákona o rozpočtových pravidlech, podle kterého „*Příjmy a výdaje státního rozpočtu spojené s řízením likvidity státní pokladny a řízením státního dluhu tvoří kapitolu Státní*

⁷ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Státní rozpočet* [online], [cit. 23. 8. 2023]. Dostupné z: <https://opendata.mfcr.cz/topics/statni-rozpocet.html>

⁸ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.

dluh“. Současně je možné státní dluh, který je součástí veřejného dluhu, definovat jako „*souhrn státních finančních pasiv, mezi které patří zejména dluhy státu odpovídající jmenovitým hodnotám jím vydaných dluhopisů a dluhy ze státem přijatých zápůjček a úvěrů*“⁹.

Tyto dvě uvedené definice při bližším porovnání znamenají, že pod pojem „veřejný dluh“ lze zařadit nejen dluh centrální vlády, ale i ostatních veřejných subjektů, ať se již jedná o

- subjekty územní samosprávy;
- veřejnoprávní instituce nebo
- veřejné podniky.

2.3. Příčiny vzniku a růstu státního dluhu

Nejzásadnější příčiny vzniku, respektive růstu státního dluhu mohou být mimorozpočtové (například přejetí dluhu při státoprávním rozdělení či spojení územních celků, případně reparace vzniklé v důsledku vedení války) a rozpočtové (dlouhodobé deficity státního rozpočtu, státních mimorozpočtových fondů a státních organizací, které dotuje stát ze státního rozpočtu). Jako další důvod lze uvést veřejné investice, na které nemá stát nenávratné finanční prostředky ve státním rozpočtu (komunikační trasy či investice do vzdělávání a inovací)¹⁰.

Další přístup nabízí například Dvořák¹¹, a následně pak shodně Ochrana¹², kteří k příčinám vzniku rozpočtového deficitu přistupují z pohledu jeho vzniku a rozdělují příčiny vzniku deficitu na pasivní a aktivní rozpočtový deficit.

⁹ KARFÍKOVÁ, Marie. Teorie finančního práva a finanční vědy. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-935-0.

¹⁰ PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance: úvod do problematiky. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-358-4.

¹¹ DVOŘÁK, Pavel. Vybrané problémy fiskální politiky. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1997. ISBN 80-7079-620-0. s. 102.

¹² MAAJTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Grada Publishing, 2015. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-5561-8. s. 185

Příčinu vzniku pasivního rozpočtového deficitu lze charakterizovat tak, že se jedná o jev, který je nezávislý na vládním rozhodnutí, a který povede buď k poklesu rozpočtových příjmů, nebo k růstu veřejných výdajů, případně pak k oběma jevům současně. Jako příklady, čerpané z výše uvedené literatury, je možno uvést:

- hospodářský pokles, který snižuje základ pro výpočet důchodové daně, což se odráží na snížení daňového výnosu státu;
- rostoucí inflaci, která vyvolá dopad na rozpočet veřejných organizací, jež jsou napojeny zcela či zčásti na státní rozpočet (v praxi například růst cen energie či vodného pro složky státu);
- nižší spotřebu, která se odráží v nižším objemu vybraných prostředků z daní ze spotřeby (spotřební daně, daň z přidané hodnoty);
- veřejné výdaje při mimořádných událostech (válka, pandemie, povodně);
- rostoucí úrok z veřejného dluhu.

Naproti tomu aktivní deficit vzniká na základě aktivního vládního rozhodnutí, které, stejně jako u pasivního deficitu, vede buď k růstu veřejných výdajů, poklesu rozpočtových příjmů, případně k oběma jevům současně. Mezi hlavní příčiny vzniku tohoto druhu deficitu patří:

- expanzivní fiskální politika, jenž je realizována pomocí snižováním daňové zátěže (například snížením daňové sazby, zvýšením odpočtů či rušením daní jako takových) a růstem veřejných výdajů (růst transferů do zdravotnictví, infrastruktury, oblasti sociálního zabezpečení, vzdělávání či ochrany životního prostředí);
- vládní populismus neboli snaha udržet si přízeň voličů, kdy vlády využívá státního rozpočtu jakožto nástroje pro politický marketing (dopady vládního populismu jsou navíc na první pohled patrné) a před volbami „uplácí“ voliče ve snaze získat jejich hlas (zavedení nových transferů, zvýšení současných či snížení daní);
- tax smoothing, což je přístup k řešení důsledků výdajového šoku, jehož podstatou je odmítání prudkého zvýšení daňové zátěže, naopak se zde projevuje snaha o rozložení důsledků na delší časové období.

Důvod státní expanzivní fiskální politiky je zpravidla snaha o zvýšení výsledného produktu ekonomiky. Výsledný produkt v sobě zahrnuje řadu parametrů, nicméně

pro ilustraci multiplikačního efektu vládních aktivit (v kontextu jiných) je možno například využít komplexnější model výdajového multiplikátoru čtyřsektorové ekonomiky¹³:

$$Y = Ca + cY - cTa - ctY + cTR + I + G + Xa - Ma - mY$$

Y.....	Produkt
Ca.....	Autonomní spotřeba
Cy.....	Indukovaná spotřeba
cTa.....	Autonomní daně
ctY.....	Indukované daně
cTR.....	Transfery
I.....	Plánované investice
G.....	Vládní výdaje
Xa.....	Autonomní export
Ma.....	Autonomní import
mY.....	Indukovaný import

2.4. Vývoj státního dluhu v posledních letech

Pro správné pochopení jednak aktuální situace státního dluhu, jednak pro získání výchozích dat pro budoucí úvahy a projekce, je podstatné shrnout dosavadní vývoj státního dluhu. Pro účely této diplomové práce budou použita data od roku 2013.

¹³ SOUKUP, Jindřich; POŠTA, Vít; NESET, Pavel a PAVELKA, Tomáš. Makroekonomie. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Management Press, 2018. ISBN 978-80-7261-537-7.

Tabulka č. 1 – Změny v zadlužení Česka od roku 2013

Rok	Změna v zadlužení (v miliardách Kč)	Celková výše zadlužení (v miliardách Kč)	Dluh vůči HDP v procentech)
2013	+15,7	1.683,3	40,6
2014	-19,6	1.663,7	38,3
2015	+9,3	1.673,0	36,2
2016	-59,6	1.613,4	33,6
2017	+11,3	1.624,7	31,8
2018	-2,7	1.622,0	30,0
2019	+18,2	1.640,2	28,3
2020	+409,5	2.049,7	35,9
2021	+416	2.465,7	40,4
2022	+429,1	2.894,8	42,7
2023¹⁴	+296,5	3.191,3	43,7

Zdroj: Ministerstvo financí České republiky¹⁵, vlastní zpracování

Jak je patrné, po období relativně stabilním období z pohledu nominální výše státního dluhu od roku 2013 (ve vztahu k HDP došlo dokonce k konzistentnímu poklesu výše státního dluhu na čem se, podle mého, nejvíce projevoval hospodářský růst a růst HDP, jelikož i přes to, že v některých letech došlo ke zvýšení nominální výše státního dluhu, výše

¹⁴ Jedná se o údaje, která Ministerstvo financí uvádí ve svém dokumentu na webu ke dni psaní diplomové práce (tzn. k 14. 9. 2023). Nejedná se tak o konečné částky.

¹⁵ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Státní rozpočet v kostce - 2023* [online], [cit. 19. 9. 2023]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/kariera-a-vzdelavani/vzdelavani/rozpocet-v-kostce/statni-rozpocet-v-kostce-2023-50699>

relativního zadlužení se snížila, došlo na kritický rok 2020, a to hned z několika důvodů. V tomto roce nejen že došlo k tlaku na veřejné finance z důvodu pandemie covid-19, tzn. externímu šoku, ale došlo i k značnému narušení stability fiskálních pravidel. Konkrétně se jednalo o dvojí novelu zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. První novela (zákonem č. 207/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění zákona č. 277/2019 Sb.) vytvořila fiskální prostor pro navýšení schodku státního rozpočtu, a tak došlo k navýšení limitu strukturálního deficitu z 1 % HDP na 4 % HDP s následnou konsolidací, kdy se limit strukturálního deficitu měl snižovat každoročně o 0,5 p. b. zpět k původnímu 1% limitu¹⁶. Tento mechanismus z dubna 2020 byl však opětovně narušen v souvislosti se zrušením superhrubé mzdy¹⁷ a zvýšením základní slevy na poplatníka pro roky 2021 a 2022¹⁸, což znamenalo výpadky na straně příjmů státního rozpočtu, a tak v konečném důsledku tato změna sama o sobě znamenala nemožnost dodržet limit strukturálního deficitu tak, jak předvíдалa předchozí novela, kdy pro rok 2020 byl stanoven na 4 % HDP a podle plánované konsolidace by měl být tento limit pro rok 2021 roven 3,5 % HDP, pro rok 2022 pak roven 3 % HDP atd. Obecně řečeno konstatuji, že politická reprezentace měla při schválení zrušení superhrubé mzdy a zvýšení slevy na poplatníka celkem tři možnosti:

- najít na výdajové stránce státního rozpočtu úspory v takové výši, aby byl kompenzován výpadek na straně příjmové;
- zvýšit příjmy státního rozpočtu pro „anulování“ plánovaného výpadku;
- opětovně rozvolnit zákonná fiskální pravidla.

Politická reprezentace zvolila rozvolnění fiskálních pravidel. Došlo tak k druhé novele zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, kdy pro rok 2021 nebyl stanoven limit strukturálního salda, přičemž strukturální saldo pro rok 2021 mělo sloužit ke stanovení limitu pro rok 2022 (odhadované strukturální saldo pro 2021, mělo být vylepšeno o 0,5 p. b.). Současně nutno podotknout, že zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti neobsahuje jednoznačný způsob pro stanovení limitu pro rok 2023 a následující. Panuje tedy neshoda

¹⁶ Čl. I, bod 2. zákona č. 207/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění zákona č. 277/2019 Sb.

¹⁷ Čl. XI, bod 7. zákona č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony

¹⁸ Čl. XI, bod 63. zákona č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony

ohledně výpočtu výdajového limitu, kdy podle výkladu Ministerstva financí ČR způsob upravuje právě §10a zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Naopak protichůdný názor¹⁹ zastává Národní rozpočtová rada, podle které úprava v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti „...ošetřuje pouze odvození rámců pro rok 2022 (viz § 10a odstavec 2)⁷. Pro další roky jednoznačná úprava v § 10a chybí, což implikuje návrat k původní hodnotě strukturálního salda ve výši -1 % HDP uvedené v § 10 odstavec 1 Zákona²⁰“.

2.5. Srovnání zadlužení v Evropské unii

Pro základní představu o stavu zadlužení České republiky v mezinárodním kontextu je namístě provést srovnání v rámci Evropské unie. Pro srovnání je použito vyjádření zadlužení ve vztahu k HDP. Ačkoliv vyjádření státního dluhu ve vztahu k HDP není samo o sobě dokonale přesné (na rozdíl o nominálního vyjádření, které exaktně vyjadřuje výši státního dluhu), jelikož tento ukazatel obsahuje, kromě samotné výše státního dluhu, i HDP jakožto ukazatel výkonnosti ekonomiky. Nicméně nominální výše by vyžadovala přepočty s ohledem na různé další okolnosti, například velikost země.

Obecně mají na vývoj podílu dluhu k HDP vliv, kromě faktorů rozpočtových, také faktory mimorozpočtové, jako je:²¹

- vývoj HDP;
- změna úrokové míry z dluhu;
- apreciacie či depreciace (pouze při vysokém podílu zahraničního dluhu);
- majetkové operace neprocházející rozpočtem (fiskální náklady finanční krize nebo příjmy z nerostných surovin) a
- operace na volném trhu (monetární expanze či restrikce).

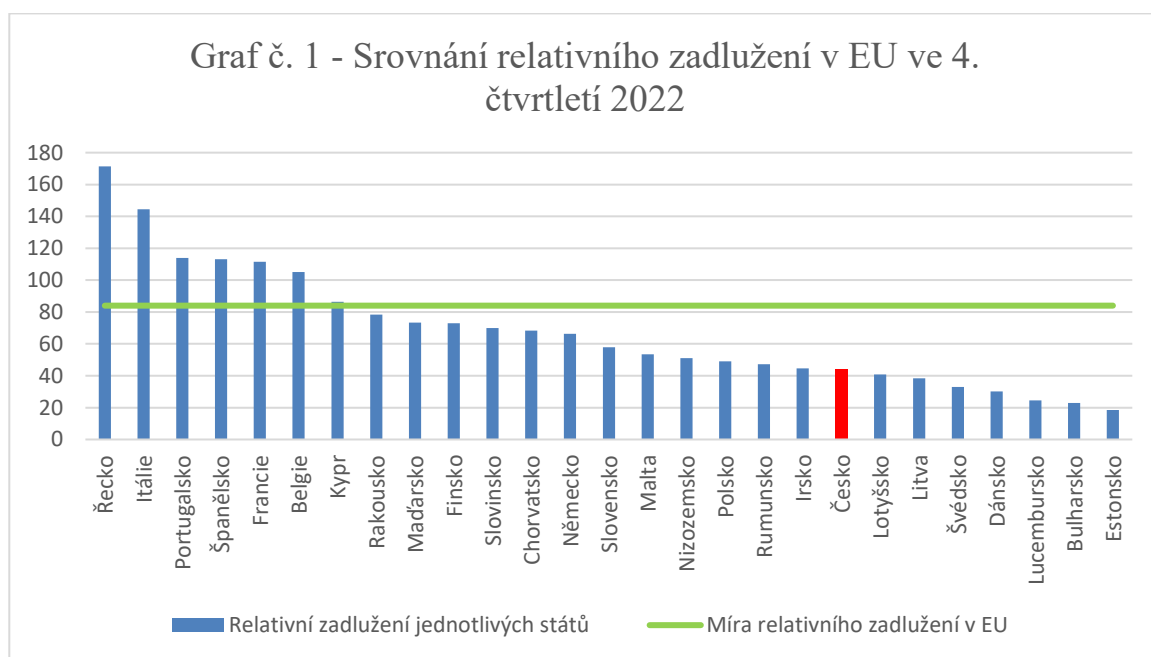
¹⁹ ÚŘAD NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY, *Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, září 2022* [online], [cit. 14. 9. 2023]. Dostupné z https://www.rozpocetovarada.cz/wp-content/uploads/2022/09/Zprava-o-dlouhodobem-udrzitelnosti-verejnych-financi_2022.pdf

²⁰ „Zákonem“ je myšlen zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (pozn. autora).

²¹ DVOŘÁK, P., *Mimorozpočtové důvody růstu veřejného zadlužení* [online], [cit. 15. 9. 2023]. Dostupné z <https://polek.vse.cz/pdfs/pol/2010/04/06.pdf>

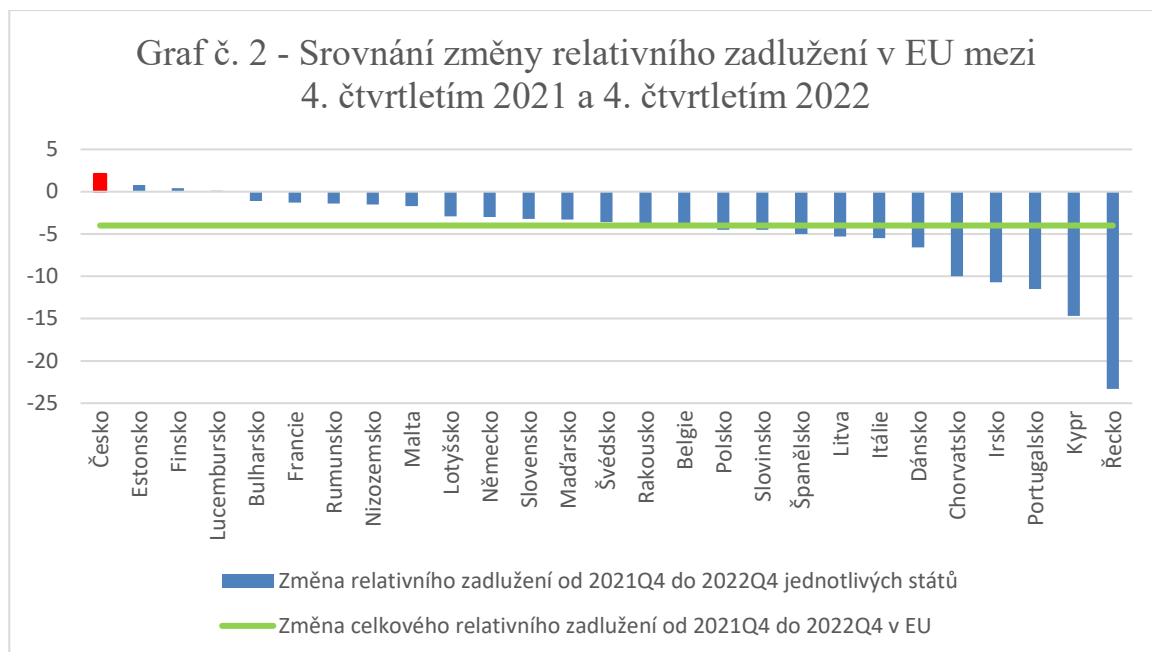
Pro krátký přehled jsou přiloženy dva grafy. Jeden zachycující statický obraz zadlužení, druhý zobrazující vývoj zadlužení. Z grafu č. 1 je zřejmé, že se Česko stále nachází mezi zeměmi v Evropské unii, které mají nejnižší relativní zadlužení. Graf č. 2, zachycující vývoj zadlužení, naopak řadí Česko na první místo v rychlosti zadlužování mezi zeměmi Evropské unie. Účel těchto grafů je jednak poskytnout přehled a vývoj zadlužení v evropském kontextu, jednak jako odpověď na případné argumenty, podle kterých není potřeba příliš řešit zadlužování státu, jelikož patříme mezi státy s nejnižším zadlužením v Evropské unii.

Skutečnost je taková, že tvrzení, že Česko patří mezi nejméně zadlužené státy, je pravdivé. Nicméně potřeba zabírat se rychlostí zadlužování je mimořádně aktuální. Právě s ohledem na to, že se Česko zadluhuje nejrychleji mezi zeměmi Evropské unie. Podle mého názoru se tak jedná o jeden z existujících mýtů ve vztahu k veřejným financím v Česku, podle kterého není třeba se příliš zabývat systematickým zadlužování Česka, právě s poukázáním na to, že výše relativního zadlužení patří v porovnání se zeměmi Evropy k těm nejnižším.



Zdroj: Eurostat²², vlastní zpracování

²² EUROSTAT, *Government debt down to 91.6% of GDP in euro area, fourth quarter of 2022* [online], [cit. 14. 9. 2023]. Dostupné z <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/16349859/2-21042023-BP-EN.pdf/282de4e3-e6f2-0571-a5da-6eb8391788f5?version=1.0&t=1682063989171>



Zdroj: Eurostat (2023)²³, vlastní zpracování

2.6. Struktura českého státního dluhu

Pro lepší uchopení problému státního dluhu je zapotřebí se zaměřit na strukturu českého státního dluhu. S ohledem na to, že by bylo možné na strukturu státního dluhu pohlížet z širokého spektra pohledů, jsou pro tuto kapitolu vybrány jen ty zásadní strukturální ukazatele.

2.6.1. Strukturální deficit

Strukturální deficit je „důsledek diskrečních rozhodnutí vlády o deficitně financovaných výdajích ze státního rozpočtu“²⁴. Jinak řečeno se strukturálním deficitem rozumí část deficitu, která nevzniká jako důsledek mimořádných výdajů nebo ekonomického cyklu, ale je to vládou chtěný a zamýšlený deficit.

²³ EUROSTAT, *Government debt down to 91.6% of GDP in euro area, fourth quarter of 2022* [online], [cit. 14. 9. 2023]. Dostupné z <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/16349859/2-21042023-BP-EN.pdf/282de4e3-e6f2-0571-a5da-6eb8391788f5?version=1.0&t=1682063989171>

²⁴ JUREČKA, Václav. *Makroekonomie*. 3., aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2017. Expert (Grada). ISBN 978-80-271-0251-8.

Pro pochopení podstaty strukturálního deficitu je zapotřebí si uvědomit, že se celá řada změn děje v závislosti na vývoji ekonomiky. Tento vývoj zapříčiňuje, že v dobách ekonomického růstu dochází k vyšším příjmům rozpočtu (například díky zvýšenému výběru daní) a snížení některých výdajů (například ve formě podpory v nezaměstnanosti) a naopak. To znamená, že v dobách ekonomického růstu vykazuje rozpočet lepší výsledky. Strukturální deficit pak udává výši deficitu, který je o tento hospodářský cyklus očištěn, při stavu ekonomiky na svém potenciálním produktu²⁵.

Tabulka č. 2 – Předpokládaný vývoj strukturálního deficitu do roku 2026

Rok	2022	2023	2024	2025	2026
Strukturální deficit	3,6 %	2,9 %	2,5 %	2,3 %	2,2 %

Zdroj: Ministerstvo financí České republiky²⁶, vlastní zpracování

Ministerstvo financí ve svém Konvergenčním programu, což je dokument, který „specifikuje základní souhrnné fiskální údaje a nejvýznamnější připravovaná opatření s rozpočtovým dopadem formou střednědobé fiskální strategie vlády“²⁷, uvádí střednědobou predikci do roku 2026, podle které by se v následujících letech měl strukturální deficit postupně snižovat.

Je však nutno vytknout, že se lze setkat i s názorem odborníků, že ukazatel strukturálního salda je ukazatelem přinejmenším spekulativním. Problém podle těchto autorů spočívá v pohledu na strukturální deficit v teoretické a praktické rovině. Zatímco v rovině praktické se jeví jako velmi přínosný a užitečný, v praxi se jedná o ukazatel, jehož výpočet je diskutabilní a jedná se spíše o odhad, který je výsledkem „přesné práce

²⁵ Potenciální produkt je nejvyšší možný výstup ekonomiky při plném využití výrobních faktorů

²⁶ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Konvergenční program České republiky, duben 2023* [online], [cit. 15. 9. 2023]. Dostupné z https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2023-04-26_Konvergenční-program-CR-duben-2023.pdf

²⁷ Tamtéž.

s nepřesnými daty²⁸. Přesto však je výše strukturálního deficitu ukazatelem, který alespoň přibližně dokáže určit vládou zamýšleného deficitu.

