



Jak dál s rozpočtem České republiky?

Sborník

Leden 2026

 **CEVRO
UNIVERZITA**

ODVAHA

ODPOVĚDNOST

SVOBODA

PILE

ODVAHA

ODPOVĚDNOST

PŘEDSTAVENÍ INSTITUCE

ÚPLNÝ NÁZEV ŠKOLY: CEVRO UNIVERZITA

ADRESA ŠKOLY: JUNGMANNOVA 17/28, 110 00 PRAHA 1

TELEFON: +420 221 506 777

E-MAIL: EPODATELNA@CEVRO.CZ

WEB: WWW.CEVRO.CZ

CEVRO Univerzita je soukromá vysoká škola se sídlem v Praze, založená v roce 2005. Dlouhodobě se zaměřuje na poskytování kvalitního vysokoškolského vzdělávání v oblastech práva, veřejné správy, mezinárodních vztahů, politologie, ekonomie a managementu. Její vzdělávací koncept klade důraz na propojení teoretických poznatků s praktickou aplikací a na systematický rozvoj kritického myšlení studentů.

Univerzita nabízí bakalářské a magisterské studijní programy akreditované Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy České republiky. Součástí její vzdělávací nabídky jsou rovněž programy a kurzy celoživotního vzdělávání. CEVRO Univerzita disponuje moderním studijním zázemím, kvalifikovaným pedagogickým sborem a rozsáhlou sítí partnerských univerzit a institucí v zahraničí, která studentům umožňuje získávat mezinárodní akademické i profesní zkušenosti.

V rámci akademické činnosti i veřejného diskurzu se univerzita dlouhodobě hlásí k hodnotám otevřené společnosti a usiluje o aktivní příspěvek k rozvoji demokratického a právního státu v České republice. Výuka je zajišťována v ekonomické, sociální, právní, politologické a obranné oblasti a opírá se rovněž o zapojení vysoce kvalifikovaných odborníků z veřejné, státní i soukromé sféry.

AUTOŘI SBORNÍKU

doc. Ing. Božena Kadeřábková, CSc.

Ing. Mojmír Hampl, MSc., Ph.D.

Ing. Martin Slaný, Ph.D.

Vojtěch Měřínský

Ing. Petr Mach, Ph.D.

doc. JUDr. PhDr. Ilona Bažantová, CSc.

Ing. Tomáš Kremr, Ph.D., LL.M.

JUDr. Dominik Králik, LL.M.EUR., Ph.D.

Text neprošel jazykovou ani odbornou redakční úpravou.

Publikace vyšla v nákladu 200 výtisků

ISBN 978-80-87125-38-0

OBSAH

VEŘEJNÉ FINANCE ČESKÉ REPUBLIKY: OD FISKÁLNÍHO KONZERVATISMU K HLEDÁNÍ NOVÉ ROVNOVÁHY 6

Úvodní slovo ke sborníku 6

JAK PANDEMIE COVID-19 POZMĚNILA PŘÍSTUP ČESKA K VEŘEJNÝM FINANČÍM 8

Trochu jiné Česko 8

Nová postcovidová realita 9

STÁTNÍ ROZPOČET NA ŠIKMÉ PLOŠE 10

Problém je ve výdajích 11

Problém není v příjmech 13

Hlavní problém – mandatorní výdaje 14

Valorizace výdajů – nebezpečná apolitizace 15

Nedůsledná aplikace národních rozpočtových pravidel 16

Plošné škrty nejsou tupé 17

UDRŽITELNÝ A NEUDRŽITELNÝ DEFICIT STÁTNÍHO ROZPOČTU 20

Rozměr fiskálního problému 20

Nepříznivý výhled 22

Slabý hospodářský růst jako jedna z příčin problémů 24

Jaký deficit by byl udržitelný? 26

Závěr a doporučení 27

TEORETICKÝ POHLED NA STÁTNÍ FINANCE A STÁTNÍ ROZPOČET V ČESKÝCH ZEMÍCH – EXKURZ DĚJINAMI EKONOMICKÉHO MYŠLENÍ 28

První ekonomické spisy a rady absolutistickému panovníkovi 28

Merkantilní návrhy jako státní hospodářská doktrína 29

Kamerální vědy poloviny 18. století do poloviny 19. století 30

Státní účty a daně jako politikum 31

Finanční věda a její výklad Josefem Kaizlem a Albínem Bráfem 33

Karel Engliš a jeho reforma struktury státního rozpočtu 37

Závěr 39

VLIV PLATEB STAROBNÍCH DŮCHODŮ NA DEFICIT STÁTNÍHO ROZPOČTU ČR – DOČASNÝ DEMOGRAFICKÝ TLAK GENERACE HUSÁKOVÝCH DĚTÍ

| | |
|--|----|
| Abstrakt | 41 |
| Úvod | 42 |
| Vývoj výdajů na důchody v kontextu státního rozpočtu a saldo důchodového systému | 42 |
| Demografické projekce: Vývoj podílu důchodců na populaci ČR | 43 |
| Kvantifikace dopadu na státní rozpočet | 45 |
| Implikace pro rozpočtovou politiku | 45 |
| Parametrické úpravy důchodového systému | 45 |
| Podpora produktivity a ekonomického růstu | 46 |
| Krátkodobé fiskální přemostění | 46 |
| Časový rozvrh implementace opatření | 46 |
| Mezinárodní kontext a komparace | 47 |
| Rizika a nejistoty | 47 |
| Závěr | 48 |

STÁTNÍ ROZPOČET JAKO LEGISLATIVNÍ NORMA A JEHO PROBLÉMY

| | |
|---|----|
| Právní povaha státního rozpočtu | 49 |
| Rozdíl mezi normativním zákonem a rozpočtovým zákonem | 49 |
| Legislativní proces a jeho specifika | 50 |
| Problémy státního rozpočtu jako legislativní normy | 50 |
| Státní rozpočet a přezkum Ústavním soudem | 51 |
| Institucionální a politická omezení státního rozpočtu | 51 |
| Problémy s právní jistotou a predikcí | 52 |
| Výzvy a doporučení pro reformu rozpočtového procesu | 52 |
| Závěr | 53 |

VEŘEJNÉ FINANCE ČESKÉ REPUBLIKY: OD FISKÁLNÍHO KONZERVATISMU K HLEDÁNÍ NOVÉ ROVNOVÁHY

ÚVODNÍ SLOVO KE SBORNÍKU

Předkládaný sborník příspěvků otevírá jedno z nejnaléhavějších témat současné české veřejné diskuse – stav, vývoj a udržitelnost veřejných financí. Česká republika se v uplynulých třech dekadách těšila pověsti makroekonomicky stabilní země s hluboce zakořeněným odporem k zadlužování a inflaci. Jak však ve svém úvodním textu výstižně poznamenává Mojmir Hampl, tato éra „rozpočtové nudy“, která byla pro investory i ratingové agentury tou nejlepší vizitkou, skončila. Pandemie covidu-19 a následné ekonomické otřesy nebyly jen jednorázovou výchylnou, ale katalyzátorem, který odhalil a akceleroval hlubší strukturální problémy našeho hospodářství.

Červená nit, která se vine většinou textů v tomto sborníku, varuje před ztrátou oné pověstné fiskální střídmosti. Autoři Slaný a Měřínský přesvědčivě argumentují, že problém českého rozpočtu neleží na straně příjmů, ale v neúměrné expanzi výdajů, a to především těch mandatorních. Efekt „západky“, kdy se krizové výdaje staly trvalou součástí rozpočtu, spolu s nebezpečnou apolitizací valorizačních mechanismů, vytváří tlak, který již nelze řešit kosmetickými úpravami. Petr Mach tuto diagnózu potvrzuje pohledem na dynamiku státního dluhu a rostoucí náklady na jeho obsluhu. Jeho analýza „udržitelného deficitu“ jasně ukazuje, že bez obnovení hospodářského růstu a razantních škrtnů se nůžky mezi dluhovou službou a možnostmi ekonomiky budou dále rozvírat.

Sborník však nenabízí pouze pesimistické scénáře, ale i analytický vhled do příčin a možných řešení. T. Kremr přináší do debaty klíčový demografický rozměr. Upozorňuje, že ačkoliv nás čeká enormní tlak v podobě odchodu silné generace „Husákových dětí“ do penze, jedná se o fenomén dočasný, nikoliv trvalý. Tato perspektiva je zásadní pro volbu nástrojů hospodářské politiky – namísto panických reakcí potřebujeme strategii pro překlenutí kritických dekád 2030–2060.

Abychom porozuměli současnosti, musíme znát i kořeny našeho uvažování o státu a penězích. Ilona Bažantová ve svém historickém exkurzu připomíná, že debata o „dobrém hospodářství“ se vine našimi dějinami od středověku až po první republiku a osobnosti jako Albín Bráb či Karel Engliš jsou toho důkazem. Jejich důraz na vyrovnanost a účelnost je dnes aktuálnější než kdy dříve. Celý obraz pak rámuje příspěvek Králíka, který analyzuje státní rozpočet z pohledu legislativního. Ukazuje, že rozpočet není jen ekonomickou tabulkou, ale zákonem **sui generis**, jehož vymahatelnost a kontrola naráží na limity politické reality a exekutivní dominance.

Cílem tohoto sborníku není pouze kritizovat současný stav, ale hledat cestu zpět k racionalitě. Texty ukazují, že ačkoliv se nacházíme na šikmé ploše, návrat k udržitelnosti je možný. Bude však vyžadovat odvahu opustit populistická řešení, reformovat výdajovou stranu rozpočtu, a především znovuobjevit onen „finanční konzervatismus“, který byl dlouhá léta součástí naší národní DNA.

Věříme, že následující stránky poskytnou čtenářům – ať už z řad odborné veřejnosti, studentů či politiků – dostatek podnětů k přemýšlení o tom, jakou cenu jsme ochotni platit za stabilitu a prosperitu budoucích generací.

V Praze, prosinec 2025

B. Kadeřábková, CES, CEVRO Univerzita

JAK PANDEMIE COVID-19 POZMĚNILA PŘÍSTUP ČESKA K VEŘEJNÝM FINANČNÍM

Mojmír Hampl

PŘESEDNA NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY ČR

Ještě před pár lety byla Česká republika opravdovým miláčkem finančních trhů. Alespoň v regionu střední a východní Evropy, tedy té části světa, která po pádu železné opony v roce 1989 podstoupila náročnou a někdy bolestnou transformaci od centrálně plánované k tržní ekonomice. Některým postkomunistickým zemím se transformace podařila, jiným méně. Mezi těmi prvními ční relativně vysoko právě Česká republika, která spolu se zeměmi jako Slovinsko, Estonsko, Litva, Polsko či Slovensko zažila se znovuobnovením tržního hospodářství, privatizací a liberalizací veškerého obchodu a cen tak nebyvalý nárůst prosperity, že je nejspíše srovnatelný jen s ekonomickým zázrakem části Východní Asie ve druhé půlce 20. století.

Koneckonců Světová banka a Mezinárodní měnový fond již zcela standardně tyto země zařazují do kategorie vyspělých, nikoli rozvíjející se států a OECD je dávno přijala za své právoplatné členy. A i dlouho po přijetí pak tento „klub vyspělých“ sledoval, jak proces konvergence (tedy dohánění a předbíhání bohatších) úspěšně a rychle pokračuje. V indikátoru HDP na hlavu v paritě kupní síly jsou tak dnes Češi mezi prvními 30 nejvyspělejšími zeměmi světa a jsou již bohatší než Portugalci, Španělé či Kypřané, srovnatelně bohatí jako Italové a jen na dostřel od Francouzů. To by byl v roce 1989 téměř nepředstavitelný sen. Právě takovou sílu mají tržní hospodářství, svoboda, demokracie a správné ekonomické incentivy.

TROCHU JINÉ ČESKO

Česko však bylo z hlediska analytiků, ekonomů a finančních trhů přece jen ještě v jednom ohledu výjimečné. Od roku 1989 se vyznačovalo zásadní národohospodářskou a makroekonomickou stabilitou. Před rozdělením Československa v roce 1993 a i po něm to byla typicky země finančně, měnově a rozpočtově konzervativní, uměřená a opatrná. Češi tak na rozdíl od Maďarů či Poláků nezažili divoký začátek 90. let s vysokou inflací a znehodnocením úspor. A ani za sebou netáhli tíživé břemeno velkých státních závazků z dob komunismu. I komunistická vláda v někdejší Československu totiž respektovala kus národní DNA, který by se dal pospat jako nechuť k velké inflaci a velkým státním i soukromým dluhům.

K inflaci měli Češi vždy zakódovaný hluboký odpor a byli v něm vlastně „němečtější“ než Němci. Ti získali silné protiinflační instinkty před druhou světovou válkou díky hrůzostrašné zkušenosti s hyperinflací Výmarské republiky.

Češi se ovšem inflaci a dluhům vzpírali přesto nebo snad právě proto, že žádná hyperinflační zkušenost v jejich paměti nebyla. V době, kdy Němci zažívali naprostou ztrátu kupní síly říšské marky a též vlastního sebevědomí, aplikoval tehdejší československý ministr financí Alois Rašín striktní deflační politiku. Ta byla tak radikálně odlišná od všeho, co se v meziválečném období odehrávalo v celé střední Evropě, že to přimělo k důkladné analýze rozdílů mezi Československem na jedné a Německem, Rakouskem, Polskem a Maďarskem na druhé straně i nositele Nobelovy ceny za ekonomii Thomase Sargenta v jeho slavném článku z roku 1982.¹

Koneckonců fakt, že Češi dodnes jako jediní z celého bývalého, geograficky obrovského prostoru Rakouska-Uherska používají měnu s názvem koruna („die Krone“), je výmluvný sám o sobě. Měnu s tímto názvem zavedl v roce 1892 rakousko-uherský císař František Josef I. A skutečně žádná jiná část někdejší monarchie ji bez přerušení nepoužívá až dodnes. Jen české země. Může to působit absurdně, protože jde o typicky monarchistický název měny a jinak jej mají v Evropě v oběhu skutečně jen monarchie (Švédsko, Dánsko či Norsko), či jejich bezprostřední nástupci (Island). Češi ale žijí od počátku v republikánské tradici. Ovšem název měny drží, protože žádná inflace a měnová reforma nebyly nikdy za těch 130 let tak závažné, aby bylo nutné starý název měny odhodit.

A tak byli Češi ušetřeni ponižujících diskusí klubů věřitelů, odepisování a politického umazávání starých dluhů a tlaku mezinárodních trhů. Po „sametové revoluci“ nezískali dokonce žádnou zkušenost s hypotékami či jinými půjčkami v cizích měnách jako Poláci, Chorvati, Maďaři či Rakušané. Protože Česká národní banka se vždy snažila udržovat nízkou inflaci, což znamenalo též nízké úrokové sazby, nevznikla nikdy „nominální iluze“, že půjčka v jiné měně s nižší úrokovou sazbou je o tolik výhodnější, kterou vždy do reality vrátilo až oslabení kurzu měny, jako se stalo většině zmíněných zemí po krizi roku 2008.

¹ Sargent, T.: *The End of Four Big Inflation*, NBER, 1982. Accessible via: <https://www.nber.org/system/files/chapters/c11452/c11452.pdf>

Sám ze své zkušenosti musím říci, jak jsem vždy cítil jistou úlevu i zadostiučinění, když jsem se loučil s návštěvou zahraničních investorů, ratingových agentur či mezinárodních institucí, když typicky zaznělo, že „v Česku není co řešit“, nebo „naštěstí jsme zase jednou nudné zemi.“ Nic tak nepotěší tvůrce politik v malé otevřené ekonomice jako konstatování, že Česko je hospodářsky nezáživná země, že v ni není velké makroekonomické téma k řešení, a že během meetingu se dalo klidně i zívát. Opakovaně jsme si i se zahraničními novináři říkali, že když se o zemi naší velikosti nepíše, a když je nuda to jediné, co se o ní dá ekonomicky říct, je to její nejlepší vizitka.

Koneckonců tímto faktem a skutečností že tzv. „loan to deposit ratio“ u domácností je dlouhodobě pod 100% (tedy domácnosti mají více úspor než dluhů), jsem úspěšně vysvětloval, proč je v Česku tak málo zájmu přijmout euro. Jak se říká, když funguje vlastní měnová politika, proč ji měnit? A proč národ čistých věřitelů přesvědčovat, že má dělat měnové experimenty, pokud k nim není důvod? Češi to potvrzovali tím, že zůstávali dlouhodobě k euru nejskeptičtější národem z těch, které byly v Evropské unii a neměly výjimku na jeho zavedení.

Finanční krize toto mentální nastavení nezměnila. Spíše naopak. I hluboký ekonomický propad roku 2009, kdy hrubý domácí produkt klesl o téměř 5%, neotupil v Čechách instinkt dobrých hospodářů. Rozpočtově odpovědná pravicová vláda premiéra Petra Nečase a ministra financí Miroslava Kalouska sice neslavně padla v roce 2013 kvůli politické aféře, ale i tak dokázala stabilizovat veřejné finance nepopulárními opatřeními a dostat je po dvou recesích zpět na udržitelnou dráhu. Koneckonců ratingové hodnocení země se dostalo až na rekordní úroveň AA- jak u společnosti Standard&Poor's, tak u Moody's.

Česká republika dále zůstávala mezi sedmi nejméně zadluženými zeměmi Evropské unie a po letech prosperity mezi roky 2014–2020 i díky efektu nízkých úrokových sazeb a současného růstu nominálního hrubého domácího produktu dokonce stlačila veřejný dluh až k hranici 30% k HDP v roce 2019. A to v době, kdy velká část členských zemí eurozóny již nebyla schopna dlouhodobě udržovat dluh pod 60% HDP, tedy pod hranici, kterou si jako bezpečnou stanovili právě členové tohoto klubu!

NOVÁ POSTCOVIDOVÁ REALITA

A nyní ostrý stříh. V roce 2020 přišla pandemie Covid-19, která jakoby postavila na hlavu vše v české fiskální a měnové historii. Během první fáze pandemie se v Česku – stejně jako jinde – rozjela masivní kompenzační schémata směrem k uzavřeným částem ekonomiky. Tak jako jinde i v Česku převažoval dojem, že je třeba udržet hlavně silnou poptávku, protože se bude opakovat poptávková krize let 2008–2009.

Ale už na konci roku 2020 začalo být zřejmé, že problém je docela jiný. Poptávka zůstala silná. Ovšem pouze a jen na vrub veřejných financí. A dvojí novelizace zákona o rozpočtové odpovědnosti nejprve změkčila a pak zcela vypnula fiskální pravidla pro strukturální schodek, která mají zajišťovat říditelnost veřejných financí.

Lidé dostávali zaplacenou za práci, kterou neudělali, firmy za zboží, které nevyrobily, poskytovatelé služeb za služby, které neposkytli. Home-office najednou nebyl výjimkou, ale pravidlem. Ekonomika jela na tři čtvrtě plynu, ale všichni dostávali stejně jako dřív. Začal systematický proces zlenivění populace a to především na úkor eráru. Ten se stal černou dírou, do které se dalo najednou vše schovat. Jako kdyby asketický gentleman objevil skryš s alkoholem, ten mu zachutnal a on najednou nedokázal jít z ní pryč. Tam, kde se v minulosti parlament hádal o jednotky miliard korun, najednou stovky miliard korun nehrály roli.

Aby toho nebylo málo, populistická část politického vedení, okouzlena tím, že věci na dluh tak hezky fungují, začala ještě přidávat plyn. I když už byl Covid-19 méně závažný nebo dokonce nepodstatný, začala vláda s rozdáváním dáreků. Mimořádné příspěvky a nadstandardní valorizace důchodů, přidávání státním zaměstnancům a zvyšování jejich počtu, nové a nové výdajové programy, které už s pandemií neměly co do činění. Společnost objevila ve své psýché její druhou, temnější polovinu – černé pasažerství. Pracovat méně a dostávat více se stalo heslem dne. Kdo z politiků to neuměl nabídnout, byl nevolitelný. K dovršení všeho velká část politické elity schválila na konci roku 2020 k masivnímu snížení daně z příjmu fyzických osob. Tím se ještě podpořila rozpočtová stimulace ekonomiky a při totálním zadření nabídky, produkce a logistiky to nemohlo vést k ničemu jinému, než historicky bezprecedentní kombinaci vysoké inflace (nyní okolo 16%) a zároveň dramaticky vysokých schodků veřejných rozpočtů (-5,6%) v roce 2021, které byly důsledkem zvyšování výdajů i snižování příjmů.

Jižní země eurozóny najednou začaly vypadat nikoli jako odstrašující případ, ale jako naši blízcí sousedé a druzi. A především – vznikl obrovský tzv. strukturální deficit, tedy systémový nesoulad mezi výdaji a příjmy ve výši až 3% HDP, který nikdo neuměl jednoduše odstranit, protože populismus snadných peněz ovládl celou politickou scénu. Proto též ve výhledu let 2019–2024 dle tzv. konvergenčních programů, které musejí Evropské komisi předkládat všechny členské země EU, vycházela téměř neuvěřitelně jako nejhorší právě ta oheď uměřená a opatrná Česká republika. A to přitom v ní již došlo ke zvýšení veřejného zadlužení k HDP o celých 10 procentních bodů za pouhé dva roky (2020–2021).

Návrat zpět nebude snadný, jak ukázala nepopulárnost tzv. konsolidačního balíčku vlády Petra Fialy. Ten byl s obtížemi přijat v roce 2023 a platil začal od následujícího roku. Jakkoli snížil strukturální deficit jen o cca 1 procentní bod a umožnil pouze návrat celkového deficitu pod magická maastrichtská 3%, byl předmětem vášnivého odporu napříč velkou částí společnosti. Ovšem ten návrat bude nakonec nutný. Jen znamená to opět zapnout „druhou část českých hlav“ s finančním konzervatismem minulých dekád. Bude to bolet.

STÁTNÍ ROZPOČET NA ŠIKMÉ PLOŠE

Martin Slaný², Vojtěch Měřinský³

Fiskální politika představuje jeden z fundamentálních nástrojů makroekonomického řízení, jehož význam exponenciálně roste zejména v obdobích ekonomických a sociálních disrupcí (Seidman, 2001). Státní rozpočet funguje nejen jako odraz strategických priorit vlády, ale i jako klíčový stabilizační mechanismus v časech krizí. Česká republika, coby malá otevřená ekonomika silně integrovaná do evropského a globálního hospodářského prostoru, byla v uplynulém období vystavena sérii exogenních šoků, které zásadním způsobem ovlivnily trajektorii hospodářské politiky a narušily fiskální rovnováhu. Tyto šoky nebyly ani tak hlavní příčinou současných rozpočtových problémů, ale jak ukážeme dále v textu, spíše vytáhly na povrch dlouhodobé systémové problémy. Český státní rozpočet má primárně dlouhodobý inherentní problém s výdajovou stranou rozpočtu, a exogenní šoky tyto potíže nadále zesilují. Necháváme v textu stranou celkové veřejné rozpočty (tedy včetně municipálních a zdravotních pojišťoven), což by bylo na další samostatný text).

Pandemie onemocnění covid-19, jež propukla na přelomu let 2019 a 2020, přinesla bezprecedentní tlak na veřejné rozpočty, když vlády byly nuceny aktivovat rozsáhlé fiskální stimulační programy zaměřené na zachování ekonomické aktivity, zmírnění sociálních dopadů a podporu zdravotního systému. V případě České republiky tyto intervence zahrnovaly rozsáhlou podporu podnikatelského sektoru, zaměstnanců a domácností, často formou plošných opatření, která vedla k prudkému nárůstu veřejného zadlužení a dočasnému opuštění standardních fiskálních pravidel. Pandemie rovněž akcelerovala centralizaci rozhodovacích procesů a omezila prostor pro ex-ante hodnocení účinnosti jednotlivých výdajových nástrojů.

Krátce poté, v roce 2022, zasáhl evropský kontinent válečný konflikt na Ukrajině, který přinesl nové exogenní tlaky v oblasti energetické bezpečnosti, cenových šoků, migrační politiky a geopolitické stability. Tyto okolnosti významně umocnily makroekonomickou nejistotu a vyžadovaly další adaptaci fiskální politiky směrem k větší flexibilitě a reaktivnosti na turbulentní externí prostředí.

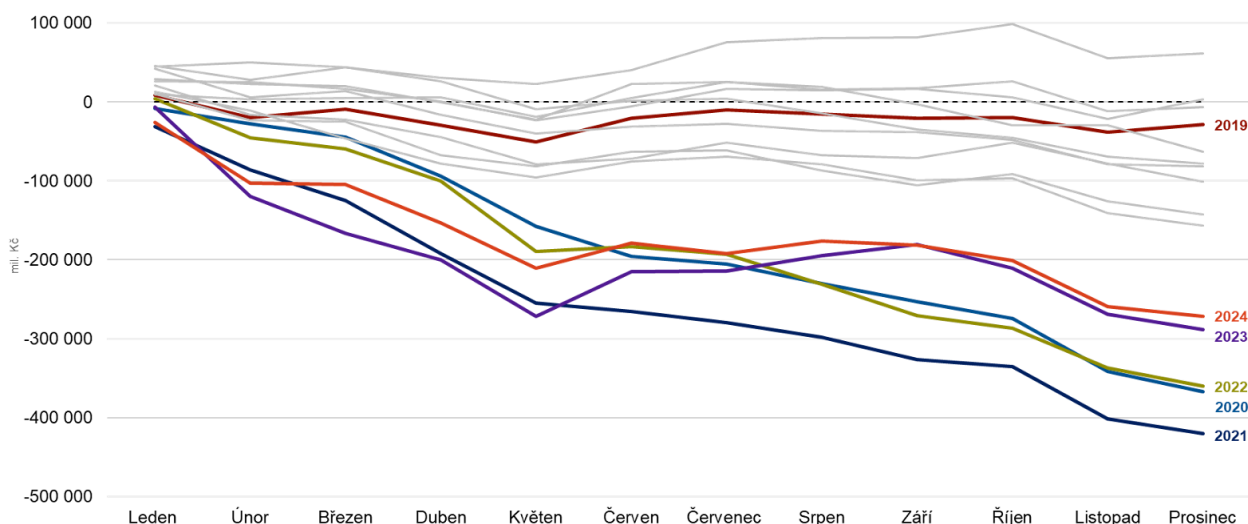
Ačkoliv oba tyto šoky z české ekonomiky a státního rozpočtu odezněly, nedaří se státnímu rozpočtu odpoutat od covidových deficitů. Jak ukazuje graf 1 vývoj kumulovaného salda státního rozpočtu v jednotlivých měsících navzdory zlepšení v posledních dvou letech jasně identifikuje skupinu let 2020–2024, který naznačuje usazenou systémovou změnu ve státním rozpočtu.

Paralelně s těmito akutními krizemi vyvstaly do popředí i chronické strukturální slabiny veřejných financí České republiky, zejména vysoký podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů, implementace valorizačních opatření, jakož i omezená transparentnost a kontrola nad výdaji realizovanými prostřednictvím účelových státních fondů. Tyto fondy, původně koncipované jako nástroje pro zajištění účelového a stabilního financování specifických oblastí veřejné politiky, se v praxi často vyznačují nízkou mírou efektivity a slabou výstupovou kontrolou, čímž oslabují alokační efektivnost celého fiskálního rámce. V kontextu rostoucího zadlužení a omezené fiskální kapacity tak narůstá potřeba revize jejich účelu, struktury i řízení.

² Martin Slaný, CEVRO Univerzita; DRFG Investment Group.

³ Vojtěch Měřinský, VŠE v Praze; DRFG Investment Group.

GRAF 1: Kumulované saldo státního rozpočtu 2010–2024 (mld. Kč, běžné ceny)



Zdroj: MF ČR, vlastní výpočty a úpravy.

PROBLÉM JE VE VÝDAJÍCH

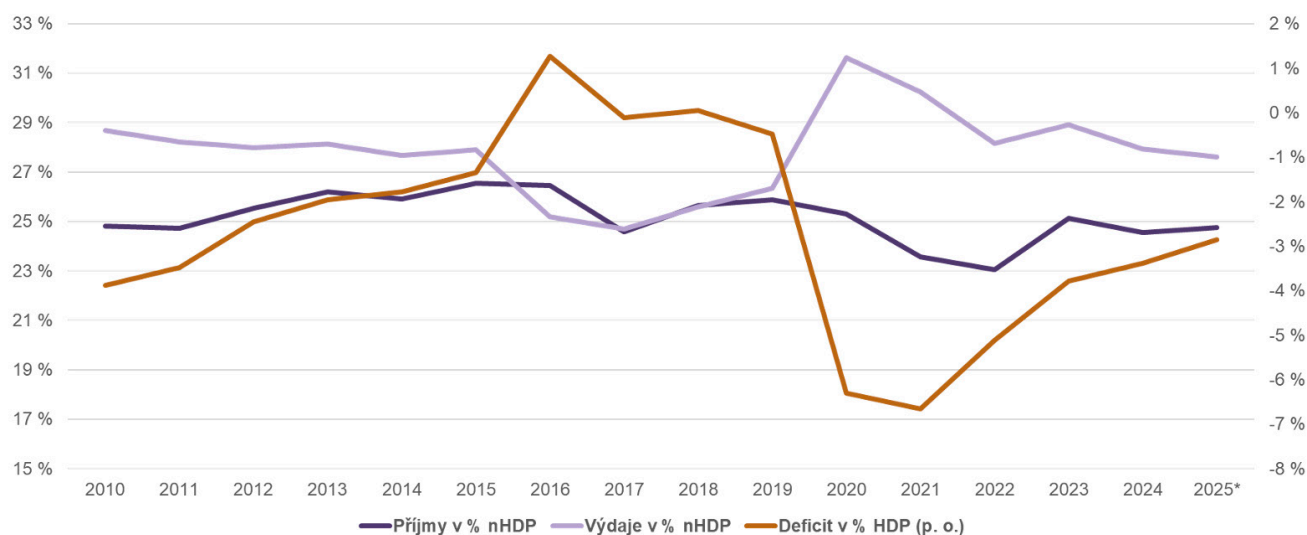
Veřejné výdaje představují klíčovou determinantou vývoje státního rozpočtu, neboť reflektují jak aktivní (diskreční) rozpočtovou politiku aktuální exekutivy, tak i působení automatických stabilizátorů a vestavěných systémových mechanismů. Jejich dynamika je tudíž výslednicí politicko-ekonomických rozhodnutí i exogenních faktorů, které ovlivňují chování veřejných institucí v čase.

