

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko - správní

Dopady fiskální politiky EU na ekonomiku členských zemí  
Nikola Khorelová

Bakalářská práce  
2019

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní  
Akademický rok: 2018/2019

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Nikola Khorelová**  
Osobní číslo: **E16295**  
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa: Veřejná ekonomika**  
Název tématu: **Dopady fiskální politiky EU na ekonomiku členských zemí**  
Zadávací katedra: **Ústav ekonomických věd**

### Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Cílem práce je charakterizovat vývoj fiskální politiky EU v posledních letech, analyzovat opatření fiskální politiky v rámci vybraných členských států a prostřednictvím případové studie zhodnotit dopady vybraných opatření na socioekonomický rozvoj zvoleného státu.

Osnova:

- Charakteristika přístupu EU k fiskální politice.
- Charakteristika fiskální politiky ve vybraných členských zemích EU.
- Analýza a komparace vybraných opatření fiskální politiky ve zkoumaných zemích.
- Zhodnocení dopadů zkoumaných opatření a posouzení možných dopadů v případě situace ČR.

Rozsah grafických prací: -  
Rozsah pracovní zprávy: cca 35 stran  
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

BACHANOVÁ, V. Fiskální politika v prostředí Evropské hospodářské a měnové unie. Praha: C.H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-526-8.

BALDWIN, E., WYPLOSZ, Ch. Ekonomie evropské integrace. Praha: Grada, 2013. ISBN 978-80-247-4568-8.


HAMERNÍKOVÁ, B. Veřejné finance: vybrané problémy. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-577-2.

KUBÁTOVÁ, K. Fiskální a měnová politika a jejich vliv na mezinárodní podnikání a konkurenceschopnost v zemích EU. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-493-0.


Vedoucí bakalářské práce:   
Ing. Lucie Sobotková, Ph.D.  
Ústav ekonomických věd

Datum zadání bakalářské práce: 3. září 2018

Termín odevzdání bakalářské práce: 30. dubna 2019

  
doc. Ing. Romana Provazníková, Ph.D.  
děkanka

L.S.

  
doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.  
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 3. září 2018

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 9/2012, bude práce zveřejněna v Univerzitní knihovně a prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 30. 4. 2019.

Nikola Khorelová

## **PODĚKOVÁNÍ**

Na tomto místě bych chtěla poděkovat svému vedoucímu práce Ing. Lucii Sobotkové, PhD., za odborné vedení, čas, cenné rady, poskytnuté materiály a možnost osobních konzultací, které mi pomohly při zpracování bakalářské práce.

## **ANOTACE**

*Tato bakalářská práce se zabývá zhodnocením možných dopadů v případě potencionálního zadlužení České republiky v oblasti fiskální politiky na základě uzákoněné dluhové brzdy v roce 2017. Jednotlivá opatření fiskální politiky jsou zaváděna do právních úprav států k udržitelnosti zdravých veřejných financí. Možné dopady jsou stanoveny na základě porovnáním konstrukce a aplikace dluhové brzdy u jiných států s modelem dluhové brzdy v České republice.*

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

*fiskální politika, veřejné finance, dluhová brzda, Evropská unie, veřejný dluh, deficit*

## **TITLE**

Impacts of fiscal policy EU on the economy of members countries

## **ANNOTATION**

*The objective of this bachelor thesis deals with evaluation of possible impacts in case of potential debt of the Czech Republic in the area of fiscal policy on the basis of enacted debt brake in 2017. Individual fiscal policy measures are introduced into the legislation of states to sustainability of public finances. Possible impacts are determined by comparing model and application of the debt brake to other countries with the debt brake model in the Czech Republic.*

## **KEYWORDS**

*fiscal policy, public finance, debt brake, European union, public debt, deficit*

# OBSAH

Seznam obrázků .....	9
Seznam zkratek .....	10
Úvod .....	11
<b>1 ÚLOHA VEŘEJNÝCH FINANČÍ V EKONOMICE .....</b>	<b>12</b>
1.1 Pakt stability a růstu .....	13
1.2 První reforma Paktu stability a růstu .....	15
1.3 Balíček šesti legislativních aktů, Fiskální pakt a Balíček dvou nařízení .....	16
<b>2 CHARAKTERISTIKA PŘÍSTUPU EVROPSKÉ UNIE K FISKÁLNÍ POLITICE</b>	<b>18</b>
2.1 Efekty přelévání .....	19
2.2 Evropský semestr .....	21
<b>3 FISKÁLNÍ POLITIKA VE VYBRANÝCH ČLENSKÝCH ZEMÍCH.....</b>	<b>23</b>
3.1 Německo .....	23
3.2 Francie .....	25
3.3 Česká republika.....	27
<b>4 ANALÝZA A KOMPARACE VYBRANÝCH OPATŘENÍ FISKÁLNÍ POLITIKY</b>	<b>30</b>
<b>VE ZKOUMANÝCH ZEMÍCH .....</b>	<b>30</b>
4.1 Dluhová brzda v České republice .....	30
4.2 Kontrafaktuální analýza .....	33
4.2.1 Vybrané metody k analýze .....	34
4.2.2 Německo vs. Francie.....	36
4.3 Dluhová brzda v Německu .....	38
4.4 Posouzení dluhové brzdy v dalších státech.....	40
4.4.1 Polsko.....	40
4.4.2 Švýcarsko.....	41
4.4.3 Rakousko .....	43
4.4.4 Slovensko.....	44

<b>5</b>	<b>ZHODNOCENÍ DOPADŮ ZKOUMANÝCH OPATŘENÍ A POSOUZENÍ MOŽNÝCH DOPADŮ V PŘÍPADĚ ČESKÉ REPUBLIKY.....</b>	<b>46</b>
5.1	Porovnání české dluhové brzdy s jinými státy.....	46
5.2	Zhodnocení dopadů a možné problémové okruhy.....	48
	<b>Závěr .....</b>	<b>50</b>
	<b>Použitá literatura .....</b>	<b>52</b>
	<b>Přílohy .....</b>	<b>56</b>



## **SEZNAM OBRÁZKŮ**

Obrázek 1: Saldo veřejných financí v Německu mezi lety 2009 – 2018.....	24
Obrázek 2: Deficit veřejných financí ve Francii mezi lety 2009 – 2018 .....	26
Obrázek 3: Saldo veřejných financí k HDP v ČR mezi lety 2009 – 2018.....	28
Obrázek 4: Vývoj veřejného dluhu v Německu a ve Francii mezi lety 2002 – 2009 .....	36
Obrázek 5: Vývoj veřejného dluhu ve Francii a Německu mezi lety 2010 - 2018.....	37
Obrázek 6: Vývoj veřejného dluhu ve Švýcarsku mezi lety 1999 - 2017 .....	43
Obrázek 7: Vývoj veřejného dluhu na Slovensku mezi lety 2006 – 2018.....	45

## **SEZNAM ZKRATEK**

ČR	Česká republika
DPH	daň z přidané hodnoty
EU	Evropská unie
HDP	hrubý domácí produkt
PSR	Pakt stability a růstu

# ÚVOD

V posledních letech klade Evropská unie větší důraz na fiskální politiku, která je prováděna prostřednictvím jednotlivých členských států. Evropská unie se snaží členské státy koordinovat a usměrňovat, a proto vydala několik dokumentů. Na základě těchto dokumentů a vydávání individuálních doporučení Evropské unie konkrétním státům, zavádějí jednotlivé státy specifická opatření, které však můžou mít vliv i na ostatní státy.

Evropská unie upozorňuje na problém dlouhodobé udržitelnosti zdravých veřejných financí, přičemž udržitelnost souvisí s finanční rovnováhou mezi příjmy a závazky. Evropská unie doporučuje členským státům, aby se touto tematikou zabývaly. Rozsah změn vedoucích k udržitelnosti veřejných financí se však mezi jednotlivými členskými státy značně liší.

**Cílem práce je charakterizovat vývoj fiskální politiky EU v posledních letech, analyzovat opatření fiskální politiky v rámci vybraných členských států a prostřednictvím případové studie zhodnotit dopady vybraných opatření na socioekonomický rozvoj zvoleného státu.**

Práce je členěna do pěti kapitol. První kapitola je věnována důležitosti zdravých veřejných financí a základním dokumentům, které se fiskální politikou zabývají. Těmito dokumenty by se měly členské státy Evropské unie řídit a zavádět změny ve svých právních úpravách a udržovat tak zdravé veřejné finance. Následující kapitola je zaměřena na efekty přelévání a evropský semestr. Efekty přelévání mohou nastat v důsledku zavedení určitých opatření fiskální politiky daného státu. Preventivní ochranou v oblasti přelévacích efektů je právě evropský semestr, který zajišťuje koordinaci hospodářských a fiskálních politik. Ve třetí kapitole je popsána fiskální politika Německa, Francie a České republiky, přičemž je zde zobrazen vývoj veřejných financí u každé země. Čtvrtá kapitola je zaměřena na analýzu a komparaci opatření fiskální politiky, kterým je zvolena dluhová brzda. Česká republika toto opatření zavedla již v nedávné době a dosud ji neaplikovala, tudíž se nabízí otázka, zda bude toto opatření účinné při potencionálním zadlužení státu. Na tuto otázku lze odpovědět porovnáním jiných modelů dluhové brzdy, které byly zavedeny v ostatních státech. Model dluhové brzdy v ostatních státech bude popsán u Polska, Švýcarska, Rakouska a Slovenska. Poslední kapitola nabízí zhodnocení možných dopadů, které by nastaly v případě zadlužení České republiky, což bude získáno porovnáním konstrukce modelu dluhové brzdy s jinými modely dluhové brzdy.

# 1 ÚLOHA VEŘEJNÝCH FINANČÍ V EKONOMICE

Část národního hospodářství je zabezpečována veřejným sektorem, který je úzce spojován s veřejnými financemi. Zde dochází k prolínání dvou okruhů, tedy veřejného sektoru a veřejných financí. Jedná se o prolínání otázek veřejného financování s otázkami ekonomické úlohy státu. Úkolem veřejného sektoru je zabezpečit produkci kvalitních veřejných statků, což se děje pomocí veřejných financí. Podle Hamerníkové (2017, s. 15) lze termín veřejné finance označit jako: „*finanční vztahy a operace mezi státem na straně jedné a mezi všemi ekonomickými subjekty v národním hospodářství na straně druhé.*“ Důvodem těchto finančních vztahů a operací je snaha získat peněžní prostředky k poskytování veřejných statků a služeb v oblasti zdravotnictví, školství, sociální péče, dopravy, k zabezpečení obrany státu, k poskytování sociálních dávek, transferů, dotací a podobně. Tyto finanční vztahy a operace fungují na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Princip nenávratnosti tkví v tom, že peněžní prostředky nejsou nijak propláceny a plátce nemá žádný nárok na vrácení či plnění jakékoliv protislužby. Dalším znakem veřejných financí je princip neekvivalence, který znamená, že poplatníkovi neplyne hodnota například veřejných služeb ve stejné výši jako je hodnota samotné daně. Třetím znakem veřejných financí je princip nedobrovolnosti, neboť tyto finanční vztahy a operace jsou podloženy legislativou daného státu (Peková, 2008, s. 69).

Veřejné finance jsou hlavním nástrojem hospodářské politiky a vláda je pomocí nich schopna ovlivnit ekonomiku dané země. Stát by se měl snažit o co nejlepší stavy ekonomických ukazatelů veřejných financí, které je schopen ovlivnit. Mezi základní ekonomické ukazatele veřejných financí lze řadit veřejné saldo či veřejný dluh. Pokud stát vykazuje dobré výsledky ekonomických ukazatelů veřejných financí, dosahuje zdravých veřejných financí. Zdravé veřejné finance jsou nezbytnou podmínkou pro hospodářský růst, respektive růst hrubého domácího produktu. Hospodářský růst ekonomiky zajišťuje dlouhodobý trend, ve kterém může stát například zvyšovat své úspory a investovat do různých oblastí, jako je vzdělání, věda, sociální dávky, doprava a zdravotnictví.

Pokud stát nedosáhne zdravých veřejných financí, vyskytnou se určité problémy a stát se jimi musí zabývat. V rámci Evropské unie se konkrétním státem začíná zabývat Evropská komise a začne problém řešit, aby daný stát opět dosáhl zdravých veřejných financí. Finanční problémy jednoho státu mohou mít vliv i na ostatní státy. V tomto případě může dojít k situaci, kdy se mezi jednotlivými státy budou přelévat peněžní prostředky. Jedním z problémů, které mohou nastat, pokud ve státě nejsou zdravé veřejné finance, je veřejný deficit, což je nesoulad mezi objemem veřejných výdajů a veřejných příjmů v daném roce. Veřejný deficit je

financován výpůjčkami zpravidla v podobě dluhopisů vlád, které jsou nakupovány domácími nebo zahraničními subjekty. Dalším z problémů, které mohou nastat, pokud ve státě nejsou zdravé veřejné finance, může být růst veřejného dluhu. Vlivem vysoké hodnoty veřejného dluhu vzniká větší počet mandatorních výdajů, které omezují prostor pro aktivní fiskální politiku nebo nedostatečné množství prostředků na investování. Dalším faktorem může být vytěsňování soukromých investic, jelikož banky či další věřitelé raději půjčí veřejnému sektoru. Peněžní prostředky pak chybí při úvěrování firem a živnostníků, snižuje se investiční aktivita a zvyšuje se míra nezaměstnanosti.

Proto, aby se státy nedostaly do těchto problémů a udržovaly zdravé veřejné finance, je potřeba udržovat fiskální politiku v určitých mezích. Evropská unie vytvořila několik dokumentů k udržování veřejných financí a fiskální politiky pro členské státy Evropské unie. Základní ekonomické ukazatele veřejných financí definuje Maastrichtská smlouva a dále Pakt stability a růstu a jeho další reformy. Cílem systému fiskální politiky Evropské unie je vybudovat pevný a účinný rámec pro koordinaci fiskálních politik jednotlivých států.

Každý stát Evropské unie podepsal svým vstupem Maastrichtskou smlouvu a zavázal se někdy v budoucnu přijmout euro. K tomu, aby stát přijmul euro, musí dosáhnout jisté úrovně, tzv. udržitelné konvergence. Tento stupeň konvergence je hodnocen dle měnových a fiskálních kritérií. Národní a společná evropská fiskální a měnová politika mají významný vliv na podnikání včetně jeho mezinárodního charakteru (Kubátová, 2013). Mezi kritéria měnové politiky spadá inflace, dlouhodobé úrokové sazby a kurzová stabilita. Mezi kritéria fiskální politiky spadají dvě oblasti, které jsou spojeny s veřejnými financemi. Jedná se o veřejný deficit a veřejný dluh. Podle kritéria veřejného deficitu nesmí stát překročit 3 % v poměru k HDP. Druhé fiskální kritérium stanovuje maximální úroveň veřejného dluhu, která by neměla překročit hodnotu 60 % v poměru k HDP.

## **1.1 Pakt stability a růstu**

Na Maastrichtskou smlouvu navázal ohledně fiskálních pravidel Pakt stability a růstu, jenž byl přijat v roce 1997 v Amsterdamu. Pakt stability a růstu je oproti Maastrichtské smlouvě závazný nejen pro členské státy Evropské hospodářské měnové unie, ale pro všechny členy EU. Pakt stability a růstu vymezuje proceduru dohledu nad fiskální disciplínou, určuje sankce za její porušení, měl by nutit členské státy udržovat zdravé veřejné finance a usilovat o koordinaci

fiskálních politik jednotlivých států Evropské unie. Pakt stability a růstu zahrnuje preventivní a nápravné opatření pro zlepšení fiskální disciplíny definované v Maastrichtské smlouvě.

Účelem preventivní složky je zajistit zdravé veřejné finance. V rámci preventivního opatření má každý stát Evropské unie povinnost vytvářet střednědobý rozpočtový výhled a stabilizační nebo konvergenční program, aby předešel vzniku nadměrných referenčních hodnot. Stabilizační program předkládá stát v případě eurozóny a konvergenční program předloží nečlenský stát eurozóny. Programy obsahují základní fiskální údaje a nejvýznamnější připravovaná opatření, které vláda využije k upravení veřejných financí. Evropská komise a Rada Evropské unie sledují, zda státy provádějí opatření podle již předložených konvergenčních a stabilizačních programů. Pokud se vyskytnou určité odchylky od postupu střednědobého rozpočtového výhledu dané země a členský stát nepřijme příslušná opatření k nápravě doporučené od Evropské komise, uvalí se na stát sankce v podobě úročeného vkladu ve výši 0,2 % HDP z předešlého roku.