2.6.2. Mandatorní a kvazimandatorní výdaje

Z hlediska povinnosti státu hradit výdaje se rozlišují 3 typy výdajů:

- mandatorní výdaje;
- kvazimandatorní výdaje;
- nemandatorní výdaje.

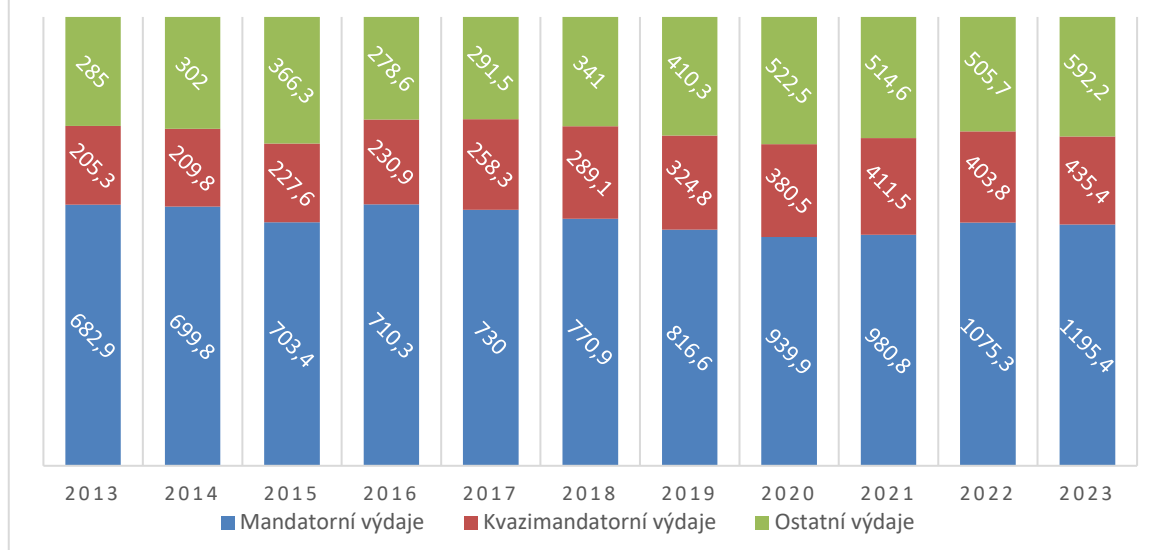
Mandatorní výdaje jsou takové výdaje státního rozpočtu, k jejichž hrazení je stát povinen na základě zákona nebo na základě mezinárodních smluv (výdaje na podporu v nezaměstnanosti, výdaje na dluhovou službu nebo výdaje na volby). Jinými slovy jsou to výdaje rozpočtu, na které mají příjemci platby ze zákona nárok. Kvazimandatorní výdaje jsou výdaje, které jsou určeny zákonem, ale stát je oprávněn korigovat jejich výši s ohledem na své preference v oblasti rozpočtové politiky²⁹ (platy státních zaměstnanců, platy pracovníků organizačních složek státu a příspěvkových organizací nebo státní příspěvek na stavební spoření). Jejich vynakládání považují v určitých oblastech pro stát více či méně nezbytné, jelikož například bez výdajů na státní zaměstnance by se schopnost fungování státu limitně blížila nule. Naproti tomu stojí nemandatorní výdaje, k jejichž hrazení není stát povinný, ale za pomoci těchto výdajů je vládě umožněno reagovat na hospodářský vývoj a alokovat prostředky do žádoucích odvětví³⁰.

²⁸ JANÁČKOVÁ, Stanislava, LOUŽEK, Marek, ed. Strukturální schodek rozpočtu: měkký ukazatel k tvrdým trestům? : sborník textů. Praha: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 2012. Ekonomika, právo, politika. ISBN 978-80-8746-009-2.

²⁹ POSPÍŠIL, Richard. Veřejná ekonomika: současnost a perspektiva. [Praha]: Professional Publishing, 2013. ISBN 978-80-7431-112-3.

³⁰ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Státní rozpočet v kostce - 2023* [online], [cit. 19. 9. 2023]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/kariera-a-vzdelavani/vzdelavani/rozpocet-v-kostce/statni-rozpocet-v-kostce-2023-50699>

Graf č. 3 - Struktura státních výdajů mezi roky 2013 až 2023 (v miliardách korun)



Zdroj: Ministerstvo financí České republiky (2023)³¹, vlastní zpracování

Graf č. 3 porovnává vývoj ve struktuře státních výdajů mezi léty 2013 a 2023. Je přitom kladen důraz na relativní pojetí jednotlivých druhů výdajů, to znamená vzájemný podíl mezi mandatorními, kvazimandatorními a ostatními výdaji státního rozpočtu.

Jak již bylo zmíněno výše, problém mandatorních a kvazimandatorních výdajů³² spočívá v tom, že je stát více či méně povinen vynakládat prostředky na tyto typy výdajů. Lze tak dovodit, že prostor pro realizaci vlastních priorit státu je přímo úměrně omezený výší Povinných výdajů, které je tak třeba současně sledovat ve vztahu k příjmům státního rozpočtu. Jinými slovy to znamená vyjádření výše Povinných výdajů jako procento z celkových příjmů státního rozpočtu.

³¹ Tamtéž.

³² Mandatorní a kvazimandatorní výdaje dále společně jen jako „Povinné výdaje“



Zdroj: Ministerstvo financí České republiky (2023)³³, vlastní zpracování

Jak je vidět z grafu, poměr Povinných výdajů po roce 2019 vzrostl značným způsobem. Byť začátkem roku 2020 udeřila po celém světě, včetně Česka, pandemie covid-19, Nejvyšší kontrolní úřad ve své výroční zprávě uvedl³⁴, že „Téměř 90 % meziročního nárůstu celkových výdajů nesouviselo s výdaji vynaloženými v souvislosti s onemocněním covid-19“.

2.6.2.1. Vlastní modelový příklad – Povinné výdaje

To, že Povinné výdaje představují poměrně zásadní problém pro rozpočtovou politiku země, naznačuje, či přímo výslovně uvádí, celá řada publikací, které se zabývají veřejnými financemi. Důvod je nasnadě – čím vyšší Povinné výdaje, tím menší prostor vlády provádět vlastní rozpočtovou politiku. Z toho dovozují, že stejně tak platí nepřímá úměra mezi růstem Povinných výdajů a odolností státního rozpočtu proti krizovým situacím.

³³ Tamtéž.

³⁴ NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD, *Výroční zpráva o činnosti NKÚ za rok 2021* [online], [cit. 20. 9. 2023]. Dostupné z <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocnizprava/vyrocnizprava-nku-2021.pdf>

Pro znázornění problému Povinných výdajů jsem pro účely diplomové práce vytvořil modelový příklad, který se inspiruje na reálném podkladě, kterým byla pandemie covid-19. Mimořádné výdaje související s řešením krizových situací, jako je například zmíněná pandemie, ale i přírodní katastrofy či válečné konflikty, jsou legitimní příčinou vzniku deficitu³⁵, jak již bylo nastíněno v úvodním přehledu, který se zabýval příčinami vzniku deficitu státního rozpočtu. Ačkoliv již z grafu č. 4 je patrné, že v roce 2020 došlo k prudkému nárůstu podílu Povinných výdajů státního rozpočtu ve vztahu k příjmům, podle Nejvyššího kontrolního úřadu drtivá většina celkových výdajů s pandemií nesouvisela³⁶. Je zřejmé, že problém v těchto situacích tedy spočívá ve struktuře výdajů. Pro rozpočtovou udržitelnost považují zásadní, aby krizová opatření byla jednorázová a nezatěžovala státní rozpočet Povinnými výdaji. Důvod je prostý, v okamžiku, kdy mimořádná situace odezní (pandemie, válka apod.), tak odezní i tyto výdaje. V praxi tedy vlivem mimořádné události dojde ke vzniku či prohloubení deficitu státního rozpočtu, a to třeba i větší měrou, nicméně po odeznění mimořádné situace se výdaje státního rozpočtu dostanou zpět do stavu před nuceným zvýšením výdajů a je možné započít práce vedoucí ke snížení státního dluhu.

V modelovém příkladu uvažujeme *ceteris paribus* dvě identické země A a B, které hospodaří stabilně s vyrovnaným rozpočtem, tzn. saldo státních rozpočtů obou zemí je konzistentně nulové. Náklady na úroky ze státního dluhu jsou konzistentně ve výši 2 %. Schopnost konsolidace je u obou zemí ve výši 20 miliard ročně. Obě země zasáhne přírodní katastrofa a vlády obou zemí se rozhodnout pomoci občanům. Zatímco země A vydá mimořádný výdaj 300 miliard, země B vydá pouze polovinu, tzn. 150 miliard, nicméně z toho 130 miliard byla mimořádná pomoc občanům a 20 miliard bylo vynaloženo na platy nových státních úředníků. Schopnost konsolidace státu A zůstává na 20 miliard. Ročně, ale u země B se snižuje na 5 miliard Kč ročně, právě díky novému kvazimandatornímu výdaji. Model je vypracován mezi rokem 2020, kdy udeřila přírodní katastrofa, a rokem 2030.

³⁵ MAAJTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Grada Publishing, 2015. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-5561-8. s. 185

³⁶ NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD, *Výroční zpráva o činnosti NKÚ za rok 2021* [online], [cit. 20. 9. 2023]. Dostupné z <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocnizprava/vyrocnizprava-nku-2021.pdf>

Výše úroků zemí A i B.....	2 % / rok
Výše konsolidace zemí A i B.....	20 miliard / rok
Mimořádný výdaj země A.....	300 miliard
Mimořádný výdaj země B.....	130 miliard
Kvazimandatorní výdaje země A.....	0
Kvazimandatorní výdaje země B.....	20 miliard

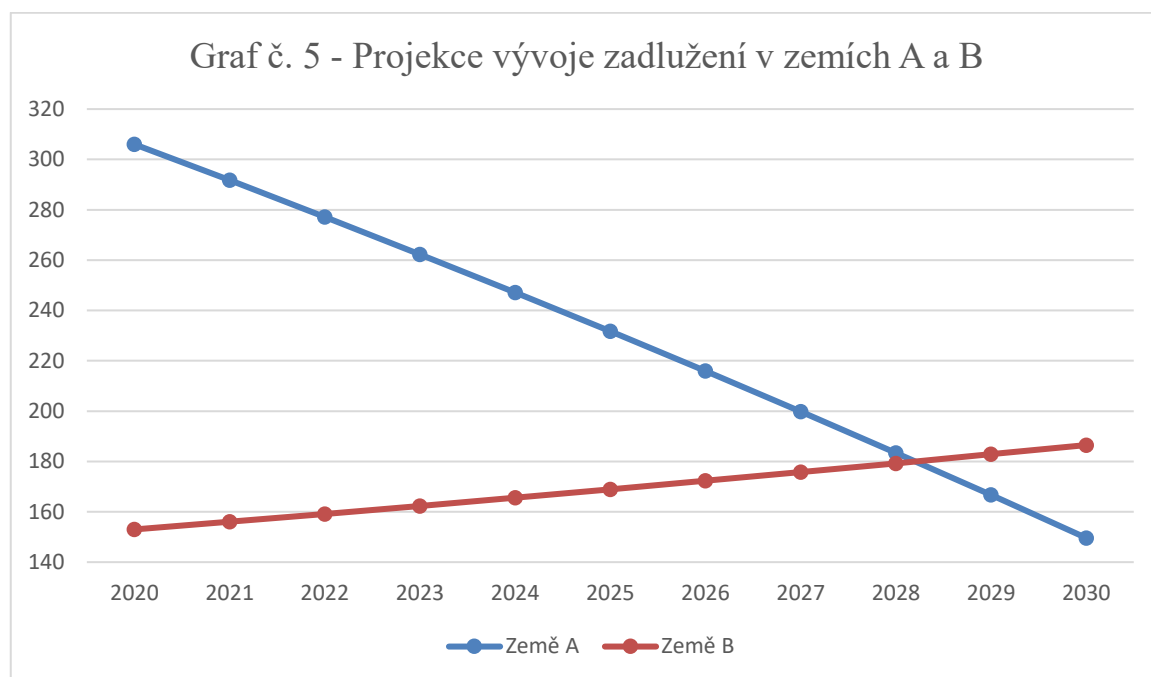
Tabulka č. 3 – Srovnání zadlužení dvou projektovaných států

Země A			Země B		
Rok	Primární	Sekundární	Rok	Primární	Sekundární
2020	300	306	2020	150	153
2021	286	292	2021	153	156
2022	272	277	2022	156	159
2023	257	262	2023	159	162
2024	242	247	2024	162	166
2025	227	232	2025	166	169
2026	212	216	2026	169	172
2027	196	200	2027	172	176
2028	180	183	2028	176	179
2029	163	167	2029	179	183
2030	147	150	2030	183	187

Zdroj: Vlastní data a vlastní výpočty

Tabulka č. 3 obsahuje údaje o výši primárního dluhu v každém ze sledovaných let, který je následně úročen 2% sazbou. Primárním dluhem se rozumí nesoulad mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu, v tomto případě tedy převisem výdajů na příjmy. Sekundární dluh je poté do následujícího roku snížen o částku, o kterou je daný stát schopný snížit svoje zadlužení. Sekundární dluh tvoří součet dluhu primárního a nákladů nutně vynaložených

na financování primárního dluhu (v praxi například a zejména úroky, případně také poplatky) Z takto snížené částky je následně vypočítána výše úroku a celková částka je opětovně ponížena o konsolidovanou částku.³⁷

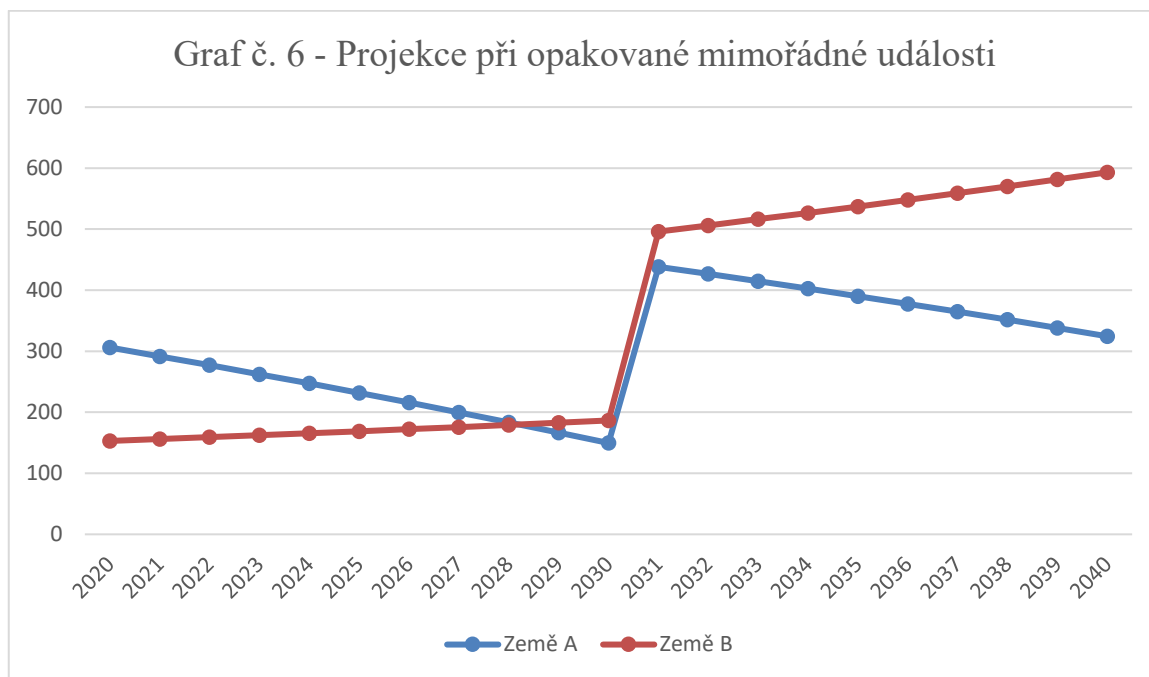


Zdroj: Vlastní data a vlastní výpočty

Pro lepší pochopení a vizualizaci je taktéž přiložen graf č. 5. Jak je tedy patrné, vývoj zadlužení jednotlivých zemí má jednoznačnou trajektorii. Země A tedy přesto, že první rok vynaložila na řešení přírodní katastrofy dvojnásobnou částku, dokáže účinně snižovat dluh, který vznikl z důvodu řešení přírodní katastrofy. Obě křivky jednotlivých zemí se protínají přibližně v roce 2028, což je taktéž přibližně rok, kdy se výdaje obou zemí v důsledku mimořádné události rovnají (tzn. země A jednorázově 300 miliard a země B jednorázový výdaj 130 miliard + opakovaně 20 miliard každý rok). V praxi to tedy znamená, že nejenže země A byla pravděpodobně schopna lépe pomoci občanům, ale dokáže stabilizovat svoje

³⁷ Pro názorné pochopení výpočtu – Stát A se v roce 2020 z důvodu mimořádného výdaje zadluží o 300 miliard. Úroky za rok 2020 tvoří 2 % primárního dluhu (tzn. $300 \cdot 1,02 = 306$) a celkový dluh je tedy celkem 306 miliard. Stát A však dokáže snižovat svoje zadlužení tempem 20 miliard ročně, tzn. v roce 2021 bude primární dluh 286 miliard ($306 - 20 = 286$), ke kterému se opět připočtou úroky ($286 \cdot 1,02 = 292$). Stát B vynaložil v roce 2020 částku ve výši 150 miliard, ke kterým se taktéž připočtou úroky ($150 \cdot 1,02 = 153$). Rozdíl nastává v roce 2021 a následujících, kde je mandatorní výdaj státu B 20 miliard a schopnost konsolidace taktéž 20 miliard, tudíž nedochází ke snižování státního dluhu a pouze „nabíhají“ úroky.

výdaje a efektivně snižovat státní dluh. To má zásadní vliv na řadu dalších otázek (např. na rating státu), kromě jiného také na odolnosti státního rozpočtu proti krizi a krizovým výdajům, kupříkladu podobným těm, které byly zmíněny v modelovém příkladě.



Zdroj: Vlastní data a vlastní výpočty

A právě odolnosti rozpočtu proti krizím se věnuje pozměněná modelace vývoje výše státního dluhu. Do běhu času modelového příkladu byla přidána další skutečnost. V roce 2030 musely oba státy vynaložit 300 miliard na mimořádné výdaje související s obranyschopností státu. Následně je při stejných vstupních hodnotách *ceteris paribus* sledován vývoj do roku 2040. Graficky znázorněn je pak tento dlouhodobý vývoj v grafu č. 3. Není třeba dlouhého komentáře, aby bylo na první pohled patrné, že země A dokáže konsolidovat veřejný rozpočet efektivně, a i přes výkyvy v roce 2020 a 2030 dokáže v čase neustále snižovat státní dluh. Naopak země B se nedokáže vypořádat s narůstajícím zadlužováním a v tomto stavu je pak nutnost každého mimořádného výdaje kritická, jelikož tento mimořádný výdaj, nejenže se ihned promítne do výše státního dluhu, ale způsobí i značný nárůst nákladů na obsluhu státního dluhu. Obsluha, jak je patrné, je v tomto případě rozhodujícím faktorem, který způsobuje nárůst státního dluhu u země B, která, nejenže musela od roku 2020 ušetřit na výdajové stránce rozpočtu 20 miliard, ale díky novému výdaji nebyla schopna snížit státní dluh ve sledovaném období ani v jednom roce a její dluh kontinuálně narůstal. V praxi se však nejedná pouze o vzájemnou interakci primárního salda a úrokové služby, ale značný význam má například i chování okolních zemí a jejich potřeba

získávání finančních prostředků pro krytí svých rozpočtových deficitů. Závěrem lze k tomuto modelu dodat, že se jeho cílem není zachytit veškeré reálné jevy v ekonomice, ale poukázat na problematiku struktury výdajů a dluhové služby, tzn. v modelovém příkladě nejsou zahrnuty jiné proměnné, jako je například inflace nebo již naznačená poptávka ostatních států po finančních prostředcích, která by měla taktéž vliv na trajektorii zadlužování.

2.6.3. Způsoby krytí deficitu státního rozpočtu

V případě, se vláda státu si takzvaně „žije nad poměry“ a přesahuje limity, které jí stanovují příjmy státního rozpočtu, musí najít pro objem prostředků, vynaložených nad rámec, zdroje financování. Možností je několik, odborná literatura uvádí³⁸ například:

- peněžní krytí;
- dluhové krytí;
- krytí prostřednictvím daňových příjmů;
- krytí prostřednictvím prodeje státních aktiv a
- krytí prostřednictvím přebytku z minulých let.

Co se praktické roviny týče, v kontextu této práce považuji za podstatný rozbor pouze prvních třech způsobů krytí státního dluhu, jelikož přebytky z minulých let jsou v současnosti nereálné, a ačkoliv pomocí prodeje státních aktiv je možné získat prostředky pro státní rozpočet, je rozbor tohoto způsobu podle mého nadbytečný, jelikož tato práce si od samotného začátku klade za cíl najít úspory, které mají dlouhodobější charakter, zatímco prodej aktiv státního rozpočtu pro snížení salda příjmů a výdajů, je opatření ve své podstatě jednorázové a nelze jej příliš zahrnovat do strategických koncepcí plánování rozpočtu.