V letech 2019–2024 došlo ke strukturálně významné expanzi výdajové strany rozpočtu, přičemž tento vývoj byl akcelerován zejména v důsledku mimořádných nabídkových šoků – počínaje pandemií a konče energetickou krizí – které vedly vládu k masivním intervencím se snahou o mitigaci jejich socioekonomických dopadů.

Zatímco příjmy se relativně vůči hrubému domácímu produktu (HDP) pohybují od počátku minulé dekády relativně stabilně kolem 25 % HDP s výraznějším covidovo-inflačním zhrounutím v letech 2020–2023, příjmy zaznamenaly s příchodem covidu v roce 2020 výrazný nárůst. V souladu s keynesiánským rámcem byla zvolena expanzivní fiskální politika zaměřená na podporu agregátní poptávky, což v prostředí omezené nabídky a globálních cenových tlaků akcelerovalo inflaci. Vysoká míra cenového růstu pak sekundárně indukovala potřebu nominální valorizace transferových mechanismů (např. důchodů, dávek, mezd ve veřejném sektoru), čímž dále navyšovala strukturální zatížení veřejných financí. Tím došlo k posílení tzv. výdajové setrvačnosti, která omezuje prostor pro rychlé konsolidační kroky.

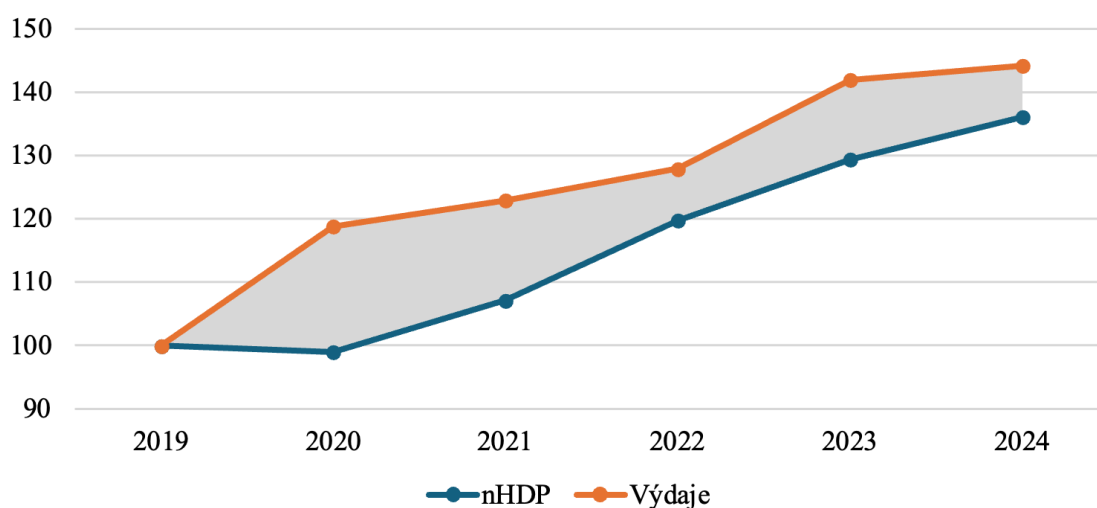
Výdajový covidový posun zpustil učebnicový efektu západky, kdy výdaje sice vyklesávají, nicméně za rok 2024 zůstávají ve vztahu k hrubému domácímu produktu o cca dva procentní body vyšší, než před příchodem covidu v roce 2019. Mezera mezi příjmy a výdaji relativně zůstává podobná, jako v roce 2011 v reakci na tehdy proběhlou světovou finanční a ekonomickou krizi. Celkově vzrostly výdaje státního rozpočtu v daném období kumulativně o 44,2 %, což představuje více než osmiprocentní bodový rozdíl oproti dynamice nominálního HDP. Tento nesoulad signalizuje nárůst výdajové intenzity vládního sektoru v relaci k velikosti ekonomiky, což má implikace pro fiskální udržitelnost a vyžaduje důslednější evaluaci výdajové efektivity.

GRAF 2: Příjmy a výdaje státního rozpočtu v % HDP (levá osa), deficit v % HDP (pravá osa)



Zdroj: MF ČR, vlastní výpočty a úpravy

GRAF 3: Výdaje státního rozpočtu a HDP (bazický index, 2019 = 100)

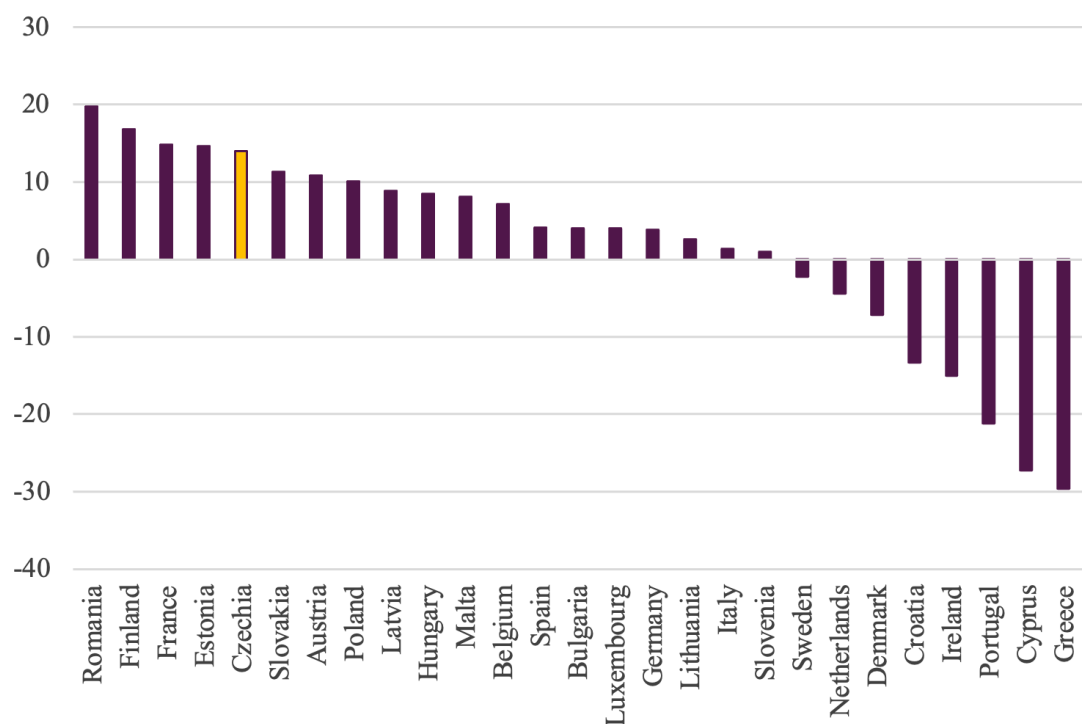


Zdroj: ČNB, MF ČR, vlastní zpracování

Je zcela evidentní, že výdaje rostly rychleji, než dovozoval ekonomický výkon země, což pak dopadá na výsledné saldo. Vedle expanze výdajové strany došlo v období rovněž k četným a strukturálně významným změnám na straně příjmů, a to zejména v důsledku opakovaných legislativních zásahů v daňové oblasti. Tyto úpravy – od zrušení superhrubé mzdy a snížení spotřebních daní až po zavedení mimořádných odvodů z nadměrných zisků – zásadně ovlivnily objem i složení příjmového rámce státního rozpočtu. V kombinaci s dynamickým růstem výdajů vedly tyto změny k výraznému zhoršení rozpočtové situace.

Konsolidace míněný efekt západky ještě více vynikne v mezinárodním srovnání. S příchodem covidu počátkem roku 2020 všechny země zaznamenaly nárůst výdajů i nominálního zadlužení. Nicméně v následných letech se řadě zemí podařilo výrazněji konsolidovat a došlo alespoň k jeho relativnímu poklesu. Necelá třetina zemí EU měla ke konci roku 2024 nižší vládní dluh k HDP, než ke konci roku 2019. Česká republika naopak patří spolu s Francií, Estonskem, Finskem a Rumunskem k zemím, kde změna vládního dluhu byla nejvyšší.

GRAF 4: Změna vládního dluhu k HDP 2024 oproti 2019 (v procentních bodech)



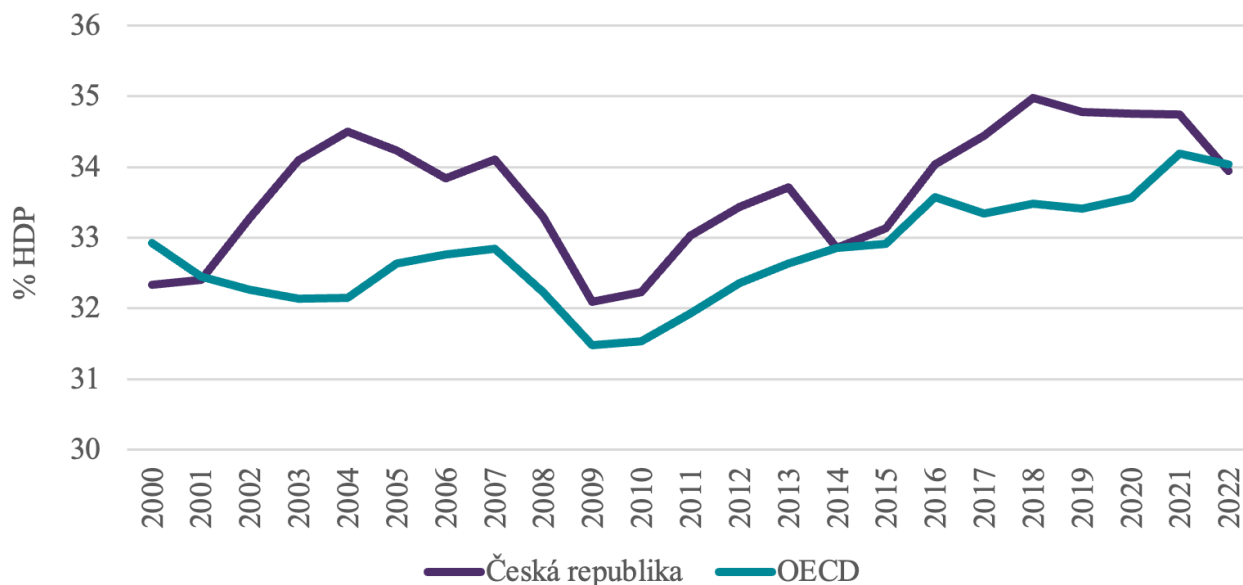
Zdroj: Eurostat, vlastní úpravy a výpočty.

PROBLÉM NENÍ V PŘÍJMECH

Ačkoli se v odborné i politické debatě často objevují návrhy na zvýšení daňových příjmů jako cestu ke konsolidaci veřejných financí, dostupná data ukazují, že prostor pro celkové zvyšování daňového zatížení je v českém kontextu omezený. Daňový výnos v relaci k HDP dlouhodobě převyšuje průměr zemí OECD, což svědčí o tom, že Česká republika rozhodně nepatří mezi nízko zdaňující ekonomiky.

Namísto zvyšování daní je proto vhodnější zaměřit se na zvyšování efektivity daňového systému, zjednodušení struktury zdanění a důslednější potírání daňových úniků. Zvýšení celkového daňového zatížení by mohlo mít negativní dopady na ekonomickou aktivitu, konkurenceschopnost i motivaci k práci a investicím, zejména pokud by postihlo produktivní složky ekonomiky. Vzhledem k aktuální výši daňových příjmů a jejich strukturálním charakteristikám se jako fiskálně i ekonomicky vhodnější strategie jeví racionalizace výdajové strany rozpočtu, přehodnocení mandatorních výdajů a posílení nákladové efektivity veřejného sektoru.

GRAF 5: Daňový výnos jako podíl na HDP



Zdroj: OECD; vlastní zpracování.

HLAVNÍ PROBLÉM – MANDATORNÍ VÝDAJE

Jedním z fundamentálních charakteristik státního rozpočtu České republiky je vysoký podíl rigidních výdajů, jejichž alokace vyplývá přímo ze zákonných ustanovení a mezinárodních závazků. Tyto tzv. mandatorní výdaje jsou právně vynutitelné a jejich úprava bývá časově náročná, politicky citlivá či fakticky nemožná bez hlubší legislativní reformy. Již minulá světová ekonomická krize obnažila dlouhodobý strukturální problém českého rozpočtu. Za období následné ekonomické konjunktury (končící rokem 2019) potíže nevymizely. Spíše naopak. Problém vysokých mandatorních výdajů se stal ještě tíživější. Jedná se o oblasti, které generují vysoký tlak na politický kapitál, neboť zahrnují výdajově exponované segmenty jako jsou důchodový systém, dávky nemocenského pojištění, podpora v nezaměstnanosti, sociální transfery či platby za státní pojištěnce v systému veřejného zdravotního pojištění. Dále sem náleží výdaje na obsluhu státního dluhu, jejichž význam s rostoucím dluhem systematicky narůstá. Tato část poté zaujímala celkově 66,4 % celkových příjmů a 59,6 % celkových výdajů schváleného státního rozpočtu na rok 2025.

Druhou kategorií frikčních výdajů jsou kvazimandatorní výdaje, které jsou rovněž stanoveny zákonem nebo smluvními závazky, avšak formálně nefigurují mezi mandatorními. Jejich výše však není předmětem volného rozpočtového rozhodování. Typicky zahrnují mzdy zaměstnanců organizačních složek státu, včetně složek obrany a bezpečnosti. Ve schváleném rozpočtu na rok 2025 tyto výdaje činily 20,6 % celkových příjmů a 18,4 % celkových výdajů státního rozpočtu.

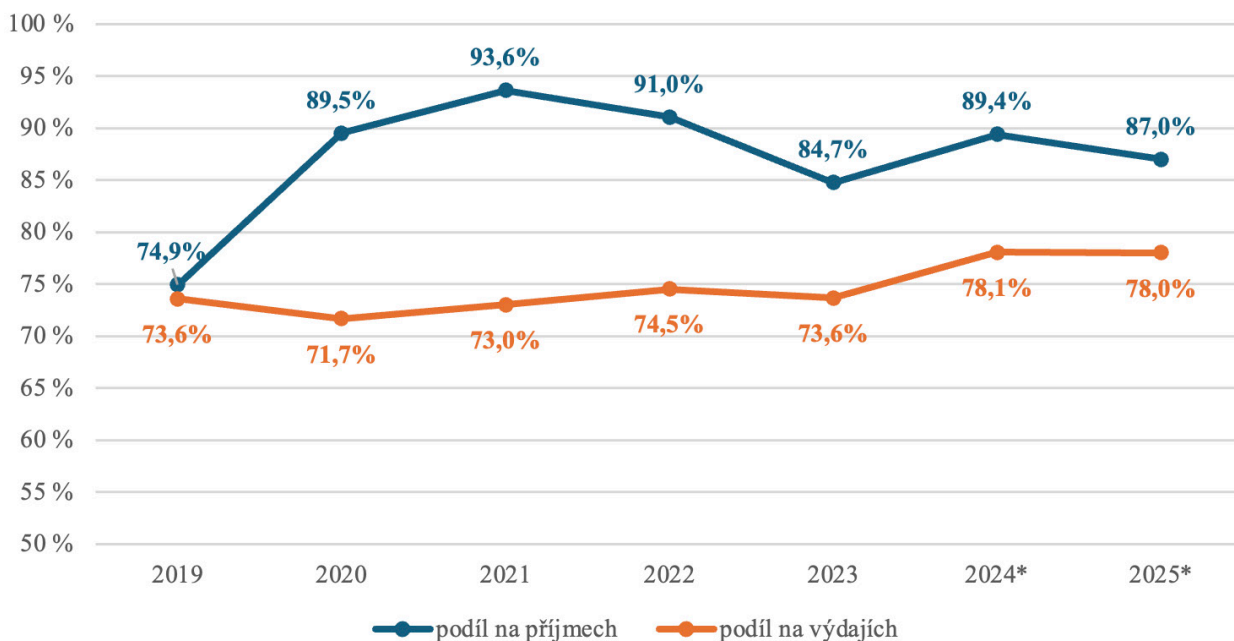
Kumulativně tak frikční složka rozpočtu – výdaje mandatorní povahy (mandatorní a kvazimandatorní), dosáhne v roce 2025 hodnoty 1 815 mld. Kč, což odpovídá více než 87,0 % příjmové a 78,0 % výdajové strany rozpočtu. Tento stav výrazně limituje prostor pro diskreční fiskální rozhodování a alokační optimalizaci v rámci rozpočtového procesu.

Zvláště znepokojující je skutečnost, že podíl těchto povinných výdajů vůči příjmům vzrostl od roku 2019 o 12,1 procentního bodu a vůči výdajům o 4,4 procentního bodu, což signalizuje pokračující růst strukturální rozpočtové rigidity. Bez hlubší legislativní revize zůstává většina výdajových kapitol fixní a mimo dosah flexibilního fiskálního řízení. Prostor pro řešení se ještě více omezil kvůli zesílení volebního cyklu (Rogoff, 1990). Vlády mají obecně pokušení v předvolebním období navyšovat výdaje, zejména sociální transfery, což se v případě českého rozpočtu projevuje velmi citlivě (Klomp & de Haan, 2013).

Tato předvolební krátkozrakost vlád byla u nás zesílena nešťastným podzimním termínem sněmovních voleb, kdy stará vláda sestaví rozpočet na příští rok pro vládu novou, aniž by za něj nesla jakoukoli odpovědnost, a nová vláda má jen velmi omezený prostor pro případnou korekci rozpočtu. Vláda tak má de facto rozpočet plně v rukou i se svými následky jen po dva roky svého vládnutí.

Vysoký podíl fixních výdajů omezuje možnosti vlády aktivně reagovat na makroekonomické výzvy, čímž se zvyšuje význam fiskální disciplíny, výdajové efektivity a přísnější alokace omezených volných zdrojů. V kontextu vysoké výdajové setrvačnosti je nezbytné posílit výstupově orientované řízení veřejných výdajů a provádět systematické přezkumy účelnosti stávajících rozpočtových schémat.

GRAF 6: Podíl celkových povinných výdajů státního rozpočtu



Zdroj: MF ČR; vlastní zpracování

VALORIZACE VÝDAJŮ – NEBEZPEČNÁ APOLITIZACE

V rámci tzv. povinných výdajů státního rozpočtu existuje specifická podskupina s ještě vyšším stupněm právní rigidnosti – výdaje podléhající zákonnému valorizačnímu a indexačnímu mechanismu. Tyto výdaje jsou automaticky navyšovány na základě předem definovaných parametrů, nejčastěji v návaznosti na růst spotřebitelských cen a dynamiku průměrných mezd v ekonomice.

Mezi nejvýznamnější výdajové položky spadající do této kategorie patří důchody vyplácené v rámci systému sociálního pojištění, platby státu za státní pojištěnce do veřejného zdravotního pojištění a výsluhové příspěvky příslušníkům bezpečnostních složek po skončení služebního poměru. Standardní valorizace těchto výdajů probíhá zpravidla podle plné míry růstu cenové hladiny a poloviny růstu reálných mezd. V případě výsluhových příspěvků se valorizace odvíjí od poloviny růstu procentní části starobního důchodu.

V roce 2023, za vlády premiéra Petra Fialy, došlo k rozšíření rozsahu zákonem valorizovaných výdajových závazků s účinností od roku 2024. Jednalo se především o zakotvení garantované výše odměňování pedagogických pracovníků ve výši 130 % průměrné mzdy a závazek alokovat na obranu minimálně 2 % HDP, přijatý v reakci na zhoršené bezpečnostní prostředí v důsledku války na Ukrajině. Mimo rámec státního rozpočtu byl rovněž legislativně zaveden automatický valorizační mechanismus pro platy zastupitelů obcí, navázaný na vývoj průměrné mzdy. V programovém prohlášení vláda navíc deklarovala úmysl rozšířit tento princip i na nepedagogické pracovníky ve veřejné sféře (Vláda České republiky, 2023).

V důsledku těchto změn vykazují valorizované výdaje v rámci státního rozpočtu silně nadprůměrnou růstovou dynamiku – mezi lety 2019–2024 rostly v průměru o 10,3 % ročně a jejich kumulativní nárůst dosáhl 63,2 %. Ke konci roku 2024 představovaly tyto výdaje již více než 52 % celkových výdajů a 60 % celkových příjmů státního rozpočtu, čímž se staly jednou z dominantních komponent veřejných financí.

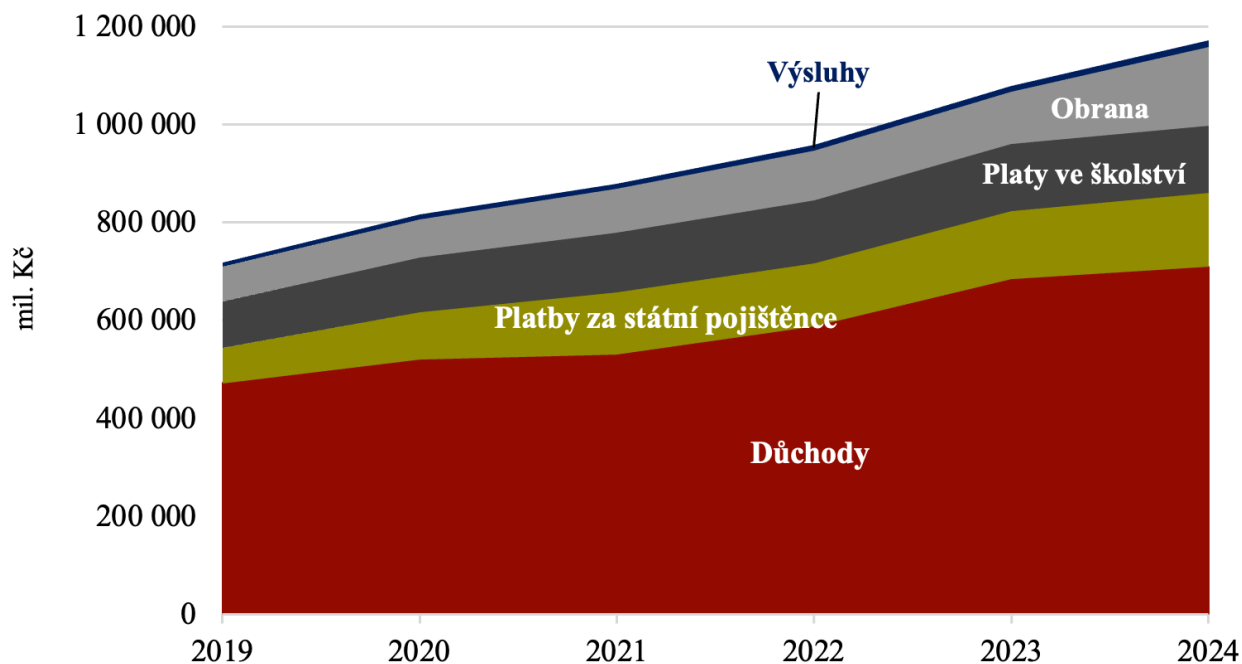
Rozšíření valorizačních závazků zásadním způsobem zvýšilo strukturální rigiditu rozpočtu, neboť tyto výdaje jsou prakticky vyvázány z politického rozhodování. Jakákoli budoucí snaha o revizi těchto automatických výdajových vzorců si bude vyžadovat

mimořádně vysoký politický kapitál – často ještě vyšší než v případě běžných mandatorních výdajů. Tato forma výdajové determinace latentně deleguje politickou odpovědnost na „systém“, čímž se oslabuje transparentnost a odpovědnost fiskální politiky.

Debata o těchto položkách se však v žádném případě nesoustředí na jejich legitimitu či účelovost, její těžiště spočívá v upozorňování na jejich fiskálně nebezpečný charakter a automatismus financování bez ohledu na celkové makroekonomické podmínky a rozpočtové možnosti.

Jak ilustruje následující graf, expanze těchto výdajů je dramatická – zatímco v roce 2019 činily valorizované výdaje 718,8 miliardy Kč, v rozpočtu na rok 2024 již dosáhly úrovně 1 173 miliard Kč.

GRAF 7: Podíl celkových valorizovaných výdajů státního rozpočtu



Zdroj: MF ČR; vlastní zpracování

NEDŮSLEDNÁ APLIKACE NÁRODNÍCH ROZPOČTOVÝCH PRAVIDEL

Jedním z dalších klíčových problémů české fiskální politiky je slabá ukotvenost a nedůsledná aplikace národních rozpočtových pravidel, která měla původně sloužit jako záruka dlouhodobé fiskální odpovědnosti. Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (zPRO), byl opakovaně novelizován způsobem, který systematicky oslaboval jeho účinnost a podkopával jeho autoritu. Fiskální rámec se tak stal předmětem ad hoc politických úprav namísto plnění stabilizační a konsolidační funkce.

Nejviditelnějšími projevy tohoto trendu byly opakované úpravy maximálně přípustného strukturálního salda veřejných financí. V roce 2020 bylo za vlády premiéra Andreje Babiše zvýšeno z původního -1% HDP až na -4% HDP, a to v reakci na pandemii. Tento krok však zahrnoval i opatření, která s krizí přímo nesouvisela a jejich dopady byly rozpočtově trvalé (Nejvyšší kontrolní úřad, 2021). Následně došlo ke druhé novelizaci, která cílové strukturální saldo vůbec nestanovila, čímž byla účinná aplikace zákona suspendována. Na základě této novelizace byla v §10a odst. 2 zPRO zavedena autonomní změna pro rok 2022. Ministerstvo financí totiž podle zPRO v roce 2021 nemělo využít Rozpočtovou strategii pro stanovení výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů na nadcházející rok, ale mělo vycházet ze strukturálního salda uvedeného v prognóze MF ČR nejpozději do září 2021, navýšeného o 0,5 procentního bodu. Pravidlo sic bylo znovu ustanoveno, nýbrž v návaznosti na sprnovou makroekonomickou prognózu ($-6,1\%$) na velmi rozvolněné hodnotě $-5,6\%$ HDP.

Rovněž vláda Petra Fialy v roce 2023 postupovala v rozporu se zněním zPRO. Ačkoliv platná legislativa stanovila od roku 2023 návrat k původnímu limitu strukturálního deficitu ve výši -1% HDP, výdajové rámce pro státní rozpočet a státní fondy

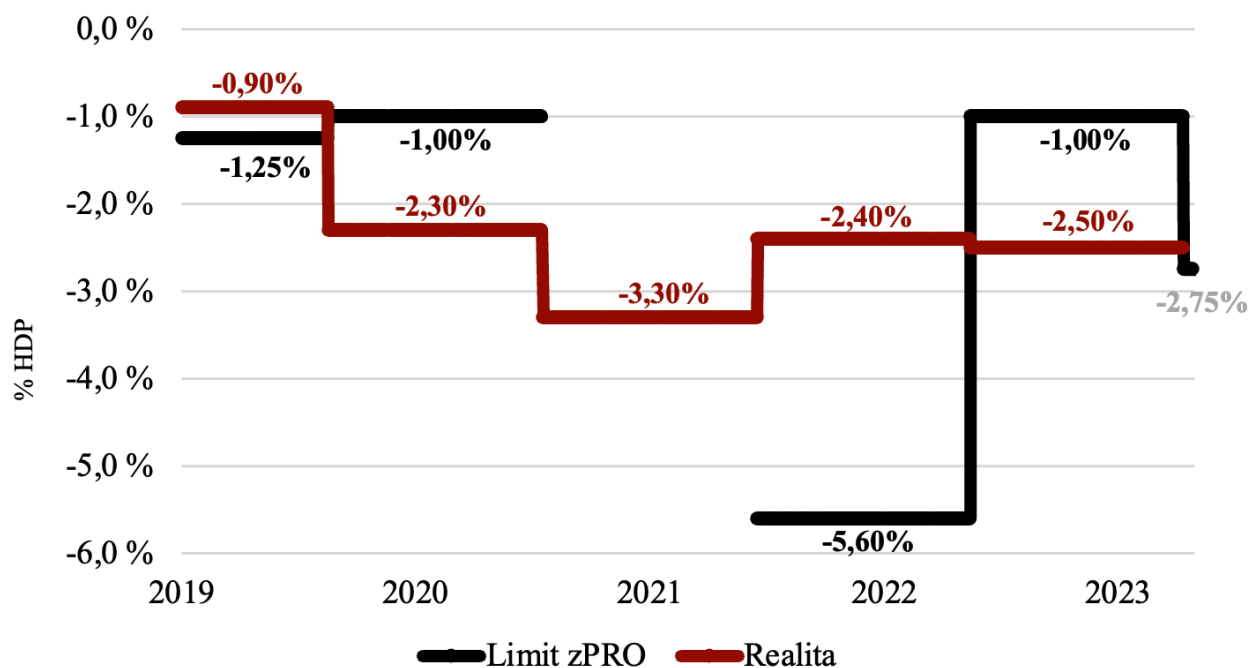
byly sestaveny na základě strukturálního schodku -5,1 % HDP. Ministerstvo financí se domnívalo, že má k fiskálním pravidlům přistoupit obdobným přístupem jako v roce 2022, což však Národní rozpočtová rada (2022a) dementovala. Tento postup vedl k porušení zákona, neboť skutečný strukturální schodek dosáhl -2,5 % HDP při aktivním pravidlu -1 % strukturálního schodku HDP (MF ČR, 2024).