Nápravné opatření by mělo sloužit ke snížení nadměrného deficitu či dluhu. Zde je uplatňován specifický postup Evropské unie, který se uskuteční, pokud stát přesáhne hranici veřejného deficitu. Rámec Evropské unie pro fiskální politiku (EP, 2018) stanoví, že nápravné opatření se uplatní v závislosti na schodkovém nebo dluhovém kritériu:

- schodkové kritérium: schodek veřejných financí se považuje za nadměrný v tom případě, pokud je jeho hodnota větší než 3 % HDP,
- dluhové kritérium: schodek veřejných financí je nadměrný, pokud je dluh vyšší než 60 % HDP a zároveň nebylo za poslední tři roky dosaženo cíle meziročního snížení dluhu alespoň o 1/20 objemu dluhu převyšující hraniční hodnotu 60 % HDP.

Při porušení schodkového či dluhového kritéria připraví Evropská komise zprávu o celkovém posouzení pro zahájení procedury při nadměrném schodku. Hodnocení, zda se jedná o nadměrný schodek, by mělo být provedeno pomocí relevantních faktorů, které mohou mít dopad na deficit či dluh. „*Pokud se Evropská komise domnívá, že se jedná o nadměrný schodek, nebo že by se mohlo jednat o nadměrný schodek, zašle členskému státu doporučení. Doporučení by mělo obsahovat i časový rámec pro napravení chyb a roční cíl, kterého by mělo být dosaženo.*“ (Cavallo, 2018, s. 21). V případě nadměrného schodku jsou země zavázány dosáhnout ročních minimálních fiskálních náprav nejméně o 0,5 % HDP. Pokud členský stát, jehož se nápravná opatření týkají, ne vynaloží dostatečné úsilí k provedení

účinných opatření, Evropská unie dále pokračuje v procesu. Avšak pokud je nadměrný schodek opraven, procedura nadměrného deficitu je ukončena. Postup při nadměrném schodku rovněž počítá se sankcemi v případě nepodřízení se rozhodnutí Rady EU. Pro členské státy eurozóny je sankce udělena ve formě pokuty, která se skládá z fixní složky 0,2 % HDP a ze složky proměnlivé. Obě složky dohromady mohou činit nejvýše 0,5 % HDP. V době evropské finanční krize v roce 2011, patřilo 24 zemí EU pod skupinu států s nadměrným schodkem. V roce 2019 se zatím jedná pouze o Španělsko, které je monitorováno z hlediska nadměrného schodku veřejných financí.

Pakt stability a růstu byl od počátku podroben řadě kritik. Paktu byl vyčítán nedostatek flexibility, asymetričnost a málo prostoru pro stabilizaci. Upozorňováno bylo na skutečnost, že nezohledňuje konkrétní situaci každého členského státu, jelikož pravidlo pro rozpočtové deficity nebylo ideální pro všechny země.

## **1.2 První reforma Paktu stability a růstu**

V roce 2005 prošel Pakt stability a růstu reformou, která byla přijata pod kompromisem členských států. Základní podmínka o nepřekročení hranice 3 % a 60 % v poměru k HDP u ukazatelů veřejných financí zůstala. Dokument doplnil PSR o výjimečné případy při překročení hraničních hodnot. Mezi tyto výjimky lze zařadit použití veřejných financí na strukturální reformy za účelem vylepšení veřejných financí, investice do vzdělání, inovací, vývoje a boji proti nezaměstnanosti, snižování zadlužení a další. Mění se také termín nutný na nápravu nadměrného deficitu. Země, u kterých je označen deficit jako nadměrný, má místo čtyř měsíců šest měsíců na sjednání nápravy. Další změna se týká tvorby střednědobého rozpočtového výhledu členských států. Evropská komise bude brát větší ohled na situaci, ve které se konkrétní země nachází. Na stát, který je velmi zadlužen, budou kladeny přísnější požadavky a bude se vyžadovat, aby dosáhl minimálně vyrovnaného rozpočtu. Podle Bachanové (2014, s. 49) je reforma paktu mnohem více flexibilnější, jelikož vytvořila místo k provádění potřebných reforem veřejných financí a při posuzování deficitu zohledňuje konkrétní situaci v jednotlivých zemích. Negativní stránkou této reformy je fakt, že do důvodů, kdy stát může mít nadměrný veřejný schodek může spadat téměř vše. Později vznikly další dokumenty upravující fiskální pravidla členských států EU.

### 1.3 Balíček šesti legislativních aktů, Fiskální pakt a Balíček dvou nařízení

Vysoká zadluženost zemí eurozóny v době finanční krize zapříčinila vznik dalších reforem. Mezi další reformy, jež vznikly v souvislosti s Paktem stability a růstu, lze zařadit Balíček šesti legislativních aktů, Fiskální pakt a Balíček dvou nařízení.

Koncem roku 2011 byl přijat **Balíček šesti legislativních aktů**. Hlavní cíl tohoto dokumentu je předejít vzniku nerovnovážných stavů s cílem podpořit stabilitu Evropské unie. Reforma realizovaná prostřednictvím tohoto balíčku přinesla zpřísnění preventivní i nápravné složky Paktu stability a růstu a učinila jej více transparentní. Došlo ke zpřísnění systému sankcí za porušení pravidel.

V roce 2012 vstoupil v platnost **Fiskální pakt** neboli Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, což znamenalo další zpřísnění fiskálních pravidel členů eurozóny. Dokument byl podepsán všemi členskými státy s výjimkou Velké Británie a České republiky. Velká Británie doposud Fiskální pakt nepodepsala. Oproti tomu Česká republika se zavázala plnit tyto závazky v roce 2018. Cílem Fiskálního paktu je podpořit fiskální kázeň členských zemí EU, posílit koordinaci hospodářských politik, zlepšit správu eurozóny, a podpořit dosažení cílů Evropské unie. Dokument sice podepsaly téměř všechny země Evropské unie, avšak Fiskální pakt je závazný pouze pro členské státy eurozóny. Pro ostatní členské země EU, jež smlouvu podepsaly, jsou pravidla platná po vstupu do eurozóny nebo v případě dobrovolného převzetí závazku (Bachanová, 2014, s. 51). Fiskální pakt zavádí do předpisů států pravidlo vyrovnaného rozpočtu. Dokument požaduje nižší limit pro strukturální schodek, který nesmí přesáhnout 0,5 % HDP, je-li veřejný dluh nižší než 60 % HDP. Tento nižší limit je stanoven ve výši 1 % HDP a označuje se tzv. dluhová brzda. Mezi další opatření patří automatické použití opravného mechanismu a zpřísněná pravidla pro země, vůči nimž se uplatňuje postup příšnadměrném schodku.

V roce 2013 byl Pakt stability a růstu doplněn o další **Balíček dvou nařízení**, jejichž cílem je ještě více posílit správu ekonomických záležitostí v eurozóně. Rámec EU pro fiskální politiku (EP, 2018) uvádí tyto dvě nařízení:

- nařízení (EU) č. 472/2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi,



- nařízení (EU) č. 473/2013 o společných ustanoveních pro sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajištění nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně.

První nařízení se týká členských států, které mají problém s finanční stabilitou nebo přijímají finanční pomoc. Takový členský stát přijde pod zvýšený dohled Evropské unie. Cílem tohoto nařízení je dohled na státy, které tuto pomoc dostávají a zvýšení transparentnosti finanční pomoci. Je zde kladen důraz na opatření, která jsou přijata vedoucí k finanční stabilitě. Evropská unie by tak měla získat určitou kontrolu nad kroky států a předcházet negativním vlivům spadající na ostatní členy EU.

Podle druhého nařízení musí členské státy EU předložit své rozpočtové plány Evropské komisi. Ta plán posoudí a má možnost jej vrátit zpátky s připomínkami k přepracování. Toto nařízení dále stanovuje existenci nezávislých institucí, které budou rozpočtové plány sledovat na národní úrovni.

## 2 CHARAKTERISTIKA PŘÍSTUPU EVROPSKÉ UNIE K FISKÁLNÍ POLITICE

Evropská unie vytyčila určité meze fiskální politiky pomocí zmíněných dokumentů. Jednotlivé státy by se podle těchto dokumentů měly řídit, jelikož na rozdíl od měnové politiky zůstává fiskální politika plně v kompetenci daného státu. Evropská unie se snaží jednotlivé fiskální politiky členských států EU koordinovat a usměrňovat. Fiskální politika je úzce spojována s rozpočtovou politikou, ale jsou zde patrné rozdíly. I přesto, že někteří autoři tyto pojmy považují za synonyma, zde budou považovány za rozdílné termíny.

Pojem fiskální je pojem užší, a vztahuje se spíše ke státnímu rozpočtu jako takovému, k jeho konstrukci, navrhování a schvalování. Peková (2008, s. 431) charakterizuje fiskální politiku jako „*záměrnou činnost státu reprezentovaného vládou využívající zejména státního rozpočtu k regulaci peněžních vztahů mezi státem a ostatními ekonomickými subjekty s cílem stabilizovat makroekonomický vývoj.*“. Hlavním cílem fiskální politiky je dosažení optimální úrovně a stabilizace makroekonomických agregátů, primárně míry zaměstnanosti a hrubého domácího produktu. Fiskální politika je součástí makroekonomické hospodářské politiky. Hospodářská politika využívá prostředky a pravomoci k dosahování předem určených ekonomických cílů, které jsou formulovány s ohledem na aktuální hospodářsko-politický vývoj a společenské požadavky. Podstatou fiskální politiky je makroekonomicky motivované využití systému veřejných financí. Důležitou roli zde hraje vývoj veřejných financí. Doprovází-li růst deficitu měkká měnová politika, budou expanzivní účinky fiskálního deficitu větší a deficit veřejných financí bude kryt růstem dluhu. Naopak, bude-li měnová politika tvrdá, nárůst dluhu vyvolá zvýšení úrokových sazeb, což bude restriktivně působit na tržní transakce. Tím dojde ke snížení tempa ekonomického růstu, nižšímu výběru daní a růstu nezaměstnanosti. (Pospíšil, 2013, s. 26). V rámci fiskální politiky se uplatňuje zásada subsidiarity. Jde o to, aby v rámci rozhodování o veřejných financích byla přijímána opatření se znalostí potřeb občanů, a tudíž na úrovni k nim nejbližší. (Hamerníková, 2017, s. 36)

Naopak pojem rozpočtový je pojem širší a zahrnuje všechny části veřejných rozpočtů. Jak uvádí Lajtkepová (2007, s. 71): „*rozpočtová politika vyjadřuje logiku veřejných financí v jejich tradičním a finančním pojetí, prioritou je alokační a redistribuční funkce veřejných financí.*“ Zde je rozdíl mezi fiskální a rozpočtovou politikou, jelikož fiskální politika se primárně soustředí na stabilizační funkci veřejných financí. Cílem rozpočtové politiky je zajištění dostatečného objemu veřejných zdrojů v rozpočtu na financování produkce veřejných statků, na kompenzaci externalit a na redistribuci důchodů. Rozpočtová politika je prioritně

zaměřena na dosažení vyrovnaného rozpočtu. V rámci EU je rozpočet odvozen od národních veřejných financí a má svou autonomní působnost. Zde je důležitá vzájemná působnost mezi rozpočty členských států EU, což souvisí s koordinací fiskální politiky jednotlivých států EU. Nutnost koordinace fiskální politiky Evropské unie vyvolává existenci přelévacích efektů.

## 2.1 Efekty přelévání

Efekty přelévání jsou přesuny peněžních prostředků, kde opatření fiskální politiky přijatá jednou zemí se může přelévat do ostatních zemí. Efekty přelévání můžou vlivem finančních obtíží způsobených neudržitelnými veřejnými financemi v jednom státě jiný stát poškodit nebo mu naopak pomoci. Zde je důležité rozhodování států, jaká opatření přijmou, a zároveň, že její politická opatření podléhají vlivu rozhodnutí přijatých v jiné zemi. Mezi kanály, které zprostředkovávají efekty přelévání, patří příjmy a výdaje, inflace, náklady na vypůjčení peněz nebo finanční potíže. Důsledkem efektu přelévání jsou externality, které nastávají, pokud nějaká země EU podnikne akci, která má na jinou zemi vliv a původce externality za ní nemusí platit (Peková, 2008, s. 46).

Zde je rozdílné, zda se jedná o státy eurozóny či nikoliv. Mezi státy eurozóny probíhá hlubší ekonomická integrace, tudíž je zde větší koordinace fiskální politiky. Nevýhodou je, že koordinace přináší i omezující dohody, kdo co může kdy dělat. Takové dohody znamenají omezení suverenity států v případě, že nástroje fiskální politiky nabývají větší důležitosti. Otázkou je, zda je u členů eurozóny větší účinnost efektu přelévání, kdy určitá omezení suverenity jsou potřebná a oprávněná. Jak uvádí Baldwin a Wyplosz (2015, s. 424) mezi hlavní efekty přelévání patří:

- cyklické příjmy,
- náklady vyvolané zadlužením,
- efekty přelévání z neudržitelného deficitu.

Efekty přelévání cyklických příjmů jsou přenášeny prostřednictvím exportu a importu. Pokud například Německo vstoupí do fáze expanze, je potřeba dovážet víc statků z okolních států. Pro tyto státy znamená expanze v německé ekonomice více exportu, a tedy více příjmů, což znamená, že expanze se přenáší přes hranice a jejich hospodářské cykly jsou synchronizované. V tomto případě jsou všechny okolní státy členy eurozóny. Efekty přelévání jsou zde mnohem větší, protože země navzájem obchodují a sdílení stejné měny posiluje

přelévání příjmů. Pokud zde nebude koordinována fiskální politika a dva členové eurozóny se nacházející v recesi, bude zde problém. V tomto případě bude každá vláda chtít přijmout expanzivní fiskální politiku a pokud bude ignorovat činnosti ostatních, jejich opatření můžou být navzájem příliš silné. Naopak, pokud se spoléhá na to, že druhá strana vyvine víc práce, nemuselo by to stačit na to, aby se státy dostaly z ekonomické recese.

Mezi další efekty přelévání patří náklady vyvolané zadlužením. Pokud vláda provádí fiskální expanzi, zvyšuje tím půjčky nebo snižuje úspory. Jakmile zvyšuje půjčky, stává se stát dlužníkem a velké deficity veřejných financí mohou mít vliv na úrokové sazby a vytlačit je do vysokých hodnot. V případě eurozóny je tomu tak, že deficit jedné velké země může způsobit zvýšení úrokové míry v eurozóně, jelikož sdílejí jednu společnou měnu a tím pádem i stejnou úrokovou sazbu. Vysoké úrokové míry omezují investice a mají vliv na dlouhodobý ekonomický růst.

Jiným efektem přelévání může být přesun peněžních prostředků vlivem nadměrného deficitu veřejných financí. V zájmu každé země je, aby se bránila nadměrnému deficitu. Fiskální disciplína nevyžaduje žádné speciální kolektivní opatření, pokud by tedy neexistovaly efekty přelévání. Pokud má stát velké finanční problémy, může vyvíjet tlak na centrální banku, aby zaplatila jeho deficit, což je tradiční cesta k inflaci (Baldwin a Wyplosz, 2008, s. 425). Pokud by Evropská centrální banka a národní centrální banky vyšly v tomto případě státům vstříc, došlo by v eurozóně ke zvýšení inflace. Toto je ošetřeno v Maastrichtské smlouvě, která Evropské centrální bance a národním centrálním bankám zakazuje poskytovat podporu. Velký veřejný dluh v jednom státě může ohrozit mezinárodní finanční trhy a mohlo by to mít dopad na celou eurozónu, respektive oslabení eura. Pokud vláda vytvoří tak velký dluh, že ho není schopna splácet, dochází k okamžitému odlivu kapitálu, kolapsu měnového kurzu a trhu s cennými papíry, což souvisí s nárůstem míry nezaměstnanosti a recesí v ekonomice. Zde je rozdíl, pokud je stát součástí eurozóny či nikoliv. Pokud je země členem eurozóny, společný měnový kurz odráží tržní reakci a efekt přelévání může pomoci trhu s cennými papíry zasáhnout celou eurozónu. Navíc může natolik ohrozit ostatní státy eurozóny, že země eurozóny budou chtít pomoci vládě, která je blízko k bankrotu.

Podstata efektů přelévání je významná hlavně při nadměrném deficitu, který poukazuje směrem k velkým finančním potížím daného státu. Výsledkem dlouho naakumulovaného veřejného dluhu může být platební neschopnost, a proto je nutnost preventivních opatření, jako je například evropský semestr.