2.6.3.1. Peněžní krytí deficitu státního rozpočtu

Jedním ze způsobů krytí deficitu státního rozpočtu je „přeměna dluhu v peníze“, neboli tzv. monetizace státního dluhu. Byť se tento způsob považuje za poměrně zvláštní (a často i zakázaný) způsob krytí deficitu, literatura pracuje s tímto způsobem financování

³⁸ SLANÝ, Antonín. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. Beckovy ekonomické učebnice. Praha: C.H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-738-3.

rozpočtového deficitu jako s jedním z uplatňovaných způsobů krytí rozpočtového deficitu³⁹. Prakticky to znamená, že centrální banka nepřímo financuje veřejné projekty vlády. Existují 2 možné způsoby, jakými centrální banka nakupuje vládní dluhopisy pro financování rozpočtového deficitu vlády:

- centrální banka nakoupí vládní dluhopisy na sekundárním trhu. V praxi to tedy znamená, že vláda emituje vládní dluhopisy, tyto dluhopisy jsou od státu nakoupeny investory, od kterých je následně koupí centrální banka;
- centrální banka nakoupí vládní dluhopisy na primárním trhu. Jinými slovy se tedy jedná o přímý nákup cenných papírů, kdy tyto cenné papíry, které získává centrální banka, jsou nově vydané.

Jako klíčovou otázkou v oblasti monetizace dluhu považuji závislost centrální banky na vládě. V České republice je vztah centrální banky a vlády, stejně tak vztah centrální banky a jiných subjektů, přímo upraven v zákoně č. 6/1993 Sb., o České národní bance (dále jen „Zákon o ČNB“), konkrétně pak v § 9 odst. 1, podle kterého „Česká národní banka, bankovní rada ani žádný člen bankovní rady nesmějí... vyžadovat ani přijímat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu, vlády a jiných orgánů České republiky...“. Toto ustanovení je považováno za jednu ze stěžejních direktiv Zákona o ČNB, jelikož zakotvuje vysokou míru nezávislosti centrální banky, což je zřejmě nejpodstatnější zásada pro moderní centrální banku v tržním hospodářství⁴⁰. V tomto případě tedy centrální banka musí zůstat imunní vůči jakýmkoli tlakům, například ze strany vlády, k tomu, aby nakupovala vládní dluhopisy a pokud se tak centrální banka rozhodne, musí se tak sama rozhodnout v rámci výkonu své měnové politiky. Tento nástroj centrální banky, který spočívá v nákupech a prodeích státních cenných papírů, se označuje jako „operace na volném trhu“.⁴¹

³⁹ Například MEDVEĎ, Jozef a Juraj NEMEC. Verejné financie. Bratislava: Sprint dva, 2011. Economics. ISBN 978-80-89393-46-6. s. 476.

⁴⁰ BARÁK, J., RÝDL, T., SAŇA, L., VÝBORNÝ, P. Zákon o České národní bance: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-10-10]. ASPI_ID KO6_1993CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁴¹ POLOUČEK, Stanislav. *Peníze, banky, finanční trhy*. Beckovy ekonomické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-152-9.

Pokud se centrální banka rozhodne provádět operace na volném trhu (například za účelem snížení úrokové míry), začne nakupovat od komerčních bank vládní dluhopisy. Lze konstatovat, že tato aktivita vyvolá dvojitý účinek, jednak dojde ke zvýšení bankovních rezerv, a současně k poklesu úrokové míry. Pro téma této diplomové práce je podstatnější právě zvýšení bankovních rezerv. Zjednodušeně řečeno to znamená, že pokud centrální banka nakoupí dluhopisy, a tedy na účet komerční banky převede finanční prostředky, situace povede k tomu, že komerční banka disponuje vyšší schopností poskytovat dalším subjektům úvěry. S růstem poskytnutých úvěrů roste peněžní zásoba v ekonomice, což vede v konečném důsledku ke zvýšení cen a k inflaci.

Podle § 47 odst. 2 Zákona o ČNB centrální banka používá vytvořený zisk „...k doplňování rezervního fondu a dalších fondů vytvářených ze zisku a k ostatnímu použití“. Zbývající zisk odvádí do státního rozpočtu.“ To znamená, že předtím, než by bylo možné možno realizovat transfer do státního rozpočtu ze strany centrální banky, je nutno povinně tvořit fondy. Pro úplnost je třeba podotknout, že největší objem zisků a ztrát centrální banky jsou kurzové změny, kdy při posílení kurzu koruny vzniká ztráta a při oslabení koruny se vytváří zisk.⁴²

Z takto nastavených legislativních pravidel vyvozují, že se jedná o poměrně silnou obranu vůči tomu, aby se centrální banka stala závislou na vládě. Pokud by tato pravidla neexistovala a centrální banka se stala závislou na vládě, existovalo by velké riziko toho, že by centrální banka podlehla tlakům ze strany vlády a nakoupila od veřejnosti požadované objemy vládních dluhopisů. Pokud by se tak stalo, došlo by, jak již bylo naznačeno výše, ke zvýšení peněžní zásoby v ekonomice a k inflaci, což by v důsledku snížilo reálnou hodnotu vládních dluhopisů (ač nominální hodnota by zůstala stejná), které by zůstaly v držení veřejnosti. Současně by centrální banka získala objem cenných papírů, ze kterých by vláda byla povinna i nadále platit úrok. Tento úrok by šel na vrub centrální banky, pro kterou by se jednalo o úrokový zisk, a ten by následně odvedla do státního rozpočtu. Vláda by tak z původního dluhu vůči veřejnosti část transformovala na dluh, který by měla vůči sama sobě. Tento postup s sebou nese velké riziko nestability ekonomiky, jelikož by nebylo složité pro vládu zvyšovat schodky rozpočtů, protože by část těchto schodků

⁴² ČERNOHORSKÝ, Jan. *Finance: od teorie k realitě*. Finance (Grada). Praha: Grada Publishing, 2020. ISBN 978-80-271-2215-8.

monetizována pomocí expanzivní politiky centrální banky, kdy důsledky celého procesu jsou silně proinflační, navíc pokud by se tento přístup stal nekontrolovatelný, investoři by ztratili důvěryhodnost ekonomiky a ze strachu z poklesu hodnoty svých finančních prostředků by směnili svoji měnu za cizí.

Pokud výše rozebranou problematiku aplikuji na případ monetizace dluhu pomocí nákupu vládních dluhopisů, znamenalo by to, že v souladu s § 47 odst. 2 Zákona o ČNB by po vytvoření rezervních a jiných fondů, byl zisk převeden do státního rozpočtu. Nicméně z nejnovější dostupné roční zprávy o výsledku hospodaření České národní banky za rok 2022⁴³ vyplývá, že stav rezervního fondu je nulový, přičemž samotná centrální banka dodává, že „*Budoucí zisky ČNB přednostně použije na úhradu kumulované účetní ztráty.*“ Vzhledem k tomu, že hospodaření centrální banky skončilo v roce 2022 s účetní ztrátou ve výši 411.855 milionů Kč (celková kumulovaná ztráta se pak zvýšila na 487.130 milionů Kč) a s ohledem na nulový konečný stav rezervního fondu, lze konstatovat, že potenciální odvod zisků do státního rozpočtu se jeví, minimálně v horizontu několika let, jako krajně nereálný, navíc s přihlédnutím k tomu, že za současného stavu by tento postup odporoval i Zákonu o ČNB. Nadto se domnívám, že by bylo nelogické, aby se aplikoval ve vztahu vlády a centrální banky jednosměrný vztah, kdy by centrální bance byly ponechávány ztráty, se kterými by se měla vypořádat, a současně v případě dosaženého zisku by byla pro vládu v podstatě jakýmsi „měšcem s penězi“, kdy by byla apriori povinna se o zisk podělit se státem.

Pro kontext je vhodné doplnit, že zajištění nezávislosti centrální banky není stěžejním direktivem pouze v Česku, ale jedná se o povinnost napříč zeměmi v Evropě. Povinnost nezávislosti centrální banky, je například výslovně zmíněna v článku 130 Smlouvy o fungování Evropské unie, podle kterého nesmí „*Při výkonu pravomocí a plnění úkolů a povinností...žádná národní centrální banka ani žádný člen...vyžadovat ani přijímat pokyny od orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, od žádné vlády členského státu ani od jakéhokoli jiného subjektu*“.

⁴³ ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA, *Výroční zpráva o výsledku hospodaření České národní banky 2022* [online], [cit. 9. 10. 2023]. Dostupné z https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/o_cnb/.galleries/hospodareni/download/cnb_vysledky_hospodareni_2022.pdf

2.6.3.2. Dluhové krytí deficitu státního rozpočtu

Standardním způsobem k financování deficitu státního rozpočtu je dluhové krytí. Tímto typem financování se rozumí emise státních cenných papírů, které jsou nakupovány domácnostmi i právníckými osobami⁴⁴, jako jsou nefinanční podniky, finanční instituce, vládní instituce nebo neziskové instituce.⁴⁵ Co se týče věřitelů vládních závazků, jedná se o subjekty domácí či zahraniční. S ohledem na to, že schopnost pokrýt deficit z domácích soukromých prostředků není neomezená, je po vyčerpání domácích absorpčních kapacit nezbytné pokrýt deficit ze zahraničních prostředků.

Domácí zdroje představují, v porovnání s těmi zahraničními, značně větší objem finančních prostředků využívaných k financování státního dluhu. Z domácích zdrojů jsou pak jednoznačně nejvyužívanější formou financování využívány střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy⁴⁶. Ty představují poměrně bezpečný a konzervativní způsob investice s garantovaným výnosem a garancí splacení dlužné částky⁴⁷. Nadto je domácí státní dluh výhodný díky tomu, že zvýšení vládních pasiv je na druhé straně vykompenzován růstem soukromých finančních aktiv.⁴⁸

Z toho tedy vyplývá, že stát v tomto případě dluží svým vlastním občanům a subjektům, to znamená, že dluží v domácí měně. Pro to, aby byli domácí subjekty schopny od vlády nakoupit cenné papíry, je logicky zapotřebí, aby tyto subjekty zvýšili svoje úspory. Objem domácích prostředků, se kterými je možné pokrýt deficit, je však, jak již bylo řečeno výše, limitovaný. V praxi se tedy jedná o situaci, kdy dochází k odčerpávání finančních prostředků od soukromých subjektů, které tak musí zvýšit svoje úspory, aby bylo možné

⁴⁴ SLANÝ, Antonín. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. Beckovy ekonomické učebnice. Praha: C.H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-738-3.

⁴⁵ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Státní dluhopisy podle typu držitele za září 2023* [online], [cit. 5. 12. 2023]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/rizeni-statniho-dluhu/statistiky/podle-typu-drzitele/2023/statni-dluhopisy-podle-typu-drzitele-za-53393>

⁴⁶ Mezi léty 2013 a 2022 tvořil podíl objemu státních dluhopisů na domácím dluhu v průměru 92,8 %

⁴⁷ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Výhody investice do státních dluhopisů* [online], [cit. 10. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.sporicidluhopisycr.cz/cs/o-dluhopisech/vyhody-investice>

⁴⁸ DVORÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Beckova edice ekonomie. V Praze: C.H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-075-1.

uspokojit poptávku pro prostředcích ze strany státu, což je zpravidla v krátkém období obtížné.

Tabulka č. 4 – Struktura financování státního dluhu mezi roky 2013 a 2022

Rok	Domácí dluh (v miliardách Kč)	Zahraniční dluh (v miliardách Kč)	Celkový dluh (v miliardách Kč)	Zahraničního dluhu ku celkovému (v %)
2013	1.288	395	1683	23
2014	1364	300	1664	18
2015	1389	284	1673	17
2016	1344	270	1613	17
2017	1371	254	1625	16
2018	1387	236	1622	15
2019	1437	203	1640	12
2020	1883	167	2050	8
2021	2292	174	2466	7
2022	2606	289	2895	10

Zdroj: Ministerstvo financí České republiky⁴⁹, vlastní zpracování

Pokud tedy domácí zdroje dostatečně nepokrývají potřebné objemy finančních prostředků, je pro vládu potřeba přistoupit k externalizaci dluhu, čímž se rozumí prodej státních dluhopisů zahraničním investorům. Stejně jako v případě domácího dluhu, tak i v případě zahraničního dluhu tvoří většinu této položky státní dluhopisy. Kromě těch tvoří zahraniční dluh také přijaté zápůjčky a úvěry⁵⁰. Oproti výhodě zahraničního kapitálu, spočívající v možnosti překonat nedostatečné objemy domácího kapitálu, stojí nutnost

⁴⁹ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, Struktura a vývoj státního dluhu [online], [cit. 11. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/rizeni-statniho-dluhu/statistiky/struktura-a-vyvoj-statniho-dluhu>

⁵⁰ Mezi léty 2013 a 2021 tvořil podíl objemu státních dluhopisů na zahraničním dluhu v průměru 74,1 %, v roce 2022 pak 1,8 %

vyplácení kapitálu do ciziny, a to ve formě úrokových plateb. Současně považuji za potřebné upozornit na riziko, které spočívá v takové situaci, kdy by byl dluh vyjádřen v cizí měně pro dlužnický stát, například v eurech. V těchto případech existuje riziko při znehodnocení domácí měny vůči cizí měně, což pro dlužnickou zemi znamená rapidní nárůst nákladů na splácení svých dluhů.

Na závěr této části dodávám, že na vyplácení úrokových plateb však nelze nahlížet pouze jako na snižování bohatství země, která vyplácí do zahraničí úroky. Jedná se o standardní a dobrovolný proces meziklasové směny, ve které dlužník přijímá prostředky v současnosti výměnou za úbytek budoucích prostředků a investor poskytuje finanční prostředky za účelem jejich zhodnocení v budoucnosti. Jedná se o vzájemný vztah, ze kterého mají všichni zúčastnění prospěch. Záleží pak na výnosnosti kapitálu v dané zemi, zda investor své zisky v této zemi opětovně investuje, nebo je výnosnost nižší a převažuje návrat těchto zisků zpět (repatriace).

2.6.3.3. Daňové krytí deficitu státního rozpočtu

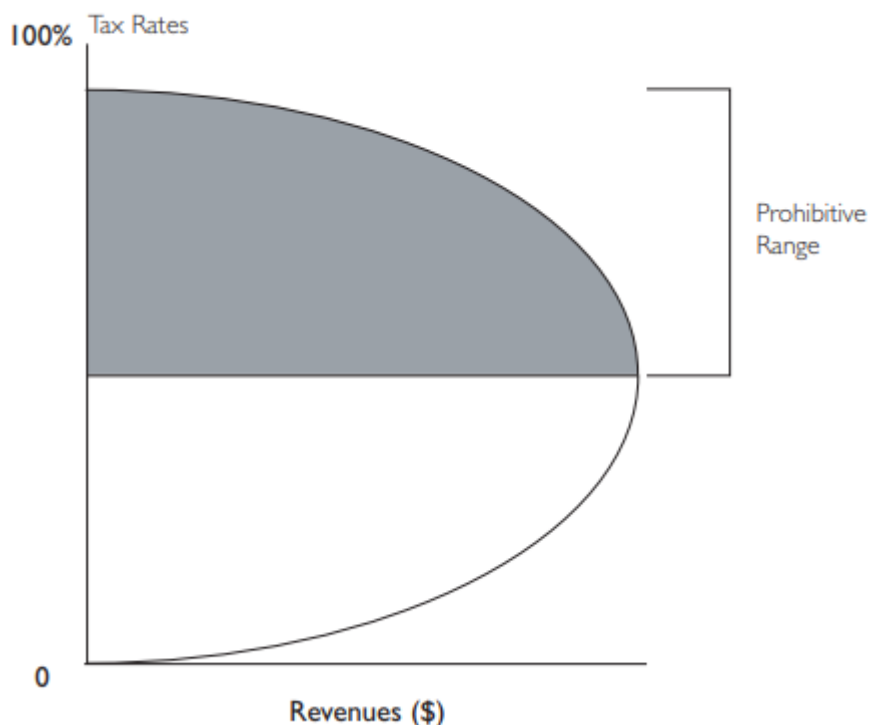
Jako poslední vybraný typ financování deficitu státního rozpočtu je daňové financování. Z hlediska časového se jedná o náročnější způsob krytí deficitu, protože od rozhodnutí o zvýšení daňové zátěže musí uplynout poměrně dlouhá procedura předtím, než do státního rozpočtu doputují prostředky ze zvýšených daní.

V Česku je podle článku 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod možné ukládat daně jen na základě zákona, což tedy zaprvé vyžaduje úspěšné absolvování legislativního procesu. Dále je nezbytné vyčkat na konec legisvakační doby, přičemž účinnost významnějších změn v daňovém zatížení považuji v běžných podmínkách za vhodné stanovit na 1. leden příslušného kalendářního roku. Nakonec musí ještě uplynout doba, než budou finanční prostředky k dispozici ve státním rozpočtu.

Daňové změny jsou samozřejmě politické téma a jejich zvýšení je možné považovat za jeden ze silně nepopulárních kroků. Kromě toho má zvýšení daňové zátěže vliv na motivaci daňových subjektů k ekonomické aktivitě. Tento problém vysvětluje tzv. Lafferova křivka, která je rozdílná pro krátké a dlouhé období. Právě tato rozdílnost vysvětluje časté omyly, které zaznívají ve veřejném prostoru. V dlouhém období má

Lafferova křivka podobu písmene „U“, pootočeného o 90 stupňů či 180 stupňů⁵¹. Níže je zobrazena varianta pootočeného písmene „U“ o 90 stupňů.

Obrázek č. 1 – Lafferova křivka pro dlouhé období



Zdroj: NOVÉ TRENDY – NOVÉ NÁPADY 2011, Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference (2011)⁵²

Lafferovu křivku považuji za významný ukazatel sloužící, jak je již z obrázku patrné, k vysvětlení vzájemného vztahu mezi daňovou zátěží a daňovými příjmy státního rozpočtu. Zvýšení daňové zátěže zprvu působí progresivně na příjmy rozpočtu, následně proporcionalně a čím více se daňová zátěž blíží bodu zlomu, tím více jsou daňové výnosy regresivní. Šedivě zbarvená část křivky je tzv. „Zakázaná zóna“, ve které platí pravidlo nepřímé úměry mezi daňovou zátěží a daňovými příjmy. V této zóně dochází například

⁵¹ V konkrétních případech záleží na tom, jak jsou označeny osy. Na obrázku č. 1 je daňová zátěž zanesena na ose Y, ale pokud by byla zanesena na ose X, tvar křivky by byl ve tvaru obráceného písmene „U“

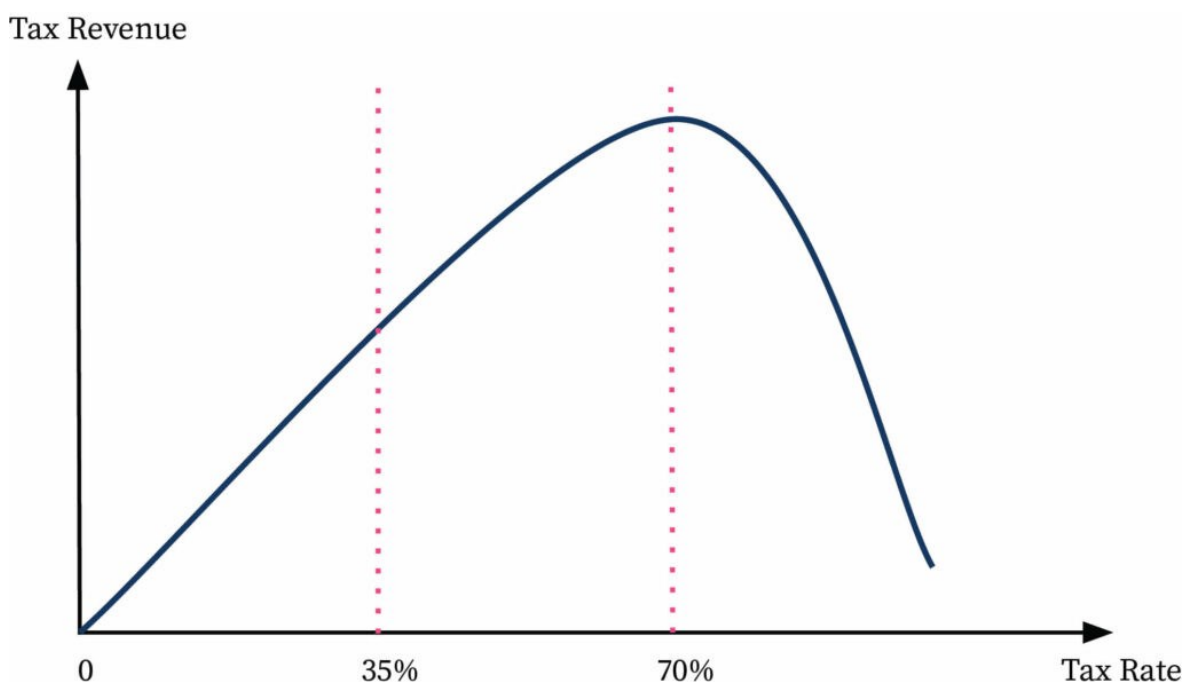
⁵² KOLEKTIV AUTORŮ, Nové trendy - nové nápady 2011 [online], [cit. 23. 10. 2023]. Dostupné z <https://uap.cz/wp-content/uploads/2022/10/sbornik-2011.pdf#page=50>

k přesunu ekonomických aktivit do šedé zóny čili z pohledu zdanění se jedná o oblast, kde je samotný výdělek získáván legální cestou, nicméně z výdělku nejsou odváděny daně a ostatní poplatky v plné výši. Děje se tak například vykazováním příjmů nebo výdajů (případně kombinace obou variant) ve výši, která je v rozporu s realitou. Případně může docházet přímo o přesun ekonomických aktivit do černé zóny, kde se ekonomické aktivity pohybují v nelegální rovině, tím pádem nejsou samozřejmě ani daněny. Otázkami Lafferovy křivky se zabývalo již mnoho autorů. Jeden z klíčových poznatků při aplikaci Lafferovy křivky do praxe přinesli ve své práci Buchanan a Lee⁵³, kteří ve svém textu „*Politics, Time, and the Laffer Curve*“ přišli s tezí nesouladu doby potřebné pro soukromý sektor, aby dokázal zareagovat na změnu daňové sazby a délky volebního období. Konstatují, že čas, který soukromý sektor potřebuje k tomu, aby zareagoval na změnu daňové sazby, je delší, než jak dlouhé je volební období. V praxi to tak znamená, že důsledky změny daňové zátěže se projeví až poté, co uplyne volební období politické reprezentace, která změnu daňové sazby zavedla.