Zásadním problémem byl i nesoulad mezi Konvergenčním programem a Rozpočtovou strategií, které dle §9 odst. 1 zPRO musí být obsahově konzistentní. Vláda však ve dvou klíčových dokumentech deklarovala rozdílné hodnoty strukturálního salda, čímž vznikla věcná i právní diskrepance, která byla kritizována Národní rozpočtovou radou (2022b). Tento nesoulad zpochybnil transparentnost rozpočtového plánování a dále oslaboval důvěru ve fiskální rámec jako celek.

Až třetí novelizace zPRO, přijatá v roce 2023 v rámci tzv. konsolidačního balíčku, přinesla určitou stabilizaci pravidel tím, že stanovila explicitní trajektorii snižování strukturálního salda – počínaje hodnotou -2,75 % HDP v roce 2024 s cílem návratu k úrovni -1 % HDP do roku 2028. Ironicky tak byla téměř potvrzena původní konsolidační trajektorie, kterou počítala ještě první novela z roku 2020, přestože byla tamější opozicí (současnou vládou Petra Fialy) kritizována za slabou.

Jak ukazuje následující graf, tak během let 2019–2023 došlo ke dvěma přímým porušením výdajového pravidla – v roce 2020 a 2023 – přičemž v roce 2021 bylo pravidlo zcela deaktivováno. Tato fakta ukazují, že vnitrostátní fiskální pravidla neplní svou roli jako závazné kotvy rozpočtové politiky, a že jejich účinnost je podmíněna nejen legislativním rámcem, ale především politickou vůlí k jejich respektování.

GRAF 8: Plnění výdajového pravidla zPRO ve znění poslední novelizace



Zdroj: Národní rozpočtová rada; vlastní zpracování

PLOŠNÉ ŠKRTY NEJSOU TUPÉ

Projekce demografického vývoje, a tím i zejména důchodové a zdravotního systému jasně ukazují, že přichází obrovský problém. My jsme se na něj nepřipravili, ale situaci vstupní fázi do tohoto nepříznivého vývoje si ještě výrazně zhoršily. Je třeba omezit razantně výdaje. Ptá-li se čtenář jaké – všechny.

Cestou není dílčí selekce. To povede jen k dlouhému a neúspěšnému boji s nejrůznějšími zájmovými skupinami a ztrátě politického kapitálu, a nakonec frustraci veřejnosti. Stav neumožňuje, aby dnešní stát měl nejen stejně, ale dokonce více nebo vyšší starobní důchody, počty veřejných zaměstnanců, jejich platy, abychom bobtnaly (notabene při stávajícím napjatém trhu práce) sociální dávky, abychom měli stejný počet z daní placených divadel, vysokých škol, dotací podnikům, neziskovkám, atd, atd. Jak jsme uvedli v úvodu, rozpočet není jen účetní, finanční výkaz sám o sobě (Peková, 2008). Reflektuje hospodářskou

politiku vlády a obecně rozsah státu ve společnosti. Je proto třeba začít zde – revizí toho, co je, resp. má nutně být, úlohou vlády (státu), co je ještě veřejným zájmem a co již je možné vyvážit z veřejného systému. Stávající situace je dlouhodobě neudržitelná. Notabene, pokud se objevují další priority v oblasti bezpečnosti. Řešení není zadarmo, stejně jako tomu není nikdy v ekonomice. Buď omezíme roli státu (k čemuž se přikláníme), nebo budeme muset v budoucnu zvýšit razantně daně anebo se dlouhodobě vysoké schodky budou projevovat ve vyšší inflaci. To první řešení může být i tím, co ekonomiku probudí z dlouhodobé letargie. Zbylé dvě řešení ekonomickou aktivitu jen nadále utlumí a srazí již tak chabý růstový potenciál Česka.

LITERATURA

- Klomp, J., & de Haan, J. (2013). Political budget cycles and election outcomes. *Public Choice*, 157(1–2), 245–267. <https://doi.org/10.1007/S11127-012-9943-Y>
- Ministerstvo financí ČR. (2024). Fiskálně-strukturální plán České republiky pro období 2025 až 2028. Fiskálně-Strukturální Plán České Republiky. <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/makroekonomika/fiskalne-strukturalni-plan-a-konvergenčni-program/2024/fiskalne-strukturalni-plan-ceske-republiky-pro-obd-57403>
- Národní rozpočtová rada. (2022a). Stanovisko NRR č. 3/2022 ke stanovení výdajových rámců státního rozpočtu. Stanovisko NRR č. 3/2022. <https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/stanovisko-nrr-stanoveni-vydajovych-ramcu-statniho-rozpocetu-3-2022/>
- Národní rozpočtová rada. (2022b). Vyjádření NRR k návrhu státního rozpočtu na rok 2023. <https://www.rozpocetovarada.cz/vyjadreni-nrr-k-navrhu-statniho-rozpocetu-na-rok-2023/>
- Nejvyšší kontrolní úřad. (2021). Výroční zpráva NKÚ: Pandemii nejde vinit ze všeho. V řadě oblastí jen zvýraznila problémy, které stát dlouhodobě neřešil. Výroční Zpráva. <https://www.nku.cz/cz/pro-media/tiskove-zpravy/vyrocní-zprava-nku:-pandemii-nejde-vinit-ze-vseho--v-rade-oblasti-jen-zvyraznila-problemy--ktere-stat-dlouhodobě-neresil---id11770/>
- Peková, J. (2008). *Veřejné finance – úvod do problematiky* (4. vydání). Wolters Kluwer.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *The American Economic Review*, 80(1), 21–36. <http://www.jstor.org/stable/2006731>
- Seidman, L. (2001). Reviving Fiscal Policy. *Challenge*, 44(3), 17–42. <http://www.jstor.org/stable/40722072>
- Vláda České republiky. (2023). Programové prohlášení vlády. <https://vlada.gov.cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-193547/>

UDRŽITELNÝ A NEUDRŽITELNÝ DEFICIT STÁTNÍHO ROZPOČTU⁴

Ing. Petr Mach, Ph.D.

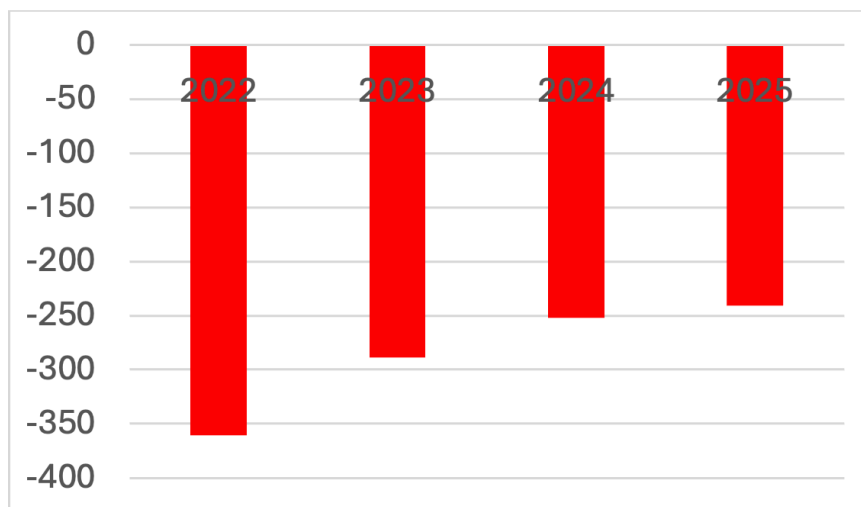
V tomto příspěvku představím rozměr fiskálního problému České republiky na vývoji státního dluhu, salda státního rozpočtu, nákladů na správu dluhu a podílu dluhu k hrubému domácímu produktu. Ukážu výhled, pokud jde o problém státního zadlužení na dynamice deficitů, plánu emise státních dluhopisů a dlouhodobém tempu růstu produktu. Představím ukazatel tzv. udržitelného deficitu jakožto deficitu, který nezvyšuje podíl dluhu na HDP. Na závěr poskytnu některá doporučení pro stabilizaci relativní výše státního dluhu.

ROZMĚR FISKÁLNÍHO PROBLÉMU

Vláda každý rok utrácí více, než kolik vybere na daních a bere si nové a nové půjčky. Jinými slovy hospodaří s deficitem. Deficity za poslední 4 roky, tedy během mandátu této vlády zvýšily celkové zadlužení státu o 1141 miliard korun, jak ukazuje Obr. č. 1 a Tab. č. 1.

Toto dluhové financování státních výdajů považujeme za problém zejména proto, že vyžaduje stále vyšší úrokový výdaj ze státního rozpočtu. Druhým problémem je, že když banky kupují státní dluhopisy, je to na úkor půjček soukromému sektoru na investice.

OBR. Č. 1: Deficit státního rozpočtu 2022–2025



Zdroj: Zákon o státním rozpočtu na rok 2025, Důvodová zpráva

TAB. Č. 1: Deficit státního rozpočtu 2022–2025

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|------------------|--------|--------|------|------|
| Deficit (mln Kč) | -360,4 | -288,5 | -252 | -241 |

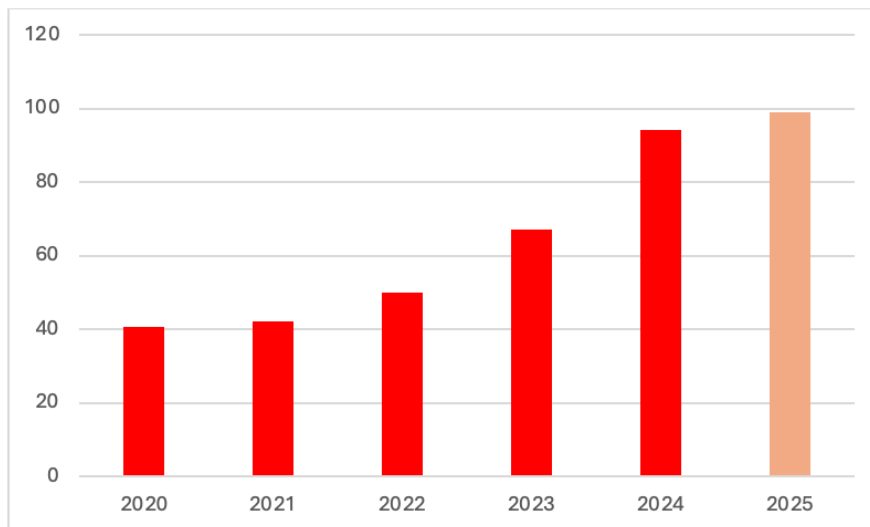
Zdroj: Zákon o státním rozpočtu na rok 2025, Důvodová zpráva

⁴ Příspěvek na konferenci CEVRO VŠ, březen 2025, kde autor vystoupil jako ekonomický expert SPD.

Přitom jen malá část deficitu má charakter cyklického deficitu, který by vymizel s obnoveným hospodářským růstem. Většina deficitu přetrvává i při kladných růstech ekonomiky a má tak charakter strukturálního deficitu. Deficit tedy sám nevymizí. Příští vláda musí přijmout fiskální opatření, která povedou buď ke zvýšení příjmů nebo ke snížení výdajů státního rozpočtu.

Obsluha státního dluhu, tedy povinnost platit úroky, je stále nákladnější. Jak ukazuje Obr. č. 2 a Tab. č. 2, za čtyři roky této vlády 2022–2025 se na úrocích zaplatilo 310 miliard korun.

OBR. Č. 2: Úroky ze státního dluhu (mld Kč)



Zdroj: Zákon o státním rozpočtu na rok 2025, Důvodová zpráva

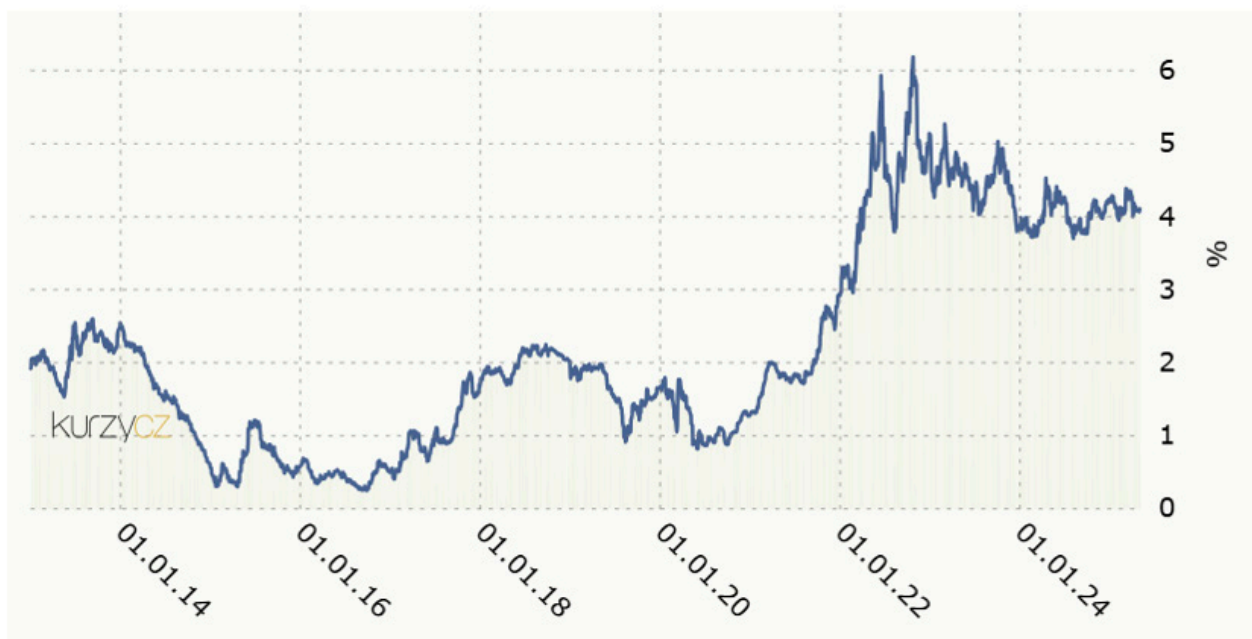
TAB. Č. 2: Úroky ze státního dluhu (mld Kč)

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|-------|------|------|------|------|------|------|
| Úroky | 40,8 | 42,1 | 50,1 | 67,2 | 94,3 | 98,9 |

Zdroj: Zákon o státním rozpočtu na rok 2025, Důvodová zpráva

Úrokové náklady stále rostou. Je tomu tak ze dvou důvodů.

Za prvé, neustálé deficity zvyšují dluh. Vyšší jistina znamená větší základ, ze kterého se úroky počítají. Za druhé, vzrostly úrokové sazby, za které si vláda půjčuje, jak ukazuje Obr. č. 3.



Zdroj: Kurzy.cz (<http://www.kurzy.cz/cnb/ekonomika/MIRFMSD10DRATPECD/>)

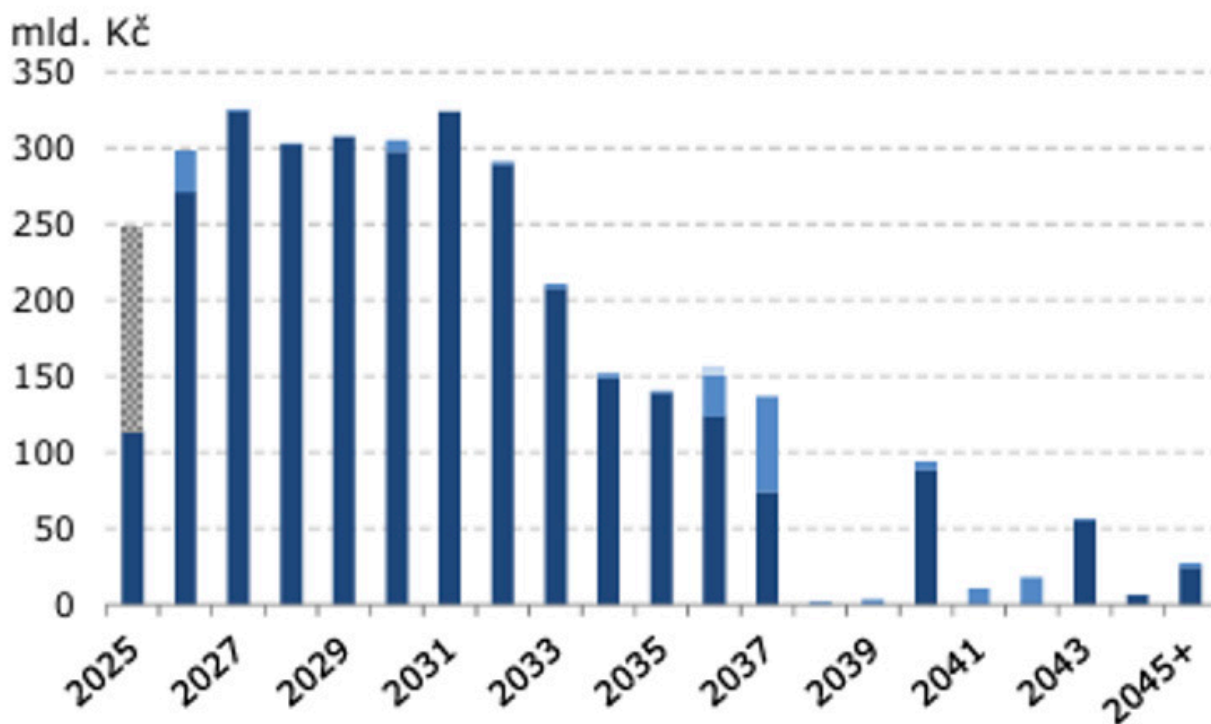
Graf ukazuje aktuální výnosy do doby splatnosti u desetiletých dluhopisů české vlády na sekundárním trhu. Vláda pochopitelně musí respektovat tržní výnos a všechny nové emise vláda emituje s úrokovým nákladem kolem 4 %, což je hodně. Je to dvakrát vyšší náklad než očekávaná inflace a více než dvojnásobek oproti období 2013–2022. Kdyby z celého státního dluhu 3700 miliard platila vláda současný úrok 4 %, činil by roční úrokový náklad 148 miliard korun. Úrokový náklad je „jen“ 100 miliard, protože stále část dluhu jsou dluhopisy vydané v minulosti úročené nízkými sazbami.

NEPŘÍZNIVÝ VÝHLED

Výhled přitom není příznivý, protože v dalších čtyřech letech nastává splatnost velkého množství dříve vydaných státních dluhopisů. Jak ukazuje Obr. č. 4, v následujících sedmi letech bude vláda muset splatit dluhopisy každý rok v objemu asi 300 miliard korun.

Protože dluhy bude vláda splácet vydáním dluhopisů nových, bude muset v následujících letech vydat jednak dluhopisy na úhradu splatných dluhů a jednak dluhopisy na úhradu aktuálního deficitu.

Pokud tedy bude například roční deficit v následujících letech 200 miliard korun a k tomu bude třeba vydávat dluhopisy na splátky starých dluhů ve výši 300 miliard korun, celková emisní potřeba bude 500 miliard korun ročně. Tato vysoká nabídka dluhopisů může tlačit úroky ze státního dluhu nahoru, což dále zvýší náklady na obsluhu státního dluhu.



Zdroj: Čtvrtletní zpráva o řízení státního dluhu, 2025, Q1

Co to konkrétně znamená? Např. 17. září 2025 bude splatná 89. emise dluhopisů v objemu 104 miliard korun s úrokem 2,4 %. Vláda ho bude refinancovat s úrokem kolem 4 %. 26. června 2026 bude splatných 149 miliard korun z 95. emise s úrokem 1 %. Vláda ho bude refinancovat s úrokem kolem 4 %. 10. února 2027 bude splatných 153 miliard ze 107. emise vydané s úrokem 0,25%. Vláda ho bude refinancovat s úrokem kolem 4 %.

Tato velká očekávaná každoroční emise státních dluhopisů bude mít ještě jeden nepříznivý důsledek: Prohloubí se tzv. vytěšňovací efekt, kdy lze očekávat, že banky, které nakoupí tento velký objem vládních dluhopisů, poskytnou podstatně méně úvěrů soukromému sektoru. V ekonomice tak mohou začít klesat investice, což se v dlouhém období může projevit dalším poklesem výkonnosti ekonomiky. Jinými slovy, banky budou masivně půjčovat vládě, budou z toho mít bezpracné zisky. Méně peněz budou půjčovat firmám na investice. Naše ekonomika bude dále ztrácet konkurenceschopnost.

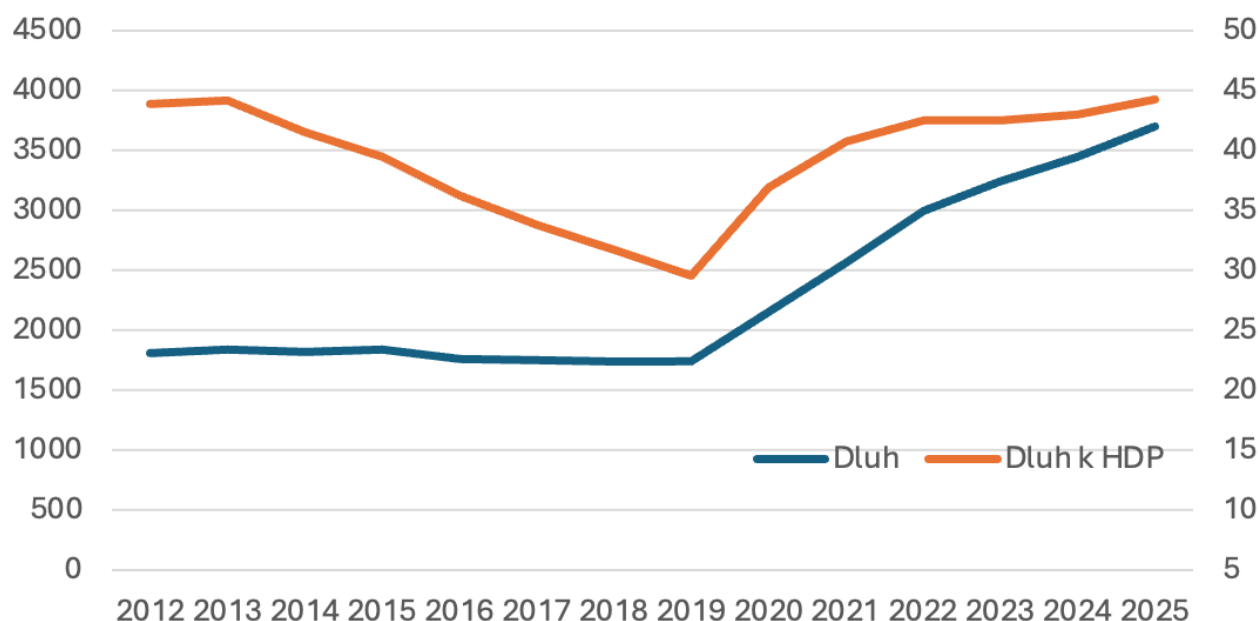
Výsledkem bude postupně nižší a nižší hospodářský růst, což relativní břemeno státního dluhu dále prohloubí.

Jak ukazuje Obr. č. 5, státní dluh stále roste, a to nejen absolutně, ale i vzhledem k hrubému domácímu produktu.

Relativní váha státního dluhu k hrubému domácímu produktu (HDP) je důležitý relativní ukazatel nejen pro mezinárodní srovnání a pro srovnání v čase.

Růst poměru dluhu k HDP znamená, že dluh představuje stále vyšší břemeno a je stále nákladnější jej mít. Protože dluh v roce 2025 dosáhl 45 % HDP, ani veškeré roční příjmy z daní (33 % HDP) by nestačily na jeho hypotetické splacení. Vláda se pochopitelně nechystá dluh splatit, ale vyšší ukazatel dluhu k HDP svědčí o zvyšující se náročnosti na splátku jakékoliv jeho části a o nutnosti vybírat vyšší a vyšší procento HDP na splacení úroků.

OBR. Č. 5: Vývoj veřejného dluhu



Zdroj: Mezinárodní měnový fond. WEO Database. April 2025.

TAB. Č. 3: Vývoj veřejného dluhu

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Dluh (mld Kč) | 1800 | 1840 | 1810 | 1830 | 1750 | 1750 | 1730 | 1740 | 2150 | 2560 | 2990 | 3230 | 3440 | 3700 |
| Dluh k HDP (%) | 44 | 44 | 42 | 39 | 36 | 34 | 32 | 30 | 37 | 41 | 43 | 42 | 43 | 44 |

Zdroj: Mezinárodní měnový fond. WEO Database. April 2025.

SLABÝ HOSPODÁŘSKÝ RŮST JAKO JEDNA Z PŘÍČIN PROBLÉMŮ

Ukazatel dluhu k HDP je zlomek, jehož hodnota je ovlivňována nejen velikostí deficitu státního rozpočtu, který zvyšuje čítec tohoto poměrového ukazatele, ale také hospodářským růstem a inflací, které ovlivňují jmenovatel ukazatele dluhu k HDP.

Jinými slovy, jedním z důvodů fiskálních problémů, které ztělesňuje růst dluhu k HDP, je ekonomická stagnace. Kdyby ekonomika rostla rychleji, nejenže by vláda měla vyšší příjmy z daní a nižší výdaje na sociální dávky, ale dluhové a úrokové břemeno by mělo stále nižší váhu.

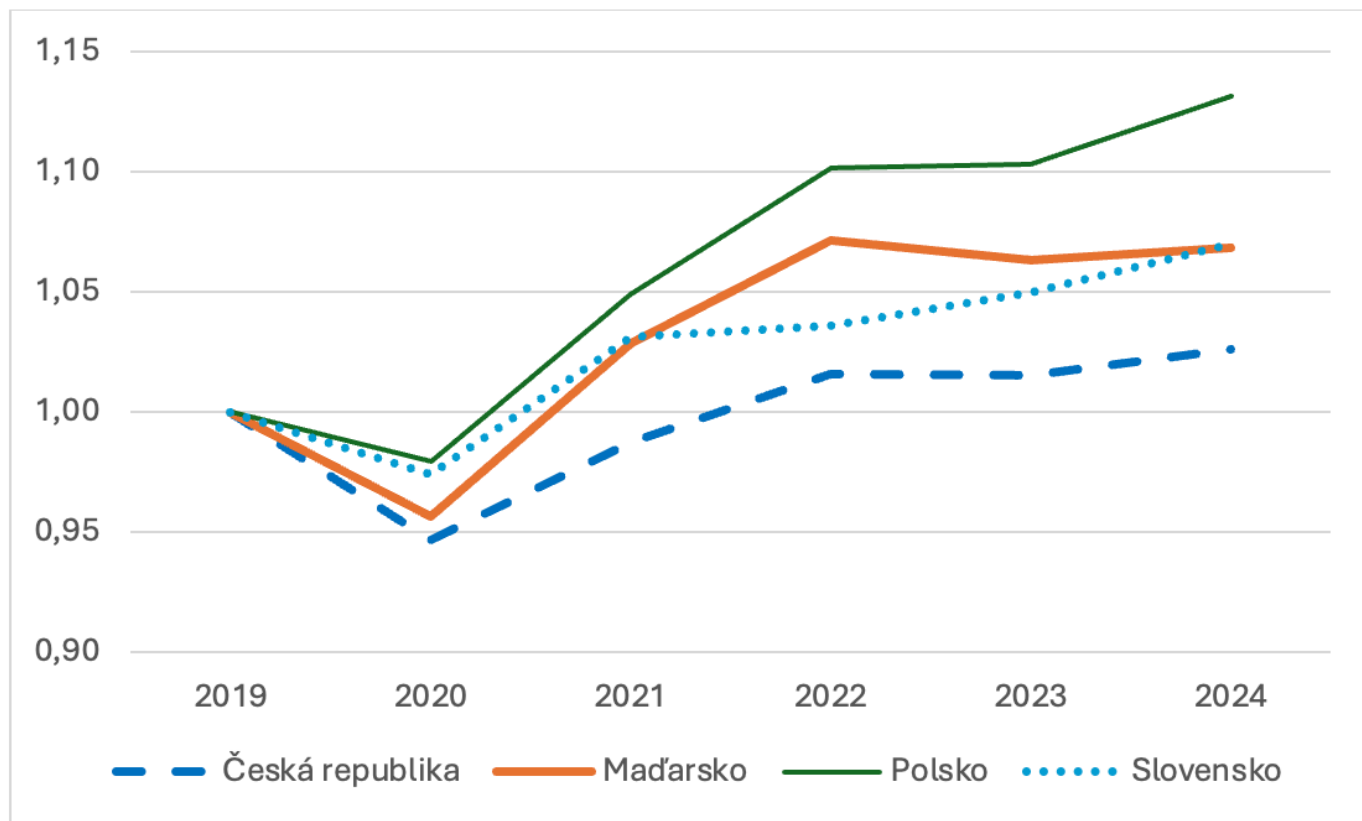
Jak ukazuje Obr. č. 6, Česká republika měla HDP v reálném vyjádření ve stálých cenách na konci roku 2024 jen 3 % nad úroveň roku 2019, tedy stavu před covidem.