## 2.2 Evropský semestr

Součástí evropského semestru je předložení a posouzení stabilizačních a konvergenčních programů. Tento cyklus koordinace hospodářských a fiskálních politik je součástí rámce pro správu ekonomických záležitostí Evropské unie. Evropský semestr byl zaveden v roce 2010 a je zaměřen na období prvních šesti měsíců každého roku. Během tohoto procesu uvádějí členské státy své rozpočtové a hospodářské politiky do souladu s cíli a pravidly dohodnutými v rámci Evropské unie. Smyslem evropského semestru (EC, 2010) je: *„zajistit dobrý stav veřejných financí, respektive zamezit nadměrnému schodku, podpořit strukturální reformy zaměřené na větší růst a vyšší zaměstnanost, podporovat příliv investic a zabránit vzniku nadměrné makroekonomické nerovnováhy v EU.“* Každoročně provádí Evropská komise podrobnou analýzu rozpočtových plánů, makroekonomických a strukturálních reforem. Podle této analýzy Evropská komise poskytuje na příštích 12 – 18 měsíců individuální doporučení jednotlivým členským státům Evropské unie. Poté jsou návrhy Evropské komise formálně schvalovány a přijaty Radou EU. Mezi tematické přehledy, na které se Evropský semestr zaměřuje, patří fiskální stabilita, veřejná správa, trh práce a kvalifikace, sociální ochrana a soudržnost, zelená ekonomika, finanční stabilita a podnikatelské prostředí. Tyto tematické přehledy obsahují informace o hlavních oblastech politiky evropského semestru v jednotlivých zemích Evropské unie. V rámci jednotlivých tematických přehledů jsou řešeny hospodářské a sociální problémy, vhodná opatření k řešení těchto problémů a konkrétní příklady osvědčených postupů.

Oblast fiskální stabilita se snaží prostřednictvím veřejných výdajů zmírňovat cyklické výkyvy hospodářské aktivity a v případě potřeby poskytovat podporu při zmírňování krize. Mezi konkrétní témata fiskální stability, která byla vydána mezi lety 2016 – 2017, lze zahrnout přiměřenost a udržitelnost důchodů, omezení agresivního daňového plánování, systémy zdravotní péče, vnitrostátní správa fiskálních záležitostí a udržitelnost veřejných financí.

Tematický přehled vnitrostátní správa fiskálních záležitostí obsahuje soubor pravidel, postupů, mechanismů a institucí pro rozpočtovou politiku, který je zaveden v každém z dvaceti osmi členských států EU. Vnitrostátní fiskální rámec dle evropského semestru (EC, 2017) obsahuje pět prvků:

- rozpočtové statistiky, které poskytují informace o vývoji rozpočtu a jež jsou zásadní pro rozpočtovou analýzu a prognózu na všech úrovních veřejné správy,
- numerická fiskální pravidla, která určují hodnoty ukazatele veřejných financí,

- víceleté rozpočtové rámce, které stanoví strategický rozpočtový plán na více než jeden rok,
- nezávislé vnitrostátní fiskální instituce, které nezávisle na vládě posuzují kvalitu rozpočtování za podmínek transparentnosti,
- rozpočtové postupy, které stanoví metodu vypracování prognóz, mechanismy koordinace a jiné postupy.

Cílem vnitrostátního fiskálního rámce je primárně dosáhnout zdravých rozpočtových stavů u států EU. Dalším předpokladem je předejít deficitu veřejných financí, omezit cykličnost tvorby rozpočtové politiky a zvýšit účinnost veřejných výdajů díky zvýšení transparentnosti a snazšímu určování možnosti přerozdělení zdrojů.

Oblast udržitelnost veřejných financí je úzce spojena s fiskální udržitelností a v evropském semestru (EC, 2017) je charakterizována jako: *„schopnost vlády zachovat v dlouhodobém horizontu své současné výdajové, daňové a jiné související politiky, aniž by byla ohrožena její solventnost nebo aniž by došlo k neplnění některých jejích závazků či příslibených výdajů.“* V této části jsou problémy, týkající se fiskální udržitelnosti, rozděleny do tří skupin:

- krátkodobé fiskální problémy,
- střednědobé fiskální problémy,
- dlouhodobé fiskální problémy.

Krátkodobé fiskální problémy obsahují fiskální napětí a včasné upozornění na rizika v období jednoho roku. Střednědobé fiskální problémy vykazují počáteční fiskální úsilí, které je zapotřebí k dosažení dluhu v poměru k HDP, včetně případných dodatečných výdajů, jako jsou například náklady spojené se stárnutím obyvatelstva. Dlouhodobé fiskální problémy udávají počáteční a trvalou fiskální korekci, která je potřeba ke stabilizaci poměru dluhu k HDP po neurčitou dobu.

Provádění fiskální politiky spadá do pravomoci členských států EU. Země EU se zavázaly provádět řádné fiskální politiky a koordinovat své vnitrostátní politiky v souladu s pravidly v Paktu stability a růstu. Následující kapitola popisuje fiskální politiky vybraných zemí Evropské unie.

### **3 FISKÁLNÍ POLITIKA VE VYBRANÝCH ČLENSKÝCH ZEMÍCH**

Nutnost koordinace fiskálních politik byla vyvolána rozdílnými opatřeními, která využívají státy na svou fiskální politiku. Na fiskální politiku státu je pohlíženo jinak, pokud se nachází v eurozóně. V roce 2019 tvoří devatenáct států eurozónu a zbylých sedm zemí ještě euro nepřijalo. Pro podrobnější popis byly vybrány dva státy eurozóny, které mají podobné ekonomiky, a to Německo a Francie. Dále bude popsána fiskální politika České republiky, jakožto nečlen eurozóny. Francie a Německo patří mezi zakládající státy Evropské unie. Oproti tomu Česká republika vstoupila do Evropské unie až o několik let později, v roce 2004. Pro interpretaci vývoje veřejných financí je zobrazena časová řada schodku veřejných financí od roku 2009, tedy od hospodářské krize až po rok 2018, což je poslední rok, kdy jsou poskytnuta data Eurostatu.

#### **3.1 Německo**

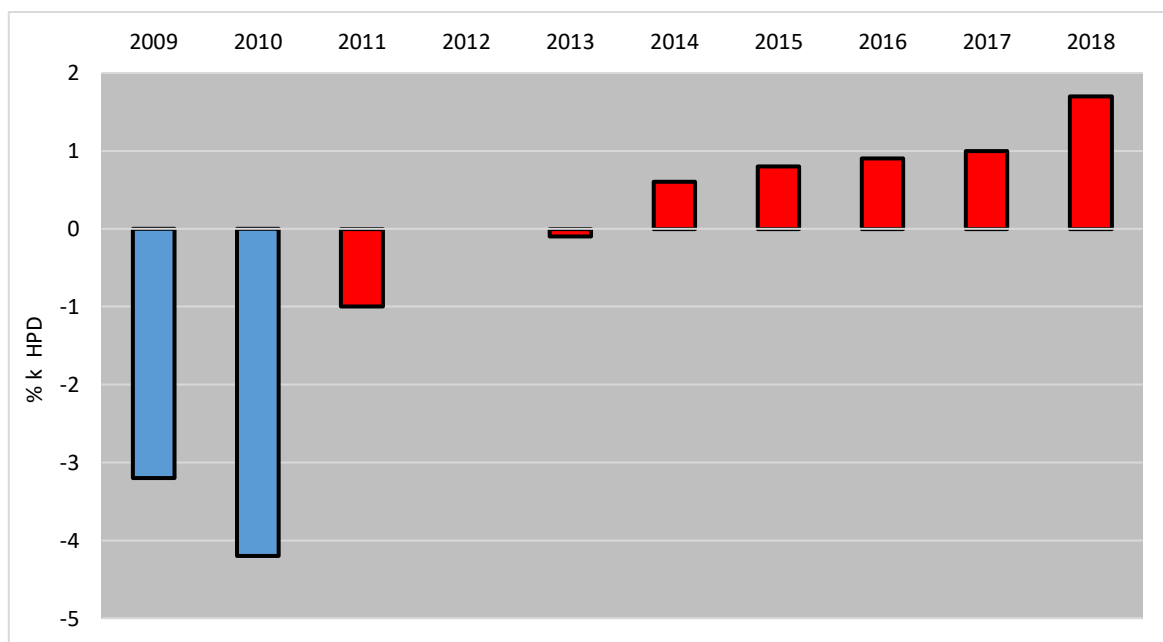
Spolková republika Německo je středoevropský stát, který je rozdělen na šestnáct spolkových zemí. Rozloha státu je 357 386 km<sup>2</sup> a počet obyvatel 81 197 537, který je největší v celé Evropě. Německo je federativní parlamentní republikou s prezidentem Frank-Walter Steinmeierem. Stát vznikl v roce 1990 po znovusjednocení Německa. Německo je jedním ze zakládajících států Evropské unie v roce 1958 a k eurozóně přistoupilo v roce 1999. Do této doby byla národní měnou německá marka.

Po znovusjednocení v roce 1990 došlo v Německu k hospodářskému poklesu, jelikož bylo nutné investovat velké sumy na rozvoj průmyslu a měst. O několik let poté začala ekonomika stagnovat, což se dělo až do roku 2000, kdy přišel hospodářský pokles. Tento pokles byl zapříčiněn z důvodu zavedení eura. Po zrušení národní měny, státy, které zavedly euro, zaznamenaly větší pokles ekonomiky než státy, které euro nepřijaly. Pokles německé ekonomiky se dostal až do recese v roce 2003. V této době porušilo Německo kritérium deficitu veřejných financí a překročilo hranici 3 % v poměru k HDP, tudíž mělo být sankcionováno. V rámci překročení této hranice se měl stát dostat do procedury pro nadměrný deficit veřejných financí. Avšak Německo v této chvíli přislíbilo, že schodek veřejných financí sníží, a proto EU nevydalo varování ohledně procedury pro nadměrný schodek. Německo svůj deficit nesnížilo a dostalo se na hodnotu 3,8 % v poměru k HDP. Vláda tento nadměrný schodek omlouvala nepředvídatelnými povodněmi ve východním Německu (Baldwin a Wyplosz, 2008, s. 432).

Německo, jako ekonomicky silná země, při navrhování PSR, a tedy i sankcí za její porušování, se stalo druhou zemí, jež byla součástí procedury nadměrného schodku veřejných financí. Jako první porušilo schodkové kritériu Portugalsko, které dostalo varování od Evropské komise, aby splnilo doporučení opatření ke snížení schodku veřejných financí. Portugalsko, oproti Německu, schodek veřejných financí snížilo a dostalo se tak pod hraniční hodnotu. Německo ale nespĺnilo doporučená opatření, tudíž se mu nepodařilo snížit nadměrný schodek. Evropská komise tak připravila specifické kroky k nápravě situace v Německu, ale tento návrh na zasedání Rady EU neprošel díky podpoře v hlasování od Velké Británie, Francie a Itálie. Zhruba ve stejné době se do podobných problémů dostala Francie. Německo s Francií unikly trestům, které měly následovat za porušení PSR, jelikož jim byl dán odklad na proceduru nadměrného deficitu. Toto jednání se nelíbilo ostatním členům v Evropské unii, a proto proběhla již zmíněná první reforma Paktu stability a růstu.

V dalších letech německá ekonomika rostla, což trvalo do roku 2009, kdy stát zasáhla hospodářská krize. Hospodářská krize se konala mezi lety 2008 – 2014 a ve většině případech byla zapříčiněna nezodpovědnou fiskální politikou. Německo se dostalo do finančních potíží a stalo se součástí procedury pro nadměrný deficit, který trval od roku 2009 do roku 2012. V roce 2009 Německo zavedlo numerické fiskální rozpočtové pravidlo, tzv. dluhovou brzdu. Vývoj schodku veřejných financí v poměru k HDP v Německu od roku 2009 do roku 2018 je zobrazen na Obrázku 1.

**Obrázek 1: Saldo veřejných financí v Německu mezi lety 2009 – 2018**



Zdroj: Eurostat.



Evropská unie vyzvala Německo, aby nadměrný schodek snížila nejpozději do roku 2013. K dosažení tohoto cíle Evropská unie vyzvala k tomu, aby v období 2011 - 2013 byl každý rok snížen deficit nejméně o 0,5 % HDP. V roce 2010 Německo dosáhlo hodnoty deficitu veřejných financí 4,22 % k HDP a ihned rok poté deficit veřejných financí snížilo na 0,96 % k HDP, čímž byl dosažen schodek pro hraniční tříprocentní hodnotu, a navíc dva roky před stanovenou lhůtou. Výrazné zlepšení bylo zapříčiněno příznivými cyklickými podmínkami, úsilím o fiskální ustálení a postupným ukončováním ekonomických a stabilizačních opatření finančního sektoru (Council of EU, 2012). V této době také prudce klesla míra nezaměstnanosti, která byla nejnižší od roku 1992. Další rok schodek veřejných financí snížil a EU dospěla závěru, že Německo napravilo svůj nadměrný schodek, a proto ukončila proceduru v roce 2012. Jak je vidět z Obrázku 1, v další letech se Německo pohybovalo v přebytku a jeho hodnota se neustále zvyšuje díky dlouhotrvajícímu ekonomickému růstu, vysoké zaměstnanosti a nízkým výdajům vlády.

V roce 2018 vykázal stát přebytek veřejných financí 1,7 % v poměru k HDP, což je nejvyšší hodnota od roku 1990. Vzhledem k tomu, že je zde tak velký přebytek, má vláda možnost více utrácet a tím i pomáhat ostatním státům Evropské unie. Například pokud bude více investovat do infrastruktury, zajistila by tím zakázky pro firmy z Německa, ale i jiných států EU. Země má navíc přebytek u zahraničního obchodu, což kritizuje Mezinárodní měnový fond. Německo plánuje vyšší investice do obrany, což by snížilo jak přebytek veřejných financí, tak přebytek zahraničního obchodu. Díky vyrovnaným hodnotám veřejných financí se má stát v roce 2020 dostat pod 60 % veřejného dluhu, který teď má vyšší, než udávají Maastrichtská kritéria.

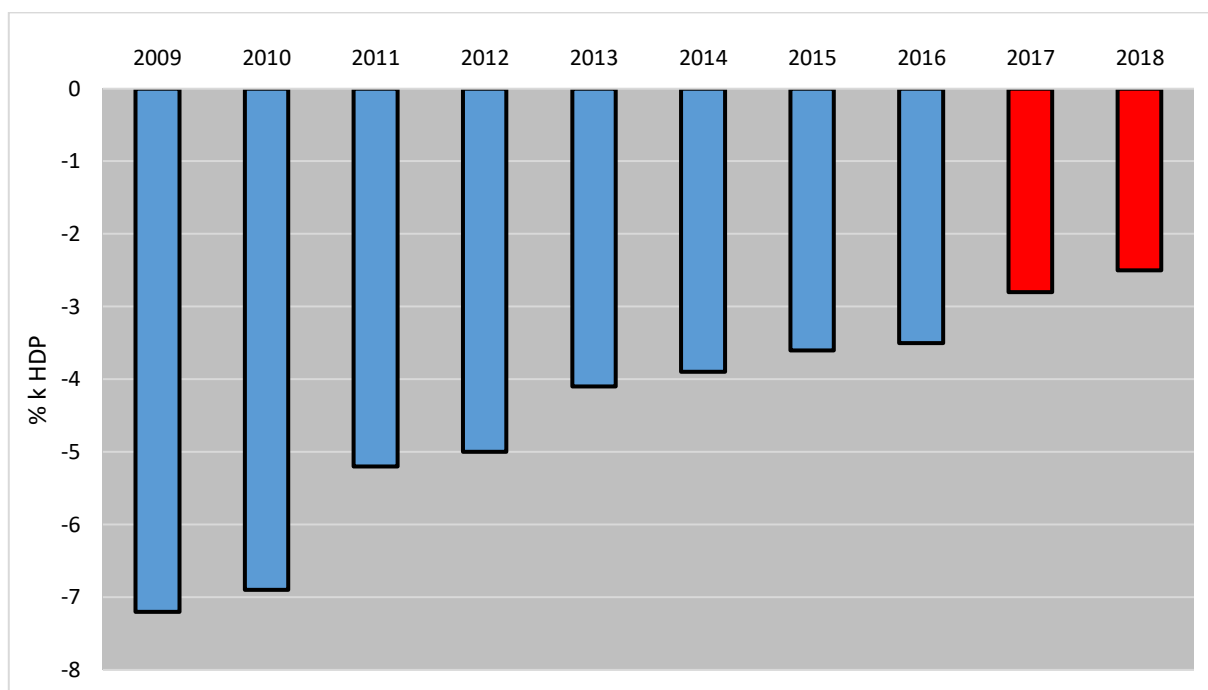
## **3.2 Francie**

Dalším státem, který je členem eurozóny, je Francie. Tento stát se nachází v západní části Evropy a jeho sousedními státy jsou Španělsko, Andorra, Belgie, Itálie, Lucembursko, Švýcarsko a Monako. Rozloha státu je 632 800 km<sup>2</sup>, což je největší rozloha členského státu v Evropské unii. Francie má 66 415 161 obyvatel, což je druhý nejpočetnější stát hned po Německu. Francie je poloprezidentskou republikou s prezidentem Emmanuelem Macronem. Moderní stát vznikl v roce 1958. Administrativně se stát skládá z osmnácti správních regionů, z toho třináct jich leží přímo v evropské části státu a pět jich leží v zámoří. Všechny správní části, nacházející se v zámoří jsou součástí Evropské unie. Ve Francii leží jedno ze tří oficiálních sídel evropských orgánů, město Štrasburk. Dalšími dvěma městy jsou Brusel a

Lucemburk. Francie přistoupilo k Evropské unii stejně jako Německo a patří mezi zakládající členy. K eurozóně se stát připojil v roce 1999, stejně jako Německo. Před zavedením eura, se platilo ve Francii frankem.