Jako zásadní omyl při aplikaci Lafferovy křivky vnímán nerozlišování mezi Lafferovou křivkou pro krátké a dlouhé období. Rozdíl mezi krátkým a dlouhým obdobím spočívá v tom, že při změně daňového zatížení se daňové subjekty nedokáží, nebo nestihnou přizpůsobit změně daňového zatížení. Například a zejména z důvodu uzavřených dlouhodobějších kontraktů. Pro krátké období tak lze s velkou pravděpodobností očekávat zvýšení daňových příjmů i při vyšší složené daňové kvótě.

⁵³ Buchanan, James M & Lee, Dwight R, 1982. *Tax Rates and Tax Revenues in Political Equilibrium: Some Simple Analytics, Economic Inquiry*, Western Economic Association International, vol. 20(3), pages 344-354, July.

Obrázek č. 2 – Lafferova křivka v krátkém období



Zdroj: BARTLEBY, *Laffer Curve Analysis* ⁵⁴

Z toho vyvozují, že tomu odpovídají i tvary Lafferových křivek. V krátkém období je posunuta směrem doprava, protože při zvýšení daňové zátěže se daňové subjekty nedokáží adaptovat na změnu daňových sazeb.

Součástí Lafferovy křivky je, kromě již zmíněného „bodu zlomu“, také bod, který označuje výši daňové zátěže, při které je maximalizován ekonomický růst (na obrázku. č. 2 je pro ilustraci znázorněn na úrovni 35 %). Tento bod považují ve vztahu k daňovému financování podstatný z toho důvodu, že jeden z hlavních komplexních cílů fiskální politiky je podpora ekonomického růstu, což provádí dílčími opatřeními, jako je například stimulace agregátní nabídky a Lafferova křivka právě nahlíží na nabídkovou stranu. Pro nabídkovou stranu je zvýšení daňové zátěže negativním šokem, který, pokud je znázorněn v modelu AD-AS, způsobí posun vertikály LRAS (long run aggregate supply), čímž se rozumí celkové

⁵⁴ BARTLEBY, *Laffer Curve Analysis* [online], [cit. 23. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.bartleby.com/subject/business/economics/concepts/laffer-curve-analysis>

množství produktu, které bude dobrovolně nakoupeno při určité úrovni cen⁵⁵, směrem doleva, a tak sníží potenciální produkt.

Přestože detailnější otázky ohledně Lafferovy křivky jdou nad rámec této práce, považují ve vztahu k Lafferově křivce upozornit na to, že, obdobně jako při rozlišení mezi krátkým a obdobím, nabývá rozdílných tvarů jednak v případě fyzických osob, jednak v případě právnických osob. Zásadním důvodem je rozdílná schopnost změnit daňový domicil. Z pohledu právnických osob je změna daňového domicilu o poznání snazší, než jak je tomu u osob fyzických, kde připadá v úvahu snad jen stěhování mezi zeměmi. To je také hlavní důvod toho, že zisky společností podléhají globálně nižšímu zdanění, kdy v zemích OECD se od roku 2000 pohybuje průměrné zdanění příjmů fyzických osob mezi 22–24 %⁵⁶ a zdanění zisků společností mezi 9-10 %⁵⁷.

Pokud shrnu výše uvedené, tak v konečném důsledku platí, že pro příjmy státu z daní je zásadní, aby byla co možná nejvíce omezena aktivita daňových subjektů v šedé a černé zóně, což obecně vyžaduje dlouhodobou a koncepční práci v celé řadě aspektů, jako je například efektivita kontrolních mechanismů, přehlednost a srozumitelnost právní úpravy, která, pokud je dostatečně kvalitní, znamená, kromě jiného, existenci důvěry ekonomických subjektů v samotný systém, což podporuje ekonomické aktivity právě v takovém prostředí a nedochází tak k přesouvání ekonomických aktivit například i do zahraničí.

Tento jev je typickým případem takzvaného substitučního efektu daně. Tento efekt se však netýká jen případů prohibitivní zóny tak, jak je naznačeno ve schématu Lafferovy křivky. Substituční efekt je jev, který roste spolu s růstem mezní sazby daně, kdy je v důsledku zvýšení sazby daně zdraženo získání další jednotky zboží, a tak daňový poplatník s částkou, která by jinak připadala právě na jednotku zboží, naloží jiným způsobem.

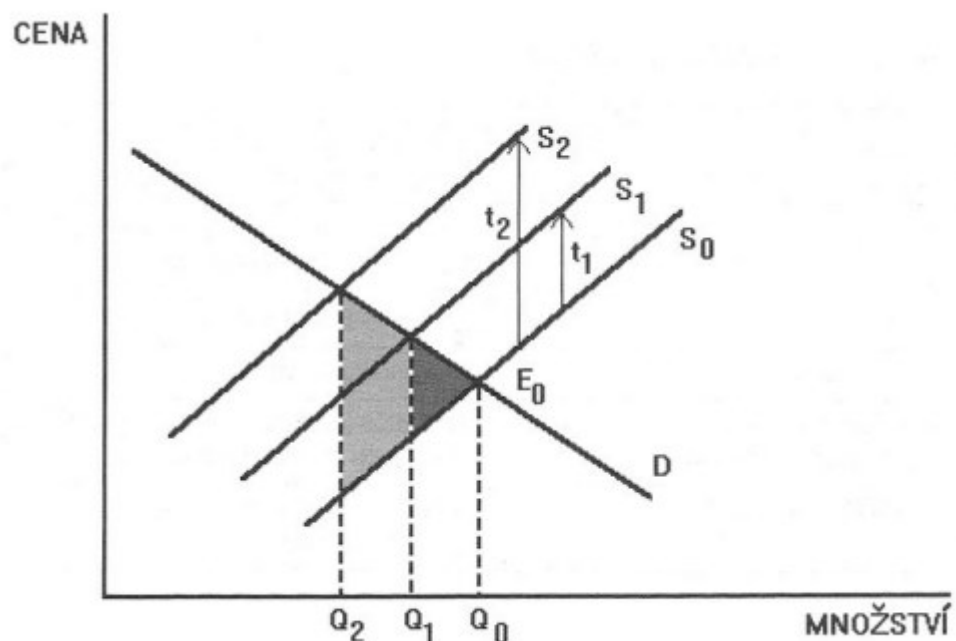
⁵⁵ HOLMAN, Robert. *Makroekonomie: středně pokročilý kurz*. 3. vydání. Beckovy ekonomické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 9788074005411.

⁵⁶ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Tax on personal income* [online], [cit. 24. 10. 2023]. Dostupné z <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm#indicator-chart>

⁵⁷ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Tax on corporate profits* [online], [cit. 24. 10. 2023]. Dostupné z <https://data.oecd.org/tax/tax-on-corporate-profits.htm#indicator-chart>

Například tuto částku vynaloží za jiné zboží, které vyhodnotí jako vhodnou alternativu, nebo tuto částku uspoří. Alternativně se daňový poplatník může rozhodnout, že je pro něj lepší variantou se vzdát této částky, to znamená že bude méně pracovat, což se projeví nárůstem volného času. Současně v praxi dochází i k tzv. důchodovému efektu daně, který působí proti substitučnímu, a který motivuje subjekt k většímu pracovnímu výkonu, jelikož má za cíl kompenzovat si vyšší výdělek tak, aby byl stejný, jako před zdaněním, respektive před zvýšením daňové sazby⁵⁸.

Obrázek č. 3 – Dopad daňové zátěže na daňový subjekt



Zdroj: Kubátová (2010)⁵⁹

Tento substituční efekt zvyšuje ztrátu tzv. mrtvé váhy, což je právě ilustrováno výše na obrázku č. 3. Zde je pro zjednodušení využita lineární přímka pro nabídku i poptávku. Pokud dojde ke zvýšení daňového zatížení o hodnotu t_1 , dojde k posunu křivky nabídky směrem vlevo, tzn. posun z S_0 do S_1 . Nyní se vytvořila nová rovnováha při prodáváním

⁵⁸ ŠIROKÝ, Jan. *Daňové teorie: s praktickou aplikací*. 2. vyd. Beckovy ekonomické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-005-8.

⁵⁹ KUBÁTOVÁ, Květa. *Daňová teorie a politika*. 5., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-574-8.

množství Q_1 . To však znamená, že je ztracen objem obchodů, který je omezen, jelikož nejsou již pro strany výhodné, ačkoliv ještě před zdaněním výhodné byly. Na grafu je pro názornost ponecháno i další zvýšení daňového zatížení t_2 , kdy dochází ke stejnému mechanismu, tzn. posunu křivky S_1 vlevo do polohy S_2 a opětovnému zvětšení ztráty mrtvé váhy. Samozřejmě křivka poptávky může být více natočena více vertikálně nebo horizontálně, a to z důvodu rozdílné elasticity zboží, což se následně přímo odrazí na velikosti ztráty mrtvé váhy. Současně doplňuji, že existují i specifické případy, jako je například neelastické zboží, u kterého nedojde k substituci, se znázorní jako vertikála, pak tedy ztráta mrtvé váhy nemůže vzniknout.

2.7. Shrnutí této části práce

V této části práce jsem pro účely této práce definoval základní pojem „státní rozpočet“ a nastínil základní představu o způsobech třídění příjmů a výdajů. Rozebral jsem pojem „státní dluh“, kdy je tento pojem obsažen v nadřazeném pojmu „veřejný dluh“, který v sobě, kromě státního dluhu, zahrnuje i dluh ostatních veřejných subjektů, například subjektů územní samosprávy.

Aby bylo možné identifikovat příčiny vzniku a následného růstu státního dluhu, považoval jsem za potřebné provést rozbor jednotlivých variant, jakými vzniká, respektive narůstá státní dluh. Jako základní otázku, kterou si lze položit při vzniku deficitu, je, zda byl deficit vyvolán aktivním vládním rozhodnutím (aktivní deficit), nebo deficit vznikl nezávisle na vládním rozhodnutí (pasivní deficit).

Mezi lety 2013 a 2019 vykazovaly státní rozpočty v jednotlivých letech na první pohled poměrně dobré výsledky, kdy se Česku dařilo snižovat výši svého státního dluhu ve vztahu k HDP. Nominální výše zadlužení rostla, nicméně reálně došlo k poklesu díky vysokému hospodářskému růstu, a tedy růstu HDP. Zlom nastal v roce 2020, kdy jednak došlo k několika legislativním změnám, které narušily rozpočtovou odpovědnost, jednak udeřila pandemie covid-19. Projevily se tak skryté problémy státního rozpočtu, kdy v roce 2021 dosáhl podíl Povinných výdajů rozpočtu 96,3 % příjmů státního rozpočtu. Současné od roku 2020 začalo Česko vytvářet dosud nepředstavitelné stamiliardové deficity a stalo se jedním z „premiantů“ v zadlužování napříč Evropskou unií.

Tvorba deficitů s sebou však nese potřebu nalézt zdroj, kterým je nutno pokrýt rozdíl mezi výdaji a příjmy. V případě Česka se jedná zejména o dluhové krytí státního rozpočtu,

které spočívá v emisi státních cenných papírů a jejich prodeji subjektům v Česku i v zahraničí. Další variantou krytí schodku je financování pomocí zvýšení daní, kdy však daňová zátěž nemůže být nastavena neúměrně vysoko, protože nadměrná daňová zátěž může způsobit stav, kdy existuje nepřímá úměra mezi daňovou zátěží a daňovými příjmy. Tento mechanismus zachycuje tzv. Lafferova křivka. Třetí představený způsob financování je forma přeměny dluhu na peníze za pomoci odkupu státních cenných papírů centrální bankou. Tento způsob je považován za velice rizikový s ohledem na to, že případná součinnost vlády a centrální banky by znamenala zásadní ohrožení rozpočtové odpovědnosti a cenové stability.

3. Vybrané důsledky výše a růstu státního dluhu pro Česko

K dosahování politik státu jsou potřeba finanční prostředky. Pokud je těchto prostředků využito více, než kolik si stát může dovolit vydat na základě vlastních příjmů, dochází mezi příjmy a výdaji k nesouladu. Nesoulad mezi příjmy a výdaji sám o sobě není důvodem ke znepokojení, jelikož expanzivní fiskální politikou lze v případě potřeby například stimulovat agregátní poptávku k posunu produktu na potenciální stav, a tedy k odstranění recesní mezery. Problémem, se kterým se potýká Česko, je však „chronické“ vytváření deficitů státního rozpočtu. To s sebou přináší celou řadu negativních jevů a dalších rizik do budoucna.

3.1. Efekt vytěsnění domácích investic

Nejběžnějším způsobem, jakým Český stát získává prostředky pro financování rozpočtových schodků, je emitování státních dluhopisů⁶⁰. To způsobuje odčerpání prostředků od soukromých subjektů, zejména od finančních institucí, které drží většinu českého státního dluhu. Samotné vládní krytí vlastních výdajů probíhá stejným způsobem, jakým soukromé společnosti získávají prostředky pro své investice, tedy tak, že stát poptává zapůjčitelné fondy, čímž přímo konkuruje soukromým subjektům, snažících se získat prostředky pro vlastní investice a svojí poptávkou po volných finančních prostředcích zvyšuje úrokovou míru zapůjčitelných fondů.

Zvýšená míra poptávky po zapůjčitelných fondech implikuje další následky v oblasti soukromých výdajů, z nichž vypočítávám následující:

- finanční instituce část svých volných finančních prostředků zapůjčí vládě, což znamená, že menší objem prostředků zapůjčí soukromým subjektům pro jejich potřeby (investice);
- při zvyšování úrokové sazby dochází k omezování soukromých investic, jelikož čím vyšší je úroková sazba, tím větší objem investic může být v porovnání s úsporami nevýhodný, zejména pokud se jedná o státní

⁶⁰ ÚŘAD NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY, *Vývoj státního dluhu České republiky* [online], [cit. 10. 12. 2023]. Dostupné z <https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/informacni-studie-vyvoj-statniho-dluhu-ceske-republiky/>

dluhopisy, které jsou obecně považovány za jedny z nejbezpečnějších aktiv pro uložení volných prostředků;

- čím vyšší je úroková míra, tím více domácnosti snižují spotřebu a zvyšují svoje úspory, což je patrné například z modelu mezičasové volby, ve kterém se úsečka, která určuje rozpočtové omezení subjektu, posouvá směrem k vertikální poloze (při zaznačení následujícího období na ose Y.⁶¹ Snížení spotřeby a zvýšení úspor má následně vliv na snižování úrokové míry, což motivuje rozvoj investic, které mají za následek budoucí vyšší růst produkce a vyšší spotřebu.

Při úvaze o efektu vytěsňování je, podle mého, třeba sledovat, kromě fiskální politiky, také politiku měnovou. Ta může svojí činností zesílit účinnost fiskální expanze a to tím, že bude provádět expanzivní měnovou politiku. Výše je vysvětleno, jaký vliv má úroková míra na vytěsňování soukromé spotřeby. Pokud tedy centrální banka provádí expanzivní měnovou politiku, snižuje úrokové sazby, které tak minimalizují efekt vytěsňování.

3.2. Obsluha státního dluhu

V kapitole, která se věnovala problematice Povinných výdajů, byl na příkladu dvou zemí vysvětlen, mimo jiné, problém rostoucích úroků ze státního dluhu. Stejně jako v tomto hypotetickém případě, tak i v realitě jsou české veřejné finance značnou měrou zatíženy problémem s obsluhou státního dluhu, čímž se rozumí objem prostředků, který je stát povinen vynaložit na úhradu zejména úroků vzniklých z deficitních výsledků státního rozpočtu.

Obsluha státního dluhu se promítá do mandatorních výdajů státního rozpočtu. V posledních letech začínají úroky tvořit poměrně velkou část výdajové strany českého státního rozpočtu. Svoji roli sehrála značně zvýšená nominální výše úroků, zejména kvůli vysoké inflaci, a také prováděním měnové politiky ze strany České národní banky, jejíž

⁶¹ HOLMAN, Robert. *Ekonomie*. 6. vydání. Beckovy ekonomické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-278-6.

hlavní nástroj pro udržení cenové stability jsou úrokové sazby, které se začaly prudce zvedat od zasedání bankovní rady České národní banky ze dne 23. 6. 2021.⁶²

Podstatou dvoutýdenní repo sazby je odčerpávání likvidity od finančních subjektů. Finanční prostředky pak subjektům po 14 dnech vyplatí zpět spolu s úrokem.⁶³ Zvýšené úrokové sazby ze strany centrální banky pak znamenají, že finanční instituce poskytují ostatním subjektům dražší úvěry. Jak již bylo v předchozí podkapitole vysvětleno, stát se se svojí poptávkou po finančních prostředcích dostává do konkurenčního prostředí se soukromými subjekty, což znamená, že i stát si zapůjčuje finanční prostředky draže, tzn. s vyšším úrokem, což v konečném důsledku znamená růst úrokových výdajů z deficitů státního rozpočtu.

Úrokovými výdaji se zabývala Národní rozpočtová rada ve svojí predikci vývoje státního dluhu, která pro projekci výše obsluhy státního dluhu vypracovala model, který počítá trajektorii zadlužování Česka⁶⁴. Samostatná pasáž je taktéž věnována úrokovým výdajům, přičemž jejich výše je vyjádřena nominální úrokovou mírou, sestávající se z reálné úrokové míry a inflace.

⁶² ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA, *Záznam z jednání bankovní rady ČNB dne 23. června 2021* [online], [cit. 30. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/br-zapisy-z-jednani/Rozhodnuti-bankovni-rady-CNB-1624460400000/?tab=record>

⁶³ SMRČKA, Luboš. *Rodinné finance: ekonomická krize a krach optimismu*. Beckovy ekonomické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-199-4.

⁶⁴ ÚŘAD NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY, *Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, září 2023* [online], [cit. 30. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.rozpocetovarada.cz/ke-stazeni/zprava-nrr-o-dlouhodobem-udrzitelnosti-verejnych-financi-2023/>

Mechanismus pro vyjádření úrokových výdajů lze zapsat pomocí následující rovnice:⁶⁵

$$IE \sim NIR = RIR + \pi$$

IE.....Úrokové výdaje

NIR.....Nominální úroková míra

RIR.....Reálná úroková míra

πInflace

Projekce počítá v roce 2073⁶⁶ s reálnou výší zadlužení ve výši 311 % HDP s tím, že pokud by dlouhodobé reálné úroky byly nulové, státní dluh by dosahoval úrovně přibližně 268 % HDP. Národní rozpočtová rada dodává, že tento scénář zadlužování je tak dán zejména vývojem primárního salda, a nikoliv výší úrokových nákladů.⁶⁷

S tím lze samozřejmě souhlasit, nelze však pojmout konstatování Národní rozpočtové tady tak, že se v případě úroků jedná pouze o marginalii. Zatímco za rok 2022 tvořily celkové výdaje na obsluhu státního dluhu (obsluhu státního dluhu tvoří úrokové výdaje a poplatky) necelých 50 miliard Kč⁶⁸, tak za první pololetí roku 2023 dosáhly tyto výdaje 37,5 miliard Kč s tím, že pro rok 2023 jsou plánovány úrokové výdaje ve výši necelých **70 miliard Kč**. Meziroční nárůst pro první pololetí roku 2023 ve srovnání s rokem

⁶⁵ Tamtéž.

⁶⁶ V předchozí zprávě z roku 2022 byla předpokládána celková reálná výše zadlužení v roce 2072 (padesátiletý horizont) na úrovni 295 % HDP, zatímco ve zprávě z roku 2023 již přibližně 305 % HDP

⁶⁷ ÚŘAD NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY, *Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, září 2023* [online], [cit. 30. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.rozpocetvarada.cz/ke-stazeni/zprava-nrr-o-dlouhodobé-udržitelnosti-verejnych-financi-2023/>

⁶⁸ MINISTERSTVO FINANČÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Čisté výdaje na obsluhu státního dluhu* [online], [cit. 30. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/rizeni-statniho-dluhu/statistiky/ciste-vydaje-na-obsluhu-statniho-dluhu>

2022 činil 40,6 %⁶⁹. Podle návrhu státního rozpočtu na rok 2024⁷⁰, dostupného v elektronickém systému ODok, počítá predikce s náklady na státní dluh v roce 2024 ve výši téměř **95 miliard Kč**. Astronomickou výši lze ilustrovat tak, že podle dat ze stejného materiálu se pro rok 2024 náklady na obsluhu státního přibližně rovnají součtu výdajů těchto institucí:

- Ministerstvo zahraničních věcí 10 miliard Kč
- Ministerstvo financí 25,5 miliard Kč
- Ministerstvo životního prostředí 20,9 miliardy Kč
- Ministerstvo pro místní rozvoj 12,2 miliardy Kč
- Ministerstvo kultury 16,6 miliardy Kč
- Ministerstvo zdravotnictví 11,5 miliardy Kč
- **SOUČET VÝDAJŮ 96,7 miliardy Kč**

Nejzazší reálný problém, který hrozí při stále zvyšujících se výdajích na obsluhu státního dluhu, je problém tzv. „dluhové spirály⁷¹“, což je termín zpravidla využívaný v oblasti rodinných financí a označuje situaci, ve které je obtížné či přímo nemožné splatit dluh, zejména z důvodu vysokých úroků.⁷² V případě veřejných financí se jedná o situaci, kdy nominální růst HDP státu je nižší, než je růst úroků. Je to situace, ve které stát zpravidla není schopen pokrývat náklady ani na úrokové náklady a výsledkem může být i finanční kolaps státu.