Nelze se přitom vymlouvat na ceny energií nebo válku na Ukrajině: Polsko, které bylo vystaveno stejným vnějším vlivům, mělo HDP v roce 2024 o 13 % vyšší než v roce 2019, Maďarsko a Slovensko o 7 % vyšší.

Mimochodem, Čína na konci roku 2024 byla 25 % nad předcovidovým rokem 2019.

Jedním z klíčů k vyřešení fiskálních problémů je tedy obnova hospodářského růstu. I kdyby stát nesplácel dluh v absolutním vyjádření, ekonomika by mohla „z dluhu vyrůst“ a při dostatečně rychlém růstu ekonomiky by ukazatel dluhu k HDP i přes určitý deficit klesal.

OBR. Č. 6: Vývoj HDP od covidu



Zdroj: Mezinárodní měnový fond. WEO Database. April 2025.

Graf vychází z dat, která jsou uvedena v Tab. č. 4, která uvádějí reálný růst HDP v jednotlivých letech před covidem, v covidu a po covidu.

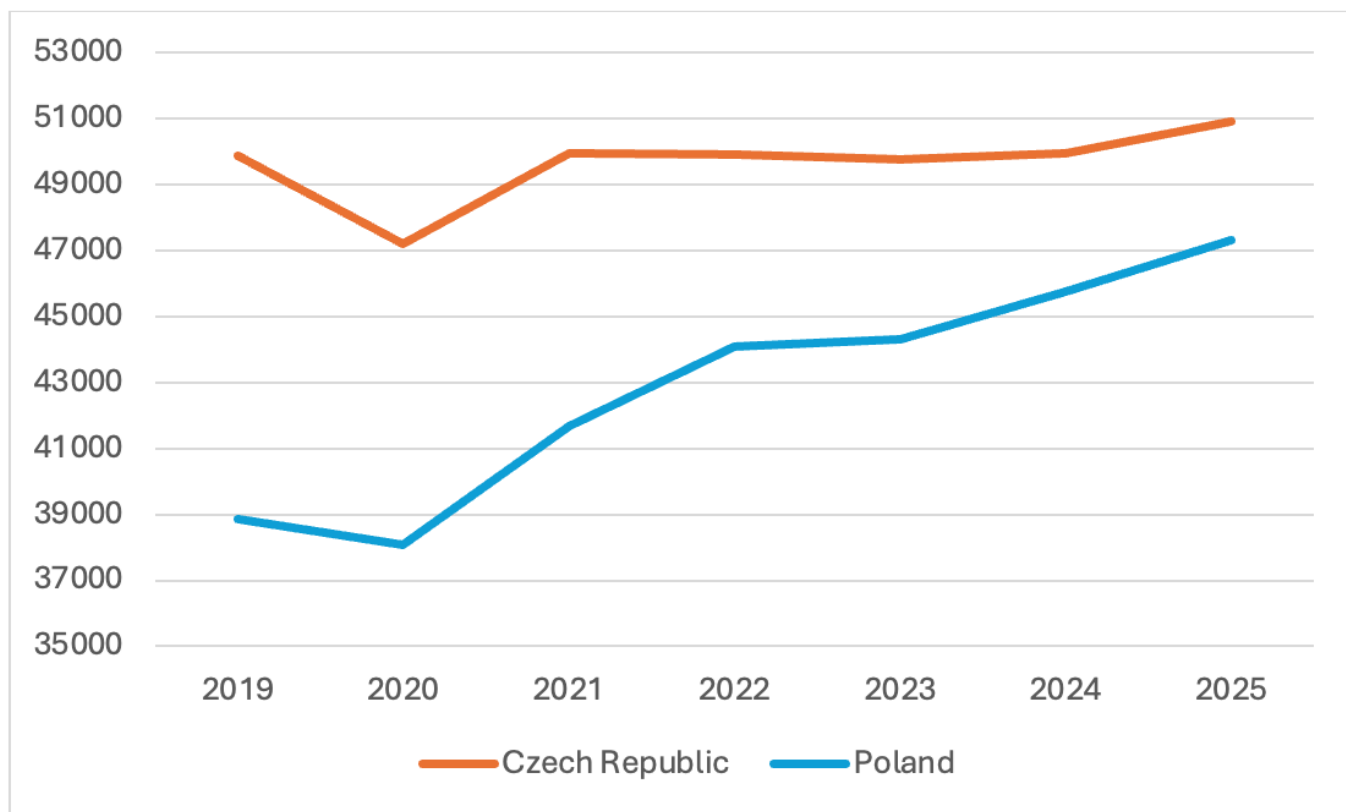
TAB. Č. 4: Růst reálného HDP

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Čína | 6,1 | 2,3 | 8,6 | 3,1 | 5,4 | 5,0 | 4,0 |
| Česká republika | 3,6 | -5,3 | 4,0 | 2,8 | -0,1 | 1,1 | 1,6 |
| Maďarsko | 5,1 | -4,3 | 7,2 | 4,3 | -0,8 | 0,5 | 1,4 |
| Polsko | 4,6 | -2,0 | 6,9 | 5,3 | 0,1 | 2,9 | 3,2 |
| Slovensko | 2,3 | -2,6 | 5,7 | 0,5 | 1,4 | 2,0 | 1,3 |

Zdroj: Mezinárodní měnový fond. WEO Database. April 2025.

Naše ekonomická stagnace je ještě patrnější z Obr. č. 7, který ukazuje vývoj v paritě kupní síly v přepočtu na obyvatele. Parita kupní síly v dolarech na obyvatele vyjadřuje HDP v dolarech, ale po zohlednění cenové hladiny. Ukazuje tedy, kolik statků si lidé, firmy i vláda za své výděly koupí. Česká republika svůj někdejší náskok v životní úrovni obyvatel trvale ztrácí. Vždy jsme byli před Poláky a Polsko bylo bráno jako náš chudší příbuzný. Teď se to otáčí. Polsko nás brzy předhóní.

OBR. Č. 7: Vývoj HDP v paritě kupní síly na obyvatele (mezinárodní dolary)



Zdroj: Mezinárodní měnový fond. WEO Database. April 2025.

Autor tohoto příspěvku má celkem jasnou představu, co by se muselo udělat, aby se do naší země vrátil hospodářský růst. Popis takových nezbytných kroků nicméně překračuje rámec tohoto příspěvku.

JAKÝ DEFICIT BY BYL UDRŽITELNÝ?

Velikost deficitu spolu s vývojem inflace a HDP určuje, jestli podíl dluhu k HDP roste, stagnuje nebo klesá. Rostoucí podíl za jinak stejných okolností vede k většímu dluhovému břemenu, klesající podíl ke klesajícímu dluhovému břemenu (ve smyslu, kolik procent výdělků lidí, kolik procent vybraných daní, nebo jaký díl rozpočtu na úkor něčeho jiného je třeba použít na úhradu úroků).

Pokud podíl roste, přibližuje se situace, kdy stát nedokáže hradit své závazky, a zvyšuje se pravděpodobnost, že taková situace v konkrétní moment nastane.

Proto můžeme pojem udržitelný deficit definovat jako deficit, který nezvyšuje podíl dluhu na HDP. Pokud kvůli deficitu roste dluh, jakožto číselný ukazatel dluhu vůči HDP, o stejné procento jako nominální HDP, jakožto jmenovatel v ukazateli dluhu vůči HDP, pak lze deficit označit jako udržitelný.

Vývoj ukazatele dluhu k HDP tedy závisí na výši dluhu, na výši deficitu, na ekonomickém růstu a na inflaci.

V roce 2024 byl HDP v běžných cenách 7960 miliard korun. Deficit činil 252 miliard korun, to je 3,2 % HDP. Dluh činil 3442 miliard korun, to je 43 % HDP. Pro rok 2025 předpokládáme inflaci 2,5 % a ekonomický růst 2 %. (Ministerstvo financí ČR. Makroekonomická predikce)

Jaký by musel být deficit v roce 2025, aby se poměr dluhu k HDP nezvyšoval?

Poměr dluhu k HDP v roce 2024 označme d_{2024} a poměr dluhu k HDP v roce 2025 označme d_{2025} . Dluh v roce 2024 označme D_{2024} a nominální HDP roku 2024 označme HDP_{2024} . Udržitelný deficit pro rok 2025 označme SD_{2025} , odhad ekonomického růstu pro rok 2025 označme y a odhad inflace označme π . Pak musí pro udržitelný deficit SD_{2025} platit podmínka

$$d_{2025} = d_{2025} = \frac{D_{2024} + SD_{2025}}{HDP_{2024} \cdot (1 + y) \cdot (1 + \pi)}$$
$$0,43 = \frac{3443 + SD_{2025}}{7960 \cdot 1,02 \cdot 1,024}$$
$$SD_{2025} = 135$$

Porovnáním plánovaného deficitu ve výši 241 miliard a udržitelného deficitu 135 miliard můžeme konstatovat, že plánovaný deficit není udržitelný. Fiskální situace se takovým deficitem nezlepšuje, ani neudržuje, ale zhoršuje.

$$Def_{2025} = 241 > SD_{2025} = 135$$

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

Fiskální situace státu se zhoršuje, měřeno zejména rostoucím poměrem dluhu k HDP a rostoucími úroky z dluhu. Výhled je přitom nepříznivý, zejména kvůli vysokým potřebám refinancování dluhu v nadcházejících letech a pomalému hospodářskému růstu. Deficit státního rozpočtu je dlouhodobě neudržitelný a pokud se nezmění parametry hospodaření státu nebo pokud se nezlepší výkon ekonomiky, dluh k HDP a úrokové náklady dále porostou.

Existuje udržitelný deficit, při kterém by ukazatel dluhu k HDP dále nerostl, ten má aktuálně pro rok 2025 velikost 135 miliard. Vláda, která by chtěla zlepšit hospodaření státu, by musela v první fázi deficit snížit alespoň na 135 miliard korun, což je velmi vzdálené aktuálnímu deficitu plánovanému pro rok 2025 ve výši 241 miliard korun.

Aby vláda dokázala deficit takovýmto podstatným způsobem snížit, musela by snížit výrazným způsobem výdaje státu. Potřebné kroky je potřeba schválit ihned (optimálně balíkem zákonů v roce 2025) na základě jasného politického mandátu. Oddalování šanci na úspěch snižuje.

Příští vláda by měla mít jasnou ideologickou vizi, měla by vědět, jestli je „pravicová“ nebo „levicová“, aby věděla, jaké výdaje a jaké daně měnit. Bez ideologické vize nebude vláda schopná vědět, jestli je inkluze dobrá nebo špatná, jestli rušit úřady typu CzechTourism nebo nerušit, jestli mít děti na základních školách do 14 nebo do 16 let, jestli podporovat OZE nebo nepodporovat, jakou kupovat vojenskou techniku apod.

Dalším důležitým krokem je obnova rychlého hospodářského růstu. K tomu potřebuje vláda vědět, proč naše ekonomika zaostává. Rady, jak obnovit rychlý hospodářský růst, přesahují rozsah tohoto příspěvku.

ODKAZY

- Kurzy.cz. Výnos desetiletých státních dluhopisů. (<http://www.kurzy.cz/cnb/ekonomika/MIRFMSD1ODRATPECD/>)
- International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, April 2025.
- Ministerstvo financí ČR. Čtvrtletní zpráva o řízení státního dluhu, 2025, Q1 (http://www.mfcr.cz/assets/attachments/2025-03-31_Ctvrtletni-zprava-o-rizeni-statniho-dluhu-CR-2025-Q1.pdf)
- Ministerstvo financí ČR. Makroekonomická predikce, 2025, Q1 (https://www.mfcr.cz/assets/attachments/2025-04-10_Makroekonomicka-predikce-duben-2025.pdf)
- Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Zákon o státním rozpočtu na rok 2025, Důvodová zpráva. <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=245991>

TEORETICKÝ POHLED NA STÁTNÍ FINANCE A STÁTNÍ ROZPOČET V ČESKÝCH ZEMÍCH – EXKURZ DĚJINAMI EKONOMICKÉHO MYŠLENÍ

doc. JUDr. PhDr. Ilona Bažantová, CSc.

V evropském středověku, včetně našich zemí, byl ohledně státních financí určující názor, že vladař je povinen hradit všechny potřeby státní správy ze svého rodinného jmění nebo z osobních korunních důchodů. Typicky po utužení vladařské moci se panovníkovy příjmy zvýšily o příjmy z vrchnostenských práv, odúmrťe, výnosy z horního, mincovního a solního regálu a o různé soudní poplatky, cla a mýta. Poddané obyvatelstvo platilo (na základě různých právních skutečností a vztahů) obvykle ročně do královské pokladny (komory).⁵ Ponecháme trochu stranou, jak se právně a institucionálně vyvíjel výběr a správa „královského fisku“⁶, ale především se nejprve podíváme na praktická doporučení panovníkovi, jak by bylo možno zvýšit výkonnost dobové ekonomiky, a tím i výběr fiskálních plateb.

V další části kapitoly se posuneme do univerzitního prostředí druhé poloviny 18. století, kde se v rámci kamerálních věd konstituovaly základy finanční vědy a finančního práva jako nezbytná součást panovníckých snah vzdělat své úředníky a zefektivnit státní správu. Po roce 1848 se v úvahách o financování státní správy a výběru daní a poplatků objevují státoprávní teorie společenské smlouvy a fiskální otázky jsou součástí širších státoprávních úvah. Zrod české ekonomické vědy po roce 1882 je spojený Josefem Kaizlem a s Albínem Bráfem a jeho teoretickým rozdělením ekonomické vědy na národohospodářskou teorii, národohospodářskou politiku a finanční vědu. Dalším stavebním kamenem v pohledu na státní rozpočet a státní finance je reforma struktury sestavovaného státního rozpočtu provedená roku 1926 Karlem Englišem. Englišova konstrukce státního rozpočtu, kromě období okupace, byla používána až do roku 1948.

PRVNÍ EKONOMICKÉ SPISY A RADY ABSOLUTISTICKÉMU PANOVNÍKOVÍ

Za vlády Jiřího z Poděbrad se objevují dva česky psané ekonomické spisy určené panovníkovi s cílem pozvednout blahobyť českého království a moc panovníka. První je spis vypracovaný Antoniem Mariniem z Grenoblu⁷ kolem roku 1463 pro Jiřího z Poděbrad, nazvaný „Rada králi Jiřímu o zlepšení kupectví v Čechách“⁸ Zde A. Marini odpovídal na sedm položených otázek (fakticky problémových oblastí, které měl na starosti) ohledně zlepšení politického a hospodářského postavení Čech. Obšírněji se v tomto spise zabýval odpovědí pouze na sedmou mu položenou otázku, předešlé otázky pouze glosoval a ve svých odpovědích odkazoval na svá předchozí pojednání a písemná dobrozdání, která se však nezachovala. Vycházel přitom ze svého předchozího působení v Benátkách a své znalosti z obchodování doplňoval postřehy z českých poměrů i dobově typicky mravoučnými příklady.

K hospodářským věcem se vztahovala třetí otázka spisu položená ohledně zlepšení kvality mincí a čtvrtá se ptala na možnosti zlepšení stavu zlatých a stříbrných dolů v Čechách. Pátá otázka se zabývala možnými příjmy z královských regálů a úradů. Na ni krátce odpověděl, že „jsú čtyřie prvotní úřadové, na kteréžto králové a kniežata mají živi býti v duostojenství královském: první jest úřad mincí, druhý jest úřad soli, třetí jest úřad z cel, čtvrtý jest z pokut vin.“⁹ Šestá otázka se zabývala možnostmi popsat strukturu a množství vývozu a dovozu. Odpověď na sedmou otázku, jak zlepšit kupectví v Čechách, je podstatou tohoto spisku. Marini poukazyval na potřebu, aby byla stanovena nebo upravena práva, která by obchodu přinášela výhody. Mělyby se také obnovit staré obyčeje a poznat lidskou přirozenost – bázeň Boha, lpění na cti a přijímání hmotných užitek – a využít je a využít i přirozenost a potřebnost země a poznat potřeby, které se v čase vyvíjejí. Králi Marini doporučoval zajistit pořádnou a pevnou měnu a sjednotit platidla a zabezpečit solní královský regál.

Dokladem hospodářských potíží i zájmu o ekonomické otázky této doby je další dílo věnované mj. hospodářskému povznesení Čech, a to spis „Spravovna“, který na žádost krále Jiřího z Poděbrad napsal a v roce 1471 vydal pražský katolický církevní

5 KLIER, Čeněk. Stručný nástin bernictví království Českého v dobách před válkami husitskými. Praha: 1902, s. 3 an.

6 Bližší informace viz např. DEMEL, Jaroslav. Dějiny fiskálního úřadu v zemích českých. Praha: 1904.

7 Antonio Marini působil v letech 1459–1464 jako diplomat a hospodářský rádce na českém dvoře. Navrhl koncept mírové organizace a mezinárodního soudu a vedl nejdůležitější zahraničněpolitická jednání. Jako hospodářský rádce se účastnil návrhů na zlepšení mincovních poměrů a měny (tzv. „mincovní reforma Jiřího z Poděbrad“) a napsal několik nedochovaných pojednání o ražbě mincí, o zemských deskách, o regálech a udílení královských výsad.

8 Rukopis objevil F. Palacký roku 1824 v jednom ze šlechtických archivů a poprvé byl uveřejněn in Časopis Společnosti vlastenského museum w Čechách, roč. 2, 1828, č. 3, s. 9 až 20.

9 MARINI, Antonio. Rada králi Jiřímu o zlepšení kupectví v Čechách. Časopis Společnosti vlastenského museum w Čechách roč. 2, 1828, č. 3, s. 11.

hodnostář a doktor medicíny Pavel Židek (1413–1471), jinak také zvaný Paulus de Praga.

Židek dával králi ponaučení všeho druhu včetně rad souvisejících s hospodářskými otázkami. Jedno z „ponaučení“ Spravovny pojednává o penězích, které vidí jako jeden ze základních etických i ekonomických problémů. Židek kritizuje nekvalitní měnu, radí králi, aby provedl měnovou reformu a během roku stáhl nehodnotné mince a nahradil je mincemi stříbrnými. Židek v dalších ponaučeních apeluje, aby katoličtí kupci, řemeslníci a cizozemci mohli bez překážek své řemeslo rozvíjet a byli bráni do cechů, protože to větší bohatství slávu, neboť „každý král jest tiem slavnější, nebi i zemi, čím více lidu má pod sebou, a čím lid bohatější jest pod nim.“¹⁰ Základní podmínkou rozvoje bohatství a blahobytu Čech však byl pro Židka návrat celé země zpět ke katolictví.

MERKANTILNÍ NÁVRHY JAKO STÁTNÍ HOSPODÁŘSKÁ DOKTRÍNA

Již od 40. a 50. let 17. století se někteří měšťané a úředníci českého místodržitelství, ovšem bez většího ohlasu, pokoušeli prosadit konkrétní hospodářské projekty ovlivněné merkantilistickou hospodářskou politikou Francie, Anglie a Nizozemí. Návrhy těchto projektů obsahovaly taktéž určitá teoretická zdůvodnění a „propočty“ výhodnosti, avšak praktický prvek převažoval. Odlišností (a nevýhodou) těchto podání, dopisů, dobrozdání apod. bylo jejich určení panovníkovi, tedy pouze omezenému neveřejnému okruhu příjemců. Myšlenky a projekty pro nezájem státní správy a pro nedostatek finančních prostředků nebyly realizovány. Byť merkantilismus v habsburské monarchii¹¹ neměl moc úspěšné či trvalejší výsledky, v podstatných znacích se nelišil od západoevropského merkantilismu. Stejně tak po vzoru Francie vyhlásil císař Leopold I. (1657–1705) merkantilistickou politiku za státní hospodářskou doktrínu. Jednalo se o dílčí neucelené (nesystematické) národohospodářské názory bez institucionálního zázemí zaměřené na zkoumání zdrojů vzniku bohatství a jejich podporu. Na začátku 60. let 17. století se vnitřní politika Leopoldovy vlády omezovala převážně na hledání dodatečných peněžních prostředků, protože v souvislosti s vedením četných válek byly na rakouské soustátí kladeny velké finanční požadavky.

Cestu k nápravě hospodářské zaostalosti habsburského soustátí a i k vlastnímu bohatství hledal bohatý brněnský měšťan a majitel manufaktury Pavel Hynek Morgenthaler (1618/1620–1683). Již během svých studií ve Vídni publikoval r. 1649 latinský spis „Generales florentis et intereuntis rei publicae causae“ („Hlavní příčiny rozkvětu a úpadku státu“), který bychom mohli označit za jednu z našich prvních merkantilistických knih. Podle autora rozkvět státu podmiňují ctnosti vladaře, zbožnost a poslušnost poddaných, dobré rady rádců, autorita moci výkonné, svornost poddaných, mezinárodní smlouvy, dobré zákony, stálé vojsko, velký státní poklad, rostoucí počet obyvatel, dobrá obranná opatření a panovník pečující o obecné blaho. Podle V. Buriana¹² je nejzajímavější kapitola o možnostech růstu státního pokladu. Zde Morgenthaler rozvíjel tezi, že v dobře spravovaném státě je třeba co nejvíce pečovat o obohacení státní pokladny a popisuje základní prameny příjmů státu. Nejdůležitějším zdrojem jsou řemeslníci, protože výroba uživí mnohem víc lidí než zemědělství, jak dokládá na příkladu italských měst. Umění a píle člověka přetváří přírodu, výrobky se tak stávají dražšími a užitečnějšími; proto má být prvořadým cílem řádného vladaře, aby pečoval o rozvoj řemesel a výroby, přilákal do země cizí odborníky a zaváděl výroby, které umožní zahraniční vývoz. Dalšími zdroji jsou příjmy z daní a poplatků, které mají být spravedlivě rozvrženy, a s nimi účelné hospodaření ve veřejný prospěch. Mají být obnovovány staré doly a hledána nová naleziště drahých kovů a nerostů a na práci v dolech mají být používáni váleční zajatci a trestanci. Morgenthaler doporučoval také zavádění státních monopolů (výsad) na některé potraviny a zámořský obchod. Zdrojem blahobytu státu je také řádné obdělání vsí půdy. Jak upozorňoval Morgenthaler, panovník by měl zamezit plýtvání, přepych a hýřivost.

Další merkantilista, působící na území habsburského soustátí a mající vztah k českým zemím, byl Wilhelm von Schröder (1640–1689). Věnoval se teoretické činnosti, napsal např. dobrozdání „Wie die Commerciem befestigt, ersprießlicherweitert und in specie zu dero kayserlichen Cameralnutzen eingerichtet werden möchten“ („Jak by chtěl být upevněn, rozšířen a uspořádán obchod zvláště s ohledem na zájmy císařské pokladny“), z roku 1674; nejznámější je jeho práce z roku 1686 „Fürstliche Schatz- und Rent- Cammer“ („Knížecí finanční a důchodová komora“). Schröder byl typický merkantilista, jemuž nejvíce ležely na srdci příjmy státní pokladny prostřednictvím zahraničního obchodu: „jeho zisk vyplývá z našeho přebytku, který jiní od nás kupují a který potřebují; ztráta však povstává z nedostatku nepostradatelných věcí, což nás nutí kupovat u druhých. A nemáme-li nic, co bychom mohli za to dát, pak musíme udržovat obchod s jinými národy jen na základě hotových peněz.“ Stejně tak ukazoval, že „neúrodné země, kde se rozvíjejí manufaktury a obchod, kvetou a jsou bohatší než úrodné země, ve kterých manufaktury nejsou.“¹³ Jen zámožný poddaný je zdrojem spolehlivých příjmů státní pokladny, tvrdil Schröder a doporučoval takovou hospodářskou politiku, jež by vedla ke zlepšení situace poddaných. Schröder taktéž upozorňoval na nedostatek úvěrových zdrojů a nemožnosti podnikání.

10 ŽIDEK, Pavel. Spravovna. Praha: nákladem České akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění 1908, s. 17.

11 BAŽANTOVÁ, Ilona. Merkantilismus v habsburské monarchii s důrazem na České země. Politická ekonomie, 2001, vol. 11, č. 3, s. 415–435.

12 BURIAN, Vladimír. První moravský merkantilista Pavel Hynek Morgenthaler. Brno v minulosti a dnes, 1961, č. 3, s. 80.

13 Citováno dle ROSCHER, Wilhelm. Geschichte der Nationalökonomik in Deutschland. München: Verlag R. Oldenbourg 1874, s. 118.

Ke konci 90. let 17. století zaslala dvorská komora prostřednictvím české dvorské kanceláře, tj. nejvyšší správní (finanční) a soudní instance českého státu, českému místodržitelství řadu námětů k vyjádření, aby byl získán přehled o tom, jak by bylo možno dosáhnout zlepšení hospodářského a fiskálního stavu zemí Koruny české. Vysoký úředník českého místodržitelství Jan Kryštof Bořek (asi 1664–1730) na tento popud vypracoval obsáhlý návrh,¹⁴ rozdělený do sedmi oddílů. Návrh nebyl vydán knižně a bohužel zapadl. Bořek ve svém návrhu podával nejen podrobnou zprávu o neutěšených hospodářských poměrech v Čechách, ale doporučoval také řadu konkrétních opatření ke zlepšení hospodářské situace a bilance zahraničního obchodu. Žádal vybudování dunajsko-vltavského průplavu a navrhoval svolat konferenci k dohodě o osvobození labské plavby od celních poplatků. To by umožnilo expanzi českému exportu. Šlechta měla omezit nákupy luxusního zboží. Bořek dokonce kritizoval neúměrný počet duchovních, neboť nevytvářejí žádné materiální hodnoty a ještě mají velké životní nároky. Bořek byl proti vybírání soukromých mýt, která považoval za škodlivá pro rozvoj obchodu. Stát měl převzít do své správy výstavbu a údržbu silnic. Dále navrhoval unifikovat měnu ve všech zemích soustátí a stanovit její pevný kurz k zahraničním měnám podle její vnitřní kupní síly. Vybírání různých poplatků a daní se měla ujmout žirová banka, aby se zpět do oběhu uvolňovalo co největší množství peněz. Zrovna tak brojil proti odlivu peněz z výnosů panství do Vídně: berní zatížení, mimo odčerpávání peněz od konkrétních daňových poplatníků, vyvolávalo v zemích Koruny české disproporce v oběhu peněz, neboť ze země odplývaly ohromné sumy oběživa do Vídně.

Bořkovy úvahy byly zaměřeny i na úpravu daňového systému, zmírnění robot a kontribucí rolnictva tak, aby sedláci mohli produkovat levnější obilí a chléb byl levnější. Tím by manufakturní dělníci mohli dostávat nižší mzdu a manufakturní výrobky by byly v zahraničí konkurenceschopnější.

KAMERÁLNÍ VĚDY POLOVINY 18. STOLETÍ DO POLOVINY 19. STOLETÍ

V polovině 18. století byl již evidentní hospodářský i společenskovoední kontrast mezi vyspělou západní Evropou a ekonomicky nevykonnou a vojensky slabou středoevropskou habsburskou monarchií. Boj Marie Terezie o rakouské dědictví a rakouské válečné neúspěchy 40. let 18. století daly, mimo jiné, impuls k vnitřní politické reorganizaci státní správy, která měla být po francouzském a pruském vzoru centralizována, zbavena vlivu šlechty a stavovských sdružení a orgánů a zefektivněna odborně vzdělaným úřednictvem.

Pro další hospodářský rozvoj byla zásadní rozsáhlá reforma státní správy (tzv. Haugwitzova), vyhlášená Marií Terezií v r. 1748 a v následujících letech. Z pohledu našeho tématu se změnil způsob výběru daní, kdy namísto stavů začaly vybírat daně nové zvláštní instituce – zemské deputace a komory na základě provedení tereziánského katastru: soupisu rustikální, tj. poddanské půdy r. 1748 a později i soupisu půdy dominikální (panské) v r. 1757. Pro země Koruny české a rakouské země byly k 1. květnu 1749 zrušeny samostatné dvorské kanceláře a zavedeny nové úřady společné pro oba státní celky: vycházely z postátnění a centralizace správy a ze sloučení politických a finančních záležitostí a osamos-tatnění soudní agendy a sjednocení soudnictví: roku 1762 založila Marie Terezie „Direktorium in Publicis et Cameralibus“,¹⁵ tedy Direktorium pro věci veřejné a správní, které představovalo nejvyšší centralizovanou finanční a státní správu pro celou monarchii se sídlem ve Vídni, dále založila „Oberste Justizstelle“ (společný Nejvyšší soudní úřad). Pod Direktorium spadala Gubernia (krajské úřady) a správu zajišťovali výlučně školení státní úředníci.¹⁶

Odborné ekonomické vzdělání úředníků se stalo nezbytným úkolem státu. Marie Terezie zřídila roku 1750 na Theresiánské rytířské akademii ve Vídni katedru kameralistiky. Kameralismus se začal rozvíjet jako vědecká disciplína s institucionálním zájemem. Byla jmenovaná zodpovědná osoba placená státem za výuku, rozvoj a šíření znalostí, za koncipování učebních pomůcek a učebnic apod. Pojem „kameralistika“ se udržel z předcházejících období, kdy úředníci tzv. Komory měli na starosti správu královských regálů, především horního, mincovního a solního, a výběr a správu daní. První stolice kamerálních věd byly založeny ve švédské Uppsale a Prusku, kolem roku 1727 v Halle a Frankfurtu nad Odrou.