Francie stála při zrodu jak samotné Evropské unie, tak i při zakládání dokumentů, jako je například Pakt stability a růstu. Avšak v roce 2003 Francie porušila schodkové kritériu zanedlouho po Německu a dostalo se do stejné situace. Problémy byly zapříčiněny hlavně přechodem na jednotnou měnu euro. Francie tvrdila, že dosáhne hodnotu schodku veřejných financí pod referenční hodnotu, avšak Evropská komise tyto prognózy neviděla a v roce 2003 bylo vydáno výstražné doporučení Francii, aby přijala určitá opatření, která sníží deficit veřejných financí. Nicméně stejně jako Německo, Francie unikla trestům za porušení schodkového kritéria, přičemž byl vydán odklad na proceduru nadměrného deficitu. Nakonec se Francie stejně dostala do procedury nadměrného deficitu, což trvalo až do roku 2007. Zlepšení mezi těmito roky bylo dáno větší kontrolou nad veřejnými výdaji a větší kontrolovatelností ve zdravotnictví. V této době patřila francouzská ekonomika mezi státy s největším exportem. Vývoj veřejných financí ve Francii v poměru k HDP mezi lety 2009 až 2018 je zobrazen na Obrázku 2.

**Obrázek 2: Deficit veřejných financí ve Francii mezi lety 2009 – 2018**



Zdroj: Eurostat.

Jak je vidět na Obrázku 2, deficit státu mezi lety 2009 až 2010 byl vysoký, což bylo zapříčiněno hlavně hospodářskou krizí. Tím, že stát znovu vykazoval nadměrný deficit, dostal

se do procedury nadměrného schodku, což trvalo do roku 2018. V rámci procedury docházelo k postupnému snižování deficitu veřejných financí. Snižování bylo zapříčiněno záměrným opatřením, která využila vláda k ovlivnění schodku. Mezi tato opatření patří například růst daní, zejména DPH a daň z příjmů právnických osob (EC, 2018). V roce 2019 Francie nespadá do procedury pro nadměrný schodek, a udržuje si hodnotu deficitu veřejných financí pod 3 % v poměru k HDP.

### 3.3 Česká republika

Další zemí nacházející se v Evropské unii, která není součástí eurozóny, avšak musí se řídit již zmíněnými dokumenty a v budoucnu přijmout euro, je Česká republika. Česká republika leží ve střední Evropě a oproti předchozím státům nemá přístup k moři. Mezi okolními státy této republiky se řadí Německo, Rakousko, Slovensko a Polsko. Rozloha státu je 78 900 km<sup>2</sup> a počet obyvatel je 10 538 275. Česko je parlamentní republikou s hlavou státu Milošem Zemanem. Země vznikla v roce 1993 po rozdělení Československa na Českou republiku a Slovensko. Administrativně se stát člení na obce a kraje. Česká republika se připojila k Evropské unii v roce 2004 a dosud nepřijala jednotnou měnu euro, avšak zavázala se někdy v budoucnu tento závazek přijmout. Národní měnou České republiky je česká koruna.

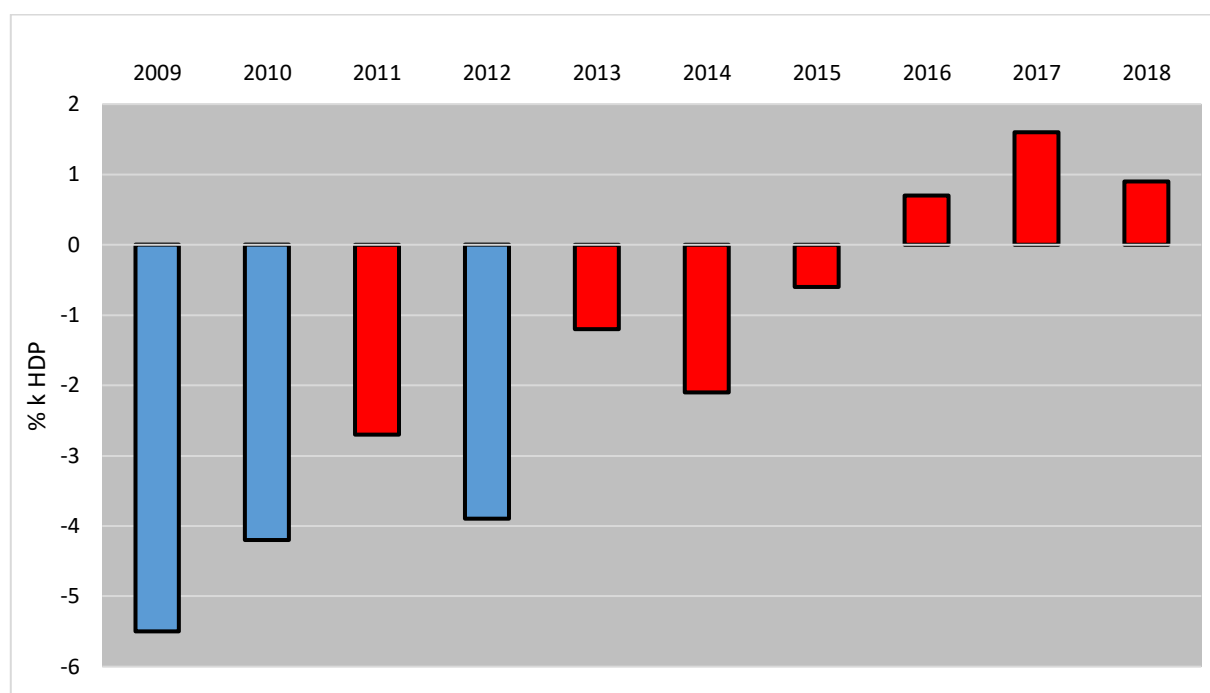
V roce 1993 proběhl ve státě ekonomický růst, který trval až do roku 1997. V tomto roce proběhla měnová krize, ke které došlo v důsledku probíhající vnější nerovnováhy, přičemž se snižovala inflace, a míra nezaměstnanosti měla hodnotu kolem 4 %. V roce 1999 nastala ekonomická recese, kdy se výrazně zvýšila míra nezaměstnanosti, která postupně rostla až na úroveň 10 % v roce 2003.

V roce 2004 se země stala součástí Evropské unie, přičemž se výrazně zvýšil export, zejména z Nizozemí, Německa, Rakouska a USA. K růstu HDP také přispěl průmysl, peněžnictví, obchod a doprava a telekomunikace. Již při vstupu do EU stát vykazoval nadměrný schodek veřejných financí, tudíž se dostal do procedury nadměrného schodku v roce 2004, který trval až do roku 2008. EU doporučila konkrétní opatření, aby stát zvýšil kvalitu rozpočtového plánování a zlepšil udržitelnost veřejných financí, zejména týkající se důchodových reforem a reforem ve zdravotnictví. Ekonomický růst se postupně zvyšoval a v roce 2007 byl deficit veřejných financí 1,6 % k HDP. Zlepšení bylo zapříčiněno hlavně omezením výdajů na zaměstnance ve veřejném sektoru. V roce 2008 byl deficit snížen na hodnotu 1,4 % v poměru HDP, což bylo dáno reformami na snížení sociálních výdajů a

reformami ve zdravotnictví (Komise evropských společenství, 2008). Na základě prognózy pro rok 2009 byla hodnota deficitu veřejných financí vypočítána pod 3 % k HDP, tudíž Evropská unie ukončila proceduru.

Mezi lety 2008 - 2009 nastala ekonomická recese a schodek veřejných financí se snížil o více než 5 % k HDP. Vše bylo zapříčiněno hospodářskou krizí, která postihla více států Evropské unie. Vývoj schodku veřejných financí v poměru k HDP v České republice mezi lety 2009 až 2018 zobrazuje Obrázek 3.

**Obrázek 3: Saldo veřejných financí k HDP v ČR mezi lety 2009 – 2018**



*Zdroj: Eurostat.*

Jak je vidět na Obrázku 3, hodnota deficitu veřejných financí v roce 2009 byla nadměrná, tudíž nastala procedura pro nadměrný schodek. Do roku 2011 došlo k postupnému snížení deficitu veřejných financí, jelikož vláda přijala individuální doporučení Evropské unie. EU požadovala zajištění snížení deficitu mezi lety 2010 - 2013 o 1 % k HDP. Proto vláda přijala návrh konsolidačního opatření na roky 2011 – 2013 (MFČR, 2010). Na rozdíl od roku 2010 je zde kladen důraz na výdajovou stranu rozpočtu. V prognóze pro rok 2014 Evropská unie zaznamenala veřejný deficit pod 3 % k HDP, tudíž proceduru ukončila.

V dalších letech ekonomika rostla, jelikož byla zvýšena oblast investiční aktivity a byly zaznamenány nízké výnosy státních dluhopisů v roce 2016. O rok později byla důvodem růstu ekonomiky domácí poptávka podpořená vysokými kladnými saldy zahraničního obchodu.

Od roku 2017 platí v zemi zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, který upravuje pravidla sektoru veřejných institucí. Součástí zákona je i opatření dluhové brzdy proti nadměrné zadluženosti státu. V roce 2018 Česká republika podepsala Fiskální pakt a Velká Británie zůstala jedinou zemí Evropské unie, jež tento dokument nepodepsala.

## **4 ANALÝZA A KOMPARACE VYBRANÝCH OPATŘENÍ FISKÁLNÍ POLITIKY VE ZKOUMANÝCH ZEMÍCH**

Přijetím již zmiňovaného Fiskálního paktu je postupně u členských států Evropské unie zaváděno několik opatření, mezi nimiž je dluhová brzda. Po vydání Fiskálního paktu jej podepsaly téměř všechny členské státy Evropské unie kromě Velké Británie a České republiky. Pravidla jsou závazná pouze pro státy eurozóny, ale ostatní je mohou dobrovolně přijmout. V roce 2018 podepsala Fiskální pakt i Česká republika, čímž je umožněno státu účastnit se na summitech eurozóny nejen v roli pozorovatele. Do této doby byla účast na jednání vázána na předsedu summitu eurozóny, který Českou republiku přizvat mohl či nemusel.

V posledních letech zavádějí evropské státy dluhovou brzdu ve svých legislativách, avšak její aplikace se v mnoha případech liší, jelikož záleží na konstrukci a právní vynutitelnosti. Tedy, kdy a za jakých okolností je dluhová brzda využita, nebo zda byla pouze uzákoněna. Česká republika zavedla dluhovou brzdu v roce 2017 a zatím její aplikaci nevyužila. Cílem této analýzy je posoudit, zda je česká dluhová brzda schopna čelit možnému nadměrnému zadlužení či nikoliv. Posouzení, zda bude dluhová brzda účinná, je zaopatřeno prostřednictvím srovnání modelu dluhové brzdy v ČR s ostatními státy.

### **4.1 Dluhová brzda v České republice**

Dle směrnice Evropské unie (Council of EU, 2011) o požadavcích na rozpočtové rámce členských států Rada EU uvádí, že je zapotřebí, aby každý členský stát EU zavedl taková numerická fiskální pravidla, která jsou pro něj specifická, a která účinně podpoří dodržování závazků vyplývajících z předpisů Evropské unie. Dále požaduje, aby se pravidla týkala všech úrovní sektoru veřejných institucí. Na základě vydané směrnice uzákonila Česká republika dluhovou brzdu v roce 2017 v zákoně č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Dále přijala zákon č. 24/2017 Sb., kterým se mění některé souvislosti s přijetím zákona o rozpočtové odpovědnosti, konkrétně jde o zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. V neposlední řadě byl přijat zákon č. 25/2017 Sb., o sběru vybraných údajů pro účely monitorování a řízení veřejných financí.

Přijatý zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti se týká celého sektoru veřejných institucí. Konkrétně zahrnuje stát, obce, kraje a další instituce, mezi které patří například veřejné vysoké školy či zdravotní pojišťovny. Dle §4 a §5 zákona o rozpočtové odpovědnosti

mají všechny veřejné instituce povinnost předkládat střednědobý rozpočtový výhled nejméně dva roky dopředu a návrh rozpočtu. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti obsahuje čtyři pilíře. Tyto pilíře zahrnují výdajové pravidlo, fiskální pravidlo, dluhovou brzdu a transparentnost veřejných financí. Výdajové pravidlo stanoví, že celkové výdaje sektoru nepřekročí součet prognózovaných konsolidovaných příjmů sektoru, vlivu hospodářského cyklu na příjmy, jednorázová či jiná opatření, 1 % předpokládaného nominálního HDP, 1/3 nápravné složky, která v daném roce překračuje 2 % HDP a případně únikové klausule (MFČR, 2017). Fiskální pravidlo stanoví, že pokud mají obce či kraje vyšší dluh než 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři roky, je územně samosprávný celek povinen dluh snížit o 5 % z rozdílu mezi aktuální výší dluhu a 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři roky. V případě, že nedojde ke snížení dluhu, stát dočasně pozastaví převod výnosu daní ve výši 5 % z rozdílu mezi aktuální výší dluhu a 60 % průměru jeho příjmů za poslední čtyři roky. Avšak tato část jde na zaplacení dluhu dané obce, která se může rozhodnout, co bude touto částkou uhrazeno. Fiskální pravidlo neobsahuje žádné sankce, ale vede územní samosprávy k tomu, aby dluh postupně snižovaly. Při překročení hodnoty dluhu 60 % si může územní samospráva vzít úvěr, avšak musí dluh postupně snižovat. Dle posledního pilíře, konkrétně zákona č. 23/2017 Sb. § 2 odst. 2, by měly instituce veřejného sektoru dodržovat pravidla transparentnosti, účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti nakládání s veřejnými financemi.

V zákoně o rozpočtové odpovědnosti v §14 je zmíněna dluhová brzda, která se aktivuje, pokud veřejný dluh překročí hodnotu 55 % k HDP. V případě, že dluhová brzda nebude aktivována při překročení této hranice, existují určité výjimky. Výjimkou je například významné zhoršení ekonomického vývoje po dobu dvou let, nouzový stav, stav ohrožení, válečný stav nebo pokud výdaje na odstranění následků živelných pohrom přesáhnou 3 % HDP. Avšak pokud veřejný dluh překročí 55 % HDP a žádná výjimečná situace nenastane, uplatní se v rozpočtové oblasti konkrétní opatření. Například územně samosprávné celky mají povinnost schválit na následující rok vyrovnaný či přebytkový rozpočet, přičemž schodkový rozpočet může být schválen, pokud je možné jej uhradit z minulých let, nenávratnou finanční pomocí, smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, příjmem z prodeje komunálních dluhopisů, nebo pokud se tyto prostředky použijí pro předfinancování projektů podpořených z rozpočtu EU. Při překročení veřejného dluhu 60 % k HDP vláda navrhne opatření, které umožní snížit dluh minimálně o 5 % z rozdílu mezi aktuální výší dluhu a 60 %. Dále je stanoveno, že dojde ke zlepšení strukturálního salda minimálně o 0,5 % za rok.

Na zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti dopadla kritika ze strany Svazu měst a obcí České republiky či Sdružení místních samospráv. Svaz měst a obcí ČR tvrdí, že vlivem špatného hospodaření vlády budou za veřejný dluh odpovědné obce. Dále dle Svazu měst a obcí není přesně stanoveno, jaká část peněžních prostředků bude přesně omezena kraji či obci v případě překročení dluhu 60 % (SMO ČR, 2017). Na základě tohoto výroku Ministerstvo financí vytvořilo speciální kalkulačku, kde si obec může spočítat přesnou částku.