⁶⁹ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Zpráva o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2023* [online], [cit. 30. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2023/vlada-zprava-plneni-sr-1-pol2023-53273>

⁷⁰ VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY, *Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2024 včetně rozpočtové dokumentace* [online], [cit. 3. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNCV8KBV8T/>

⁷¹ Lze se také setkat se synonymem „dluhová past“

⁷² COLLINS ONLINE DICTIONARY, Debt trap [online], [cit. 11. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.collinsdictionary.com/submission/7098/Debt+trap>

3.3. Rating státu

Rating je v nejobecnějším slova smyslu označením hodnocení bonity ekonomických subjektů. Jeho cílem je na základě komplexního rozboru zjistit, zda a jak je schopen zkoumaný subjekt dostát svým závazkům. Výsledkem hodnocení je realizováno pomocí ratingové známky, která vyjadřuje pravděpodobnost, že zkoumaný subjekt v plné výši a včas dostojí svým splatným závazkům. Tato známka nevyjadřuje investiční doporučení, ale výsledek fundamentální kvalitu daného subjektu, případně kvalitu emitovaného cenného papíru či dluhu. Ratingové hodnocení je prováděno pro celou řadu subjektů, jako jsou banky, pojišťovny, burzy nebo penzijní fondy, ale i státu.⁷³

Hodnocení ratingu státu (tzv. sovereign credit rating) provádí ratingové agentury, z nichž nejvýznamnějšími jsou v současnosti

- Moody's,
- Fitch Ratings a
- Standard and Poor's.

Výsledná známka od ratingové agentury je pro stát vybrána z předem definované škály, které si jednotlivé ratingové agentury stanovují odlišně, přičemž známka je zásadní jak pro investora, tak pro emitenta dluhu. Pro investora slouží jako podklad k investičnímu rozhodnutí, jelikož kromě investic ze strany velkých investičních subjektů zpravidla není možné provést kvalifikované zhodnocení emitenta. Naopak pro emitenta slouží jako vizitka své kvality a kreditu pro investiční trh.⁷⁴ Spolu s udělením známky ratingová agentura stanovuje také výhled, tedy predikci, jakým směrem se v budoucnu může vyvíjet ratingové hodnocení. Výhled může být pozitivní, stabilní a negativní.

V případě Česka se od roku 2018 ratingové hodnocení od tří největších ratingových agentur nezměnilo, přičemž hodnocení se stále drží na úrovni AA- (Fitch Ratings a Standard and Poor's) a Aa3 (Moody's). To ve všech případech znamená čtvrtý nejlepší ratingový stupeň. Tento fakt však není podle mého názoru možné přeceňovat, jelikož se v praxi více

73 VINŠ, Petr a LIŠKA, Václav. Rating. C.H. Beck pro praxi. Praha: C.H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-807-x.

74 KALÍNSKÁ, Emilie. Mezinárodní obchod v 21. století. Expert (Grada). Praha: Grada, 2010. ISBN 802473396x

či méně jedná o informaci pro věřitele, že na pořadu dne není český bankrot, že jejich investice jsou bezpečné, a tak obdrží zpět své investované prostředky včetně úroků.

Vysoké hodnocení je však pro Česko podstatné právě díky ujištění věřitelů a potenciálních investorů o tom, že pravděpodobnost splacení českých závazků je na vysoké úrovni, což znamená lepší postavení Česka na finančním trhu a tím lepší pozici státu při snaze zajistit pro sebe co nejlepší podmínky pro své půjčky.

Co se týče ratingového výhledu, tak agentury v současnosti hodnotí Česko následovně:

- **Fitch Ratings** hodnotí výhled jako negativní s tím, že upozorňuje například na zvyšující se úrokové platby vládních institucí, nejistotu ohledně strukturální nerovnováhy ve střednědobém horizontu nebo, s odkazem na přezkum Ústavního soudu, nejistou situace ohledně nákladů na penze.⁷⁵
- **Standard and Poor's** zachovává výhled negativní a poukazuje na hrozbu rozpočtových deficitů nebo na riziko snížení dodávek energie do Česka, což by znamenalo omezení průmyslové produkce a oslabení střednědobého ekonomického růstu.⁷⁶
- Již před časem agentura **Moody's** zhoršila výhled Česka ze stabilního na negativní. Stalo se tak zejména z důvodu energetických rizik, spojených s dodávkami plynu z Ruska v souvislosti s ruskou agresí na Ukrajině⁷⁷. Nutno však poznamenat, že novější výhledy Fitch a Standard and Poor's energetickou situaci považují za pozitivní, například z důvodu snížení

⁷⁵ FITCH RATINGS, *Fitch affirms Czech Republic at 'AA-'; outlook negative* [online], [cit. 31. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-czech-republic-at-aa-outlook-negative-25-08-2023>

⁷⁶ STANDARD & POOR'S, *Czech Republic's 'AA-/A-1+' Foreign Currency And 'AA/A-1+' Local Currency Ratings Affirmed; Outlook Stable* [online], [cit. 31. 10. 2023]. Dostupné z <https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/article/-/view/type/HTML/id/3070839>

⁷⁷ MOODY'S, *Moody's changes Czech Republic's outlook to negative from stable, affirms Aa3 rating* [online], [cit. 31. 10. 2023]. Dostupné z https://www.moody's.com/research/Moodys-changes-Czech-Republic-s-outlook-to-negative-from-stable-affirms-Rating-Action--PR_467883

závislosti na plynu z Ruska, což pozitivně ovlivnilo energetickou bezpečnost Česka.

3.4. Inflační tlaky

Před závorku tohoto tématu je nezbytné vytknout, že zajištění nízké, stabilní a předvídatelné inflace, je úlohou České národní banky, což vyplývá nejen z Ústavy, ale i ze Zákona o ČNB. Přestože otázka inflace není tématem této práce, tak je, pro další pokračování této kapitoly, přesto namísto představit základní rozdělení inflačních příčin.

Příčiny růstu inflace mohou vycházet ze strany nabídky, nebo poptávky. Zatímco nabídková vzniká například z důvodu růstu nákladů na výrobu nebo nákladů na výrobní materiál či mzdy, pro tuto práci je podstatná inflace poptávková. Nejvýznamnější příčina poptávkové inflace je rostoucí objem veřejných výdajů, který se v současnosti projevuje rostoucími deficity státního rozpočtu.⁷⁸

Zvýšené výdaje státu (zpravidla označované jako „G“) jsou pozitivní poptávkovým šokem, které implikují posun křivky agregátní poptávky směrem doprava. Mohou být například reakcí na následky inflačních očekávání subjektů, které vytvářejí pro producenty negativní nabídkové šoky a stát se svojí expanzivní fiskální politikou může snažit o posun produktu, který se kvůli nabídkovému šoku dostal pod potenciální úroveň, zpět na potenciální úroveň. Výsledkem je stejná úroveň potenciálního produktu, avšak při vyšší cenové hladině. Tento proces se může neustále opakovat, čímž vzniká tzv. mzdově inflační spirála⁷⁹.

Obecně problém s příliš vysokou agregátní poptávkou nalézám v tom, že takto zvýšená agregátní poptávka není nemá příčinu ve větší produktivitě práce nebo ve větší přidané hodnoty práce. Tato příčina je ve zvýšení objemu peněžních prostředků v ekonomice, které se do ekonomiky dostávají díky expanzivní fiskální politice vlády.

⁷⁸ VLČEK, Josef. *Ekonomie a ekonomika*. 5., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 9788075521903.

⁷⁹ SOUKUP, Jindřich; POŠTA, Vít; NESET, Pavel a PAVELKA, Tomáš. *Makroekonomie*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Management Press, 2018. ISBN 978-80-7261-537-7.

Jako jeden z nejdůležitějších poznatků ve vztahu inflaci považuji ten, že vysoká rychlost znehodnocení peněz v čase je problematická zejména pro část střední třídy a nízkopříjmové skupiny osob. Tyto skupiny obyvatel zpravidla nemají svoje jmění v oblastech, které by byly alespoň částečně chráněny proti dopadům inflace (drahé kovy, nemovitosti, akcie). Jejich úspory jsou zejména na bankovních účtech a v hotovosti, tzn. v instrumentech, které nejsou chráněné proti inflaci. Tímto dochází k narušení struktury střední třídy, kdy část této skupiny obyvatel bez vlastního přičinění reálně zbohatne, ale naopak část skupiny reálně zchudne. Pro tu část, která zchudla, jsou následně ve snaze zlepšit svoji kupní sílu charakteristické tlaky na zvýšení mezd u svých zaměstnavatelů, avšak bez předchozího zvýšení produktivity nebo efektivnosti jejich práce.

3.5. Shrnutí této části práce

Samotná existence deficitu státního rozpočtu není jev, který by měl být apriori považován za negativní. Státní rozpočet je nástroj, kterým lze například stimulovat ekonomické ukazatele, případně zmírnit dopady externích vlivů. To však neznamená, že existují pouze pozitiva a žádná negativa.

Jeden z možná na první pohled méně patrných důsledků je vytlačení domácích investic, kdy vláda poptává volné finanční prostředky pro financování vlastního deficitu, čímž konkuruje soukromým subjektům a stát svojí přítomností na trhu „prodražuje“ investice pro soukromé subjekty, jejichž investiční činnost je tak snižována.

Zásadní důsledek státního dluhu je neustále prodražující se obsluha státního dluhu, která je primárně tvořena úroky. Obsluha státního dluhu roste například spolu s výší státního dluhu, zvýšené nominální výše úroků nebo zvýšením dvoutýdenní repo sazby ze strany České národní banky v souvislosti s jejím bojem proti inflaci. Kvůli zvyšujícím se nákladům na obsluhu státního dluhu může v nejzazším případě dojít k dluhové spirále, ve které je rychlost nominálního růstu HDP státu nižší, než je rychlost růstu úroků, což může vést k neschopnosti státu plnit své závazky.

Schopnost státu plnit své závazky hodnotí ratingové agentury, přičemž v současnosti existují 3 nejvýznamnější – Moody's, Fitch Ratings a Standard and Poor's, které státům udělují **známku**, která označuje schopnost státu splnit své závazky. Kromě samotné známky je pro státy podstatný také **výhled**, který odhaduje budoucí vývoj ratingového hodnocení. Rozpočtové deficity jsou jedním z parametrů, který negativně ovlivňuje známku, a současně

snížená známka pro stát znamená horší podmínky pro vyjednávání podmínek při financování svých deficitů.

Jako poslední vybraný následek státního dluhu je posílení inflačních tlaků. Expanzivní fiskální politikou vláda bez zvýšení produktivity práce nebo zvýšené přidané hodnoty práce posiluje agregátní poptávku. Naprosto zásadní poznatek je ten, že vysokou inflaci lze označit jako „zdanění nízkopříjmových“, kdy vysoká inflace způsobuje největší škody právě této skupině osob, jejíž finanční instrumenty zpravidla nejsou uloženy v instrumentech, které jsou proti inflaci chráněny.

4. Navrhované úspory státního rozpočtu

Základní podstata řešení deficitů státního rozpočtu je v obecném slova smyslu jednoduchá – jak již bylo zmíněno, státní dluh vzniká nesouladem mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu. Nejdůležitější princip tedy spočívá v potřebě tento nesoulad odstranit, respektive snížit či minimalizovat. Cílem této části není navrhnout změny, které budou mít za výsledek vyrovnaný státní rozpočet. Zejména proto, že myšlenka ideálního stavu ve formě vyrovnaného státního rozpočtu, je podle mého názoru spíše idealizovaná a jedná se jeden o nejčastějších mýtů v oblasti veřejných financí. Tato část má za cíl navrhnout opatření, která ovlivní výdajovou stránku státního rozpočtu.

Před výčtem jednotlivých opatření je nutno podtrhnout, že jednotlivá opatření nejsou sama o sobě schopna problém deficitů vyřešit. Proto se jedná o výčet možností, která mohou pomoci alespoň částečně korigovat velmi rychlé tempo zadlužování Česka.

4.1. Redukce výdajů na státní zaměstnance

Oblast státních zaměstnanců je kategorie výdajů, která je diskutována v poslední době ve veřejném prostoru velmi často. Zřejmě také proto, že v posledních letech silně narůstá počet pracovníků, kteří jsou placeni z veřejných prostředků. Problematikou se zabývala i poměrně komplexní studie Národní rozpočtové rady⁸⁰.

⁸⁰ ÚŘAD NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY, *Studie: Vývoj počtu zaměstnanců v sektoru vládních institucí* [online], [cit. 23. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.rozpocetovarada.cz/studie-vyvoj-poctu-zamestnancu-v-sektoru-vladnich-instituci/>

4.1.1. Metodologie pro výpočet úspor

Při vypracování této části práce je pro základní přehled, parametry a kalkulaci využita kalkulačka Úřadu národní rozpočtové rady⁸¹, stejně tak je využit Monitor státní pokladny provozovaný on-line Ministerstvem financí⁸².

Základem výpočtů jednotlivých skupin zaměstnanců je výpočet průměrného nákladu na pracovníka, tedy reálného objemu finančních prostředků, který je stát povinen vynaložit na jednoho zaměstnance, po započtení finančních transferů, které stát obdrží od zaměstnance zpět ve formě povinných odvodů. Do výpočtu průměrného nákladu na pracovníka vstupují modelové údaje pro výpočet vzájemných odvodů, zejména se jedná o výpočet výše daňové povinnosti.

S ohledem na zasazení do reálného politického cyklu, je projekce vypočítána pro rozpočty na roky 2024, 2025 a 2026⁸³. Pro předpokládaný růst platu státních zaměstnanců je použita trajektorie od roku 2017. Vypočítaný průměrný náklad pracovníka je tedy pro roky 2024–2026 valorizován podle průměrného růstu platů příslušné výdajové položky v letech 2017–2023. Následně je pro roky 2024–2026 podle příslušného schématu využita redukce počtu zaměstnanců. V souvislosti s rušením pracovněprávních vztahů taktéž kalkulují s nákladem na kompenzaci, který je stát povinen zaměstnancům vyplatit. Pro jednotlivé roky je následně uvedena výše úspory rozpočtu. Do dalších let jsou současně zapracovány očekávané náklady na rozvázání pracovního vztahu.

Pro návrh úspor státního rozpočtu jsou vybrány 2 kategorie zaměstnanců. V případě platů zaměstnanců v pracovním poměru bude postup výpočtu rozebrán více detailněji, zatímco u následující kategorie je postup zkrácen z důvodu nadbytečnosti opakování obdobného postupu. Pozornost bude kladena zejména na parametry, které jsou specifické pro danou kategorii, jako je například odlišný zaměstnanecký režim, tak, jako tomu je

⁸¹ ÚŘAD NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY, *Kalkulačka veřejných příjmů a výdajů státního rozpočtu* [online], [cit. 8. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.rozpocetovarada.cz/o-verejnych-financich/kalkulacka-verejnych-prijmu-a-vydaju-sr/>

⁸² MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Monitor – kompletní přehled veřejných financí* [online], [cit. 8. 11. 2023]. Dostupné z <https://monitor.statnipokladna.cz>

⁸³ Rok 2026 je vzat v potaz z toho důvodu, že řádné volby do Poslanecké sněmovny se budou konat na podzim roku 2025, což znamená, že parametry státního rozpočtu pro rok 2026 bude připravovat současná vládní koalice

v případě zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „Zákoník práce“) a zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „Zákon o státní službě“) nebo odlišné parametry v oblasti daňové zátěže zaměstnanců.

4.1.2. Platy státních zaměstnanců obecně

Výdaje na odměny státních zaměstnanců⁸⁴ představují jednu z největších výdajových oblastí státního rozpočtu. Pro rok 2023 jsou schválené výdaje ve výši 164,3 miliard Kč na výdajové položky:

- 5011 – Platy zaměstnanců v pracovním poměru vyjma zaměstnanců na služebních místech (22,434 miliardy korun);
- 5012 – Platy zaměstnanců bezpečnostních sborů a ozbrojených sil ve služebním poměru (55,788 miliardy korun);
- 5013 – Platy zaměstnanců na služebních místech podle Zákona o státní službě (32,263 miliardy korun);
- 5014 – Platy zaměstnanců v pracovním poměru odvozované od platů ústavních činitelů (2,114 miliardy korun);
- 5022 – Platy představitelů státní moci a některých orgánů (6,467 miliardy korun).

Pro určení základních parametrů je potřeba nastavit obecný vzoreček pro výpočet průměrného nákladu státu na jednoho pracovníka. Základní parametry, které jsou při výpočtu nákladu na pracovníka prvotně vztahy v potaz, jsou:

- hrubá mzda⁸⁵ státního zaměstnanceHM_{rok}
- zákonné **sociální** pojištění odváděné **zaměstnancem**SPzce
- zákonné **zdravotní** pojištění odváděné **zaměstnancem**.....ZPzce
- zákonné **sociální** pojištění odváděné **zaměstnavatelem**SPzle
- zákonné **zdravotní** pojištění odváděné **zaměstnavatelem**ZPzle
- daň z příjmu odváděná **zaměstnancem**DzP

⁸⁴ V práci využívám volnější terminologii v duchu rozpočtové skladby

⁸⁵ Pro výpočty a další práci s platem státního zaměstnance bude dále využíváno zavedené (byť nepřesné) označení „hrubá mzda“ namísto „hrubého platu“

Vzorec pro výpočet průměrného nákladu na pracovníka (PNP) je následující:

$$\text{PNP} = \text{HM}_{\text{rok}} + \text{ZPzle} - \text{DzP} - \text{SPzce}$$

Jedná se tedy o součet výplaty, kterou stát odvede na vrub zaměstnance a povinného odvodu zaměstnavatele na zdravotní pojištění, které stát odvádí zdravotní pojišťovně, a tak se jedná o další náklad pro stát. Tento součet je ponížen o daň z příjmu zaměstnance, jelikož odvod daní z příjmů fyzických osob patří mezi příjmy státu (položka 1112), a současně je ponížen o sociální pojištění zaměstnance, protože se, stejně jako u daně z příjmu, jedná o příjem státu (položka 1612).

Do výpočtu není zahrnuto zdravotní pojištění odváděné zaměstnancem, jelikož je to náklad plně v režii zaměstnance, odváděný na vrub příslušné zdravotní pojišťovny. Stejně tak není zahrnuto sociální pojištění zaměstnavatele, jelikož v případě zaměstnavatele se pojistné na sociální zabezpečení (25 % z vyměřovacího základu) rozpadá na nemocenské pojištění (2,3 %); důchodové pojištění (21,5 %) a na státní politiku zaměstnanosti (1,2 %)⁸⁶. Každá z těchto třech kategorií však představuje samostatnou příjmovou položku:

- 1614 – Příjem z pojistného na nemocenské pojištění od zaměstnavatelů
- 1611 – Příjem z pojistného na důchodové pojištění od zaměstnavatelů
- 1617 – Příjem z příspěvků na státní politiku zaměstnanosti od zaměstnavatelů.

Saldo je tedy v případě sociálního pojištění zaměstnavatele z pohledu státu nulové. Na závěr této obecné části je současně nutno podotknout, že přínos parametrů, se kterými není dále pracováno, nejsou nulové. Například zdravotní pojištění odváděné zaměstnavatelem představuje příjem zdravotních pojišťoven, které, představují z hlediska financování zdravotní péče klíčové postavení a hradí velkou většinu výdajů na zdravotní péči v Česku, což potvrzuje i nejnovější dokument Českého statistického úřadu, podle kterého nejvíce prostředků ze zdravotních pojišťoven plyne do léčebné péče a do oblasti

⁸⁶ MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, Sociální pojištění v roce 2023 [online], [cit. 8. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.mpsv.cz/socialni-pojisteni>

poskytování léků a zdravotnických prostředků.⁸⁷ Současně lze očekávat, že v případě rozvázání pracovních poměrů s níže kalkulovanými zaměstnanci, by v českém prostředí došlo k absorpci těchto pracovníků soukromým sektorem.

Podle metodiky vykazování parametrů státního rozpočtů jsou do výdajů rozpočtu zahrnuty veškeré výdaje na státní zaměstnance (HM, SPzle a ZPzle), naopak v příjmové stránce jsou následně zahrnuty příjmy z odvodů státních zaměstnanců (SPzce a DzP). Pro potřebu této části práce je však nezbytné vypočítat rozdíl mezi „náklady“ a „výnosy“ ze státních zaměstnanců tak, aby bylo možné určit skutečný náklad státu na jednoho zaměstnance. Dále je vhodné rozdělit skupiny státních zaměstnanců do kategorií tak, jak je provedeno jejich rozřazení podle Vyhlášky o rozpočtové skladbě. Pro potřeby této práce je současně důležité provést toto rozdělení z důvodu odlišného charakteru vykonávané činnosti odlišného platového ohodnocení jednotlivých kategorií zaměstnanců.

4.1.3. Platy zaměstnanců v pracovním poměru

4.1.3.1. Výpočet průměrného nákladu na pracovníka

Pro rok 2023 se v této kategorii zaměstnanců plánovalo celkem 49.510 pracovních míst s tím, že průměrný plat má být ve výši 37.760 Kč. Celkové náklady této kategorie jsou schváleny ve výši 22,4 miliard Kč. Podle doprovodného materiálu Ministerstva financí⁸⁸ se jedná o platy a mzdy zaměstnanců v pracovním poměru. Jedná se tedy o zaměstnance, které stát zaměstnává v režimu zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „Zákoník práce“).

Zatímco pro zjištění veličin ZPzle a SPzce je výpočet jednoduchý, v případě daně z příjmů (DzP) je situace komplikovanější, a to s ohledem na množství položek, které daňové zatížení zaměstnance snižují. Pro návrh „modelového zaměstnance“ je využita standardní sleva na poplatníka, je bráno v potaz daňové zvýhodnění ve formě slevy na jedno

⁸⁷ ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, *Výsledky zdravotnických účtů v ČR v letech 2010-2021* [online], [cit. 8. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.czso.cz/documents/10180/221394546/26000523.pdf/6cc3848c-cf48-4c5a-92fe-cf3d847810ca?version=1.1>

⁸⁸ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Doprovodný materiál k postupu podle vyhlášky č. 412/2021 Sb.* [online], [cit. 9. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/uzemni-rozpocety/legislativa-a-metodicka-podpora-uzemnich-rozpocetu/2022/doprovodny-material-k-postupu-podle-vyhl-46513>

nezaopatřené dítě a pro výši odpočtů je zvolena částka 10.000 Kč jako kombinace nezdanitelných částí základu daně, jako jsou zejména úroky z hypotečního úvěru, životní pojištění, penzijní připojištění nebo dárcovství krve tak, jak předpokládá zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „Zákon o daních z příjmů“).