Výuka kameralistiky na Theresiánské rytířské akademii ve Vídni nenaplnovala původní představy, a tak roku 1763 ustavila Marie Terezie učební stolici (katedru) věd politických a kamerálních na Právnické fakultě vídeňské univerzity. V tomto období se začal používat také název „politické vědy“. Nejednalo o politologii v dnešním slova smyslu, dobové slovo „politický“ bylo synonymem pro všeobecné společenské disciplíny stejně jako v západní Evropě se začal používat pojem politická ekonomie.

Vedením stolice (katedry) věd politických a kamerálních byl v roce 1763 pověřen vídeňský právník, osvícenec a rádce Marie Terezie Joseph von Sonnenfels (1733–1817), který se stal v tomto oboru v celém Rakousku výraznou autoritou. Již v roce 1765

14 BOŘEK, Jan Kryštof. *Selecta manuscripta. Volumen I, ecclesiastica regni Boemiae*, in <https://www.manuscriptorium.com/>

15 Roku 1762 byl tento úřad nazván „Directorium in Publicis et Cameralibus“. Blíže viz ADAMOVÁ, Karolína – SOUKUP, Ladislav. *Prameny k dějinám práva v Českých zemích*. Plzeň: A. Čeněk 2004, s. 146–148.

16 PROKEŠ, Jaroslav. *Boj o Haugwitzovo „Directorium in publicis et cameralibus“ r. 1761*. *Věstník Král. České společnosti nauk*, roč. 1926, Praha 1927, s. 1–71.

napsal své hlavní ekonomické dílo „Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz“. Celkem vyšlo v osmi vydáních a bylo až do školního roku 1846–1847 oficiální předepsanou učebnicí politických věd na univerzitách i ostatních vyšších školách v celé monarchii a všichni z ní ve výuce vycházeli. V této knize Sonnenfels metodologicky rozčlenil politické vědy (die politischen Wissenschaften) – a současně i výuku – na tři části: na vědu policejní (die Polizeiwissenschaft), což bylo dobové slovo znamenající státní správní vědy v širokém smyslu; obchodní (ekonomickou) vědu (die Handlungswissenschaft); a finanční vědu (die Finanzwissenschaft), od roku 1781 se do politických věd přičlenila i statistika.

Označení věda lze používat bez nadsázky, neboť kameralistika zasazená a členěná do systému dostala svou metodiku, konečný účel a nástroje řešení; byla hlášána a rozvíjena učiteli a následovníky (žáky) na specializovaných, k tomu přímo určených pracovištích a byly psány různé knihy a výklady.¹⁷ Ve středoevropském prostoru byla vznikající ekonomická věda pojímána a souběžně a nedílně rozvíjena ze státoprávního, makroekonomického a finančně-fiskálního hlediska, vykládána a vyučována na právnických fakultách a velmi dlouhou dobu se tak vyvíjela společně s některými právními disciplínami, které se později z ní vyčleňují, což jí vtisklo institucionální a verbální ráz.

V roce 1766 byla nově zřízena učební stolice politických věd na Filozofické fakultě pražské univerzity a dosazen na ni byl Joseph Ignatz Butschek (1741–1821), žák Sonnenenfelse. Roku 1784 byl obor politických věd jako nedílný blok „věd policejních, obchodních a kamerálních“ přidělen spolu s Butschkem pražské Právnické fakultě, kde se vyučoval ve čtvrtém ročníku, každý předmět v bloku jako jednosemestrální. Učitelství na Právnické fakultě zastával Butschek do r. 1807. Butschkovo hlavní dílo, napsané plně po vzoru svého učitele, vyšlo roku 1778 pod názvem „Abhandlung von der Polizey überhaupt und wie die eigentlichen Polizeygeschäfte von gerichtlichen und anderen öffentlichen Verrichtungen unterschieden sind“ („Pojednání o policii vůbec a jak se liší vlastní náležitosti policie od soudních a jiných veřejných výkonů“).

Blaho státu podle Butschka závisí nejprve na dobrém a úplném zákonodárství a pak na přesném plnění zákonů, což u prvního úkolu patří obstarávat moci zákonodárné, druhý úkol pak musí obstarat policie. Definice pojmu „Polizey“ je dle Butschka následující: „Policie aneb umění správně aplikovat řádně sestavené zákony a přičinit se o jejich provádění, anebo, což je totéž, spravovat ty veřejné záležitosti, u nichž nelze vyříditi nic anebo jen málo pouhým zákonodárstvím, způsobem nejlépe vyhovujícím společenskému blahu.“¹⁸ Polizey byl tedy pojem širší než je dnes, byla to výkonná (veřejnoprávní) moc v širokém smyslu a lišila se od moci soudní způsobem řízení.

Z Butschkových tezí z části o vědě finanční vybíráme jeho definici: „Finanční věda obsahuje zásady, které učí, jak se mají vybírat příjmy státu, anebo jak se mají určit, vybírat a opět rozdělovat podíly na užítku, který má vládce na všeobecném nadbytku. Státní příjmy musí být, vzhledem k celému státu a jeho veřejným potřebám, postačující a z hlediska zdaněného mírné. Z této zásady se dají odvodit při dalším členění všechny vlastnosti dobře spravovaného státu.“¹⁹

STÁTNÍ ÚČTY A DANĚ JAKO POLITIKUM

Od počátku 40. let 19. století se v Čechách neformálně utvářela skupina vědců, právníků a podnikatelů pohybující se ve Společnosti Wlastenského (českého) Museum a Jednoty ku povzbuzení průmyslu. Tato ideově spřízněná skupina, nazývaná jako tzv. liberální proud či směr české politické reprezentace (později Staročeši), po několika desetiletí podstatně ovlivňovala další směřování české společnosti, její vědeckou orientaci včetně zaměření ekonomického zkoumání. Po roce 1848 se v úvahách o státním rozpočtu a daňovém výběru objevují i širší státoprávní úvahy.

Od druhé poloviny 40. let 19. století k liberálnímu proudu patřil žurnalista a politik Karel Havlíček Borovský (1821–1856). Ve své publicistické tvorbě se zaměřil nejenom na politické a národnostní otázky, ale také v Národních novinách a po jejich zákazu především v časopisu Slovan, se věnoval ekonomické teorii a národohospodářským problémům.²⁰ Jednou z oblastí Havlíčkova ekonomického zájmu byla rozpočtová politika a daně. Vycházel ze své neochvějné důvěry v sílu práva, právního státu a nezávislých porotních soudů. Doporučoval pouze cestu zákonného odporu²¹ a neohroženého plnění daných zákonů; společenské změny se měly dít v rámci právní kontinuity. Revoluci roku 1848 pojímal jako reformu odstraňující špatnou vládu při právní kontinuitě společenského vývoje. Ze státoprávního hlediska byl stoupencem koncepce společenské smlouvy a tuto teorii aplikoval i ve svých názorech na fiskální politiku státu.

17 O kameralismu v Čechách více viz BAŽANTOVÁ, Ilona. Die Kameral- und die sog. politischen Wissenschaften und ihre Begründung von österreichischen Wirtschafts- und Verwaltungsreformen in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts unter besonderer Berücksichtigung der böhmischen Länder. *Journal on European History of Law*, 2018, 9(1), s. 129–139.

18 BUTSCHK, Joseph Ignatz. *Abhandlung von der Polizey überhaupt und wie die eigentlichen Polizeygeschäfte von gerichtlichen und anderen öffentlichen Verrichtungen unterschieden sind*. Prag: 1778, s. 33.

19 BUTSCHK, *Abhandlung*, část II., nestránkováno.

20 Blíže viz BAŽANTOVÁ, Ilona. Zapomenutý ekonom Karel Havlíček Borovský. *Politická ekonomie*, 1999, roč. XLVII., č. 5, s. 621–629.

21 HAVLÍČEK, Karel. Něco o zákonném odporu. In *Politické spisy*. Díl III., část 2. Praha: J. Laichter 1903, s. 801.

Na hospodářsko-politický podnět (zvýšená nedůvěra v papírové peníze a neposkytování informací o státním hospodaření s penězi) vyšlo v prosinci 1850 ve Slovanu Havlíčkovo populárně vědecké pojednání „Peníze“. Na závěr článku se nezapře Havlíček-politik, když se ptá, jak se má zachovat poctivá vláda v případě vydávání papírových peněz nad potřebu (tj. při emisi státovek). „Především musí se tázati národa, totiž zastupitele jeho, sněmu, chce-li takové výlohy nésti a uznává-li je za potřebné. Neuzná-li sněm tyto výlohy za potřebné, musí se jich vláda vystříhati a s obyčejnými příjmy (tj. s daněmi apod.) vyjítí.“²² Havlíček odmítal, aby vláda sama rozhodovala o výši deficitu. Zrovna tak odmítal, aby byly ukládány daně bez povolení sněmu jako zastupitele lidu.

Konkrétní názory na daně, daňovou zátěž a fiskální rakouskou politiku stavěl na vlastních propočtech čerpajících z oficiální statistiky, což je vidět např. z kratšího článku „Účty státní v roce 1850“ uveřejněném ve Slovanu 15. ledna 1851. Podle Havlíčka „Nejdůležitější věc pro každého daně platícího občana rakouského jest ohlášení účtů státních.“²³ Čtenáře se stavem státních financí nejenom seznamoval, vysvětloval strukturu státního rozpočtu, ale sám vyvozoval hospodářské dopady a politické závěry.²⁴

Daně definoval jako „výlohy, které k dobrému prospěchu celého národu (rozuměj dobře: k prospěchu!) se státi musí, musí také zase národ zaplatiti. Ta část na tyto výlohy, která na každého občana podle spravedlivého a slušného rozvržení (repartice) vypadne, nazývá se daň.“²⁵ Libovolně ukládané a libovolně státem spotřebovávané daně, tj. svévolné sahání do cizího jmění Havlíček označoval jako komunismus. „Nemá-li tedy daň býti rušení jmění, přestupek proti jmění a komunismus, musí vždy národ sám dříve k dani svoliti, musí se napřed vyjádřiti, že jisté výlohy učiniti chce, a že tedy také je zaplatí. Poněvadž se však celý národ sejíti a raditi nemůže, vyvolí si za sebe zástupce neb plnomocníky (poslance), kteří právo mají ve sněmu, na místo národu ustanoviti, jaké, které, jak veliké výlohy národ učiniti chce, a kterakým způsobem tyto výlohy co daně na jednotlivé občany spravedlivě se rozvrhnouti mají. Proto v konstitučních tj. právních a ne libovolných státech bez povolení sněmu se žádná výloha udělati to jest žádný dluh na jméno národu způsobiti a žádná daň národu uložiti nesmí bez povolení sněmu...“²⁶, vyhledával Havlíček v článku „Komunismus“ dne 26. června 1850 uveřejněném ve Slovanu.

Ze státoprávního hlediska byl Havlíček přívržencem koncepce společenské smlouvy a tuto teorii aplikoval i ve svých názorech na fiskální politiku státu, např. v článku „Kdo platí největší daně?“, uveřejněném ve Slovanu 4. září 1850, tvrdil: „Daně tedy v rozumném a užitečném smyslu jsou příplatky jednotlivých občanů na veřejné a potřebné výlohy státu. Potřebné výlohy státu nemohou však býti jiné, než bez kterých by občanům buď škoda povstala, neb z kterých patrný užitek mají. Z toho zde právě řečeného vysvítá, že malé daně nejsou vždy štěstí pro občany a že velké daně nejsou vždy neštěstí.“²⁷ V Havlíčkově poznámce o výši daní lze vidět, že Havlíček se slepě nepřikláněl k názoru primitivního liberalismu, že daně mají být co nejnižší. Kritériem mu je opět užitečnost především z hlediska obce (národa) a z hlediska jednotlivce.

Ve výše uvedeném článku byly velmi názorným způsobem rozvrženy daně direktní (přímé) a indirektní (nepřímé) včetně jejich konkrétního výčtu (platné pro Rakousko). Přínosné se jeví jeho odlišení plátce a poplatníka a rozdělení daní podle typů. Také na daně pohlížel Havlíček současně politickými očima a rozlišoval je podle daňového titulu (zákonného podkladu pro výběr): „Velký rozdíl především jest mezi daní v zemích konstitučních od sněmu povolenou a dobře zoučtovanou, a mezi daní v zemích absolutních od vlády libovolně uloženou a rovněž libovolně spotřebovanou bez skládání oučtů“.²⁸ Havlíček také zdůrazňoval jednoduché pravidlo, že na daně se nemůže hledět pouze z hlediska jejich výše a užití, ale je nutné zkoumat i náklady na výběr daní. Vytýčil požadavek, aby vláda používala takové mechanismy, „aby výběrné, tj. outrata na vybírání, bylo co možná nejmenší“.²⁹

Tento Havlíčkův článek „Kdo platí největší daně?“ nebyl samoučelný. Existoval totiž volební, tzv. majetkový cenzus (zdůvodňovaný tezí, že kdo platí větší přímou daň, tak jeho volební hlas by měl více vážit a naopak nemajetní by neměli mít žádné volební právo). Havlíček dokazoval, že direktní (přímá) daň není žádné spravedlivé měřítko důstojnosti zásluh a práv občanů, protože občané platí i nepřímé daně a poplatky. Důkazem byl jeho výpočet daňové kvóty, resp. celkového daňového zatížení občana. Na základě propočtu, který názorným způsobem vysvětlil, dospěl Havlíček k závěru, že „nejvíce daní platí ten, který v poměru ke svým čistým příjmům nejvíce na stát přispívá“.

Obdobné propočty a úvahy o co nejlepším a nejlacinějším rozvržení daňové zátěže lze nalézt v dalším navazujícím článku „Sluší-li práva občanů vyměřovati podle daní?“ uveřejněném 25. září 1850 ve Slovanu. Zde jsou již ekonomické propočty

22 HAVLÍČEK, Karel. Peníze. In *Politické spisy*. Díl III., část 1. Praha: J. Laichter, 1902, s. 548.

23 HAVLÍČEK, Karel. Účty státní v roce 1850. In *Politické spisy*. Díl III., část 1. Praha: J. Laichter, 1902, s. 576.

24 Tamtéž, s. 576–578.

25 HAVLÍČEK, Karel. Komunismus. In *Politické spisy*. Díl III., část 1. Praha: J. Laichter, 1903, s. 106.

26 Tamtéž, s. 106–107.

27 HAVLÍČEK, Karel. Kdo platí největší daně? In *Politické spisy*. Díl III., část 1. Praha: J. Laichter, 1903, s. 289–290.

28 Tamtéž, s. 289.

29 Tamtéž, s. 291.

spojeny s politickými státoprávními úvahami, které vyúsťují požadavek všeobecného volebního práva: „Jedině tam jest možný trvanlivý pokoj a pokojnost, kde vládne skutečná přirozená většina: všeobecné hlasovací právo jest jediný platný prostředek proti revolucím.“³⁰

V článku „Proč jsem občanem“, uveřejněném ve Slovanu 1. března 1851, Havlíček vypočítával náklady na fungování státu z hlediska občanů i celého národního hospodářství. Stát je zřízen proto, aby ochraňoval bezpečnost občanů i jejich majetek, zajišťoval práva a spravedlnost – odvolával se Havlíček na přirozené právo, a proto zkoumal náklady a užitky, jaké mají lidé z toho, že žijí ve státu, kde se vláda do všeho míchá. Nesmíme se mylně domnívat, že pouze daně a povinné státní dávky tvoří výlohy občanů ve vztahu ke státu, upozorňoval Havlíček. Podle jednotlivých oblastí státní správy a státního působení (státní byrokracie, vojsko, finanční a stavební úřady, školství) dokazoval dodatečné náklady, které občanům vznikají při jejich nedostatečném a neefektivním fungování – ztráta času a výtěžku, úplatky, ztráta volnosti a svobody rozhodování, vznik nepotřebných staveb a zařízení, plýtvání prostředky apod. Dále vyvracel některé zažitě mýty, jako např. že existence armády vytváří dodatečné pracovní příležitosti. Byť Havlíček vypočítával škody a nepohodlí, které obyčejně z nedokonalého státního fungování vznikají, nemínil, že by se mělo lidstvo vrátit do původního „divokého“ stavu. Jeho cílem bylo ukázat nutnost, aby stát fungoval skutečně tak, k čemu byl původně určen.

Karel Havlíček kladl důraz na všeobecnou vzdělanost a požadoval co nejpraktičtější vzdělání, i proto s dobově nevšedním odborným přístupem ve svých novinách a časopisech seznamoval čtenáře s vybranou ekonomickou problematikou. Bohužel ale tím, že Havlíčkovy ekonomické články nebyly ani později souhrnně rozšiřovány a tematicky uspořádány³¹ či připomínány, stěžejní význam pro další rozvoj české odborné ekonomické úrovně neměly. Česká ekonomická věda si musela počkat dalších třicet let, než univerzitní učitelé národního hospodářství Josef Kaizl a Albín Bráf vydali své učebnice národohospodářské teorie a financí a provázali je s právním podkladem. Přesto Karel Havlíček zanechal svou historickou stopu v dalším rozvoji českého politického myšlení: jako nejvýznamnější politický žák Františka Palackého rozvíjel českou liberálně-konzervativní orientaci, obohatil pojetí státu a politiky ekonomickými argumenty. Tomáš G. Masaryk v roce 1896 napsal o Karlu Havlíčkovi obsáhlou monografii, kde jej zařazuje do proudu české obrozenství a vyzdvihuje Havlíčkův pojem vnitřní síly národa založené na mravnosti a vzdělání občanů, jež nelze nahradit žádnou revolucí.

FINANČNÍ VĚDA A JEJÍ VÝKLAD JOSEFEM KAIZLEM A ALBÍNEM BRÁFEM

Posunutí českých ekonomických názorů na soustavnou a ucelenou úroveň srovnatelnou s tehdejšími světovými moderními proudy a překonání pouze vlasteneckého či sociálního zaujetí byla úloha pro takzvanou zakladatelskou generaci českých univerzitních národohospodářů.³² Nejprve byl učiněn první krok. Národnostně uvědomělí studenti práv považovali za svou povinnost i čest stát se členem českého právníckého spolku Všeherd, založeného roku 1868. V listopadu 1874 založil Albín Bráf spolu s Josefem Kaizlem a dalšími Národohospodářský odbor Všeherdu. Členové se scházeli jednou týdně a věnovali se jak se studiu národohospodářské teorie, tak debatovali o konkrétních otázkách, např. o sociální otázce, o zákonných předlohách, vydané nové literatuře apod. Byly čteny a probírány knihy a názory ekonomů A. Smitha, D. Ricarda, J. S. Milla, F. Lista, B. Hildebranda, Lorenze Steina, K. H. Raua, Ch. Careye a A. Schäftleho. Založení a činnost Národohospodářského odboru Všeherdu mělo zásadní význam, který se v dějinách české ekonomické vědy doposud nedoceňuje. Jednalo se o určitou sebevědomou „studentskou svépomoc“ doplnění si znalostí, zvláště když nebyla ani kvalitní vysokoškolská učebnice národního hospodářství v češtině a když univerzitní učitel politických věd a národního hospodářství Eberhard Antonín Jonák (1820–1879) nebyl s to své studenty důkladně seznámit ani s anglickou klasickou politickou ekonomikou, ani s moderním výkladem ekonomie německé historické školy a už vůbec nezachytil nástup nového paradigmatu marginálních škol. Studentské spolky sice pořádaly odborné přednášky a různé vzdělávací akce, ale nikoli takto systematicky. Odbor se stal i vědeckým odrazovým můstkem, Bráf zde spolu s Josefem Kaizlem vytvářeli české odborné názvosloví a zdokonalovali výklad pojmů. Fungování odboru mělo i význam pedagogický: národohospodářský odbor byl vlastně první český národohospodářský seminář. Obdobně koncipoval Bráf – již jako učitel národního hospodářství – své proslulé „specializační“ semináře, které absolvovali všichni pozdější českoslovenští národohospodáři, jež se hlásili k odkazu A. Bráfa jako tzv. „Bráfova škola“.

Základním institucionálním impulsem pro vznik české (nejen ekonomické) vědy bylo v roce 1882 rozdělení pražské Karlo-Ferdinandovy Univerzity na část německou a českou³³ a na české části zřízení katedry národního hospodářství „s českou přednášející řečí“.

30 HAVLÍČEK, Karel. Sluší-li práva občanů vyměřovati podle daní? In *Politické spisy*. Díl III., část 1. Praha: J. Laichter, 1902, s. 352.

31 Stěžejní ekonomické Havlíčkovy články byly souhrnně uveřejněny až ve sborníku „Karel Havlíček Borovský, liberální politik a ekonom“, (ed. Bažantová, I.), Praha: CEP 2002.

32 VENCŮVSKÝ, František. *Dějiny českého ekonomického myšlení do roku 1948*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 48 an; s. 74 an.

33 URBAN, Otto. *Česká společnost 1848–1918*. Svoboda 1982, s. 379.

Jedním z profesorů národního hospodářství na právnické fakultě české části se po rozdělení Karlo-Ferdinandovy univerzity stal JUDr. Josef Kaizl (1854–1901). Byl poslancem českého zemského sněmu a Říšské rady, nejprve za Staročechy, poté spolu s T. Masarykem a K. Kramářem tvořil jádro Realistů, od r. 1890 s Realisty přešel k Mladočechům. Do historie se zapsal jako ministr financí Rakouska-Uherska, tento post v předlitavské vládě zastával od března 1898 do října 1899. Samostatnou pozornost v teoretické i praktické činnosti jako poslanec a později ministr věnoval Kaizl finanční vědě. Nepovažoval ji za součást národního hospodářství (politické ekonomie), ani za nějaký přídavek k politické ekonomii. Ve struktuře praktických společenských věd (Kaizl je nazývá sociologickými vědami) měla podle něho finanční věda samostatné postavení.

Hlavním teoretickým dílem Josefa Kaizla byly dva spisy: „Národní hospodářství“ (1883, stran 369) psaná jako vysokoškolská učebnice v metodologických intencích tehdy ve střední Evropě dominující německé historické školy a teoretická „Finanční věda“ (1888, 2. přepracované vydání 1892). Finanční věda vyšla i německy ve Vídni v r. 1901 a italsky v Turíně v r. 1903. Kaizlovým záměrem bylo vytvořit dílo ryze teoretické, které vzniká generalizováním praktických poznatků z finančního dění v dosavadní historii a v současnosti. Nepovažoval finanční vědu za vědu praktickou (jako později Albín Bráf); neměla být ani výkladem finanční politiky. Podle něj „Samostatná finanční věda, jejímž předmětem jest hospodářská nabývací činnost politických svazů, slove vědou finanční; slovo to pak od toho, že peněžité příjmy států zjednané touto nabývací činností, odedávna nazývány financemi. Věda finanční jest tudíž vědou o financích, tj. o příjmech státu a vůbec obcí, nebo jinak řečeno vědou o uhrazování hospodářských potřeb státu a nižších obcí. Právě jmenované slovo finance jest zplozencem středověké latiny a pochází nepřimo od slova finis, konec, přímo od slova finare, to jest zakončiti, vypořádati, platiti; financia značilo plat peněžité a obzvláště peněžité příjmy králů.“³⁴

Těžiště finanční vědy je tedy podle Kaizla v příjmech (důchodech) státu a obcí a základním dokumentem, resp. podkladem pro správné hospodářské fungování je rozpočet. Předvídatává obezřetnost, která je podle Kaizla základní charakteristikou soukromého podnikání, vede podnikatele ke konstrukci rozpočtu, to jest předchozí sestavení a srovnání (bilancování) důchodů a konsumčních výdajů, neboli číselný plán budoucího hospodářského období. „Hospodářství větších rozměrů bez rozpočtu hrubě není možno, neboť ustavičně jest ohroženo nebezpečím, buď že na vzdálenější potřeby nedostane se žádná nebo nedostatečné úhrady, protože na počátku na zdařbůh si počítáno a plýtváno, buď že ze samé opatrnosti potřeby na počátku jsou nuzně ukájeny, aby ušlo se eventualitě právě uvedené, a na konec pak objevují se přebytky.“³⁵

Podrobněji se Kaizl zabýval výkladem výrobních (domaniových) a berních příjmů. Základní rozdíl spatřoval v tom, že výrobní důchody obcí (tedy i státu) pramení sice z výrobních zařízení, ze závodů obcí, a buď „stojí na téže obecné ekonomicko-právní půdě jako podniky soukromé“, anebo mají „výjimečné právní postavení“.³⁶ V podstatě pracují v podmínkách trhu, musejí hospodařit s výnosy, které jsou příjmem státu (obce). Naproti tomu berní důchody pramení z příspěvků, které se platí z majetku občanů. Důchody výrobní jsou spojeny s činností obce (státu), která vytváří hospodářské hodnoty, kdežto příjmy berní nejsou spojeny s žádnou hospodářskou činností státu (obce), slouží pouze k úhradě výdajů pro vnitřní správu, vojenství, soudnictví, školství atp.³⁷ Výkladem jednotlivých daní, jejich postavení v systému či výhodami a nevýhodami se nezabýval, rozsáhlou pozornost věnoval daňové spravedlnosti z pohledu historického, formálního (právního), i z možností, jak se dá spravedlnost měřit.³⁸ Bral v úvahu nejen daňovou zátěž všech typů daní a poplatků, ale „aby nejenom břemeno daňové bylo spravedlivě rozděleno, než by také prospěchy a výhody veřejných institucí byly stejně rozděleny, aby všem stejně byly přístupny.“³⁹

Kaizl se jako politik věnoval praktické daňové a finanční politice, zapojil se do diskusí o korunové měnové reformě (dílo „Náprava rakouské měny“ 1890). Jako říšský poslanec každoročně vystupoval v obecné rozpravě k návrhům státního rozpočtu, jako ministr financí předkládal rozpočet na rok 1898 a 899 a vždy kladl důraz na rozpočtovou vyrovnanost. Na ministerském postě dokončil jednání o celních platbách a vyrovnávacích daňových platbách mezi rakouskou a uherskou částí říše v rámci konečných dohod o rakousko-uherském vyrovnání.⁴⁰

Zazakladatele české ekonomické vědy je považován prof. JUDr. Albín Bráf (1851–1912). Na Právnické fakultě Karlo-Ferdinandovy Univerzity působil od roku 1877, v roce 1882 byl jmenován mimořádným profesorem národního hospodářství „s českou řečí přednášecí“ a po rozdělení Karlo-Ferdinandovy Univerzity v témže roce přešel na českou část univerzity a její Právnické fakulty. Působil zde jako řádný profesor až do roku 1909, resp. 1911 a vychoval několik generací českých národohospodářů. Politicky se řadil ke Staročechům, byl zemským poslancem a od r. 1905 členem panské sněmovny. V letech 1909 a 1911–1912 zastával post ministra orby (zemědělství).

Bráfa můžeme označit za zakladatele české ekonomické vědy nejen proto, že začal jako první systematicky přednášet a psát

34 KAIZL, J. Finanční věda. I., 2. vydání. Praha: Tiskem a nákladem Josefa R. Vilímka, 1892, s. 25–26.

35 Tamtéž, s. 58.

36 Tamtéž, s. 79.

37 Tamtéž, s. 78.

38 KAIZL, J. Finanční věda. II., 2. vydání. Praha: Tiskem a nákladem Josefa R. Vilímka, 1892, s. 147 an.

39 Tamtéž, s. 153.

40 Blíže viz TOBOLKA, Zdeněk (ed). Dr. Jos. Kaizl: Z mého života, díl III. 2. Praha: Tiskem a nákladem Josefa R. Vilímka, 1914.

v českém jazyce, ale i z dalších důvodů. Dotvořil české ekonomické pojmosloví, jako první položil základy k metodologii vědy a zpřístupnil svým posluchačům tehdy moderní ekonomické školy a v neposlední řadě propojil národohospodářskou vědu s praktickými potřebami rodící se české podnikatelské vrstvy včetně formulace úkolů dalších období a „pěstování podnikatelského ducha“. Význam A. Bráfa tkví spíše v jeho činnosti učitelské a politické než čistě vědecké. Studovali u něj skoro všichni pozdější významní prvorepublikoví ekonomové, které seznamoval s tehdy moderními ekonomickými teoriemi, naučil je vědecké práci a analýze poznatků a jejich tvůrčí selekci a využívání v praxi. Všichni studenti navštěvující jeho specializační seminář se k Bráfovi hlásili, a tím vytvářeli povědomí o „Bráfově škole“, ačkoli politicky i teoreticky byli mnohdy odlišného zaměření (J. Gruber, A. Rašín a C. Horáček, V. Pospíšil, J. Preiss, A. Hobza, K. Engliš, J. Macek, V. Mildschuh a další).⁴¹ Zrovna tak Bráf se o své bývalé žáky zajímal, podporoval je ve vědecké činnosti a napomáhal jim svými doporučeními a kontakty.

Albín Bráf nahradil ve výuce zastaralý pojem politických věd systémem národního hospodářství členícím se na národohospodářskou teorii, národohospodářskou politiku a finanční vědu. Takto rozčlenil i přednášky a učebnici. Několikrát aktualizovaná skripta (naposledy 1906) byla po jeho smrti vydaná jako knihy: „Spisy dra. Albína Bráfa. Nástin přednášek univerzitních. Svazek I. Národohospodářská theorie“; Svazek II. „Národohospodářská politika“, Svazek III. – „Finanční věda“. Praha: nákladem Sborníku věd právních a státních, 1913–1915.