Sdružení místních samospráv navíc kritizovalo neúčelnost zákona, jelikož dle Ministerstva financí bylo v roce 2015 zadluženo necelých 7 % obcí nad úroveň 60 % průměru příjmů za poslední čtyři roky. Dle Sdružení místních samospráv (SMS ČR, 2017) dochází do zasažení práv místních samospráv hospodařit s vlastním majetkem podle Evropské charty místních samospráv a Ústavy v situaci, kdy obec či kraj musí omezit příjmy při deficitu rozpočtu. V Evropské chartě místních samospráv v článku devět je uvedeno, že: *„místní společenství mají v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat.“* Ústava České republiky v článku 101 uvádí, že: *„územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.“*

K celé věci se vyjádřil Ústavní soud České republiky, který ve své judikatuře zamítl návrh skupiny senátorů na zrušení zákonné úpravy v podobě dluhové brzdy a dluhového stropu, týkající se hospodaření územně samosprávných celků. V nálezu Ústavního soudu České republiky Pl. ÚS 6/17 mimo jiné tvrdí, že právo hospodařit dle vlastního rozpočtu, je součástí ústavního práva na samosprávu, avšak obce či kraje musí vždy zohledňovat zájem obyvatelstva, čímž je limitována volnost územně samosprávných celků při hospodaření. Ústavní soud tvrdí, že užívání veřejných prostředků musí být racionální, důvodné a ku prospěchu obyvatel dané obce či kraje, tzn. povinnost územně samosprávných celků nakládat se svým majetkem hospodárně a odpovědně, což je dle Ústavy konformní. V nálezu Ústavního soudu České republiky je mimo jiné porovnávána rozpočtová odpovědnost územních samospráv v ČR s jinými členskými státy Evropské unie. Závěrem Ústavní soud ČR konstatuje, že zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti není protiprávní.

Jelikož Česká republika prozatím neaktivovala dluhovou brzdu, nabízí se zde možnost převzetí účinné dluhové brzdy ze zahraničí. Tudíž zde bude porovnán model české dluhové brzdy s ostatními modely dluhové brzdy. Jedním ze států, kterému pomohla dluhová brzda při nadměrném zadlužení, je Německo. Účinnost dluhové brzdy je v další části odůvodněna.



## 4.2 Kontrafaktuální analýza

Účinnost dluhové brzdy v Německu je prokázána za pomoci kontrafaktuální analýzy. Kontrafaktuální analýza<sup>1</sup> neboli kontrafaktuální dopadová evaluace hodnotí dopady intervence, což představuje porovnání mezi skupinou, která ji realizuje a skupinou, která intervenci nezavedla. V tomto případě se jedná o porovnání situace, kdy stát dané opatření fiskální politiky zavedl, oproti státu, který jej nezavedl. Toto opatření již představuje dluhová brzda zavedená v roce 2009 v Německu ve srovnání s Francií, která dluhovou brzdu nezavedla. Porovnání dvou zemí zde nese i problém separace dopadů intervence od postranních efektů, avšak dané zkoumající země jsou z hlediska ekonomického vývoje podobné. Kontrafaktuální analýza využívá několik druhů metod. Jedná se například o metodu náhodného výběru, propensity score matching, double difference, metodu využívající instrumentálních proměnných a diskontinuitní regresi (TAČR, 2016). Pro porovnání lze využít základní vzorec, jež označuje dopad po intervenci:

$$Y | P = 1, \text{ kde} \quad (1)$$

*Y* – výsledek či dopad intervence

*P* – skupina, u níž proběhla intervence

Kontrafaktuálem je v tomto případě stát, který nezavedl intervenci. Odhaduje se pomocí výsledku předběžného zásahu a označuje se dle vzorce:

$$Y | P = 0, \text{ kde} \quad (2)$$

*Y* – výsledek před intervencí

*P* – skupina, u níž intervence neproběhla

Toto srovnání předpokládá, že pokud by intervence nikdy neexistovala, výsledek *Y* by byl pro porovnávané skupiny totožný (WB, 2011). Kontrafaktuálem je tedy stát, který dané opatření nezavedl.

Avšak kontrafaktuální dopadová evaluace je mnohem složitější. Zde je uveden krátký příklad. Pokud se v rámci zásahu vlády zemědělec rozhodne využít vládní program a díky ní má větší výnosy, lze v tuto chvíli brát hodnotu výnosu po zavedení programu a hodnotu před zavedením programu. Avšak problém nastává, pokud v daném roce, kdy vláda vyhlásí program,

---

<sup>1</sup> V posledních letech roste potřeba měřit dopady různých intervencí. Na úrovni Evropské unie se zmínka o potřebě využití kontrafaktuálních analýz objevuje např. v Šesté zprávě o hospodářské, sociální a územní soudržnosti.

nastane období sucha. Tudíž je zde nespočet ostatních faktorů, které mají možnost ovlivnit dopad intervence. Jak uvádí Technologická agentura České republiky (2016),: „celkově lze říci, že výsledek subjektu závisí jak na potencionální participaci na programu, tak i na ostatních sledovaných i nesledovaných charakteristikách.“ To znamená, že nelze vypočítat skutečný dopad tím, že se provede porovnání před a po. Avšak jak uvádí Světová banka, i když je takové hodnocení dopadů neplatné, neznamená to, že nejsou cenné pro nějaké jiné účely (WB, 2011).

#### 4.2.1 Vybrané metody k analýze

V práci byly využity metody regresní analýzy a testu rovnoběžnosti. Regresní analýza je statistická metoda, která vyjadřuje závislost hodnot jedné proměnné  $x$  na hodnotách druhé proměnné  $y$ . Podle tvaru regresní funkce existují různé typy regresivních modelů, mezi než lze řadit lineární model, linearizovatelný a nelineární model. (Kubanová, 2004, s. 109). Zde byl vybrán jednoduchý model lineární regrese, kde regresní funkce je přímka ve tvaru:

$$y = \alpha + \beta x, \text{ kde} \quad (3)$$

$\alpha$  – neznámý parametr regresního modelu

$\beta$  – neznámý parametr regresního modelu, který udává směrnici přímky

$x$  – pozorovaná hodnota vysvětlující proměnné

$y$  – pozorovaná hodnota vysvětlované proměnné

Pro zjištění neznámého parametru  $\alpha$ ,  $\beta$  byla využita metoda nejmenších čtverců pro odhady  $a$ ,  $b$ .

$$b = \frac{n \sum_{i=1}^n x_i y_i - \sum_{i=1}^n x_i \sum_{i=1}^n y_i}{n \sum_{i=1}^n x_i^2 - (\sum_{i=1}^n x_i)^2} \quad (4)$$

$$a = \frac{\sum_{i=1}^n y_i - b \sum_{i=1}^n x_i}{n} \quad (5)$$

Regresní analýzu doplňuje index determinace. Tento index v modelu lineární regrese uvádí, jaký podíl v pozorování závislé proměnné se podařilo regresí vysvětlit, tzn. větší hodnoty znamenají větší úspěšnost regrese, a tedy i kvalitu. Přičemž čím větší hodnota determinace je, tím lépe vystihuje závislost veličiny  $y$  na hodnotách  $x$ . Hodnota determinace nabývá intervalu od nuly do jedné a jeho stonásobek určuje, kolik procent celkové variability

závislé proměnné  $y$  je objasněno regresní funkcí s vysvětlující proměnou  $x$ . Index determinace má tvar:

$$R^2 = \frac{S_t}{S_y}, \text{ kde} \quad (6)$$

$S_t$  – teoretický součet čtverců

$S_y$  – celkový součet čtverců

V indexu determinace je použit teoretický součet čtverců a celkový součet čtverců. Teoretický součet čtverců se vypočítá dle následujícího vzorce:

$$S_t = a \sum_{i=1}^n y_i + b \sum_{i=1}^n x_i y_i - \frac{1}{n} (\sum_{i=1}^n y_i)^2 \quad (7)$$

Celkový součet čtverců se vypočítá dle vztahu:

$$S_y = \sum_{i=1}^n y_i^2 - \frac{1}{n} (\sum_{i=1}^n y_i)^2 \quad (8)$$

Druhou metodou, která byla v práci využita, je test rovnoběžnosti dvou regresivních přímek. Testem rovnoběžnosti je možné zjistit, zda směrnice lineární regrese lze považovat za shodné. Pomocí této metody bylo zjištěno, zda jsou konkrétní opatření fiskální politiky zavedené v daném státě účinné či nikoliv. Tedy zda došlo ke změně vývoji u daného ukazatele, což bylo porovnáváno s jiným státem, který dané opatření nezavedl. U těchto ukazatelů bylo porovnáváno, zda je trend vývoje srovnatelný či ne. V tomto případě se testuje nulová hypotéza  $H_0 : \beta_1 = \beta_2$  proti alternativní hypotéze  $H_0 : \beta_1 \neq \beta_2$  (Kubanová, 2004, s. 140). K testu rovnoběžnosti je potřeba znát ještě hodnotu, a tím je reziduální rozptyl, který se vypočítá dle vztahu:

$$S_{rez}^2 = \frac{1}{n-2} (\sum_{i=1}^n (y_i)^2 - a \sum_{i=1}^n y_i - b \sum_{i=1}^n x_i x_i) \quad (9)$$

Test rovnoběžnosti dvou regresivních přímek udává testovací kritérium, které se vypočítá dle vztahu:

$$t = \frac{(b_1 - b_2) \cdot \sqrt{n_1 + n_2 - 4}}{\sqrt{\frac{1}{\sum (x_i - \bar{x}_1)^2} + \frac{1}{\sum (x_i - \bar{x}_2)^2}} \cdot \sqrt{(n_1 - 2) \cdot S_{rez1}^2 + (n_2 - 2) \cdot S_{rez2}^2}} \quad (10)$$

Testovací kritérium se dále komparovalo s kritickou oblastí, což je podmnožina hodnot testovacího kritéria, pro kterou platí:

$$W = \{T : |T| > t_{\alpha, n_1 + n_2 - 4}\} \quad (11)$$

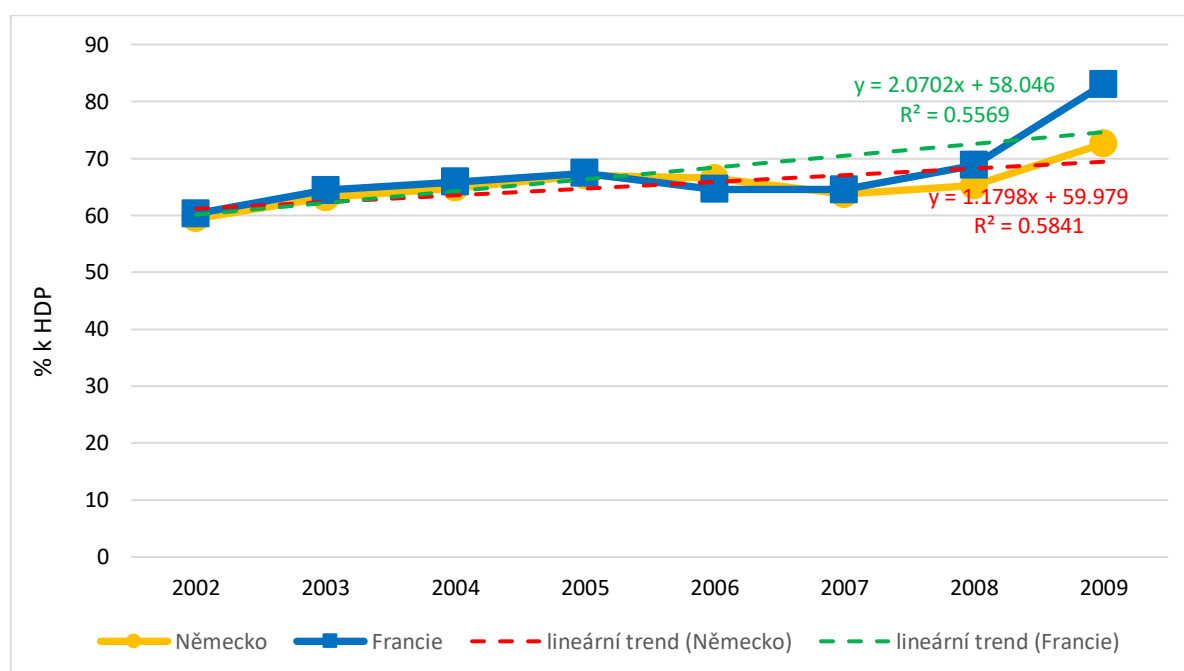
Na základě tohoto vzorce je vybrána hodnota dle Studentova rozdělení neboli  $t$  – rozdělení, což je rozdělení pravděpodobností. Dle těchto hodnot bylo zjištěno, zda testovací kritérium spadá do kritické oblasti, čímž byla dána rovnoběžnost či nerovnoběžnost přímek.

#### 4.2.2 Německo vs. Francie

Dále bude popsána účinnost dluhové brzdy. V této části byly vybrány dva státy eurozóny mající podobné hospodářské vývoje, jimiž jsou Francie a Německo. Vzhledem k tomu, že Německo zavedlo v roce 2009 dluhovou brzdu a Francie toto opatření nezavedla, bude zkoumáno, zda má opatření vliv na udržitelnost veřejných financí. V analýze je dle vybraných metod porovnáno, zda byl vývoj před zavedením fiskálního opatření a po zavedení fiskálního opatření v zemích stejný či nikoliv, tedy, zda bylo dané opatření účinné.

Každý stát zavádí v rámci doporučení od Evropské unie určitá jednorázová i dlouhodobá opatření. V době hospodářské krize bylo jedním z opatření, které zavedlo Německo dluhová brzda v roce 2009. Pro interpretaci změn před a po zavedení opatření byl zvolen ukazatel veřejného dluhu v poměru k HDP. Pro zobrazení změn v rámci opatření je zvolena delší časová řada před zavedením daného opatření od roku 2002 do roku 2009 a po zavedení opatření je zobrazen vývoj do roku 2018. Vývoj veřejného dluhu mezi lety 2002 – 2009 v Německu a ve Francii před zavedením dluhové brzdy v Německu je zobrazen na Obrázku 4.

**Obrázek 4: Vývoj veřejného dluhu v Německu a ve Francii mezi lety 2002 – 2009**



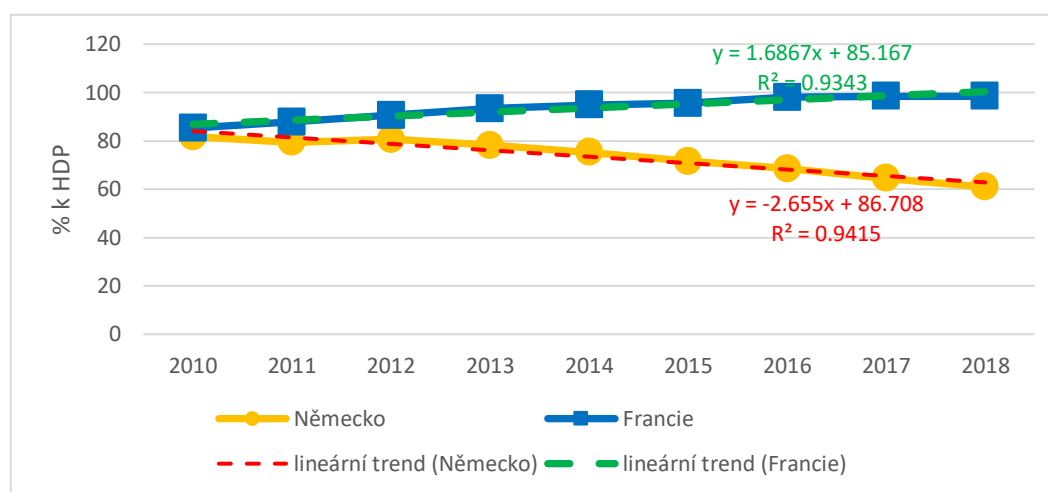
Zdroj: Eurostat.

Jak je vidět na Obrázku 4, od roku 2002 do roku 2009 byl trend vývoje veřejného dluhu v poměru k HDP mírně stoupající u obou států. Zde je také patrné, že zadlužení u obou států, tzn. překročení 60 % v poměru k HDP, bylo po celou dobu u obou států. Současně je možné sledovat hodnotu indexu determinace u obou států nad 55 %. Tento index determinace vyjadřuje v procentech, do jaké míry variabilita nezávislé proměnné vysvětluje variabilitu závislé proměnné. Zároveň u obou států došlo od roku 2008 k mírnému růstu veřejného dluhu, což bylo v obou případech ovlivněno hospodářskou krizí.

Z obrázku je vidět, že trendy vývoje veřejného dluhu jsou rovnoběžné mezi lety 2002 až 2009, což lze potvrdit testem rovnoběžnosti. Hladina významnosti byla zvolena  $\alpha = 0,05$  a v rámci Studentova rozdělení lze zjistit kritickou hodnotu, která je pro šest členů  $t_{0,05;12} = 2,1788$ . Po dosazení proměnných (v příloze A) do testovacího kritéria pro test rovnoběžnosti dvou regresivních přímek, byla vypočítána hodnota  $t = -1,0396$ . Jelikož testovací kritériu spadá do kritické oblasti, lze říci, že hypotézu o rovnoběžnosti dvou přímek nezamítáme.