Výše daně z příjmů se vypočte pomocí vzorce:

$$\mathbf{DzP = HM^z * S - D - P - O}$$

DzP..... Daň z příjmu ?

HM^z Zaokrouhlená hrubá mzda 453.200

S Sazba daně z příjmů fyzických osob 15 %⁸⁹

D..... Roční výše daňového zvýhodnění na vyživované dítě..... 15.204 Kč⁹⁰

P Roční výše slevy na poplatníka 30.840 Kč⁹¹

O..... Celkový výše odpočtů od základu daně 10.000 Kč⁹²

$$\mathbf{DzP = 453.200 * 0,15 - 30.840 - 15.204 - 10.000}$$

$$\mathbf{\underline{DzP \approx 12.000 \text{ Kč}}}$$

⁸⁹ § 16 odst. 1 písm. a) Zákona o daních z příjmů

⁹⁰ § 35c odst. 1 Zákona o daních z příjmů

⁹¹ § 35ba odst. 1 písm. a) Zákona o daních z příjmů

⁹² § 15 Zákona o daních z příjmů

Vzorec pro výpočet průměrného nákladu na pracovníka (PNP) je, s ohledem na výše uvedené parametry, následující:

$$\begin{aligned} \text{PNP} &= \text{HMrok} + \text{ZPzle} - \text{DzP} - \text{SPzce} \\ \text{PNP} &= 453.120 + 40.781 - 12.000 - 29.453 \\ \text{PNP} &\approx \underline{\underline{452.400 \text{ Kč}}} \end{aligned}$$

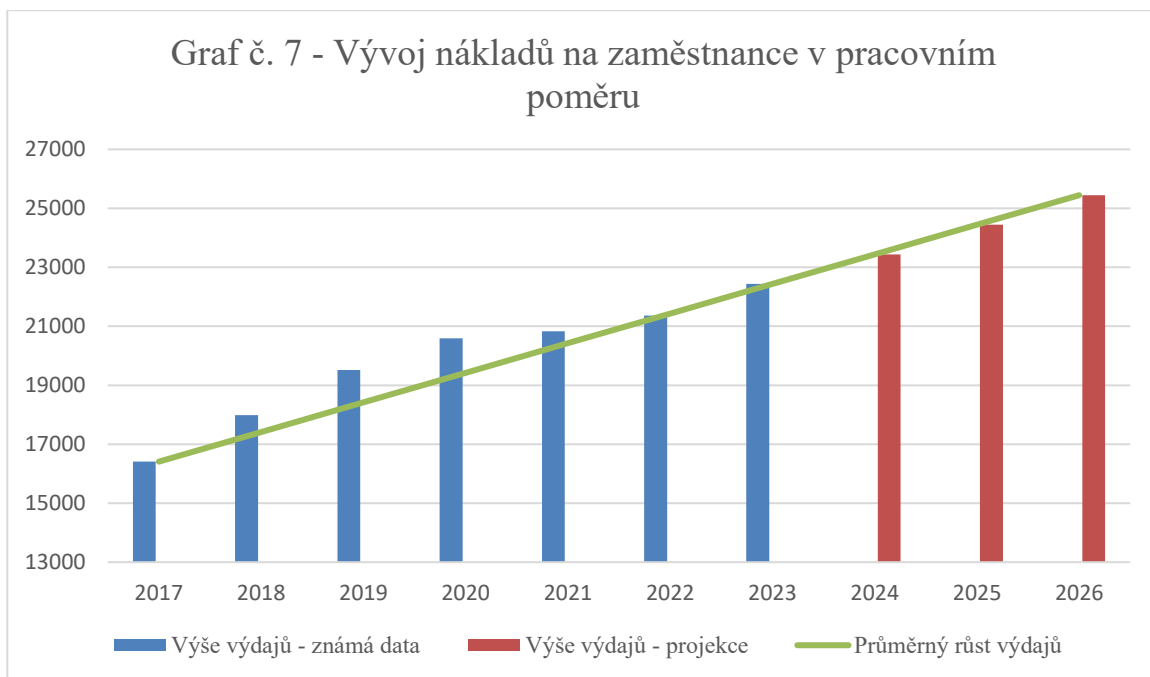
PNP	?
HM _{rok}	453.120 Kč
ZPzle	453.120 * 0,09 = 40.781 Kč
DzP.....	12.000 Kč
SPzce.....	453.120 * 0,065 = 29.453 Kč

Pro rok 2023 jsou tedy průměrné náklady na jednoho pracovníka ve výdajové položce 5011 celkem 452.400 Kč.

4.1.3.2. Projekce vývoje nákladů

Podle Monitoru státní pokladny byly výdaje na zaměstnance v pracovním poměru (položka 5011) v jednotlivých zvolených letech následující:

2017.....	16.410 milionů Kč
2018.....	17.983 milionů Kč
2019.....	19.520 milionů Kč
2020.....	20.595 milionů Kč
2021.....	20.827 milionů Kč
2022.....	21.360 milionů Kč
2023.....	22.434 milionů Kč
2024.....	23.438 milionů Kč
2025.....	24.442 milionů Kč
2026.....	25.446 milionů Kč



Zdroj: Monitor státní pokladny + vlastní výpočty

Pro roky 2024-2026 je tak třeba adaptovat průměrné náklady na pracovníka, které byly vypočítány pro rok 2023. Výsledky jsou ceteris paribus následující:

$$\text{PNP}^{2024} = (23.438 / 22.434) * 452.400$$

$$\underline{\text{PNP}^{2024} \approx 472.650 \text{ Kč}}$$

$$\text{PNP}^{2025} = (24.442 / 22.434) * 452.400$$

$$\underline{\text{PNP}^{2025} \approx 492.900 \text{ Kč}}$$

$$\text{PNP}^{2026} = (25.446 / 22.434) * 452.400$$

$$\underline{\text{PNP}^{2026} \approx 513.140 \text{ Kč}}$$

Kromě projekce průměrného nákladu na pracovníka by bylo možné dále vypočítat odhadované počty zaměstnanců, kdy by došlo k výpočtu vývoje mezi lety 2017 a 2023 a následné aplikace na roky 2024, 2025 a 2026. Ze státních závěrečných účtů v letech 2017 až 2022 a z kalkulačky Národní rozpočtové rady vyplývá, že počty zaměstnanců v pracovním poměru nevykazují jednoznačnou trajektorii a spíše kolísají na přibližně stejné hladině, jak je vidět v tabulce č. 5. Z toho důvodu tak není možné sestavit jednoznačnou projekci vývoje

počtu zaměstnanců pro následující roky, a proto není pro další výpočty uvažován předpokládaný růst počtu zaměstnanců v pracovním poměru.

Tabulka č. 5 – Vývoj počtu státních zaměstnanců v pracovním poměru

Rok	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Počet zaměstnanců	46.585	47.180	47.911	47.962	48.115	47.791	49.791

Zdroj: Státní závěrečné účty v letech 2017 až 2022; Kalkulačka Národní rozpočtové rady

4.1.3.3. Náklady na odstupné

Podle § 67 odst. 1 Zákoníku práce náleží zaměstnanci, u kterého „*dochází k rozvázání pracovního poměru výpovědí danou zaměstnavatelem z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až c)*“ odstupné ve výši, která se odvíjí od délky trvání pracovního poměru se zaměstnavatelem. V kontextu úspor ve státním rozpočtu se jedná právě o výpovědní titul, který je obsažen v § 52 písm. c) Zákoníku práce, kdy se zaměstnanec stává nadbytečným. S ohledem na možnost provést výpočty jsou pro účely této práce považováni všichni zaměstnanci za osoby, na které nedoléhá ochranná doba podle § 53 Zákoníku práce, a současně tedy nejsou uvažováni zaměstnanci, na které sice dopadá ochranná doba, avšak na konkrétní zaměstnance se podle § 54 Zákoníku práce nevztahuje.

Podle § 67 Zákoníku práce jsou výše odstupného nastaveny následovně:

Pracovní poměr trval **méně než 1 rok****1x** průměrný výdělek

Pracovní poměr trval **alespoň 1 rok a méně než 2 roky****2x** průměrný výdělek

Pracovní poměr trval **alespoň 2 roky****3x** průměrný výdělek

S ohledem na to, že není možné zjistit strukturu vypláceného odstupného v minulých letech, je pro výpočet nákladů na odstupné s ohledem na „opatrnost“ zvolen koeficient **2,7násobku průměrného výdělku**. Pro představu lze uvést, že na 10 zaměstnanců připadá maximální počet 30 průměrných výdělků s tím, že v tomto případě je počítáno s 27 průměrnými výdělky. Znamená to tak, že minimálně 7 z 10 zaměstnanců obdrží odstupné v maximální možné výši. Lze tak očekávat, že skutečný koeficient bude nižší.

4.1.3.4. Navrhované úspory

Při úsporách v sektoru státních zaměstnanců lze postupovat několika způsoby. Ten nejmínějším je stop stav počtu zaměstnanců a „zmrazení“ výdajů na odměny. Byť nedojde k úspoře nominální, jedná se, zejména vlivem inflace, o úsporu reálnou. Další variantou je snížení počtu zaměstnanců či snížení objemu finančních prostředků plynoucích na odměny příslušné kategorie zaměstnanců, případně kombinace variant.

Pro níže představenou variantu bude využita možnost snížení počtu státních zaměstnanců. S ohledem na to, že u řady pracovních pozic je pro propuštění zaměstnance vyžadováno zrušení agendy či digitalizace, je rušení rozloženo nerovnoměrně na tři následující roky. Jako jedno z opatření v návrhu⁹³ Národní ekonomické rady vlády je představeno snížení počtu zaměstnanců, a to o 6 %. Při zachování procentuálního vyjádření a aplikace na sektor státních zaměstnanců v pracovním poměru jako takový, by to znamenalo snížení počtu zaměstnanců v tomto sektoru o 2.970 zaměstnanců. V této práci je pracováno v nerovnoměrném tříletém horizontu s postupným náběhem počtu propuštěných zaměstnanců a klade si za cíl snížení dvojnásobného počtu zaměstnanců, než kolik navrhuje Národní rozpočtová rada, ale v rozložení do tří po sobě jdoucích let.

Pro rok 2024 by počet zrušených pracovních míst činil 1.000, pro rok 2025 pak 2.000 a pro rok 2026 celkem 3.000 pracovních míst. Dohromady tedy celkové snížení počtu státních zaměstnanců o 6.000.

Do výpočtů je současně nutno započítat i náklady na odstupné při výpovědi dané zaměstnavatelem tak, jak předvídá § 67 zákoníku práce. Výše odstupného se, kromě odměny za zásluhovost, zakládá na výši hrubé mzdy v daném roce. Pro výpočet jednotlivých výší hrubých mezd bude použita stejná trajektorie, která byla použita pro výpočet průměrných nákladů na pracovníka v následujících letech.

⁹³ NÁRODNÍ EKONOMICKÁ RADA VLÁDY, Návrhy NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v ČR [online], [cit. 21. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Navrhy-NERV-na-snizeni-vydaju-a-zvyseni-prijmu.pdf>

$$HM^{2024} = (23.438 / 22.434) * 37.760$$

$$\underline{HM^{2024} \approx 39.450 \text{ Kč}}$$

$$HM^{2025} = (24.442 / 22.434) * 37.760$$

$$\underline{HM^{2025} \approx 41.140 \text{ Kč}}$$

$$HM^{2026} = (25.446 / 22.434) * 37.760$$

$$\underline{HM^{2026} \approx 42.830 \text{ Kč}}$$

Výše úspor v jednotlivých letech (\dot{U}^r) se tedy odvíjí o následujících parametřů:

PPZ^r Počet propuštěných zaměstnanců v roce „r“

PNP^r Průměrný náklad na pracovníka v roce „r“

HM^r Hrubá mzda v roce „r“

K Koeficient odstupného

Obecné vzorce pro úspory pro rok 2024, 2025 a 2026 jsou následující:

$$\dot{U}^{2024} = PNP^{2024} * PPZ^{2024} - HM^{2024} * K * PPZ^{2024}$$

$$\dot{U}^{2025} = PNP^{2025} * PPZ^{2024} + PNP^{2025} * PPZ^{2025} - HM^{2025} * K * PPZ^{2025}$$

$$\dot{U}^{2026} = PNP^{2026} * PPZ^{2024} * + PPZ^{2025} * PNP^{2026} + PPZ^{2026} * PNP^{2026} - HM^{2026} * K * PPZ^{2026}$$

K..... 2,7

HM²⁰²⁴ 39.450 Kč

HM²⁰²⁵ 41.140 Kč

HM²⁰²⁶ 42.830 Kč

PNP²⁰²⁴ 472.650 Kč

PNP²⁰²⁵ 492.900 Kč

PNP ²⁰²⁶	513.140 Kč
PPZ ²⁰²⁴	1.000
PPZ ²⁰²⁵	2.000
PPZ ²⁰²⁶	3.000

$$\dot{U}^{2024} = 472.650 * 1.000 - 37.760 * 2,7 * 1.000$$

$$\underline{\dot{U}^{2024} = 370.698.000}$$

$$\dot{U}^{2025} = 492.900 * 1.000 + 492.900 * 2.000 - 41.140 * 2,7 * 2.000$$

$$\underline{\dot{U}^{2025} = 1.256.544.000}$$

$$\dot{U}^{2026} = 513.140 * 3.000 + 513.140 * 2.000 + 513.140 * 3.000 - 42.830 * 2,7 * 3.000$$

$$\underline{\dot{U}^{2026} = 3.758.197.000}$$

4.1.4. Platy zaměstnanců na služebních místech

4.1.4.1. Výpočet průměrného nákladu na pracovníka

Pro rok 2023 se v této kategorii zaměstnanců plánovalo celkem 97.361 pracovních míst s tím, že průměrný plat má být 47.750 Kč. Celkové náklady této kategorie jsou schváleny ve výši 55,8 miliard Kč. Podle doprovodného materiálu Ministerstva financí⁹⁴ se, kromě samotných platů, jedná také o příplatky a doplatky.

Pro výpočet daně z příjmů u „modelového zaměstnance“ je zde opět zvolena standardní sleva na poplatníka a sleva na jedno nezaopatřené dítě. V případě odvodů je oproti předchozí kategorii očekáváno zvýšení, avšak nelze jej očekávat v poměru, který by přímo

⁹⁴ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Doprovodný materiál k postupu podle vyhlášky č. 412/2021 Sb.* [online], [cit. 11. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/uzemni-rozpocety/legislativa-a-metodicka-podpora-uzemnich-rozpocetu/2022/doprovodny-material-k-postupu-podle-vyhl-46513>

odpovídal rozdílu mezi rozdíly v platovém ohodnocení. Součet odčitatelných položek je tak pro tento případ (z původních 10.000 Kč) zvýšen na 12.000 Kč. Došlo tedy k navýšení o 20 %, zatímco v případě mzdy se jedná o nárůst o 26 %.

$$\mathbf{DzP = HM^z * S - D - P - O}$$

DzP.....	Daň z příjmu	?
HM ^z	Zaokrouhlená hrubá mzda	573.000 Kč
S	Sazba daně z příjmů fyzických osob	15 % ⁹⁵
D.....	Roční výše daňového zvýhodnění na vyživované dítě.....	15.204 Kč ⁹⁶
P	Roční výše slevy na poplatníka	30.840 Kč ⁹⁷
O.....	Celkový výše odpočtů od základu daně	12.000 Kč ⁹⁸

$$\mathbf{DzP = 573.000 * 0,15 - 30.840 - 15.204 - 12.000}$$
$$\mathbf{DzP \approx 27.900 \text{ Kč}}$$

⁹⁵ § 16 odst. 1 písm. a) Zákona o daních z příjmů

⁹⁶ § 35c odst. 1 Zákona o daních z příjmů

⁹⁷ § 35ba odst. 1 písm. a) Zákona o daních z příjmů

⁹⁸ § 15 Zákona o daních z příjmů

Potřebné roční parametry jsou tedy následující:

HM _{rok}	573.000 Kč
ZPzle	573.000 * 0,09 = 51.570 Kč
DzP.....	27.900 Kč
SPzce.....	573.000 * 0,065 = 37.245 Kč

$$\text{PNP} = \text{HM}_{\text{rok}} + \text{ZPzle} - \text{DzP} - \text{SPzce}$$

$$\text{PNP} = 573.000 + 51.570 - 27.900 - 37.245$$

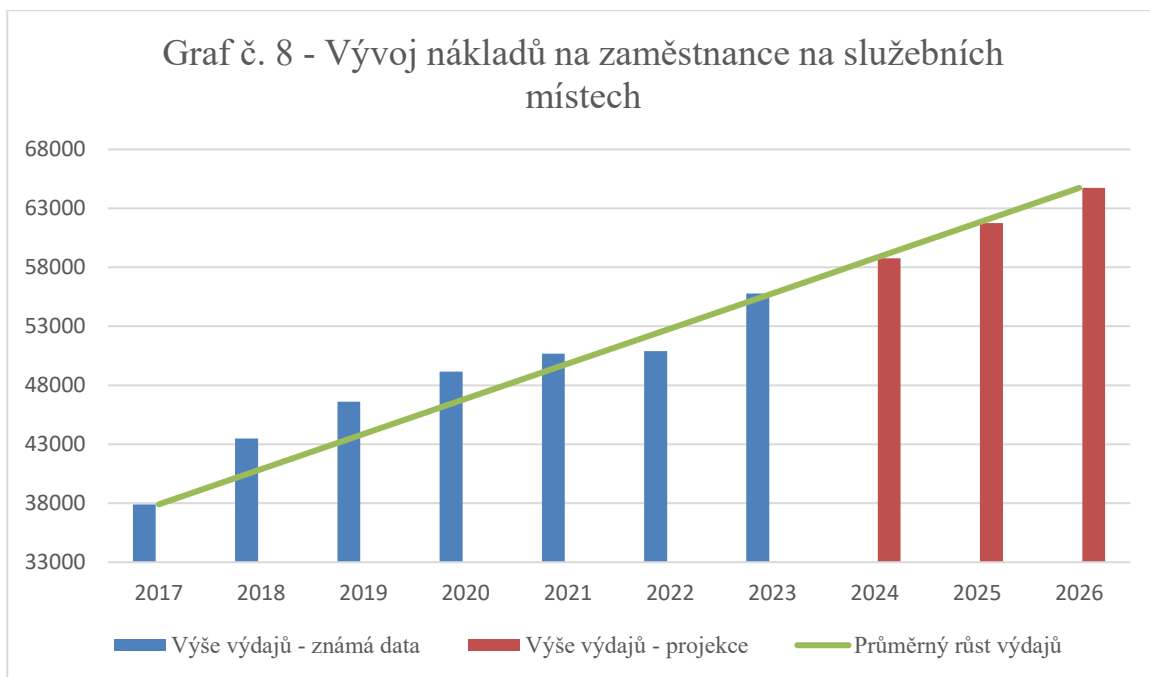
$$\text{PNP} \approx 560.000 \text{ Kč}$$

Pro rok 2023 jsou tedy průměrné náklady na jednoho pracovníka ve výdajové položce 5012 celkem 452.400 Kč.

4.1.4.2. Projekce vývoje nákladů

Podle údajů z Monitoru státní pokladny byly výdaje na zaměstnance na služebních místech (položka 5012) v jednotlivých zvolených letech následující:

2017.....	37.905 milionů Kč
2018.....	43.472 milionů Kč
2019.....	46.607 milionů Kč
2020.....	49.161 milionů Kč
2021.....	50.680 milionů Kč
2022.....	50.894 milionů Kč
2023.....	55.788 milionů Kč
2024.....	58.769 milionů Kč
2025.....	61.749 milionů Kč
2026.....	64.730 milionů Kč



Zdroj: Monitor státní pokladny + vlastní výpočty

Pro roky 2024-2026 je tak třeba adaptovat průměrné náklady na pracovníka, které byly vypočítány pro rok 2023. Výsledky jsou *ceteris paribus* následující:

$$\text{PNP}^{2024} = (58.769 / 55.788) * 560.000$$

$$\underline{\text{PNP}^{2024} \approx 589.900 \text{ Kč}}$$

$$\text{PNP}^{2025} = (61.749 / 55.788) * 560.000$$

$$\underline{\text{PNP}^{2025} \approx 619.800 \text{ Kč}}$$

$$\text{PNP}^{2026} = (64.730 / 55.788) * 560.000$$

$$\underline{\text{PNP}^{2026} \approx 650.000 \text{ Kč}}$$

Stejně jako u zaměstnanců podle Zákoníku práce, tak i u zaměstnanců v režimu Zákona o státní službě by bylo možno sestavovat projekce vývoje zaměstnanců v následujících letech. Mezi lety 2017 až 2023 však opět není možné vysledovat jednoznačnou trajektorii, proto ani u zaměstnanců podle Zákona o státní službě nebyla vytvořena projekce vývoje počtu zaměstnanců pro následující roky. Informace o vývoji počtu zaměstnanců podle Zákona o státní službě podává níže tabulka č. 6.

Tabulka č. 6 – Vývoj počtu státních zaměstnanců ve služebním poměru

Rok	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Počet zaměstnanců	62.389	63.373	63.200	62.100	62.212	61.489	64.982

Zdroj: Státní závěrečné účty v letech 2017 až 2022; Kalkulačka Národní rozpočtové rady

4.1.4.3. Odbytné zaměstnanců ve státní službě

Obdobně jako v případě výpovědi podle Zákoníku práce, tak i v případě zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „Zákon o státní službě“) má v případě skončení služebního poměru státní zaměstnanec nárok na finanční kompenzaci, na tzv. odbytné, pokud marně uplynula doba, „*po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů*“. Výše odbytného se podle § 72 odst. 2 pohybuje mezi trojnásobkem a dvanáctinásobkem měsíčního platu, a to v závislosti na délce trvání služebního poměru.