Vymezení předmětu národohospodářské vědy (politické ekonomie) bylo u Bráfa shodné s jinými autory a bylo celkem jednoznačné: hospodářská stránka lidského společenství. A rovněž shodně s tehdy převažujícími výklady⁴² definuje hospodářství jako lidskou činnost, jejímž cílem je opatřovat si „ukojení lidských potřeb zevními prostředky tj. zevními statky, přičemž člověk se snaží postupovat účelně, aby se dosáhlo prospěchů (užitku) poměrně nejvyšších obětmi poměrně nejmenšími. V této snaze osvědčuje se tzv. zásada hospodárnosti“.⁴³ Národní hospodářství chápal jako soubor všech jednotlivých hospodářství soukromých i veřejných na území státu (tedy národ ve smyslu politickém, nikoliv etnickém), je to souhrn velkého počtu rozmanitých samostatných hospodářství, která jsou „spojena ve vyšší jednotu, složenou z částí navzájem se podmiňujících a doplňujících ... takže se říká obrazně, že hospodářství národní tvoří organismus.“⁴⁴

V části nazvané finanční věda Bráf z hlediska národohospodářského popisoval konstrukci veřejných financí a veřejných rozpočtů s důrazem na jejich vyrovnanost, věnoval se daním a daňovým zásadám včetně daňové spravedlnosti.

Hospodářství státní má svůj určitý řídicí subjekt (vládu) a tento subjekt si musí opatřovat různé statky k určitému upotřebení podle svých potřeb, musí tedy vést své zvláštní hospodářství; pokud jde o získávání, nabytí prostředků, nazývá se toto hospodářství finančním; státní hospodářství je jen článkem hospodářství národního.

Finančním hospodařením veřejných svazků, tj. obcí, okresů, zemí a státu, rozuměl Bráf činnost, kterou si obstarávají, resp. opatřují hmotné statky; v moderním státě především peníze k úhradě svých nákladů. Je to užší pojem než veřejné hospodářství, protože zahrnuje jen příjmovou část. Výdajová část (upotřebení státních příjmů) vystupuje najevo ve způsobu, jakým jsou veřejné služby a ústavy ustaveny a jak fungují.⁴⁵ Rozděluje veřejné příjmy do tří velkých skupin: ⁴⁶

V první skupině to jsou příjmy, které má stát (nebo vůbec veřejnoprávní subjekt) ze svých podniků, ať už se tyto podniky řídí výlučně soukromohospodářskými hledisky, tedy pracují výdělečně na ziskovém principu, anebo veřejnohospodářskými hledisky. Mezi první patří například státní statky, lesy, doly; mezi druhé patří některé banky (například zemské hypotéční banky, cedulové banky), pošta, železnice atp. Záleží vždy na smyslu jejich hospodářské činnosti, pro jaký účel je stát, země, okres nebo obec vlastní. Bráf nazývá tuto skupinu veřejných příjmů jako „příjmy soukromohospodářské“ a „příjmy z veřejných podniků“.⁴⁷

Ve druhé skupině jsou poplatky a veřejné dávky, které jsou ukládány k úhradě nákladů těch veřejných zařízení, zpravidla služeb, jejichž výkony slouží potřebám jednotlivců, kteří je tedy platí. Tyto náklady nejsou uhrazovány z daní proto, že příslušné veřejné výkony přinášejí právě jednotlivcům „zvláštní znatelné prospěchy“, ať už výkony jimi byly vyžádány (např. školné, mýto), nebo byly vyvolány i proti jejich vůli (např. soudní akce následkem porušení práva). Bráf se podrobně zabývá problematikou poměru mezi nákladem na takové veřejné výkony a výší poplatků a popisuje stávající poplatkovou soustavu.⁴⁸

41 HOBZA, Ladislav (red.): Bráfův památník vydaný k slavnosti odhalení pamětní desky na rodném domě Dra. Albína Bráfa v Třebíči ve dnech 16.–18. září 1927 u příležitosti patnáctého výročí jeho úmrtí. Spolek absolventů Obchodní akademie Dra. A. Bráfa v Třebíči, 1927.

42 VENCOVSKÝ, František. Dějiny českého ekonomického myšlení do roku 1948. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 82.

43 BRÁF, Albín. Spisy Dra. Albína Bráfa. Nástin přednášek universitních. Sv. I. Národohospodářská theorie. Praha: nákladem Sborníku věd právních a státních 1913, s. 1.

44 BRÁF, Albín. Spisy Dra. Albína Bráfa. Nástin přednášek universitních. Sv. I. Národohospodářská theorie. Praha: nákladem Sborníku věd právních a státních 1913, s. 9.

45 BRÁF, Albín. Spisy Dra. Albína Bráfa. Nástin přednášek universitních. Sv. III. Finanční věda. Praha: nákladem Sborníku věd právních a státních, 1915, s. 1–2.

46 VENCOVSKÝ, František. Dějiny českého ekonomického myšlení do roku 1948. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 108.

47 BRÁF, Albín. Spisy Dra. Albína Bráfa. Nástin přednášek universitních. Sv. III. Finanční věda. Praha: nákladem Sborníku věd právních a státních, 1915, s. 61–75.

48 Tamtéž, s. 76–89.

Ve třetí skupině jsou jako hlavní zdroj příjmů veřejných svazků daně, „berně, které veřejná moc ukládá na povinné osoby a předměty za účelem povšechného uhrazení nákladů hospodářství veřejných.“⁴⁹ U každé daně se musí rozlišovat její pramen, soubor statků, ze kterého se daň skutečně platí a který se tedy placením daně zmenšuje, a jejich předmět, majetek nebo akt, na základ, ze kterého se daň ukládá, tedy vyměřovací základ.

Signifikantní je, že kapitola o rozpočtu se nazývá „rovnováha finanční“. Podle Bráfa, vrchní všeobecné pravidlo finančního hospodářství je, aby „se kryly výdaje s příjmy“.⁵⁰ Tato shoda musí být trojí, a to: shoda číselná neboli kvantitativní, tj. celková částka úhrad se musí shodovat s celkovou částkou potřeb; jinak by vznikl nekrytý pokladniční deficit; shoda druhová neboli kvalitní, aby se každý druh potřeb uhradil takovým druhem příjmu, který je přiměřený povaze druhu potřeby; shoda časová a místní, aby potřebné příjmy byly k dispozici, kdy a kde má dojít k příslušnému výdaji.

Uváděl, s historickými příklady i s odkazy na moderní teorie, vlastnosti moderních rozpočtů. Rozpočet, který má být skutečným podkladem odpovědnosti a záruky hospodárnosti, musí být v první řadě konstruován jako hrubý, s hrubými výnosy. Dále musí být přiměřeně specializovaný, tedy je nutné podrobné rozvedení jednotlivých druhů příjmů podle pramenů a jednotlivých výdajů podle zvláštních účelů. Třetí požadavek je zákaz virementů (přesun položek).⁵¹

Jako právník kladl důraz na právní rámec a právní základy hospodářských institucí, zejména vlastnictví a majetková práva. Nejen v soukromých hospodářských vztazích, ale i ve správních a finančních hospodářských věcech je nutno zachovat princip suverenity národa, že všechny příjmy a všechny výdaje musí být právem povolené. Pravá povaha rozpočtu se projevuje podle Bráfa v tom, že se předkládá ke schválení zákonodárným sborům a ty se o něm usnáší ve formě zákona. Zrovna tak je podmínkou hospodářského pořádku náležitě organizované státní účetnictví a kontrola.⁵²

To, že Bráf teoreticky předpokládal vyrovnaný rozpočet, neznamená, že neznal a v realitě nezaregistroval problém rozpočtového deficitu. Uváděl různé případy deficitů, častý je případ deficitu pokladničního, když v konkrétní situaci nejsou k dispozici příjmy pro krytí výdajů.⁵³ K hlavním úkolům rozpočtového hospodářství však je zabránit „předvídavou opatrností“ vzniku takové situace. Vážnějším problémem je „deficit ve smyslu finančně hospodářském“. Vzniká, když k úhradě povolených (finančním zákonem) výdajů nestačí řádné příjmy v tom rozsahu, jaký umožňuje platný finanční systém podle všeobecných zákonů. Sám o sobě takový deficit ještě není příznakem zlého stavu veřejných financí; stává se jím však tehdy, jestliže nelze opatřit k úhradě řádných výdajů dostatečné řádné příjmy. To Bráf označoval jako deficit pravý, ten může být uhrazen z pramenů, které jsou plynulé a „vracejí se s pravidelnou periodičností“. Další situací je, když rozpočtový deficit vzniká z mimořádných výdajů, na které nestačí řádné příjmy, to se se musí rozhodnout, zda lze „bez národohospodářských nebezpečí“ sáhnout k mimořádným příjmům, např. k půjčce. Celkovou finanční rovnováhu státu nelze hodnotit jen z vývoje rozpočtu za jedno období, ale z tendencí ve vývoji za delší dobu.

Krytí mimořádného deficitu je vážným úvěrovým a vůbec národohospodářským problémem. Bráf, ve shodě s tehdy převažujícími názory zahraničních autorů i s převažující praxí, rozlišoval⁵⁴ za první dluh přechodný, tzv. nezaložený, o němž je jisté, že se podaří splatit z příštích řádných příjmů; uzavírá se zpravidla na krátkou dobu s přesně určenou lhůtou splatnosti; ke splacení má být použito řádných příjmů běžného nebo některého blízkého rozpočtového roku.⁵⁵ Druhým typem je dluh trvalý, tzv. založený nebo pevný, uzavíraný na delší dobu, ať už je způsob splácení přesně stanoven, anebo se jedná o úvěr na dobu neurčitou; označuje se jako „založený“ proto, že se zpravidla založí nebo určí nějaký podnik atp., z jehož výnosu bude financováno splácení takového úvěru (např. železnice, lodi atp.); oblíbenou moderní formou takového státního úvěru jsou slovosatelné půjčky, prémiové půjčky, rentový úvěr (splácení se neslibuje, takže jde v podstatě ze strany věřitele o koupi pevné, dále zase zcizitelné renty) atp.⁵⁶

Bráf na konci výkladu o rozpočtu položil otázku, zda má být k uhrazení mimořádného státního deficitu použito zadlužení či daň? Uvedl různé názory od merkantilistů, A. Smitha až po A. Schäffleho a německou historickou školu. V těchto názorech není zodpovězena otázka, do jaké míry je zdůvodněno uložit ke krytí nějakého přítomného mimořádného výdaje budoucímu poplatnictvu břemeno řádných výdajů (k zúročení dluhu) nebo uložit současným poplatníkům mimořádnou daň. Daň se platí z běžného důchodu, který se tím snižuje, při úvěru se bere kapitál, který by mohl lépe sloužit v soukromém podnikání. Úkolem národohospodářských úvah je, aby se analyzovaly účinky, které má uhrazení mimořádných výdajů každým z obou způsobů na přítomné

49 Tamtéž, s. 90. Nauku o daních Bráf rozebral v dalších kapitolách, viz tamtéž, s. 90 a dále.

50 Tamtéž, s. 38.

51 Tamtéž, s. 46.

52 Tamtéž, s. 46–48.

53 VENCOSKÝ, František. Dějiny českého ekonomického myšlení do roku 1948. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 112; BRÁF, Albín. Spisy Dra Albína Bráfa. Nástin přednášek universitních. Sv. III. Finanční věda. Praha: nákladem Sborníku věd právních a státních, 1915, s. 49.

54 VENCOSKÝ, František. Dějiny českého ekonomického myšlení do roku 1948. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 112; BRÁF, Albín. Spisy Dra Albína Bráfa. Nástin přednášek universitních. Sv. III. Finanční věda. Praha: nákladem Sborníku věd právních a státních, 1915, s. 58.

55 BRÁF, Albín. Spisy Dra Albína Bráfa. Nástin přednášek universitních. Sv. III. Finanční věda. Praha: nákladem Sborníku věd právních a státních, 1915, s. 61 an.

56 Tamtéž, s. 250 an.

a budoucí poměry výroby, spotřeby a rozdělení důchodů v národě. Bráf doporučoval použít daně („již přítomnosti sluší nésti z každého, i mimořádného výdaje tolik, kolik je schopna unésti podle svých sil hospodářských.“⁵⁷), a pokud by mimořádná rozpočtová vydání měla větší rozsah, že by se celá částka nedala uhradit mimořádným zvýšením daní, lze ji uhradit zápůjčkou, pokud mimořádný výdaj bude sloužit k investicím. Spíše na okraj podotkneme, že Albín Bráf všude důsledně mluvil o mimořádném deficitu rozpočtu, nikoli o chronicky setrvalém deficitním stavu, protože teoretickým standardem finanční vědy 19. a počátku 20. století byly dlouhodobě vyrovnané veřejné finance.

KAREL ENGLIŠ A JEHO REFORMA STRUKTURY STÁTNÍHO ROZPOČTU

Do dějin ekonomického myšlení se nesmazatelně zapsal prof. JUDr. Karel Engliš (1880–1961) jako autor originální teleologické národohospodářské teorie částečně vycházející z rakouské školy;⁵⁸ do československých hospodářských dějin vstoupil jako výrazná osobnost finanční a měnové politiky meziválečného Československa.

Po absolvování české právnické fakulty Karlo-Ferdinandovy univerzity v Praze, kde se vedle práva zaměřil také na národohospodářskou teorii, roku 1904 nastoupil do Zemského statistického úřadu v Praze, odkud v roce 1908 přešel na ministerstvo obchodu do Vídně. V roce 1910 se začal věnovat i vědecké a pedagogické dráze na české Vysoké škole technické v Brně, kde v oboru národního hospodářství jako docent a později jako profesor působil až do roku 1918, kdy se z pozice poslance zasloužil o vznik Masarykovy univerzity v Brně a její Právnické fakulty. Na brněnské Masarykově univerzitě, kde byl až do roku 1939 profesorem národního hospodářství, spolu s dalšími kolegy (V. Chytil, M. Horna, V. Vybral, A. Král) utvořil a rozvíjel metodologicky teleologickou školu, někdy nazývanou také (národohospodářskou) brněnskou školou.

Karel Engliš od poloviny 20. let 20. století zásadně ovlivňoval československou fiskální a měnovou politiku, mimo jiné zastával od září 1920 do března 1921 a dále střídavě v letech 1925 až 1931 šestkrát post ministra financí, v letech 1934 až 1939 byl guvernérem Národní banky československé. V roce 1939 Engliš nastoupil na místo profesora národního hospodářství na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, v dubnu 1947 byl zvolen rektorem pražské Univerzity Karlovy, ale po komunistickém převratu v únoru 1948 byl donucen abdikovat.

I přes své působení ve vysokých politicko-hospodářských funkcích nezanedbával Karel Engliš vědeckou práci; mezi hlavní Englišova díla psaná v češtině patří „Základy hospodářského myšlení“ (1922), „Národní hospodářství“ (1924), „Finanční věda“ (1929), „Teleologie jako forma vědeckého poznání“ (1930), „Theorie státního hospodářství“ (1932), „O řízeném hospodářství“ (1935), „Hospodářské soustavy“ (1946), „Malá logika“ (1947). Souhrnem jeho ekonomické teorie je dvousvazkové dílo „Soustava národního hospodářství“ (1938, 1617 stran), které mělo sloužit i jako vysokoškolská učebnice.

Karel Engliš používal teleologickou metodu k teoretickému výkladu ekonomických jevů. Sledoval chování aktérů ekonomických procesů ve smyslu účelu jejich činností, hledal modely jednání, kterými se tyto subjekty snaží dosáhnout svých cílů a z nich pak odvozoval obecná pravidla ekonomických vztahů.⁵⁹ „Péče národa o udržení a zlepšení života se odehrává v účelových souborech, kterým říkáme hospodářství. Tato hospodářství sledují různé účely a podle toho pořádají svou aktivitu (spotřeba, výroba, směna atd.) a její předměty – statky; jinak hospodářství spotřební, jinak podniky, jinak hospodářství státní. Z těchto účelů plyne, co potřebují pro jejich uskutečnění, co pro ně bude užitečné, co statkem, co škodou, která, když se podstupuje pro vyšší užitek, je nákladem atd. Tak je uspořádána skladba každého hospodářství a chceme-li je pochopit, musíme se na ně takto dívat. Ke každému hospodářství patří nakonec subjekt, který je podle jeho účelu vede a pořádá, a kterým je buď jednotlivý člověk anebo myšlený subjekt kolektivního hospodářství (stát, akciová společnost).“⁶⁰ Na tomto základě rozlišoval a definoval Engliš individualistickou a solidaristickou soustavu, a v rámci individualistické soustavy ještě soustavu kooperativní. Každý ekonomický jev, každá hospodářská činnost má svůj obsah a svůj výklad podle toho, v jaké soustavě se nachází.

Teleologický výklad používal i pro finanční vědu. Finanční věda je podle Karla Engliše orientována hlavně na státní hospodářství a státní podniky. „Státní hospodářství je hospodářstvím, z čehož plyne, že chce maximum užitku a minimum škody, že nabývá prostředků podle relativního nákladu a uspokojuje jich podle relativního užitku a že pokračuje v nabývání prostředků, pokud je relativní náklad vyvažován relativním užitekem. Ale účel a z něho plynoucí užitek a škoda je ve státním hospodářství jiný nežli v hospodářství jednotlivce.“⁶¹ Státní hospodářství představuje finanční soustavu, kam náleží soustava právních norem

57 Tamtéž, s. 272.

58 BAŽANTOVÁ, Ilona. Czech economist Karel Engliš and his Relation to the Austrian School in the First Half of the 20th Century. Prague Economic Papers, vol. 25, 2016, no. 2, p. 234–246; také BAŽANTOVÁ, Ilona. Karel Engliš a rakouská subjektivně-psychologická škola. In: BLAŽEK, Jiří a PAŘÍŽKOVÁ, Ivana. Prof. JUDr. Karel Engliš: státník, vědec, pedagog. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 56–66.

59 VENCOVSKÝ, František. Karel Engliš. Brno: Nadace Universitas Masarykiana, 1993, s. 14.

60 ENGLIŠ, Karel. Nástin hospodářských soustav. (Přednáška Karla Engliše při instalaci rektorem Univerzity Karlovy v Praze, dne 9. prosince 1947). In: VENCOVSKÝ, František. Karel Engliš. Brno: Nadace Universitas Masarykiana, 1993, s. 107.

61 ENGLIŠ, Karel. Malá finanční věda. Praha: Fr. Borový, 1946, s. 26.

upravujících hospodářství veřejných svazků [veřejné a státní sféry], tedy normy o rozpočtu, správě, kontrole a normy upravující výdaje k určitým účelům, a konečně normy upravující vztah hospodářství soukromých k hospodářství státnímu. Hospodářství státní je opatřeno složitým administrativním aparátem, celé výše uvedené tvoří vlastní finanční správu. Jejím cíl, resp. účel, je podle Engliše jasný a stručný: „Připadalo-li tedy mimofinanční správě státní dělati pro společenský celek maximum užítku, připadá finanční správě za úkol působiti mu co nejméně škody.“⁶² Jejím úkolem je nalézat hranici racionality a únosnosti k ostatním národním hospodářstvím.

Finanční správa plní svůj úkol především vypracováním rozpočtu jako pevného plánu, který je podkladem státní správy, a dále udržováním finančního pořádku podle tohoto rozpočtu. Dalšími úkoly finanční správy je „vybírání příspěvků od podřízených hospodářství podle platných norem, spolupůsobí při důležitějších výdajích a pečuje přitom o hospodárnost. Hlídá celní hranice a obstarává celní službu. Pokud je dočasná neshoda mezi příjmy a výdaji, pečuje o státní úvěr.“⁶³ Finanční pořádek vyžaduje, aby existoval samostatný nezávislý kontrolní úřad. Podle stejné teleologické metodiky Engliš dále rozebíral výdajovou a příjmovou stranu rozpočtu, přebytek, schodek a státní dluh, poměr mezi příjmy a výdaji, daňovou soustavu a daňové zásady.

Karel Engliš se pokoušel prosadit do praktické národohospodářské politiky své propracované teoretické koncepty. V květnu roku 1920 se na popud prezidenta Masaryka stal poprvé ministrem financí, a to ve vládě Vlastimila Tusara. Ve funkci setrval od května roku 1920 do března roku 1921. Pozitivním výsledkem tohoto prvního Englišova období v čele státních financí byl relativně kvalitní, vyrovnaný rozpočet. Práci mu komplikovaly vnitropolitické spory, osobní spory s Aloisem Rašínem o stabilizaci koruny, atd. Silné kontroverze vyvolávala otázka platů učitelů, či spor o ekonomické aspekty zahraničního obchodu.

V prosinci 1925 zahájila činnost Švehlova vláda a Engliš v ní opět usedl do křesla ministra financí. Opětovné jmenování K. Engliše ministrem financí znamenalo potvrzení opouštění politiky deflace, stabilizaci a zrealnění kurzu koruny. Výsledkem Englišovy činnosti v tomto období byla fiskální reforma státní správy v roce 1926, která byla provedena přijetím zákona o státním rozpočtu na rok 1927 a s ní související reformou daňovou (zákon č. 76/1927 Sb. z. a n., o daních přímých, zákon č. 77/1927 Sb. z. a n. a zákon č. 78/1927 Sb. z. a n.).

Přetvořit státní finance a hospodaření s nimi, tedy v prvé řadě stanovit rozpočet jako jejich osnovu, patřilo mezi priority nově vzniklé ČSR. Model státního rozpočtu prvorepublikového Československa byl přejet recepční normou (zákon č. 11/1918 Sb. z. a n.) z Rakouska-Uherska, stejně jako převzetí dalších zákonů. První problém byl právní dualismus nového státu: Čechy a Morava přejaly předlitavské předpisy, Slovensko a Podkarpatská Rus předpisy uherské. Rozpočet se vyznačoval dělením příjmů a výdajů jen na dvě skupiny, na řádné a mimořádné. Dalším problémem byla nahodilost sestavování rozpočtu, daná historickou tradicí, a tedy značná nepřehlednost. Někdy se jednomu resortu věnovala jedna kapitola, jindy vícero. Pořadí kapitol nezáleželo na nějakém logickém klíči, ale vyvinulo se postupně, tak jak se od 60. let 19. století rozšiřovaly úkoly státu v dlouhém období existence habsburské monarchie.⁶⁴

Návrh zákona o státním rozpočtu se projednával na podzim 1926 a zpravodaj návrhu zákona zdůvodnil jeho největší výhodu, a to přehlednost: „Rozpočet na r. 1926 byl konstruován tak, že byl rozdělen na dva díly. Prvý obsahoval výdaje, druhý příjmy. V každém pak dílu šly za sebou jednotlivé kapitoly bez vnitřní spojitosti, řekl bych tak podle tradice, podle obyčeje. Investice a státní podniky byly pojaty do jednotlivých resortů, ovšem státní podniky měly také zvláštní přílohy. Ale rozpočet na r. 1927 vypadá docela jinak. Hlavním vodítkem při sestavování rozpočtu na r. 1927 byl požadavek přehlednosti – a vnitřní spojitosti jednotlivých resortů. Proto je rozdělen na čtyři skupiny. Prvou skupinu tvoří vlastní administrativní rozpočet, druhou rozpočet státních podniků, třetí skupinu tvoří přiděl samosprávným svazkům a čtvrtou skupinu potom státní dluh. Rozdělení toto na první pohled zdá se dosti složité, ve skutečnosti však toho rozdělení neobyčejně přispívá k přehlednosti a ke studiu celého rozpočtu.“⁶⁵

Rozpočet na rok 1927 byl přijat zákonem č. 221/1926 Sb. z. a n. Modelové schema bylo, vyjma nacistické okupace, používáno při sestavování návrhů rozpočtů až do roku 1947. Karel Engliš do zákona vtělil svůj pohled na různé funkce finanční správy.⁶⁶

VEŘEJNÉ FINANCE ROZDĚLIL NA ČTYŘI SKUPINY:

SKUPINA I. – státní správa: Skupina první se skládala z pěti oddílů: ústřední orgány státu, záležitosti ministerstva zahraničních věcí a obrany a „vnitřní správa“. Posledně uvedený oddíl v sobě zahrnoval příjmy a výdaje týkající se vlastního „provozu“ státu, tedy vnitro, školství, průmysl, komunikace, sociální a lékařské péče atd. Dalšími oddíly byly ministerstvo financí a Nejvyšší

62 ENGLIŠ, Karel. Finanční věda. Nástin teorie hospodářství veřejných svazků. Praha: Fr. Borový 1929, s. 42.

63 Tamtéž, s. 43.

64 MARKOVÁ, Hana. Rozpočtová reforma a Karel Engliš. In: BLAŽEK, Jiří a PAŘÍZKOVÁ, Ivana. Prof. JUDr. Karel Engliš: státník, vědec, pedagog. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 89–93.

65 Povšechná rozprava o finančním zákonu a o státním rozpočtu republiky Československé pro rok 1927, zpravodaj p. posl. dr. Hnídek. In: Stenoprotokol 49. poslanecké sněmovny NS RČS ze dne 19. listopadu 1926. Praha, 1926, <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/stenprot/049schuz/s049001.htm>, s. 1.

66 ENGLIŠ, Karel. Státní rozpočet republiky Československé pro rok 1927. Praha: nákladem Státovědecké společnosti, 1927.

účetní kontrolní úřad. Celá tato první skupina veřejných financí obsahovala i většinu výdajů na úhradu státního dluhu. Mezi příjmy se započítávaly i zisky a přebytky státních podniků. Zahrnovala také investice ve státní správě, přičemž investice státních podniků figurovaly ve skupině II.

SKUPINA II. – státní podniky: Skupina měla tři části, rozpočet provozní, investiční a využití zisku. Týkala se státních finančních monopolů, zejména pak tabáku, loterie, mincovnictví, pošt, státní dráhy, státních lesů, lázní atd.

SKUPINA III. – podíl samosprávných svazků a fondů a podíl silničního fondu na státních daních, dávkách a poplatcích Tato skupina se zabírala těmi daňovými a podobnými příjmy, které chyběly v kapitole ministerstva financí ve skupině I., přírůžku k dani z lihu a piva, pozemkovou či domovní daň, daň z motorových vozidel a další. Přestože skupina III. byla evidencí přidělu samosprávným orgánům, tím, kdo daně vybíral, zůstával stát.

SKUPINA IV. – správa státního dluhu Šlo o kapitolu zahrnující ty položky státního dluhu, které již nebyly obsaženy v skupině I. (pokud se týkaly přímo státní správy) a II. (pokud se hradily z výnosů státních podniků).

Engliš považoval I. a II. skupinu za jádro rozpočtu, III. a IV. mu byly „jakýmsi evidenčním doplňkem.“⁶⁷

Englišovou reformou došlo k odstranění právního dualismu a k daňové unifikaci celého území republiky. Vzorem nového jednotného systému se stal systém rakouský. Dalším prvkem unifikace daňového systému bylo odstranění provizorních opatření vzešlých z ekonomických obtíží válečných a poválečných let, mezi něž do značné míry patřila i deflační politika první poloviny dvacátých let a její hospodářské důsledky. Engliš nový model rozpočtu vystavěl především na přehledném členění, které usnadňovalo práci se státními financemi, racionalizaci v příjmech, ale zejména ve výdajích. Obsah hospodaření není dán prostředkem, nýbrž účelem.⁶⁸ Právě transparentnost, která mimo jiné umožňovala i občanu se základním ekonomickým rozhledem informovat se o hospodaření republiky, se považovala za hlavní klad reformy. Další chtěnou charakteristiku zdůraznil A. Švehla, když představoval svou vládu s ministrem financí K. Englišem a jeho úkoly: „Berní reforma musí však přinést i zjednodušení pro úřad a poplatníka, poněvadž složitost všech veřejných povinností udržuje nejen ve službách státu velikou armádu administrativní, nýbrž zatěžuje i podniky i výrobu neproduktivní činností.“⁶⁹

ZÁVĚR

Pohledů na státní hospodaření a financování chodu státu v historii ekonomické vědy nacházíme celou řadu; my jsme se v krátkem exkurzu věnovali úvahám osobností, které měly vliv na své okolí, ať svým postavením vysokého úředníka či ministra, akademického vědce a učitele. Finanční věda a její součást fiskální věda byla a je rozvíjena s ohledem na ekonomickou základu a institucionální a právní omezení.

⁶⁷ ENGLIŠ, Karel. Státní rozpočet republiky Československé pro rok 1927. Praha: nákladem Státovědecké společnosti, 1927, s. 16.

⁶⁸ MARKOVÁ, Hana. Rozpočtová reforma a Karel Engliš. In: BLAŽEK, Jiří a PAŘÍZKOVÁ, Ivana. Prof. JUDr. Karel Engliš: státník, vědec, pedagog. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 92.