Vývoj veřejného dluhu byl mezi těmito státy podobný, což potvrzuje test rovnoběžnosti. Avšak Německo zavedlo opatření fiskální politiky, kterým chtělo míru zadluženosti snížit pod 60 % v poměru k HDP. Pro dodržování fiskálních pravidel zavedlo v roce 2009 Německo dluhovou brzdu. Francie zatím toto opatření fiskální politiky nezavedla, tudíž zde budou interpretovány odchylky vývoje trendu po zavedení dluhové brzdy v Německu a vývoj trendu veřejného dluhu bez zavedení fiskálního opatření ve Francii. Vývoj dluhu po zavedení dluhové brzdy v Německu a vývoj ve Francii je zobrazen na Obrázku 5.

**Obrázek 5: Vývoj veřejného dluhu ve Francii a Německu mezi lety 2010 - 2018**



Zdroj: Eurostat.

Oproti předešlému roku v roce 2010 hodnoty veřejného dluhu v poměru k HDP mírně vzrostly u obou států. V případě Německa to bylo zapříčiněno časovým zpožděním zavedeného opatření. Z uvedených údajů od roku 2010 do roku 2018 vyplývá, že trend vývoje veřejného dluhu po zavedení opatření v případě Německa je mírně klesající a trend vývoje ve Francii je naopak stoupající. Tento rozdíl je ovlivněn tím, že Německo zavedlo opatření fiskální politiky k udržitelnosti veřejných financí v rámci dluhové brzdy a toto opatření bylo ihned zavedeno a projevilo se jako účinné. Zde je také k vyjádření index determinace, který je v u obou států velmi podobný a v obou případech vyjadřuje přes 93 %, což odpovídá tomu, že trend lze považovat za dostačující pro verifikaci změny ve vývoji veřejného dluhu.

Z Obrázku 5 vyplývá, že mezi lety 2010 a 2018 trendy neměly stejný sklon, což bylo potvrzeno testem rovnoběžnosti, který potvrdil, že dané regresivní přímky rovnoběžné nejsou. Hladina významnosti byla zvolena  $\alpha = 0,05$  a dle Studentova rozdělení je přiřazena kritická oblast pro sedm členů  $t_{0,05;14} = 2,1448$ . Dle dosazení proměnných hodnot do tabulky (v příloze A) bylo vypočítáno testovací kritérium  $t = -13,35$ . Jelikož hodnota testovacího kritéria nespadá do dané kritické oblasti, znamená to, že dané přímky rovnoběžné nejsou. Pomocí tohoto zjištění lze říci, že vývoje trendů po zavedení fiskálního opatření se zcela liší. Zavedení dluhové brzdy v Německu je účinné, tudíž bude model dluhové brzdy v Německu v další části popsán.

### **4.3 Dluhová brzda v Německu**

Na základě potvrzení účinnosti dluhové brzdy v Německu, bude opatření blíže popsáno a v další kapitole porovnáno se zavedením české dluhové brzdy.

V roce 2009 zavedlo Německo dluhovou brzdu a v tomto roce ji ihned aktivovalo s cílem zamezit nadměrnému zadlužování státu. Německo se inspirovalo vzorem švýcarského modelu dluhové brzdy z hlediska prosaditelnosti a funkčnosti opatření. Švýcarská dluhová brzda se od té německé liší tím, že nemá striktně daný každoroční vyrovnaný rozpočet.

Dluhová brzda v Německu se vztahuje jak na státní rozpočet, tak na rozpočty všech spolkových zemí. Dluhová brzda je zakotvena v sedmi ústavních zákonech, konkrétně například v článku 115 Základního zákona pro dluhovou brzdu spolku, v článku 109 Základního zákona pro dluhovou brzdu ve vztahu spolku a zemí a v článku 143d Základního zákona, který ustavuje pravidla pro transformační dobu do roku 2019. V ostatních člancích není přímo stanovena dluhová brzda, ale jsou zmíněny věci, které s ní souvisí.

Článek 115 Základního zákona pro dluhovou brzdu spolu uvádí, že schodek veřejných financí státního rozpočtu se považuje za rovnovážný, pokud nejsou příjmy z úvěrů vyšší než 0,35 % HDP. Zároveň stanoví, že pokud se hospodářský vývoj odlišuje od normálu, je třeba zohlednit vzestup i pokles rozpočtu. Dané vychýlení se pak zaznamená na kontrolní konto a při zátěži vyšší než 1,5 % HDP na tomto kontu musí dojít ke snížení. V době dobrého ekonomického vývoje by měl stát vykazovat přebytky a splácet tak dluhy. Tato část také uvádí, že zde existují výjimky, kdy stát může překročit hraniční hodnotu pro dluh. Mezi tyto situace se řadí přírodní katastrofy či významný pokles ekonomiky, který stát nedokáže korigovat.

V článku 109 Základního zákona pro dluhovou brzdu ve vztahu spolku a zemí je uvedeno, že země a spolky jsou hospodářsky nezávislé. Dále je zde stanoveno, že mají dodržovat rovnováhu hospodářství a dodržování rozpočtování dle Maastrichtských kritérií a dalších dohod Evropské unie. Dle těchto dohod by měl, jak stát, tak i spolkové země dohromady vykazovat vyrovnané rozpočty a měly by přijímat taková opatření, které by využily k vyrovnání růstu či poklesu ekonomiky. Spolkovým zemím je přiznána určitá autonomie ve fiskální politice, avšak s tím, že se nesmí rozpočty spolkových zemí zadlužit.

Časové zpoždění aktivace dluhové brzdy je obsaženo v článku 143d Základního zákona, jež stanoví pravidla do roku 2019. Odložení nových pravidel je z důvodu toho, aby se spolkové země a stát dokázal přizpůsobit. Dluhová brzda tak fakticky platí od roku 2011, ale dodržování již zmiňovaných opatření bude účinné až od roku 2016 pro stát a od roku 2020 pro spolkové země.

V ostatních člancích není dluhová brzda přímo stanovena. Avšak je zde zmíněno, že stát i spolkové země mohou spolupracovat na plnění úkolů a mohou zřídit společný orgán. Dále je stanoveno, že jednotlivé správní orgány mají být schopny zajistit svou produktivitu a s pomocí porovnáním s ostatními státy být co nejefektivnější.

Německo promítá požadavky rozpočtových pravidel pro územní samosprávy do vnitrostátního práva. Na ústavní úrovni jsou formulována spíše obecná pravidla, které přímo nedopadají na spolkové země. Dle nálezu (ÚS ČR, 2017) ve státě dochází k dobrovolnému přijímání dluhové brzdy na komunální úrovni v městských stanovách nebo obecních řádech. Lze mezi ně zařadit Drážďany, Mannheim, Düsseldorf či Jena.

I přesto, že byla dluhová brzda v Německu účinná, je dle mnoha odborníků kritizována. Některými odborníky je hranice 0,35 % HDP hodnocena jako negativní, jelikož zde není příliš velký prostor pro investování nákladnějších projektů, například pro výstavbu dopravní

infrastruktury či investování do vědy a výzkumu. Sice dojde k celkovému snížení dluhu, avšak v budoucnu je možné znečištění životního prostředí či zastaralá infrastruktura. Skupina ekonomů pocházející z Univerzity Mnichova tvrdí, že je potřeba najít kompromis mezi vyrovnaným rozpočtem a investicemi (Schuknecht et al., 2014).

Dále bylo kritizováno zasažení práv do hospodaření spolkových zemí. Příkladem může být žaloba Spolkového sněmu (Bundesrat, 2009), která byla podána proti dluhové brzdě na spolkové úrovni. Stejný postup v otázce zasažení práv od autonomie územních samospráv řešil i Ústavní soud ČR, který se později inspiroval právě Spolkovým ústavním soudem. Spolkový ústavní soud žalobu zamítl, jelikož vychází z předpokladu, že právo na samosprávu musí vycházet ze širšího přezkumu. Tvrdí, že územní samosprávy musí nakládat hospodárně, efektivně a dosáhnout takového dluhu, který nenaruší chod udržitelnosti stavu veřejných financí.

Opatření fiskální politiky ve formě dluhové brzdy bylo zavedeno do právních úprav i u jiných států. Některé státy přímo zavedly dluhovou brzdu a měly možnost ji aplikovat, jiné státy dluhovou brzdu pouze uzákonily a další státy zavádějí podobná opatření do svých legislativ, avšak ne přímo v modelu dluhové brzdy.

#### **4.4 Posouzení dluhové brzdy v dalších státech**

K lepšímu porovnání účinnosti modelu dluhové brzdy v České republice budou níže popsány další modely dluhové brzdy v ostatních státech. Zde bude také vysvětleno, zda byla daná dluhová brzda aktivována či byla pouze uzákoněna. Dluhová brzda je popsána v Polsku, Švýcarsku, Rakousku a na Slovensku. Zde je také důležité podotknout, že Německo, Polsko, Rakousko a Slovensko jsou přímým sousedním státem České republiky.

##### **4.4.1 Polsko**

Jedním z členských států Evropské unie, který uzákonil dluhovou brzdu, je Polsko. Polsko v roce 1997 přijalo do svých zákonů dluhovou brzdu, avšak dosud ji neaplikovalo. Polská Ústava v článku 216 stanoví, že pokud veřejný dluh přesáhne 3/5 HDP, není dovoleno půjčovat ani poskytovat úvěry, díky nimž by dluh překročil hranici 60 % v poměru k HDP. Dále je v článku 86 zákona o veřejných financích stanoveno, že od 55 %<sup>2</sup> veřejného dluhu

---

<sup>2</sup> Do roku 2009 byla hranice veřejného dluhu 50 % v poměru k HDP.



v poměru k HDP vstoupí dluh pod dohled. Pokud veřejný dluh dosáhne 60 % v poměru k HDP, má vláda povinnost zavést přísnější opatření, kterými dluh sníží. Vláda musí navrhnout rozpočet vyrovnaný či přebytkový i na úrovni územních samospráv.

V roce 2015 byl zákon o veřejných financích novelizován. Nově zavádí výdajové pravidlo, které stanovuje maximální výši veřejných výdajů. Dále také obsahuje korekční mechanismus, jež se spustí v případě, že veřejný dluh dosáhne 43 % nebo 48 % v poměru k HDP, deficit veřejných financí v předchozím roce překročí 3 % k HDP nebo v případě, že dojde k odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle o 6 % HDP (PS ČR, 2017). Cílem výdajového pravidla je zabezpečit udržitelnost veřejných financí. Velikost výdajů je stanovena dle vzorce popsaného v zákoně o veřejných financích, který stanoví, že objem výdajů roste v souladu s hrubým domácím produktem a automatickým korekčním mechanismem.

Polsko, jako jedna z mála zemí, zakotvuje na zákonné úrovni dopady hospodaření územních samospráv. Pokud dluh územních samospráv dosáhne 55 % k HDP, dojde k omezení deficitu rozpočtů. Avšak pokud dluh dosáhne 60 % HDP, musí územní samosprávné celky schválit vyrovnaný či přebytkový rozpočet. Navíc za porušení rozpočtových pravidel v některých zemích lze stíhat pouze jednotlivce, například úředníky či starosty, při překročení hodnoty veřejného dluhu na úrovni územních samospráv. Zde se jedná například o Polsko, mimo jiné i o Rumunsko, Chorvatsko, Bulharsko či Belgie (ÚS, 2017). Zavádění přísnějších pravidel pro územní samosprávy zavádí podobně jako Polsko, Česká republika či Slovensko.

Dle Eurostatu dosáhl v roce 2013 veřejný dluh v poměru k HDP v Polsku hodnotu 55,7 %, přičemž mělo dojít k aktivaci dluhové brzdy. K tomuto opatření však nedošlo, jelikož stát využil zestátnění soukromých penzijních fondů a další rok se dostal znovu pod hodnotu veřejného dluhu 55 % k HDP, která je v dle zákona v Polsku hranicí pro dluhovou brzdu.

#### **4.4.2 Švýcarsko**

Dalším státem, který patří mezi země s nejdéle zakotvenou dluhovou brzdou, je Švýcarsko. I přesto, že Švýcarsko není členem Evropské unie, zavedl stát opatření v roce 2002 a o rok později dluhovou brzdu aplikoval. Před zavedením opatření ve státě neexistovala téměř žádná fiskální disciplína, avšak po aplikování dluhové brzdy, se hodnoty veřejného dluhu výrazně snížily (Baldwin a Wyplosz, 2015, s. 438). Dluhová brzda byla zavedena po schválení národním referendem. Švýcarsko patří mezi státy, kde plně funguje a je účinná dluhová brzda, jelikož hodnoty veřejného dluhu jsou ustáleny.

Opatření je postaveno na zcela jiných pravidlech než v České republice. Dluhová brzda je postavena na principu, u kterého jsou omezovány výdaje vlády tak, aby nepřevyšovaly strukturální příjmy. Principem je, aby během let stát vykazoval příjmy a výdaje v rovnováze, a pokud výdaje jeden rok převýší příjmy, musí být v dalších letech kompenzovány z úspor. Švýcarský model stanoví, že při příznivém hospodářském vývoji musí příjmy výrazně převyšovat výdaje, přičemž přebytkem bude financován dluh a postupně dojde ke snižování dluhu. Naopak v době ekonomické recese je dovoleno převyšovat výdaje nad příjmy. Touto cestou by mělo dojít k tomu, že vznikne vyrovnaný či přebytkový rozpočet. Tento princip se zcela liší od jiných modelů dluhové brzdy, jelikož je zde možnost občas stanovit deficit, což je rozdíl, jelikož většina ostatních států hledí primárně na přebytek veřejných financí.

U švýcarského modelu dluhové brzdy se uplatňuje vzorec, který vypočítá strop vládních výdajů. Zde je vzorec uveden:

$$G_t = k_t \cdot T_t, \text{ kde} \quad (12)$$

$G_t$  – výdaje

$T_t$  – příjmy

$k_t$  – faktor upravující hospodářský cyklus

Faktor  $k$  se vypočítá dle následujícího vzorce:

$$k_t = \frac{y_t^*}{y_t}, \text{ kde} \quad (13)$$

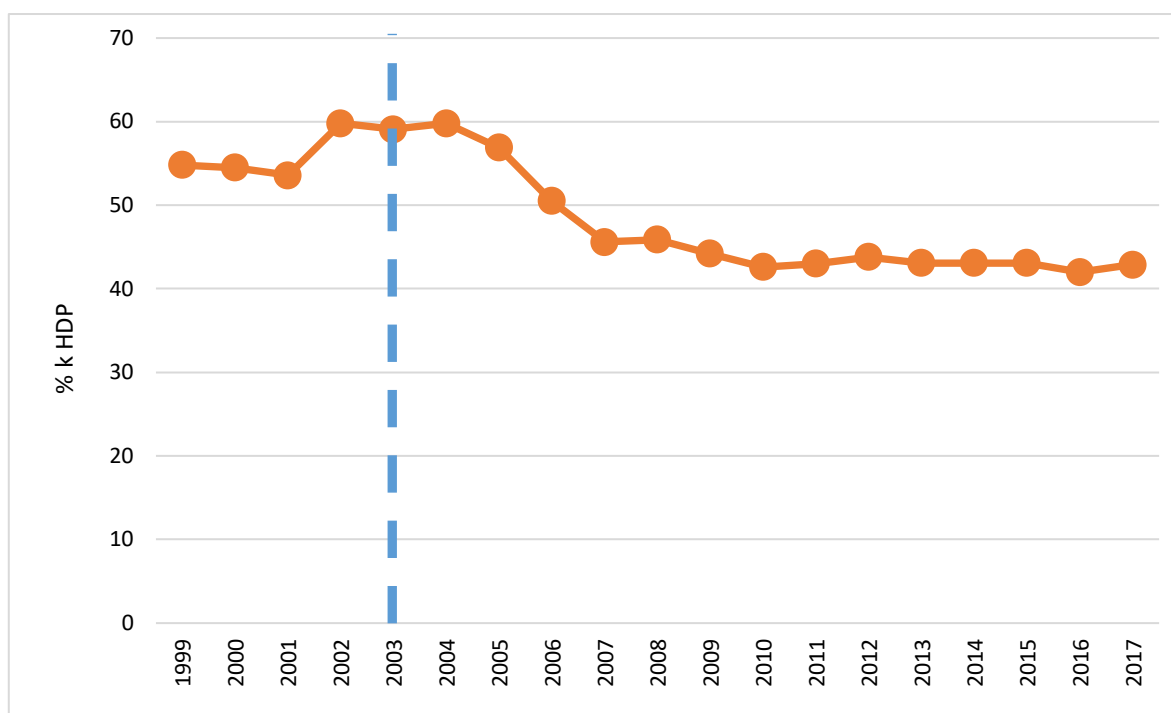
$y_t^*$  – trend HDP

$y_t$  – aktuální HDP

Pokud je faktor  $k$  větší než hodnota jedna, je v tomto případě povolen deficit veřejných financí. Avšak pokud je hodnota menší než jedna, je vyžadován přebytek.