Podle § 72 odst. 2 Zákona o státní službě jsou výše odbytného nastaveny následovně:

služební poměr trval **méně než 3 roky****3x** měsíční plat

služební poměr trval **alespoň 3 roky a méně než 6 let**.....**6x** měsíční plat

služební poměr trval **alespoň 6 let a méně než 9 let**.....**9x** měsíční plat

služební poměr trval **alespoň 9 let**.....**12x** měsíční plat

Pro modelový příklad je v tomto případě zvoleno pásmo mezi šesti a devíti lety trvání služebního poměru, a to opět v souladu se „zásadou opatrnosti“ tak, jak tomu bylo i u zaměstnanců podle Zákoníku práce. Výše odbytného je tedy u modelového zaměstnance ve výši **devítinásobku měsíčního platu**.

4.1.4.4. Náhrada za postavení zaměstnance mimo službu

Podle § 62 odst. 2 Zákona o státní službě má zaměstnanec, který je zařazen mimo výkon služby, mj. i z organizačních důvodů, má nárok na měsíční odměnu ve výši 80 % měsíčního platu zaměstnance, a to po délku maximálně 6 měsíců.

Výše náhrady za postavení zaměstnance mimo službu se odvíjí od data zařazení zaměstnance mimo službu. Zaměstnanec tak nemá nárok na postup do vyšších platových

stupních, ani v důsledku změny nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů.

Celková výše náhrady za postavení zaměstnance mimo službu tak činí **4,8násobek** průměrné hrubé mzdy, kterou pobíral v roce, kdy bylo rozhodnuto o zařazení zaměstnance mimo službu.

4.1.4.5. Navrhované úspory

Postup při výpočtech úspor této kategorie zaměstnanců je obdobný, jako je tomu u zaměstnanců v pracovním poměru. I v této kategorii je využita varianta snížení počtu státních zaměstnanců. Při zachování 6% hodnoty pro snížení stavu státních zaměstnanců, by se v kategorii jednalo o přibližně 3.900 zaměstnanců. Pro variantu v této práci je opět využito postupného náběhu propuštěných státních zaměstnanců, a to v roce 2024 celkem 1.500 zaměstnanců, pro rok 2025 pak 2.500 zaměstnanců a pro rok 2026 dohromady 3.500 pracovních míst. Celkové snížení stavu tak bude o 7.500 zaměstnanců. Při výpočtu celkového počtu propuštěných zaměstnanců je postupováno je stejným způsobem, jako u zaměstnanců v pracovním poměru.

Pro další výpočty je nezbytné zaprvé vypočítat odhadovanou výši průměrné mzdy pro roky 2024, 2025 a 2026.

$$HM^{2024} = (58.769 / 55.788) * 41.374$$

$$\underline{HM^{2024} \approx 43.590 \text{ Kč}}$$

$$HM^{2025} = (61.749 / 55.788) * 41.374$$

$$\underline{HM^{2025} \approx 45.800 \text{ Kč}}$$

$$HM^{2026} = (64.730 / 55.788) * 41.374$$

$$\underline{HM^{2026} \approx 48.010 \text{ Kč}}$$

Výše veškerých nákladů na propuštění zaměstnance se vypočítá jako součet náhrady za postavení zaměstnance mimo službu (4,8násobek hrubé mzdy v příslušném kalendářním

roce⁹⁹) a odbytného (9násobek hrubé mzdy v příslušném kalendářním roce), vynásobený počtem propuštěných zaměstnanců v příslušném roce.

Výše úspor pro jednotlivé roky (Ú^r) závisí na těchto parametrech:

PPZ^r Počet propuštěných zaměstnanců v roce „r“

PNP^r Průměrný náklad na pracovníka v roce „r“

NRPP^r Náklady rozvázání pracovního poměru v roce „r“

Pro přehlednost dojde nejprve k výpočtu NRPP na jednoho pracovníka pro roky 2024, 2025 a 2026. Jsou uvažovány pouze standardní náklady ve formě odbytného, není kalkulováno s náhradou formou odchodného (§115 Služebního zákona).

$$\mathbf{NRPP^{2024} = HM^{2024} * (4,8 + 9)}$$

$$\mathbf{NRPP^{2024} = 43.590 * 13,8}$$

$$\mathbf{\underline{NRPP^{2024} \approx 601.540}}$$

$$\mathbf{NRPP^{2025} = HM^{2025} * (4,8 + 9)}$$

$$\mathbf{NRPP^{2025} = 45.800 * 13,8}$$

$$\mathbf{\underline{NRPP^{2025} \approx 632.040}}$$

$$\mathbf{NRPP^{2026} = HM^{2026} * (4,8 + 9)}$$

$$\mathbf{NRPP^{2026} = 48.010 * 13,8}$$

$$\mathbf{\underline{NRPP^{2026} \approx 662.540}}$$

⁹⁹ Náhrada za postavení zaměstnance mimo službu činí 80 % jeho průměrné mzdy po dobu maximálně šesti měsíců, přičemž tato doba pro výpočet je zachována. Výsledek je tedy $0,8 * 6 = 4,8$.

Obecné vzorce úspor v jednotlivých letech jsou pak:

$$U^{2024} = PPZ^{2024} * PNP^{2024} - (NRPP^{2024} * PPZ^{2024})$$
$$U^{2025} = PPZ^{2024} * PNP^{2025} + PPZ^{2025} * PNP^{2025} - (NRPP^{2025} * PPZ^{2025})$$
$$U^{2026} = PPZ^{2024} * PNP^{2026} + PPZ^{2025} * PNP^{2026} + PPZ^{2026} * PNP^{2026} - (NRPP^{2026} * PPZ^{2026})$$

NRPP ²⁰²⁴	601.540 Kč
NRPP ²⁰²⁵	632.040 Kč
NRPP ²⁰²⁶	662.540 Kč
PNP ²⁰²⁴	589.900 Kč
PNP ²⁰²⁵	619.800 Kč
PNP ²⁰²⁶	650.000 Kč
PPZ ²⁰²⁴	1.500
PPZ ²⁰²⁵	2.500
PPZ ²⁰²⁶	3.500

$$U^{2024} = 1.500 * 589.900 - (601.540 * 1.500)$$
$$\underline{U^{2024} = - 17.460.000}$$
$$U^{2025} = 1.500 * 619.800 + 2.500 * 619.800 - (632.040 * 2.500)$$
$$\underline{U^{2025} = 899.100.000}$$
$$U^{2026} = PPZ^{2024} * PNP^{2026} + PPZ^{2025} * PNP^{2026} + PPZ^{2026} * PNP^{2026} - (NRPP^{2026} * PPZ^{2026})$$
$$U^{2026} = 1.500 * 650.000 + 2.500 * 650.000 + 3.500 * 650.000 - (662.540 * 3.500)$$
$$\underline{U^{2026} = 2.556.110.000}$$

4.1.5. Projekce úsporných opatření do roku 2030

S ohledem na to, že pro úsporná opatření byly definovány tři roky, po které došlo k redukci výdajů na státní zaměstnance, a tedy k redukci počtu státních zaměstnanců, je zřejmé, že reálný dopad těchto opatření je deformován jednorázovými výdaji na rozvázání pracovních poměrů, zatímco úspory jsou opakující se záležitostí. Proto byla sestavena projekce úspor do roku 2030, která již nebude „zatížena“ jednorázovými náklady. Při výpočtech a ilustraci projekce je využit stejný systém růstu mezd, který byl využit pro roky 2024 až 2026.

4.1.5.1. Projekce úspor na platech zaměstnanců podle zákoníku práce

Pro výpočet úspor zaměstnanců podle Zákoníku práce do roku 2030 je potřeba výpočet průměrného nákladu na pracovníka od roku 2027 do roku 2030. PNP v roce 2023 představoval 452.400 Kč. Celkové výdaje na danou výdajovou položku by v případě nezměněných parametrů dosahovaly ve sledovaných obdobích 2027 až 2030 těchto hodnot:

2023.....	22.434 milionů Kč
2027.....	26.450 milionů Kč
2028.....	27.454 milionů Kč
2029.....	28.458 milionů Kč
2030.....	29.462 milionů Kč

$$\text{PNP}^{2027} = (26.450 / 22.434) * 452.400$$

$$\underline{\text{PNP}^{2027} \approx 533.390 \text{ Kč}}$$

$$\text{PNP}^{2028} = (27.454 / 22.434) * 452.400$$

$$\underline{\text{PNP}^{2028} \approx 553.630 \text{ Kč}}$$

$$\text{PNP}^{2029} = (28.458 / 22.434) * 452.400$$

$$\underline{\text{PNP}^{2029} \approx 573.880 \text{ Kč}}$$

$$\text{PNP}^{2030} = (29.462 / 22.434) * 452.400$$

$$\underline{\text{PNP}^{2030} \approx 594.130 \text{ Kč}}$$

Výše úspor pro jednotlivé roky je pak:

$$\text{U}^{2027} = \text{PNP}^{2027} * \text{PPZ}_{\text{celk}}$$

$$\text{U}^{2027} = 533.390 * 6.000$$

$$\underline{\text{U}^{2027} \approx 3.200.340.000 \text{ Kč}}$$

$$\text{U}^{2028} = \text{PNP}^{2028} * \text{PPZ}_{\text{celk}}$$

$$\text{U}^{2028} = 553.630 * 6.000$$

$$\underline{\text{U}^{2028} \approx 3.321.780.000 \text{ Kč}}$$

$$\text{U}^{2029} = \text{PNP}^{2029} * \text{PPZ}_{\text{celk}}$$

$$\text{U}^{2029} = 573.880 * 6.000$$

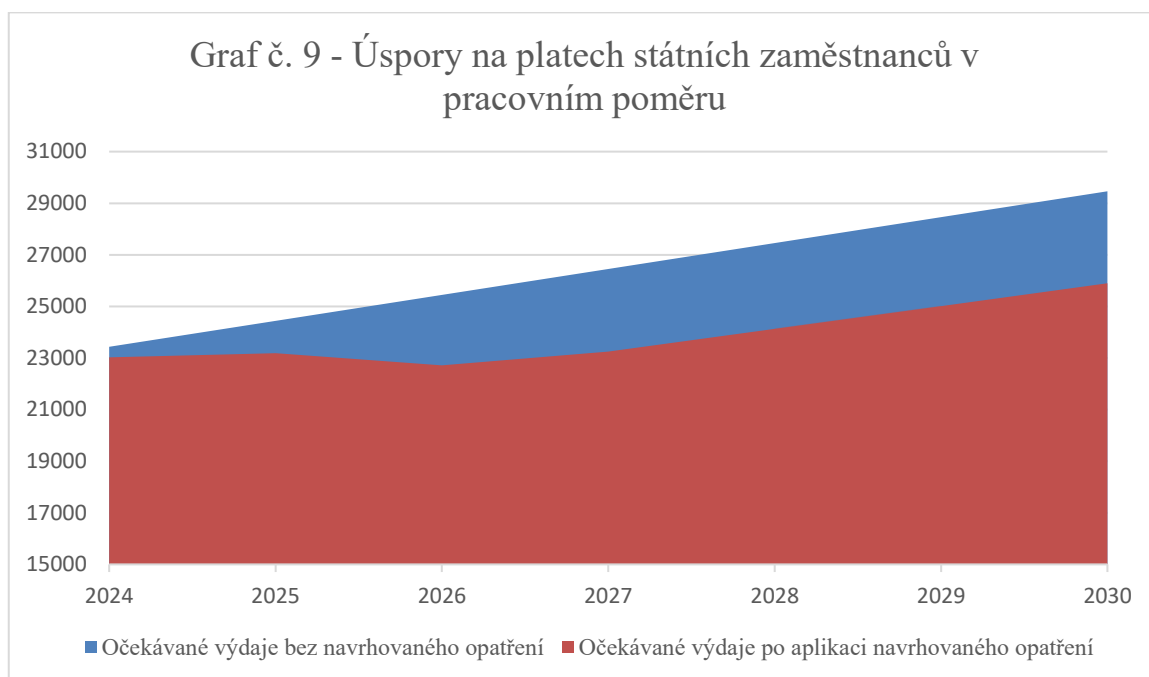
$$\underline{\text{U}^{2029} \approx 3.443.280.000 \text{ Kč}}$$

$$\text{U}^{2030} = \text{PNP}^{2030} * \text{PPZ}_{\text{celk}}$$

$$\text{U}^{2030} = 594.130 * 6.000$$

$$\underline{\text{U}^{2030} \approx 3.564.780.000 \text{ Kč}}$$

Graficky znázorněno je pak výsledek následující:



Zdroj: Vlastní výpočty na základě dat z Monitoru státní pokladny a kalkulačky Národní rozpočtové rady

4.1.5.2. Projekce úspor na platech zaměstnanců podle služebního zákona

Stejně jako u zaměstnanců podle Zákoníku práce, tak i pro zaměstnance podle Služebního zákona je třeba postupovat v obdobných krocích. Prvním krokem je výpočet PNP pro roky 2027 až 2030, na které navážou výpočty úspor v jednotlivých letech a následně grafická znázorněná projekce. PNP v roce 2023 činil 560.000 Kč. Pro roky 2027 až 2030 jsou celkové výdaje následující:

2023.....	55.788 milionů Kč
2027.....	67.711 milionů Kč
2028.....	70.692 milionů Kč
2029.....	73.673 milionů Kč
2030.....	76.654 milionů Kč

$$\text{PNP}^{2027} = (67.711 / 55.788) * 560.000$$

$$\underline{\text{PNP}^{2027} \approx 673.660 \text{ Kč}}$$

$$\text{PNP}^{2028} = (70.692 / 55.788) * 560.000$$

$$\underline{\text{PNP}^{2028} \approx 709.600 \text{ Kč}}$$

$$\text{PNP}^{2029} = (73.673 / 55.788) * 560.000$$

$$\underline{\text{PNP}^{2029} \approx 739.530 \text{ Kč}}$$

$$\text{PNP}^{2030} = (76.654 / 55.788) * 560.000$$

$$\underline{\text{PNP}^{2030} \approx 769.450 \text{ Kč}}$$

Výše úspor pro jednotlivé roky je pak:

$$\text{U}^{2027} = \text{PNP}^{2027} * \text{PPZ}_{\text{celk}}$$

$$\text{U}^{2027} = 673.660 * 7.500$$

$$\underline{\text{U}^{2027} \approx 5.052.450.000 \text{ Kč}}$$

$$\text{U}^{2028} = \text{PNP}^{2028} * \text{PPZ}_{\text{celk}}$$

$$\text{U}^{2028} = 709.600 * 7.500$$

$$\underline{\text{U}^{2028} \approx 5.322.000.000 \text{ Kč}}$$

$$\text{U}^{2029} = \text{PNP}^{2029} * \text{PPZ}_{\text{celk}}$$

$$\text{U}^{2029} = 739.530 * 7.500$$

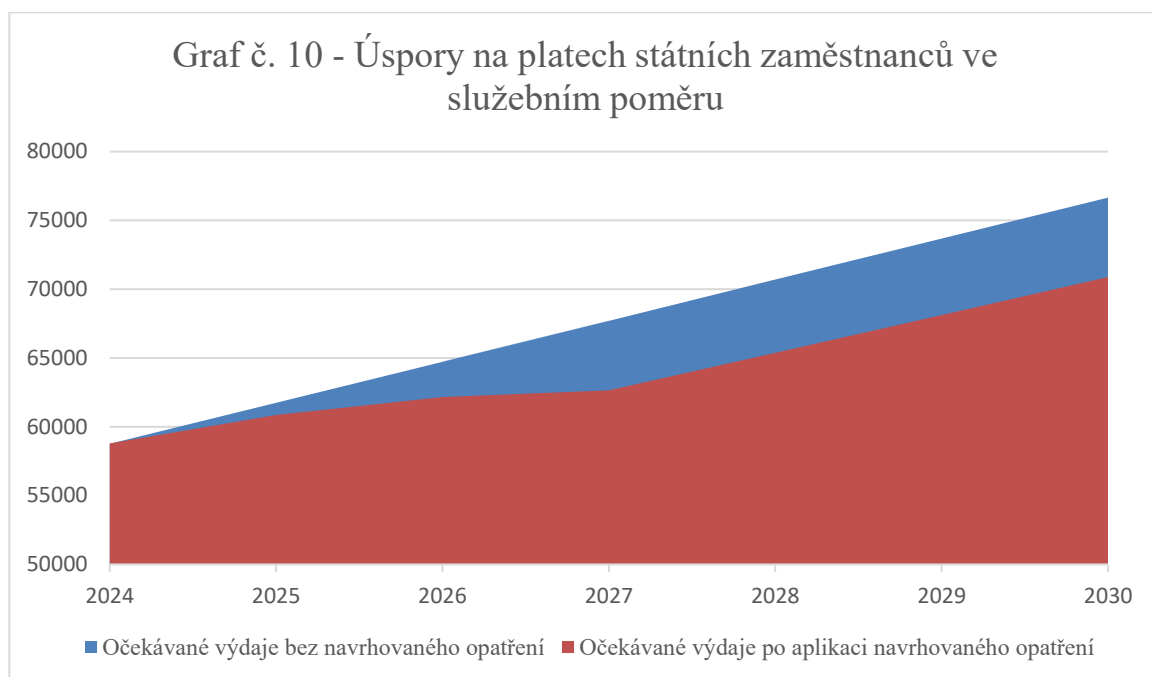
$$\underline{\text{U}^{2029} \approx 5.546.475.000 \text{ Kč}}$$

$$\text{U}^{2030} = \text{PNP}^{2030} * \text{PPZ}_{\text{celk}}$$

$$\text{U}^{2030} = 769.450 * 7.500$$

$$\underline{\text{U}^{2030} \approx 5.770.875.000 \text{ Kč}}$$

Pomocí grafiky vypadají úspory následovně:



Zdroj: Vlastní výpočty na základě dat z Monitoru státní pokladny a kalkulačky Národní rozpočtové rady

4.2. Shrnutí této části práce

Objem výdajů na státní zaměstnance je jedním z palčivých problémů státního rozpočtu, čehož si samozřejmě všimají i odborné instituce, jako je například již zmíněná Národní ekonomická rada vlády. S ohledem na to, že se navíc jedná o výdaj kvazimandatorní, není možné tyto výdaje omezit bez komplikovanějšího procesu. Přesto byl výše představen plán na úpravy počtu zaměstnanců, včetně výpočtů úspor a nákladů. Tento plán v sobě obsahuje ambiciózní počet propuštěných zaměstnanců, avšak s postupným zvyšováním počtu propuštěných tak, aby jej bylo co nejlépe možno zasadit do reálného ekonomického rámce. Je třeba vzít v potaz, že pro část zrušených pracovních pozic je nutné nejprve zjednodušit, zrušit, případně digitalizovat dané agendy tak, aby i snížený počet pracovníků dokázal agendu vypořádat. S ohledem na to, že otázky související s úpravou agendy jsou tématem, které by neúměrně zvýšilo rozsah práce, je práce zaměřena pouze na výpočty úspor. Na druhou stranu byly do výpočtů zasazeny poměrně vysoké náklady na zrušení pracovního a služebního poměru. Stalo se tak z toho důvodu, že přístup k tomuto návrhu byl v souladu se zásadou opatrnosti a průměrná výše nákladů na zrušení pracovních vztahů by tak neměla přesáhnou zvolené parametry. Výpočty jsou tak při tomto nastavení

schopny adaptace při změně počtu propuštěných zaměstnanců a není tak třeba měnit výpočet nákladů na zrušení pracovněprávních vztahů.

V případě zaměstnanců podle Zákoníku práce činily náklady na zrušení pracovního poměru relativně malé částky, které zahrnovali pouze odstupné, které bylo, v souladu s odstavcem výše, zvoleno poměrně vysoké. Nicméně úspory se projevují ihned od prvních let, jelikož úspory na pracovních nákladech převyšují náklady na zrušení pracovního poměru.

Naproti tomu u zaměstnanců podle Služebního zákona se jedná spíše o formu investice (tzn. počátečních výdajů za účelem budoucího prospěchu), kdy z důvodu legislativní úpravy v případě rozvázání služebního poměru jsou nastaveny parametry, které tuto změnu právních vztahů značně „prodražují“.

5. Závěr

5.1. Závěrečné shrnutí

Cílem této práce byla, kromě rozboru podstatných teoretických otázek, identifikace zásadních problémů při financování státního dluhu a návrh na opatření vedoucí ke snížení deficitu rozpočtu, kdy se tak dělo z finančněvědeckých pozic. Základní příčinou vzniku stamiliardových deficitů je velký podíl Povinných výdajů ve vztahu k příjmům státního rozpočtu, který se pak projevuje v minimálním prostoru pro fiskální politiku vlády, což v posledních letech vyústilo v nutnost tvořit deficity při jakékoliv potřebě vládních výdajů.

Covidová krize naplno prokázala, že prezentace kvalitního hospodaření státu na základě snižování relativní výše zadlužení, se z velké části nezakládá na reálném podkladě. Česko v době ekonomické prosperity neustále navyšovalo Povinné výdaje a při covidovém výpadku na příjmové straně rozpočtu byl stát téměř veškeré příjmy státního rozpočtu povinen přerozdělit.

Z právních předpisů, které se váží k nezávislosti České národní banky, je zřejmé, že zajišťují její nezávislost, mimo jiné i na vládě, což je zárukou toho, že centrální banka není oprávněna operacemi na volném trhu podporovat expanzivní fiskální politiku vlády a tím vytvářet prostor a prostředky pro velké rozpočtové schodky, které musejí být financovány z jiných zdrojů. Zejména se jedná o dluhové krytí, které však vytěsňuje soukromé investice. Případně lze využít pokrýt schodek rozpočtu pomocí navýšení daní, nicméně výše daňové zátěže musí být zvolena optimálně tak, aby jednak docházelo k vyšším daňovým příjmům do státního rozpočtu a jednak nebyl utlumen ekonomický růst, či dokonce nebyly subjekty silně motivovány k přesunutí svých aktivit do černé či šedé zóny.