⁶⁹ Stenoprotokol 3. schůze NS RČS z 18. 12. 1925, Praha, 1925. In <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/stenprot/003schuz/s003002.htm>

VLIV PLATEB STAROBNÍCH DŮCHODŮ NA DEFICIT STÁTNÍHO

| Rok | Celková populace (mil.) | Senioři 65+ (mil.) | Podíl seniorů (%) | Populace let (mil.) | Index 15-64 závislosti ³ |
|------|-------------------------|--------------------|-------------------|---------------------|-------------------------------------|
| 2025 | 10,82 | 2,25 | 20,8 | 6,85 | 32,8 |
| 2030 | 10,80 | 2,42 | 22,4 | 6,75 | 35,9 |
| 2035 | 10,76 | 2,68 | 24,9 | 6,58 | 40,7 |
| 2040 | 10,72 | 2,92 | 27,2 | 6,38 | 45,8 |
| 2045 | 10,70 | 3,08 | 28,8 | 6,22 | 49,5 |
| 2050 | 10,69 | 3,18 | 29,7 | 6,09 | 52,2 ⁴ |
| 2055 | 10,67 | 3,24 | 30,4 | 6,02 | 53,8 |
| 2060 | 10,63 | 3,26 | 30,7 | 5,98 | 54,5 |
| 2065 | 10,58 | 3,23 | 30,5 | 5,96 | 54,2 |
| 2070 | 10,54 | 3,18 | 30,2 | 5,96 | 53,4 |
| 2075 | 10,51 | 3,14 | 29,9 | 5,98 | 52,5 |
| 2080 | 10,50 | 3,15 | 30,0 | 6,02 | 52,3 |
| 2085 | 10,51 | 3,21 | 30,5 | 6,05 | 53,1 |

ROZPOČTU ČR – DOČASNÝ DEMOGRAFICKÝ TLAK GENERACE HUSÁKOVÝCH DĚTÍ

Ing. Tomáš Kremr, Ph.D., LL.M. – CEVRO Univerzita

ABSTRAKT

Tato kapitola analyzuje vliv výdajů na starobní důchody na vývoj deficitu státního rozpočtu České republiky v horizontu příštích 60 let (2025–2085). Zaměřuje se na demografický fenomén tzv. Husákových dětí – silné populační vlny narozené v 70. letech 20. století – a jejich přechod do důchodového věku. Analýza demonstruje, že přestože bude v období 2030–2060 docházet k výraznému nárůstu podílu důchodců na celkové populaci, situace má dočasný charakter. Po několika dekádách se demografická struktura stabilizuje a tlak na státní rozpočet se zmírní. Kapitola na základě současných demografických projekcí ČSÚ dokazuje, že místo drastických systémových změn je třeba hledat rychlá, ale přiměřená řešení, která pomohou překlenout toto demograficky náročné období.

KLÍČOVÁ SLOVA: státní rozpočet, starobní důchody, demografický vývoj, Husákovy děti, stárnutí populace, index závislosti

ÚVOD

Česká republika, stejně jako většina rozvinutých zemí, čelí v 21. století zásadním demografickým změnám, které mají bezprostřední dopad na udržitelnost a stabilitu veřejných financí, zejména pak státního rozpočtu (SR). Klíčovým problémem je stárnutí populace vedoucí k rostoucímu poměru mezi počtem příjemců starobních důchodů a ekonomicky aktivním obyvatelstvem, jež do systému přispívá.

Systém důchodového pojištění v ČR funguje na průběžném (pay-as-you-go) principu (MPSV, 2024), což znamená, aktuálně vybrané pojistné od pracujících osob a zaměstnavatelů je primárním zdrojem pro výplatu současných důchodů. Ačkoli je důchodové pojištění sledováno odděleně, jeho příjmy a výdaje jsou integrální součástí SR a jeho saldo (tzv. důchodový účet) přímo ovlivňuje celkový schodek státního rozpočtu (MFČR, 2025). Výdaje na důchody pak představují jednu z největších položek státního rozpočtu České republiky. Podle údajů Ministerstva financí ČR (2024) v roce 2025 připadá na důchody 717,2 mld. Kč, což představuje nárůst o 11,0 mld. Kč oproti předchozímu roku. Důchody tvoří 31 % státního rozpočtu, což z nich činí dominantní mandatorní výdaj, jehož vývoj má zásadní dopad na celkovou fiskální stabilitu země.

V diskusích o udržitelnosti českého důchodového systému často rezonují apokalyptické scénáře o jeho nevyhnutelném kolapsu. Tyto obavy jsou primárně spojeny se stárnutím populace a přechodem silné generace tzv. Husákových dětí do důchodového věku. Fakt, že do penze míří nejpočetnější kohorta, nutně povede k dočasné, ale intenzivní akceleraci růstu počtu starobních důchodců. Prognózy demografického vývoje v ČR, zpracované Českým statistickým úřadem (ČSÚ) a Ministerstvem práce a sociálních věcí (MPSV), ukazují, že největší nápor na důchodový systém je očekáván v horizontu přibližně 15 až 20 let, tedy zhruba do roku 2040 až 2050. Avšak přestože demografický tlak na státní rozpočet v příštích dvou až třech dekádách tedy nepochybně poroste, jedná se o dočasný fenomén, který vyžaduje řešení odpovídající své přechodné povaze – vizte dále tabulka č.1.

DŮCHODY JAKO MANDATORNÍ VÝDAJ STÁTNÍHO ROZPOČTU

Mandatorní výdaje jsou prostředky, které musí vláda vynaložit ze zákona. Nemůže volně rozhodovat o jejich výši. Jsou to zejména dávky sociálního zabezpečení, především důchody (Ministerstvo financí ČR, 2024). Tato zákonná povinnost státu vytváří rigiditu v rozpočtové politice a významně omezuje manévrovací prostor vlády při konsolidačních opatřeních.

Podle statistik České správy sociálního zabezpečení (2024) celkový počet důchodců, kterým k 31. 12. 2024 vyplácela alespoň jeden z druhů důchodů, činil 2 847 699. Důchodový systém zahrnuje starobní, invalidní a pozůstalostní důchody, přičemž starobní důchody tvoří jednoznačně dominantní kategorii jak co do počtu příjemců, tak co do celkového objemu vyplácených prostředků.

VÝVOJ VÝDAJŮ NA DŮCHODY V KONTEXTU STÁTNÍHO ROZPOČTU A SALDO DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU

Jak uvádí Ministerstvo financí ČR (2024), od roku 2019 vzrostly reálné výdaje státního rozpočtu o 135 miliard korun, přičemž důchody vzrostly o 43 miliard korun díky valorizačním mechanismům, které je tlačí vzhůru rychleji než inflace. Tento trend reflektuje jednak demografický vývoj (rostoucí počet důchodců), jednak legislativní pravidla pro valorizaci důchodů, která mají ochranný charakter vůči inflaci.

Mechanismus valorizace důchodů je přitom klíčovým faktorem ovlivňujícím dynamiku růstu této výdajové kategorie. Od roku 2025 se pro stanovení valorizačního zvýšení důchodů používá pouze index životních nákladů domácností důchodců (IŽND) ve výši 100 % a dále 1/3 růstu reálných mezd (Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2024). Tento mechanismus zajišťuje, že důchodcy nejen neztratí kupní sílu, ale mírně participují i na ekonomickém růstu země.

Saldo systému důchodového pojištění vyjadřuje rozdíl mezi příjmy z pojistného na důchodové pojištění na jedné straně a součtem výdajů na dávky důchodového pojištění a výdajů na správu na straně druhé. Pokud je systém důchodového pojištění ve schodku, neznamená to, že stát nemá na výplatu důchodů. Musí však využít v rozpočtu jiné zdroje financování (Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2024).

Dlouhodobý a výrazný schodek systému důchodového pojištění vytváří negativní tlak na celkový rozpočet a je jednou z hlavních příčin růstu státního dluhu. V následujících desetiletích lze očekávat prohloubení tohoto schodku v důsledku demografických změn.

DEMOGRAFICKÉ PROJEKCE: VÝVOJ PODÍLU DŮCHODCŮ NA POPULACI ČR

Populace ČR již několik desetiletí čelí postupnému stárnutí. Důvodem je kombinace nízké porodnosti a prodlužující se střední délky života. Podle Českého statistického úřadu (2024) se podíl osob ve věku 65+ v populaci zvýšil z 13 % v roce 2000 na přibližně 20 % v roce 2023. Projekce naznačují, že do roku 2050 může tento podíl vzrůst až na 28–30 %, což povede ke zvýšenému zatížení důchodového systému.

Rojíček (2023)² ve své tiskové zprávě konstatuje: „Základním rysem demografického vývoje bude výrazné stárnutí obyvatelstva. Ukazuje to nová projekce obyvatelstva České republiky pokrývající období let 2023 až 2100.“ Generace Husákových dětí tedy představuje v současnosti paradoxní prvek: na jedné straně je ekonomicky nejproduktivnější a přispívá nejvyšším objemem do systému důchodového pojištění, na druhé straně se blíží době, kdy začne důchody čerpat. Právě tento přechod vytvoří v příštích desetiletích maximální tlak na státní rozpočet.

Český statistický úřad (2023) ve své projekci uvádí, že očekávaný vývoj je podmíněn naplněním všech scénářů vývoje jednotlivých složek demografické reprodukce. Do střední varianty byl vložen předpoklad stabilní úhrnné plodnosti na úrovni 1,5 dítěte na jednu ženu a dalšího mírného růstu průměrného věku matek při narození dítěte.

Klíčové demografické ukazatele v horizontu 60 let

Následující tabulka prezentuje projekci vývoje počtu a podílu seniorů (65+) na celkové populaci ČR a jejich poměr k produktivní populaci (index závislosti) v období 2025–2085:

TABULKA 1: Projekce demografického vývoje České republiky 2025–2085

| Rok | Celková populace (mil.) | Senioři (mil.) | 65+Podíl seniorů (%) | Populace let (mil.) | 15-64Index závislosti ³ |
|------|----------------------------|-------------------|-------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| 2025 | 10,82 | 2,25 | 20,8 | 6,85 | 32,8 |
| 2030 | 10,80 | 2,42 | 22,4 | 6,75 | 35,9 |
| 2035 | 10,76 | 2,68 | 24,9 | 6,58 | 40,7 |
| 2040 | 10,72 | 2,92 | 27,2 | 6,38 | 45,8 |
| 2045 | 10,70 | 3,08 | 28,8 | 6,22 | 49,5 |
| 2050 | 10,69 | 3,18 | 29,7 | 6,09 | 52,2 ⁴ |
| 2055 | 10,67 | 3,24 | 30,4 | 6,02 | 53,8 |
| 2060 | 10,63 | 3,26 | 30,7 | 5,98 | 54,5 |
| 2065 | 10,58 | 3,23 | 30,5 | 5,96 | 54,2 |
| 2070 | 10,54 | 3,18 | 30,2 | 5,96 | 53,4 |
| 2075 | 10,51 | 3,14 | 29,9 | 5,98 | 52,5 |
| 2080 | 10,50 | 3,15 | 30,0 | 6,02 | 52,3 |

Zdroj: Vlastní zpracování na základě ČSÚ: Projekce obyvatelstva České republiky 2023–2100 (střední varianta)

Z tabulky je zřejmé, že demografický vývoj můžeme rozdělit do tří charakteristických fází:

FÁZE 1: AKCELERACE (2025–2050) – NÁSTUP HUSÁKOVÝCH DĚTÍ

Jak konstatuje Rojíček (2023): „Posilovat bude i váha seniorů v populaci, a to ze současných 20 % na přibližně 30 % v polovině století.“ V této fázi dochází k nejrychlejšímu nárůstu podílu seniorů – z 20,8 % v roce 2025 na 29,7 % v roce 2050. Tento nárůst o téměř 9 procentních bodů během 25 let představuje bezprecedentní demografickou změnu. Autor dále upozorňuje: „Na počátku 40. let se pak do seniorského věku přesunou silné generace 70. let 20. století a ty budou v té době nejen nejpočetnější v rámci seniorů, ale stále i nejpočetnější v rámci celé populace.“ Právě období 2035–2050 představuje kritické okno, kdy se generace Husákových dětí masově přesouvá do důchodového věku.

FÁZE 2: PLATEAU A MAXIMUM (2050–2070) – HUSÁKOVY DĚTI V DŮCHODU

V této fázi dosahuje podíl seniorů svého maxima kolem 30–31 % a zůstává relativně stabilní. Podle projekce ČSÚ (2023) se tento podíl „mírně nad hranicí 30 % pak bude držet i v dalších deseti letech, poté opět poroste“. Index závislosti dosahuje svého historického maxima – na 100 produktivních obyvatel připadá 54–55 seniorů.

FÁZE 3: STABILIZACE A MÍRNÝ POKLES (2070–2085) – PO ODCHODU HUSÁKOVÝCH DĚTÍ

Po roce 2070 začíná docházet ke stabilizaci a mírnému poklesu absolutního počtu seniorů. To je přímým důsledkem toho, že generace Husákových dětí postupně vymírá a do důchodového věku vstupují méně početné ročníky narozené po roce 1990. Podíl seniorů zůstává kolem 30 %, ale dynamika tlaku na rozpočet se zmírňuje.

Zásadní aspekt demografického vývoje spočívá v dočasném charakteru největšího fiskálního tlaku. Vlna „Husákových dětí“ není v mladších generacích následována stejně početnými kohortami, neboť porodnost se dlouhodobě pohybuje hluboko pod úrovní prosté reprodukce. Po odchodu nejsilnějších ročníků do důchodu a následně po jejich přirozeném úmrtí, přibližně v horizontu let 2050 a dále, dojde k demografické stabilizaci a uvolnění tlaku na důchodový systém. Důvodem je nízká porodnost v porevolučním období a v současnosti.

Ačkoli se průměrná délka života zvyšuje, což prodlužuje dobu strávenou v penzi (aktuálně cca 21,8 roku, s prognózou růstu k 25,9 roku v horizontu projekce) (MPSV, 2024), celkový počet příjemců starobních důchodů by měl po kulminaci v 50. letech začít stagnovat nebo mírně klesat.

KVANTIFIKACE DOPADU NA STÁTNÍ ROZPOČET

Pro ilustraci budoucího vývoje výdajů na důchody je možné provést následující modelový výpočet. Při zachování současné průměrné výše důchodu a předpokladu, že podíl starobních důchodců na celkovém počtu seniorů zůstane konstantní:

MODELOVÝ VÝPOČET VÝDAJŮ NA DŮCHODY:

- Rok 2025: 2,25 mil. seniorů x podíl starobních důchodců (cca 85 %) = 1,91 mil. důchodců
- Rok 2050: 3,18 mil. seniorů x 85 % = 2,70 mil. důchodců
- Nárůst: +41,4 %

Klíčovým zjištěním je, že maximální tlak na státní rozpočet není trvalým stavem, ale dočasným jevem spojeným s přechodem specifické generace do důchodového věku. Jak uvádí Český statistický úřad (2023): „Po většinu projekčního období se očekává snižování počtu obyvatel, případně stagnace.“

Extrapolace vývoje indexu závislosti jasně ukazuje, že po dosažení maxima kolem let 2055–2065 dochází ke stabilizaci. To znamená, že řešení, která budeme implementovat nyní, nemusí být navržena pro nekonečný horizont, ale pro překlenutí kritického období následujících 30–40 let. Tedy jinými slovy problém fiskální udržitelnosti důchodového systému je sice závažný, avšak jeho nejkritičtější fáze, spojená s masivním nástupem nejsilnějších ročníků do důchodu, je časově omezena. Jde o dočasný, byť extrémně silný, demografický šok, nikoli o trvale se zhoršující exponenciální spirálu. Toto poznání je klíčové pro návrh fiskálních reforem. Není nutné hledat řešení, která by systém „zachránila“ trvalými, dramatickými škrty, ale spíše taková, která efektivně a rychle překlenou kritické období největšího demografického zatížení.

IMPLIKACE PRO ROZPOČTOVOU POLITIKU

Dočasná povaha demografického tlaku má zásadní implikace pro volbu strategií řešení udržitelnosti důchodového systému. Dramatické systémové změny, jako je například přechod na plně fondový systém nebo radikální snížení náhradového poměru důchodů, by byly zřejmě nepřiměřenou reakcí na přechodný problém, protože by vytvořily dlouhodobé závazky přesahující dobu trvání problému, mohly by generovat vysoké transformační náklady a přenášely by riziko zátěže na generace, které demografický problém již primárně nezpůsobují. Vzhledem k časově omezenému charakteru největšího fiskálního tlaku je na místě volit řešení, která jsou rychle implementovatelná a dočasně stabilizační, aby efektivně snížila deficit SR v kritické dekádě 2030–2050 (NRR, 2024).

Je však třeba zdůraznit, že bez rychlé a adekvátní akce by pro dosažení rovnováhy mezi příjmy z pojistného a závazky v kritickém období muselo dojít k razantnímu navýšení sazby pojistného, a to by vedlo k neúnosnému zatížení ekonomicky aktivní populace. Proto je třeba přijmout rychlá a proporcionální opatření, která cílí jak na výdajovou, tak i na příjmovou stranu systému. Klíčem je zavést úpravy, které jsou dostatečně účinné, ale zároveň společensky přijatelné, aby zmírnily fiskální dopad demografického šoku bez dramatického narušení stability systému.

Pro řešení dočasného demografického tlaku se jeví jako adekvátní kombinace následujících opatření:

PARAMETRICKÉ ÚPRAVY DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU

Základním mechanismem pro zvýšení udržitelnosti je propojení důchodového věku s očekávanou délkou života (nadějí dožití). Cílem není skokové, ale automatické a postupné prodloužování věku odchodu do důchodu tak, aby se udržela přibližně konstantní doba strávená v penzi (typicky kolem 25 % celkového života). Tím dojde k prodloužení doby placení pojistného (zvýšení příjmů) a současně ke zkrácení doby čerpání důchodu (snížení výdajů). Tato úprava je stěžejní pro systémovou rovnováhu, neboť reflektuje pokrok ve zdravotnictví a snižuje demografickou zátěž pro mladší generace.

Vzhledem k tomu, že výdaje na důchody jsou největší jednorázovou položkou rozpočtu, valorizační mechanismus má zásadní vliv na rozpočtový deficit, proto jemná úprava valorizačního mechanismu by přinesla pozitivní efekt. Úprava nemusí nutně znamenat rušení valorizací, ale spíše jemnou korekci parametrů, které určují každoroční navyšování důchodů. Příkladem je snížení váhy růstu průměrné mzdy (nebo jejich složek) v rámci valorizačního vzorce. Cílem těchto úprav je zpomalit dynamiku růstu výdajů a zajistit, aby růst důchodů probíhal v udržitelnějším tempu, aniž by došlo k výraznému poklesu reálné hodnoty penzí.

Nejefektivnějším způsobem, jak okamžitě zvýšit příjmy důchodového systému, je podpora dobrovolného prodloužení

pracovní aktivity u starších osob. Toho lze dosáhnout prostřednictvím finančních stimulů, jako je zavedení atraktivního bonusového systému za odložený odchod do důchodu (tj. za každý měsíc práce navíc se výrazně zvýší budoucí vyměřovací základ důchodu). Dalším prvkem je zavedení flexibilních forem částečného úvazku pro starší pracovníky nebo cílené investice do překvalifikování a rekvalifikace seniorů, čímž se efektivně prodlužuje doba placení pojistného a zmírňuje deficit způsobený rychlým nástupem Husákových dětí do penze.

PODPORA PRODUKTIVITY A EKONOMICKÉHO RŮSTU

Dlouhodobá udržitelnost a zmírnění deficitu státního rozpočtu závisí také na posilování ekonomické základny. Zvyšování produktivity práce je základním předpokladem pro udržitelný růst příjmů do průběžného důchodového systému. Pokud se výkon ekonomiky na jednoho pracujícího zvyšuje, rostou i mzdy a s nimi základ pro výpočet pojistného na důchodové pojištění. Investice do vzdělávání, digitální infrastruktury a automatizace umožňují ekonomice generovat vyšší HDP a vyšší objem pojistného, i když počet pracujících v populaci stagnuje nebo klesá. Růst reálné produktivity tak efektivně zvyšuje příjmovou stranu důchodového účtu.

KRÁTKODOBÉ FISKÁLNÍ PŘEMOSTĚNÍ

Kromě systémových reforem a podpory ekonomického růstu je nutné zvážit i krátkodobé fiskální nástroje zaměřené na přemostění kritického období největšího demografického tlaku. Vzhledem k tomu, že nejvyšší schodek důchodového účtu je sice masivní, ale časově omezen, mohou být efektivní opatření, která cílí primárně na financování schodku v letech 2035 až 2060 a zabraňují jeho nekontrolovanému kumulování. Dočasné a kontrolované zadlužení přijatelným nástrojem pro financování deficitu v kritické fázi. Vzhledem k tomu, že po roce 2060 se očekává stabilizace Indexu ekonomické závislosti a pokles dynamiky růstu schodku, je takové zadlužení fiskálně odůvodnitelné.⁵

ČASOVÝ ROZVRH IMPLEMENTACE OPATŘENÍ

Klíčovým faktorem úspěšného zvládnutí dočasného demografického šoku je rychlé a strategické načasování implementace fiskálních a systémových opatření. Zásadní je zahájit implementaci opatření již nyní, v době, kdy nejsilnější generace Husákových dětí je stále ekonomicky aktivní a přispívá do systému. Čekání na kulminaci problému, kdy se tato generace masivně přesune do penze (tj. po roce 2035), by znamenalo ztrátu času a drastické omezení možností řešení a vedlo by k nadměrnému zadlužení. Zásadní opatření pro překlenutí tohoto kritického období (2030–2050) by se měla zaměřit na fiskální „izolaci“ demografického šoku, aby se dočasný problém nepřetavil do trvalého a neudržitelného zadlužení státu (NRR, 2024). Proces implementace by měl být rozdělen do čtyř navazujících fází:

1. FÁZE PŘÍPRAVY (2025–2030)

Tato fáze je klíčová pro položení legislativních a společenských základů. Jde o období před plným nástupem Husákových dětí do důchodu, kdy jsou změny politicky a fiskálně nejsnadněji prosaditelné. Prakticky jde zejména o legislativní úpravy parametrů důchodového systému (provedení nezbytných legislativních kroků pro zavedení úprav valorizačního mechanismu a ukotvení postupného prodlužování důchodového věku v souladu s růstem naděje dožití).

V neposlední řadě je třeba aktivovat pilotní programy pro podporu aktivního stárnutí. Především je třeba ustanovit programy pro stimulaci delšího setrvání na trhu práce (např. bonusy za odložený důchod, flexibilní úvazky pro seniory) a programy rekvalifikace starších pracovníků.

Vše je nutné podložit komunikační kampaní. Vláda musí vést proaktivní a transparentní komunikaci s veřejností o tom, že fiskální tlak je dočasný a že navrhovaná řešení jsou zaměřena na překlenutí tohoto specifického období.

2. FÁZE IMPLEMENTACE (2030–2045)

Jde o období, kdy se začíná projevovat největší demografický tlak a je nutné plně spustit všechna připravená opatření. Především je nutné postupně realizovat parametrické změny (úpravy důchodového systému např. zpřísněné podmínky předčasných důchodů, mírné úpravy valorizací), čímž se zbrzdí dynamika růstu výdajů.

Tato opatření je záhodno podpořit zaměstnáváním starších pracovníků, tedy maximálním využitím potenciálu seniorů na trhu práce s cílem udržet co nejvyšší počet plátců pojistného a zmírnit zhoršování Indexu ekonomické závislosti.

Uvedená opatření budou muset být podpořena využitím fiskálních rezerv a akceptací vyšší míry zadlužení.

3. FÁZE STABILIZACE (2045–2070)

Tato fáze představuje vrchol a pozvolný ústup demografického šoku, přičemž je nutné udržet zavedená opatření a připravit se na fiskální úlevu a postupné vyrovnávání rozpočtu důchodového systému. Se stabilizací počtu seniorů a úpravou poměru pracujících/důchodce by se měl deficit důchodového účtu postupně snižovat, čímž se uvolní tlak na státní rozpočet.

4. FÁZE NORMALIZACE (PO 2070)

Po odeznění vlny Husákových dětí bude docházet k návratu do nového, demograficky stabilnějšího stavu a k návratu k udržitelnému poměru příjmů a výdajů důchodového systému. Systém se již stabilizuje na udržitelnějším poměru mezi příjmy z pojistného a výdaji na penze.

V této fázi je nutné zajistit snižování míry zadlužení použité pro přemostění kritického období. Uvolněné fiskální kapacity by měly být prioritně použity k redukcí státního dluhu, který byl dočasně navýšen.

MEZINÁRODNÍ KONTEXT A KOMPARACE

Česká republika není v problému stárnutí populace osamocena. Většina vyspělých evropských zemí čelí podobným výzvám. Rozdíl spočívá v časování a intenzitě demografických změn. Česká specifika (silná vlna Husákových dětí následovaná hlubokým populačním propadem v 90. letech) však vytvářejí výraznější, ale časově omezenější tlak než v jiných zemích.

Zkušenosti zemí, které již čelily nebo v současnosti čelí výrazným demografickým výzvám, jako je Japonsko, Německo a Itálie, nabízejí cenné poznatky pro Českou republiku. Tyto státy demonstrují, že účinný přístup k udržení stability důchodových systémů a veřejných financí vyžaduje kombinaci razantních parametrických úprav (např. navázání věku odchodu do důchodu na naději dožití a změny valorizačních mechanismů) a stimulačních opatření; tato kombinace se ukázala jako efektivní pro zmírnění tlaku na rozpočty. Dále se ukazuje, že podpora delší ekonomické aktivity seniorů, často prostřednictvím flexibilních pracovních podmínek a bonusů za odložený odchod do penze, má pozitivní dopady na příjmy systému a prodlužuje dobu placení pojistného. Ačkoliv byla v některých zemích (zejména v Německu) migrace využita k částečnému doplnění pracovní síly, mezinárodní zkušenost potvrzuje, že není univerzálním řešením demografické nerovnováhy, neboť sama o sobě neřeší strukturální problém stárnutí původní populace a přináší nové silné integrační výzvy (např. vzestup podpory nesystémových stran – AfD). V neposlední řadě mezinárodní praxe naznačuje, že dočasné, řízené zvýšení deficitů nebo použití mimořádných fondů je akceptovatelným a realistickým fiskálním nástrojem k přemostění kritického období největšího demografického šoku, pokud je spojeno s jasným plánem návratu k udržitelnosti.

RIZIKA A NEJISTOTY

Demografické projekce jsou zatíženy určitou mírou nejistoty. Ačkoliv analýza ukazuje, že největší fiskální tlak na státní rozpočet má dočasný demografický charakter, tento závěr je zatížen významnými riziky a nejistotami, které by mohly kritické období prodloužit či prohloubit. Demografické projekce jsou ze své podstaty predikce a podléhají změnám; například Český statistický úřad (2023) zakládá své střední varianty na předpokladu nepřetržitého kladného migračního salda 35 tisíc osob ročně, přičemž jakékoli neočekávané změny v migračních vzorcích, dramatické posuny v úmrtnosti, nebo neočekávaný výkyv v plodnosti mohou projekce Indexu ekonomické závislosti zásadně ovlivnit a oddálit fázi stabilizace. Závažná ekonomická rizika zahrnují především hrozbu nízké produktivity, která by znemožnila efektivní růst mezd a tím zvýšila reálný tlak na rozpočet, jelikož by nedošlo k dostatečnému nárůstu příjmů do důchodového systému. Podobně by nízký ekonomický růst nebo zvýšená nezaměstnanost snížily počet přispěvatelů a prohloubily schodek důchodového účtu. Neméně kritická jsou politická rizika, kdy populismus představuje hrozbu tlaku na nefinancované zvyšování důchodů, zatímco nedůslednost by vedla k neimplementaci nezbytných parametrických změn včas, čímž by se ztratila šance využít období před kulminací krize; naopak riziko přehnaných reakcí by mohlo vést k implementaci zbytečně drastických opatření z přehnané obavy, což by negativně ovlivnilo životní úroveň seniorů a spotřebu. Pro udržení validity argumentu o dočasnosti je proto nutné tato rizika aktivně řídit.

ZÁVĚR

Analýza demografického vývoje České republiky v horizontu příštích 60 let jasně ukazuje, že tlak výdajů na důchody na státní rozpočet, přestože v následujících dekádách významně poroste, má dočasnou povahu. Tento tlak je primárně způsoben přechodem silné generace tzv. Husákových dětí do důchodového věku, přičemž maximum zatížení státního rozpočtu lze očekávat v letech 2050–2065.

Jak uvádí Rojíček (2023): „Do konce roku 2050 klesne počet obyvatel Česka jen mírně, na necelých 10,69 milionu, nejvýraznější úbytky pak očekáváme v průběhu 60. let.“ Po tomto období dojde ke stabilizaci demografické struktury, což povede k zmírnění tlaku na důchodový systém.

KLÍČOVÁ ZJIŠTĚNÍ JSOU:

- Dočasnost problému: Maximální tlak na rozpočet bude trvat přibližně 30–40 let (2030–2070), poté dojde ke stabilizaci
- Proporcionální reakce: Dočasná povaha problému vyžaduje rychlá, ale přiměřená řešení, nikoli drastické systémové změny
- Načasování je klíčové: Opatření je třeba implementovat nyní, dokud je generace Husákových dětí ekonomicky aktivní
- Kombinace nástrojů: Efektivní řešení vyžaduje kombinaci parametrických úprav, podpory produktivity a dočasného fiskálního přemostění

Situace českého důchodového systému není kritická v tom smyslu, že by systém měl zkolabovat nebo by bylo nutné přistoupit k jeho radikální transformaci. Je však nutné přijmout odpovědná opatření, která pomohou systém přemostit demograficky náročné období.

Jak varuje Friedrich (2024): „Podíl důchodců vzroste do 25 let o polovinu. Zdravotnictví pak čekají hluboké změny.“ Tato predikce platí nejen pro zdravotnictví, ale pro celý systém veřejných financí. Klíčem k úspěchu je však pochopení, že tyto změny jsou dočasné a vyžadují strategii, která reflektuje jejich přechodný charakter.