V minulosti Švýcarsko hledalo různá opatření, jak snížit dluh, a tento model dluhové brzdy se osvědčil. Modelem švýcarské dluhové brzdy se inspirovalo Německo z hlediska prosaditelnosti a funkčnosti tohoto opatření. Na Obrázku 6, je zobrazen vývoj veřejného dluhu ve Švýcarsku mezi lety 1999 až 2017 před a po zavedení dluhové brzdy. Jelikož není tento stát členem Evropské unie, jsou použita data z OECD. Vývoje je zobrazen do roku 2017, jelikož OECD neposkytuje data pro rok 2018.

**Obrázek 6: Vývoj veřejného dluhu ve Švýcarsku mezi lety 1999 - 2017**



*Zdroj: OECD.*

Podle zprávy švýcarské federální rady (Federal Council, 2013) byla dluhová brzda účinná při snížení dluhu, tudíž se nevyžaduje žádná změna stávající konstrukce dluhové brzdy, jelikož vlivem snížení veřejného dluhu je zde prostor pro fiskální politiku a větší odolnost vůči ekonomické krizi. Sice se zavedení dluhové brzdy odehrálo v poměrně příznivé ekonomické době, bez žádné velké světové krize, měl by stát dále snižovat dluh, poněvadž v době ekonomické krize může hodnota veřejného dluhu velmi rychle narůst.

#### **4.4.3 Rakousko**

Další dluhová brzda byla přijata v Rakousku, což bylo inspirováno německým modelem dluhové brzdy. Toto opatření fiskální politiky bylo zavedeno v roce 2011 a týká se všech institucí veřejného sektoru. Dluhová brzda stanoví, že od roku 2017 nesmí strukturální deficit překročit 0,35 % HDP. V roce 2012 navíc vláda uzákonila rakouský Pakt stability, který přidal hranici strukturálního deficitu 0,1 % HDP, tudíž byl stanoven limit 0,45 % HDP. Případné odchylky od strukturálního salda jsou evidovány na kontrolních účtech. Pokud odchylky na kontrolních účtech klesnou pod 0,45 % HDP musí být zahájeno opatření ke snížení. V případě, že se tak nestane, mohou být uplatněny sankce. Zde jsou také povoleny případné výjimky, kdy nebudou sankce uplatněny, jako jsou přírodní katastrofy či ekonomické

problémy, které vláda nedokáže ovlivnit. Dluhová brzda je uplatňována ve střednědobém a dlouhodobém rozpočtovém výhledu, který vede ke snížení hodnoty veřejného dluhu pod 60 % k HDP (Federal ministry of finance, 2012). V roce 2011 se hodnoty dluhu ustálily a přestaly se zvyšovat. Pokud dojde k porušení pravidla, je uvalena sankce ve výši 15 % z částky, o kterou byla porušena.

Co se týče dluhové brzdy a územních samospráv, je stanovena povinnost vykazovat vyrovnaný či přebytkový rozpočet a koordinovat jej spolu se spolkovými zeměmi státem. Sice byl model dluhové brzdy zaveden v roce 2011, její dodržování je kontrolováno až od roku 2017, tudíž nelze říci, zda byl tento model dluhové brzdy účinný.

#### 4.4.4 Slovensko

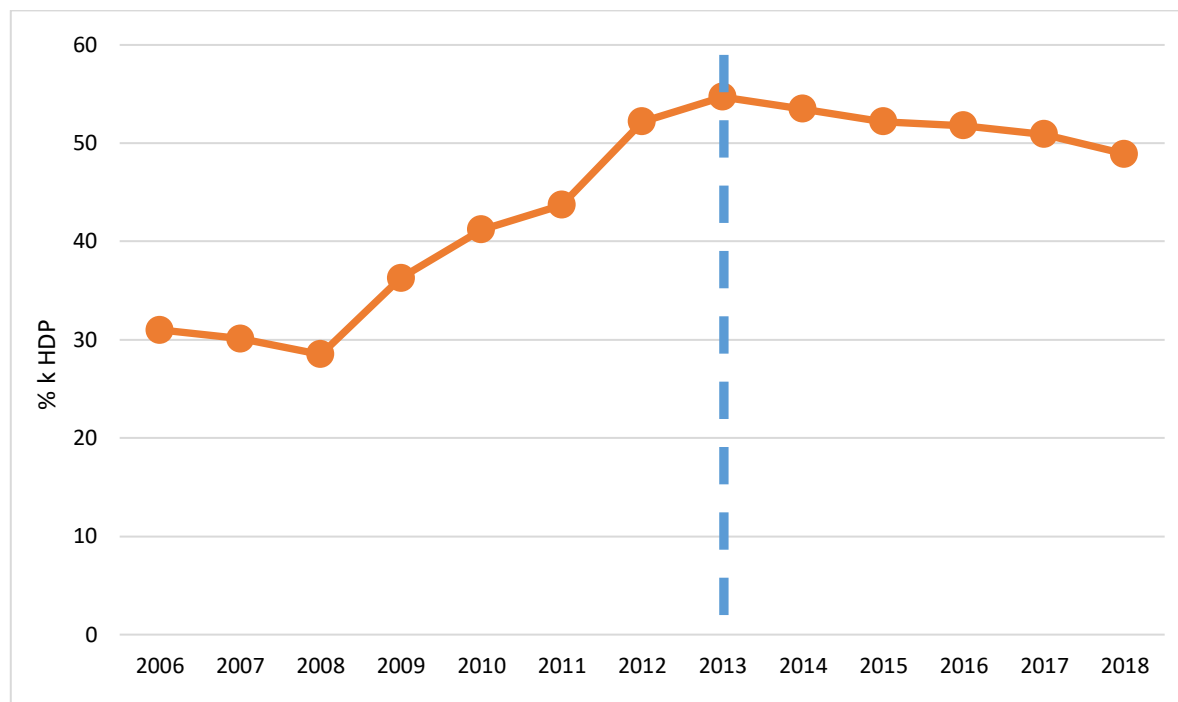
V roce 2011 zavedla dluhovou brzdu další země, jíž je **Slovensko**. Dluhová brzda je na Slovensku součástí ústavního zákona č. 493/2011 Sb., o rozpočtové odpovědnosti. Dle slovenské dluhové brzdy existují určité úrovně a postup při jejich dosažení. Po dosažení hranice veřejného dluhu 50 % - 53 % k HDP musí ministr financí vysvětlit důvod nárůstu veřejného dluhu a navrhnout opatření ke snížení dané hodnoty. Pokud stát dosáhne 53 % – 55 % k HDP musí vláda navrhnout opatření ke snížení dluhu. Dále dochází ke snížení platů členů vlády na hodnotu předešlého roku. Další úrovní je interval 55 % - 57 % HDP a ministr financí má povinnost zmrazit 3 % výdajů veřejné správy a vláda je nucena předložit návrh rozpočtu s nižšími výdaji než v předešlém roce. V případě, že se hodnota veřejného dluhu v poměru k HDP dostane do oblasti 57 % - 60 %, vláda je nucena předložit návrh rozpočtu, kde nebudou žádné půjčky a rozpočet bude vyrovnaný. Pokud dosáhne veřejný dluh v poměru k HDP více než 60 %, musí vláda požádat parlament o vyslovení důvěry (PS ČR, 2017).

Slovenský ústavní zákon stanoví omezení hospodaření územních samosprávných celků, stejně jako je tomu v České republice a Polsku. Omezení definuje velmi podobně jako je tomu v případě modelu dluhové brzdy v České republice. Omezení je stejné jako v případě státního překročení. Překročení hranice veřejného dluhu u územních samospráv je sankcionováno uložením pokuty.

V roce 2014 byl na Slovensku zaveden korekční mechanismus, který se spustí v případě, že dojde k výraznému odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle. V tomto případě vláda navrhne opatření, které sníží hodnotu veřejného dluhu. Vláda se ale může rozhodnout, že toto

opatření nevyužije. Vývoj veřejného dluhu v poměru k HDP na Slovensku mezi lety 2006 – 2018 je zobrazen na Obrázku 7.

**Obrázek 7: Vývoj veřejného dluhu na Slovensku mezi lety 2006 – 2018**



*Zdroj: Eurostat.*

Jak je vidět na Obrázku 7, v roce 2013 Slovensko aplikovalo dluhovou brzdu, jelikož hodnota veřejného dluhu v poměru k HDP byla 54,7 %. Hodnota se vyskytovala v intervalu 53 % - 55 %, tudíž ministr financí předložil zprávu, kde vysvětlil důvody nárůstu dluhu a představil opatření vedoucí ke snížení, avšak dle Rady pro rozpočtovou odpovědnost příliš obecně. Dále byla vláda nucena navrhnout opatření ke snížení dluhu. Od aplikování dluhové brzdy se ve státě daří snižovat hodnotu veřejného dluhu, a v roce 2019 se státu podařilo vymanit z dluhové brzdy.

## **5 ZHODNOCENÍ DOPADŮ ZKOUMANÝCH OPATŘENÍ A POSOUZENÍ MOŽNÝCH DOPADŮ V PŘÍPADĚ ČESKÉ REPUBLIKY**

Evropská unie stanovila od svého založení dokumenty jako jsou Maastrichtská kritéria, Pakt stability růstu a jeho další reformy, ve kterých klade důraz na deficit veřejných financí, který by neměl překročit 3 % v poměru k HDP a veřejný dluh, který by v poměru k HDP neměl překročit hodnotu 60 %. Dle těchto dokumentů a dalších doporučení od Evropské unie státy přijímají různá opatření fiskální politiky do svých právních úprav.

Česká republika proto přijala specifická opatření fiskální politiky, mezi nimiž lze zařadit i dluhovou brzdu v roce 2017. Jelikož bylo opatření uzákoněno v nedávné době, budou zde hodnoceny potencionální možné dopady, pokud by se Česká republika zadlužila a byla nucena jí použít. Na základě porovnání s fungováním dluhové brzdy v jiných státech budou vybrány možné problémy, kterým by Česká republika mohla čelit v případě, že by došlo k zadlužení státu.

### **5.1 Porovnání české dluhové brzdy s jinými státy**

Jelikož bylo aplikování dluhové brzdy u výše zmiňovaných států provedeno jen u části z nich, nelze českou dluhovou brzdu komparovat se státy, jež dluhovou brzdu neaktivovaly (Polsko) či její aktivaci odložily na později (Rakousko). Proto budou již dále porovnány jen státy, kde byla dluhová brzda aplikována, mezi něž lze zařadit Německo, Švýcarsko a Slovensko.

Německá dluhová brzda byla zavedena v roce 2009, přičemž fakticky platí až od roku 2011 a její dodržování je kontrolováno od roku 2016 pro stát a od roku 2020 pro spolkové země. Německo vykazuje vyšší hodnoty veřejného dluhu než Česká republika. Ta oproti Německu zavedla dluhovou brzdu v roce 2017, přičemž aktivovat ji doposud nemusela. Německá verze dluhové brzdy se od české velmi liší. Německá dluhová brzda se inspirovala Švýcarskem, oproti tomu Česká republika si vytvořila svoje vlastní pravidla. Dalším rozdílem je, že dluhová brzda v Německu se zaměřuje na výši příjmů z úvěrů a nezabývá se aktuálním stavem veřejného dluhu. Navíc je v tomto případě kontrolováno vychýlení od střednědobého rozpočtového výhledu. Oproti tomu Česká republika stanovuje pouze výši dluhu 55 % v poměru k HDP. Oba státy se také zaměřují na územní samosprávy. Německo formuluje na ústavní úrovni spíše obecná pravidla pro územní samosprávy, která na ně přímo nedopadají.

Avšak zde došlo k tomu, že spolkové země dobrovolně přijaly dluhovou brzdu, což je rozdíl oproti České republice, která jej daleko více stanovila na ústavní úrovni, což vyvolalo velkou kritiku územních samosprávných celků. U obou zemí došlo k tomu, že byl zákon zahrnující model dluhové brzdy napaden u soudu, kde bylo mimo jiné řečeno, že přijetím daného zákona jsou zasažena práva územních samosprávných celků. V obou případech soud žalobu zamítl. Německý model dluhové brzdy je tedy více striktní než český model, avšak u německého modelu není příliš velký prostor pro investování vysoce nákladných projektů.

Jelikož německý model vychází ze švýcarské dluhové brzdy, jsou zde taktéž velké rozdíly oproti modelu dluhové brzdy ve Švýcarsku. Zde je důležité podotknout, že Švýcarsko není členem Evropské unie, tudíž nemá stejné povinnosti jako Česká republika, a přesto dluhovou brzdu uzákonila, navíc formou národního referenda. Stejně jako v případě Německa se švýcarský model zaměřuje na dlouhodobější udržitelnost nízké hodnoty veřejného dluhu, jelikož je stanoveno, že má stát během let převážně vykazovat vyrovnaný či přebytkový rozpočet. Tudíž, stejně jako v případě Německa, aktuální výše veřejného dluhu není důležitá, což v České republice je. Vlivem zavedeného modelu ve Švýcarsku, se tak často ve státě nemění daň, což je další diference oproti České republice. Velký rozdíl je tedy v tom, že Švýcarsko se snaží dlouhodobě udržet vyrovnanou hodnotu veřejného dluhu, oproti tomu, v českém modelu je přesně stanoveno, co se má za jakých okolností stát.

Model české dluhové brzdy je nejvíce podobný ze zmiňovaných států právě modelu slovenské dluhové brzdy. Slovenská dluhová brzda byla uzákoněna v době, kdy se výše veřejného dluhu postupně zvyšovala a blížila k hodnotě 50 % v poměru k HDP. Dluhová brzda na Slovensku byla účinná, jelikož se hodnoty přestaly zvyšovat. Slovenský model oproti českému představuje několik úrovní, kde je přesně stanoveno, co se má stát v případě překročení dané hranice, přičemž nejnižší hranicí je 50 % HDP. Oproti tomu ČR má pouze dvě hraniční úrovně veřejného dluhu, a to 55 % a 60 %. Avšak veřejný dluh 60 % v poměru k HDP je dle dokumentů Evropské unie překročení dluhového kritéria, tudíž zde můžou nastat sankce ze strany Evropské unie. Slovenský model postupně zavádí případná opatření po několika intervalech, tudíž lze říci, že je tento model více rozpracovaný a striktní. Navíc u slovenského modelu jsou přísnější opatření před dosažením 60 %, jako je zmrazení výdajů veřejného sektoru či snížení platů. Dalším rozdílem je, že pokud se Slovensko odchýlí od střednědobého rozpočtového výhledu, vláda může využít korekční mechanismus a zavést určitá opatření. Česká republika žádný korekční mechanismus stanoven nemá. Oba státy se více zaměřují na územní samosprávné celky. Slovenská úprava rozpočtové odpovědnosti územních

samospráv je jedna z nejvíce podrobných právních úprav v Evropské unii. V případě slovenského modelu jsou stanoveny sankce při překročení hodnoty dluhu pro územní samosprávy. V případě České republiky je tomu tak, že stát sice pozastaví převod výnosu z daní o určitou částku, přičemž toto se nedá považovat za sankci, jelikož je částka uplatněna na dluh daného územního celku. Navíc obec rozhoduje o tom, jaký dluh bude přesně uhrazen. I přesto, že územní samosprávný celek přesáhne hodnotu 60 % v poměru k HDP, má obec či kraj povoleno vzít si další úvěr, avšak míra zadlužování se musí postupně snižovat. Zde je větší benevolence než u pojetí slovenské dluhové brzdy pro územní samosprávy.

## 5.2 Zhodnocení dopadů a možné problémové okruhy

Primárním cílem fiskálního pravidla by mělo být udržet nízkou a ustálenou hodnotu veřejného dluhu. Ke zhodnocení dopadů a posouzení možných problémů je třeba uvést několik rysů, jimiž lze posoudit opatření proti navyšování hodnoty veřejného dluhu. Účinnost dluhové brzdy závisí na stupni dluhové hranice, na návrhu modelu a charakteristikách pravidla.