Jako možná největší problém, který souvisí s financováním státního dluhu, se v současnosti a v budoucnosti jeví výše obsluhy státního dluhu, která dosahuje vyšších desítek miliard korun ročně. Nadto se jedná o již zmíněný mandatorní výdaj. Přestože ratingové agentury hodnotí Česko jako spolehlivého emitenta cenných papírů, výdaje na obsluhu se v příštích letech budou zvyšovat poměrně rychlým tempem. Další důvod, proč začít co nejdříve zpomalovat expanzivní fiskální politiku, je stále vysoká inflace, která dopadá zejména na nejzranitelnější skupiny osob.

Navrhovaná úspora, vypočítaná v závěrečné části práce, je úsporou v oblasti kvazimandatorních výdajů. Je zvolena poměrně ambiciózní strategie při stanovení počtu,

o který se sníží počet státních zaměstnanců, nicméně tato strategie je kompenzována vyššími výdaji na rozvázání pracovněprávního vztahu. Ukázalo se, že zatímco v případě zaměstnanců v pracovním poměru se jedná o okamžité úspory, tak u zaměstnanců ve služebním poměru jsou náklady na snížení počtu zaměstnanců natolik velké, že v prvním roce převyšují náklady na pracovníky při standardním pracovním režimu. Přesto se však v horizontu do roku 2030 jedná o úspory, které by nezanedbatelnou měrou přispěly k řešení současné fiskální situace v Česku. Klíčový poznatek, plynoucí z této části práce, je, že i snížení poměrně velkého počtu zaměstnanců vyvolá úspory na výdajové straně rozpočtu v řádech miliard korun, nicméně deficity se v jednotlivých letech pohybují v řádech stamiliard korun.

5.2. Podněty k navázání na tuto práci

Tato práce představila nejzásadnější témata, která se vztahují k otázce státního dluhu. Z povahy věci je však jasné, že otázka státního dluhu je natolik široká a na kterou lze pohlížet ze širokého spektra úhlů pohledu. Samotné téma státního dluhu ve spojení s touto prací otevírá prostor pro další rozšíření této práce.

V pasáži, která se věnovala monetizaci státního dluhu, byly nastíněny nejdůležitější pravidla České národní banky ve vztahu k vládě a ostatním subjektům. Z právního hlediska by bylo vhodné provést samostatný rozbor nezávislosti České národní banky a provést komparaci s jinými centrálními bankami nejen v Evropě, ale po celém světě, například v zemích Latinské Ameriky. V tomto zkoumání by bylo taktéž možné provést analýzu vzájemného vztahu legislativních pravidel, nezávislosti centrální banky a inflace v dané zemi. Součástí práce by mohla být i analýza dopadů regulace centrální banky na finanční trh a ekonomiku země.

Z právního hlediska by bylo vhodné provést detailní analýzu v souvislosti se změnami v Zákoně o rozpočtové odpovědnosti, případně se nechat inspirovat v zahraničí a navrhnout řešení sporu o možný výklad legislativy. Současně se z právního hlediska lze zabývat otázkami zakotvení rozpočtových pravidel formou ústavního zákona.

Tato diplomová práce se nezabývá výdaji na obranu státu zejména z toho důvodu, že rozpočet Ministerstva obrany prochází turbulentním obdobím a meziročně vzrostl o desítky miliard v souvislosti se závazky Česka v Severoatlantické alianci. Jako vhodné považuji zabývat se v budoucnosti efektivitou, účelností a hospodárností výdajů na obranu, které

v současnosti rostou nebývalou rychlostí a zhodnotit, zda tyto výdaje adekvátně přispěly k zajištění bezpečnosti Česka vůči hrozbám, včetně těch hybridních.

Otázka, kterou by bylo možné v návaznosti zodpovědět, by spočívala ve vyčíslení vlivu ratingu státu na výši placených úroků ze zapůjčených finančních prostředků státu a vlivu výše státního dluhu na ratingové hodnocení. S ohledem na to, že ratingové hodnocení je poměrně komplexní ukazatel, který, kromě samotné výše státního dluhu zohledňuje i řadu jiných proměnných, jako je například politická situace v zemi nebo členství v Evropské unii, bylo toto téma zúženo a bylo na něj nahlíženo z pohledu státního dluhu. V následné analýze by tak autor mohl očistit vliv ostatních proměnných a vypočítat pouze korelaci mezi výší státního dluhu a ratingového hodnocení státu.

Ve třetí části práce byla kalkulace úsporného opatření zaměřena na oblast státních zaměstnanců. Tato oblast v sobě skrývá široký potenciál pro další analýzy. Mohlo by se jednat o sociologický průzkum dopadů těchto opatření, která v sobě skrývá potenciál zejména v souvislostmi s řadou protestů v uplynulých měsících. Dále by bylo vhodné provést odbornou analýzu v oblasti digitalizace, případně optimalizace procesů státní správy a navrhnout opatření, která by zajistila snížení objemu agendy pro státní zaměstnanců, což by podpořilo snížení potřeby zaměstnávat současného počtu státních zaměstnanců.

Seznam zkratek

Vyhláška o rozpočtové skladbě

Vyhláška č. 412/2021, o rozpočtové skladbě

Zákon o rozpočtových pravidlech

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon o ČNB

Zákon č. 6/1993 Sb., České národní rady o České národní bance

Zákoník práce

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Zákon o státní službě

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Povinné výdaje

Mandatorní a kvazimandatorní výdaje

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

- ČERNOHORSKÝ, Jan. *Finance: od teorie k realitě*. Finance (Grada). Praha: Grada Publishing, 2020. ISBN 978-80-271-2215-8.
- DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Beckova edice ekonomie. V Praze: C.H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-075-1.
- DVOŘÁK, Pavel. *Vybrané problémy fiskální politiky*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1997. ISBN 80-7079-620-0. s. 102.
- HOLMAN, Robert. *Ekonomie*. 6. vydání. Beckovy ekonomické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-278-6.
- HOLMAN, Robert. *Makroekonomie: středně pokročilý kurz*. 3. vydání. Beckovy ekonomické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2018. ISBN 9788074005411.
- JANÁČKOVÁ, Stanislava, LOUŽEK, Marek, ed. *Strukturální schodek rozpočtu: měkký ukazatel k tvrdým trestům? : sborník textů*. Praha: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, 2012. *Ekonomika, právo, politika*. ISBN 978-80-8746-009-2.
- JUREČKA, Václav. *Makroekonomie*. 3., aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2017. *Expert (Grada)*. ISBN 978-80-271-0251-8.
- KALÍNSKÁ, Emilie. *Mezinárodní obchod v 21. století*. *Expert (Grada)*. Praha: Grada, 2010. ISBN 802473396x
- KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-935-0.
- KUBÁTOVÁ, Květa. *Daňová teorie a politika*. 5., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-574-8.
- MAAYTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015. *Expert (Grada)*. ISBN 978-80-247-5561-8. s. 185
- MEDVEĎ, Jozef a Juraj NEMEC. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint dva, 2011. *Economics*. ISBN 978-80-89393-46-6. s. 476.

- PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance: teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.
- PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance: úvod do problematiky. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-358-4.
- POLOUČEK, Stanislav. *Peníze, banky, finanční trhy*. Beckovy ekonomické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-152-9.
- POSPÍŠIL, Richard. Veřejná ekonomika: současnost a perspektiva. [Praha]: Professional Publishing, 2013. ISBN 978-80-7431-112-3.
- SLANÝ, Antonín. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. Beckovy ekonomické učebnice. Praha: C.H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-738-3.
- SMRČKA, Luboš. *Rodinné finance: ekonomická krize a krach optimismu*. Beckovy ekonomické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-199-4.
- SOUKUP, Jindřich; POŠTA, Vít; NESET, Pavel a PAVELKA, Tomáš. Makroekonomie. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Management Press, 2018. ISBN 978-80-7261-537-7.
- ŠIROKÝ, Jan. *Daňové teorie: s praktickou aplikací*. 2. vyd. Beckovy ekonomické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-005-8.
- VINŠ, Petr a LIŠKA, Václav. Rating. C.H. Beck pro praxi. Praha: C.H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-807-x.
- VLČEK, Josef. Ekonomie a ekonomika. 5., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 9788075521903.

Seznam použitých internetových zdrojů

- BARÁK, J., RÝDL, T., SAŇA, L., VÝBORNÝ, P. Zákon o České národní bance: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-10-10]. ASPI_ID KO6_1993CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
- BARTLEBY, *Laffer Curve Analysis* [online], [cit. 23. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.bartleby.com/subject/business/economics/concepts/laffer-curve-analysis>

- COLLINS ONLINE DICTIONARY, *Debt trap* [online], [cit. 11. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.collinsdictionary.com/submission/7098/Debt+trap>
- ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA, *Výroční zpráva o výsledku hospodaření České národní banky 2022* [online], [cit. 9. 10. 2023]. Dostupné z https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/o_cnb/.galleries/hospodareni/download/cnb_vysledky_hospodareni_2022.pdf
- ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA, *Záznam z jednání bankovní rady ČNB dne 23. června 2021* [online], [cit. 30. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/br-zapisky-z-jednani/Rozhodnuti-bankovni-rady-CNB-1624460400000/?tab=record>
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, *Výsledky zdravotnických účtů v ČR v letech 2010-2021* [online], [cit. 8. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.czso.cz/documents/10180/221394546/26000523.pdf/6cc3848c-cf48-4c5a-92fe-cf3d847810ca?version=1.1>
- DVOŘÁK, P., *Mimorozpočtové důvody růstu veřejného zadlužení* [online], [cit. 15. 9. 2023]. Dostupné z <https://polek.vse.cz/pdfs/pol/2010/04/06.pdf>
- EUROSTAT, *Government debt down to 91.6% of GDP in euro area, fourth quarter of 2022* [online], [cit. 14. 9. 2023]. Dostupné z <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/16349859/2-21042023-BP-EN.pdf/282de4e3-e6f2-0571-a5da-6eb8391788f5?version=1.0&t=1682063989171>
- FITCH RATINGS, *Fitch affirms Czech Republic at 'AA-'; outlook negative* [online], [cit. 3. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-czech-republic-at-aa-outlook-negative-25-08-2023>
- KOLEKTIV AUTORŮ, *Nové trendy - nové nápady 2011* [online], [cit. 23. 10. 2023]. Dostupné z <https://ucp.cz/wp-content/uploads/2022/10/sbornik-2011.pdf#page=50>
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Čisté výdaje na obsluhu státního dluhu* [online], [cit. 30. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/rizeni-statniho-dluhu/statistiky/ciste-vydaje-na-obsahu-statniho-dluhu>
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Doprovodný materiál k postupu podle vyhlášky č. 412/2021 Sb.* [online], [cit. 9. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/uzemni-rozpocety/legislativa-a-metodicka-podpora-uzemnich-rozpocetu/2022/doprovodny-material-k-postupu-podle-vyhl-46513>

- MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Konvergenční program České republiky, duben 2023* [online], [cit. 15. 9. 2023]. Dostupné z https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2023-04-26_Konvergenčni-program-CR-duben-2023.pdf
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Monitor – kompletní přehled veřejných financí* [online], [cit. 8. 11. 2023]. Dostupné z <https://monitor.statnipokladna.cz>
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Státní dluhopisy podle typu držitele za září 2023* [online], [cit. 5. 12. 2023]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocet-politika/rizeni-statniho-dluhu/statistiky/podle-typu-drzitele/2023/statni-dluhopisy-podle-typu-drzitele-za-53393>
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Státní rozpočet* [online], [cit. 23. 8. 2023]. Dostupné z: <https://opendata.mfcr.cz/topics/statni-rozpocet.html>
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Státní rozpočet 2023 v kostce* [online], [cit. 23. 8. 2023]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2023-03-28_Statni-rozpocet-2023-v-kostce_v02.pdf
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Státní rozpočet v kostce - 2023* [online], [cit. 19. 9. 2023]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/kariera-a-vzdelavani/vzdelavani/rozpocet-v-kostce/statni-rozpocet-v-kostce-2023-50699>
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Struktura a vývoj státního dluhu* [online], [cit. 11. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocet-politika/rizeni-statniho-dluhu/statistiky/struktura-a-vyvoj-statniho-dluhu>
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Výhody investice do státních dluhopisů* [online], [cit. 10. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.sporicidluhopisycr.cz/cs/o-dluhopisech/vyhody-investice>
- MINISTERSTVO OBRANY ČESKÉ REPUBLIKY, *Summit NATO 2014 – Newport, Wales* [online], [cit. 2. 12. 2023]. Dostupné z: <https://mocr.army.cz/nato/summit-2014-wales-101741/>
- MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, *Sociální pojištění v roce 2023* [online], [cit. 8. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.mpsv.cz/socialni-pojisteni>

- MOODY'S, *Moody's changes Czech Republic's outlook to negative from stable, affirms Aa3 rating* [online], [cit. 31. 10. 2023]. Dostupné z https://www.moody's.com/research/Moodys-changes-Czech-Republics-outlook-to-negative-from-stable-affirms-Rating-Action--PR_467883
- NÁRODNÍ EKONOMICKÁ RADA VLÁDY, *Návrhy NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v ČR* [online], [cit. 2. 12. 2023]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/media-centrum/aktualne/Navrhy-NERV-na-snizeni-vydaju-a-zvyseni-prijmu.pdf>
- NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD, *Stanovisko ke zprávě o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2023* [online], [cit. 2. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/stanoviska-nku-ke-statnimu-rozpoctu/stanovisko-nku-ke-zprave-o-plneni-sr-za-1-pololeti-2023.pdf>
- NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD, *Výroční zpráva o činnosti NKÚ za rok 2021* [online], [cit. 20. 9. 2023]. Dostupné z <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocnizprava/vyrocnizprava-nku-2021.pdf>
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Tax on personal income* [online], [cit. 24. 10. 2023]. Dostupné z <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm#indicator-chart>
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Tax on corporate profits* [online], [cit. 24. 10. 2023]. Dostupné z <https://data.oecd.org/tax/tax-on-corporate-profits.htm#indicator-chart>
- STANDARD & POOR'S, *Czech Republic's 'AA-/A-1+' Foreign Currency And 'AA/A-1+' Local Currency Ratings Affirmed; Outlook Stable* [online], [cit. 31. 10. 2023]. Dostupné z <https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/article/-/view/type/HTML/id/3070839>
- ÚŘAD NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY, *Kalkulačka veřejných příjmů a výdajů státního rozpočtu* [online], [cit. 8. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.rozpocetovarada.cz/o-verejnych-financich/kalkulacka-verejnych-prijmu-a-vydaju-sr/>
- ÚŘAD NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY, *Studie: Vývoj počtu zaměstnanců v sektoru vládních institucí* [online], [cit. 23. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.rozpocetovarada.cz/studie-vyvoj-poctu-zamestnancu-v-sektoru-vladnich-instituci/>

ÚŘAD NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY, *Vývoj státního dluhu České republiky* [online], [cit. 10. 12. 2023]. Dostupné z <https://www.rozpocovarada.cz/publikace/informacni-studie-vyvoj-statniho-dluhu-ceske-republiky/>

ÚŘAD NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY, *Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, září 2022* [online], [cit. 14. 9. 2023]. Dostupné z https://www.rozpocovarada.cz/wp-content/uploads/2022/09/Zprava-o-dlouhodobem-udrzitelnosti-verejnych-financi_2022.pdf

ÚŘAD NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY, *Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, září 2023* [online], [cit. 30. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.rozpocovarada.cz/ke-stazeni/zprava-nrr-o-dlouhodobem-udrzitelnosti-verejnych-financi-2023/>

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY, *Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2024 včetně rozpočtové dokumentace* [online], [cit. 3. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNCV8KBV8T/>

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY, *Tisková konference po jednání vlády, 22. listopadu 2023* [online], [cit. 2. 12. 2023]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-po-jednani-vlady--22--listopadu-2023-210436/#>

Seznam použitých právních předpisů

Smlouva o fungování Evropské unie. Konsolidované znění smlouvy publikováno v Úř. věst. C 202, 7. června 2016. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Vyhláška č. 412/2021, o rozpočtové skladbě

Seznam tabulek

Tabulka č. 1 – Změny v zadlužení Česka od roku 2013.....	15
Tabulka č. 2 – Předpokládaný vývoj strukturálního deficitu do roku 2026	20
Tabulka č. 3 – Srovnání zadlužení dvou projektovaných států	25
Tabulka č. 4 – Struktura financování státního dluhu mezi roky 2013 a 2022	33
Tabulka č. 5 – Vývoj počtu státních zaměstnanců v pracovním poměru	60
Tabulka č. 6 – Vývoj počtu státních zaměstnanců ve služebním poměru	67

Seznam grafů

Graf č. 1 – Srovnání relativního zadlužení v EU ve 4. čtvrtletí 2022.....	18
Graf č. 2 – Srovnání změny relativního zadlužení v EU mezi 4. čtvrtletím 2021 a 4. čtvrtletím 2022	19
Graf č. 3 – Struktura státních výdajů mezi roky 2013 až 2023 (v miliardách korun)	22
Graf č. 4 – Podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů na příjmech státního rozpočtu (v %).....	23
Graf č. 5 – Projekce vývoje zadlužení v zemích A a B	26
Graf č. 6 – Projekce při opakované mimořádné události.....	27
Graf č. 7 - Vývoj nákladů na zaměstnance v pracovním poměru.....	59
Graf č. 8 - Vývoj nákladů na zaměstnance na služebních místech.....	66
Graf č. 9 - Úspory na platech státních zaměstnanců v pracovním poměru	73
Graf č. 10 - Úspory na platech státních zaměstnanců ve služebním poměru	75

Seznam obrázků

Obrázek č. 1 – Lafferova křivka pro dlouhé období.....	35
Obrázek č. 2 – Lafferova křivka v krátkém období.....	37
Obrázek č. 3 – Dopad daňové zátěže na daňový subjekt.....	39

Aktuální otázky související s financováním státního dluhu

Abstrakt

Tématem diplomové práce jsou otázky spojené s financováním státního dluhu. V současnosti se problematika státního dluhu stává stále více aktuální, zejména jako následek stamiliardových schodků státního rozpočtu Česka. Nadto se jedná o oblast, která ovlivňuje přímo či nepřímo každou osobu v Česku. Je proto žádoucí se tématu věnovat důkladně, protože se jedná o problematiku, která má multigenerační rozměr a důsledky dnešního rozpočtového jednání mohou způsobit silně nepříjemné konsekvence budoucím generacím. Přestože je výše českého zadlužení v porovnání se zeměmi Evropské unie relativně nízká, ve 4. čtvrtletí roku 2022 se stalo Česko s velkým odstupem nejrychleji se zadlužující zemí v Evropské unii.

Práce je celkem rozdělena do tří částí. První část uvádí čtenáře do problematiky a popisuje klíčové mechanismy fungování státního rozpočtu. Popisuje, co je to státní dluh, jaké jsou jeho příčiny a z jakého důvodu státní dluh v posledních letech konstantně narůstá o řádově vyšší částky, než jak tomu bylo uplynulém desetiletí. Jako zásadní problém pro veřejné finance v Česku jsou identifikovány mandatorní a kvazimandatorní výdaje, kterým je věnována zvláštní pozornost, a to včetně modelového příkladu, který poukazuje na riziko spojené s těmito typy výdajů.

Druhá část práce popisuje klíčové důsledky existence státního dluhu, přičemž pro většinu české populace je zásadní zejména rychle rostoucí výše nákladů na obsluhu státního dluhu, a současně inflační tlaky, které způsobují pokles úspor zejména u nízkopříjmových skupin osob.

S ohledem na to, že mandatorní a kvazimandatorní výdaje byly v práci vyhodnoceny jako podstatný konstrukt veřejných financí, je ve třetí části práce navržena úspora v oblasti kvazimandatorních výdajů, konkrétně v podobě snížení počtu státních zaměstnanců. Kalkulace, byť počítá s poměrně ambiciózním snížením počtu státních zaměstnanců, podává obraz o tom, jak náročné je nalézt úsporu v řádech jednotek miliard korun s vědomím, že schodky státního rozpočtu se od vypuknutí pandemie covid-19 pohybují v řádech stamiliard korun.

Klíčová slova: státní rozpočet, státní dluh, výdaje státu, úrok, státní zaměstnanci

Current issues related to the government debt financing

Abstract

The topic of the thesis are issues related to the government debt financing. Nowadays, the issue of the state debt is becoming more and more topical, especially as a result of the hundreds of billions of Czech budget deficits. Moreover, it is an area that affects directly or indirectly every person in the Czechia. It is therefore desirable to address the subject thoroughly, because it is an issue that has a multi-generational dimension and the consequences of today's budget negotiations may cause very unpleasant consequences for future generations. Although the level of Czech debt is relatively low compared with the countries of the European Union, in the fourth quarter of 2022, the Czech Republic became, by a wide margin, the fastest-debting country in the European Union.

The thesis is divided into three parts. The first part introduces the reader to the issues and describes the key mechanisms of the functioning of the state budget. It describes what the national debt is, what its causes are and why the national debt has been growing steadily by orders of magnitude higher in recent years than it has been in the past decade. Mandatory and quasi-mandatory expenditures are identified as a major problem for public finances in the Czechia and is given special attention, including a model example that highlights the risks associated with these types of spending.

The second part of the thesis describes the key consequences of the existence of the national debt, with the rapidly rising costs of servicing the national debt and inflationary pressures causing a decline in savings, especially among low-income groups, being crucial for the majority of the Czech population.

Considering that mandatorial and quasi-mandatorial expenditures have been evaluated in the thesis as an essential construct of public finances, the third part of the thesis proposes savings in the area of quasi-mandatorial expenditures, specifically in the form of a reduction in the number of state employees. The calculation, even though it assumes a rather ambitious reduction in the number of civil employees, gives a picture of how difficult it is to find savings in the order of units of billions of crowns, knowing that the state budget deficits since the outbreak of the covid-19 pandemic have been in the order of hundreds of billions of crowns.

Key words: state budget, state debt, state spending, interest, state employees