ODPOVĚDNÁ ROZPOČTOVÁ POLITIKA BY MĚLA V PŘÍŠTÍCH LETECH:

- Využít stávající příznivý ekonomický vývoj k budování rezerv
- Implementovat parametrické úpravy důchodového systému postupně a předvídatelně
- Investovat do produktivity a lidského kapitálu
- Komunikovat veřejnosti dočasnou povahu problému a legitimitu přechodného zvýšení zadlužení

České veřejné finance jsou v dostatečně dobré kondici, aby zvládly nadcházející demografickou výzvu, pokud budou přijata rozumná a včasná opatření. Generace Husákových dětí výrazně přispěla k budování moderní české ekonomiky – na současnou generaci je zajistit, aby jejich přechod do důchodu byl zvládnut odpovědně, ale bez zbytečné paniky.

LITERATURA

- Česká správa sociálního zabezpečení (2024): Důchodová statistika 2024. Praha: ČSSZ.
- Český statistický úřad (2023): Projekce obyvatelstva České republiky 2023–2100. Praha: ČSÚ. <https://csu.gov.cz/produkty/projekce-obyvatelstva-ceske-republiky-2023-2100>
- ČSÚ (2023): Počet seniorů v příštích desetiletích výrazně vzroste. Český statistický úřad. Dostupné z webových stránek ČSÚ.
- ČSÚ (2024): Důchody tvoří 31 % státního rozpočtu. Statistika a my – Český statistický úřad. Dostupné z webových stránek ČSÚ.
- Český statistický úřad (2024): Statistická ročenka České republiky 2024. Praha: ČSÚ.
- CRIF-ESG (2025): Jak stárnutí české populace ovlivní rok 2050? Dostupné z: <https://www.crif-esg.cz>
- Friedrich, L. (2024): Plodnost klesá, doba dožití roste. Podíl důchodců vzroste do 25 let o polovinu. Zpravodaj Svazu zdravotních pojišťoven ČR.
- Ministerstvo financí ČR (2024): Kapesní příručka: Státní rozpočet 2024 v kostce. Praha: MF ČR.
- Ministerstvo financí ČR (2024): Státní rozpočet České republiky na rok 2025. Praha: MF ČR.
- MFČR (2025): Hospodaření systému důchodového pojištění. Ministerstvo financí ČR.
- MPSV (2024): Zpráva o stavu důchodového systému České republiky a o jeho předpokládaném vývoji se zřetelem na demografickou situaci. Ministerstvo práce a sociálních věcí.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí (2024): Hospodaření systému důchodového pojištění. Praha: MPSV.
- NRR (2024): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Národní rozpočtová rada.
- Rojíček, M. (2023): Počet seniorů v příštích desetiletích výrazně vzroste. Tisková zpráva ČSÚ, 30. 11. 2023. <https://csu.gov.cz/produkty/pocet-senioru-v-pristich-desetiletich-vyrazne-vzroste>

STÁTNÍ ROZPOČET JAKO LEGISLATIVNÍ NORMA A JEHO PROBLÉMY

JUDr. Dominik Králik, LL.M.EUR., Ph.D., CEVRO Univerzita

ÚVOD: STÁT JAKO FISKÁLNÍ NORMOTVŮRCE

Státní rozpočet představuje v právním řádu České republiky specifický právní akt, který se nachází na pomezí mezi legislativní, fiskální a exekutivní sférou státní moci. Ačkoli má formu zákona, jeho obsah, účel a právní účinky se zásadně odlišují od klasických normativních zákonů. Primárně plní funkci makroekonomického plánu hospodaření státu, avšak současně vykonává roli právního aktu, který zavazuje veřejné instituce k určitým výdajům, stanovuje limity jejich hospodaření a určuje rámec pro alokaci státních prostředků. Tato dvojitá povaha vede k celé řadě legislativních, aplikačních a teoretických problémů, které jsou předmětem dlouhodobých odborných diskusí a analýz ve sféře finančního práva a ústavního práva. V odborné literatuře je státní rozpočet tradičně klasifikován jako zákon v materiálním smyslu, nikoli však v plném smyslu formálním, neboť jeho normativní charakter je značně omezený (2). Rozpočet neobsahuje obecná pravidla chování adresátů, nýbrž primárně číselné alokace a závazky pro veřejný sektor. Tato specifická povaha vyvolává zásadní otázky týkající se jeho právní kvality, legitimacy, rozsahu závaznosti vůči orgánům moci výkonné, institucionální kontroly a možnosti soudního přezkumu. Z teoretického hlediska lze rozpočtový zákon chápat jako nástroj, který kombinuje právní formalitu s ekonomickým plánováním, což představuje určité napětí mezi abstraktní normativní povahou zákona a konkrétními fiskálními rozhodnutími. Tato dualita rovněž podtrhuje význam ústavně a legislativně zakotvených principů rozpočtového řízení, zejména pokud jde o demokratickou legitimitu, kontrolu veřejných financí a stabilitu fiskální politiky.

Cílem této kapitoly je proto provést komplexní analýzu státního rozpočtu jako legislativní normy, zasadit jej do širšího právně-ekonomického a institucionálního kontextu, a identifikovat hlavní problémy spojené s jeho tvorbou, schvalováním a aplikací, včetně otázky soudního přezkumu, exekutivní dominance, politizace a institucionálních omezení. Tím se vytváří rámec pro hlubší pochopení rozpočtu nejen jako právního aktu, ale také jako klíčového nástroje fiskální politiky státu.

PRÁVNÍ POVAHA STÁTNÍHO ROZPOČTU

STÁTNÍ ROZPOČET JAKO ZÁKON SUI GENERIS

V právním řádu České republiky je státní rozpočet formálně zákonem, což stanoví čl. 42 odst. 2 Ústavy ČR, podle něhož „státní rozpočet se přijímá zákonem“ (1). Přesto však judikatura i odborná literatura konstatují, že jde o zákon s omezenou normativní povahou, neboť postrádá regulativní obsah typický pro zákony obecného charakteru. Již v 90. letech Ústavní soud judikoval, že státní rozpočet má především povahu individuálního a jednorázového aktu finanční správy, což podtrhuje jeho specifický charakter v rámci právního řádu.

Státní rozpočet neobsahuje abstraktní normativní regulaci, nýbrž konkrétní určení příjmů a výdajů státu na stanovené fiskální období. Jeho primární funkcí je exekutivně-plánovací, přičemž forma zákona slouží k demokratické legitimaci a zajištění právní závaznosti vůči orgánům státní správy. Tento dualismus – mezi právní a hospodářskou funkcí – činí ze státního rozpočtu akt sui generis, jehož právní charakter je předmětem dlouhodobé diskuse nejen v české, ale i evropské odborné literatuře (2).

Z teoretického hlediska lze konstatovat, že státní rozpočet kombinuje normativní rámec s ekonomickým plánováním, čímž vytváří napětí mezi právní formou a hospodářskou realitou. Tento specifický status ovlivňuje jeho institucionální kontrolu, soudní přezkum a efektivitu fiskální politiky, což představuje klíčový předmět analýzy pro odbornou diskusi o právní povaze veřejných financí a institucionálních mechanismech jejich řízení.

ROZDÍL MEZI NORMATIVNÍM ZÁKONEM A ROZPOČTOVÝM ZÁKONEM

Normativní zákon představuje typický právní akt, jehož hlavní funkcí je stanovovat pravidla chování, určovat povinnosti, zmocnění, zákazy a sankce a vytvářet právně závazný rámec pro širokou veřejnost. Jeho obecná závaznost směřuje k adresátům mimo státní aparát a jeho účelem je regulace interakcí mezi jednotlivci, institucemi či subjekty soukromého práva. Normativní zákony mají tedy především charakter abstraktně-obecný, vytvářejí právní standardy a umožňují jejich uplatňování prostřednictvím soudního a správního přezkumu.

Naproti tomu státní rozpočet je specifickým typem zákona, jehož obsah se od normativních zákonů zásadně liší. Rozpočtový zákon neobsahuje abstraktní pravidla chování adresátů, nýbrž konkrétní číselné alokace a závazné limity výdajů, určuje příjmové položky, deficitu státního rozpočtu a jeho krytí a rozpis výdajů podle jednotlivých kapitol. Je primárně adresován orgánům státní správy a organizačním složkám hospodařícím s veřejnými prostředky a neslouží k regulaci chování občanů či soukromoprávních subjektů.

Z tohoto důvodu je rozpočtový zákon v odborné literatuře někdy charakterizován jako rozhodnutí o hospodaření státu, nikoli jako norma v klasickém slova smyslu. Tato klasifikace zdůrazňuje jeho konkrétně-individuální povahu, krátkodobou platnost a adresátství omezující se na veřejný sektor, což má zásadní dopady na jeho právní závaznost, institucionální kontrolu a možnosti soudního přezkumu. Rozlišování mezi normativním a rozpočtovým zákonem je tedy klíčové pro pochopení povahy státního rozpočtu, jeho funkcí a omezení v rámci právního řádu a fiskální politiky.

LEGISLATIVNÍ PROCES A JEHO SPECIFIKA

Proces přijímání státního rozpočtu v České republice vykazuje specifika, která jej odlišují od běžných legislativních procedur a zdůrazňují převahu exekutivní moci nad legislativou v oblasti fiskální politiky. Návrh státního rozpočtu je připravován Ministerstvem financí, které provádí ekonomické prognózy, odhady příjmů a strukturuje plán výdajů jednotlivých kapitol státní správy. Tento návrh je následně předkládán parlamentu k projednání, avšak jeho schvalovací role je výrazně omezená. Parlament nemá kompetenci zásadně měnit základní strukturu příjmů a výdajů, ani redefinovat hospodářskou politiku vlády, což vytváří fenomén exekutivní dominance rozpočtového procesu. Legislativní orgán tak v podstatě plní funkci kontrolní, nikoli tvůrčí, a jeho vliv se omezuje zejména na dílčí korekce či formální projednání rozpočtového návrhu.

Specifickým rysem rozpočtového procesu je také absentní normativní charakter státního rozpočtu, což omezuje možnosti parlamentní iniciativy a efektivního uplatnění legislativní kontroly. Rozpočet není zákonem obecného charakteru s abstraktními pravidly chování, nýbrž konkrétním a jednorázovým aktem určeným k alokaci veřejných prostředků, jehož primárním cílem je fiskální koordinace a plánování. Tento aspekt odlišuje rozpočtovou proceduru od typických legislativních procesů, ve kterých je parlamentární debata o obsahu zákona stěžejní.

Další odlišnost se projevuje během fiskálního roku, kdy vláda disponuje možností operovat s rozpočtovými rezervami, provádět přesuny mezi jednotlivými kapitolami a upravovat rozpočtová opatření bez nutnosti opětovného zásahu zákonodárce. Tento stav zdůrazňuje administrativní a plánovací povahu rozpočtového procesu a zároveň ilustruje, že reálné rozpočtové řízení je flexibilní a často reaguje na aktuální ekonomické a politické okolnosti, přičemž formální schválení zákona představuje spíše rámcový mandát než exekutivně závaznou normu.

Zprávně-teoretického hlediska tento model vyvolává otázky týkající se dělby moci a demokratické kontroly veřejných financí, neboť legislativa je limitována v možnosti ovlivnit strategické priority vlády prostřednictvím rozpočtu. Současně je tento systém pragmaticky ospravedlněn potřebou rychlé a efektivní fiskální adaptace na měnící se makroekonomické a sociální podmínky, což však na druhé straně snižuje potenciál parlamentu účinně prosazovat dlouhodobé fiskální strategie a kontrolovat využití veřejných prostředků.

PROBLÉMY STÁTNÍHO ROZPOČTU JAKO LEGISLATIVNÍ NORMY

Státní rozpočet jako legislativní akt čelí řadě problémů, které vyplývají z jeho jedinečné právní a hospodářské povahy. Jedním z klíčových problémů je omezená právní závaznost a nízká účinnost kontrolních mechanismů. Orgány veřejné správy disponují širokými pravomocemi při provádění rozpočtových opatření, včetně přesunů mezi jednotlivými kapitolami, využívání rezerv či změn alokace prostředků, které mohou vést k odchylkám skutečné struktury výdajů od schválené rozpočtové struktury. Tento stav oslabuje charakter rozpočtu jako závazné normy a potvrzuje jeho převahu jako rámcového a flexibilního plánovacího nástroje. Z právní perspektivy tak dochází k paradoxní situaci, kdy formální zákonná povaha rozpočtu není zcela reflektována v jeho reálné účinnosti a právní závaznosti.

Dalším problémem je dočasnost rozpočtu a absence horizontální závaznosti. Státní rozpočet je zákonem s jednoletou účinností, jeho závaznost končí posledním dnem fiskálního roku a není právně přenositelná do období následujícího. Tento fakt omezuje právní jistotu a stabilitu střednědobého a dlouhodobého fiskálního plánování, zejména ve srovnání s evropskými víceletými finančními rámci, pravidly Stability and Growth Pact a národními ústavními mechanismy fiskální disciplíny (3). Krátkodobý horizont rozpočtu rovněž znesnadňuje strategické řízení státních financí a snižuje účinnost fiskálních politik, které

vyžadují kontinuální plánování a predikci.

Státní rozpočet je rovněž vystaven riziku střetu mezi makroekonomickou realitou a právním formalismem. Příjmové položky jsou odvozovány z makroekonomických předpokladů, které mohou být během fiskálního roku zásadně narušeny vlivy hospodářských cyklů, inflace, geopolitických otřesů či neočekávaného vývoje na finančních trzích. V důsledku toho může právní forma rozpočtu zastarat ještě před ukončením roku, což ohrožuje jeho funkci řídicího nástroje a vytváří disproporci mezi právní závazností a ekonomickou realitou.

Dalším významným problémem je politizace státního rozpočtu. Politické tlaky často vedou k prosazování dílčích výdajových položek, které nejsou provázány s dlouhodobou fiskální strategií státu, a rozpočet se tak stává souhrnem politických kompromisů. Tento proces oslabuje jeho funkci strategického plánovacího dokumentu a zvyšuje riziko nesouladu mezi fiskální politikou a makroekonomickými cíli. Politická instrumentalizace rozpočtu může vést k preferenci krátkodobých, populistických opatření na úkor dlouhodobé stability veřejných financí a k oslabení principu hospodárnosti a účelnosti výdajů.

Z hlediska právní teorie i ekonomické praxe lze konstatovat, že tyto problémy vyplývají z inherentní dvojí povahy státního rozpočtu: jako právního aktu je určen k závaznému stanovení výdajů a příjmů, jako hospodářský nástroj je však závislý na politických rozhodnutích, makroekonomických výhledech a provozních možnostech exekutivy. Tato dualita vytváří napětí mezi formální normativní povahou zákona a jeho reálnou efektivitou, což je klíčovým předmětem odborné diskuse a impulsem pro návrhy institucionálních a právních reforem.

STÁTNÍ ROZPOČET A PŘEZKUM ÚSTAVNÍM SOUDEM

Otázka soudního přezkumu státního rozpočtu představuje dlouhodobě diskutovanou problematiku na pomezí ústavního práva, finančního práva a právní teorie. Zásadní otázkou je, zda rozpočet, který má formálně povahu zákona, může být předmětem konkrétního soudního přezkumu, a pokud ano, v jakém rozsahu a s jakými omezeními. Ústavní soud České republiky se touto otázkou také zabýval, když konstatoval, že státní rozpočet nemá charakter normativního zákona, nýbrž jednorázového a individuálního aktu finanční správy.

Ústavní soud přitom vymezil, že přezkum rozpočtu je možný pouze ve vztahu k jeho souladu s ústavou, a to především v oblastech, kde by došlo k porušení ústavních principů či právně zakotvených pravidel státní moci, nikoli v otázkách hospodářské racionality či makroekonomické efektivity. Tento závěr implikuje, že soud nemá kompetenci hodnotit ekonomickou efektivitu, prioritizaci výdajů nebo makroekonomické dopady rozpočtu, neboť tyto otázky spadají do sféry politické a výkonné moci. Ústavní soud dále zdůraznil několik klíčových charakteristik státního rozpočtu, které jeho přezkum limitují. Především je to absence obecné závaznosti, neboť rozpočet je adresován konkrétním subjektům veřejné správy, nikoli široké veřejnosti. Dále je rozpočet jednorázovým aktem, který platí pouze pro jeden fiskální rok, což omezuje jeho institucionální stabilitu a předvídatelnost. Specifičnost adresátů a krátká časová působnost rovněž znamenají, že soudní přezkum nemůže operovat obdobně jako u normativních zákonů, kde lze posuzovat abstraktní a obecná pravidla chování.

Z právně-teoretického hlediska lze konstatovat, že tento přístup reflektuje princip dělby moci a respekt k exekutivní dominanci v oblasti fiskální politiky. Ústavní soud si uvědomuje, že zásahy do rozpočtu by mohly ohrozit jeho funkci jako instrumentu demokratické legitimace fiskálního řízení, a že soudní hodnocení ekonomických aspektů by znamenalo překročení jeho pravomocí. Současně je však přiznáno, že rozpočet musí respektovat ústavně garantované limity, zejména v oblasti právního rámce pro veřejné finance, rozpočtové kázně a dodržování legislativních pravidel.

V širším kontextu tato judikatura upozorňuje na specifickou povahu státního rozpočtu jako zákona sui generis, který kombinuje právní formalitu s exekutivní a hospodářskou funkcí, a na nezbytnost vyvážení mezi právní závazností a flexibilitou fiskálního řízení (4).

V širším kontextu tato judikatura upozorňuje na specifickou povahu státního rozpočtu jako zákona sui generis, který kombinuje právní formalitu s exekutivní a hospodářskou funkcí, a na nezbytnost vyvážení mezi právní závazností a flexibilitou fiskálního řízení (4).

INSTITUCIONÁLNÍ A POLITICKÁ OMEZENÍ STÁTNÍHO ROZPOČTU

Státní rozpočet je významně ovlivněn komplexní interakcí institucionálních struktur a politického prostředí, ve kterém vzniká a následně je schvalován. Politické strany, vládní koalice, legislativní procedury a strategie exekutivy určují nejen obsah

rozpočtu, ale také jeho realizační možnosti a efektivitu při implementaci fiskální politiky. Politická instrumentalizace rozpočtu se projevuje zejména v prosazování dílčích výdajových priorit, které často sledují krátkodobé politické cíle, například podporu populistických opatření, jež mohou být v rozporu s principy dlouhodobé fiskální stability a hospodárného řízení veřejných financí (5). Tento jev vytváří napětí mezi imperativem demokratické legitimity, který je realizován prostřednictvím legislativního schválení rozpočtu, a praktickou potřebou exekutivy flexibilně reagovat na aktuální ekonomické a politické okolnosti.

Institucionální rámec rozpočtového procesu rovněž omezuje schopnost legislativy účinně ovlivnit strategické priority vlády. Krátkodobá účinnost rozpočtového zákona a limitované pravomoci parlamentu zajišťují, že zákonodárce má spíše kontrolní než tvůrčí roli. Exekutiva disponuje nástroji, které umožňují flexibilní řízení rozpočtu během fiskálního roku, například přesuny mezi rozpočtovými kapitolami, využívání rezervních fondů a úpravy výdajových položek dle aktuální potřeby, což snižuje možnost parlamentní kontroly a přímé účasti zákonodárského orgánu na strategickém plánování (6).

Důsledkem těchto institucionálních a politických omezení je paradoxní situace, kdy formální schválení rozpočtu parlamentem zajišťuje demokratickou legitimitu, avšak praktická realizace a řízení státních financí jsou výrazně determinovány exekutivou. Tento model vytváří napětí mezi principem demokratické kontroly, právní jistotou a efektivitou fiskálního řízení, přičemž vyzdvihuje potřebu jasně definovaných institucionálních mechanismů, které by umožnily vyváženou kombinaci flexibilní exekutivní adaptace a účinné legislativní kontroly, a tím posílily stabilitu a transparentnost státního rozpočtu.

PROBLÉMY S PRÁVNÍ JISTOTOU A PREDIKCÍ

Jedním z nejzásadnějších problémů, které charakterizují státní rozpočet České republiky, je jeho inherentní dočasnost, která má přímý dopad na právní jistotu a efektivní plánování fiskální politiky. Každý státní rozpočet je legislativně platný pouze pro jeden fiskální rok, což automaticky omezuje možnost strategického střednědobého a dlouhodobého řízení příjmů a výdajů státu. Tento krátkodobý horizont komplikuje nejen finanční predikci, ale zároveň omezuje schopnost vlády a dalších veřejných institucí koordinovat komplexní fiskální opatření, která by měla být kontinuálně aplikována s ohledem na makroekonomickou stabilitu a dlouhodobé cíle fiskální politiky (7).

Dočasnost rozpočtu rovněž zvyšuje riziko odchylek mezi plánovanými a skutečně realizovanými makroekonomickými údaji. Například neočekávané změny v příjmech státního rozpočtu, zejména v oblasti daňových příjmů, mohou být způsobeny hospodářskými šoky, inflací, kolísáním kurzů nebo jinými externími faktory. Tyto odchylky mohou vést nejen k deficitnímu hospodaření, ale často vyvolávají potřebu přesunů mezi jednotlivými kapitolami rozpočtu, úpravy rezervních fondů a zavedení tzv. rozpočtových změn, které mají za cíl zajistit fungování veřejných institucí v souladu s aktuálními fiskálními možnostmi (8). Tento jev zdůrazňuje napětí mezi právní formou rozpočtu jako zákona a jeho praktickou realizací v reálném ekonomickém prostředí. Z právní perspektivy tato situace ukazuje, že formální právní závaznost rozpočtu nemusí být zcela reflektována v jeho reálné účinnosti. I když rozpočet formálně stanovuje příjmové a výdajové limity, exekutivní pravomoci umožňují během fiskálního roku určité flexibilní zásahy, které mohou měnit původně schválenou strukturu. Z ekonomického pohledu je však flexibilita nezbytná, neboť umožňuje vládě rychle reagovat na dynamické makroekonomické a politické podmínky, například v situacích hospodářských krizí, neplánovaných výdajových priorit nebo změn v makroekonomickém výhledu.

Tento rozpor mezi formální statutární povahou zákona a praktickou realizací fiskální politiky vytváří paradoxní napětí, které je klíčové pro odbornou diskusi o optimalizaci státního rozpočtu. Na jedné straně je nezbytné zachovat právní jistotu, transparentnost a závaznost legislativního aktu, na druhé straně je potřeba umožnit efektivní a pružné řízení veřejných financí, které reflektuje aktuální ekonomickou realitu (9). Tento problém rovněž otevírá otázky ohledně institucionálních mechanismů kontroly, například role parlamentu či exekutivních orgánů při přizpůsobování rozpočtu změnám v ekonomice, a zdůrazňuje význam návrhů směřujících k posílení právní jistoty, prediktivní kapacity rozpočtového procesu a vyvážené kombinace právní formy a hospodářské funkce státního rozpočtu.

VÝZVY A DOPORUČENÍ PRO REFORMU ROZPOČTOVÉHO PROCESU

V odborné literatuře se dlouhodobě reflektuje potřeba zvýšení transparentnosti, efektivity a právní jistoty státního rozpočtu, přičemž diskuse se soustředí na různé institucionální a právní mechanismy, které by mohly posílit jak legitimitu, tak funkčnost rozpočtového procesu. Mezi nejčastěji zmiňované návrhy patří zejména zavedení víceletého finančního rámce, který by stanovil jasné limity výdajů a příjmů pro období delší než jeden fiskální rok (10), čímž by byla podpořena stabilita veřejných financí a zajištěna možnost střednědobého a dlouhodobého plánování hospodaření státu. Dále se doporučuje posílení role parlamentu a institucionálního přezkumu rozpočtu prostřednictvím specializovaných výborů a expertních orgánů (11), jež by mohly

zajistit systematickou kontrolu exekutivních rozhodnutí a zvýšit demokratickou legitimitu fiskálního řízení. Významným prvkem navrhovaných opatření je rovněž transparentní a závazné zveřejňování makroekonomických předpokladů, odhadů příjmů a výdajů a pravidelné hodnocení fiskální efektivity rozpočtu, což by umožnilo nejen veřejnou kontrolu, ale i odbornou evaluaci skutečné účinnosti rozpočtových opatření. Konečně je zdůrazňována potřeba jasného stanovení pravidel pro přesuny mezi jednotlivými rozpočtovými kapitolami a využívání rezerv (12), což by mělo minimalizovat nadměrnou exekutivní flexibilitu, jež může ohrozit kontrolní funkci parlamentu a snížit právní jistotu. Celkově tato doporučení směřují k vyvážení mezi právní závazností a fiskální flexibilitou, přičemž cílem je posílit legitimitu, stabilitu a efektivitu státního rozpočtu jako klíčového nástroje řízení veřejných financí a zároveň zajistit, aby rozpočet byl schopný pružně reagovat na ekonomické a politické výzvy současné doby.

ZÁVĚR

Státní rozpočet České republiky představuje unikátní typ zákona, jehož právní a hospodářská povaha je natolik specifická, že jej nelze plně zařadit ani mezi klasické normativní právní akty, ani mezi čistě ekonomické plány. Formálně je rozpočet zákonem, což mu poskytuje demokratickou legitimitu a právní rámec, avšak jeho normativní charakter je značně omezený, neboť primárně stanovuje příjmy a výdaje státu a určuje limity hospodaření orgánů veřejné správy (13). Tento dvojitý charakter – právní a hospodářský – vytváří inherentní napětí, které se promítá do celého procesu tvorby, schvalování a implementace rozpočtu. Na jedné straně jde o formálně závazný právní akt, který má být respektován orgány veřejné správy, na straně druhé je rozpočet flexibilním nástrojem fiskální politiky, který musí reagovat na makroekonomické fluktuace, politické tlaky a nečekané ekonomické šoky.

Problémy vyplývající z této dvojí povahy se projevují v několika oblastech. Omezená možnost parlamentní kontroly nad strategickými prioritami vlády často vede k situaci, kdy zákonodárny orgán pouze ratifikuje návrhy exekutivy, aniž by mohl zásadně ovlivnit jejich ekonomický obsah. Nízká účinnost soudního přezkumu znamená, že soudy mají kompetence pouze k posouzení souladu s ústavou, nikoli k hodnocení hospodářské racionality či efektivity alokace zdrojů. Politizace rozpočtu, která se projevuje prosazováním krátkodobě populistických opatření, může vést k nesouladu mezi fiskální politikou a dlouhodobými makroekonomickými cíli, čímž se zvyšuje riziko destabilizace veřejných financí.

Historie českého rozpočtového procesu nabízí i ilustrativní anekdotu: během jednoho fiskálního roku se ministerstvo financí rozhodlo z „pragmatických důvodů“ přesunout značnou část prostředků určených na školství do kapitoly obrany. Parlamentní výbor na to reagoval s humorem, že „škola se přes noc stala armádní jednotkou“, což dobře vystihuje paradoxní situaci, kdy formální právní závaznost rozpočtu je flexibilně obcházena administrativními rozhodnutími, a zároveň upozorňuje na nutnost institucionálních opatření k zajištění transparentnosti a odpovědnosti.

Budoucí reforma státního rozpočtu by měla usilovat o nalezení rovnováhy mezi právní jistotou, transparentností a efektivitou fiskálního řízení. Zavedení víceletého finančního rámce s jasně definovanými limity výdajů a příjmů pro delší období než jeden fiskální rok by mohlo poskytnout stabilnější plánovací horizont a snížit tlak krátkodobé politické instrumentalizace. Posílení institucionální kontroly, například prostřednictvím specializovaných parlamentních výborů a nezávislých expertních orgánů, by zvýšilo možnost efektivního přezkumu a zajištění souladu rozpočtu s dlouhodobými cíli státu. Jasně stanovená pravidla pro exekutivní flexibilitu, včetně přesunů mezi kapitolami a využívání rezerv, by zároveň minimalizovala riziko zneužití a posílila odpovědnost za hospodárné a účelné nakládání s veřejnými prostředky. Takto koncipovaný reformní rámec by mohl významně přispět ke stabilitě, legitimitě a funkčnosti státního rozpočtu, aniž by byla ohrožena jeho schopnost pružně reagovat na nečekané ekonomické či politické výzvy.

POZNÁMKY POD ČAROU

- Ústava České republiky, čl. 42 odst. 2.
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část, 8. vyd., Praha: C. H. Beck, 2012.
- Evropská komise: Stability and Growth Pact – Overview, dostupné online.
- Grundgesetz, čl. 109 a 115 (Schuldenbremse), Německo.
- Österreichische Bundesverfassung, §13a–§13d, Rakousko (fiskální ústava).
- OECD, Budgeting and Public Expenditure, Paris: OECD Publishing, 2020.
- Swedish National Financial Management Authority, Budgeting in Sweden, 2019.
- Ministry of Finance of Norway, Medium-term Fiscal Framework, Oslo, 2021.
- Danish Ministry of Finance, Economic and Fiscal Policy Guidelines, Copenhagen, 2022.
- European Court of Auditors, Report on EU Member States' Fiscal Rules, 2021.
- IMF, Fiscal Transparency Handbook, Washington D.C., 2020.
- Brix, H. a kol., Budgeting and Accountability in Comparative Perspective, Washington D.C.: World Bank, 2019.
- European Commission, EU Fiscal Governance – Country Reports, Brussels, 2023.

ODVAHA

ODPOVĚDNOST

SVOBODA

PILE

ODVAHA

ODPOVĚDNOST