Dluhové opatření by mělo specifikovat limit nebo cíl pro veřejný dluh v poměru k HDP. Vzhledem k předpokladu, že je cíl dosažen prostřednictvím plánování rozpočtu, mělo by být pravidlo pečlivě navrženo tak, aby se zabránilo procyklovosti. V případě České republiky je tomu tak, že je pevně stanoven limit pro veřejný dluh, což je 55 % v poměru k HDP. Avšak v tomto případě jsou nastaveny minimální nápravná opatření, mezi které patří povinnost vykazovat vyrovnaný schodek veřejných financí. Až při překročení veřejného dluhu 60 % v poměru k HDP nastává ráznější opatření, kdy musí vláda snížit hodnotu veřejného dluhu o 5 % z rozdílu mezi aktuální výší dluhu a 60 % a zlepšit strukturální saldo minimálně o 5 % za rok. Avšak hranice 60 % k HDP už je dle pravidel Evropské unie porušením dluhového kritéria. Tudíž lze říci, že možným problémem by bylo snadné navýšení hodnoty veřejného dluhu a překročení hranice dluhu 60 % v poměru k HDP.

V případě, že jsou zde málo přísná opatření z hlediska plánování rozpočtu a kontroly dodržování od střednědobého rozpočtového výhledu, je zde možné, že nebudou efektivně přerozděleny veřejné finance na produkci veřejných statků a služeb. Například může dojít k tomu, že se z rozpočtu vyškrtnou určité vybrané položky, což se může později vyskytnout jako problém, jelikož budou chybět. Navíc zde může nastat problém v případě monitorování pravidel, jelikož bude obtížné kontrolovat rozpočet z důvodu neustále se měnících položek



veřejných výdajů. Problémem se zde nabízí ztráta některých výdajových položek vlivem případného zneužití.

V rámci modelu dluhové brzdy je také nesmírně důležité, aby bylo výslovně specifikována odpovědnost za nedodržení, tedy sankce. Dluhová brzda v českém modelu žádné sankce neuvádí, jelikož pozastavení výnosu daní územním samosprávám, které bude financováno na jejich dluh nelze považovat za sankci. Poněvadž nejsou obce či kraje nijak sankciovány, může zde nastat problém, že se dle dluhové brzdy nebudou již vůbec řídit, tudíž se bude celková zadluženost státu neustále zvyšovat.

## ZÁVĚR

Cílem této práce bylo charakterizovat vývoj fiskální politiky Evropské unie v posledních letech, analyzovat opatření fiskální politiky v rámci vybraných členských států a prostřednictvím případové studie zhodnotit dopady vybraných opatření na socioekonomický rozvoj zvoleného státu.

Fiskální politika klade důraz na dodržování zdravých veřejných financí, tudíž zde byly zmíněny dokumenty, kterých se tato problematika týká, konkrétně Maastrichtská kritéria, Pakt stability a růstu, první reforma Paktu stability a růstu, Balíček šesti legislativních paktů, Fiskální pakt a Balíček dvou nařízení. Všechny tyto dokumenty stanovují, že stát má udržovat schodek veřejných financí a překročí-li hodnotu 3 % v poměru k HDP, bude nastavena procedura nadměrného deficitu a stát se dostane pod dohled Evropské unie. Dalším ukazatelem, kterým se dokumenty mimo jiné zabývají, je hodnota veřejného dluhu, která by neměla překročit 60 % v poměru k HDP.

V práci byla popsána analýza, která se týká již zavedených opatření fiskální politiky členských států Evropské unie. Vybraným opatřením byla zvolena dluhová brzda, jelikož se přímo týká veřejného dluhu a toto opatření zavedlo více zemí Evropské unie, včetně České republiky. Poněvadž byla dluhová brzda v České republice zavedena v roce 2017, byl zde porovnán model dluhové brzdy v České republice s modelem jiných států. Otázkou bylo, zda je aktuální model schopný čelit případnému zadlužení České republiky a jaké možné dopady mohou nastat. Proto zde byly vybrány státy, které dluhovou brzdu zavedly či dokonce aplikovaly. Na základě toho bylo vybráno Německo, které již dluhovou brzdu zavedlo a aplikovalo. Poté byla využita kontrafaktuální analýza, ve které byl tento stát porovnáván s Francií. Jelikož má Francie podobný hospodářský vývoj jako Německo, byly zde odfiltrovány další postranní efekty od míry zadlužování.

Dále byly využity statistické metody regresní analýzy a test rovnoběžnosti dvou regresivních přímek, prostřednictvím kterých bylo zjištěno, zda byl německý model dluhové brzdy účinný či nikoliv. V regresní analýze byl mimo jiné použit index determinace, který stanoví, jaký podíl v pozorování závislé proměnné se podařilo regresí vysvětlit. Na základě výsledků těchto metod bylo rozhodnuto, zda trendy regresivních přímek lze považovat za rovnoběžné, tedy, že vývoj obou zemí je srovnatelný, či nikoliv.

Z analýzy ukazatele vývoje veřejného dluhu v poměru k HDP vyplynulo, že Francie a Německo, před zavedením dluhové brzdy, měly rovnoběžný trend, tedy srovnatelný vývoj.

Hodnota veřejného dluhu v poměru k HDP se u obou států mírně zvyšovala, což bylo mimo jiné zapříčiněno hospodářskou krizí. Naopak po zavedení daného opatření fiskální politiky v Německu se vývoj trendů změnil. Po zavedení dluhové brzdy v Německu se trend Francie nezměnil a postupně se zvyšoval, zatímco vývoj Německa se změnil na klesající. Lze tedy říci, že tento rozdíl byl ovlivněn zavedením dluhové brzdy.

Dále byly v práci popsány další modely dluhové brzdy a její aplikace. Dluhová brzda byla popsána u Polska, Švýcarska, Rakouska a Slovenska. Jedním z prvních států, který zavedl dluhovou brzdu je Polsko, avšak polský model aktivován vůbec nebyl, tudíž nelze využít porovnání s českým modelem. Německý model dluhové brzdy byl inspirován švýcarským modelem, tudíž byl popsán i model dluhové brzdy ve Švýcarsku. Švýcarsko vykazovalo v minulosti vysoké hodnoty veřejného dluhu a prostřednictvím dluhové brzdy se mu podařilo snížit dluh o několik desítek procent níž. Dalším státem, který zavedl dluhovou brzdu bylo Rakousko. Rakousko se inspirovalo Německem, avšak model dluhové brzdy by aktivován v roce 2017, tudíž v tomto případě nelze porovnávat rakouský model, jelikož nebyla prokázána účinnost. Dalším státem, který uzákonil a rovněž aplikoval dluhovou brzdu bylo Slovensko. V tomto případě bylo porovnání modelů důležité, jelikož má Česká republika podobný hospodářský vývoj jako Slovensko.

Prostřednictvím případové studie byly zhodnoceny možné dopady dluhové brzdy na socioekonomický rozvoj České republiky. Zhodnocení dopadů dluhové brzdy v České republice bylo provedeno na základě srovnání konstrukce dluhové brzdy oproti modelům dluhové brzdy v jiných státech. V rámci toho byly nastíněny možné problémy, kterým by mohl model české dluhové brzdy čelit v případě nadměrného zadlužení.

## POUŽITÁ LITERATURA

- [1] BACHANOVÁ, Veronika. *Fiskální politika v prostředí Evropské hospodářské a měnové unie*. V Praze: C.H. Beck, 2014. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-526-8.
- [2] BALDWIN, Richard E. a Charles WYPLOSZ. *Ekonomie evropské integrace*. Praha: Grada, 2008. ISBN 978-80-247-1807-1.
- [3] BALDWIN, Richard E. a Charles WYPLOSZ. *The economics of European integration*. 5th ed. London: McGraw-Hill Education, 2015. ISBN 978-0-07-716965-7.
- [4] Bundesrat. *Stenografischer Bericht 859. Sitzung*. [online]. 2009 [cit. 2019-04-25]. Dostupné z: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2009/Plenarprotokoll-859.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2009/Plenarprotokoll-859.pdf?__blob=publicationFile&v=3)
- [5] CAVALLO, Antonella, Pietro DALLARI a Antonio RIBBA. *Fiscal policies in high debt Euro-area countries*. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2018. ISBN 978-3-319-70268-1.
- [6] Council of the European Union. *Council closes excessive deficit procedures for Germany and Bulgaria*. [online]. 2012 [cit. 2019-02-25]. Dostupné z: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ecofin/131128.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/131128.pdf)
- [7] Council of the European Union. *Council directive of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States*. [online]. 2011 [cit. 2019-04-25]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32011L0085>
- [8] European Commission. *Commission recommendation for a Council decision abrogating the decision on the existence of an excessive deficit in France*. [online]. 2018 [cit. 2019-03-10]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com\\_2018\\_433\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2018_433_en.pdf)
- [9] Evropská komise. *Evropský semestr - tematický přehled: Udržitelnost veřejných financí*. [online]. 2017 [cit. 2019-02-24]. Dostupné z:

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_public-finance-sustainability\\_cs.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-finance-sustainability_cs.pdf)

- [10] Evropská komise. *Evropský semestr - tematický přehled: Vnitrostátní správa fiskálních záležitostí*. [online]. 2017 [cit. 2019-02-22]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_national-fiscal-governance\\_cs.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_national-fiscal-governance_cs.pdf)
- [11] Evropská komise. *Evropský semestr: důvody zavedení a princip fungování*. [online]. 2010 [cit. 2019-02-12]. [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-why-and-how\\_cs](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-why-and-how_cs)
- [12] Evropský parlament. *Nový rámec EU pro fiskální politiku*. [online]. 2018 [cit. 2019-01-23]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/89/novy-ramec-eu-pro-fiskalni-politiku>
- [13] Federal Council. *The Swiss debt brake: experiences and perspectives*. [online]. 2013 [cit. 2019-04-25]. Dostupné z: [http://knesset.gov.il/mmm/oecd/Swiss\\_delegate.pdf](http://knesset.gov.il/mmm/oecd/Swiss_delegate.pdf)
- [14] Federal Ministry of Finance. *Austrian Stability Programme*. [online]. 2012 [cit. 2019-04-26]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/sp2012\\_austria\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/sp2012_austria_en_0.pdf)
- [15] HAMERNÍKOVÁ, Bojka. *Veřejné finance: vybrané problémy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-577-2.
- [16] Komise evropských společenství. *Rozhodnutí Rady, kterým se zrušuje rozhodnutí o existenci nadměrného schodku v České republice*. [online]. 2008 [cit. 2019-03-12]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CLEX:52008C05\\_71&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CLEX:52008C05_71&from=en)
- [17] KUBANOVÁ, Jana. *Statistické metody pro ekonomickou a technickou praxi*. 2. vyd. Bratislava: Statis, 2004. ISBN 80-85659-37-9. Učebnice vysokých škol.
- [18] KUBÁTOVÁ, Květa. *Fiskální a měnová politika a jejich vliv na mezinárodní podnikání a konkurenceschopnost v zemích EU*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-493-0.

- [19] LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2007. ISBN 978-80-7204-495-5.
- [20] Ministerstvo financí České republiky. *Fiskální výhled ČR – říjen 2010*. [online]. 2010 [cit. 2019-03-30]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/fiskalni-vyhled/2010/fiskalni-vyhled-rijen-2010-7451>
- [21] Ministerstvo financí České republiky. *Právní úprava rozpočtové odpovědnosti se zaměřením na územní samosprávu*. [online]. 2017 [cit. 2019-04-25]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/hospodareni-obci/pravidla-rozpocetove-odpovednosti-obci/2017/pravni-uprava-rozpocetove-odpovednosti-se-28530>
- [22] PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-358-4.
- [23] POPILKOVÁ, Eva. *Zhodnocení plnění cílů evropské dopravní politiky*. Pardubice, 2018. Diplomová práce, Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko – správní. Vedoucí práce Lucie Sobotková.
- [24] Poslanecká sněmovna České republiky. *Evropský rozpočtový rámec, rozpočtové instituce a rozpočtové rámce v ČR a ve vybraných zemích EU*. [online]. 2017 [cit. 2019-04-26]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=103747>
- [25] POSPÍŠIL, Richard. *Veřejná ekonomika: současnost a perspektiva*. Praha: Professional Publishing, 2013. ISBN 978-80-7431-112-3.
- [26] Sdružení místních samospráv České republiky. *Návrh zákona o rozpočtové odpovědnosti: prezidentské veto?* [online]. 2017 [cit. 2019-04-25]. Dostupné z: <https://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/1261-navrh-zakona-o-rozpocetove-odpovednosti-prezidentske-veto>
- [27] SCHUKNECHT, Ludger et. al. *Korrektur der Wachstumsprognosen: Ist ein ausgeglichener Haushalt noch machbar?* [online]. 2014 [cit. 2019-04-25]. Dostupné z: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/165513/1/ifosd-v67-2014-i23-p05-12.pdf>

- [28] Svaz měst a obcí České republiky. *Pravidla rozpočtové odpovědnosti (Zprávy Ministerstva financí č. 2/2017)*. [online]. 2017 [cit. 2019-04-25]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/financovani-obci/pravidla-rozpocetove-odpovednosti-zpravy-ministerstva-financi-c-2-2017.aspx>
- [29] Technologická agentura České republiky. *Metodika hodnocení podpory R&D z hlediska konkurenceschopnosti podpořených subjektů*. [online]. 2016 [cit. 2019-04-25]. Dostupné z: [https://tacr.cz/dokums\\_raw/metodiky/TB94TACR001.pdf](https://tacr.cz/dokums_raw/metodiky/TB94TACR001.pdf)
- [30] The World Bank. *Impact Evaluation in practice*. [online]. 2011 [cit. 2019-04-25]. Dostupné z: [https://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact\\_Evaluation\\_in\\_Practice.pdf](https://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact_Evaluation_in_Practice.pdf)
- [31] Ústavní soud České republiky. *Nález Ústavního soudu České republiky Pl. ÚS 6/17*. [online]. 2017 [cit. 2019-04-26]. Dostupné z: [http://www.kr-kralovehradecky.cz/assets/kraj-volene-organy/obce/metodicka-pomoc-obcim/hosp-usc-dso/legislativa/Nalez-US---Pl-US\\_6\\_17\\_vcetne\\_disentu.pdf](http://www.kr-kralovehradecky.cz/assets/kraj-volene-organy/obce/metodicka-pomoc-obcim/hosp-usc-dso/legislativa/Nalez-US---Pl-US_6_17_vcetne_disentu.pdf)

## **PŘÍLOHY**

Příloha A – Pomocné výpočty k testům rovnoběžnosti dvou regresivních přímek .....57



# PŘÍLOHA A

## Výpočty k testům rovnoběžnosti dvou regresivních přímek

### Pomocné výpočty k Obrázku č. 4

i	$x_i$	$y_i^{(1)}$	$y_i^{(2)}$	$x_i^2$	$(x_i - \bar{x})^2$	$x_i \cdot y_i^{(1)}$	$(y_i^{(1)})^2$	$x_i \cdot y_i^{(2)}$	$(y_i^{(2)})^2$
1	1	59,4	60,3	1	12,25	59,4	3 528,36	60,3	3 636,09
2	2	63,1	64,4	4	6,25	126,2	3 981,61	128,8	4 147,36
3	3	64,8	65,9	9	2,25	194,4	4 199,04	197,7	4 342,81
4	4	67	67,4	16	0,25	268	4 489	269,6	4 542,76
5	5	66,5	64,6	25	0,25	332,5	4 422,25	323	4 173,16
6	6	63,7	64,5	36	2,25	382,2	4 057,69	387	4 160,25
7	7	65,2	68,8	49	6,25	456,4	4 251,04	481,6	4 733,44
8	8	72,6	83	64	12,25	580,8	5 270,76	664	6 889
součty	36	522,3	538,9	204	42	2 399,9	34 199,75	2 512	36 624,87

Zdroj: vlastní zpracování dle údajů z Eurostatu

### Pomocné výpočty k Obrázku č. 5

i	$x_i$	$y_i^{(1)}$	$y_i^{(2)}$	$x_i^2$	$(x_i - \bar{x})^2$	$x_i \cdot y_i^{(1)}$	$(y_i^{(1)})^2$	$x_i \cdot y_i^{(2)}$	$(y_i^{(2)})^2$
1	1	81,8	85,3	1	16	81,8	6 691,24	85,3	7 276,09
2	2	79,4	87,8	4	9	158,8	6 304,36	175,6	7 708,84
3	3	80,7	90,6	9	4	242,1	6 512,49	271,8	8 208,36
4	4	78,2	93,4	16	1	312,8	6 115,24	373,6	8 723,56
5	5	75,3	94,9	25	0	376,5	5 670,09	474,5	9 006,01
6	6	71,6	95,6	36	1	429,6	5 126,56	573,6	9 139,36
7	7	68,5	98	49	4	479,5	4 692,25	686	9 604
8	8	64,5	98,4	64	9	516	4 160,25	787,2	9 682,56
9	9	60,9	98,4	81	16	548,1	3 708,81	885,6	9 682,56
součty	45	660,9	842,4	285	60	3 145,2	48 981,29	4 313,2	79 031,34

Zdroj: vlastní zpracování dle údajů z Eurostatu